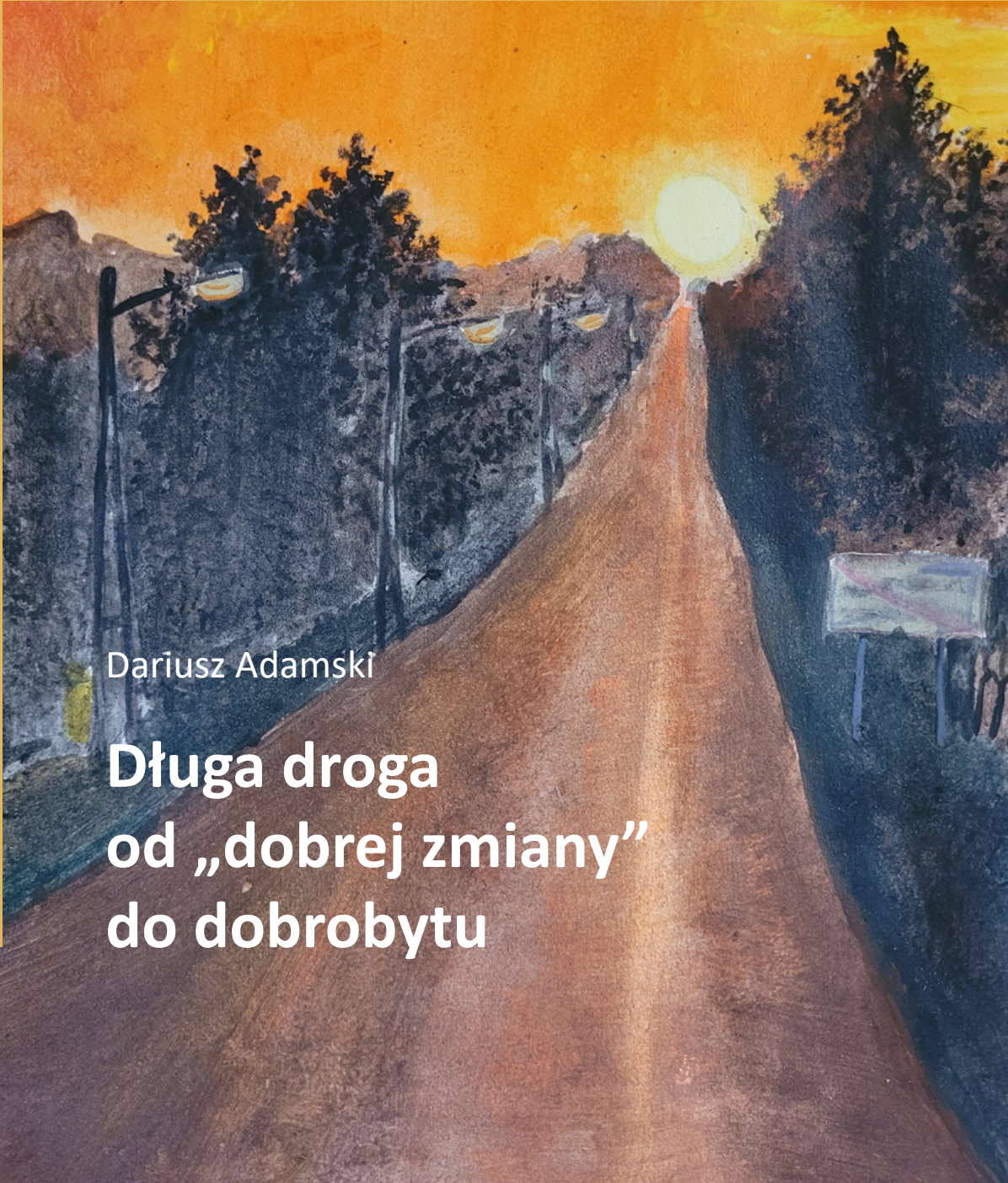




Wydawnictwo
Uniwersytetu
Wrocławskiego



Dariusz Adamski

Długa droga od „dobrej zmiany” do dobrobytu

Wrocław 2023

**Długa droga od „dobrej zmiany”
do dobrobytu**



<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3830-0>

Publikacja dostępna również w Bibliotece Cyfrowej
Uniwersytetu Wrocławskiego:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/149457>

Dariusz Adamski

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0001-6981-3913](https://orcid.org/0000-0001-6981-3913)

**Długa droga od „dobrej zmiany”
do dobrobytu**

Wrocław 2023

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Bożena Górna – członek

mgr Aleksandra Lassota – członek

Recenzenci: *dr hab. Adam Bodnar*, *prof. Uniwersytetu SWPS*;

prof. zw. dr hab. Robert Grzeszczak, *Uniwersytet Warszawski*

© Copyright by Dariusz Adamski, 2023

Korekta: *Aleksandra Dorywała*, *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką*, eBooki.com.pl

Ilustracja na okładce: *Pola Adamska*

Opracowanie redakcyjne i graficzne

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawca

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o.

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3830-0>

ISBN 978-83-229-3830-0

Spis treści

Wstęp	9
ROZDZIAŁ 1	
POLITYKA INNOWACYJNOŚCI: W PUŁAPKACH NISKIEJ KULTURY	
Chcieliśmy jak najlepiej	15
Miraż megaprojektów	18
Ze spadochronem do spółek	21
Agencje publiczne – chęci niezłe i gorsze	32
Potencjał nieoczywistych innowacji	38
Nowotwór w administracji państwowej	41
Polska nauka we własnych sieciach	47
Państwo rzeczywiście wspierające innowacje	54
ROZDZIAŁ 2	
ENERGETYKA: W UŚCISKU „KOPALINOFLACJI”	
Zabójcza ideologia	68
Stawka transformacji	71
Brukselska pętla	75
Dziesiątki miliardów złotych, które miały wesprzeć OZE	81
Koszt (braku) transformacji	85
Oszukiwanie górników	90
Atomowe marzenia	96
OZE	100
Termomodernizacja: krople w morzu	110
Ciepłownictwo dławione węglem	117
Którędy do szybkiej transformacji?	121
ROZDZIAŁ 3	
RYNEK FINANSOWY: CHORY EKOSYSTEM	
Dwa dysfunkcjonalne sektory i państwo	142
Konsumpcja zamiast akumulacji	145
Syndrom Flipa i Flapa	147
Jak zniszczyć zaufanie	150
Giełdowa flauta	160
Banki i rząd z rękami w cudzych kieszeniach	163
Jak odbudować ekosystem?	167

ROZDZIAŁ 4**PODATKI: POLSKI NIEŁAD**

Podstawowe pytanie	178
Końska kuracja w VAT i akcyzie	179
Walka z rajami	183
Luka i jej granice	193
Szara strefa	196
Stawkami w inwestycje	198
Antywzrostowy arbitraż	208
Ruletka z fiskusem	215
Ułuda interpretacji podatkowych	225
Informatyzacja skarbowki	230
Porządkowanie nieładu podatkowego	233

ROZDZIAŁ 5**POLITYKA SPOŁECZNA: PAKT TWARDOWSKIEGO Z DIABŁEM**

Diabeł tkwi w szczegółach	260
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych: cuda, cuda... ..	264
Między Grecją a Nową Zelandią	266
<i>Exodus</i>	268
Ciśnienie na system zdefiniowanej składki	271
ZUS mały i mniejszy	274
Oddzielne garnuszki	280
Filary z papieru	284
Polityka senioralna na niby	287
Nagi król polityki rodzinnej	291
Osoby z niepełnosprawnością zepchnięte na margines	301
Wydmuszka systemu pomocy bezrobotnym	308
W globalnym wyścigu po talenty	314
Jak rozwiązać pakt z diabłem	318

ROZDZIAŁ 6**OŚWIATA: NA SKRAJU ZAŁAMANIA**

Darwinizm polskiej edukacji	345
Herbartowski skansen	348
Dobici COVID-em	354
Kamień u szyi samorządów	356
Niepraktyczna pragmatyka zawodu nauczyciela	359
Niewskrzesezone zawodówki	364
Rozwiązania: wilki społeczne i inni wizjonerzy	366

ROZDZIAŁ 7**OCHRONA ZDROWIA: POD ZNIECZULENIEM**

Zakłęty krąg	372
Ile PKB na zdrowie?	373
Znieczulenie płacowe	375
Szpitala w sieci... ..	378
... i w restrukturyzacji, której nie ma	383
Szalupy ratunkowe programów i pilotaży	391
Zapaść kadrowa	395
Żmudna informatyzacja	400
Lekowe dylematy	402
Jak uzdrowić ochronę zdrowia?	408

ROZDZIAŁ 8**WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI: INWAZJA PRAWO-NIEZALEŻNYCH**

Obrońcy ludu i nowa elita IV RP	425
Gwałty na Temidzie	427
Feniks z popiołów	440
Praca u podstaw	446

ROZDZIAŁ 9**SAMORZĄD TERYTORIALNY: PODMYTE FUNDAMENTY**

Jak być kochaną (partią)	461
Podatkowa żonglerka i rozchodząca się w szwach subwencja	463
Wajcha dotacji	470
Samorządowe ofiary trylematu wielkiej armii	476
Nieład przestrzenny	480
Śmieciowe fatum	494
Samorząd o silnych fundamentach	507
Zakończenie	524
Bibliografia	533

*Tym, którzy dostrzegają, że o ich szczęściu decydują
zarówno oni sami, jak i decyzje w sprawach publicznych.
Tym, którzy chcą te decyzje zrozumieć i mieć na nie wpływ.*

Wstęp

Dobrobyt stanowi jedną z najsilniejszych ludzkich aspiracji, determinującą rozwój cywilizacji od zarania dziejów. Pod jej wpływem zdecydowana większość z nas pragnie stabilności, bezpieczeństwa i zdolności zaspokajania swoich – niemal zawsze rosnących – potrzeb. Pragnienie to charakteryzuje ludzi bez względu na to, gdzie i kiedy żyją, pozostaje więc bardzo silne również w tych społeczeństwach, gdzie brakuje warunków do powszechnego dobrobytu. Tam jednak może ono zostać zaspokojone jedynie przez niektórych, a i oni z reguły cieszą się nim krótko. Jest tak dlatego, że cel ten stanowi co prawda efekt wysiłku każdej dążącej do niego osoby, ale trwale może zostać osiągnięty tylko wtedy, gdy sprzyja mu odpowiednia organizacja społeczeństwa.

Historia bliższa i dalsza pełna jest przykładów narodów, którym zła organizacja przekreśliła szanse na dobrobyt, mimo codziennej pracy tysięcy i milionów osób starających się go osiągnąć. Również polskie dzieje dostarczają przykładów takich długich epizodów. Zawsze towarzyszyły im nie tylko zbiorowe porażki, ale też pasma zgryzot i nieszczęść niezliczonej liczby konkretnych osób i rodzin.

O ile w bardzo wielu miejscach na świecie tak jest nadal, inne społeczeństwa zdołały zbudować dobrobyt i potrafią go powiększać, jeśli tylko kultywują te cechy swojej organizacji, dzięki którym wcześniej wypracowały fundamenty harmonijnego rozwoju. Z tych powodów mogą i powinny stanowić źródło inspiracji dla innych.

Ekonomiści dostrzegający, że dobrobyt to cel bardziej skomplikowany niż maksymalizacja PKB na głowę mieszkańca, podjęli próbę stworzenia nawiązującego do niego zestawienia społeczeństw świata. Nie przez przypadek nadali mu nazwę „Światowego Rankingu Szczęścia”.

Według wyników jego edycji z roku 2023, która obejmuje 137 krajów, najszczęśliwsi są Finowie, a dziewięć kolejnych miejsc zajmują: Duńczycy, Islandczycy, Izraelczycy, Holendrzy, Szwedzi, Norwegowie, Szwajcarzy, Luksemburczycy i Nowozelandczycy¹.

Oczywiście nie oznacza to, że wśród mieszkańców krajów znajdujących się najniżej w tym rankingu – a w roku 2023 są to mieszkańcy Demokratycznej Republiki Kongo, Zimbabwe, Sierra Leone, Libanu i, na końcu, Afganistanu – nie ma ludzi bardzo zadowolonych ze swojego życia, albo że wśród Finów czy Duńczyków nie zdarzają się przypadki osób zdesperowanych do tego stopnia, że targają się na swoje życie. Proporcje jednak między grupami szczęśliwych i nieszczęśliwych są w różnych

państwach wyraźnie inne dlatego, że dla trwałego, powszechnego dobrobytu niezbędne jest coś więcej niż suma indywidualnych wysiłków. To coś stanowi odpowiednia organizacja społeczeństwa, a to z kolei wymaga rządu będącego w stanie wzmacniać fundamenty zdrowych relacji gospodarczych i społecznych, postępującego w sposób pozwalający zwycięsko wychodzić z konfrontacji z coraz to nowymi wyzwaniami.

W najszcześniejszych społeczeństwach wysoki poziom oświaty i działania państwa wspierające innowacyjność tworzą warunki do powstania społeczeństwa opartego na wiedzy, a to oznacza, że dużą rolę w gospodarce odgrywają najbardziej produktywnie, najnowocześniejsze sektory, dające wysokopłatne miejsca pracy. Zatrudniane w nich osoby osiągają wysokie zarobki, a ponieważ ich proporcja wśród wszystkich pracujących jest duża, społeczeństwa te są bogate. Wykształcone społeczeństwa tworzą też sprawniej działające instytucje publiczne, potrafiące racjonalnie wychodzić naprzeciw wyzwaniom tworzonemu przez szybko zmieniający się świat.

Instytucje te zapewniają skuteczną ochronę przed trudnymi sytuacjami życiowymi i ułatwiają mobilność społeczną, czyli sukces życiowy pracowitym i zdeterminowanym osobom wywodzącym się z ubogich rodzin. Najszcześniejsze społeczeństwa, te o najwyższym poziomie szeroko pojętego dobrobytu, wyróżnia jednak nie tylko sama aktywność państwa na polu polityki społecznej, ale również – a może przede wszystkim – istnienie skutecznych mechanizmów przeciwdziałania jej wynaturzeniom szkodzącym teraz i w przyszłości. Najłatwiej zrozumieć to na przykładzie systemu emerytalnego, współcześnie tworzącego najbardziej kosztowną politykę publiczną. W państwach z dużym odsetkiem osób wykonujących wysokopłatne prace umysłowe, w których dominuje zdrowy styl życia, a służba zdrowia jest dobrze zorganizowana i wydajna, wydłużanie okresu aktywności zawodowej nie napotyka na istotny opór społeczny. W najszcześniejszych społeczeństwach przechodzi się więc na emeryturę w zaawansowanym wieku, co zmniejsza koszty działania państwowego systemu emerytalnego i zwiększa wypłacane emerytury. Pozbawia to emerytów trosk będących udziałem seniorów w innych krajach, chroniąc jednocześnie młodsze pokolenia przed nadmiernym ciężarem utrzymywania z pieniędzy publicznych zbyt dużej grupy niepracujących.

W kontekście pieniędzy publicznych istotne jest również to, że systemy podatkowe najszcześniejszych krajów są szczelne i wydajne. Niski poziom opodatkowania stanowi atut części z nich, choć w innych może on być wyższy bez wywoływania negatywnych reakcji społecznych lub gospodarczych, ponieważ w wykształconym społeczeństwie ze skutecznie działającymi instytucjami publicznymi łatwiej zyskać akceptację dla płacenia wyższych podatków kierowanych na powszechnie wspierane cele. Oprócz oświaty, pomocy społecznej czy służby zdrowia do celów tych należy

wymiar sprawiedliwości realizowany przez kompetentne sądy, a także efektywnie oraz szybko działające prokuraturę i policję. Sowiecie wspierany finansowo samorząd lokalny ułatwia rozwiązywanie u źródeł problemów najmocniej rzutujących na jakość codziennego życia mieszkańców, a silna partycypacja członków wspólnot lokalnych w podejmowanych na tym poziomie decyzjach wzmacnia w nich postawy obywatelskie i odpowiedzialność za dobro wspólne.

W każdym z najszcześniejszych państw bogaceni się jak największej części społeczeństwa służy rozwinięty i prężny system finansowy. Umożliwia on inwestorom pomnażanie majątku, dostarczając kapitału na rozwój najbardziej perspektywicznych pomysłów wzmacniających konkurencyjność gospodarki. Zwiększa pulę dobrze płatnych miejsc pracy. Analogicznie działa tam polityka energetyczna, konsekwentnie przedstawiana na tory zielonej transformacji. Gospodarki krajów na szczycie rankingu zyskują więc przewagę w postaci niskich cen energii, a ich mieszkańcy cieszą się czystym powietrzem i wodą, żyjąc w coraz większej harmonii z naturą.

Polskie społeczeństwo wypada blado nie tylko na tle tych najszcześniejszych na świecie, ale też zamieszkujących ościennie kraje Unii Europejskiej. O ile w najnowszej edycji „Światowego Rankingu Szczęścia” Niemcy zostali sklasyfikowani na miejscu szesnastym, Czesi na osiemnastym, Litwini na dwudziestym, a Słowacy na dwudziestym dziewiątym, Polsce przypadło miejsce trzydzieste dziewiąte. Polacy nie mają więc poczucia, że żyją w szczególnie dobrze rządzonej, prawidłowo zorganizowanym kraju, dającym stabilne podstawy realizacji talentów i aspiracji każdego obywatela, gdzie praca popłaca, a przyszłość będzie lepsza.

Tymczasem obiecywana w roku 2015 „dobra zmiana” stawiała sobie za cel właśnie budowę społeczeństwa, które osiągnie dobrobyt. Jak to się stało, że do tego nie doszło i jakie reformy są potrzebne, aby rzeczywiście w Polsce powstały stabilne fundamenty dobrobytu? Dziewięć rozdziałów, opisujących koleje najważniejszych dla naszego zbiorowego szczęścia filarów polskich polityk publicznych po roku 2015, udzieli odpowiedzi na to pytanie. Kolejno będą to cztery polityki gospodarcze: innowacyjności, energetyczna, wobec sektora finansowego i podatkowa; trzy odgrywające olbrzymią rolę dla szerszej pojętego dobrostanu społeczeństwa: polityka społeczna, edukacja i ochrona zdrowia; a także dwie o znaczeniu ustrojowym: wymiar sprawiedliwości i samorząd terytorialny.

Pierwszy rozdział dotyczy polityki innowacyjności. Choć ma ona fundamentalne znaczenie dla dobrobytu i perspektyw rozwoju całego społeczeństwa, a dokumenty takie jak „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” miały przekonać wyborców o zrozumieniu jej rangi na szczytach władzy, jej rzeczywistość nie napawa optymizmem. Chybione okazały się wielkie projekty inwestycyjne rządu. Upartyjnienie spółek

Skarbu Państwa i administracji rządowej sięgnęło wyżyn, stanowiąc dla całej gospodarki olbrzymie brzemie przeciwdziałające zwiększaniu jej innowacyjności. Do pewnego momentu lepiej na tym tle rysowało się wsparcie uczelni wyższych i nauki. Potem jednak władza zaczęła intensywnie stymulować wszystkie te procesy, które czynią z Polski innowacyjny zaścianek Europy.

Polityce energetycznej, o której mowa będzie w rozdziale 2, wojna w Ukrainie nadała szczególne znaczenie, boleśnie obnażając słabości wcześniejszych działań polskiego rządu. Stawiając, wbrew wyraźnym trendom światowym, na węgiel i utrudniając rozwój odnawialnych źródeł energii, popełnił on kolosalne błędy, które generują długotrwałe, bardzo wysokie koszty i wymagają pilnych korekt.

Rozdział 3 poświęcony został sektorowi finansowemu: kolejnej ofierze krótkowzrocznej polityki państwa. Choć kapitałiści – inwestorzy, maklerzy czy bankowcy – raczej nie wywołują pozytywnych skojarzeń, nie powinno to przesłaniać faktu, że od sprawnie, wydajnie i uczciwie działającego systemu finansowego zależy stan gospodarki i jakość tworzonych w niej miejsc pracy. To w sporej mierze bardzo dobrej kondycji i stabilności tego systemu zawdzięczaliśmy utrzymanie wzrostu gospodarczego podczas globalnego kryzysu kilkanaście lat temu, czego konsekwencją stały się mniejsze niż w innych krajach koszty społeczne załamania gospodarczego, do którego wtedy doszło. Później jednak utraciliśmy te atuty. W konsekwencji polski system finansowy w coraz mniejszym stopniu pełni swoją podstawową funkcję, polegającą na transferze kapitału od posiadających oszczędności do tych, którzy potrzebują go na inwestycje.

Rozdział 4 analizuje system podatkowy, gdzie po kilku latach sukcesów w uszczelnianiu źródeł dochodów budżetowych przysła kompromitacja związana z „Polskim Ładem”. Choć już wcześniej wydawało się, że polskie podatki przekroczyły wszelkie granice enigmatyczności i niespójności, „Polski Ład” udowodnił, że w tej dziedzinie zawsze może być jeszcze gorzej. Niejasne, skrajnie zagmatwane reguły podmywiają fundamenty gospodarcze państwa, wywołują perturbacje w prowadzeniu działalności gospodarczej i zmuszają przedsiębiorców do trwonienia zasobów na lawirowanie między rafami niespójnego systemu. Tu również konieczne są prawdziwe reformy, aby państwo mogło być oparte na silnych fundamentach.

Niezwykle trafna była intuicja architektów „dobrej zmiany”, by polityce społecznej – będącej przedmiotem rozdziału 5 – poświęcić szczególnie dużo uwagi. Jednak złe adresowanie i mała skuteczność podejmowanych działań ostatecznie przekształciły ją w system jałmużny służącej klientelizmowi politycznemu i wytworzeniu poczucia wdzięczności beneficjentów wobec rządu. Słabych czyni jeszcze słabszymi i bezbronnyymi, pogłębiając problemy społeczne, którym powinna

przeciwdziałać. W warunkach szybko przyspieszającego starzenia się społeczeństwa czeka ją zapaść i konieczność gruntownej przebudowy.

Rozdział 6 dotyczy oświaty – jednej z najbardziej niedocenianych i zaniedbywanych polityk państwa, w dłuższej perspektywie szczególnie mocno determinującej powszechny dobrobyt. Niewykształcone społeczeństwa są nie tylko uboższe, a więc narażone na więcej codziennych trosk materialnych, ale też dużo bardziej podatne na manipulacje ze strony polityków. Łatwiej jest je oszukiwać, odwołując się do niskich instynktów i uprzedzeń. Dlatego wszystko, co wydarzyło się w oświacie po roku 2015, powinno napawać głęboką obawą: od dramatu, jakim stała się likwidacja gimnazjów, przez coraz gorszą sytuację materialną nauczycieli i kultywowanie nauczania nieprzystającego do współczesnego świata.

Rozdział 7 prześledzi meandry polityki zdrowotnej. Tu krótko po roku 2015 nastąpił ciąg nieudanych eksperymentów wywołujących coraz głębszą frustrację zarówno pacjentów, jak i personelu medycznego. Gdy przyszła pandemia, publiczna ochrona zdrowia była w stanie przedzawałowym. Część zwiększonego w tym czasie zadłużenia publicznego skierowano na jej finansowe wzmocnienie, a „Polski Ład” miał pozwolić na trwałe zwiększenie strumienia środków publicznych przeznaczanych na świadczenia opieki zdrowotnej. Jednak brak realnych reform spowodował, że sektor ten przypomina dziurawe wiadro, a pomysły decydentów na jego uszczelnienie mają minimalne szanse powodzenia. Nie zmniejszą stopnia bezładu, w jakim pogrążyła się ochrona zdrowia.

Na koniec, po omówieniu głównych polityk gospodarczych i społecznych, przyjdzie kolej na dwa zagadnienia ustrojowe, które również mają istotne znaczenie dla dobrobytu i szczęścia społeczeństwa.

Wymiar sprawiedliwości, którego dotyczy rozdział 8, został po roku 2015 poddany najsilniejszej presji politycznej spośród wszystkich systemów państwowych. Podporządkowanie sądów i prokuratury ideologii oraz interesom grupy rządzącej, a także deprecjonowanie kwalifikacji moralnych sędziów doprowadziły do degrengolady i spadku efektywności tego filaru bezpieczeństwa prawnego obywateli. Choć szły z tym w parze większe nakłady finansowe, nie tyle służyły one unowocześnieniu i poprawie skuteczności działania tej polityki państwa, co budowie i tu podstaw klientelizmu politycznego. Osłabiono tym samym mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom władzy. A przede wszystkim spowodowano, że Temida stała się nierychliwa, choć sprawiedliwość wymierzona zbyt późno z zasady stanowi formę niesprawiedliwości.

Ostatni rozdział, 9, poświęcony został samorządowi terytorialnemu, gdzie również w ostatnich latach doszło do zapaści. Tak jak w wymiarze sprawiedliwości, niezależność działających w interesie społeczeństwa instytucji publicznych stała się

obiektem ataków. Dotyczy to zwłaszcza miast, gdzie ideologia polityczna i społeczna rządu znajduje najmniejsze poparcie. Ponieważ jednak w każdym współczesnym kraju aglomeracje stanowią istotną podporę całej gospodarki, starcia rządu z nimi nikomu nie wróżą dobrze, również małym gminom wspierającym „dobrą zmianę”. Problemy finansowe samorządów nie są też jedynymi, które narosły w ostatnich latach. Nakładają się na nie błędy w innych doniosłych dla wspólnot lokalnych obszarach, jak zagospodarowanie przestrzeni i odpadów komunalnych, o czym również mowa będzie w tym rozdziale.

Mimo wszystkich tych błędów wciąż możemy stać się jednym z najszczęśliwszych społeczeństw na świecie. Sposoby na to istnieją, w wielu przypadkach są na wyciągnięcie ręki. Aby zdać sobie z tego sprawę, należy zrozumieć kwestie niejednokrotnie trudne i szczegółowe. Jednak od tego w dużej mierze zależy, czy będziemy żyć w państwie funkcjonującym coraz lepiej, czy w drażonym coraz głębszymi problemami. Od tego zrozumienia musimy zacząć budowę rzeczywistego dobrobytu.

¹ J.F. Helliwell *et al.*, *World Happiness Report*, 2023, s. 34 [dostęp do wszystkich linków w książce 15.07.2023].

Rozdział 1

Polityka innowacyjności: w pułapkach niskiej kultury

Chcieliśmy jak najlepiej

Będąca podstawą ideologii gospodarczej realizowanej po roku 2015 „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”² opierała się na diagnozie pięciu pułapek, w które wpadła polska gospodarka we wcześniejszych latach. Pierwsza to pułapka średniego dochodu, która przejawia się wciąż niskim PKB i niewielkimi w porównaniu z najbardziej rozwiniętymi państwami świata zarobkami. Drugą jest pułapka braku równowagi, czyli uzależnienie od kapryśnego kapitału zagranicznego zamiast od będących stabilniejszą podstawą rozwoju oszczędności krajowych. Trzecią stanowi pułapka przeciętnego produktu, czyli niska innowacyjność wytwarzanych w Polsce towarów i usług oraz brak rodzimych firm podbijających międzynarodowe rynki. Czwarta to pułapka niekorzystnej demografii, a piątą są słabe instytucje publiczne.

Trudno odmówić tej ogólnej diagnozie słuszności, choć wymaga ona rozwinięcia. Jak wynika z doświadczeń innych krajów, z jednej strony w pułapki zdiagnozowane na początku „dobrej zmiany” wpadają niemal wszystkie państwa wydobywające się z biedy, a z drugiej jedyny sposób na ich uniknięcie stanowi nadanie absolutnego priorytetu w działaniach państwa innowacjom i inwestycjom nastawionym na rozwój. Dzięki tak zorientowanej polityce możliwe jest po pierwsze wyjście z pułapki średniego dochodu, bo najlepiej płatne są zawsze miejsca pracy w najbardziej innowacyjnych sektorach, powstałych dzięki przyszłościowym inwestycjom. Jeśli pracuje w nich duża część społeczeństwa, zaczyna ono należeć do najbogatszych na świecie. Po drugie, innowacje i inwestycje prorozwojowe napędzają eksport i pozwalają na akumulację kapitału w kraju, a więc uniezależniają gospodarkę od zagranicznych źródeł finansowania. One też pozwalają ominąć trzecią pułapkę – przeciętnego produktu – ponieważ tylko stale rozwijane towary i usługi mogą zachować konkurencyjność na międzynarodowych rynkach. Większa automatyzacja i umaszynowanie produkcji wymagają mniejszego nakładu pracy fizycznej, pozwalając wypracować większy

łączny dobrobyt bez dopływu dużej liczby nowych pracowników. W państwach o wysokim poziomie innowacyjności niekorzystna demografia nie hamuje więc tak odczuwalnie rozwoju jak w innych krajach, umożliwiając uniknięcie czwartej pułapki. Innowacje i inwestycje w sferze publicznej są też niezbędne, by wzmocnić instytucje realizujące wspólne potrzeby społeczeństwa, a zatem by uniknąć piątej z wymienionych pułapek rozwojowych.

Na przestrzeni ostatnich kilku wieków polityka gospodarcza skoncentrowana na tych priorytetach realizowana była przez wszystkie państwa dołączające do grupy tych najbogatszych, od Wielkiej Brytanii i Francji, przez Niemcy, Szwajcarię i państwa skandynawskie, po Japonię, Koreę Płd. czy Singapur. W Polsce rząd wybrany w roku 2015 obiecywał, że nasz kraj również znajdzie się w tym gronie. Starając się wpisać w ideę tzw. państwa przedsiębiorczego, którą po Wielkim Kryzysie Finansowym lat 2008–2009 popularyzowała np. charyzmatyczna ekonomistka z University College London, Mariana Mazzucato³, w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” obiecywano rząd, który działa strategicznie, długofalowo, systematycznie.

Poprzednikom zarzucono, że za ich czasów „państwo potrafiło mobilizować dostępne zasoby, aby doraźnie rozwiązywać pojawiające się problemy. Nie potrafiło jednak zapobiegać im lub minimalizować ich negatywnych skutków”⁴. Wcześniejsze rządy skrytykowane też zostały za „słabe wykorzystanie debaty strategicznej oraz dialogu społecznego, co przy prowadzeniu aktywnej polityki rozwoju jest kluczowym czynnikiem akceptacji zmian wprowadzanych przez rząd”⁵. Wszystko to miało się radykalnie zmienić już do roku 2020. Obiecywano eliminację braku koordynacji, tymczasowości działań, opóźnień. Deklarowano poprawę struktury gospodarki, aby zaczęły w niej dominować innowacje i inwestycje rozwojowe. Zapowiadano debatę strategiczną i dialog.

Do realizacji żadnej z tych deklaracji jednak nie doszło, a efekty „Planu na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” najlepiej oddaje powiedzonko Wiktora Czernomyrdina, premiera Rosji w latach 1992–1998: „Мы хотели как лучше, а получилось как всегда” („Chcieliśmy jak najlepiej, a wyszło jak zawsze”).

Coraz głębiej tkwimy w pułapce niekorzystnej demografii, ponieważ polityka społeczna – o której szerzej mowa będzie w rozdziale 5 – nie realizuje skutecznie swoich podstawowych funkcji. Kluczowe instytucje – od sądów po administrację rządową – uległy osłabieniu. Zdegradowana została oświata, mimo że bez stojącej na wysokim poziomie edukacji nie ma co marzyć o innowacyjnym społeczeństwie, którego podstawą zawsze musi być wiedza. Pogorszyła się jakość stanowionego prawa, a sejmowe *blitzkriegi* ujawniają prawdziwe oblicze „debaty strategicznej oraz dialogu społecznego”. Inwestycje zagraniczne przyciągają do Polski niskie koszty pracy i słaby

złoty, a nie wysoka innowacyjność i wydajność produkcji. Mocno w pułapkach średniego dochodu, braku równowagi i przeciętnego produktu kotwicy też Polskę schizofreniczna polityka energetyczna pozbawiająca gospodarke konkurencyjności.

Wszystkie te problemy zostaną szerzej omówione w kolejnych rozdziałach. Wcześniej natomiast warto przyjrzeć się temu, na ile skuteczne są inne działania państwa mające wspierać innowacje i inwestycje. Za czasów „dobrej zmiany” ich kołem zamachowym miały stać się megaprojekty inwestycyjne. Te jednak mniej przypominają działania najbardziej rozwiniętych krajów, a bardziej budowy z czasów Gierka. Następnie mowa będzie o oddziaływaniu państwa na gospodarke przez kontrolę nad firmami państwowymi, nieodmiennie potwierdzającym ponadczasowość *Kariery Nikodema Dyzmy* Tadeusza Dołęgi-Mostowicza. Zatrzymamy się przy agencjach publicznych i – szerzej – administracji państwowej. Wspieranie przez nie innowacji i inwestycji rozwojowych stanowi warunek poprawy koordynacji działań państwa oraz skupienia ich na celach długofalowych i systemowych. Jest więc niezbędne dla uniknięcia pułapki słabych instytucji. Tymczasem agencje wykonawcze i podległe rządowi urzędy niszczone są głębokim upolitycznieniem oraz, co z tym związane, nieracjonalnym zarządzaniem i niewłaściwymi bodźcami płacowymi. Konsekwencją tego stanowi apatia oraz brak perspektyw rozwoju rzesz zatrudnionych tam osób. Bardzo słabo rozwijają się też te perspektywiczne rynki, na których Polsce relatywnie łatwo byłoby zbudować przewagi konkurencyjne, jak ekologiczne rolnictwo i tzw. srebrna gospodarke. Marazm i prowincjonalność bardzo często dominują na polskich uczelniach, co aktywnie stymulują niedofinansowanie i kontrowersyjne inicjatywy ministerstwa odpowiedzialnego za naukę. To również ma kluczowe znaczenie z perspektywy innowacji i inwestycji rozwojowych, ponieważ nie ma co na nie liczyć bez stojących na wysokim poziomie badań naukowych.

Ostatecznie więc do polityki innowacyjności czasów „dobrej zmiany” odnieść można w całej rozciągłości zarzuty formułowane w „Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju” pod adresem poprzednich rządów: „w codziennej praktyce rządzenia dominowały działania ad hoc. Często podejmowane z opóźnieniem, nieskoordynowane i nie wpisujące się w spójną strategię planowanych zmian. W rezultacie punktowe działania nie przynosiły efektu dla realizacji celów wskazanych w strategiach. Nie zmieniały również struktury gospodarke na bardziej innowacyjną, efektywnie wykorzystującą dostępne zasoby”⁶.

Jak jednak będzie mowa w tym rozdziale, korekta nietrafionej ideologii gospodarczej, złego oddziaływania właścicielskiego na gospodarke, na agencje państwowe i administrację oraz realna reforma polskiej nauki wciąż są możliwe, choć trudniejsze niż wcześniej. Mają one krytyczne znaczenie dla całego społeczeństwa. Bez nich

innowacyjność i inwestycje nie mogą się rozwijać, skazując następne pokolenia albo na emigrację, albo na życie w państwie tkwiącym coraz głębiej we wszystkich pięciu pułapkach rozwojowych, które na początku swojej kariery politycznej tak trafnie zdiagnozował Mateusz Morawiecki.

Miraż megaprojektów

Kiedy w roku 2016 ówczesny wicepremier posłużył się prezentacją określającą założenia swojego planu gospodarczego, na pierwszym slajdzie zawarł cytaty z Piłsudskiego: „Polska będzie wielka albo nie będzie jej wcale”⁷. Zapewne miało to wzbudzić u odbiorców pozytywne patriotyczne skojarzenia, uzmysłowić skalę i dziejowe znaczenie „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Nawiązywało też do sposobu myślenia Eugeniusza Kwiatkowskiego, który – jako minister przemysłu i handlu w latach 1926–1930 – nadzorował budowę portu w Gdyni, a parę lat później, już jako minister skarbu, bardzo aktywnie wspierał prace nad Centralnym Okręgiem Przemysłowym.

Kwiatkowski stawiał na to, co współcześnie określa się jako megaprojekty: duże przedsięwzięcia inwestycyjne mające być kołem zamachowym gospodarki. Tą samą drogą chciał iść rząd powstały w roku 2015. Tak jak Kwiatkowski promował dwa główne przedsięwzięcia – jedno morskie (port w Gdyni), drugie lądowe (Centralny Okręg Przemysłowy) – tak na dwóch megaprojektach skoncentrowała się „dobra zmiana”. Pierwsze z nich – przekop Mierzei Wiślanej – miał przeciwdziałać marginalizacji portu w Elblągu, a przez to prowadzić do ożywienia gospodarczego północno-wschodniej części kraju, wspierając także tamtejszą branżę logistyczną, hotelarską i turystyczną. Aspiracją dużo kosztowniejszego drugiego pomysłu – budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego w Baranowie pod Warszawą – jest postawienie Polski w rzędzie krajów o najlepiej rozwiniętej infrastrukturze lotniczej i kolejowej.

Gdy jednak pomysłom tym przyjrzeć się bliżej, widać, że zamiast przyszłościowej wizji dominują w nich megalomania, niedostatki koncepcyjne i brak umiejętności wyciągania właściwych wniosków z popełnianych błędów.

Wielkość przeładunków w Elblągu wyraźnie zmalała w ostatnich latach, z 358 tys. ton w szczytowym roku 2014 do 125 tys. ton w roku 2021⁸, czyli dużo poniżej możliwości tego portu sięgających 1,5 mln ton. Według założeń planistów okresu „dobrej zmiany” ma to związek z koniecznością przepłynięcia statków przez część Zalewu Wiślanego kontrolowaną przez Rosję. Potwierdzeniem takiego wniosku miało być to, że podczas gdy w ostatnich latach port w Elblągu ulegał marginalizacji, ten w Gdańsku

bił kolejne rekordy przeładunków. Na przestrzeni lat 2014–2021 zwiększyły się one z 32 mln ton do 53 mln ton, by rok później skoczyć aż do 68 mln ton⁹. Przekop Mierzei Wiślanej, choć na tyle wąski, że nie mogą z niego skorzystać duże jednostki, miał umożliwić bliższą współpracę z Trójmiastem, uniezależniając polski port nad Zalewem Wiślanym od Rosji.

Od początku inwestycja ta nie miała jednak sensu ekonomicznego, ponieważ tańsze rozwiązanie niż przeładunek towarów z jednego statku na drugi stanowi ich transport lądem. W praktyce więc jedynym uzasadnieniem istnienia portu w Elblągu może być wymiana handlowa z Królewcem, do czego nie był potrzebny przekop Mierzei Wiślanej. To z tego powodu bardzo zmniejszyła się wielkość przeładunków po roku 2014, kiedy najpierw doszło do nałożenia na Rosję sankcji przez UE, a potem pojawiły się kontrsankcje: cła na towary (np. materiały budowlane) wcześniej eksportowane przez ten port. Zerwanie dwustronnych relacji handlowych po rosyjskiej agresji na Ukrainę było ostatnim gwoździem do jego trumny.

Nie zmieni tego współpraca bilateralna z innymi małymi portami bałtyckimi, np. duńskim Vordingborg, z którym Elbląg podpisał umowę partnerską w roku 2022. Nawet po zawarciu większej liczby takich porozumień kanał przez Mierzę Wiślaną może jedynie rozszerzyć listę tras wycieczkowych oferowanych turystom. To jednak z pewnością nie skompensuje ponad 2 mld zł wydanych na sam przekop i rozbudowę portu.

Drugi megaprojekt, dużo większy i ambitniejszy – budowa nowego portu lotniczego w Baranowie – zrealizować ma ambicje stworzenia nowego lotniska dla Warszawy, ze względu na bardzo szybko zwiększające się przed pandemią natężenie ruchu na Okęciu. W roku 2019 przez port ten przewinęło się niemal 19 mln pasażerów¹⁰, przy maksymalnej przyszłej przepustowości (i to po dokonaniu kolejnej przebudowy) na poziomie najwyżej 27–28 mln osób. Pozwalając na obsłużenie 40 mln pasażerów już w pierwszym etapie swojej działalności, lotnisko w Baranowie miałoby zaspokoić zapotrzebowanie stolicy na przewozy samolotowe przez kolejnych kilka dekad nawet w scenariuszu bardzo dynamicznie rosnącego popytu.

A plany idą jeszcze dalej: jako element projektu przewidziano budowę lub rozbudowę około 1800 km torów kolejowych promieniście odchodzących z Baranowa w dziesięciu kierunkach, co w praktyce prowadziłoby do przekształcenia tej miejscowości w komunikacyjne serce kraju. Samo lotnisko miałoby stać się istotnym punktem przesiadkowym na globalnej mapie lotów długodystansowych, dając PLL LOT przyczółek do światowej ekspansji. Liczono, że cała inwestycja, pierwotnie szacowana na 30–35 mld zł (z czego koszt samego lotniska to 16–19 mld zł), da kontrakty olbrzymiej rzeszy wykonawców i podwykonawców. Projektowany przy

lotnisku Airport City miałyby stać się źródłem nowych miejsc pracy w gastronomii, hotelarstwie i innych usługach związanych z lotnictwem.

Chodziło więc nie tylko o projekt infrastrukturalny, z którego mógłby być dumny Eugeniusz Kwiatkowski, ale też o stworzenie warunków do uczynienia z narodowego przewoźnika międzynarodowego czempiona, a przy okazji o udowodnienie zdolności rządu do realizacji skomplikowanego przedsięwzięcia wymagającego nie tylko olbrzymich środków, ale też niespotykanego wcześniej poziomu koordynacji działań.

Snując te wizje, nie liczono się z głosami tych, którzy alarmowali, że dominujące trendy w lotnictwie pasażerskim idą w kierunku regionalizacji i policentryzmu komunikacji, a nie bardzo daleko posuniętej centralizacji. Ignorowano sugerujących, że rozbudowa lotniska w Modlinie mogłaby stanowić dużo efektywniejszy – tańszy i szybszy – sposób na odciążenie warszawskiego Okęcia. Za problem nieistotny uznano przyszłość lotnisk w Radomiu (którego znaczną rozbudowę z dużymi fanfarami ogłoszono pod koniec roku 2020) i w Łodzi, choć po wybudowaniu Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK) obydwie straciłyby rację bytu.

Kwestie te z czasem rzeczywiście zaczęły blaknąć na tle innego zagrożenia, odgrywającego jeszcze istotniejszą rolę. Chodzi o opóźnienia w realizacji CPK i wiążące się z tym koszty. Kiedy w roku 2017 ówczesny Pełnomocnik Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego RP zapewniał, że „w 2019 r. ma być ogłoszony przetarg na pierwszy etap prac w trybie «projektuj i buduj»” oraz że „wbicie łopaty planujemy za cztery lata, a otwarcie po kolejnych sześciu latach, czyli w 2027 r.”¹¹, harmonogram prac był bardzo napięty, ale mógł wydawać się realny. Aby to ułatwić, przegłosowano pierwszą specustawę dotyczącą tej inwestycji¹². Wkrótce okazało się jednak, że przygotowania spowalniają. Z dużym opóźnieniem przystąpiono do studium wykonalności projektu i konkursu na koncepcję architektoniczną. Trzeba też było unieważnić przetarg na wybór wykonawcy master planu – kluczowego dokumentu wskazującego ostateczną lokalizację lotniska i dostosowującego jego przepustowość do prognoz ruchu lotniczego. Już wtedy – pod koniec roku 2020 – szanse na finalizację prac choćby z jedynie niewielkim poślizgiem stały się zupełnie iluzoryczne.

Choć jeszcze na wiosnę 2021 r. w programowym dokumencie PiS zawarto stwierdzenie, że „potencjał CPK pozwoli na stworzenie ponad 150 tys. miejsc pracy. Jednocześnie budowa CPK podniesie polski PKB szacunkowo nawet o 3,2 proc.”¹³, w rzeczywistości na tym etapie projekt mógł już tylko stać się studnią bez dna. Jak jasno pokazuje choćby przykład lotniska Berlin Brandenburg, uruchomionego prawie dekadę później, niż zakładano, duże opóźnienie w tego rodzaju przedsięwzięciu oznacza nie tylko stratę czasu, ale również – a może przede wszystkim – znaczący

wzrost kosztów, które w przypadku berlińskiego lotniska zwiększyły się z planowanych pierwotnie 2 do 7 mld euro. Przy tak dużej inwestycji jak CPK znaczne opóźnienie prac może mieć dużo poważniejsze konsekwencje, wręcz grożące paroksyzmami fiskalnymi i makroekonomicznymi.

Szybkie postępy widać tylko w liczbie zatrudnionych w spółce, która w mniej niż trzy lata urosła z kilkudziesięciu osób do prawie pięciuset na koniec roku 2021. Ani to, ani wysokie zarobki (średnio 13,2 tys. zł w roku 2021)¹⁴ nie wystarczyły jednak, by tempo prac mogło kogokolwiek pozytywnie zaskoczyć. Tymczasem, podczas gdy projekt w Baranowie nabiera opóźnień, na plan pierwszy wysuwa się inna działalność CPK, tym razem będąca wynikiem zmian ustawowych dokonanych latem 2022 r.¹⁵ Stworzyły one formalną podstawę przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego Polskie Porty Lotnicze S.A., obecnego udziałowca lotnisk regionalnych, w spółkę akcyjną, a następnie wniesienia akcji tej spółki do podwyższonego kapitału zakładowego CPK. Realizacja tych działań oznacza uzyskanie przez firmę odpowiedzialną za inwestycję w Baranowie wpływu na decyzje biznesowe szeregu portów stanowiących dla niej potencjalną konkurencję. To z kolei prowadzi do osłabienia obecnych fundamentów rynku przewozów lotniczych w Polsce, przy jedynie hipotetycznej zdolności państwa do zapewnienia dla nich realnej alternatywy. Podczas więc gdy CPK – pomnik „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” i jej główne infrastrukturalne ucieleśnienie – grzęźnie w życzeniowym myśleniu, braku finansowania i wynikających z tego opóźnieniach, realne podstawy poprawy jakości usług lotniczych i obniżenia ich cen zostały podminowane.

Ze spadochronem do spółek

Kiedy na początku roku 2019 tworzono spółkę Centralny Port Komunikacyjny, stanowisko prezesa powierzono w niej osobie, którą Wikipedia podsumowała w następujący sposób: „polski prawnik i urzędnik państwowy”¹⁶. Przed wyborami parlamentarnymi w roku 2015 kierowała ona Departamentem Studiów i Analiz Prokuratorii Generalnej i przewodniczyła jednej z prawniczych sekcji Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości. Po zmianie władzy zajmowała najpierw stanowisko wiceministra Skarbu Państwa, a następnie – przez chwilę – nawet głównego doradcy w gabinecie politycznym Prezesa Rady Ministrów.

Nie można więc zarzucić późniejszemu prezesowi CPK, że pojawił się znikąd. W sposób charakterystyczny dla osób zajmujących kluczowe stanowiska w spółkach kontrolowanych przez państwo łączył doświadczenie urzędnicze z zaufaniem

w obozie władzy. Co jednak ważniejsze, nie można mu też przypisać doświadczenia w zarządzaniu dużymi zadaniami inwestycyjnymi. Doświadczenie to, a właściwie jakiegokolwiek doświadczenie menedżerskie, zaczął zdobywać dopiero za sterami największego przedsięwzięcia budowlanego we współczesnej historii Polski, niezwykle trudnego nawet dla osoby o kompetencjach przez lata zdobywanych przy bardzo złożonych projektach biznesowych.

Przypadek ten obrazuje szerszy trend, charakterystyczny dla spółek Skarbu Państwa. Ich lejtmotyw stanowi obejmowanie funkcji menedżerskich przez odpowiednio politycznie ustosunkowane osoby, bez względu na ich wiedzę na temat danej branży i nawet jeśli nie posiadają podstawowego przygotowania do zarządzania jakąkolwiek firmą.

Oczywiście problem ten nie jest nowy. W końcu powiedzenie „Staszek chciał się sprawdzić w biznesie” ukuł nie prawnik polityk, lecz minister Skarbu Państwa w rządzie Leszka Millera. Proces ten wszedł natomiast w ostatnich latach na nowy poziom. Kolejny dobry jego przykład stanowi Polska Grupa Zbrojeniowa (PGZ), której rola niepomniernie wzrosła po wybuchu wojny w Ukrainie. Korporacyjnie to bardzo skomplikowany twór, z wianuszkiem spółek zależnych produkujących bardzo różne rodzaje broni. Odziedziczony po poprzednich rządach prezes PGZ zwolniony został pod koniec roku 2015, w pierwszej fali czystek w spółkach Skarbu Państwa. Zastąpił go prawnik będący na początku lat 90. szefem gabinetu Antoniego Macierewicza, który wcześniej miał pewne związki z biznesem, ale zupełnie innym: turystycznym i petrochemicznym. Gdy kilkanaście miesięcy później konflikt z politycznym patronem doprowadził do odwołania tej osoby, jej miejsce zajął kolejny prawnik i urzędnik. Co prawda za pierwszych rządów PiS pracował on w Ministerstwie Obrony Narodowej i Agencji Mienia Wojskowego, jednak nie miał doświadczenia w produkcji ani sprzedaży broni. Raczej nikogo nie może dziwić zarówno to, że na nowym stanowisku nie zagrzał długo miejsca, jak i to, że kolejny prezes, który zastąpił go już w roku 2018, też nie miał w tym sektorze żadnego doświadczenia. Poza sekretarzowaniem na początku lat 90. wojewódzkim strukturom Porozumienia Centrum, przed objęciem posady w PGZ był także członkiem zarządu NBP i (krótko) prezesem Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych. I on wkrótce został zmieniony. Jego następcą – samorządowcem i menedżer z sektora finansowego – to znów prawnik, w którego życiorysie nie ma niczego, co wskazywałoby na związki z branżą zbrojeniową aż do momentu objęcia fotela prezesa PGZ we wrześniu 2018 r. Po kolejnych kilkunastu miesiącach nie miało to już jednak znaczenia – na początku roku 2020 zastąpił go kolejny prezes. Ten wcześniej zajmował się produkcją słodczy i sprzedażą napojów gazowanych. Już za czasów „dobrej zmiany” był wiceprezesem Agencji Rozwoju

Przemysłu, dyrektorem w KGHM i przewodniczącym rady nadzorczej PKP S.A. Po roku na skutek przesunięcia sił politycznych w rządzie doszło do kolejnej roszady na najwyższym stanowisku zarządczym w PGZ. Na wiosnę 2021 r. przyszedł szósty już prezes od roku 2015, „polski polityk, prawnik, działacz Prawa i Sprawiedliwości”¹⁷, jak scharakteryzowała go Wikipedia. Podobnie jak jego poprzednicy, on też nie miał doświadczenia menedżerskiego przed wejściem do zarządu PGZ.

Przez cały ten czas politycy wymuszali na spółce kontrowersyjne działania, jak przejęcie upadającego Autosanu, co – od kiedy do tej transakcji doszło w roku 2016 – obciążyło całą grupę kilkudziesięcioma milionami złotych strat. Zarówno ten ruch, jak i karuzela na wyższych stanowiskach zadawały kłam zawartemu w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” stwierdzeniu: „konsolidacja państwowych spółek sektora obronnego w Polskiej Grupie Zbrojeniowej S.A. stworzyła podstawy silnego podmiotu, mogącego stać się regionalnym liderem w zakresie produkcji specjalnej”¹⁸. W rzeczywistości PGZ dryfowała, odstając coraz bardziej od zachodniej konkurencji.

Jak to jednak możliwe, że produkowana tam broń – zwłaszcza samobieżne armatohaubice Krab oraz przenośne przeciwlotnicze zestawy raketowe Piorun – sprawdziła się znakomicie na polu walki w Ukrainie, a prototypowemu Borsukowi, pływającemu, gąsienicowemu wozowi pola walki, wróży się sukcesy eksportowe i dużą rolę do odegrania w unowocześnieniu polskiej armii?

Kiedy na poziomie Grupy pracowała polityczna miotła, w niektórych zakładach posady zachowali kompetentni menedżerowie, do pewnego stopnia (i do pewnego czasu) ograniczając szkody spowodowane upolitycznieniem i wynikającymi z niego błędami decyzyjnymi. Najlepiej działającym zakładem PGZ – Hutą Stalowa Wola (HSW) – kierował nie kolejny „polski polityk, prawnik, działacz Prawa i Sprawiedliwości”, lecz inżynier, który zaczynał pracę jako konstruktor, stopniowo pnąc się po kolejnych szczeblach kariery, koordynując działania coraz większych zespołów i negocjując coraz bardziej skomplikowane kontrakty. Taka osoba zna arkana swojej branży, niuanse i wyzwania związane z produkcją i zbytem, a także wymaganiami klientów i ruchami konkurencji. Ma te kwalifikacje i to doświadczenie, które są niezbędne do rozwoju spółki w oparciu o racjonalną strategię.

Takich ludzi jest jednak w spółkach Skarbu Państwa coraz mniej. Prezes HSW podał się do dymisji latem 2022 r., kiedy rzecznik Agencji Uzbrojenia ogłosił zakup przez polską armię koreańskich armatohaubic K9 Thunder, stanowiących konkurencję dla Krabów, a zarządzający HSW ośmielił się skrytykować tę decyzję w mediach społecznościowych. Dla polityków decydujących o kontrakcie z koreańskim producentem istotne było to, że ten jest w stanie dostarczyć uzbrojenie szybciej i w większych ilościach niż HSW. Nie miało natomiast znaczenia, że przez wcześniejsze lata PGZ

zajmowała się głównie kolejnymi roszadami personalnymi, zamiast pracować nad zwiększeniem mocy produkcyjnych.

Inny z niekwestionowanych (i z czasem coraz bardziej nielicznych) fachowców w spółkach Skarbu Państwa, wieloletni prezes PKO BP, pożegnał się ze swoim stanowiskiem w równie bulwersujących okolicznościach rok wcześniej. To pod jego rządami bank ten przeszedł olbrzymią metamorfozę technologiczną, której symbolami stały się BLIK i Chmura Krajowa. Dzięki konsekwentnemu unowocześnianiu instytucja ta umocniła swoją pozycję na rynku i przez lata utrzymywała bardzo dobry wskaźnik ceny do wartości księgowej – jeden z kluczowych parametrów oceny wartości firmy. Kompetencje ani wyniki zarządzanej spółki nie miały jednak znaczenia, gdy na wiosnę 2021 r. Ministerstwo Aktywów Państwowych zmusiło go do rezygnacji ze stanowiska z zupełnie niemerytorycznych powodów¹⁹.

Upolitycznienie i wynikające z niego zła polityka kadrowa oraz niezdolność do skonstruowania i realizacji wiarygodnej strategii rozwoju powodują, że spółki kontrolowane przez Skarb Państwa są mało innowacyjne, często podejmują błędne decyzje inwestycyjne i nie optymalizują kosztów, co zmniejsza ich zdolność osiągnięcia zysków i ekspansji. Małą uwagę przywiązują do fundamentów ładu korporacyjnego, czyli równowagi pomiędzy interesami wszystkich podmiotów mających wpływ na funkcjonowanie firmy. Dążenie do tej równowagi bardzo łatwo zastępowane jest hegemonią ideologicznych i towarzyskich priorytetów grupy trzymającej władzę w państwie. Musi to prowadzić do decyzji niekorzystnych dla właścicieli – w pierwszej kolejności udziałowców mniejszościowych (w przypadku spółek notowanych na giełdzie), w drugiej głównego udziałowca, czyli podatników.

Podczas dokonywanej ponad dwie dekady temu częściowej prywatyzacji gospodarki zakładano, że temu negatywnemu procesowi będzie można zapobiec przez wprowadzanie na giełdę dużych pakietów akcji spółek Skarbu Państwa. Złe decyzje kadrowe, brak strategii, zawyżanie kosztów działalności i nieprzestrzeganie reguł ładu korporacyjnego prowadzą do spadku wyceny firmy, zmniejszając jej zdolność kredytową oraz zyski i ostatecznie motywując zarząd do korekty sposobu działania. Temu samemu celowi służyła demonopolizacja rynków zdominowanych przez firmy państwowe – jak energetyka czy finanse – czyli doprowadzenie do sytuacji, w której reguły konkurencji działałyby dyscyplinująco na właściciela większościowego (Skarb Państwa) i osoby obsadzone przez niego na najważniejszych stanowiskach menedżerskich. Jak zakładano, jeśli po urynkowaniu spółki wciąż kontrolowane przez Skarb Państwa byłyby zarządzane przez politycznych spadochroniarzy, wypadłyby z rynku.

Mało transparentne urynkowanie firm państwowych z początków transformacji i nierozliczone afery stały się pożywką dla teorii o korupcyjnym charakterze

każdej prywatyzacji, rozpowszechnianych przez etatystycznie myślących polityków. Teorie te padają na podatny grunt, kiedy w powszechnej opinii lepiej, jeśli polski majątek pozostanie w polskich rękach, a najlepiej, jeśli są to ręce polskich podatników. Przecież spółki Skarbu Państwa wypłacają swoje dywidendy do budżetu państwa. Może się więc wydawać, że im więcej własności państwowej w gospodarce, tym więcej środków na wydatki budżetowe można w ten sposób wygenerować.

Wpisując się w tę teorię, powiązana ze „Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” ideologia gospodarcza stawiała na repolonizację, czyli upaństwowienie części wcześniej prywatnych firm w sektorze bankowym i energetycznym, a także konsolidację i faworyzowanie kontrolowanych przez polityków firm w imię budowy międzynarodowych czempionów. Oparto ją więc na głębokiej nieufności do rynku i konkurencji oraz na przeświadczeniu, że polityka powinna nad nimi dominować.

Przeświadczenie to wydają się potwierdzać zyski generowane przez niektóre spółki kontrolowane przez Skarb Państwa. Największa z nich – PKN Orlen – wypracowała dla przykładu w roku 2022 astronomiczny zysk netto w wysokości 33,6 mld zł, trzykrotnie wyższy niż rok wcześniej. Ważniejsze od tego są jednak dwie inne kwestie.

Po pierwsze, Orlen, rozrośnięty na skutek połączenia z Grupą Lotos i PGNiG, stał się hegemonem polskiego rynku *oil&gas*. A takiemu zawsze łatwiej generować dodatkowe zyski, skoro ma silną pozycję względem klientów, zwłaszcza tych najbardziej rozproszonych, tankujących paliwo na stacjach. Po drugie natomiast – co nie mniej ważne – na państwowej własności w gospodarce podatnicy nic nie zyskują, ponieważ dywidendy wypłacane do budżetu państwa przez spółki Skarbu Państwa wykazują tendencję spadkową. Co więcej, wpływy z dywidend są mniejsze niż wartość dotacji z budżetu państwa do spółek kontrolowanych przez rząd. Podatnicy dopłacają więc do własności państwowej w gospodarce.

W roku 2015 wpływy Skarbu Państwa z tytułu dywidend i wpłat z zysku wyniosły 6,4 mld zł²⁰. Po kolejnych czterech latach, w roku 2019, stopniały do 3,5 mld zł²¹, mimo rozszerzenia, na skutek repolonizacji sektora bankowego, sfery własności państwowej w gospodarce i bardzo dobrej koniunktury gospodarczej. Przyjęta w tym samym roku ustawa nakazała przekazywać 30% każdej wypłaconej Skarbowi Państwa dywidendy Funduszowi Inwestycji Kapitałowych stworzonemu w celu nabywania przez Skarb Państwa akcji kolejnych spółek, czyli pogłębiania repolonizacji²². Z perspektywy podatników oznacza to, że na inne cele niż poszerzanie sfery gospodarczych wpływów polityków w gospodarce można przeznaczyć nie 100%, lecz 70% wpływów budżetowych z tytułu dywidend i wpłat z zysku. W 2021 r. wpływy z tego tytułu wyniosły niewiele ponad połowę tych z 2019 r.: 1,8 mld zł²³. W roku 2022, mimo olbrzymich zysków państwowych firm z sektora energetycznego, wpłaty z zysku, jakie otrzymał

Skarb Państwa, wyniosły jeszcze mniej: niecałe 1,7 mld zł²⁴. Tym samym dochody budżetowe z osiągane dzięki państwowej kontroli nad spółkami Skarbu Państwa nominalnie stopniały między rokiem 2015 a 2022 o niemal trzy czwarte, a zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2023 z grudnia 2022 r. opiewają na niewiele więcej: 2,2 mld zł. Nawet w wartościach nominalnych bardzo daleko im do wyników z 2015 r.

Podczas gdy wpłaty do budżetu państwa z tytułu dywidend zmalały, wypłaty dotacji dla spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa wzrosły. Dla przykładu, od roku 2017, kiedy dysponowanie Funduszem Reprywatyzacji służącym wypłatom odszkodowań za bezprawnie znacjonalizowane mienie przeszło w gestię ministra właściwego do spraw finansów publicznych²⁵, najpierw pozostające w jego dyspozycji środki w całości wydano na zakup dodatkowych akcji i udziałów w spółkach Skarbu Państwa, a następnie – gdy strumień finansowy wysechł (Fundusz Reprywatyzacji zasilany jest częścią wpływów z prywatyzacji; nie ma on więc dochodów, gdy państwo prowadzi odwrotną politykę) – wyemitowano dług publiczny na pokrycie służących temu wydatków. Łącznie do jesieni 2022 r. wydano w ten sposób, sprzecznie zresztą z przeznaczeniem Funduszu Reprywatyzacji, ponad 10 mld zł na dokapitalizowanie kilkunastu spółek Skarbu Państwa, od Polskiego Holdingu Hotelowego po CPK, PGE i Gaz-System²⁶.

Fundusz Reprywatyzacji nie jest jedynym wehikułem finansowym używanym w ostatnich latach do poprawy wyników finansowych spółek Skarbu Państwa przy pomocy środków publicznych. Coroczna dotacja, w formie tzw. rekompensaty za utracone wpływy abonamentowe, jaką otrzymuje Telewizja Polska, Polskie Radio i 17 regionalnych rozgłośni publicznych, wzrosła z 307 mln zł w roku 2017 do 1,26 mld zł dwa lata później. W kolejnych dwóch latach wyniosła 1,95 mld zł rocznie, a w latach 2022 i 2023 równo 2 mld zł. Aby podać jeszcze tylko jeden inny przykład: w roku 2021 Poczta Polska dokapitalizowano kwotą 190 mln zł. Na podstawie jednej ustawy otrzymała też 53 mln zł rekompensaty w związku z kopertowymi wyborami prezydenckimi, do których nie doszło²⁷, a inna zagwarantowała jej dodatkową coroczną dopłatę (697 mln zł w roku 2023, 593 mln zł w roku 2024 i 651 mln w każdym kolejnym do roku 2032) ze Skarbu Państwa²⁸.

Pieniądze podatników są więc wykorzystywane na wielką skalę do poprawy wyników finansowych spółek Skarbu Państwa. Ich politycznie umocowane zarządy wiedzą, że reguły rynkowe mają do nich ograniczone zastosowanie, a ryzyko wypadnięcia z rynku w praktyce nie istnieje. Mogą liczyć na premie zarówno wtedy, gdy na skutek koniunktury rynkowej udaje się osiągnąć dobre wyniki, jak i gdy wyniki te są słabe. W tym drugim przypadku warunek stanowią rządowe dotacje, ponieważ poprawiają wyniki finansowe, od których z kolei zależą premie zarządów.

Dla społeczeństwa oznacza to natomiast, że coraz większa część płaconych przez nie podatków przeznaczona zostaje nie na podstawowe funkcje państwa, lecz wypracowanie reguł rynkowych w wielu kluczowych sektorach.

Widać to doskonale w sektorze bankowym, gdzie zwiększenie sfery partyjnego oddziaływania przybrało szczególnie dużą skalę.

Na początku „dobrej zmiany” doszło do przejścia prywatnego Raiffeisen Leasing przez państwowy PKO BP, wchłonięcia części prywatnego BPH przez Alior Bank (którego największym udziałowcem jest kontrolowany przez rząd PZU), a także odkupienia – za 10,6 mld zł – pakietu 32,8% akcji Pekao S.A., drugiego największego banku w Polsce, od włoskiego UniCredit przez PZU i Polski Fundusz Rozwoju (PFR). Ówczesny wicepremier Morawiecki podkreślał, że „jeszcze 4–5 lat temu sektor finansowy był uzależniony od zagranicy w 75%, a w polskich rękach było 25%. Dzisiaj w polskich rękach jest już 52–53%, a w zagranicznych – 48%”²⁹. W kolejnych latach repolonizacja sektora bankowego dalej zresztą postępowała – jedynie między grudniem 2019 r. a grudniem 2021 r. udział kapitału zagranicznego w polskim sektorze bankowym zmalał z 46,3% do 42,7%³⁰. Trafniejszym niż „repolonizacja” określeniem byłaby przy tym „nacionalizacja”, ponieważ jej istotę stanowi zwiększenie roli instytucji zależnych od Skarbu Państwa (spółek akcyjnych kontrolowanych przez rząd oraz całkowicie państwowego BGK) na rynku finansowym, również kosztem polskiego kapitału prywatnego. W konsekwencji udział banków kontrolowanych przez Skarb Państwa w aktywach sektora wzrósł z 40% w roku 2019 do 46,2% dwa lata później, natomiast udział prywatnych polskich banków zmalał z 13,7% do 11,1%³¹.

Sytuacja Pekao S.A. szczególnie dobrze pokazuje, że z procesu tego nie należy się cieszyć. W roku 2015, kiedy bank ten pozostawał pod kontrolą włoskiego UniCredit, zysk netto przypadający na jego akcjonariuszy wyniósł łącznie 2,29 mld zł³². Siedem lat później, w roku 2022, zmniejszył się do 1,72 mld zł (w wartościach realnych, uwzględniających inflację, różnica ta jest jeszcze większa). W roku 2015 dywidenda na akcję wyniosła 8,7 zł, a siedem lat później była (znów w ujęciu nominalnym, nieuwzględniającym inflacji) o połowę niższa: 4,30 zł. Pogorszyła się też znacznie wycena akcji tego banku. O ile w połowie maja 2015 r. sięgnęła ponad 192 zł za akcję, dokładnie osiem lat później znajdowała się na poziomie 96 zł³³. Doszło do tego mimo wpompowania w Pekao S.A. przez instytucje finansowe zależne od polityków ponad 10 mld zł.

Jesienią 2019 r., kiedy bardzo słabe wyniki zrepolonizowanego banku doprowadziły do zmiany prezesa, wydawało się przez chwilę, że dojdzie tam do zwrotu w mało typowym dla spółek kontrolowanych przez państwo, prawidłowym kierunku. Stery objął wtedy znakomicie wykształcony bankowiec, od początku kariery

zawodowej związany z tą instytucją kredytową, piastujący również wysokie stanowiska menedżerskie we włoskim UniCredit za czasów, gdy bank ten był większościowym udziałowcem Pekao. Tego rodzaju doświadczenie najważniejszej osoby w organizacji pozwalało przypuszczać, że firma zacznie odnosić sukcesy.

Nie dano mu jednak szansy realizacji żadnej strategii naprawczej. Już po pół roku zastąpił go urzędnik państwowy, były podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, który nigdy nie pełnił funkcji menedżerskich w żadnej instytucji kredytowej, za to w wyborach parlamentarnych w roku 2019 (bez powodzenia) walczył o mandat posła z list partii rządzącej. Zarząd przekształcony został w pole ścierania się politycznych wpływów premiera, ministra sprawiedliwości i ministra aktywów państwowych. To z kolei zawsze oznacza, że o rozsadach na najwyższych szczeblach menedżerskich decydują przesunięcia w układzie między politycznymi protektorami osób zarządzających firmą, a nie kompetencje menedżerów i wyczucie rynku. Takie firmy nie mają szans na realizację jakiegokolwiek długofalowej, racjonalnej strategii.

Jak będzie o tym mowa w rozdziale 2, poświęconym energetyce, ten sektor również niszczy własność państwowa i wynikające z niej upolitycznienie. Wynikom finansowym i wycenom państwowych wytwórców energii elektrycznej oraz gazu ziemnego bardzo cięży uwikłanie w ratowanie górnictwa, pozbawiające sektor energetyczny środków na inwestycje w odnawialne źródła energii. Spośród głównych państwowych spółek losu tego oszczędzono jedynie Orlenowi i Lotosowi.

Brak wyraźnych postępów elektromobilności i realnych perspektyw jej budowy, przekładający się na całkowite uzależnienie transportu od ropy naftowej, ustabilizował nawet sytuację Orlenu na tyle, że spółka ta zyskała pozycję najbardziej hołubionego przez rząd polskiego czempiona. Wyniesienie jej do tej roli powierzono złotemu dziecku „dobrej zmiany” – osobie uosabiającej wszystkie cechy niezbędne do kariery menedżerskiej w ważnej spółce Skarbu Państwa. Co prawda jeszcze kilka lat wcześniej nie miał on nic wspólnego z przemysłem petrochemicznym, a główny punkt życiorysu stanowiło wójtowanie małej wiejskiej gminie, jednak już wtedy miał klarowne poglądy polityczne i nie wahał się ich manifestować. Przysłużył się też partii rządzącej dokonaniem po wyborach w roku 2015 czystek personalnych w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR). Za swoje zasługi wprost z ARiMR przesiadł się na fotel przewodniczącego rady nadzorczej państwowego LOTOS-u Biopaliwa sp. z o.o., a krótko potem został prezesem innej państwowej spółki – Energi. To z tego fotela katapultowano go na najwyższe stanowisko w Orlenie.

Brak doświadczenia i znajomości branży, w której działa firma, kompensował wyczuciem oczekiwań, jakie wynikają z ideologii gospodarczej rządu. Dzięki jego zabiegom na wiosnę 2020 r. Orlen stał się właścicielem 80% akcji Grupy Energa.

Niedługo później, w lipcu 2020 r., spółka uzyskała pozytywną warunkową decyzję Komisji Europejskiej na połączenie z Lotosem. Rozpoczęto też przygotowania do kolejnej fuzji – z PGNiG.

Premier uznał te zabiegi za „odważny kierunek rozwoju i budowy czempiona europejskiego w skali całej Europy, z ambicjami wychodzenia na inne rynki”³⁴. Za realizację takiej polityki prezes Orlenu nagradzany był przez media i organizacje gospodarcze. Już w roku 2018 otrzymał od „Gazety Bankowej” nagrodę Polskiego Kompas za „determinację i upór w budowaniu polskiego – międzynarodowego koncernu petrochemicznego”. Dwa lata później, kiedy Forum Ekonomiczne w Karpaczu przyznawało mu tytuł Człowieka Roku, Orlen zadeklarował ambitny cel klimatyczny, wpisując się w światowy trend w kierunku zielonej energii. To również zostało przyjęte z entuzjazmem przez wielu ekspertów związanych z branżą.

Przychody Orlenu ze sprzedaży zwiększyły się między rokiem 2020 a 2021 o 52% (z 86,2 mld zł do 131,3 mld zł), a wynik EBITDA – czyli zysk operacyjny przed opodatkowaniem i odsetkami – prawie się podwoił (wzrost z 10 mld zł do 18,4 mld zł). Rok 2022, kiedy spółka ta połączyła się z PGNiG, okazał się dla niej jeszcze lepszy. Główne parametry finansowe skokowo się poprawiły: przychody ponad dwukrotnie (do 277,6 mld zł), a EBITDA prawie trzykrotnie (do 54,3 mld zł)³⁵.

Zmiany te częściowo wynikały z wchłaniania przez Orlen innych państwowych spółek, a częściowo ze zbiegu niezależnych od niego czynników, które były tak samo dla niego korzystne, co przemijające. Bardziej więc jego kondycję niż te wskaźniki ilustruje zmiana kursu akcji. W dniu 6 lutego 2018 r., gdy Daniel Obajtek obejmował funkcję prezesa, akcje płockiego koncernu wyceniane były na 99 zł. Dokładnie pięć lat później, 6 lutego 2023 r., wycena ta wynosiła jedynie 62 zł, a więc nominalnie o ponad jedną trzecią mniej³⁶. Gdyby nie krociowe zyski spowodowane nadzwyczajnymi okolicznościami w okresie kryzysu energetycznego, wycena akcji największego polskiego czempiona byłaby z pewnością jeszcze niższa. Rynek dostrzega więc, że realizowane przez Orlen przejęcia, podobnie jak upolitycznienie i niski poziom ładu korporacyjnego, stanowią jeden z głównych balastów, a nie sposób na przyspieszenie rozwoju spółki.

Zakup przez Orlen Energi na wiosnę 2020 r. był kołem ratunkowym dla przejmowanego, a nie działaniem zwiększającym potencjał innowacyjny lub inwestycyjny przejmującego. We wcześniejszych latach Energę osłabiło zarówno zaangażowanie kapitałowe w Polską Grupę Górniczą, jak i typowa dla spółek Skarbu Państwa polityka kadrowa. Kiedy w kwietniu 2020 r. Orlen stawał się jej większościowym udziałowcem, na fotelu prezesa znajdowała się szóstą osobą od czasu zmiany rządu w roku 2015 (a kolejne dwie pełniły funkcję p.o.)³⁷. Karuzela zmian kadrowych kręciła się

więc wyjątkowo szybko nawet jak na standardy spółek Skarbu Państwa, uniemożliwiając w praktyce jakiegokolwiek racjonalne zarządzanie. Jeden z prezesów z tego okresu wpadł nawet na pomysł, by w trakcie swojego (bardzo zresztą krótkiego) urzędowania zawierzyć spółkę „Bożej Opatrzności i Matce Najświętszej Gromniczej”³⁸, ale do cudu nie doszło. Kiedy Orlen ją przejmował, wycena akcji Energi znajdowała się poniżej 8 zł, podczas gdy dokładnie pięć lat wcześniej – w kwietniu 2015 r. – sięgnęła poziomu prawie 27 zł za akcję³⁹. Dzięki temu cena stawała się dla nabywcy bardzo atrakcyjna. Rewersem tego były jednak straty akcjonariuszy mniejszościowych oraz słaba kondycja i potencjał kupowanej firmy po kilku latach bardzo kiepskiego zarządzania.

PGNiG, inny obiekt akwizycji Orlenu, również został zaangażowany w ratowanie górnictwa, najpierw przejmując polskie elektrociepłownie szwedzkiego koncernu Vattenfall (Vattenfall Heat Poland SA), a następnie – przez zależną spółkę PGNiG Termika S.A. – stając się największym akcjonariuszem Polskiej Grupy Górniczej. Oznaczało to osłabienie biznesu importu i dystrybucji gazu ziemnego oraz utrudniało realizację jakiegokolwiek klarownej strategii spółki w odniesieniu do głównego obszaru działalności. Część zysków generowanych na rynku gazu ziemnego przekierowano na pokrycie strat w górnictwie. Zamiast na wczesnym etapie inwestować jak prywatna zagraniczna konkurencja w odnawialne źródła energii, PGNiG zmuszono do dotowania produkcji węgla.

Rok 2020 przyniósł wyraźną poprawę rentowności tego koncernu, którego zysk EBITDA wzrósł do 13 mld zł (z 5,2 mld zł w roku 2019). Jeszcze lepszy okazał się rok 2021, kiedy zysk EBITDA wyniósł 15,6 mld zł⁴⁰. Przyczynił się do tego zarówno wygrany w roku 2020 międzynarodowy arbitraż gospodarczy z Gazpromem, co zasiłowało spółkę kwotą 6 mld zł, jak i wzrost niepokoju na rynkach w okresie poprzedzającym wojnę w Ukrainie. W pierwszej połowie 2022 r., czyli bezpośrednio przed finalizacją fuzji, PGNiG i Orlen wygenerowały jedną czwartą wszystkich zysków spółek notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych (GPW).

Nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w wycenie producenta i dystrybutora gazu ziemnego, która zmalała z około 6,5 zł za akcję latem 2015 r. do 5,15 zł pod koniec października 2022 r., kiedy po raz ostatni handlowano nimi na GPW w Warszawie. Walnie przyczyniło się do tego rozkręcenie po roku 2019 karuzeli na stanowisku prezesa (od początku „dobrej zmiany” do roku 2020 zajmowała je ta sama osoba, natomiast przez kolejne niemal trzy lata, do momentu przejęcia przez Orlen, doszło do trzech zmian) i całkowite podporządkowanie decyzji biznesowych woli decydentów politycznych, skutkujące spodziewanym przez rynek przerzuceniem na spółkę części kosztów wzrostu cen gazu i niekorzystną wyceną spółki na potrzeby

fuzji. W momencie połączenia PGNiG nie było też firmą na zaawansowanym etapie zielonej transformacji, lecz koncernem wydobywczym starej generacji, specjalizującym się w kopalinach – gazie ziemnym i węglu – od których świat coraz szybciej odchodzi.

Połączenie dwóch takich firm nie zapowiada innowacyjnego skoku. Choć strategia Orlenu zakłada zeroemisyjność w roku 2050, przejęcie PGNiG w żaden sposób nie ułatwi osiągnięcia tego celu, skoro branże, w których się specjalizuje, są mocno emisyjne. Integracja firm tkwiących w kilku różnych schyłkowych biznesach wydobywczych w momencie, kiedy wiodący światowi producenci nie zapowiadają dopiero odejścia od nich, lecz zmiany takie już od lat realizują, nie stanowi recepty na budowę nowoczesnego, ważnego gracza rynkowego. W ten sposób może tylko powstać mało efektywny, poddany presji politycznych zwierzchników moloch, któremu wraz z odwracaniem się rynków od kopalnych surowców energetycznych coraz trudniej będzie utrzymać rentowność.

Niewiele lepiej pod tym względem rysuje się przejęcie przez Orlen Lotosu – innej spółki z branży petrochemicznej – które nastąpiło w sierpniu 2022 r., kilkanaście miesięcy przed wchłonięciem PGNiG. Hipotetycznie fuzja ta mogłaby pozwolić zarówno obniżyć nieco koszty finansowania, jak i połączyć budżety oraz wysiłki kierowane na rozwój innowacji, skoro obydwie firmy działają w tej samej branży. Jednak potencjał technologiczny Lotosu nie był na tyle duży, by jego przejęcie przez Orlen mogło stanowić istotne wzmocnienie w walce z zagranicznymi konkurentami. Inaczej byłoby, gdyby którykolwiek z tych dwóch koncernów posiadał istotne przewagi, np. rozwinięte technologie morskiej energetyki wiatrowej, lub gdyby wdrażał już technologie jądrowe czy wodorowe. Ale tak nie jest – obydwie spółki tkwią w tradycyjnym przemyśle petrochemicznym. Obydwie opanowali menedżerowie z układu polityczno-towarzystkiego. Żadna nie jest nowoczesną korporacją zarządzaną przez najwyższej klasy specjalistów potrafiących kształtować międzynarodowe trendy rynkowe.

Dlatego z dużym przymrużeniem oka należy traktować wypowiedź premiera Morawieckiego z lata 2020 r.: „przejęcie Grupy Lotos przez PKN Orlen i planowane przejęcie PGNiG to przełomowy proces, którego efektem ma być zwiększenie konkurencyjności całej polskiej gospodarki”⁴¹. Trudno spodziewać się, by połączenie firm działających w schyłkowych branżach rzeczywiście mogło doprowadzić do tego rezultatu. Na pewno natomiast zmniejszy oddziaływanie rynku kapitałowego na połączony twór, a to nigdy nie poprawia konkurencyjności. Dlatego niepokój, a nie radość musi budzić fakt, że przed formalnym połączeniem z Lotosem w sierpniu 2022 r. Skarb Państwa posiadał 27,5% akcji PKN Orlen. Po tej fuzji udział ten wzrósł do 31,1%, a po połączeniu z PGNiG w listopadzie tego samego roku znaczenie Skarbu Państwa w rozbudowywanym koncernie wzrosło do 49,9%⁴².

W efekcie realizowanych przez Orlen przejęć nie może powstać dynamiczny koncern o przewagach konkurencyjnych dających mu szansę podboju międzynarodowych rynków, o technologiach wyprzedzających poczynania konkurentów albo o spójnej długofalowej strategii realizowanej przez menedżerów o kompetencjach wyższych niż ich kolegów z wiodących światowych firm. Politycy mogą w ten sposób stworzyć najwyżej amalgamat, zlepek firm z różnych branż, w różnej kondycji finansowej, które łączy państwowy właściciel największej części akcji, a przez to również upolitycznienie i wynikająca stąd podatność na ekstrawagancje kadrowe, złe zarządzanie oraz niski poziom ładu korporacyjnego. Tego rodzaju molochy tkwiące w schyłkowych sektorach nie są w stanie konkurować na międzynarodowych rynkach ze sprawnie zarządzanymi, dynamicznymi firmami prywatnymi o łatwiejszym dostępie do lepiej funkcjonujących rynków kapitałowych, od lat już podążającymi w kierunku transformacji energetycznej, którą Orlen i PGNiG odkryły bardzo niedawno.

Do tego jednak ostatecznie zawsze sprowadza się upolitycznienie gospodarki, w każdym jej sektorze. Innowacje stanowią jedno z podstawowych narzędzi walki konkurencyjnej. Ale walka konkurencyjna zanika, kiedy władza zawłaszcza rynki przy pomocy spółek Skarbu Państwa. Wraz z nią maleje potrzeba innowacji i inwestycji, a koszty antyrynkowych działań polityków ostatecznie spadają na ogół społeczeństwa.

Agencje publiczne – chęci niezłe i gorsze

O ile ingerencja własnościowa państwa w gospodarkę niszczy innowacyjność, to finansowe i organizacyjne wsparcie młodych, dopiero rozwijających się rynków przez instytucje państwowe może stanowić istotny element ich inkubacji. Aby jednak przyniosło ono zakładane rezultaty, musi być realizowane kompetentnie, przy pomocy wystarczająco elastycznych mechanizmów. „Dobra zmiana” miała je zbudować. W „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” obiecywano: „zmobilizowany zostanie kapitał dla rozwoju, nastąpi zwiększenie stopy inwestycji i poprawa ich jakości, przy większym wykorzystaniu środków krajowych (wzrost stopy inwestycji z 20,1% w 2015 r. do 22–25% w 2020 r. i utrzymanie w 2030 r. na poziomie 25%). Koordynację wsparcia inwestycji rozwojowych zapewni Polski Fundusz Rozwoju. Będzie on inwestował w zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy kraju, uzupełniając zaangażowanie sektora prywatnego w zaspokajaniu potrzeb polskich przedsiębiorstw oraz wspierając priorytetowe segmenty gospodarki. Jego narzędzia będą wykorzystywane do realizacji kluczowych dla rozwoju Polski programów rządowych”⁴³.

Spektakularny spadek poziomu inwestycji, jaki nastąpił w kolejnych latach, i stopniowe przekształcanie PFR z narzędzia animacji nowoczesnych rynków w defensywny instrument transferów niemających wiele wspólnego z innowacjami pokazują, jak bardzo rzeczywistość rozminęła się z założeniami „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Z perspektywy polityki innowacyjności bardziej niepokojące jest jednak co innego: inne instytucje państwa mające wspierać innowacje i inwestycje radzą sobie wyraźnie gorzej.

Powołanie do życia w roku 2019 tzw. systemu instytucji rozwoju, czyli Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, było samo w sobie bardzo racjonalnym posunięciem. Pozwoliło na integrację rozproszonych i niezależnie wcześniej działających instytucji – PFR, Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) i Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. (PAIH) – w jedną sieć. Przez ustawowe powierzenie PFR zadania koordynacji procesu definiowania i realizacji strategii całej grupy⁴⁴ możliwe stało się powiązanie różnego rodzaju wsparcia tworzących ją instytucji publicznych w dość spójną całość. Powstało kilka nowatorskich programów, jak „Start in Poland”, który integruje doradztwo i instrumenty finansowe oferowane przez sam PFR (PFR Ventures, PFR Starter, Projektanci Innowacji PFR, Szkołę Pionierów PFR czy Pierwszy Biznes – Wsparcie w Starcie) z działaniami PARP w ramach programu akceleracyjnego ScaleUp i służącymi wspieraniu ekspansji zagranicznej mechanizmami stworzonymi przez PAIH (jak Doradztwo Lokalizacyjne czy Mosty Technologiczne).

Pożyteczna okazała się działalność PFR Ventures na rynku start-upów. Jego zaangażowanie kapitałowe zwiększyło zainteresowanie inwestycjami w polskie młode spółki technologiczne również prywatnych funduszy *venture capital* i przyczyniło się do bardzo dużego wzrostu kwoty łącznych inwestycji w nie jedynie na przestrzeni lat 2018–2022 – z poziomu 35 mln euro do 775 mln euro⁴⁵. W transakcjach na rynku *venture capital* w roku 2022 zagraniczni inwestorzy prywatni wyłożyli 48% łącznego kapitału, a PFR – 31%⁴⁶.

Mimo to Polska plasuje się na bardzo odległym, dwudziestym czwartym miejscu w UE pod względem innowacyjności. Gorzej wypadają tylko Rumunia, Bułgaria i Łotwa⁴⁷. Kiepsko wygląda zwłaszcza umiędzynarodowienie polskiej nauki, innowacje (produktowe i biznesowe) polskich małych i średnich firm, poziom zatrudnienia w innowacyjnych firmach, a także ekologicznie zrównoważony rozwój⁴⁸. Na tle innych słabnie też polskie otoczenie rynku start-upów. W roku 2020 Polska zajęła dwudzieste siódme miejsce na świecie w wiodącym corocznym rankingu jakości tego otoczenia. Dwa lata później osunęła się na miejsce trzydzieste trzecie. Jak podsumowali tę

zmianę autorzy zestawienia, „podczas gdy w ubiegłym roku (2021) rezultat Polski był w tej samej kategorii co Włoch, Norwegii czy Czech, w tym roku wszystkie te kraje zwiększyły dystans do Polski i istnieje realne ryzyko dalszego pogorszenia tego wyniku”⁴⁹. Ryzyko to jeszcze wzrosło, gdy spowolnienie na rynku *venture capital*, jakie w roku 2022 nastąpiło na całym świecie, wywołało hamowanie również w Polsce. Innowacyjność przeżywa więc regres, a istnienie PFR nie robi pod tym względem istotnej różnicy. Jak to możliwe?

We wszystkich technologicznie rozwiniętych państwach wsparcie nowych rozwiązań produkcyjnych i organizacyjnych stanowi fundament całej polityki gospodarczej, a nie cel działania pojedynczych agencji o ostatecznie ograniczonym wpływie na rzeczywistość. Polityka realizowana w Polsce dużo większy nacisk kładzie na wsparcie najmniej konkurencyjnych branż, a także zawodowo zdezaktywowanej części społeczeństwa. Skutkuje to zjawiskami, którym poświęcone zostały rozdziały 2 do 5: opóźnianiem przekształceń strukturalnych w energetyce, traktowaniem po macoszemu rynku finansowego, systemem podatkowo-składkowym wspierającym najmniej produktywne firmy i samozatrudnionych oraz olbrzymimi transferami socjalnymi. Swoją rolę odgrywa też negatywna rola spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa oraz wynikające stąd złe decyzje kadrowe, brak strategii i niski poziom ładu korporacyjnego. Innowacyjności nie wspiera wreszcie to, o czym mowa będzie jeszcze w tym rozdziale: degrengolada w administracji rządowej i nie-odmagania polskich uczelni. Procesy te składają się na potężny nurt utrudniający wzrost poziomu innowacji i produktywnych inwestycji. Jakielkolwiek pozytywne działania Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju są w porównaniu z nimi błahostką.

Na dodatek tylko ich część służy rzeczywistemu unowocześnieniu gospodarki. Inne wpisują się w rachubę opartą na politycznym życzeniowym myśleniu. Bardzo dobry tego przykład stanowi ratowanie przez PFR prywatnej wcześniej PES-y Bydgoszcz. Kilka lat temu, po okresie dynamicznego rozwoju, temu producentowi pojazdów szynowych w pewnym momencie niebezpiecznie spuchł portfel opóźnionych i generujących straty kontraktów. Zawarta w roku 2018 umowa przewidywała za-inwestowanie w niego przez PFR docelowo 300 mln zł w zamian za blisko 100% akcji, co ułatwiło też PES-ie pozyskanie finansowania rynkowego. Jak wówczas zapowiadano, po tym zastrzyku gotówki firma miała już w kolejnym roku wykazać pozytywny wynik finansowy, a potem radzić sobie jeszcze lepiej. Jak w roku 2018, przy okazji podpisania wspomnianej przed chwilą umowy, mówił prezes PFR, „naszym celem strategicznym jest dalsza konsolidacja sektora kolejowego, zarówno w Polsce jak i za granicą, w celu budowy znaczącej na światowym rynku przemysłowej grupy, a następnie pozyskanie prywatnego partnera”⁵⁰.

Plany te zaczęły się komplikować, gdy w roku 2019 spółka musiała ponieść konsekwencje finansowe wcześniej podpisanych i niezrealizowanych kontraktów. Jej strata, zamiast ulec redukcji, powiększyła się ponad trzykrotnie w porównaniu z rokiem wcześniejszym⁵¹. Kolejnej wiosny doszło do ponownej wymiany prezesa i ogłoszenia nowej strategii, a także zawarcia z PFR kolejnej umowy – tym razem pożyczki odnawialnej na 750 mln zł. W roku 2020 wyniki finansowe spółki zaczęły się poprawiać (strata netto wyniosła 73 mln zł, przy dodatnim wyniku operacyjnym EBITDA na poziomie 5,1 mln zł), a prezes PFR snuł wizje wejścia PES-y na rynek budowy pojazdów zasilanych wodorem i dostarczania składów szybkich pociągów obsługujących nowe trakcje powiązane z Centralnym Portem Komunikacyjnym. Kolejny rok, 2021, znów jednak przyniósł stratę (taką jak rok wcześniej: 73 mln zł), mimo że według założeń przyświecających wcześniejszemu zaangażowaniu kapitałowemu PFR miała w roku 2021 od dwóch lat wykazywać zysk. Podejmując decyzję o ratowaniu tego producenta taboru, wyraźnie nie doszacowano związanych z tym ryzyk, a właściwie je zignorowano.

W roku 2018 trudności przechodziła nie tylko PESA, ale też inny prywatny producent taboru transportowego – Solaris – który również odnotował wtedy bardzo wysoką stratę, w wysokości 339 mln zł. Miał on jednak też w zanadru szereg atutów, w tym zaawansowane technologicznie produkty i bardzo dobrą pozycję na szeregu rynków europejskich. To one zadecydowały o wykupieniu go przez potężny hiszpański CAF i przesądziły o pokaźnych zyskach, jakie spółka ta zaczęła przynosić niewiele później (122 mln zł w roku 2021). O ile więc prywatni inwestorzy wiedzieli, że Solaris szybko wyjdzie z tarapatów, dostrzegali też, że w PES-ę nie należy inwestować. Prywatne pieniądze trzymały się z dala od drugiej z tych spółek. Państwowy fundusz tego rodzaju oporów nie miał, ryzykując nie środki prywatne, tylko publiczne.

Oprócz przejścia kontroli nad niedomagającym producentem pojazdów szynowych, PFR zaangażował się też finansowo w – mało udaną, jak była o tym mowa nieco wcześniej – nacjonalizację banku PEKAO S.A. (doszło do niej w konsorcjum z kontrolowanym przez państwo PZU; PFR za swoją część zapłacił 4,1 mld zł, z czego 3,1 mld zł stanowił kredyt uzyskany od kontrolowanego przez państwo PKO BP), a także w kolejną: przejście Polskich Kolei Linowych będących właścicielem siedmiu kolejek i wyciągów górskich.

Wydatki poniesione na te cele – które wielokrotnie przewyższały pożyteczne zaangażowanie PFR w polskie start-upy – miały bardzo mało wspólnego z innowacyjnością i inwestycjami rozwojowymi. Stanowiły jednak tylko preludium do dużo bardziej defensywnych działań, kiedy fundusz ten rzucony został w wir ratowania firm wpadających w pułapkę płynnościową w trakcie pandemii.

Za powierzeniem mu tej misji przemawiało to, że ponoszone przez niego wydatki nie obciążają budżetu państwa, a więc też nie zwiększają deficytu budżetowego. Ale stało za tym również uzasadnienie ekonomiczne. Jak na początku pandemii twierdził sam PFR, Tarcza Finansowa – główne działanie antykryzysowe rządu, zasilane środkami o wartości prawie 100 mld zł, którego organizację powierzono właśnie temu funduszowi – „przyczyni się do powrotu polskich firm na ścieżkę rozwoju”⁵². Uznano więc, że zakrojone na wielką skalę wsparcie płynnościowe wzmocni rozwój społeczno-gospodarczy kraju w nadzwyczajnych okolicznościach, jakie zaistniały.

Jednocześnie jednak ten antykryzysowy program rządu był w nieunikniony sposób defensywny. Służył przeciwdziałaniu skokowi bezrobocia i załamaniu się konsumpcji, a nie zwiększeniu produktywności przedsiębiorstw czy unowocześnieniu struktury gospodarki. Najbardziej produktywne branże usługowe już wcześniej w dużej mierze oparte były na elektronicznych kanałach komunikacji i odmiejszczonej organizacji pracy, a więc to nie one stały się głównymi ofiarami pandemii. Podobnie sprawa się ma z najbardziej nowoczesną, zautomatyzowaną działalnością produkcyjną. Firmy z najbardziej przyszłościowych i technologicznie zaawansowanych sektorów – jak tworzenie gier komputerowych czy handel elektroniczny – z reguły nie odnotowały w pandemii spadków obrotów. Odczuli je natomiast szczególnie mocno przedsiębiorcy o niewielkiej dochodowości, zwłaszcza z branż wymagających dużego nakładu nisko wykwalifikowanej siły roboczej, jak turystyka, gastronomia czy handel detaliczny.

Z jednej więc strony płynnościowe wsparcie gospodarki było uzasadnione szczególnymi problemami, jakie w warunkach kryzysu firmy napotykają w pozyskaniu finansowania zewnętrznego. Z drugiej działania tego rodzaju zawsze petryfikują zastaną strukturę rynku. Gdy dominują mało produktywne, mało dochodowe, niewiele inwestujące i mało dynamiczne podmioty, ciężar finansowy nałożony na barki podatników – obecnych i przyszłych – nie służy głównie poprawie innowacyjności gospodarki ani inwestycjom prorozwojowym, lecz utrzymaniu na rynku słabszych firm, aby ich masowe zniknięcie nie doprowadziło do skokowego wzrostu bezrobocia. W bardziej innowacyjnej gospodarce zaangażowanie PFR jako agencji zarządzającej programem pomocy płynnościowej utrwałaby korzystną strukturę rynku. Ale ponieważ polska jest relatywnie mało konkurencyjna, taką jej strukturę ugruntowały działania ratunkowe.

Symbol pułapki, w jaką wpędziło to Grupę PFR, stanowi tzw. Polityka Nowej Szansy – program uruchomiony wczesną jesienią 2020 r. przez Agencję Rozwoju Przemysłu. Jak ujęto to na jej stronie internetowej, „instrument ten «jest odpowiedzią

na potrzeby firm, które znalazły się w trudnej sytuacji ekonomicznej i wymagają wsparcia w procesie zmian»⁵³. Jego budżet, wynoszący 1,2 mld zł rozłożonych na okres dziesięciu lat, ma służyć ratowaniu, restrukturyzacji lub likwidacji przedsiębiorców znajdujących się „w trudnej sytuacji ekonomicznej” z powodu szeroko ujętych „trudności społecznych lub niedoskonałości rynku”, jak ujmuje to odnosząca się do niego ustawa⁵⁴. Wsparcie zaplanowano jednak nie tylko dla tych firm, które w tarapaty wpędziła pandemia, a przed nią dobrze sobie radziły, były wydajne i miały dobre perspektywy rynkowe. Również, a właściwie przede wszystkim, zaadresowano go do tych, których pomysł na biznes nie wypalił. Danie im „nowej szansy” z zasady nie może doprowadzić do eliminacji prowadzących do tego błędów. Pozwala natomiast trwać na rynku, na koszt podatnika.

Choć z czasem działania defensywne Grupy PFR zaczęły dominować nad promocją najbardziej przyszłościowych firm i inwestycji, pod względem formy i sposobu działania fundusz ten różni się na korzyść od innych agencji państwowych. Jest tworem zbliżonym do struktur korporacyjnych, w relatywnie niewielkim stopniu zbiurokratyzowanym, czyli posiadającym zdolność elastycznego reagowania na zmiany w otoczeniu.

Inne agencje państwowe wpisują się w zupełnie inny model. Są zbiurokratyzowanymi, skostniałymi twórcami niezdolnymi do szybkiego, sprawnego i wydajnego działania. Duża część z nich posiada rozbudowane struktury tworzone na anachronicznych wzorcach lat 90., z rozdętymi kadrowo centralami oraz wianuszkami oddziałów terenowych i zamiejscowych, co w praktyce jedynie utrudnia zarządzanie i zwiększa liczbę posad do obsadzenia przez grupę aktualnie trzymającą władzę w państwie.

W kolejnych rozdziałach mowa będzie o dwóch z nich: Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (w rozdziale 2) i Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (w rozdziale 5). Utworzone na początku transformacji ustrojowej, obydwie oparte zostały na logice nieprzystającej do aktualnych standardów technologicznych i organizacyjnych. W zderzeniu z COVID-19 swoją niewydolność udowodniła też Agencja Rezerw Materiałowych. Rynek okazał się ostatecznie dużo pewniejszym źródłem zaopatrzenia w wyroby pierwszej potrzeby niż ociążała agencja państwowa.

Inne jeszcze skupisko topornych agend ma związek z rolnictwem. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, która pośredniczy w dystrybucji środków trafiających do rolników w ramach polityki rolnej UE, jest łakomym kąskiem dla każdej kolejnej władzy w kraju. Inne dwa źródła politycznych synekur – Agencję Nieruchomości Rolnych i Agencję Rynku Rolnego – zastąpiono w roku 2017 jednym

Krajowym Ośrodkiem Wsparcia Rolnictwa (KOWR), któremu podporządkowano nie tylko kilka oddziałów terenowych i kilkadziesiąt biur zamiejscowych, ale też ponad trzydzieści spółek hodowli koni i innych zwierząt, stad ogierów oraz spółek hodowli roślin⁵⁵. Nie zmieniło to na lepsze natury tej zbiurokratyzowanej i upolitycznionej, skrajnie niewydolnej agencji mającej bardzo mało wspólnego z innowacyjnymi technologiami rolniczymi. Jej sytuacji nie poprawia też szybka rotacja na stanowisku dyrektora generalnego.

Perypetie podległej KOWR stadniny koni w Janowie Podlaskim stanowią kwintesencję problemów generowanych przez upolitycznienie państwowych agencji wykonawczych i podległych im podmiotów. Choć do zwolnienia wieloletniego prezesa tej stadniny, Marka Treli, doszło jeszcze w roku 2016, zanim powstał KOWR, głęboka zapaść stadniny nastąpiła, gdy agencja ta już istniała. W roku 2020 głośne stało się znaczne pogorszenie standardów pielęgnacji koni, a w marcu 2023 r. wybuchł otwarty protest pracowników, po tym jak na stanowisko prezesa powołano osobę, której wcześniejsza praca w innych stadninach podległych KOWR budziła wiele zastrzeżeń.

Podobny regres oraz dysfunkcja charakteryzują wiele innych rządowych agencji i funduszy. Ma to fundamentalne znaczenie dla rozwoju gospodarczego, ponieważ, jak trafnie zauważyli autorzy „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”: „słabość instytucjonalna to czynnik, który w dużej mierze pogłębia skalę negatywnego oddziaływania wszystkich pozostałych barier wzrostu”⁵⁶. Agencje wykonawcze przyczyniają się do tej słabości, gdy kluczem doboru na najważniejsze stanowiska zarządcze nie są wiedza, kompetencje i doświadczenie, tylko polityczno-towarzyskie koneksje. A ponieważ w Polsce to te ostatnie czynniki odgrywają pierwszoplanową rolę, agencje rządowe nie stanowią kompetentnie zarządzanych źródeł innowacji i inwestycji służących realizacji zbiorowych potrzeb, lecz są ociężałymi i zbiurokratyzowanymi dinozaurami istniejącymi głównie po to, by rozszerzyć liczbę posad do obsadzenia przez nominatów partii aktualnie rządzącej w państwie.

Potencjał nieoczywistych innowacji

Obecne fundusze i agencje państwowe nie potrafią też prawidłowo zdiagnozować nowych obszarów, instrumentów i instytucjonalnych ram wsparcia, dzięki którym polski model gospodarczy – bazujący na nakładzie pracy bardziej niż kapitale powiązanych z zaawansowanymi technologiami – stanowiłby fundament innowacyjności. Przykładami dwóch takich rynków są rolnictwo ekologiczne i tzw. srebrna gospodarka.

Gdy, w dużej mierze dzięki dotacjom z UE, polscy rolnicy przechodzili zmiany związane z uprzemysłowieniem i mechanizacją produkcji, w cywilizacyjnie najbardziej rozwiniętych krajach rosła rola rolnictwa ekologicznego, ze względu na szybko zwiększający się popyt na jego produkty. Jej następstwem stanowi wzrost powierzchni upraw ekologicznych w tych krajach, gdzie rolnicy mogą liczyć na wszechstronne kompetencyjne wsparcie tego procesu przez państwo. W roku 2020 tego rodzaju uprawy pokrywały 26% wszystkich użytków rolnych w Austrii, 22% w Estonii i 20% w Szwecji⁵⁷. Tymczasem w Polsce udział ten – 3% – należał do najniższych w UE.

W dużej mierze odpowiadają za to zaniedbania rządu. Jak w raporcie opublikowanym jesienią 2019 r. zauważyła NIK, „Polska ma potencjał, aby stać się znaczącym podmiotem na europejskim rynku żywności ekologicznej, ale dynamiczny rozwój sektora rolnictwa ekologicznego wymaga istotnego wsparcia państwa”⁵⁸. Tego wsparcia natomiast brakuje. NIK tak podsumowała swoją ocenę działań rządu w tej sferze w latach 2014–2018: „realizacja zadań na rzecz rozwoju rolnictwa ekologicznego oraz wprowadzania do obrotu handlowego produktów rolnictwa ekologicznego nie była prawidłowa. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi podejmowane w tym zakresie nie były spójne i skuteczne”, w wyniku czego „liczba producentów ekologicznych zmniejszyła się o 19,2%, powierzchnia upraw ekologicznych – o 26,3%, a zwiększenie o 88% liczby przetwórci związane było m.in. ze wzrostem importu surowców ekologicznych z innych krajów Unii Europejskiej oraz z państw trzecich”⁵⁹.

Bardzo zła kondycja tego rynku stanowi pochodną szerszego problemu braku wsparcia innowacyjności całego sektora rolnego. W praktyce nie funkcjonuje doradztwo rolnicze ani rozwój materiału siewnego. Państwo nie udostępnia rolnikom wiedzy ani technologii pozwalających na rzeczywiście nowoczesną produkcję, tworzenie kooperatyw czy spółdzielczych giełd rolnych między producentami i przetwórcami. Nie promuje krótkich łańcuchów sprzedaży między wytwórcami a ostatecznymi nabywcami produktów rolnych ani nie wspiera tworzenia internetowych aplikacji służących jako platformy takiej sprzedaży. Jeśli powstają innowacyjne rozwiązania, jak np. stworzony przez start-up AgronetPRO inteligentny system integrujący modułowe czujniki polowe i stacje pogodowe z aplikacją do monitorowania stanu upraw i zarządzania nimi, dzieje się to mimo braku wsparcia ze strony państwa, a nie dzięki niemu. Symptomatyczne jest też, że to nie agencje rządowe stoją za takimi inicjatywami jak System Produkcji Biologizacyjnej – służący poprawie dbałości o biologię gleby wykorzystywanej do produkcji rolnej – lecz prywatna fundacja. Również inne ciekawe projekty o dużym potencjale dla innowacyjności sektora rolnego – jak e-targ Pora na Pola czy zdecentralizowana giełda lokalnej żywności DeFood – realizowane są bez wsparcia państwa.

Tymczasem KOWR zajmuje się – poza nadzorowaniem kilkudziesięciu państwowych spółek rolnych (oraz zatrudnianiem sympatyków partii rządzącej) – niemal wyłącznie dzierżawieniem i sprzedażą gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Za pieniądze z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) stworzył platformę informatyczną obecnie wykorzystywaną przez Giełdowy Rynek Rolny Towarowej Giełdy Energii S.A., gdzie handluje się pszenicą, żytem, kukurydzą i rzepakiem. Jednak inicjatywa ta ma bardzo ograniczone znaczenie i nie jest w stanie istotnie wesprzeć innowacyjności sektora, mimo że to właśnie obiecuje nazwa Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa.

Zielonej transformacji w rolnictwie nie przyspieszy też uchwalona w połowie roku 2022 ustawa o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej⁶⁰. Wprowadza ona dopłaty do materiału siewnego, ale nie tylko ekologicznego, lecz również tzw. elitarnego i kwalifikowanego, które z reguły nie mają nic wspólnego z produkcją ekologiczną. Określa też wymogi dla ekologicznej produkcji rolnej i jej certyfikacji, wydawania związanych z tym zezwoleń i nadzoru nad rynkiem. Tym samym dąży do wyeliminowania nadużyć, co uznać należy oczywiście za słuszne. Gorzej, że nie przewiduje żadnego sposobu skompensowania producentom ekologicznym kosztów związanych z nałożonymi na nich nowymi wymogami, przez co ich konkurencyjność względem innych producentów musi ulec pogorszeniu, nie polepszeniu.

Inne pomysły na wsparcie rolnictwa również mają mało wspólnego z rozwojem jego ekologicznej części. W wersji Krajowego Planu Odbudowy (KPO) z połowy 2022 r. na działanie nazwane „inwestycje na rzecz dywersyfikacji i skracania łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz budowy odporności podmiotów uczestniczących w łańcuchu”⁶¹ zapisano niebagatelną kwotę 1,27 mld euro. Jednak jeszcze ważniejsze jest to, że środki te sfinansować miałyby bazowe inwestycje – od tworzenia lokalnych centrów przechowalniczo-dystrybucyjnych, przez dotowanie przydrożnych warzywniaków, zakup maszyn i urządzeń do przetwarzania, przechowywania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych, po wymianę dachów w gospodarstwach rolnych, słupów nośnych na plantacjach chmielu czy rekompensat za likwidację produkcji zwierzęcej z powodu ochrony przed rozprzestrzenianiem się zakażeń. Z realnymi innowacjami działania te mają niewiele wspólnego.

Inna branża, która przy odpowiednim wsparciu państwa może – zaskakująco na pierwszy rzut oka – stać się źródłem inwestycji rozwojowych, to ta związana z usługami opieki nad seniorami. Często określa się ją mianem srebrnej gospodarki. W gospodarczo bardziej od Polski rozwiniętych krajach dynamicznie poszerza się np. rynek zielonej opieki: opiekuńcze gospodarstwa rolne łączące pobyt z terapią, kontaktem z naturą i aktywnością przy drobnych pracach ogrodowych. Tego typu

oferta byłaby oczywiście niedostępna dla zdecydowanej większości polskich emerytów i nie do nich przede wszystkim – przynajmniej na najwcześniejszym etapie rozwoju rynku – powinna zostać skierowana. Jednak Polska, zwłaszcza północna i zachodnia, mogłaby stać się atrakcyjnym miejscem pobytu emerytów z bogatych państw europejskich.

Rozbudowa komercyjnie świadczonych usług „srebrnej gospodarki” pozwalałaby na ekspansję polskich firm na rynku, który co prawda nie charakteryzuje się szczególnie wysoką produktywnością, jednak będzie szybko rozwijał się w najbliższych dekadach ze względu na szybkie starzenie się europejskich społeczeństw. Swoje znaczenie ma też to, że zlokalizowany byłby na mniej zurbanizowanych terenach, co przeciwdziałałoby ich marginalizacji gospodarczej, aktywizując zawodowo mieszkańców (głównie kobiety), generując transfer wiedzy i dodatkowe dochody budżetowe zarówno dla państwa, jak i społeczności lokalnych. Inaczej niż kosztowne, megalomańskie projekty w rodzaju przekopu Mierzei Wiślanej lub budowy megalotniska, działania państwa wspierające rozwój sektora usług opieki nad seniorami zaspokajałyby realne potrzeby i dawały realne korzyści.

Nowotwór w administracji państwowej

Problem zapadania się w pułapkę słabych instytucji dotknął całej administracji państwowej, mimo że zdemotywowani urzędnicy i niedoinwestowane urzędy nie tylko same nie są źródłem innowacji i inwestycji, ale też utrudniają je firmom i branżom, na które oddziałują.

Szczególnie niepokojące jest to w przypadku korpusu służby cywilnej, czyli najważniejszej grupy urzędników szczebla centralnego oraz rządowej administracji terenowej – łącznie około 120 tys. spośród około 430 tys. osób zatrudnionych w administracji publicznej. Jak mówi Konstytucja i poświęcona służbie cywilnej ustawa, formacja ta powstała „w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa”⁶². Rzeczywistość zawsze wyraźnie odbiegała jednak od tego wzorca. Każda opozycja zarzucała aktualnemu rządowi działanie sprzeczne z tymi wymogami, aby po objęciu władzy od razu podejmować działania mające ulokować „swoich” na wyższych stanowiskach. W ciągu dwóch dekad poprzedzających rok 2015 jedynie po zmianie rządu w roku 2001 nie doszło do przyjęcia nowej ustawy reorganizującej służbę cywilną, a tym samym pozwalającej na łatwą wymianę kadr. Pierwsza uchwalona została w roku 1996⁶³, za rządów lewicy. Już dwa lata później, kiedy rządziła prawica, jej miejsce zajęła

nowa ustawa⁶⁴. Krótko po pierwszym objęciu władzy przez PiS w roku 2005 wcześniejsze przepisy o służbie cywilnej znowu poszły do lamusa⁶⁵, a po kolejnych dwóch latach (i kolejnej zmianie rządów) przyszedł czas na czwartą ustawę⁶⁶.

Realia te wyraźnie rozmijały się z napomnieniami Trybunału Konstytucyjnego, który zwracał uwagę, że apolityczność służby cywilnej stanowi warunek jej profesjonalizmu. Jak podkreślał w orzeczeniu z roku 2003, Konstytucja „nakazuje ustawodawcy takie ukształtowanie organów funkcjonujących w służbie cywilnej, które wyeliminuje oddziaływanie o charakterze politycznym. Neutralność polityczna korpusu służby cywilnej stanowić ma gwarancję, nieodzownej dla prawidłowego wykonywania zadań państwa, stabilności kadry urzędniczej w sytuacji zmieniających się w demokratycznym państwie rządów. Jedną z wartości wynikających z powołania korpusu służby cywilnej jest perspektywa zapewnienia profesjonalnej, stabilnej i odpowiedzialnej obsługi aparatu państwowego oraz interesantów administracji”⁶⁷.

Konstytucja, ustawa ani orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego same w sobie nie mogą jednak zmienić kultury władzy, a ta w polskich warunkach oparta była i jest na braku wiary w wystarczającą gorliwość wyższych urzędników nienależących do kręgu osób zaufanych grupy aktualnie trzymającej władzę w państwie. Podejrzeniom o sabotaż kadr odziedziczonych po poprzednikach na ogół towarzyszy niechęć do osób niezależnych, zdolnych do kwestionowania zasadności działań przełożonych. W takich warunkach ludzie lojalni wobec władzy wypierają profesjonalistów, jeszcze bardziej utrwalając cały ten destrukcyjny proces.

Ze względu na stanowiącą jego podstawę kulturę nigdy w Polsce rzeczywistości nie odpowiadał archetyp urzędnika, który dzięki rosnącej wiedzy, doświadczeniu i umiejętnościom pnie się po kolejnych szczeblach kariery, by jako jej zwieńczenie osiągnąć stanowisko dyrektorskie. Fikcją jest on również dlatego, że nigdy nie istniał spójny system podwyższania kwalifikacji korpusu służby cywilnej. Nie była realizowana żadna konsekwentna polityka przeciwdziałania przerostom zatrudnienia. Problemy te nasiliły się, kiedy po roku 2011 doszło do zamrożenia płac w budżetówce mimo ich wzrostu w gospodarce. W kolejnych latach ideał wysoko wykwalifikowanego, kompetentnego i zmotywowanego członka służby cywilnej w szybkim tempie ustąpił miejsca coraz głębszej pauperyzacji i frustracji rzesz biurokratów funkcjonujących w otoczeniu, które wspiera uległych i politycznie dobrze ustosunkowanych, a nie merytorycznie najlepszych.

Pierwotnie przeciwdziałać temu miała procedura konkursowego naboru i obejmowania w tym samym trybie wyższych stanowisk, połączona z lepszymi zarobkami niż w reszcie administracji publicznej. Krótko po wyborach w roku 2015 wyeliminowano jednak konkursy na wyższe stanowiska w służbie cywilnej⁶⁸. Celem tej

zmiany było oczywiście pozbycie się z administracji rządowej elementów ideologicznie niepewnych i stworzenie przestrzeni dla osób darzonych zaufaniem przez partię rządzącą. Przestrzeń tę poszerzono zresztą nie tylko w wyniku czystki, która nastąpiła niedługo później, ale też na skutek skokowego zwiększenia liczby wyższych stanowisk. Na początku roku 2016 było ich 1580⁶⁹. Siedem lat później – z początkiem roku 2023 – liczba ta wzrosła ponad dwukrotnie, do 3630⁷⁰. Zatrudnienie na nie odbywa się nie tylko bez konkursu, ale nawet bez informacji o naborze na stronie internetowej urzędu.

Bezceremonialne upolitycznienie i uzależnienie awansów od czynników pozamerytorycznych nie może oczywiście wytworzyć warunków do poprawy innowacyjności sfery publicznej ani koncentracji nakładów na inwestycjach rozwojowych. W tak działającym systemie konformizm i służalczość wypierają profesjonalizm i niezależność myślenia. Na dowolne stanowisko dyrektorskie trafić może osoba bez odpowiedniego wykształcenia, wiedzy ani doświadczenia. Brak gwarancji wysokich kwalifikacji zawodowych na tym szczeblu w nieunikniony sposób obniża też poziom tych kwalifikacji poniżej. W takich warunkach najbardziej kompetentne i niezależne osoby, chcące rozwijać się zawodowo i móc z tego rozwoju czerpać korzyści, znajdują się na ogół na kursie kolizyjnym z mniej kompetentnymi przełożonymi. Muszą albo wtopić się w przeciętność, albo odejść do sektora prywatnego, gdzie ich wysiłki zostaną bardziej docenione.

Upolitycznienie i coraz gorsze na tle gospodarki wynagrodzenia urzędników niemających wystarczających politycznych koneksji doprowadziły do wyraźnego spadku zainteresowania pracą w służbie cywilnej, z oczywistymi konsekwencjami dla kwalifikacji i kompetencji zasilających ją osób. Przy niewielu chętnych znaczenie praktyczne tracą też konkursy na niższe stanowiska, utrzymane mimo eliminacji tych na wyższe. Podczas gdy w roku 2013 o jedno miejsce w służbie cywilnej ubiegało się trzydziestu sześciu chętnych, w roku 2022 ich liczba spadła do jedynie pięciu⁷¹. Więcej niż połowa (53%) naborów realizowanych w roku 2022 zakończyła się nieobsadzeniem stanowiska⁷².

Oslabiono też status urzędników mianowanych: szczególnej kategorii w ramach służby cywilnej. Aby do niej wejść, konieczne jest pozytywne przejście postępowania kwalifikacyjnego organizowanego przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej (KSAP). Trzeba też zmieścić się w limicie mianowań ustanawianym corocznie ustawą budżetową. W pierwotnym założeniu perspektywa ta miała motywować urzędników do rozwoju. Jednak z czasem wyraźnie zredukowano limity mianowań, aby oszczędzić na dodatkach otrzymywanych po wejściu do tej grupy. W latach 2020 i 2021 w ogóle zawieszono postępowania kwalifikacyjne, pozwalając na uzyskanie statusu urzędnika

mianowanego jedynie absolwentom KSAP (30 osób rocznie). Choć w roku 2022 limit mianowań zwiększono do najwyższego od 2019 r. poziomu 245 osób, na początku roku 2023 było 7464 mianowanych członków służby cywilnej, o ponad 400 mniej niż trzy lata wcześniej (7890)⁷³.

Co jeszcze ważniejsze, wszystko to straciło istotne znaczenie praktyczne, ponieważ włączenie do grupy urzędników mianowanych oznacza obecnie jedynie odrobinę wyższe uposażenie. Na tym kończą się korzyści wynikające tej zmiany, skoro nie stanowi ona przepustki do objęcia stanowisk kierowniczych i dostępu do kluczowych decyzji.

Mianowanie nie może tym samym przeciwdziałać frustracjom jedynej grupy, która może być pewna statusu urzędników mianowanych, czyli absolwentów KSAP. Gdy powoływano tę szkołę do życia na początku lat 90., chciano stworzyć kuźnię profesjonalistów odpowiedzialnych za prawidłowe działanie państwa. Nadzieje te okazały się płonne – nigdy nie promieniowała ona szczególnie innowacyjnymi nowymi pomysłami na unowocześnienie administracji publicznej. Poza sporadycznymi programami współpracy z mało znanymi ośrodkami zagranicznymi (jak Argo Top Public Executive realizowany swego czasu wspólnie z jednym z uniwersytetów hiszpańskich) nie miała też nawet aspiracji do dania swoim studentom dostępu do wiedzy z pierwszej ręki o najnowszych światowych trendach w zarządzaniu sferą publiczną. Ale przez lata jej półtoraroczne studia stacjonarne kształcące przyszłych urzędników cieszyły się ogromnym zainteresowaniem, a o kilkadziesiąt miejsc na nich aplikowało nawet po kilkanaście razy więcej kandydatów.

Na początku „dobrej zmiany” liczba chętnych drastycznie spadła, z powodów zbliżonych do tych, przez które wśród pracowników służby cywilnej zmniejszyło się zainteresowanie mianowaniami: ukończenie KSAP dawało coraz mniej realnych korzyści. Jej absolwenci nie muszą odbywać tzw. służby przygotowawczej – wstępnego etapu w służbie cywilnej. Nie przechodzą też tzw. pierwszej oceny, a miejsce pracy w administracji rządowej wskazywane jest im przez rząd (formalnie przez premiera)⁷⁴. Ale nic z tego nie gwarantuje wynagrodzenia wyższego niż przysługujące innym urzędnikom na początku zatrudnienia – zbliżonego do płacy minimalnej – ani szybkiej ścieżki awansu. Ukończenie Krajowej Szkoły Administracji Publicznej może awans wręcz utrudnić, jeśli przełożony poczuje się zagrożony wyższymi kwalifikacjami i kompetencjami podwładnego. Odchodząc od konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, jedynie wzmocniono te tendencje, podobnie jak frustrację absolwentów KSAP. Zabrakło też pomysłu, jak unowocześnić funkcjonowanie tej szkoły i spowodować, by stała się źródłem innowacji organizacyjnych w administracji publicznej. W roku 2020 jeden z ekspertów tak podsumował jej sytuację: „KSAP nie

spełniła oczekiwań, które w niej pokładano. To miała być kuźnia urzędników wysokiej klasy, a przez kolejne rządy jest traktowana jak kula u nogi⁷⁵.

Niewłaściwe podejście do struktur administracyjnych przebija nie tylko z praktyki, ale i założeń programowych władzy państwa okresu „dobrej zmiany”. Symptomatycznie w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” zapisano: „zakłada się, że mobilizacja administracji na celu, jakim jest poprawa jakości instytucji oraz relatywnie wysoki wzrost produktywności w sektorze prywatnym, wymuszający podnoszenie jakości biurokracji, zapewni Polsce wyraźną poprawę w zakresie obciążenia regulacyjnego⁷⁶. Brak klarownych i uczciwych kryteriów awansu, brak bodźców do zwiększania kwalifikacji zawodowych i niskie płace większości urzędników oznaczają, że nie mogą zostać spełnione zupełnie podstawowe warunki „mobilizacji administracji na celu, jakim jest poprawa jakości instytucji”. Za bardzo dziwaczny należy też uznać wniosek, że wzrost produktywności (i wynagrodzeń) w sektorze prywatnym może „wymusić podnoszenie jakości biurokracji” oraz „poprawę w zakresie obciążenia regulacyjnego”. Jeśli już, należy się spodziewać odwrotnej relacji: anachronicznie działająca administracja – niezdolna do dotrzymania kroku rosnącej wydajności sektora prywatnego, doświadczająca ciągłego realnego spadku wynagrodzeń i odpływu zaangażowanych, wykwalifikowanych pracowników do sektora prywatnego – musi działać coraz gorzej. Proces ten osłabia instytucje publiczne, pogarszając ich wydajność i organizację pracy, a to nie może pozostać bez wpływu na poziom obsługi interesantów i obciążenie biurokratyczne firm. Złe działanie administracji obniża więc produktywność sektora prywatnego i jego bodźce do inwestycji rozwojowych, zmuszając firmy do poświęcania nadmiernych zasobów na interakcję z niewydolnie działającym aparatem państwa.

Ktoś może próbować zaprzeczyć, zwracając na przykład uwagę na postępującą rozbudowę internetowych kanałów załatwiania spraw urzędowych, co uległo dodatkowemu wzmocnieniu w okresie pandemii. Jako przykład może zwłaszcza podać ZUS, konsekwentnie prowadzący politykę budowy systemów i narzędzi informatycznych – takich jak Platforma Usług Elektronicznych (PUE), e-składka lub e-zwolnienia – przyspieszających obsługę klienta, automatyzujących ją i zmniejszających ryzyko wyłudzeń oraz oszustw. Choć osiągnięta w ten sposób poprawa wydajności ograniczana jest niedoskonałościami systemów informatycznych, zwłaszcza ich niezdolnością do efektywnego współdziałania ze sobą, interakcja z ZUS nie stanowi już dla przedsiębiorców takiej mitręgi, jaką była kiedyś, a obsługa znajduje się na wysokim jak na instytucje publiczne poziomie.

Organizacja tej instytucji była też na tyle dobra, a zasoby informatyczne jej głównego systemu informatycznego – PUE ZUS – na tyle wartościowe, że podczas

pandemii znalazła się ona na pierwszej linii frontu walki z kryzysem. Natychmiast jednak powstał poważny problem. Duża część powierzonych jej wtedy nowych zadań – jak realizacja wniosków o wypłatę świadczeń postojowych, dodatku solidarnościowego czy bonu turystycznego – nie miała nic wspólnego z ubezpieczeniami społecznymi. Podobnie zresztą jak kolejne zadania dodane ZUS w ostatnim czasie: od obsługi wyprawek dla dzieci w ramach programu „Dobry start”, przez przejętą od gmin obsługę świadczeń wychowawczych „500+” i wypłatę nowych zasiłków – kapitału opiekuńczego i „świadczenia żłobkowego” – po jednorazowe świadczenia w związku z sytuacją ekologiczną na Odrze.

Już w sierpniu 2020 r. jeden ze związków zawodowych działających w ZUS alarmował, że „większość pracowników Zakładu stanowią kobiety, które kosztem życia rodzinnego i własnego zdrowia próbują wywiązać się z nałożonych obowiązków. Pomimo gigantycznego nakładu pracy w dalszym ciągu w wielu obszarach występują zaległości, a pracownicy są u kresu wytrzymałości fizycznej i psychicznej. [...] Pracodawca ma pełną świadomość, że liczba zatrudnionych w Zakładzie jest niewspółmierna do ilości realizowanych zadań, o czym świadczy co roku liczba przepracowanych godzin nadliczbowych. Dodatkowo pracownicy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych to jedna z niżej uposażonych grup urzędników”⁷⁷. Ponieważ mimo tych apeli władza nie przejmowała się zbyt narastającym w ZUS konfliktem, niedługo później doszło tam do sporu zbiorowego i wymuszonych nim w roku 2022 podwyżek. Nastąpiło to jednak poniewczasie; zamiast od razu dodać do przejmowanych przez ZUS programów niezbędny budżet na ich obsługę, zakładano, że jej część zrealizowana zostanie bezkosztowo. Podejście to trzeba było skorygować pod wpływem oporu pracowników. Ostatecznie więc rządowi udało się jedynie osłabić ważną instytucję państwową i zdemotywować ponad 40 tys. zatrudnionych w niej osób. Doprowadzono do jej przeciążenia, podczas gdy wiele innych pozostaje niedociągniętych. Skutkiem jednego i drugiego musi być coraz większa dysfunkcja państwa.

Frustracje urzędników pogłębia też różny status różnych ich grup. Tylko część obejmuje ustawa o służbie cywilnej albo ustawa o pracownikach urzędów państwowych, a kryteria decydujące o przynależności do jednej z tych grup są mocno arbitralne. Trudno na przykład racjonalnie wyjaśnić, czemu przepisy uznają za członków korpusu służby cywilnej osoby zatrudnione w Biurze Nasiennictwa Leśnego⁷⁸, ale już nie pracowników ZUS, którzy w konsekwencji znajdują się najniżej urzędniczej hierarchii, z czym wiążą się szczególnie niskie zarobki.

Choć szczególny status służby cywilnej coraz bardziej się zaciera, płace wciąż są tam wyższe niż w innych instytucjach państwowych. W roku 2022 przeciętne wynagrodzenie brutto w służbie cywilnej wyniosło 8083 zł brutto⁷⁹, wyraźnie

przewyższając przeciętne wynagrodzenie w gospodarce (które wyniosło wtedy 6346 zł). Średnią ciągną jednak w górę nie wynagrodzenia urzędników szczególnie obciążonych pracą, tych rozpatrujących sprawy interesantów i w praktyce zapewniających funkcjonowanie polityk publicznych, lecz rozrastające się szeregi urzędniczej „wierchuszki”. Wcześniej mowa była o dynamicznym wzroście liczby wyższych stanowisk, obsadzanych według klucza politycznego. Ale rozrastają się też całe urzędy oferujące relatywnie dobre zarobki. Szczególnie dobitny tego przykład stanowi Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. O ile w latach 2007–2015 liczba zatrudnionych tam osób zmniejszyła się o 8% (spadek z 601 osób do 555), w latach 2015–2021 wzrosła aż o 31% (z 555 osób do 725)⁸⁰.

Naturalne jest też, że wynagrodzenia członków służby cywilnej zatrudnionych w ministerstwach są najwyższe (11 356 zł tzw. średniego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia całkowitego w roku 2022)⁸¹. To jednak oznacza, że w terenie znajdują się one na poziomie niższym od przeciętnego. Według sprawozdania Szefa Służby Cywilnej za rok 2022, „podobnie jak w 2021 r. w ponad $\frac{3}{4}$ urzędów powiatowej administracji zespolonej przeciętne wynagrodzenia były niższe od tego w gospodarce narodowej”⁸². Ma to znaczenie, ponieważ „administracja ta to w większości urzędy inspekcyjno-kontrolne odpowiedzialne za bezpieczeństwo i jakość życia obywateli w różnych sferach, wymagające od swoich pracowników wyspecjalizowanej wiedzy i kwalifikacji”⁸³.

Polską administrację draży więc z jednej strony nowotwór politycznego spadochroniarstwa i koneksji polityczno-towarzyskich, a z drugiej coraz niższych płac reszty zatrudnionych tam osób. Konsekwencją tego nie może być „podnoszenie jakości biurokracji” zapowiadane w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, lecz postępująca degrengolada i dysfunkcja państwa, ze wszelkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla jakości stanowionego i egzekwowanego prawa, a także skali i racjonalności obciążeń regulacyjnych.

Polska nauka we własnych sieciach

O niezdolności państwa do pobudzenia inwestycji prorozwojowych przesądza także słabość polskich instytucji badawczych i szkół wyższych. Ważną, choć niejedyną, przyczynę tego stanowią niskie, w porównaniu z głównymi potęgami gospodarczymi świata, nakłady na badania i rozwój (R&D). O ile w roku 2021 najintensywniej na świecie wspierający R&D Izrael przeznaczył na ten cel 5,6% PKB, a kolejna pod tym względem Korea Płd. 4,9%, w Polsce wydano na nie zaledwie 1,4%

PKB⁸⁴. Bez dynamicznego wzrostu nakładów firm na badania i rozwój, które na przestrzeni lat 2007–2021 wzrosły o 857%⁸⁵, udział wydatków na ten cel w PKB Polski byłby jeszcze niższy.

Afery z udziałem najważniejszej agencji rządowej finansującej badania i technologie mające poprawić innowacyjność gospodarki – NCBR – uświadamiają jednak, że więcej pieniędzy na naukę nie musi oznaczać ich bardziej efektywnego, prorozwojowego wykorzystania oraz że i tutaj jeżą się pułapki niskich standardów. Mizerne rezultaty przynoszą również te działania NCBR, którym nie można zarzucić stronniczości przy rozstrzygnięciu konkursów. Jak inne instytucje państwowe, także te odpowiedzialne za badania naukowe w Polsce osłabiane są biurokratyczną nieudolnością, często niskimi kompetencjami ekspertów oceniających wnioski, nieznaną znajomością rozwiązań stosowanych w rzeczywistości innowacyjnych krajach, a nawet brakiem chęci ich poznania. Błędy są powtarzane, ponieważ nie wyciąga się wniosków z tych popełnionych wcześniej.

Uaoczniają to perypetie BRIdge Alfa – uruchomionego na początku „dobrej zmiany” programu mającego zapewniać finansowanie podwyższonego ryzyka znajdującym się na najwcześniejszym etapie rozwoju (zwanym *proof of principle* i *proof of concept*) pracom badawczo-rozwojowym o wysokim potencjale komercjalizacyjnym. W ramach konkursów zrealizowanych w latach 2016 i 2017 sfinansowano badania m.in. nad technologią formułacji kosmetyków opartą na najsilniejszym, naturalnie występującym w szyszkach chmielu antyoksydancie, nad mechanizmem predykcyjnym bazującym na uczeniu maszynowym i modelach logistycznych, czy też technologią transportu leków w głąb ciała przez skórę⁸⁶.

BRIdge Alfa nie doprowadził jednak do ekspansji nowych start-upów. Prywatny rynek kapitału podwyższonego ryzyka znajdował się wówczas w Polsce na wczesnym etapie rozwoju, więc nie można było liczyć na publiczno-prywatną synergię. Kompetencje biznesowe polskich naukowców znajdowały się – tak zresztą jak obecnie – na bardzo niskim poziomie. Dodatkowo umowy w ramach BRIdge Alfa zastrzegały dla NCBR pierwszeństwo zakupu technologii wytworzonych w wyniku dotacji, mimo że agencja ta nie ma doświadczenia w czerpaniu zysków z dalszej odsprzedaży praw do wyników badań naukowych. Ponieważ też środki finansujące program pochodziły z budżetu UE, jego działanie komplikowały unijne ograniczenia prawne dotyczące pomocy publicznej. Trudność w osiągnięciu niezbędnej elastyczności działania, typowa dla każdej instytucji publicznej, i niezdolność do stworzenia relacji z wynalazcami będących w stanie zmaksymalizować korzyści obydwu stron spowodowały ostatecznie, że od roku 2018 program praktycznie przestał działać.

Niedługo później uznano, że NCBR powinno mieć swój wehikuł finansowy dla inwestycji podwyższonego ryzyka, skoro swój ma niewyspecjalizowany w badaniach naukowych PFR. Powołując w roku 2020 NCBR Investment Fund ASI S.A. – który w latach 2020–2026 miał zainwestować w najbardziej innowacyjne rozwiązania łącznie 700 mln zł – liczone, że mniejsze zbiurokratyzowanie niż w przypadku BRIDGE Alfa i szybszy rozwój rynku kapitału podwyższonego ryzyka zapewnią mu sukces. W praktyce jednak zamiast na tym, fundusz ten skoncentrował się na działaniach wizerunkowo-marketingowych, których znaczenie dla rozwoju polskiej innowacyjności pozostaje znikome.

Kuleje zresztą nie tylko system finansowania ze środków publicznych projektów badawczych o potencjale wdrożeniowym. Jeszcze większe problemy rodzi sposób działania państwowych jednostek badawczych o stałych budżetach finansowanych z pieniędzy podatników, które powinny być uzupełniane środkami ze zleceń zdobywanych na rynku.

Instytutom tym na ogół brakuje funduszy. Nie posiadają więc nowoczesnej aparatury, oferują też płace zupełnie niekonkurencyjne rynkowo. Ale ich problemy są dużo głębsze, o czym dobitnie świadczy przykład Wrocławskiego Centrum Badań EIT+. Kilkanaście lat temu miasto to ubiegało się o zlokalizowanie na jego terenie unijnej instytucji naukowo-badawczej, Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii (EIT). Przegrało tę konkurencję z Budapesztem, otrzymało jednak od UE 700 mln zł na utworzenie nowoczesnego ośrodka badawczego. Lokalne uczelnie, nieprzygotowane do przyjęcia tego niespodziewanego prezentu, nie potrafiły go właściwie wykorzystać. W konsekwencji przez kolejne lata najnowocześniejszy sprzęt badawczy zakupiony ze środków UE wykorzystywany był w niewielkim stopniu, generując jednak wysokie koszty utrzymania dla będącej jego właścicielem gminy Wrocław.

W roku 2017 EIT+ nieodpłatnie przejął rząd, a dwa lata później – po wcześniejszej zmianie nazwy na PORT (Polski Ośrodek Rozwoju Technologii) – wszedł on do równoległe tworzonej tzw. Sieci Badawczej Łukasiewicz. Ta ostatnia, powstała na wiosnę 2019 r., składa się jeszcze z ponad dwudziestu innych instytutów rozproszonych po kraju, z których duża część miała wcześniej różnego rodzaju problemy z wykorzystaniem swoich zasobów do działalności badawczej na wysokim poziomie.

Zamysł Sieci Badawczej Łukasiewicz stanowi integracja tych zasobów i udostępnienie ich na potrzeby realizacji projektów zamawianych przez biznes, czyli wsparcie tego, co w polskiej nauce okazuje się najtrudniejsze: jej komercjalizacji. Finansowanie Sieci wypracowywane ma być głównie z projektów realizowanych na zamówienie firm prywatnych. Jej instytuty nie zostały jednak zrestrukturyzowane ani dokapitalizowane przed ich integracją. Zdecydowana większość oferuje naukowcom zbyt

niskie wynagrodzenia, aby przyciągnąć najlepszych. Nie uzależnia płacy od wyników, a posiadany sprzęt albo jest przestarzały, albo w zbyt małym zakresie wykorzystywany, aby nakłady na niego mogły się zwrócić. Na dodatek rzeczywiście innowacyjne firmy prywatne starają się rozwijać technologie we własnym zakresie, aby mieć nad tym procesem lepszą kontrolę. A przede wszystkim firm tych jest mało. Szwankuje więc zarówno strona podaźowa, jak i popytowa modelu biznesowego Sieci Badawczej Łukasiewicz. Liczyć może ona co prawda na zamówienia od państwowych molochów wydobywczo-energetycznych albo od ElectroMobility Poland mającej produkować polski (a właściwie chiński) samochód elektryczny, ale trudno spodziewać się, by w ten sposób mogły powstać ważne nowe innowacje i silne ośrodki ich tworzenia. Ponieważ zlecenia z rynku nie są w stanie pokryć kosztów funkcjonowania wianuszka deficytowych instytutów, finansowanie Sieci Badawczej Łukasiewicz z budżetu państwa musiało ulec zwiększeniu – z 263 mln zł do 382 mln zł rocznie na przestrzeni lat 2021–2023⁸⁷.

Problem niedostatecznego finansowania, mało praktycznych badań na niskim, często prowincjonalnym poziomie w jeszcze większym stopniu dotyczy polskich uniwersytetów, politechnik i Polskiej Akademii Nauk. Zdecydowana ich większość pozostaje niedoinwestowana. Pracujący tam naukowcy z reguły ani nie mają kompetencji do nawiązywania współpracy z biznesem, ani nie dostrzegają takiej potrzeby, prowadząc badania o znikomym potencjale komercjalizacyjnym. Działania poszczególnych uczelni nie opierają się na długofalowej strategii, lecz logice czteroletniego cyklu kadencji rektorskich. Państwo z kolei nie wymusza na nich przekształceń w kierunku podnoszenia poziomu badań, ich umiędzynarodowienia czy realizacji nowatorskich programów w partnerstwie z rynkiem.

W konsekwencji polskie uczelnie pozostają słabo zarządzanymi i bardzo mało dynamicznymi instytucjami sfery budżetowej uzależnionymi od finansowania w niewielkim tylko stopniu różnicowanego w zależności od poziomu poszczególnych wydziałów czy instytutów. „Chów wsobny” i coraz gorsze warunki płacowe oferowane młodym nie tylko „wypychają” najbardziej utalentowanych studentów, doktorantów i młodych adiunktów za granicę oraz do biznesu, ale też utrudniają wykorzystanie tego potencjału, jakim mimo wszystko dysponuje polska nauka. Na tym tle korzystnie odcinają się pojedyncze uczelnie prywatne, ale i tu wyjątki potwierdzają regułę; zdecydowana większość tej ostatniej grupy praktycznie nie prowadzi badań, koncentrując swoją działalność na – z reguły niskiej jakości – dydaktyce.

Kierownictwo zlikwidowanego jesienią 2020 r. Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego podjęło próbę wymuszenia stopniowej zmiany tego stanu rzeczy. Służyć temu miała zwłaszcza uchwalona latem 2018 r. ustawa, której nadano zdradzającą

duże aspiracje nazwę „Konstytucja dla Nauki”⁸⁸. Starając się usunąć blokady decyzyjne wynikające z siły uczelnianych gremiów kolegialnych głównie zainteresowanych zachowaniem *status quo* i ochroną partykularnych interesów, scentralizowała ona zarządzanie uczelniami w rękach rektorów, dodatkowo wprowadzając rady uczelni składające się w większości z osób spoza społeczności akademickiej i monitorujące sposób zarządzania. Dostrzegając też, że przy niskich płacach trudno oczekiwać od naukowców takiego poziomu badań jak na oferujących dużo lepsze warunki finansowe zagranicznych uczelniach, znacząco podniesiono wynagrodzenie minimalne nauczycieli akademickich i wyraźnie poprawiono status doktorantów.

Inną zmianą, która stała się następstwem uchwalenia „Konstytucji dla Nauki”, była modyfikacja zasad prowadzonej co kilka lat oceny poziomu badań naukowych w poszczególnych uczelniach i ściślejsze powiązanie jej z uprawnieniami do prowadzenia postępowań awansowych. Najniższy poziom badań – zarówno na uczelniach publicznych, jak i prywatnych – miał oznaczać brak możliwości realizacji postępowań doktorskich i habilitacyjnych oraz konieczność korzystania na ich potrzeby z usług konkurencji prowadzącej badania na wyższym poziomie. Aby wzmocnić ten system bodźców, dziesięć uczelni wybranych przez gremium zagranicznych ekspertów zyskało status uczelni badawczych i kilkuletnie dodatkowe finansowanie działalności naukowej.

Już w trakcie prac legislacyjnych ta próba zreformowania polskiej nauki stanowiła powód ataków zarówno ze strony najbardziej konserwatywnej części działaczy PiS, jak i obawiającego się o swoją pozycję silnego lobby naukowców prowadzących badania na niskim poziomie. Spowodowało to, że finalna wersja ustawy przynosiła wiele zmian w powierzchownej warstwie organizacji szkół wyższych, lecz dużo mniej w warstwie głębszej, gdzie kryją się źródła realnych problemów, a często i patologii.

Zacznijmy od kwestii związanych z kształceniem studentów. Jego jakość ocenia gremium o nazwie Polska Komisja Akredytacyjna (PKA). Jedynie w skrajnych przypadkach proces ten prowadzi do negatywnych ocen. W raporcie opublikowanym pod koniec roku 2018 NIK zwróciła uwagę na ten aspekt, podkreślając, że w analizowanym przez nią okresie aż w 92% przypadków wystawiana była nota wyróżniająca lub pozytywna. W uczelniach publicznych negatywnie ocenionych zostało 1,2% badanych kierunków, a w uczelniach niepublicznych, które (ujmując to eufemistycznie) tradycyjnie starają się nie zrażać potencjalnych kandydatów zbyt wysokimi wymaganiami, wskaźnik ocen negatywnych pozostawał również na bardzo umiarkowanym poziomie 7,1%⁸⁹. Choć powoływany raport NIK opublikowano krótko po wejściu w życie „Konstytucji dla Nauki”, a zatem prezentował on obraz, na który ustawa ta nie mogła mieć

wpływu, logika i sposób działania zewnętrznego systemu oceny nie uległy zmianie w kolejnych latach. Są tak samo pobłażliwe jak wcześniej.

Jeszcze więcej paradoksów rodzi ocena działalności naukowej, od której zasadniczo zależy wysokość subwencji rządowej otrzymywanej przez uczelnie publiczne. Podstawowe znaczenie dla niej mają publikacje naukowców, przeliczane na punkty na podstawie list przygotowanych przez ministerstwo. Ponieważ to ono decyduje o punktacji, ministrowie chcący skierować więcej środków na wybrane przez siebie uczelnie mogą – jak permanentnie dzieje się to od roku 2021 – manipulować listą tak, aby mało znaczące czasopisma naukowe mogły doprowadzić słabe ośrodki do dobrych wyników oceny i zwiększonego finansowania.

Z drugiej zaś strony „Konstytucja dla Nauki” przewiduje jedynie niewielkie dolegliwości dla nisko naukowo ocenianych uczelni. Te o dyscyplinach uzyskujących dwie najgorsze noty w sześciostopniowej skali nie mogą kształcić doktorantów ani prowadzić przewodów habilitacyjnych. Uciążliwości te utrudniają im rozwój, ale nie wykluczają istnienia. W przypadku publicznych szkół wyższych naukowo słabe dyscypliny ciągną też w dół te silniejsze. Dzieje się tak dlatego, że dokonywana co kilka lat ocena jakości naukowej decyduje tylko o tym, ile pieniędzy na swoje utrzymanie – w formie zbiorczej subwencji – otrzyma cała uczelnia. Szczegółowy sposób jej podziału pomiędzy poszczególne jednostki wewnętrzne stanowi już ich wewnętrzną sprawę. W konsekwencji słabe naukowo wydziały i instytuty łatwo mogą przerzucić przynajmniej część strat ponoszonych na skutek ich niskiego poziomu na te naukowo lepsze, jeśli to te słabsze są liczniejsze, a więc mają silniejszą pozycję w polityce wewnątrzuczelnianej.

Szkoły wyższe – a właściwie uprawiane na nich dyscypliny naukowe – uzyskujące najniższą ocenę naukową mogą też bez większych przeszkód uzyskać pozwolenie na utworzenie studiów (wyjątki dotyczą kierunków przygotowujących do wykonywania zawodu nauczyciela, które nie mogą być prowadzone w przypadku uzyskania najniższej oceny naukowej, oraz lekarskiego lub lekarsko-dentystycznego, gdzie również druga najniższa nota wyklucza możliwość prowadzenia studiów)⁹⁰. Według „Konstytucji dla Nauki” zlikwidowana nie może zostać nawet taka uczelnia, która w powtarzającym co kilka lat procesie ewaluacji działalności naukowej uzyska w sześciopunktowej skali ocen tę najgorszą we wszystkich swoich dyscyplinach. Pozbawia się ją wtedy tylko charakteru „uczelni akademickiej” i nadaje status „uczelni zawodowej”, czyli – jak mówi ustawa – prowadzącej „kształcenie uwzględniające potrzeby otoczenia społeczno-gospodarczego”⁹¹. Rozwiązanie to oparto na skrajnie ekscentrycznym założeniu, że naukowo bardzo słabe szkoły wyższe mimo to mają zdolności zaspokajania potrzeb „otoczenia społeczno-gospodarczego”.

„Konstytucja dla Nauki” nie podjęła też nawet próby eliminacji słabości zasad awansu nauczycieli akademickich. Nie wykluczyła nieformalnego wpływu promotorów rozpraw doktorskich na wybór ich recenzentów, choć bez niezależnych recenzji nie można obiektywnie ocenić poziomu doktoratu ani kompetencji jego autora. Nie zablokowała możliwości manipulowania kryteriami stosowanymi w konkursach na stanowiska nauczycieli akademickich. Nie wprowadziła mechanizmów wymuszających zwalnianie osób przez lata nieprowadzących badań naukowych mimo zatrudnienia na stanowiskach badawczo-dydaktycznych. Wręcz wzmocniła trend do przenoszenia tych osób na stanowiska wyłącznie dydaktyczne, choć mała wiedza powinna wykluczać ich kontakt ze studentami. Mimo że dokonała zmian mających podwyższyć poziom obiektywizmu oceny kandydatów do stopnia doktora habilitowanego, pozwoliła jednocześnie na uzyskanie stanowiska profesora uczelni bez habilitacji.

W istocie więc stanowiła tylko zbiór półśrodków – pierwszy krok na drodze do realnej poprawy poziomu polskiej nauki. Podejście to można tłumaczyć tym, że uczelnie są skomplikowanymi organizmami o bardzo zróżnicowanych celach, których naprawa wymaga czasu i cierpliwości. Trudno też spodziewać się, by którykolwiek minister zarządzający sektorem nauki porwał się na próbę zwolnienia rzeszy nieumiędzynarodowionych pseudonaukowców prowadzących niskiej jakości badania lub w ogóle do nich niezdolnych.

Ale, stawiając na fragmentaryczne, powierzchowne zmiany, „Konstytucja dla Nauki” nie była w stanie zmienić oblicza polskich uczelni ani wyeliminować ich podstawowych słabości. Okazało się też, że po rozsadach rządowych jesienią 2020 r. i wchłonięciu resortu nauki przez ministerstwo zajmujące się również oświatą wszystkie wcześniejsze drobne zmiany we właściwym kierunku zostały w krótkim czasie odwrócone. Umiędzynarodowienie przestało być promowane. Zaczęto finansowo dyskryminować uczelnie o najwyższym poziomie badań, czyli dziesięć tzw. uczelni badawczych, a uprzywilejowywać te najstarsze, ulokowane w małych miejscowościach bez tradycji akademickich, oraz uniwersytety wyznaniowe. Zatarty został związek punktacji czasopism naukowych z ich poziomem merytorycznym.

Po okresie zwiększonego finansowania rządowego, na które publiczne szkoły wyższe mogły liczyć w okresie wprowadzania „Konstytucji dla Nauki”, doszło też do ich zapaści finansowej. Wzrost kosztów energii, płacy minimalnej i inflacja, w minimalnym stopniu kompensowane wzrostem subwencji, oraz stanowiący następstwo tego wszystkiego regres wynagrodzeń doprowadziły do odpływu z uczelni młodych, obiecujących naukowców, a także rosnącej części najwartościowszej grupy pracowników administracyjnych. W krótkim czasie sytuacja stała się tak napięta, że jesienią 2022 r. najważniejsza z organizacji zrzeszających polskie uczelnie zmuszona została

do wystosowania desperackiego listu otwartego, w którym napisano: „w reakcji na gwałtownie pogarszającą się sytuację ekonomiczną polskich szkół wyższych Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich występuje z dramatycznym apelem do Władz Rzeczypospolitej Polskiej o jak najszybsze podjęcie zdecydowanych działań, które pozwolą uchronić jednostki krajowego systemu szkolnictwa wyższego i nauki przed zagrażającym im kryzysem finansowym i kadrowym”⁹².

Zamiast jednak podjąć te działania, ministerstwo odpowiedzialne za naukę uwikłało się w skandal „willa+”. Polskie uczelnie pozostają niezreformowane, z drobnymi wyjątkami niezdolne do wejścia w główny nurt światowej nauki. Ponieważ znajdują się w coraz głębszej zapaści finansowej, trudno liczyć na to, że wydobędą kraj z którejkolwiek z pułapek rozwojowych, w których on tkwi.

Państwo rzeczywiście wspierające innowacje

W najgłębszej warstwie błędy, aberracje i wynaturzenia polskiej polityki innowacyjności wynikają z ograniczeń kulturowych odziedziczonych po PRL. Myślenie z minionej epoki napędza podejście do megaprojektów. Ta sama kultura nakazywała działaczom partii rządzącej traktować firmy zdominowane przez Skarb Państwa, a także administrację państwową, jak łupy polityczne dla osób utrwalających jej władzę. Tolerowanie uczelnianej „urawniłowki” i brak realnych rozwiązań pozwalających na włączenie polskiej nauki w główny światowy nurt również wpisują się w „spuściznę” PRL.

Wszystko to okraszono ideologią gloryfikującą własność państwową i krytykującą prywatyzację, co również stanowi przejaw słabości kulturowych odziedziczonych po wcześniejszej epoce. Na tę ideologię nałożyło się rozczarowanie prywatyzacją z początku lat 90. Zapomniano natomiast, że to wyłącznie dzięki własności prywatnej polska gospodarka zniszczona przez komunizm mogła odbudować swoją witalność. Etatystycznej propagandzie udało się też zaszcześcić w głowach części wyborców teorię, według której prywatyzacja jest z definicji kryminogenna, a interesy społeczeństwa chronić może jedynie kontrola polityczna nad największymi przedsiębiorstwami i najważniejszymi sektorami gospodarki. Wynikiem tego stało się dążenie do budowy narodowych czempionów i repolonizacji gospodarki, idące w parze z kolejną płonną nadzieją: w zdolność spółek podporządkowanych politykom do generowania dywidend zasilających Skarb Państwa i finansowania ważnych celów społecznych.

Tymczasem w rzeczywistości własność państwowa w gospodarce to wyłącznie sposób na złe decyzje biznesowe, nietrafione inwestycje, słabą innowacyjność

i niezdolność gospodarki do rozwoju, ponieważ do tego wszystkiego niezbędna jest dobrze działająca konkurencja, którą własność państwowa blokuje i wypacza. Trudno więc uznać za przypadek to, że europejskie państwa o jej największym udziale w gospodarce – jak Rosja – są biedne; sieć politycznych i gospodarczych układów skutecznie odcina tam społeczeństwo od zysków, które dałby im dobrze funkcjonujący rynek. To nie państwo działa tam w interesie gospodarki i przedsiębiorców, lecz zdominowane przez państwowe firmy rynki służą politycznym interesom rządzącej klikki.

Z tych wszystkich powodów konkurencyjność, innowacyjność i inwestycje rozwojowe wymagają w pierwszej kolejności prywatyzacji państwowych molochów. W inny sposób nie da się zapobiec ich złym decyzjom biznesowym, karuzeli w zarządach i ostatecznie wymuszaniem na politykach subsydiom ze środków publicznych.

Proces ten należałoby zacząć od szerszej kampanii wyjaśniającej realne konsekwencje takich haseł jak „repolonizacja” czy budowa „narodowych czempionów”. Nie mniej ważne byłoby takie ukształtowanie procesu wycofywania się państwa z działalności rynkowej, by jego uczciwość nie budziła wątpliwości i by nie wywoływać ryzyka utraty przez państwo wpływu na rynek w sytuacjach kryzysowych.

Kwestie te odgrywają szczególną rolę ze względu na to, że prywatyzacji podlegać powinny firmy, których wyceny zostały obniżone przez ich upolitycznienie, a z reguły najlepszą formą ich „odpaństwowienia” jest włączenie zagranicznych inwestorów strategicznych. To natomiast rodzi dwa problemy. Po pierwsze, ponieważ wycena spółek predestynowanych do tego procesu pozostaje niska, ich szybka prywatyzacja odbywałaby się po analogicznej cenie, czyniąc ten proces podatnym na zarzuty wyprzedawania za bezcen historycznych marek, sreber rodowych społeczeństwa. Po drugie, zagraniczny inwestor strategiczny daje prywatyzowanej firmie nie tylko – jak giełda – dopływ kapitału, ale też dostęp do technologii, których polskie spółki kontrolowane przez Skarb Państwa potrzebują w pierwszej kolejności. Nacjoniści gospodarczy są jednak szczególnie podejrzliwi wobec tej formy prywatyzacji, w której zmiana właściciela następuje w wyniku negocjacji w wąskim gronie osób.

Płynącym stąd zagrożeniom można jednak zaradzić. Pierwszym krokiem powinna być poprawa ładu korporacyjnego spółek Skarbu Państwa. Zarówno to, jak i perspektywa uwolnienia z niszczących kleszczy upolitycznienia pozwoliłyby na wzrost ich wartości i wyceny. Poparcie społeczeństwa dla prywatyzacji zwiększyłoby też z pewnością jasne zadeklarowanie przeznaczenia całości środków pochodzących z tego źródła na powszechnie aprobowane cele – jak wsparcie ochrony zdrowia lub programów oświatowych – oraz dużo większa niż na wcześniejszych etapach transformacji ustrojowej transparentność tego procesu.

Skuteczna prywatyzacja wymaga też stworzenia silnych mechanizmów przeciwdziałania nadużywaniu siły rynkowej i naruszeniom praw konsumentów przez firmy znajdujące się w rękach prywatnych. Mechanizmy te muszą również gwarantować realizację przez sprywatyzowane firmy ważnych społecznie interesów, jak bezpieczeństwo energetyczne lub misja mediów. Władze państwowe mają jednak wystarczająco dużo narzędzi, by cele te realizować. Władne są nakładać obowiązki służące ochronie interesu publicznego, o ile zostaną one racjonalnie zdefiniowane, a narzędzia ich ochrony będą adekwatne i proporcjonalne. W ramach swoich prerogatyw mogą definiować szkodliwe praktyki i ich zakazywać. Mogą nawet dodatkowo opodatkowywać całe sektory, jeśli osiągają nadzwyczajne zyski.

Pamiętać trzeba natomiast, że mechanizmy te nie mają szans zadziałać prawidłowo, kiedy państwo jest zarówno graczem rynkowym, jak i arbitrem. Nigdzie nie widać tego lepiej niż na rynku radiowym i telewizyjnym. Jak zapisano w ustawie o radiofonii i telewizji, media publiczne powinny oferować „całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu”⁹³. Ze wszystkich tych określeń „dobrej zmianie” w kontrolowanych przez siebie telewizji i radio trudno odmówić jedynie integralności, w specyficznym sensie trwałości przekazu politycznego. Konsekwentnie przyjmując tylko jeden punkt widzenia, media publiczne naruszają jednak wszystkie inne ustawowe wymogi misji publicznej, przy nie tylko pobłażliwości, ale wręcz aktywnym wsparciu ze strony regulatora rynku, czyli Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Z jednej strony potwierdza to renesans kulturowych wzorców PRL, z drugiej uświadamia niszczycielskie konsekwencje braku niezależności i kwalifikacji osób zasiadających w organach państwa upoważnionych do daleko idącego oddziaływania w sposób działania poszczególnych rynków.

A przede wszystkim potwierdza wniosek, że rynki nie działają dobrze, gdy państwo nie tylko tworzy reguły i je egzekwuje, ale też pozostaje jednym z uczestników gry rynkowej. Co symptomatyczne pod tym względem, analogiczne problemy nie występują na rynku medialnych usług internetowych. Ponieważ tu własność państwowa nie ma miejsca, nie dochodzi do podobnym ekscesów, a sposób działania odpowiedzialnego za regulację tego sektora Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie zaprzęta uwagi opinii publicznej.

Wycofanie się państwa z działalności rynkowej ułatwiłoby działanie wszystkim organom państwowym o daleko idących kompetencjach regulacyjnych: od Urzędu Regulacji Energetyki i Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, po Urząd Ochrony

Konkurencji i Konsumentów. Aby jednak instytucje te mogły działać profesjonalnie i bezstronnie, niektóre z nich wymagają wyraźnego wzmocnienia organizacyjnego i finansowego.

Najbardziej dotyczy to urzędu Prezesa UOKiK, któremu przysługują najszerze, najbardziej uniwersalne i zróżnicowane kompetencje ingerowania w działanie rynków i przedsiębiorców. Może on nakładać kary na kartele i firmy nadużywające pozycji dominującej. Jest władny blokować fuzje i przejęcia, jeśli zagrażają konkurencji. Chroni zbiorowe interesy konsumentów. Ma nawet przeciwdziałać zatorom płatniczym.

Od roku 2019 Prezes UOKiK dużo odważniej niż wcześniej korzysta z przysługujących mu kompetencji, co znajduje odzwierciedlenie w wysokości nakładanych kar za naruszenie reguł konkurencji i ochrony konsumentów. W roku 2018 ich łączna wartość opiewała na relatywnie niewielką kwotę 19,1 mln zł. Rok później natomiast do 120 mln zł z decyzji dotyczącej Volkswagen Group Polska doszło jeszcze m.in. 40 mln względem Cyfrowego Polsatu, 20 mln zł wobec Polkomtela i 33 mln zł w przypadku UPC Polska. Suma wszystkich kar z tego roku sięgnęła 425 mln zł⁹⁴. Jeszcze większa zmiana nastąpiła rok później, kiedy Gazpromowi wymierzono astronomiczne 29,1 mld zł, a dodatkowe kary, łącznie 234 mln zł, spadły na pięć współpracujących z tym koncernem zachodnich spółek energetycznych. Ukaranych zarzucono, że uczestnicząc w projekcie Nord Stream 2, naruszają bezpieczeństwo energetyczne i interesy konsumentów w całej wschodniej części UE. W zestawieniu z tym bładły kary nałożone w roku 2020 na Biedronkę (115 mln zł w sierpniu i 723 mln zł w grudniu), mimo że łącznie sięgnęły niemal dwukrotności tych, do zapłaty których Urząd zobowiązał wszystkich przedsiębiorców jedynie rok wcześniej.

O ile rok 2020 był z tej perspektywy wyjątkowy, suma kar wymierzonych w kolejnych dwóch latach – prawie 490 mln zł w roku 2021⁹⁵ i niespełna 430 mln zł⁹⁶ rok później – wciąż była wyraźnie wyższa niż we wcześniejszych latach, świadcząc o utrwalaniu się nowej, bardziej aktywnej postawy Prezesa UOKiK.

Kontynuacja tego rodzaju zdecydowanej polityki w warunkach powrotu do prywatyzacji spółek Skarbu Państwa stanowi bardzo istotny niezbędny element zabezpieczenia społeczeństwa przed ekscesami wynikającymi z koncentracji siły rynkowej lub wykorzystywania przez firmy ich gospodarczej przewagi nad konsumentami. Nie da się natomiast osiągnąć tego celu w warunkach właścicielskiej kontroli Skarbu Państwa nad wieloma kluczowymi spółkami. To nie przypadek, że polityka Prezesa UOKiK usztywniła się wyłącznie wobec firm prywatnych, cechuje ją natomiast nadzwyczajna pobłażliwość względem spółek Skarbu Państwa, których działania nie budzą zainteresowania tej instytucji nawet wtedy, gdy wyraźnie deformują rynek i osłabiają jego prawidłowe działanie.

Tej problematycznej cechy działalności polskiego organu odpowiedzialnego za ochronę konkurencji i konsumentów nie wyeliminuje sama wprowadzona w roku 2023 kadencyjność Prezesa UOKiK⁹⁷, która zastąpiła wcześniejszą możliwość odwołania go przez premiera w każdej chwili i z jakiegokolwiek powodu. Podczas swojej pierwszej kadencji żaden Prezes UOKiK nie będzie chciał wchodzić w konflikt z premierem decydującym również o jego kolejnej kadencji. Odważniejszych decyzji względem spółek Skarbu Państwa spodziewać się można co prawda w trakcie drugiej kadencji, skoro trzecia już nie wchodzi w rachubę (ustawa limituje ich liczbę do dwóch), ale i w tym przypadku Prezes UOKiK będzie musiał zdawać sobie sprawę, że traktowanie narodowych czempionów tak samo jak innych firm łatwo może doprowadzić do politycznej wojny z rządem, która z pewnością bardziej zaszkodzi organowi antymonopolowemu niż właścicielowi państwowych firm.

Z perspektywy odpaństwowienia gospodarki wprowadzenie kadencyjności prezesa UOKiK nie jest więc kluczowe, w przeciwieństwie do eliminacji innej bariery, dużo poważniej ograniczającej wydolność tego organu: niewystarczającego finansowania i związanych z tym niedoborów kadrowych. Problem ten nie dotyczy zresztą tylko UOKiK. Istotną rolę odgrywa też zwłaszcza w przypadku Urzędu Regulacji Energetyki (URE), czyli wyspecjalizowanego organu regulacyjnego mającego chronić konkurencję i konsumentów na rynku energetycznym (mowa będzie jeszcze o nim w rozdziale 2).

W roku 2022 wydatki UOKiK wyniosły 126 mln zł, a URE – 65 mln zł⁹⁸. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że to dużo. W tym samym jednak roku Instytut Pamięci Narodowej wydał 434 mln zł, czyli 2,3 razy więcej niż UOKiK i URE razem wzięte⁹⁹. Przekazanie na potrzeby tych ostatnich dwóch organów połowy budżetu tego pierwszego pozwoliłoby na zapewnienie dużo większego niż obecnie profesjonalizmu oraz efektywności działania kluczowych dla rynku instytucji państwa, bez konieczności asygnowania dodatkowych środków na potrzeby administracji publicznej, a zapewne również bez uszczerbku dla odkrywania prawdy historycznej przez polskich historyków.

Wpływ na stan gospodarki ma nie tylko kondycja kluczowych organów nadzorczych, lecz w ogóle wszystkich instytucji państwowych. Często przyjmuje się, że wydatki publiczne finansujące administrację to wyłącznie ciężar nakładany na podatników. W istocie jednak jest tak tylko w przypadku administracji źle zorganizowanej, zdemotywowanej niskimi zarobkami oraz brakiem perspektyw awansu i rozwoju. Wyjście z tego impasu nie powinno polegać na jeszcze większym finansowym osłabianiu struktur państwowych pod hasłem ich odbiurokratyzowywania. To wyłącznie utrwałoby ich słabości, a przez to dodatkowo utrudniało wyjście z pułapek rozwojowych,

w jakie kraj coraz bardziej się zapada. Skutek odwrotny przynieść może wyłącznie wzmocnienie administracji państwa.

Dla osiągnięcia tego celu najważniejszy byłby nie sam wzrost nakładów na administrację rządową, lecz ich racjonalizacja, polegająca w pierwszej kolejności na wyraźnej redukcji liczby wyższych stanowisk i zmniejszeniu stanu zatrudnienia w tych urzędach centralnych, które w ostatnich latach szczególnie spektakularnie się rozrosły. Konieczne jest też dostosowanie do potrzeb administracji publicznej metodologii wartościowania stanowisk oraz nałożenie na dyrektorów generalnych urzędów obowiązku przeprowadzenia analiz struktury zatrudnienia oraz opublikowania jej wyników. Dookreślone też powinny zostać kryteria przyznawania nagród i premii, aby mniej niż dzisiaj pełniły funkcję socjalną i utrwalania zależności, a bardziej były narzędziami zwiększania wydajności pracy oraz doceniania osób przejawiających inicjatywę we wdrażaniu nowych rozwiązań usprawniających pracę.

Z wymogami współczesności rozmija się też sam staroświecki mit służby cywilnej: urzędników pokonujących kolejne szczeble hierarchii biurokratycznej dzięki swojej rzetelności, niezawodności i oddaniu wspólnej sprawie. Sto lub dwieście lat temu rzeczywiście trafnie wpisywał się on w logikę działania cywilizacyjnie zaawansowanych państw, z których każde było ściśle zhierarchizowane, a uległość wobec władzy i położonych stanowiła niekwestionowaną normę społeczną. Obecnie jednak, przy bardzo skomplikowanych, wzajemnie od siebie zależnych funkcjach państwa i konieczności elastycznego reagowania na zmieniającą się rzeczywistość, tego rodzaju model działania stanowi dla administracji bardziej barierę niż wsparcie. Skomplikowane organizacje publiczne muszą dla zachowania efektywności przejmować korporacyjne wzorce analizy i poprawy realizowanych procesów oraz wewnętrznej komunikacji, decentralizacji decyzyjnej i wynagradzania za usprawnienia. Najbardziej innowacyjne kraje, zwłaszcza skandynawskie, wypracowały wiele takich rozwiązań mogących być inspiracją do zmian w polskiej administracji rządowej. Elementem systemu odpowiedzialnym za transfer tej wiedzy powinna być Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, która – aby mogła się podjąć tego działania – musiałaby zostać gruntownie zreformowana.

Tylko kierownictwo KSAP znające specyfikę polskiej biurokracji, ale też rozumiejące sposób funkcjonowania najefektywniejszych na świecie systemów administracji publicznej i umiejące współpracować z różnymi środowiskami, zdolne byłoby do koordynacji procesu proponowania i wdrażania nowatorskich rozwiązań opartych na najlepszych światowych wzorcach. Prawidłowy sposób doboru składu osobowego tego kierownictwa, wyznaczenie mu jasnych celów, wyposażenie w budżet niezbędny do ich realizacji i rozliczanie z działań to kroki, których podjęcie miałyby

duże znaczenie dla uczynienia z administracji publicznej miejsca wsparcia polityki innowacyjności, zamiast – jak obecnie – jej ograniczania. Pozwoliłoby na realizację obecnie nieosiągalnego dla KSAP celu: uczynienia z tej szkoły kuźni nowoczesnego korpusu menedżerów polityk publicznych.

Postępująca informatyzacja administracji państwowej oznacza rosnące szybko zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowanych informatyków i koordynatorów wdrożeń potrafiących tworzyć nowe narzędzia załatwiania pojedynczych spraw i usprawniania realizacji całych polityk publicznych. Pod tym względem anachroniczny model służby cywilnej ma jeszcze mniej do zaoferowania, a wydobycie kraju z pułapki słabych instytucji jeszcze bardziej zależy od zbliżenia podejścia do wzorców korporacyjnych, ponieważ specjalistów od IT nie nęci perspektywa spędzenia całego życia w hierarchicznej, zbiurokratyzowanej strukturze. Przyciągnąć ich może jedynie oferta wysokich zarobków i warunków do rozwoju osobistego, przy zapewnieniu elastyczności zatrudnienia.

Kilka lat temu konieczność takiej modyfikacji podejścia do informatyzacji dostrzeżono podczas reorganizacji niektórych jednostek podległych rządowi, jak Centrum e-Zdrowia i Centrum Informatyki Resortu Finansów. W obydwu przypadkach premier skorzystał z furtki ustawowej pozwalającej podnieść o połowę limity wynagrodzenia wynikające z ustawy kominowej, dzięki czemu zarobki mogły wzrosnąć tam powyżej 40 tys. zł miesięcznie¹⁰⁰. Jeszcze inaczej na oczekiwania specjalistów z branży IT swego czasu zareagowało ówczesne Ministerstwo Cyfryzacji, w ogłoszeniach o pracy oferując nie tylko dodatkowe grupowe ubezpieczenia, ale też dostęp do strefy zajęć relaksacyjnych i siłowni, a nawet pokoju rodzica z dzieckiem.

Oczywiście tego rodzaju warunków pracy wymaga nie ogół urzędników, lecz specjaliści o szczególnie wysokich kompetencjach, zwłaszcza informatycznych. Jednak im większa i lepiej zmotywowana jest ta grupa, tym szybsze zmiany technologiczne będą zachodziły w administracji. Pamiętać też należy o rewersie tego samego procesu. Rozbudowa informatycznych kanałów komunikacji z jednej strony pozwala na szybsze, tańsze i wygodniejsze załatwianie spraw urzędowych. W tym samym kierunku zmierza rozwój sztucznej inteligencji. Procesy te wymagają jednak skomplikowanych dostosowań w organizacji urzędów, ponieważ automatyzacja, oczywiście o ile jest przeprowadzana prawidłowo, zmniejsza zapotrzebowanie na pracowników wykonujących rutynowe czynności. To z kolei powinno prowadzić do modyfikacji zakresu obowiązków i nieodtworzenia etatów osób zajmujących się wcześniej ręczną obsługą następnie automatyzowanych czynności. Aby tak mogło się stać, należy koordynować zmiany kadrowe z wdrożeniami nowych systemów informatycznych. Kluczowe jest też zagwarantowanie interoperacyjności, czyli współdziałania ze sobą

systemów informatycznych. Bez spełnienia tych warunków nowe wdrożenia prowadzą do dezorganizacji, a nie innowacji i inwestycji rozwijających państwo i gospodarkę.

Biurokratyczne wynaturzenia idą też w parze z brakiem pomysłu na unowocześnienie całych sektorów, co drastycznie widać w rolnictwie. Podczas gdy państwo praktycznie nie wspiera tu innowacyjności, oprócz kilku rolniczych agencji wykonawczych (Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, Centralnego Ośrodka Badania Odmian Roślin Uprawnych) istnieje szereg państwowych osób prawnych (jak Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie i Wojewódzkie Ośrodki Doradztwa Rolniczego), z których żadna nie pełni dobrze swojej funkcji. Dlatego postulować należy likwidację części z nich oraz konsolidację pozostałych w jedną agencję wykonawczą włączoną w tzw. system instytucji rozwoju (który obecnie, jak była o tym mowa wcześniej, stanowią PFR, BGK, PARP, KUKI, PAIH oraz ARP). Dojść też powinno do wypracowania formuły ciągłej współpracy takiej rolniczej instytucji rozwoju z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami rolniczymi, jak również doboru na stanowiska zarządcze osób zdolnych do współpracy z wiodącymi na świecie ośrodkami, aby umożliwić transfer wiedzy. Pozwoliłoby to na realne kompetencyjne wsparcie rolników, ułatwiając im jednocześnie dostęp do elastycznego wsparcia finansowego.

Postulować też należy zdefiniowanie przez Grupę PFR – w procesie szerokich konsultacji – innych niedocenianych rynków o potencjale rozwojowym, takich jak „srebrna gospodarka”, a następnie stworzenie dla nich centrów kompetencyjnych, np. wyspecjalizowanych pionów PFR realizujących transfer wiedzy i *know-how* z zagranicy w powiązaniu z instrumentami wsparcia finansowego pozostającymi w dyspozycji całej Grupy.

Wzrost innowacyjności i poziomu inwestycji rozwojowych nie jest możliwy bez dużo głębszej niż dotychczas reformy polskich instytutów badawczych i uczelni. Sieć Badawczą Łukasiewicz zbudowano co prawda na racjonalnym dążeniu do przełamania fragmentaryzacji struktury państwowych instytutów badawczych, jednak popełniono wówczas błąd, konsolidując w jedną całość bardzo od siebie różne jednostki, z których duża część nie dysponuje nowoczesną bazą techniczną ani pracownikami o wiedzy i kompetencjach na światowym poziomie.

Zamiast tego poszczególne instytuty tej Sieci (lub ich zasoby) połączone powinny zostać z wiodącymi uczelniami zainteresowanymi ich przejęciem. Z kolei system wyzwań Sieci Badawczej Łukasiewicz – komercyjnych usług świadczonych dla biznesu na minimalnie sformalizowanych, maksymalnie elastycznych zasadach – powinien stać się standardem narzuconym wszystkim uczelniom posiadającym

laboratoria i sprzęt odpowiedniej klasy. Szczegóły konsolidacji z uczelniami zasobów Sieci Badawczej Łukasiewicz, standardy i bodźce do komercyjnych usług badawczo-wdrożeniowych świadczonych przez uczelnie najlepiej byłoby wypracować we współpracy ministerstwa odpowiedzialnego za naukę z Konferencją Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

Modyfikacji wymaga też sposób działania dwóch głównych agencji rządowych powołanych do wspierania badań naukowych: Narodowego Centrum Nauki (NCN) oraz NCBR. Pierwsza z nich obecnie finansuje tzw. badania podstawowe, czyli te pozbawione potencjału wdrożeniowego. Druga dostarcza środków na badania aplikacyjne, służące tworzeniu nowych, potencjalnie mających zastosowanie gospodarcze, usług, produktów lub procesów albo ich znaczącemu ulepszeniu.

Takie ukształtowanie misji NCN powoduje, że instytucja ta z założenia nie ma służyć rozwiązywaniu konkretnych, realnych problemów technicznych ani społecznych. Celowo i w gruncie rzeczy szkodliwie dla gospodarki badania realizowane z tego źródła stoją w opozycji do innowacyjności państwa i gospodarki, a przynajmniej są od nich oderwane. Z kolei NCBR, jak mówi ustawa dotycząca tej agencji, „zarządza strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych oraz finansuje lub współfinansuje te programy”¹⁰¹. Obejmują one duże spektrum zagadnień, od nowoczesnych technologii materiałowych, przez środowisko naturalne, rolnictwo, profilaktykę i leczenie chorób cywilizacyjnych, po technologie pozyskiwania energii oraz społeczny i gospodarczy rozwój Polski. Jej wsparcie nie jest jednak powiązane z działaniami NCN na wcześniejszym etapie tworzenia pomysłu (co nie powinno dziwić, skoro ta ostatnia agencja finansuje badania podstawowe, a te nie mają mieć charakteru aplikacyjnego). Nie mają też związku ze wsparciem rynku start-upów przez PFR ani z innymi inicjatywami rządu, jak GovTech pośredniczący w organizowaniu przez instytucje publiczne konkursów na zaawansowane rozwiązania technologiczne.

Ponieważ tego rodzaju rozczłonkowanie instytucji odpowiedzialnych za finansowanie badań naukowych bardzo zmniejsza potencjał realnych innowacji możliwych do osiągnięcia przy pomocy publicznego finansowania, postulować należy po pierwsze taką modyfikację zasad realizacji projektów badawczych z grantów NCN, by pierwszeństwo w ich uzyskaniu miały te w najwcześniejszej fazie badań mogących ostatecznie doprowadzić do wdrożenia. Jeśli badania potwierdziłyby ten potencjał, na kolejnym etapie koncepcja mogłaby ubiegać się o finansowanie z NCBR, a potem walczyć o kapitał podwyższonego ryzyka oferowany przez PFR we współpracy z inwestorami prywatnymi. Głębszego sensu nie ma natomiast istnienie konkurencyjnych wehikułów finansowych typu *venture capital* zarządzanych odrębnie przez PFR i NCBR, skoro praktyka pozytywnie zweryfikowała tylko działalność pierwszego z nich.

Przy bardzo skromnych, jak ma to miejsce obecnie, środkach NCN nadanie priorytetu w dostępie do nich aplikacyjnym badaniom prowadziłyby do całkowitej marginalizacji dyscyplin, które – jak językoznawstwo czy historia – takiego potencjału ze swojej natury nie mają. Uniknąć tego można poprzez zdecydowane zwiększenie pozostającego w dyspozycji tej agencji budżetu na konkursy o granty. Zarówno też ta agencja, jak i NCBR oprócz powinny ocenę aplikacji na szerokiej bazie uznanych zagranicznych ekspertów, ponieważ tylko osoby znajdujące się w awangardzie innowacyjności mogą odpowiednio ocenić pomysły na jej dalszy rozwój. Zwłaszcza w przypadku NCBR zmiana ta, jak również wyraźne poszerzenie transparentności procesu oceny wniosków, ułatwiłyby też odbiurokratyzowanie procesu aplikowania o wsparcie i jego rozliczania. Jest to ważne dlatego, że aplikowanie o środki tej agencji pozostaje skrajnie sformalizowane, co ma dawać pozory obiektywizmu i legalizmu procesu decyzyjnego, choć w żaden sposób nie jest w stanie przeciwdziałać nieprawidłowościom. Czyni ubieganie się o finansowanie biurokracyjną gehenną.

Największą słabość polskich uczelni stanowi ich niski poziom naukowy wynikający głównie z niewielkiego lub żadnego związku ze światową nauką dużej części pracowników oraz ich niechęci do zmiany tego stanu rzeczy. Pierwsze, najważniejsze, choć przynoszące rezultaty dopiero w dłuższej perspektywie czasu, działanie pozwalające na przezwyciężenie tego problemu stanowiłyby program fundujący ze środków publicznych najzdolniejszym polskim studentom studia doktorskie na najlepszych światowych uczelniach. Warunkiem bezwrotności uzyskanych na ten cel środków musiałby być powrót na wybraną polską uczelnię po uzyskaniu tego stopnia i kontynuowanie zatrudnienia w kraju przez co najmniej kolejną dekadę. Młodzi naukowcy uczestniczący w takim programie powinni obejmować tworzone dla nich jednostki (zakłady lub katedry), zyskując możliwość wprowadzenia do programów studiów nowych przedmiotów i mając ułatwiony dostęp do środków na dodatkowe inwestycje oraz bieżącą działalność, warunkowaną aktywnością w ubieganiu się o granty krajowe i zagraniczne.

Dzięki takiemu zapleczu byłoby w stanie budować zespoły badawcze prowadzące badania na najwyższym światowym poziomie, w najbardziej przyszłościowych obszarach. W ten sposób stopniowo przełamany mógłby zostać problem chowu wsobnego. Stworzono by fundamenty silniejszego umiędzynarodowienia polskiej nauki i zwiększenia zdolności pozyskiwania prestiżowych europejskich grantów, od których w chwili obecnej polscy naukowcy są niemal całkowicie odcięci, przegrywając rywalizację z dużo lepiej zorganizowanymi i reprezentującymi wyższy poziom uczelniami zachodnimi. Ograniczono by też drenaż mózgow, dając zdolnym

młodym Polakom szansę na studia na renomowanych światowych uczelniach z perspektywą powrotu po nich do kraju. Wydane w ten sposób środki publiczne stanowiłyby inwestycję w innowacyjność dużo lepszą niż jakiegokolwiek obecnie istniejące metody wsparcia.

Kolejna istotna zmiana powinna dotyczyć procedur związanych z uzyskiwaniem stopni naukowych – doktora i doktora habilitowanego – aby zwiększyć ich obiektywność, a zwłaszcza przeciwdziałać przyznawaniu tych stopni osobom reprezentującym niski poziom merytoryczny. Pierwszy krok w tym kierunku powinien polegać na pozbawieniu jednostek macierzystych kandydatów wpływu na dobór recenzentów doktoratów oraz członków komisji habilitacyjnych (poza sekretarzem komisji) oraz budowie bazy informacji o specjalizacjach osób uprawnionych do oceny kandydatów w tych postępowaniach. Bazą taką nie dysponuje obecnie Rada Doskonałości Naukowej (RDN) zarządzająca procedurami awansowymi na stopień doktora habilitowanego i tytuł profesora, co w dużej mierze odpowiada za zdarzające się przypadki wyboru do komisji oceniających dorobek kandydata osób, którym brak do tego niezbędnej wiedzy specjalistycznej. Dla poprawy standardów działania RDN lepszej jakości informacjom o osobach mogących oceniać kandydatów do stopni i tytułów naukowych towarzyszyć powinno powiększenie składu samej Rady oraz usprawnienie jej organizacji wewnętrznej.

Brakuje także ustawowego określenia jednoznacznych kryteriów selekcji kandydatów na stanowiska nauczycieli akademickich. Kryteria te powinny dotyczyć zwłaszcza poziomu działalności publikacyjnej, roli stypendiów zagranicznych i aktywności grantowej. Podwyższeniu poziomu uczelni służyłoby też ustawowe doprecyzowanie kryteriów oceny okresowej nauczycieli akademickich, aby przestała ona stanowić swego rodzaju fikcyjny rytuał. Jej urealnienie wzmocniłoby zwłaszcza obowiązek bezwarunkowego rozwiązania stosunku pracy z osobami nieuzyskującymi oceny pozytywnej.

Innym mechanizmem przeciwdziałania zaniżaniu poziomu naukowego byłoby wprowadzenie zakazu nauczania i prowadzenia przez uczelnię badań w danej dyscyplinie naukowej, jeśli uzyskała ona najniższą ocenę w ewaluacji jakości działalności naukowej, oraz dokonywanie samej ewaluacji częściej niż co pięć lat, jak to ma miejsce obecnie. Towarzyszyć temu powinno odwrócenie katastrofalnych dla sensu ewaluacji działalności naukowej ręcznych zmian na liście punktowanych czasopism naukowych. Do analogicznej eliminacji naj słabszych programów nauczania prowadziłoby zaostrenie kryteriów oceny poziomu dydaktyki dokonywanej przez PKA i bezwarunkowy zakaz naboru na słabo lub bardzo słabo ocenione kierunki studiów.

W przypadku uczelni publicznych, których budżety w zasadniczy sposób opierają się na subwencji otrzymywanej od rządu (w roku 2021 uczelnie publiczne w 69% finansowane były z subwencji ministerialnej, podczas gdy 75% kosztów uczelni niepublicznych pokrywały opłaty pobierane od studentów)¹⁰², dodatkowym mechanizmem racjonalizacji działalności powinien być audyt porównujący ich koszty oraz efekty działalności. Wynikające stąd wnioski ułatwiałyby poprawę jakości zarządzania, a efekt ten spotęgowałoby stworzenie rankingu publicznych szkół wyższych, inspirowanego zestawieniami międzynarodowymi, a także uwarunkowanie wysokości subwencji otrzymywanej przez poszczególne z nich nie tylko od pozycji na liście, ale również skali awansu albo spadku z roku na rok, aby finansowo promować uczelnie odnotowujące postęp. Przeznaczenie na ten cel istotnych dodatkowych środków publicznych nie tylko wytworzyłoby silne bodźce do wzrostu jakości działalności naukowej, ale też przeciwdziałałoby postępującemu procesowi finansowego uwiądnienia polskiej nauki.

² Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260.

³ M. Mazzucato, *The Entrepreneurial State*, New York 2015.

⁴ Uchwała nr 8 Rady Ministrów..., s. 27.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Prezentacja*, s. 1.

⁸ Dane Zarządu Portu Morskiego Elbląg sp. z o.o.

⁹ Dane Portu Gdańsk.

¹⁰ Dane Lotniska Chopina.

¹¹ K. Śmietana, *Wild: Dzielnicarstwo w miejsce Okęcia*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30.11.2017.

¹² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym, Dz. U. z 2018 r. poz. 1089 ze zm.

¹³ PiS, *Polski Ład*, s. 56.

¹⁴ A. Oksiuta, *Pensje w CPK: Średnie wynagrodzenie ok. 13 tys. zł brutto, dla zarządu 2 miliony złotych w 2021 roku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.07.2022.

¹⁵ Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego, Dz. U. z 2022 r. poz. 1846.

¹⁶ Na https://pl.wikipedia.org/wiki/Miko%C5%82aj_Wild.

¹⁷ Wikipedia, https://pl.wikipedia.org/wiki/Sebastian_Chwa%C5%82ek.

¹⁸ Uchwała nr 8 Rady Ministrów..., s. 57.

¹⁹ E. Twaróg, *Kulisy odejścia Zbigniewa Jagiełły z PKO BP*, „Puls Biznesu”, 11.05.2021.

²⁰ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Omówienie*, Warszawa 2016, s. 34.

²¹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Omówienie*, Warszawa 2020, s. 35.

²² Art. 33b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1933.

²³ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Omówienie*, Warszawa 2022, s. 69.

- ²⁴ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Omówienie*, Warszawa 2023, s. 68.
- ²⁵ Art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracownikóW, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 343.
- ²⁶ I. Kacprzak, *Rząd rozdaje miliardy z Funduszu Reprywatyzacyjnego państwowym spółkom*, „Rzeczpospolita”, 2.10.2022.
- ²⁷ Art. 117a ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 201.
- ²⁸ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo pocztowe, Dz. U. z 2022 r. poz. 2042.
- ²⁹ Bankier.pl, *Morawiecki chce repolonizować sektor energetyczny*, 15.02.2017.
- ³⁰ UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 7; UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 5.
- ³¹ *Ibidem*.
- ³² Dane PEKAO.
- ³³ Dane GPW.
- ³⁴ A. Kublik, *Lotos straci miliardy po przejściu przez Orlen*, „Gazeta Wyborcza”, 15.07.2020.
- ³⁵ Dane Orlen.
- ³⁶ Dane GPW.
- ³⁷ Na <https://pl.wikipedia.org/wiki/Energa>.
- ³⁸ K.M. Załuski, *Komu przeskądza Kościół? Prezes fundacji Energa odpowiada*, „Gazecie Wyborczej”, „Do Rzeczy”, 4.02.2017.
- ³⁹ Dane GPW.
- ⁴⁰ Dane PGNiG.
- ⁴¹ M. Budkiewicz, *Morawiecki: przejścia PKN Orlen to przełomowy proces dla konkurencyjności polskiej gospodarki*, PAP, 14.07.2020.
- ⁴² Dane Orlen.
- ⁴³ Uchwała nr 8 Rady Ministrów..., s. 9.
- ⁴⁴ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 ze zm.
- ⁴⁵ PFR Ventures, Inovo, *Polish VC Market Outlook 2022*, 2023, s. 5.
- ⁴⁶ *Ibidem*, s. 13.
- ⁴⁷ H. Hollanders, N. Es-Sadki, A. Khalilova, *European Innovation Scoreboard 2022*, Publications Office of the European Union 2022, s. 7.
- ⁴⁸ *Ibidem*, s. 68.
- ⁴⁹ Startup Blink, *Global Startup Ecosystem Index 2022*, s. 156.
- ⁵⁰ PFR, *Polski Fundusz Rozwoju zainwestował w PESA Bydgoszcz*, 17.07.2018.
- ⁵¹ K. Kapczyńska, *Nowa kropiółwka wzmocni Pesę*, „Puls Biznesu”, 27.07.2020.
- ⁵² PFR SA, *Tarcza Finansowa PFR dla Firm i PracownikóW*, 8.04.2020.
- ⁵³ Na <https://arp.pl/pl/dla-biznesu/pns/>.
- ⁵⁴ Art. 2 i art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, Dz. U. z 2020 r. poz. 1298.
- ⁵⁵ Informacje KOWR.
- ⁵⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów..., s. 20.
- ⁵⁷ Dane Eurostat, *Organic crop area by agricultural production methods and crops (from 2012 onwards)*, [org.cropar](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).
- ⁵⁸ NIK, *Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego*, 2019, s. 7.
- ⁵⁹ *Ibidem*, s. 8.
- ⁶⁰ Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1370 ze zm.
- ⁶¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, Warszawa, czerwiec 2022, s. 126–129 (dalej: KPO).
- ⁶² Art. 153 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., oraz art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1691.

- ⁶³ Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 1996 r. Nr 89, poz. 402 ze zm.
- ⁶⁴ Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej, Dz. U. 1999 r. Nr 49, poz. 483 ze zm.
- ⁶⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2006 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2006 r. Nr 170, poz. 1218.
- ⁶⁶ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.
- ⁶⁷ Wyrok TK z dnia 13 listopada 2003 r., K 51/02.
- ⁶⁸ Ustawa z dnia 30 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 34 ze zm.
- ⁶⁹ Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2016 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2017, s. 29.
- ⁷⁰ Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2022 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2023, s. 37.
- ⁷¹ *Ibidem*, s. 34.
- ⁷² *Ibidem*.
- ⁷³ *Ibidem*, s. 10; Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2020, s. 8.
- ⁷⁴ Art. 36 ust. 6, art. 37 ust. 3 i art. 39 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.
- ⁷⁵ A. Radwan, *Kuźnia urzędników wykuwa coraz słabiej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 23.07.2020.
- ⁷⁶ Uchwała nr 8 Rady Ministrów..., s. 25.
- ⁷⁷ ZZ Pracowników ZUS, *Czy cięcia w budżetówce obejmą ZUS?*, 28.08.2020.
- ⁷⁸ Art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.
- ⁷⁹ Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie...*, 2023, s. 30.
- ⁸⁰ Dane NIK zestawione w: ciekaweliczby.pl, *Jak zmieniało się zatrudnienie i wynagrodzenia w Kancelarii Premiera*, 9.08.2022.
- ⁸¹ Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie...*, 2023, s. 68.
- ⁸² *Ibidem*, s. 8.
- ⁸³ *Ibidem*.
- ⁸⁴ Dane OECD, *Main Science and Technology Indicators*.
- ⁸⁵ *Ibidem*.
- ⁸⁶ Na <https://www.ncbr.gov.pl/beneficjenci/>.
- ⁸⁷ Załączniki nr 2 do ustawy budżetowej na rok 2021 oraz na rok 2023.
- ⁸⁸ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.
- ⁸⁹ NIK, *Uczelnia uczy, ale czy nauczy?*, 4.10.2018.
- ⁹⁰ Art. 53 ust. 4 pkt 2 i ust. 6 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.
- ⁹¹ Art. 15 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.
- ⁹² KRASP, *Stanowisko Prezydium KRASP z 7 października 2022 r. w sprawie sytuacji ekonomicznej polskich uczelni*, 10.10.2022.
- ⁹³ Art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1722.
- ⁹⁴ UOKiK, *Działalność UOKiK w 2019 roku*, 14.01.2021.
- ⁹⁵ UOKiK, *Sprawozdanie z działalności UOKiK – rok 2021*, Warszawa 2022, s. 8.
- ⁹⁶ UOKiK, *Działalność UOKiK w 2022 roku*, 7.03.2023.
- ⁹⁷ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 852.
- ⁹⁸ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 120.
- ⁹⁹ *Ibidem*, s. 354, 119.
- ¹⁰⁰ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie wykazu podmiotów o szczególnym znaczeniu dla państwa, w których może być podniesiona maksymalna kwota wynagrodzenia miesięcznego, Dz. U. z 2018 r. poz. 886 ze zm.
- ¹⁰¹ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2279.
- ¹⁰² GUS, *Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2021 r.*, Warszawa-Gdańsk 2022, s. 13.

Rozdział 2

Energetyka: w uścisku „kopalinoflacji”

Zabójcza ideologia

Naukowcy są zgodni, że fale upałów, które przetoczyły się przez Europę latem 2022 r., wywołując pożary na jej południu, straty w polskim rolnictwie i które przyczyniły się do katastrofy ekologicznej w Odrze, powtarzać się będą coraz częściej wraz z postępującymi, wywołanymi przez człowieka zmianami klimatu. Z badań opublikowanych przez ogólnoeuropejskie konsorcjum badawcze w roku 2018 wynika na przykład, że przy wzroście temperatury o więcej niż 2°C w porównaniu z okresem przedindustrialnym, co obecnie wydaje się nieuniknione, do końca stulecia roczna liczba ofiar upałów na starym kontynencie sięgnie 132 tys., a Europa Centralna będzie drugą po Południowej najbardziej negatywnie dotkniętą tymi zmianami¹⁰³. Inne badanie, opublikowane w roku 2021, wskazuje, że w ciągu najbliższych dekad wyraźnie wzrośnie ryzyko niedoborów wody. Choć najbardziej narażone na nie są obszary śródziemnomorskie oraz Francja, mocno odczuje je również obszar Alp i Europy Wschodniej. W rejonie, gdzie znajduje się Polska, częstotliwość poważnych letnich suszy ma się zwiększyć o 20%, a skrajnych aż o 40%¹⁰⁴. Wraz z materializacją tych ryzyk rosnąć też będą ich koszty ekonomiczne, które już teraz, według szacunków Polskiego Instytutu Ekonomicznego, wynoszą od ok. 3,9 mld zł do nawet 6,5 mld zł rocznie tylko w trzech kategoriach upraw (bulwiaste, zboża, oleiste)¹⁰⁵. Wszystkie straty gospodarcze, w rolnictwie i poza nim, są wielokrotnie wyższe.

Pojedyncze państwa oczywiście nie są w stanie przeciwdziałać tym niekorzystnym zmianom. Choć Polska jest po Niemczech drugim największym emitentem dwutlenku węgla w UE, jej udział w światowych emisjach wyniósł w roku 2021 zaledwie 0,8%¹⁰⁶. Zmianom klimatu nie może też w pojedynkę zaradzić Unia Europejska, skoro w roku 2021 odpowiadała za jedynie 7,3% globalnej emisji CO₂, podczas gdy udział USA sięgnął 12,6%, a Chin 32,9%¹⁰⁷.

Jednak uzależnienie polskiego miksu energetycznego od kopalin, zwłaszcza węgla, prowadzi do dwóch kolejnych, bardzo negatywnych zjawisk. Pierwsze stanowi dużo bardziej mordercze niż epidemia COVID-19 zanieczyszczenie powietrza

z powodu spalin samochodowych i tzw. niskiej emisji – od domowych pieców grzewczych po lokalne kotłownie węglowe. Światowa Organizacja Zdrowia szacuje śmiertelne żniwo wywołanej głównie w ten sposób złej jakości powietrza na 4,2 mln osób rocznie w skali globalnej¹⁰⁸. Jest to wyraźnie więcej niż 3 mln ofiar COVID-19 podczas pierwszego roku epidemii (tj. do końca marca 2021 r.)¹⁰⁹. Według obliczeń Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska, Polska stanowi po Bułgarii i Rumunii trzecie państwo UE o największej liczbie lat życia straconych na skutek zanieczyszczenia powietrza. Jedynie w roku 2020 smog spowodowany pyłem zawieszonym PM_{2,5} przyczynił się tu do 36,5 tys. przedwczesnych zgonów¹¹⁰.

O tym, że tak nie musi być, świadczy przykład Szwecji, gdzie w roku 2020 z tej samej przyczyny doszło do jedynie 0,37 tys. – czyli niemal stukrotnie mniejszej liczby – zgonów. Osiągnięcie szwedzkiego standardu czystości powietrza pozwalałoby więc co roku oszczędzić więcej niż dwie trzecie tych istnień ludzkich, które w Polsce pochłonął koronawirus przez pierwszy rok pandemii¹¹¹. Zdecydowane działania w tym kierunku poprawiłyby też komfort życia kilkunastu milionów Polek i Polaków cierpiących na alergie i kilku milionów z astmą oraz przewlekłą obturacyjną chorobą płuc. Zapewne zmniejszyłaby się ilość nowotworów, którym sprzyja benzopiren wytwarzany przez niskosprawne „kopciuchy”.

Druga, nie mniej istotna, negatywna konsekwencja uzależnienia od kopalin to utrata konkurencyjności polskiej gospodarki. Wybuch wojny w Ukrainie spowodował pod tym względem pewien dysonans poznawczy, doprowadzając do raptownego zwiększenia opłacalności spalania węgla, czyli głównego źródła energii w Polsce. U niektórych mógł wywołać poczucie, że od krajowego wydobycia tego surowca zależy bezpieczeństwo energetyczne kraju. Jednak był to zapewne już ostatni przebłysk jego świetności, ponieważ najważniejszym długoterminowym następstwem odcięcia Europy od rosyjskich surowców będą dla sektora energetycznego jeszcze większe inwestycje w odnawialne źródła energii, większa dochodowość opartych na nich gospodarek i mniejsza konkurencyjność tych wciąż uzależnionych od kopalin.

Tymczasem „dobra zmiana” to najpierw okres kilku lat całkowitego wyparcia przez obóz rządowy ryzyk związanych z uzależnieniem gospodarki od węgla, czemu towarzyszyło forsowanie dość groteskowej ideologii mającej uzasadnić takie podejście. Jak, wywołując aplauz prawicowych publicystów, ujął to na przełomie lat 2015 i 2016 ówczesny szef MSZ Witold Waszczykowski: „poprzedni rząd realizował specyficzną koncepcję lewicowej polityki. Tak jakby świat musiał poruszać się według marksistowskiego wzorca tylko w jednym kierunku – nowej mieszaniny kultur i ras, świata złożonego z rowerzystów i wegetarian, którzy używają wyłącznie odnawialnych źródeł energii i zwalczają wszelkie przejawy religii. To nie ma nic wspólnego z tradycyjnymi

polskimi wartościami”¹¹². Do kanonu tego samego nurtu weszły też wypowiedzi prezydenta Dudy, który jeszcze pod koniec roku 2018 przekonywał, że „węgiel to największy skarb Polski”¹¹³, a rok później mówił do górników: „wydobycie węgla to wielkie zadanie i służba, którą państwo realizujecie dla Polski, zapewniając bezpieczeństwo energetyczne”¹¹⁴.

Choć po roku 2019 przyszedł okres wsparcia rozwoju źródeł bezemisyjnych, który związany był ze skokowym wzrostem cen energii z węgla i ryzykiem kar finansowych za niewypełnienie zobowiązań unijnych, nie doprowadził on do żadnej głębszej transformacji energetycznej. Mimo pewnego wzrostu mocy OZE, gospodarka jak była uzależniona od energii z węgla, tak jest od niej nadal uzależniona.

Taka polityka energetyczna nie tylko pozostaje w sprzeczności z interesami zdrowotnymi społeczeństwa, ale też wyrządza poważne szkody gospodarce. Uzależnia kraj od importu z krajów dużo bardziej zaawansowanych w transformacji energetycznej i – jak będzie o tym mowa za chwilę – wymusza olbrzymie transfery finansowe od polskich odbiorców energii do rządów państw UE o bardziej racjonalnej strukturze wytwórczej. Ogranicza konkurencyjność polskich firm, uszczuplając środki publiczne, które powinny zostać wykorzystane do nadania nowej tożsamości i przyszłości regionom górniczym oraz do przeciwdziałania skutkom zwiększonego ryzyka suszy. Finansowo dławi ciepłownictwo i ogranicza pomoc ubogim energetycznie.

Spółeczeństwo dostrzega konieczność szybkiej transformacji sektora energetycznego, chociaż ma pewne problemy z oceną związanych z nią działań rządu. Z jednej strony 36% Polaków zapytanych na potrzeby ankiety Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) w połowie roku 2022 o największe aktualne wyzwanie wskazało właśnie na zmiany klimatu¹¹⁵, co było wynikiem wyraźnie wyższym niż w jakimkolwiek innym postkomunistycznym państwie UE. Proporcjonalnie więcej Polaków stwierdziło też, że zmiany klimatu mają wpływ na ich codzienność (82% w Polsce wobec 77% średniej dla UE)¹¹⁶. Tylko społeczeństwa najbardziej narażonych na nasilone upały i susze krajów basenu Morza Śródziemnego wyraźniej dostrzegały wpływ tych zmian na swoje życie. Wyniki te współgrają z innym badaniem, przeprowadzonym pod koniec roku 2022¹¹⁷, według którego 83% pytanych o najbardziej perspektywiczne źródła energii wskazało fotowoltaikę i wiatraki. Na energetykę jądrową stawiało 68% pytanych, a na biomasę – 49%. Rozwoju energetyki węglowej i opartej na gazie ziemnym chciał mniej niż co czwarty pytany¹¹⁸.

Z drugiej strony Polacy wciąż nie dostrzegają skali niedostosowania polityki państwa do tych preferencji. We wspomnianej przed chwilą ankiecie EBI z roku 2022 nieco lepiej niż inne europejskie społeczeństwa oceniliśmy zdolność naszego kraju do drastycznej redukcji emisji CO₂ do roku 2050 (tak 48% pytanych w Polsce wobec

42% średniej dla EU)¹¹⁹, mimo że polityka energetyczna rządu wciąż w rzeczywistości zmierza w przeciwnym kierunku. Paradoksem jest też to, że – mimo braku warunków do rozwoju lądowej energetyki wiatrowej, braku programu lokalnych biogazowni i coraz większych problemów z przyłączaniem do sieci energetycznych nowych fotowoltaicznych instalacji PV – więcej pytanych o to Polaków niż w jakimkolwiek innym postkomunistycznym państwie EU jest zdania, że ich kraj robi wszystko, aby przeciwdziałać zmianom klimatu. Tego zdania było w Polsce nawet więcej osób niż chociażby w rzeczywistości szybko zmierzającej w kierunku neutralności klimatycznej Austrii (odpowiednio 40% i 39%)¹²⁰.

Stawka transformacji

Pod względem struktury źródeł energii państwa europejskie bardzo się od siebie różnią. Dla przykładu, w roku 2022 Estonia wciąż 56% energii elektrycznej wytwarzała z torfu¹²¹. W trakcie kryzysu energetycznego lat 2021–2022 wzrost cen gazu ziemnego stawiał w trudnej sytuacji Włochy, przy jego pomocy wytwarzające 51% prądu. Zupełnie inaczej sytuacja wyglądała we Francji, która – mimo remontów szeregu swoich reaktorów – w tym samym roku aż 63% energii elektrycznej wytwarzała w elektrowniach jądrowych. Atom odgrywa też dużą rolę na Słowacji, gdzie w roku 2022 z tego źródła pochodziło 53% energii elektrycznej. Zamykające swoje elektrownie jądrowe Niemcy w roku 2022 wytwarzały przy ich użyciu już tylko 6% energii elektrycznej, mimo że skutkiem ubocznym prowadzonej tam polityki okazał się wyraźny wzrost udziału węgla w miksie energetycznym – z 24% w roku 2020 do 31% dwa lata później. Nie tylko zresztą ten kraj idzie najeżoną problemami drogą rezygnacji z atomu. Do roku 2025 wszystkie elektrownie jądrowe zamknąć też ma Belgia, gdzie w roku 2022 źródło to wciąż odgrywało dużą rolę (47%) w miksie energetycznym¹²².

Polskie uzależnienie od węgla (69% energii elektrycznej w roku 2022) postrzeżać więc można nie jako skrajną aberrację, lecz kolejny przejaw zróżnicowania europejskiego krajobrazu energetycznego. Jednak doświadczenia ostatnich lat, których kulminacją stało się odcięcie dostaw rosyjskich surowców energetycznych, dobitnie świadczą o tym, że warunek bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności gospodarki stanowi jak najszybsze odejście od paliw kopalnych, i że w Europie są kraje, którym wyczyn ten już się udał.

W Szwecji w roku 2022 energetyka wodna generowała 40% mocy, jądrowa odpowiadała za 30%, z wiatru pochodziło 19%, a z biogazu kolejnych 7% mocy. Osoby, dla których przykład tego kraju zanadto odbiega od polskich realiów, powinny

natomiast zwrócić uwagę na Litwę, gdzie do roku 2010 energia z elektrowni atomowej w Ignalinie odpowiadała aż za trzy czwarte krajowej produkcji. Zamknięcie tej siłowni spowodowało gwałtowny wzrost roli gazu ziemnego w miksie energetycznym – z 15% w roku 2009 do 67% rok później. Litwa bardzo mocno postawiła jednak na zieloną transformację, dzięki czemu w roku 2022 aż 38% wytworzonej tam energii elektrycznej pochodziło z wiatru, 16% wynosił udział energii z biomasy, a kolejne 10% ze słońca. Dzięki temu Litwinom udało się zredukować znaczenie gazu ziemnego w miksie energetycznym z 38% w roku 2020 do 15% dwa lata później. Gospodarczo, geograficznie i klimatycznie zbliżony do Polski kraj był więc w stanie w krótkim czasie gruntownie unowocześnić strukturę wytwarzania energii. Na jego tle widać, jak wciąż mała jest w Polsce rola źródeł odnawialnych. O ile na Litwie główne OZE odpowiadały w roku 2022 za 64% produkcji, w Polsce ich udział wynosił zaledwie 19% (wiatr 11%, słońce 4%, bioenergia 4%)¹²³.

Przykłady Szwecji i Litwy mają nie tylko znaczenie poglądowe. Z obydwojma polski system elektroenergetyczny powiązany jest stałoprądowymi połączeniami w ramach Europejskiej Sieci Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych. Połączenia te umożliwiają – podobnie jak zmiennoprądowe łączy z Niemcami, Czechami i Słowacją – łatwą wymianę energii elektrycznej z kraju, gdzie jest ona w danym dniu tańsza, do tego, w którym jej hurtowa cena kształtuje się na wyższym poziomie. Zły mikś energetyczny, czyli ten oparty na paliwach kopalnych, staje się w takich warunkach zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego kraju, ponieważ tańszy prąd z państw o bardziej konkurencyjnej strukturze wytwórczej musi wypierać droższy. Zwiększa przychody producentów w krajach o dobrym miksie energetycznym kosztem odbiorców w tych, gdzie jest on gorszy.

W ostatnich latach mieliśmy już do czynienia z bardzo dużym importem energii elektrycznej z ościennych państw UE. Nastąpiło to w latach 2019–2020, gdy wytwarzanie jej z krajowego węgla stało się bardzo niekonkurencyjne cenowo. W roku 2018, przy produkcji krajowej na poziomie 170 GWh, import netto wyniósł 5,7 TWh¹²⁴, w roku 2019 zwiększył się do 10,6 TWh (przy 164 TWh energii elektrycznej wyprodukowanej w kraju)¹²⁵, a rok później pobił kolejny rekord, osiągając poziom 13,3 TWh (przy krajowej produkcji na poziomie 157,7 TWh)¹²⁶.

W latach 2021–2022, kiedy doszło do głębokich zaburzeń na globalnych rynkach surowcowych, problem ten czasowo stracił na znaczeniu. W roku 2021 saldo wymiany uległo niemal całkowitemu zrównoważeniu, ponieważ skokowo wzrosła produkcja krajowa (do 179,4 TWh), zaspokajając niemal w całości najwyższe w historii zapotrzebowanie (180,3 TWh)¹²⁷. Rok później Polska stała się nawet eksporterem netto energii elektrycznej: przewaga jej eksportu nad importem wyniosła wówczas 1,68 TWh¹²⁸.

Rosnące ceny kopalin zwiększyły podczas kryzysu energetycznego lat 2021–2022 konkurencyjność sektora opartego na rodzimym węglu, odwracając kierunki przepływu energii w europejskim systemie przesyłowym. Zarówno powstałe wcześniej zapasy polskiego surowca, jak i kontrakty długoterminowe wiążące polską elektroenergetykę z kopalniami i przewidujące stałe ceny, niezależne od zmian na światowych giełdach, nagle stały się korzystne dla polskiej energetyki. Podczas gdy jeszcze kilka miesięcy wcześniej niski popyt i rosnące ceny uprawnień do emisji CO₂ powodowały, że za prąd w hurcie trzeba było w Polsce płacić najwięcej w całej Unii Europejskiej, w roku 2021 stał się on jednym z tańszych, i to mimo dalszego wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂, z 52,19 euro za tonę w październiku 2020 r. do 103,23 euro rok później¹²⁹.

Ów bardzo korzystny dla polskiej energetyki (a właściwie górnictwa) splot okoliczności trwał również w kolejnym roku, kiedy znów wytwarzana w Polsce energia elektryczna należała do najtańszych w UE. W grudniu 2022 r., kiedy ceny hurtowe były już wyraźnie poniżej ich szczytu z sierpnia, 1 MWh kosztował w Polsce 173,6 euro, zdecydowanie mniej niż w Niemczech (256,7 euro) – kraju dokonującym nietypowego ratunkowego przejścia z gazu na węgiel – jak i w stawianych przed chwilą za przykład transformacji energetycznej Szwecji (234,6 euro) oraz Litwie (263,9 euro)¹³⁰.

Znów, paradoksalnie, odpowiadała za to mała responsywność polskiego rynku węgla na światowe sygnały cenowe. Gdy w grudniu 2022 r. cena surowca z portów ARA i Richards Bay wciąż pozostawała na poziomie powyżej 200 dol./t¹³¹, polski indeks wzorcowego węgla energetycznego produkowanego przez krajowych producentów i sprzedawanego na krajowym rynku energetycznym PSCMI1 znajdował się na dużo niższym poziomie około 120 dol./t¹³². Wszystko to nie składało się jednak na trwały trend, lecz było przejawem nadzwyczajnych okoliczności, wyjątkowych i szybko przemijających globalnych zaburzeń. Wraz z redukcją cen kopalin na światowych giełdach (w maju 2023 r. cena węgla ARA i Richards Bay spadła w okolice 110 dol./t, czyli była czterokrotnie niższa niż podczas ich maksimum w marcu 2022 r.¹³³, natomiast cena gazu ziemnego obniżyła się poniżej 30 euro/MWh, do poziomów ostatni raz notowanych na wiosnę 2021 r., kilkunastokrotnie niższych niż w sierpniu 2022 r.¹³⁴) oraz wzrostem europejskich mocy OZE sytuacja ta znów – jeszcze bardziej niż w latach 2018–2020 – musi ulec odwróceniu.

Wyraźne tego symptomy dostrzec można było już w roku 2022. Choć w UE produkcja energii z węgla rosła w okresie pierwszych sześciu miesięcy po rosyjskim ataku na Ukrainę, kierunek ten został odwrócony już we wrześniu 2022 r. i – o ile nie nastąpi kolejny nieoczekiwany kryzys – spodziewać się można, że trend ten jedynie nasili się w przyszłości. Jak podkreślali analitycy wiodącego europejskiego

think tanku Ember, w roku 2023 „na nowo przyłączone zostaną francuskie bloki jądrowe, przyspieszy wdrażanie energii wiatrowej i słonecznej, a popyt na energię elektryczną prawdopodobnie nadal będzie spadać w nadchodzących miesiącach. W 2023 r. Europa będzie też świadkiem ogromnego spadku zużycia paliw kopalnych – węgla, a przede wszystkim gazu ziemnego”¹³⁵.

Realizacja tego scenariusza oznaczać musi, że wraz z utratą konkurencyjności cenowej energii wytwarzanej w Polsce powiększy się jej import. Konsekwencją tego muszą być rosnące zwały rodzimego surowca, pogorszenie bilansu płatniczego sektora energetycznego oraz ryzyko utraty konkurencyjności przemysłu i konieczność kierowania środków publicznych na osłanianie odbiorców przed konsekwencjami złego miksu energetycznego. Wszystko to zmniejszać będzie pulę środków dostępnych na zapewnienie kompleksowej transformacji energetycznej. Droga energia przeciwdziałać też będzie lokowaniu w Polsce nowych inwestycji, ponieważ postępująca automatyzacja i robotyzacja produkcji przemysłowej oznacza z jednej strony spadek roli siły roboczej jako czynnika produkcji, z drugiej zaś wzrost roli odpowiednio taniej energii.

Zła struktura wytwórcza i spowodowane tym wysokie ceny prądu nie tylko wypychają polskich producentów z najbardziej technologicznie zaawansowanych rynków, ale też ograniczają popyt na wytwarzane przez nich produkty. W roku 2016, deklarując, że do roku 2025 po polskich drogach będzie jeździł milion samochodów elektrycznych, wicepremier Morawiecki pytał: „czy jesteśmy w stanie wskoczyć i surfować na tej czwartej fali rewolucji gospodarczej, która jest przed nami? Właśnie to jest ten nasz moment, to jest nasza chwila”¹³⁶. Rzeczywiście, rok 2016 był tym, kiedy powinno było dojść do intensyfikacji polityki służącej transformacji energetycznej, bez czego „surfowanie na czwartej fali rewolucji gospodarczej” nie jest możliwe. Zamiast tego jednak władza wykonała zwrot w kierunku dokładnie przeciwnym, blokując rozwój OZE, o czym szerzej mowa będzie dalej. Korzystanie z „naszego momentu, naszej chwili” sprowadziło się do zmuszenia czterech głównych państwowych producentów prądu (PGE, Energa, Enea i Tauron) do utworzenia spółki ElectroMobility Poland, której powierzono zupełnie nierealną misję budowy polskiego samochodu elektrycznego, mimo braku doświadczenia i technologii oraz wyposażenia domniemanego przyszłego czempiona motoryzacyjnego w mikroskopijny kapitał 70 mln zł.

Nie należy też zapominać, że nasilającym się problemom hydrologicznym, zwłaszcza ryzyku letnich suszy, przeciwdziałać można jedynie przez właściwą politykę zwiększającą ilość wody zatrzymywanej w glebie i odpowiednich zbiornikach. Kluczowe znaczenie pod tym względem mają inwestycje w duże obiekty retencyjne

i małą retencję, choć istotne jest też zalesianie i rozwój obszarów zieleni miejskiej na terenach zurbanizowanych.

Na początku roku 2022 rząd opublikował projekt ustawy „o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy”. Jak zaznaczono w jego uzasadnieniu, „należy przeciwdziałać skutkom suszy w sposób zaplanowany i kompleksowy [...]”. Obecna sytuacja hydrologiczno-meteorologiczna wskazuje na konieczność przyspieszenia prac nad realizacją inwestycji związanych z przeciwdziałaniem skutkom suszy¹³⁷. Aby cel ten osiągnąć, zamierzano wprowadzić różnego rodzaju ułatwienia procesu inwestycyjnego. Choć była to już druga tego rodzaju próba – wcześniejszy projekt, który pojawił się w połowie roku 2020, został po kilkunastu miesiącach wycofany – rządowi zabrakło determinacji, by legislację doprowadzić do końca. Projekt nie trafił nawet pod obrady Sejmu.

W konsekwencji, nawet gdy – jak to było planowane przez rząd – wygospodarowanych zostanie prawie 600 mln zł do roku 2025 na budowę lub przebudowę urządzeń piętrzących, brakuje odpowiednich ram regulacyjnych pozwalających na sprawne przeprowadzenie prac. Przede wszystkim natomiast brakuje analizy pozwalającej odpowiedzieć na pytania ważniejsze niż to, jak ułatwić proces inwestycyjny. Dotyczą one zwłaszcza tego, jak państwo powinno wspierać rozwój obszarów zielonych w miastach, a jak systemów nawadniania na wsi. Jak powiązać dużą retencję z małą? Jakich instrumentów użyć, by powiększyć obszar lasów? Jakie najlepsze praktyki innych krajów należałoby przenieść na polski grunt i na ile konieczna byłaby ich modyfikacja? Na żadne z tych pytań kadłubowy projekt ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy nie dawał odpowiedzi, a lepszy nigdy nie powstał.

Brukselska pętla

Zwolennicy tezy o węglowym „największym skarbie Polski” twierdzą, że zagrożenia dla polskiej energetyki rodzi nie tyle uzależnienie jej od tego „skarbu”, co działania Unii Europejskiej bardzo mocno skoncentrowane na odejściu od niego. Nie dostrzegają, że polityka energetyczna UE stanowi efekt kompromisów i że kształtowana jest zawsze z wyprzedzeniem, dając poszczególnym krajom czas na niezbędne korekty. Zostawia im też wybór: dostosowanie do celów powszechnie popieranym przez Europejczyków lub poniesienie kosztów jego braku.

Najważniejsze narzędzie polityki energetycznej UE stanowi Europejski System Handlu Emisjami (EU ETS, z ang. *Emissions Trading System*). Powstał w roku 2005

i obecnie obejmuje nieco ponad 40% gazów cieplarnianych wytwarzanych przez gospodarke. Zbudowano go na podlegających obrotowi uprawnieniach do emisji CO₂, jakie co do zasady posiadać muszą najwięksi emitenci (producenci energii elektrycznej i ciepłej, energochłonne sektory przemysłu, lotnictwo). Poza operatorami statków powietrznych, którzy wciąż korzystają z darmowych uprawnień, pozostałe objęte nim branże co roku muszą za nie płacić. Choć mogą handlować prawami do emisji na rynku wtórnym, ostatecznie ważniejsze jest, że najpierw prawa te – w z góry ustalonych ilościach i proporcjach – wypuszczają na rynek rządy państw członkowskich. Władze następnie sprawdzają, czy w danym roku każdy z emitentów zakupił ich liczbę odpowiadającą jego rocznej emisji CO₂, i następnie je umarzają. Ponieważ uzyskane w ten sposób dochody trafiają do budżetu państwa, obowiązek zakupu uprawnień stanowi rodzaj podatku od przyczyniania się do zmian klimatycznych, który ma finansowo motywować emitentów do przechodzenia z wysokoemisyjnych źródeł energii na zeroemisyjne, nieobciążone nim, a rządowi dać środki finansowe do uzupełniającego dotowania tego procesu.

Podstawowe mechanizmy EU ETS uruchamiano stopniowo i poddawano modyfikacjom zacieśniającym pętlę wokół szczególnie emisyjnych źródeł energii. Przez pierwszych kilkanaście lat istnienia tego instrumentu jego skuteczność była bardzo ograniczona. Trwał wówczas swego rodzaju okres przejściowy pozwalający na dostosowanie struktury mocy wytwórczych do nowych realiów regulacyjnych. W Polsce jednak zwolennicy „czarnego złota” uznali małe praktyczne oddziaływanie EU ETS za przejaw trwałej słabości polityki unijnej i znak, że z konfrontacji z nią polska energetyka oparta na węglu może wyjść zwycięsko.

Już pod koniec pierwszej, pilotażowej fazy (lata 2005–2007) okazało się, że liczba nieodpłatnych uprawnień pozostawała zdecydowanie zbyt duża, aby ktoś jeszcze mógł być zainteresowany nabywaniem ich na rynku wtórnym. Cena spadła więc do zera¹³⁸, a w konsekwencji – wbrew założeniom – emisja gazów cieplarnianych nie rodziła dla emitentów żadnych kosztów. Redukcja łącznej puli uprawnień w obrocie na początku kolejnej, drugiej fazy EU ETS (lata 2008–2012) dość wyraźnie, choć tylko na chwilę, podbiła ich cenę. Przez moment, w połowie roku 2008, koszt tony ekwiwalentu CO₂ przebił pułap 30 euro. Ale spadek produkcji przemysłowej w wyniku światowego kryzysu finansowego lat 2008–2009 oraz bardziej wpływający na rynek, niż wcześniej zakładano, dopływ do niego dodatkowych uprawnień (tzw. międzynarodowych jednostek emisji, stworzonych w ramach umowy klimatycznej zwanej protokołem z Kioto) znowu wyraźnie zmniejszyły cenę uprawnień.

Decydenci unijni zwlekali z reakcją. Obawiali się, że zdecydowany wzrost kosztów energii spowodowany podniesieniem ceny uprawnień zmusi zakłady

przemysłowe do przenoszenia produkcji poza UE, zwiększając problemy gospodarcze wywołane kryzysem trwającym wówczas na południu UE. Ostatecznie w roku 2015, kiedy dobiegła końca pokryzysowa recesja, Komisja Europejska zaczęła naciskać na państwa członkowskie, aby zgodziły się na strukturalną eliminację problemu nadpodaży i niskich cen uprawnień. Wobec zielonej transformacji nabierającej tempa niezależnie od systemu EU ETS w dużej części państw UE działania Brukseli trafiły na podatny grunt. Powstała w roku 2019 tzw. rezerwa stabilności rynkowej¹³⁹ zdjęła z rynku dużą część uprawnień, w ciągu jednego roku zmniejszając wolumen aukcji o prawie 40%¹⁴⁰ i doprowadzając do skokowego wzrostu cen. Z minimalnego poziomu około 4,5 euro za tonę CO₂ na wiosnę 2017 r. już latem kolejnego roku ceny uprawnień przekroczyły poziom 20 euro za tonę CO₂, latem 2019 r. sięgając 29 euro¹⁴¹.

Zamiast potraktować tę zmianę jako mocny bodziec do zdecydowanego postawienia na OZE, polski rząd najpierw podejmował skazane na porażkę próby storpedowania budowy rezerwy stabilności rynkowej, kwestionując przed Trybunałem Sprawiedliwości UE legalność ustanawiającego ją aktu prawnego¹⁴². Gdy to nie przyniosło rezultatu, pozostały mu puste gesty, których dobre podsumowanie stanowi *tweet* ówczesnego sekretarza stanu w Ministerstwie Aktywów Państwowych i jednego z najbardziej zagorzałych zwolenników tezy o „czarnym złocie”. W momencie wybuchu pandemii COVID-19 dał on prostą receptę na wywołane nią problemy gospodarcze: „Jak pomóc europejskiej i przede wszystkim polskiej gospodarce w czasach pandemii!? [...] Polska i inne państwa samodzielnie powinny dbać o klimat, a ETS od 1.2021 powinien być zlikwidowany”¹⁴³. Oczywiście „samodzielnie dbać o klimat” poszczególne państwa mogą tylko w mediach, nie w rzeczywistości, a Unia Europejska nie po to przez wcześniejszych kilkanaście lat budowała system EU ETS, aby pod wpływem grupy najbardziej eurosceptycznych polskich polityków próbujących przypodobać się krajowemu lobby górniczemu zrezygnować z zielonej transformacji.

Zamiast do likwidacji, od początku roku 2021 doszło do kolejnego zacieśnienia pętli regulacyjnej systemu EU ETS wokół energetyki węglowej. Dokonaną wówczas zmianę oparto na fundamentalnym dla tego systemu założeniu: ponieważ – odpowiadając na bodźce cenowe – poszczególni emitenci redukują emisję gazów cieplarnianych, z roku na rok zmniejszać też należy liczbę dostępnych dla nich uprawnień, jeśli chce się przeciwdziałać spadkowi ich ceny i osłabieniu bodźców do dalszej redukcji emisji. Podczas gdy uruchomiony w roku 2013 mechanizm liniowej redukcji liczby uprawnień przewidywał ograniczenie ich łącznej liczby o 1,74% rocznie¹⁴⁴, od roku 2021 tempo to zwiększono prawie o jedną trzecią, do 2,2% rocznie¹⁴⁵, dodatkowo wzmacniając ten proces inną zmianą reguł, na skutek której do wspomnianej przed chwilą rezerwy stabilności rynkowej trafia więcej uprawnień.

W roku 2023 zwiększono oddziaływanie tych zmian, wprowadzając mechanizm ograniczający ważność uprawnień znajdujących się w rezerwie, co także wypycha część z nich z systemu, podbijając cenę pozostałych¹⁴⁶.

Już w roku 2021 pierwsza z opisanych zmian (a także perspektywa kolejnych) – w powiązaniu ze wzrostem popytu na energię i ograniczeniem dostaw rosyjskiego gazu ziemnego – wywarły silną presję na wzrost ceny uprawnień, która z poziomu 33 euro na koniec roku 2020 wzrosła do 81 euro dwanaście miesięcy później, przez rok 2022 wahając się w przedziale 60–90 euro¹⁴⁷. Dzięki tej zwyżce polski Skarb Państwa zyskał na przestrzeni lat 2017–2022 kolosalną kwotę 78,1 mld zł (2,2 mld zł w 2017 r., 5,1 mld zł w 2018 r., 11 mld zł w 2019 r., 12,1 mld zł w 2020 r., 25,5 mld zł w 2021 r. i 22,2 mld zł w 2022 r.) dodatkowych dochodów z tytułu uprawnień do emisji¹⁴⁸, która jednak – jak będzie o tym mowa za chwilę – niemal w całości została przeznaczona na działania nie mające nic wspólnego z transformacją energetyczną.

Poza tym, co nie mniej ważne, uzgodnione w roku 2018 i wdrażane od 2021 r. mechanizmy redukcji liczby uprawnień doprowadziły nie tylko do skoku związanych z tym dochodów Skarbu Państwa, ale też kolosalnego wzrostu wydatków krajowych producentów energii na zakup uprawnień w innych państwach UE. Stało się tak dlatego, że każdy rząd może sprzedać tylko określoną pulę uprawnień, odzwierciedlającą tak samo dla wszystkich redukowaną ilość emisji na początku działania systemu. Jeśli więc jakiś kraj redukuje tę emisyjność wolniej niż inne, jego rząd nie będzie w stanie zaspokoić całego popytu rodzimego przemysłu, ponieważ produkcja CO₂ pozostanie wyższa niż liczba przydzielonych temu krajowi uprawnień. Powstała w ten sposób tzw. luka ETS musi zostać wypełniona ich zakupem od rządów i producentów z innych krajów – tych, gdzie emisje pozostają poniżej maksymalnych przypadających im limitów.

Opierając się na danych Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, eksperci WysokiegoNapiecia.pl wyliczyli, że w ten sposób w roku 2022 z Polski do innych państw UE trafiła kolosalna kwota niemal 33 mld zł¹⁴⁹. Koszt ten oczywiście nie powstałby, gdyby – jak np. na Litwie – polski miks energetyczny opierał się na OZE, ponieważ wówczas polskim producentom wystarczałaby przydzielona krajowi pula uprawnień, a nadwyżka sprzedana mogłaby zostać za granicą, generując dodatkowy zysk dla Skarbu Państwa. Odwrotna redystrybucja stała się natomiast nieunikniona, gdy do wyraźnego wzrostu produkcji polskiej energetyki węglowej doszło zmniejszenie dostępnej puli uprawnień i bardzo wysokie ich ceny. Polski węgiel chwilowo tańszy niż konkurencyjny surowiec dostępny na światowych rynkach zwiększył eksport energii i poprawił saldo wymiany polskiego sektora energetycznego. Zwiększyły się też jednak jego emisje i koszty związane z zakupem praw do nich od rządów państw

UE o bardziej racjonalnym mieszkaniu energetycznym. Gdy więc ceny polskiej energii pozostają wyższe niż produkowanej za granicą, polscy odbiorcy dotują zagranicznych producentów, a gdy ceny te są niższe, dotują zagraniczne rządy. Wszystko to przez anachroniczną strukturę wytwórczą.

Problem ten będzie narastał w przyszłości. Wraz z utratą konkurencyjności cenowej przez polski węgiel konieczne stanie się sprowadzanie coraz większej jego części z zagranicy. Mimo tego spodziewać się też można zarówno wzrostu importu samej energii, jak i utrzymania luki ETS. Polska gospodarka tracić więc będzie potrójnie, zagraniczne będą potrójnie zyskiwać.

Na tym jednak nie kończą się komplikacje spowodowane małym udziałem OZE w mieszkaniu energetycznym. Niedługo po tym, jak w UE zdecydowano o regułach ograniczających liczbę uprawnień do emisji CO₂, przesądzono też, że w roku 2025 elektrownie węglowe obejmie kolejna zmiana. Aby móc ją wyjaśnić, należy w pierwszej kolejności przybliżyć zasady działania – będącego jej kontekstem – rynku mocy. Utworzenie go w Polsce przewidziano ustawą uchwaloną pod koniec roku 2017¹⁵⁰, a faktycznie rynek ten powstał w roku 2021. Hipotetycznie służy on bezpieczeństwu energetycznemu – ma pokryć elektrowniom koszty gotowości do szybkiego dostarczenia energii wtedy, gdy czasowo nie ma możliwości uzyskania odpowiedniej jej ilości ze źródeł alternatywnych. Jednak w polskich warunkach, kiedy ewentualna niewystarczająca produkcja krajowa łatwo może zostać zrównoważona importem z innych krajów UE, rynek mocy nie tyle stanowi instrument zwiększania bezpieczeństwa dostaw prądu, co bezpieczeństwa wyniku finansowego elektrowni węglowych, do których trafia opłata mocowa doliczana do każdego rachunku.

To jednak się zmieni, ponieważ w wyniku unijnego rozporządzenia uchwalonego w roku 2019 od połowy roku 2025 w życie wejdzie wymóg, by w rynku mocy uczestniczyły jedynie instalacje spełniające wyśrubowane normy emisyjne¹⁵¹. Szereg bloków węglowych trzeba będzie wyłączyć, a uchwalona na początku roku 2021 „Polityka energetyczna Polski do 2040 r.” (PEP2040 z 2021 r.) mało przewidująco założyła zastąpienie ich mocami zasilanymi gazem ziemnym. Wszystko to również stanowi negatywną konsekwencję braku odpowiednio wcześniej rozpoczętej transformacji energetycznej.

Kierunkowo o jeszcze innym zacieśnieniu na energetyce węglowej unijnej pętli regulacyjnej przesądzono w grudniu 2020 r., kiedy Rada Europejska – w tym polski premier¹⁵² – zgodziła się na intensyfikację wysiłków mających pozwolić UE osiągnąć neutralność klimatyczną do roku 2050. Zdecydowano wówczas ostatecznie o tym, co pół roku później przybrało postać wiążących przepisów prawnych: celach neutralności klimatycznej do roku 2050 i redukcji poziomu emisji CO₂ do roku

2030 o 55% względem roku 1990¹⁵³. Ten nowy cel jest o 15% wyższy niż wcześniejszy (w roku 2014 Rada Europejska założyła, że do roku 2030 redukcja emisji sięgnie 40%, w tym 43% w sektorach objętych systemem EU ETS)¹⁵⁴.

Owo podniesienie poprzeczki wynikało z wyliczeń, zgodnie z którymi zmniejszenie emisji w sektorach objętych systemem EU ETS jest wyraźnie szybsze, niż wcześniej zakładano, i nawet bez dodatkowych zmian osiągnęłoby w roku 2030 poziom 51%. Poprzednie cele uznano więc za zbyt mało ambitne, a jako nowy postawiono redukcję emisji o dodatkowych 10% w systemie ETS w porównaniu z wcześniejszą trajektorią (czyli do 61%), by – w powiązaniu z działaniami w innych sektorach – doszło do łącznego ograniczenia produkcji CO₂ w całej gospodarce o wspomniane 55% względem roku 1990¹⁵⁵.

Zwiększenie ambicji dekarbonizacyjnych musi prowadzić do wymuszenia dalszych wzrostów cen uprawnień oraz do objęcia kolejnych sektorów obowiązkiem ich nabywania. W tym celu unijne przepisy uchwalone na wiosnę 2023 r. przewidują dużo forsowniejsze wycofywanie z rynku uprawnień – do 4,3% rocznie między latami 2024 i 2027 oraz 4,4% od roku 2028¹⁵⁶ (przypomnijmy, z obecnych 2,2%) oraz dwukrotne zwiększenie tempa przekazywania ich do rezerwy stabilności rynkowej¹⁵⁷. Jedno i drugie wyraźnie podniesie koszty uprawnień do emisji CO₂, wymuszając dużo szybszą dekarbonizację i generując jeszcze większe koszty w przypadku dalszego przeciwstawiania się jej.

Poza tymi zmianami inne uchwalone w roku 2023 reguły pakietu „Fit for 55” wymuszą obciążenie lotnictwa kosztami emitowanego przez nie CO₂. Co prawda już wcześniej formalnie sektor ten objęty był EU ETS, jednak przydzielona mu pula bezpłatnych uprawnień w całości zaspokajała jego potrzeby, w efekcie czego nie odczuwał on konsekwencji finansowych produkowanego śladu węglowego. I to właśnie zmieni się na skutek stopniowego zastąpienia darmowych uprawnień systemem aukcyjnym, aby w roku 2026 objął on całkowicie branżę lotniczą¹⁵⁸.

Uzupełnieniem tego zestawu narzędzi służących zwiększeniu tempa dekarbonizacji jest nowy, oddzielny system handlu uprawnieniami transportu drogowego i budownictwa. Wielkość praw do emisji, do których zakupu mają być zobligowani dostawcy paliw, będzie corocznie obniżana, aby w roku 2030 osiągnąć redukcję emisji o 43% w porównaniu z rokiem 2005¹⁵⁹. Ponieważ płacący z pewnością przeniosą część związanych z tym kosztów na odbiorców, utworzony zostanie Społeczny Fundusz Klimatyczny udzielający rekompensat gospodarstwom domowym, mikroprzedsiębiorstwom i uboższym użytkownikom transportu¹⁶⁰. Wywrze to efekt redystrybucyjny, nie zmienia natomiast faktu, że aby ten nowy podsystem handlu emisjami

zrealizował swój cel, emitenci musieliby ponieść dodatkowy koszt. Będzie on tym większy, im mniej gospodarka jest zaawansowana w transformacji energetycznej.

Prace nad pakietem „Fit for 55” zbiegły się w czasie z drastycznym wzrostem cen paliw kopalnych. Zwiększyło to krąg przeciwników nowych rozwiązań, podkreślających irracjonalność dodatkowego podbijania kosztów energii w sytuacji, gdy zwiększyły się one bardzo na skutek zawirowań na globalnych rynkach surowcowych. Argument ten stracił jednak na znaczeniu, kiedy w roku 2023 ceny kopalnych nośników energii spadły do poziomów sprzed kryzysu lat 2021–2022, a odcięcie od dostaw rosyjskich surowców uzmysłowiło zasadność polityki wymuszającej jak najszybsze odchodzenie od nich. Dużo rozsądniej niż kontestować nowe wymogi unijne jest więc potraktować je jako to, czym one rzeczywiście są – bodźcem do przyspieszenia transformacji technologicznej.

Dziesiątki miliardów złotych, które miały wesprzeć OZE

Kwota niemal 80 mld zł, jaką na przestrzeni lat 2017–2022 zainkasował polski rząd dzięki systemowi EU ETS, pozwoliłaby na radykalną zmianę polskiego miksu energetycznego. Gdyby zainwestować ją w realną transformację energetyczną, źródła te mogłyby wkrótce odgrywać podobną rolę jak na Litwie, pozwalając też na dużo szerszy i efektywniejszy program termomodernizacji. Tylko jednak bardzo niewielką ich część przeznaczono na te cele. Resztę „przejeżdżono” lub wydano na zakonserwowanie nieefektywnego systemu energetyczno-ciepłowniczego opartego na węglu.

Gdy w roku 2018 po raz pierwszy wzrosły ceny uprawnień do emisji CO₂, a tym samym koszt produkcji energii i przychody Skarbu Państwa z tego tytułu, rząd postanowił wydać je na zrekompensowanie odbiorcom prądu wyższych cen, dzięki czemu zarówno chciał przeciwdziałać spadkowi poparcia społecznego przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi, jak i dążył do przeciwdziałania pogorszeniu konkurencyjności cenowej polskiej produkcji. Uchwalona pod koniec roku 2018 tzw. ustawa prądowa¹⁶¹ zakładała przekazanie 80% uzyskanych w roku 2019 dochodów ze sprzedaży uprawnień do tzw. Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, z którego finansowane miały być rekompensaty i dopłaty do cen energii elektrycznej nabywanej przez wszystkich odbiorców końcowych. Pozostałe 20% dochodów miało trafić do „Krajowego systemu zielonych inwestycji”, z którego – wbrew jego nazwie – finansowane mogły być także technologie wysokoemisyjne, jeśli tylko dałoby się je powiązać z hasłami „poprawy efektywności wykorzystania węgla”, „innych działań

zmierzających do ograniczania lub unikania krajowej emisji gazów cieplarnianych” albo „inwestycji w jednostki kogeneracji wytwarzające energię elektryczną i ciepło użytkowe w wysokosprawnej kogeneracji”¹⁶². Aby dodatkowo zmniejszyć ciężar finansowy dla odbiorców końcowych, ta sama ustawa czterokrotnie (z 20 zł/MWh do 5 zł/MWh) obniżyła akcyzę na prąd i kilkunastokrotnie wysokość płaconej dostawcom tzw. opłaty przejściowej (jednej z opłat dystrybucyjnych).

Wywołało to nieprzychylną reakcję Komisji Europejskiej, która jako formalny powód groźby wszczęcia przeciwko Polsce postępowania o naruszenie zobowiązań traktatowych podawała towarzyszące tym zmianom przywłaszczenie sobie przez polskiego prawodawcę chronionych prawem unijnym kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki do regulowania taryf. Nie chcąc eskalować sporu z Brukselą, pół roku po przyjęciu pierwotnej wersji ustawy prądowej Sejm ją znowelizował¹⁶³, w konsekwencji czego od połowy roku 2019 ograniczono krąg beneficjentów zamrożenia cen, wyłączając z niego średnie i duże firmy.

Mimo to ostatecznie z Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny wydano wówczas ponad 3 mld zł. Kolejne niecałe 2 mld zł kosztowała Skarb Państwa niższa niż wcześniej akcyza, a obniżenie opłaty przejściowej zmniejszyło przychody producentów energii o ponad 2 mld zł. Do tych łącznie ponad 7 mld zł kosztów dołożyć należy konsekwencje nacisku państwowego udziałowca na utrzymanie przez wytwórców prądu cen na maksymalnie niskim poziomie, czego oczywistym następstwem stała się redukcja ich zysków oraz dodatkowe koszty wynikające z niepewności rynkowej i konieczności zmian umów z odbiorcami energii. Zamiast więc wesprzeć transformację energetyczną, rząd wywołał chaos na rynku energetycznym i zmarnotrawił pierwsze miliardy złotych dochodów budżetowych z systemu EU ETS, które powinien wykorzystać na zupełnie inne cele. Ówczesne działania były też co prawda spontaniczną reakcją na nagły wzrost cen uprawnień, ale wpisywały się w konserwatywną logikę polityki energetycznej, niechętniej realnym zmianom.

Wyraźne zwiększenie przychodów Skarbu Państwa z tytułu handlu uprawnieniami w latach 2019–2021 miało związek nie tylko z nowymi regulacjami UE, ale też ze sprzedażą przez rząd dodatkowych praw kilka lat wcześniej darmowo przyznanych energetyce. Ponieważ w zamian za nie uzyskujące je spółki miały dokonywać inwestycji, które okazały się nierealne, energetycy stracili prawo do darmowych uprawnień i zobowiązani zostali do nabycia ich równowartości od rządu na aukcjach.

Przepisy UE¹⁶⁴ mówią, że dochody państwa z tego źródła CO₂ powinny być przeznaczone na działalność proekologiczną, taką jak redukcja emisji gazów cieplarnianych i rozwój energii ze źródeł odnawialnych. Ich jedna czwarta może (choć nie musi) zostać przeznaczona na wsparcie zakupu energii przez energochłonne sektory

produkcyjne – jak chemiczny, stalowy czy papierniczy¹⁶⁵ – aby nie motywować europejskich firm do relokacji produkcji poza UE, gdzie nie obowiązuje system porównywalny z EU ETS.

Polskie sektory energochłonne zaczęły uzyskiwać wsparcie w ramach systemu EU ETS w roku 2020. Wtedy, na podstawie ustawy przegłosowanej pół roku wcześniej¹⁶⁶, uruchomiono Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Jego wydatki w latach 2020–2022 wyniosły łącznie tylko 1,95 mld zł¹⁶⁷, czyli 3,3% dochodów Skarbu Państwa z tytułu praw do emisji CO₂ uzyskanych w tym samym czasie (59,8 mld zł). Na początku roku 2023 Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji dysponował nadwyżką w wysokości 5,7 mld zł, która zgodnie z założeniami przyjętymi przy tworzeniu pierwotnej wersji ustawy budżetowej na rok 2023 na jego koniec miałyby wzrosnąć do 9,6 mld zł¹⁶⁸. Innymi słowy kompensowanie sektorom energochłonnym kosztów energii pochłania niemal symboliczną, dużo niższą od maksymalnej dopuszczalnej regułami unijnymi, część dochodów rządu z uprawnień do emisji CO₂.

Niewiele też kosztują prosumenckie programy nagłaśniane jako wehikuły transformacji energetycznej. Dla przykładu, w roku 2021 wydatki na „Czyste powietrze” pochłonęły jedynie 1,3 mld zł, na „Mój prąd” wydano 727 mln zł, na „Stop smog” 16 mln zł, a na „Mój elektryk” 3 mln zł¹⁶⁹. Łącznie kwoty te równe były więc zaledwie około 8% dochodów budżetowych z tytułu praw do emisji CO₂ w tym roku (które, przypomnijmy, sięgnęły 25,5 mld zł), mimo że zgodnie z ustawą uchwaloną w połowie roku 2015 „co najmniej połowę środków pieniężnych uzyskanych z aukcji uprawnień do emisji ogólnych w danym roku kalendarzowym lub ich równowartość przeznaczają się” na redukcję emisji gazów cieplarnianych, rozwój energii z OZE, zalesianie i inne sposoby wychwytywania CO₂ z atmosfery, elektromobilność, modernizację i rozbudowę systemów ciepłowniczych oraz termomodernizację budynków¹⁷⁰.

Sytuację tę miało zmienić utworzenie Funduszu Transformacji Energetycznej. Zgodnie z projektem poświęconej mu ustawy, który pojawił się jesienią 2021 r., Fundusz ten miał finansować przedsięwzięcia służące transformacji sektora energetycznego, w szczególności energetykę jądrową, OZE, sieci przesyłowe i dystrybucyjne, wysokosprawną kogenerację i efektywne systemy ciepłownicze, gazowe jednostki wytwórcze, magazyny energii, poprawę efektywności energetycznej, sprawiedliwą transformację oraz wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla¹⁷¹. Aby to umożliwić, trafiać do niego miały środki stanowiące 40% przychodów uzyskanych w latach 2021–2030 ze sprzedaży uprawnień do emisji CO₂, a także 50% przychodów ze sprzedaży w roku 2021 dodatkowych uprawnień. Jak zakładali projektodawcy, w ten sposób realizowany byłby unijny obowiązek przeznaczania połowy wpływów budżetowych z uprawnień do emisji CO₂ na inwestycje w transformację energetyczną.

Gdyby rzeczywiście powstał w roku 2021, w perspektywie dekady Fundusz Transformacji Energetycznej dysponowałby ogromną kwotą 100–150 mld zł (w zależności od ceny uprawnień do emisji CO₂). W rządzie wywiązał się jednak spór o zasady wydatkowania jego środków, kształt gremiów decyzyjnych, a co za tym idzie – również ich skład osobowy. Po pierwszym projekcie, wiosną 2022 r. pojawił się kolejny, mający stanowić kompromis, co jednak nie zakończyło sporów. Ministerstwo Finansów nie chciało tracić kontroli nad środkami, które pozostają bezpośrednio w jego dyspozycji, jak długo nie zostaną przekazane gdzie indziej.

Ostatecznie więc wszystko pozostało po staremu. Uznano, że skoro koszty działań mających chronić odbiorców energii przed konsekwencjami wzrostu hurtowych cen pokrywane są wprost ze Skarbu Państwa, to bezpośrednio do niego trafiać powinny nadzwyczajne dochody z praw do emisji. Decydentom nie przeszkadzało, że w ten sposób nie wspiera się transformacji energetycznej, tylko poprawia konkurencyjność energii produkowanej z kopalini.

Interwencja na rynku energetycznym i ciepłowniczym w warunkach kryzysu energetycznego lat 2021–2022 w istocie była bardzo duża. Tylko na wypłacone w roku 2022 tzw. dodatki osłonowe przeznaczono 4,1 mld zł¹⁷². Szacowane przez rząd koszty dodatków węglowych to 11,5 mld zł¹⁷³. Na tzw. tarczę solidarnościową złożyła się zarówno ochrona taryfowa na energię elektryczną dla gospodarstw domowych, której koszt rząd szacował na 26,8 mld zł do roku 2025¹⁷⁴, jak i rekompensaty dla podmiotów użyteczności publicznej, samorządów, mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, czyli kolejne 19,7 mld zł według rządowych wyliczeń¹⁷⁵. Rekompensaty oraz dodatki do źródeł ciepła związane z uchwaloną w połowie września 2022 r. tzw. tarczą energetyczną zamrażającą ceny ciepła dla gospodarstw domowych i podmiotów użyteczności publicznej zaplanowano na dodatkowe 10 mld zł do końca roku 2023¹⁷⁶. Wreszcie przyjęta na początku roku 2023 modyfikacja tarczy energetycznej – polegająca na przyznaniu przedsiębiorstwom zarządzającym systemami ciepłowniczymi dopłat, gdy koszt wytwarzania ciepła nie może zostać pokryty podwyżkami cen płaconych przez jego odbiorców i limitowanych tą ustawą – to, zgodnie z rządowymi szacunkami, kolejne 4,5 mld zł¹⁷⁷.

Zsumowane wszystkie te kwoty dają prawie 77 mld zł, czyli są bardzo zbliżone do dochodów Skarbu Państwa z uprawnień do emisji CO₂ w latach 2018–2022. Oczywiście część z nich ma być rozłożona w czasie, część sfinansowana z innych źródeł niż budżet państwa, a faktyczna wartość transferów może okazać się zdecydowanie niższa w warunkach szybszego, niż można się było spodziewać, spadku cen nośników energii. Trudno też kwestionować zasadność wprowadzenia mechanizmów łagodzenia konsekwencji wzrostu cen w trakcie spektakularnych zaburzeń

na rynkach surowcowych, bez czego widmo ogólnogospodarczej recesji stałoby się dużo bardziej realne, a inflacja musiałaby być wyższa.

Ale jednocześnie bardzo wiele mówią szacunki Komisji Europejskiej dotyczące budżetowych kosztów kompensowania wzrostu cen energii w roku 2022. Wynika z nich, że w Polsce pochłonęły one 2,08% PKB. Większa jego część skierowana została na ten cel tylko w trzech innych państwach, których miks energetyczny również nadmiernie opiera się na paliwach kopalnych: Bułgarii, Włoszech i Grecji. Tymczasem w bardzo zaawansowanej w zielonej transformacji Danii koszty te wyniosły jedynie 0,1% PKB, a w znajdującej się w podobnej sytuacji Finlandii: 0,19% PKB¹⁷⁸. Uświadamia to, że uzyskane przez Skarb Państwa w ostatnich latach dochody mające służyć transformacji energetycznej ostatecznie wydawane są w sposób sprzeczny z ich przeznaczeniem, służąc w zdecydowanej większości subsydiowaniu energii produkowanej w sposób blokujący krajowi rozwój.

Koszt (braku) transformacji

Gdy koszt wytworzenia jakiegoś dobra w jednej technologii rośnie, a istnieje wobec niego tańsza alternatywa, wytwórcy powinni przestawić się na tę technologię. Nie inaczej jest z energią: gdy jej produkcja z kopalni staje się droższa – albo na skutek wzrostu roli dodatkowych czynników kosztotwórczych, jak uprawnienia do emisji, albo w wyniku odcięcia od wcześniejszych źródeł zaopatrzenia – powinno dojść do zwiększenia jej produkcji w sposób niewymagający udziału tych nośników. Ten prosty mechanizm zależy jednak od prawidłowego działania rynku, co z założenia wykluczone jest wówczas, gdy produkcja przy pomocy technologii tracącej konkurencyjność pozostaje w państwowych rękach, a kontynuowanie jej wykorzystania wynika z pozaekonomicznych rachub właściciela. W takich warunkach władze znajdują się pod wpływem bodźców do spowolnienia zmian i przerzucenia związanych z tym kosztów na niezdających sobie z tego sprawy podatników. Tarcze, osłony, inne sposoby znieskształcania mechanizmów rynkowych: wszystko to uruchomione zostaje wówczas nie po to, by ułatwić transformację, ale by jej przeciwdziałać.

Z tej perspektywy nie powinno dziwić, że niemal 80 mld zł pozyskanych przez Skarb Państwa z praw do emisji w latach 2017–2022 w bardzo niewielkim stopniu przeznaczono na działania, które rzeczywiście wspierają transformację energetyczną, natomiast w bardzo dużym na obniżanie odbiorcom kosztu zakupu energii wytwarzanej z kopalni. W system ten wpisała się też tzw. kampania żarówkowa z roku 2021, która miała przekonać społeczeństwo, że wzrost cen energii na skutek zwyżki cen

uprawnień do emisji CO₂ jest szkodliwy, mimo że jedynie w tym jednym roku rząd uzyskał dzięki temu ponad 25 mld dodatkowych dochodów. Władza nie chciała ani tych środków, ani realnej transformacji energetycznej, na którą powinny one zostać przeznaczone. Z dążeniem do utrzymywania kosztowo nieefektywnych technologii korespondował też bodaj najbardziej groteskowy ze wszystkich pojawiających się w kręgach „dobrej zmiany” wniosek: że na transformację energetyczną nas nie stać. Taniej, zgodnie z tym rozumowaniem, dotować środkami publicznymi nieefektywny miks energetyczny, niż zainwestować je w jak najszybsze zastąpienie go efektywnym.

W roku 2020 firma doradcza McKinsey oceniła koszty osiągnięcia przez Polskę neutralności klimatycznej do roku 2050 na kwotę 380 mld euro¹⁷⁹, co oznaczałoby wydatkowanie na ten cel 1–2% PKB rocznie przez cały ten okres. W przyjętej krótko później PEP2040 z 2021 r. zawarto kwotowo zbliżone szacunki – około 1600 mld zł – ale w perspektywie czasowej krótszej o dekadę i mniej ambitnej ścieżce odchodzenia od węgla¹⁸⁰. Sektory pozaenergetyczne (przemysł, gospodarstwa domowe, usługi, transport i rolnictwo) musiałyby wyłożyć 745 mld zł, a branża paliwowo-energetyczna – 868 mld zł. Konieczne inwestycje w wytwarzanie energii elektrycznej oszacowano na 320 mld zł, w jej przesył i dystrybucję na 180 mld zł, w wytwarzanie ciepła systemowego na 43 mld zł, a jego dystrybucję na 20 mld zł¹⁸¹.

Kwoty te robią wrażenie, mimo że wyliczane były jeszcze, zanim Komisja Europejska opublikowała pakiet „Fit for 55”, z którego wdrożeniem wiązać się będą dodatkowe koszty. Jak pod koniec roku 2021 szacowali analitycy Banku Pekao, nakłady niezbędne do realizacji tego pakietu regulacyjnego – i kluczowego dla niego założenia redukcji emisji CO₂ o 55% w porównaniu z rokiem 1990 – byłyby o ponad połowę wyższe (527,5 mld euro w porównaniu z 338 mld euro) niż w scenariuszu, w którym redukcja wyniosłaby zakładane wcześniej 40%¹⁸². W tym bardziej ambitnym planie ponad dwukrotnie rosną co prawda przychody Skarbu Państwa ze źródeł powiązanych z transformacją energetyczną (z 103,6 mld euro do 219,5 mld euro), jednak zdecydowana ich większość ma pochodzić ze wzrostu cen uprawnień do emisji CO₂ i rozszerzenia EU ETS na nowe sektory. A to oznacza, że związane z tym koszty ponieść musiałyby rodzime sektory energetyczny, transportowy i budownictwo, czyli ostatecznie również ich klienci.

Odnosząc się do tych wyliczeń, wicepremier Jacek Sasin stwierdził krótko przed wybuchem wojny w Ukrainie: „budżet państwa to 500 mld zł na rok, więc te 2,5 biliona to jest pięć budżetów polskiego państwa. To jest coś, na co nas nie stać. Oznaczałoby to cofnięcie nas w rozwoju naszej gospodarki, Polski jako kraju w stosunku do krajów zachodniej Europy. 256 tysięcy złotych na 4-osobową rodzinę. To spowodowałoby ogromne rozwarstwienia społeczne. Musimy zadać sobie pytanie, czy to jest

propozycja dla nas do przyjęcia”¹⁸³. Stwierdzenie to dobrze wpisuje się w logikę polityki energetycznej okresu „dobrej zmiany”, jednak merytorycznie nie ma sensu. Zakłada, że koszty różnego rodzaju osłon i tarcz chroniących społeczeństwo przed skutkami wzrostów cen energii ponoszone są przez kogoś innego niż społeczeństwo. Natomiast wydatki na transformację energetyczną sfinansowane mogłyby zostać jedynie z podatków, których wysokość musiałaby wzrosnąć tak bardzo, że zabierałaby władzy centralnej możliwość finansowania innych kluczowych zadań państwa.

W rzeczywistości jest natomiast dokładnie odwrotnie. Ponieważ unowocześnienie systemu energetycznego i zwiększenie jego sprawności to inwestycje w kluczowym sektorze gospodarki, zdecydowana większość związanych z tym nakładów poniesiona może zostać z pożyczek – krajowych i międzynarodowych. Bezzwrotna pomoc ze środków publicznych skoncentrowana powinna zostać jedynie na restrukturyzacji regionów pogórnicznych oraz dotacjach termomodernizacyjnych dla osób ubogich energetycznie. Przychody rządu z praw do emisji CO₂ aż nadto wystarczyłyby na ich pokrycie. Zupełnie inaczej natomiast sytuacja ma się z subsydiowaniem zużycia kopalin. Ponieważ żadna komercyjna instytucja – krajowa ani zagraniczna – nie wyłoży już na ten cel pieniędzy, transfery te w całości spocząć muszą na barkach podatników. Są to koszty utracone, wydatkowane skrajnie nieefektywnie, które zamiast tego powinny zostać skierowane na działania osłaniające i przyspieszające proces transformacji.

Ostatecznie więc stać nas na radykalną zmianę miksu energetycznego, a nie stać na ciągle popełnianie tych samych błędów, które już wcześniej bardzo słono kosztowały zarówno podatników, jak i sektor wytwarzania oraz dystrybucji energii. Zignorowanie wynikających stąd wniosków wpisuje się natomiast w znane powiedzenie przypisywane Einsteinowi: „szaleństwem jest robić wciąż to samo i oczekiwać różnych rezultatów”.

W roku 2011 szwedzki Vattenfall odsprzedał Tauronowi i PGNiG wszystkie swoje polskie aktywa węglowe. Za kupowane od Szwedów kopalnie polscy nabywcy zapłacili więcej, niż spodziewali się analitycy rynkowi. Niedługo później państwowy PGE musiał wyłożyć środki na budowę nowych bloków węglowych Elektrowni Opole, a w roku 2017 jeden z kolejnych zarządów – namaszczony już przez rząd „dobrej zmiany” – wydał ponad 4 mld zł na odkupienie od Électricité de France (EDF) dziewięciu węglowych elektrowni i elektrociepłowni. Za 1,3 mld zł parę miesięcy wcześniej inny państwowy koncern – Enea – odkupił od również francuskiego Engie Elektrownię Połaniec. Podejmując we właściwym momencie decyzje o wycofaniu się z energetyki węglowej, zagraniczne firmy zmniejszyły koszty swojej transformacji energetycznej, zyskując na nią dodatkowe środki. Nabywcy zwiększyli natomiast balast utrudniający im rozwój.

Ci, którzy twierdzą, że Polski nie stać na zdecydowaną zmianę miksu energetycznego, pomijają koszty wszystkich tych działań konserwujących niewydolną strukturę źródeł energii, mimo że już od kilku lat zdają sobie z nich sprawę menedżerowie państwowych spółek energetycznych. Na przykład jesienią 2019 r. zrzeszający te spółki Polski Komitet Energii Elektrycznej (PKEE) porównał ze sobą nakłady niezbędne do 95% redukcji emisji CO₂ w roku 2050 względem 2015 r. – co oznaczałoby wyłączenie wszystkich mocy węglowych – z dużo mniej ambitnym scenariuszem redukcji emisji o jedynie 60% w roku 2050. Autorzy zawierającego te wyliczenia raportu doszli do wniosku, że pełna transformacja kosztowałaby energetykę 179 mld zł, a ograniczona – 153 mld zł¹⁸⁴. Obydwa te warianty różniłyby się więc od siebie kwotą zbliżoną do rocznej wartości dochodów budżetowych z tytułu praw do emisji CO₂. Nieco później, na początku roku 2021, kiedy ceny uprawnień wciąż pozostawały na relatywnie niskim poziomie około 30 euro za tonę, powiązany z rządem Polski Instytut Ekonomiczny ocenił, że scenariusz umiarkowanej dekarbonizacji wynikający z przyjętego wówczas przez rząd PEP2040 z 2021 r. wyniósłby 890 mld zł do 2040 r., natomiast utrzymanie miksu energetycznego opartego na węglu: 1064 mld zł¹⁸⁵. Transformacja energetyczna kosztowałaby więc mniej niż jej brak.

Tego rodzaju szacunki opierają się na pewnych założeniach, które nie są w stanie antycypować ani skutków przyszłych zmian regulacyjnych, ani kryzysów powodujących raptowne zmiany na rynku. Zdezaktualizowały się one np. już w drugiej połowie roku 2021, kiedy cena uprawnień osiągnęła poziom znacznie przewyższający wcześniejsze założenia, czyniąc szybką transformację energetyczną dużo bardziej opłacalną, niż zakładano wcześniej. Również w przyszłości relacja kosztów będzie coraz szybciej i mocniej zmieniała się na niekorzyść obstawania przy paliwach kopalnych. Choć odwlekanie transformacji energetycznej zwiększa jej koszty, jeszcze szybciej rosną w ten sposób koszty jej braku.

Problemem polskiego sektora energetycznego nie jest zatem unijna polityka wymuszająca zmiany, ale bardzo niska zdolność władz krajowych do prawidłowego spożytkowania środków pozyskiwanych na ten cel. Spółki energetyczne cierpią też z powodu ich upolitycznienia oraz związanych z tym złych decyzji zarządczych, karuzeli kadrowej i nieprzestrzegania zasad ładu korporacyjnego, o czym szerzej mowa była w rozdziale 1. To w konsekwencji wszystkich tych błędów, a nie ze względu na koszty realnej transformacji energetycznej, indeks WIG-Energia obniżył się od połowy roku 2015 do końca 2022 r. niemal o połowę¹⁸⁶. Wyceny spółek wyraźnie niższe niż wcześniej oznaczają dużo mniejszą ich zdolność do pozyskiwania kapitału, co z kolei utrudnia im rozwój i transformację.

Błędy decydentów doprowadziły też do długotrwałego zablokowania ważnego źródła publicznego finansowania transformacji energetycznej w postaci Krajowego Planu Odbudowy. W wersji z roku 2022 na cel nazwany „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności” planowano do roku 2026 wydać z tego źródła 5,7 mld euro z części dotacyjnej i 8,2 mld euro z części pożyczkowej. Kolejne 6,8 mld euro z części dotacyjnej i 0,7 mld z części pożyczkowej miało trafić na cel „Zielona, inteligentna mobilność”¹⁸⁷. Ten olbrzymi strumień finansowania unijnego, który został wstrzymany na skutek błędów popełnionych w wymiarze sprawiedliwości, uzupełniona ogłoszona krótko po rosyjskim ataku na Ukrainę inicjatywa REPowerEU. W jej ramach Komisja Europejska otworzyła ścieżkę dodatkowego finansowania działań służących uniezależnieniu od importu rosyjskich surowców energetycznych.

Jeszcze ważniejszą rolę niż KPO i REPowerEU będzie miało do odegrania wsparcie trafiające do Polski w ramach unijnej polityki spójności. Obejmuje ono dłuższy horyzont czasowy i przewiduje większe kwoty.

Po pierwsze, energetyka i środowisko stanowią – po transporcie – drugi najważniejszy priorytet programu FEnIKS (Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko), który w latach 2021–2027 będzie kierował do Polski unijne środki dla gospodarczo mniej rozwiniętych regionów, zastępując wcześniejszy Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Według założeń zaakceptowanych przez Komisję Europejską jesienią 2022 r. w budżecie tego programu na energetykę i środowisko przeznaczono z dwóch głównych funduszy unijnych (Funduszu Spójności i Funduszu Rozwoju Regionalnego) łącznie 9,7 mld euro¹⁸⁸, czyli około 45 mld zł.

Po drugie, na podstawie przepisów unijnych uchwalonych w roku 2018¹⁸⁹ część (2%) wszystkich sprzedawanych w latach 2021–2030 uprawnień do emisji CO₂ trafia do Funduszu Modernizacyjnego, który finansuje inwestycje w OZE, magazynowanie energii i modernizację sieci energetycznych, restrukturyzację obszarów pogórnich oraz poprawę efektywności energetycznej¹⁹⁰ w dziesięciu najbiedniejszych państwach UE. Do Polski ma trafić ponad 40% jego środków, co oznacza ponad 50 mld zł¹⁹¹.

Po trzecie, na transformację regionów górniczych (śląskiego, małopolskiego, dolnośląskiego, wielkopolskiego, łódzkiego i lubelskiego) przeznaczono 4,4 mld euro z programu FEST (Funduszy Europejskich na rzecz Sprawiedliwej Transformacji) oraz część z dodatkowych 136 mln euro, jakie w ramach popandemicznego programu REACT-EU otrzymało sześć polskich regionów (małopolskie, pomorskie, zachodniopomorskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie)¹⁹². Daje to kolejne ponad 21 mld zł.

Do końca dekady Polska ma więc do dyspozycji olbrzymie środki z UE na transformację energetyczną. To również potwierdza wniosek, że stać nas na szybką transformację energetyczną, nie stać natomiast na jej odwlekanie.

Oszukiwanie górników

Przepisy¹⁹³ mówią, że priorytetowe kierunki działań państwa w energetyce determinowane powinny być dokumentem zwanym polityką energetyczną państwa. Jego wersja z horyzontem czasowym do roku 2030 opublikowana została w roku 2009. Jeszcze przed wyborami w roku 2015 ówczesny rząd przygotował projekt polityki mającej sięgać roku 2040. Po tych wyborach trafił on jednak do szuflady, a prace nad nowym przeciągały się, w wyniku czego kolejna wersja ukazała się dopiero jesienią 2019 r. Odzwierciedlała ona bardzo silne przywiązanie do węgla ówczesnego ministra energii, który jednak właśnie żegnał się z posadą. Pod naciskiem bardziej reformatorsko nastawionych ośrodków decyzyjnych w rządzie wprowadzono nieco bardziej przyjazne OZE korekty, a na początku roku 2021 zatwierdzono wersję mającą być kompromisem między różnymi frakcjami¹⁹⁴.

Choć autorzy PEP2040 z 2021 r. zakładali, że wyznaczają politykę energetyczną na kolejne dwie dekady, już rok po przyjęciu tego dokumentu jego główne założenia okazały się całkowicie błędne, a władzy nie pozostało nic innego, jak ogłosić konieczność kolejnej aktualizacji. Według PEP2040 z 2021 r. w roku 2040 jedynie 40% energii miałyby pochodzić z OZE¹⁹⁵. Aby uświadomić sobie, jak mało ambitny jest ten cel, wystarczy przypomnieć, że już w roku 2022 Litwa z wiatru i słońca wytworzyła 48% produkcji. Brak wycucia trendów globalnych przejawiał się również w założeniu, że zużycie gazu ziemnego w elektrowniach i elektrociepłowniach wzrośnie z poziomu 4,2 mld m³ w roku 2022 do 13,4 mld m³ czternaście lat później¹⁹⁶, powiększając udział tego paliwa w miksie energetycznym z 6,8% w roku 2020 do 17% w 2040 r. Produkcja energii z gazu ziemnego miałyby na przestrzeni dwóch dekad zwiększyć się ponad trzykrotnie – z 12 TWh w roku 2020 do 38,4 TWh w roku 2040¹⁹⁷, w sporej części pokrywając przewidywaną zmianę zapotrzebowania na energię, które według bardzo ostrożnego szacunku PEP2040 z 2021 r. miałyby wzrosnąć z 176,7 TWh do 225,8 TWh w roku 2040.

Choć to właśnie wzrost planowanego znaczenia gazu ziemnego stanowił główną przyczynę rządowych sygnałów o konieczności aktualizacji PEP2040 z 2021 r., które pojawiły się już w roku 2022, jeszcze mniejszą dalekowzrocznością autorzy tego dokumentu wykazali się, planując rolę węgla (brunatnego i kamiennego). Zgodnie

z nim w roku 2040 wytwarzane miałyby być z niego 28% energii elektrycznej i ciepła systemowego¹⁹⁸. Założenie to poczyniono, choć już w roku 2021 było oczywiste, że taki miks jest nie do utrzymania ze względu na kolosalną różnicę ceny energii pochodzącej z rodzimej produkcji i z zagranicy, co przekładać się musi na rosnący jej import i lukę ETS.

Jednak najwyraźniej dla autorów PEP2040 z 2021 r. ważniejsze były interesy lobby górniczego, dla którego już redukcja węgla w strukturze wytwórczej z obecnych około 70% do 28% w przeciągu mniej niż dwóch dekad może wydawać się bardzo forsowna. Według niektórych założenie o możliwości utrzymania istotnej roli energetyki węglowej w Polsce znajduje też uzasadnienie w jej skutecznym opieraniu się trendom globalnym. O ile w USA między rokiem 2010 i 2020 produkcja energii z węgla spadła o trzy piąte (z 1847 TWh do 774 TWh), w Polsce zmniejszyła się jedynie o niecałe 20% – z 137 TWh do 110 TWh¹⁹⁹. Odcięcie dostaw rosyjskiego surowca, co poprawiło konkurencyjność cenową polskiego i spowodowało postulaty nowych inwestycji w oparte na nim moce, również zapewne napawało lobby związane z węglem wiarą w możliwość utrzymania jego znaczącej roli w wytwarzaniu energii jeszcze w roku 2040.

Doświadczenia historyczne sugerują jednak niezbitcie, że utrata znaczenia tego nośnika będzie dużo szybsza, niż zakładają to rządowi planiści. W roku 2020 Bartłomiej Derski z portalu WysokieNapiecie.pl zauważył, że wszystkie przyjmowane od połowy lat 80. polskie strategie dotyczące górnictwa bardzo wyraźnie rozmijały się z rzeczywistością. Każda albo zakładała utrzymanie wydobywania w perspektywie kolejnych kilkunastu lat na tym samym poziomie co wcześniej, albo ewentualnie łagodny jego spadek²⁰⁰. Tymczasem między rokiem 1990 a 2010 produkcja węgla zmniejszyła się o połowę – z 147 mln ton do 76 mln ton²⁰¹. Potem (w sposób nieco przypominający sytuację podczas kryzysu energetycznego z lat 2021–2022) wydobywanie na chwilę wzrosło, po czym znów wyraźnie spadło, do około 62 mln ton w roku 2019. Przy utrzymaniu tempa tego procesu z lat 2015–2019, w roku 2040 nie będzie się już w Polsce wydobywało węgla stosowanego do produkcji elektryczności i ciepła.

O ile dużo bardziej zdeterminowana niż wcześniej polityka klimatyczna Unii Europejskiej przyspieszy ten proces w najbliższych latach, jeszcze większą rolę w nim odgrywają czynniki krajowe, które od lat osłabiają górnictwo i pogłębiają jego dysfunkcję. Ponieważ popyt kształtowany jest tu decyzjami polityków ostatecznie przesądzających o warunkach kontraktów długoterminowych zawieranych przez państwowe mołochy energetyczne i państwowe kopalnie, przerost zatrudnienia i nadprodukcja oraz spadek cen na rynkach międzynarodowych nie są w stanie wymusić redukcji kosztów wydobywania ani wypchnąć najmniej rentowne kopalnie

z rynku. Podobnie bezpośredniego wpływu na decyzje dotyczące wydobycia nie ma import energii w odpowiedzi na pogorszenie konkurencyjności cenowej polskiego surowca. Wszystkie te mechanizmy wpływają natomiast na cenę energii produkowanej w Polsce i na wielkość hałd, które przyrastają szczególnie szybko, kiedy polski węgiel staje się droższy niż ten z importu. Okresy korzystnych dla polskiego górnictwa zmian na rynkach światowych – jak ten, który nastąpił w latach 2021–2022 – prowadzą z kolei do wzrostu kosztów wydobycia, ponieważ górnicy i ich związki zawodowe natychmiast domagają się podwyżek wynagrodzeń. Pogłębia to zapaść wtedy, gdy sprzyjający okres mija.

Proces ten postępuje szybko. Aby to dostrzec, wystarczy wiedzieć, że w korzystnym dla „czarnego złota” roku 2022 produkcja prądu z fotowoltaiki zwiększyła się dwukrotnie, a moce wiatrowe dostarczyły o jedną piątą energii elektrycznej więcej niż rok wcześniej. Natomiast węglowe elektrownie zawodowe wyprodukowały o 11% mniej energii elektrycznej²⁰².

Na utratę konkurencyjności cenowej duży wpływ ma też wyraźnie szybszy spadek sprzedaży niż zatrudnienia w kopalniach. O skali tej rozbieżności dobitnie świadczą dane, według których między grudniem 2015 r. a majem 2023 r. sprzedaż polskiego węgla kamiennego zmniejszyła się aż o 56%, podczas gdy zatrudnienie uległo redukcji jedynie o 18%²⁰³. Nawet bez wzrostu płac relacja ta oznaczać musi drastyczne zmniejszenie wydajności pracy, spadek wydobycia na jednego pracownika i utratę rentowności produkcji. A w upolitycznionej, kontrolowanej przez państwo branży, gdzie rachunek ekonomiczny nie odgrywa istotnej roli, w parze z pogarszaniem się tej rentowności idą takie posunięcia, jak podwyżka wynagrodzeń dla około 30 000 osób zatrudnionych w Polskiej Grupie Górniczej S.A. od kwietnia 2023 r. o średnio 1,5 tys. zł brutto miesięcznie. Przy podejmowaniu tego rodzaju decyzji nie bierze się pod uwagę ani trendów cenowych, ani wpływu zwiększenia kosztów na konkurencyjność sektora.

Poprawa rentowności nie może też nastąpić z powodu braku inwestycji. Mimo pojawiających się w trakcie kryzysu energetycznego lat 2021–2022 nawoływań o zwiększanie mocy wytwórczych, pożyczkodawcy odmawiają finansowania rozbudowy aktywów opartych na wysokoemisyjnych surowcach energetycznych. Górnictwo zostało więc odcięte od komercyjnego kredytu inwestycyjnego. Jak ujął to prezes Polskiej Grupy Górniczej: „PGG wstrzymała [...] wszelkie duże inwestycje rozwojowe. Rezygnujemy z zagospodarowania nowego złoża Imielin Północ, z głębinienia szybu na kopalni Piast i szeregu innych projektów, które mogłyby być uruchomione, gdyby nie fakt, że ograniczamy naszą działalność. Już dziś mogę powiedzieć, że w praktyce PGG znajduje się *de facto* w likwidacji, z tym że proces ten ma trwać

29 lat. Ponieważ nie rozwijamy się i nie zwiększamy wydobycia, wsparcie ze strony państwa jest niezbędne. [...] Naszym celem jest takie prowadzenie działalności, by strata była jak najmniejsza”²⁰⁴. Wypowiedź ta pochodzi z jesieni 2021 r., co nadaje jej szczególnej wymowy, ponieważ już wtedy trwały zawirowania na światowych rynkach energetycznych zwiększające opłacalność produkcji z krajowego surowca. Sama branża zdawała sobie jednak sprawę, że ta korzystna dla niej zmiana ma charakter chwilowy i powierzchowny.

Zagwarantowanie, by faktycznie rozpoczęta likwidacja wydobycia trwała jak najdłużej, a olbrzymie koszty tak rozciągniętego procesu zostały przerzucone na podatników, stanowiło cel podpisanego w maju 2021 r. porozumienia między rządem a śląskimi organizacjami górniczymi. Zatytułowane „Umowa Społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego” w istocie nie zawierało żadnej realnej, kompleksowej wizji transformacji Górnego Śląska ani – tym bardziej – wszystkich polskich rejonów górniczych. Było wyłącznie politycznym dealem między rządem a związkami zawodowymi, który miał dać temu pierwszemu wsparcie wizerunkowe w zamian za obietnice składane na konto przyszłych rządów.

Obiecano w nim finansowane ze środków publicznych rekompensaty dla górnośląskich kopalni redukujących zdolności produkcyjne, aby poprawić ich dochodowość i sytuację finansową. Miało to uchronić spółki wydobywcze należące do PGG S.A., Tauronu Wydobycie S.A. i Węglokoksu S.A. przed utratą płynności finansowej i upadłością. Gwarancje dotacji miały dać ich pracownikom złudną nadzieję kontynuowania nieopłacalnego wydobycia – w niektórych przypadkach aż do roku 2050. Aby tę perspektywę wzmocnić, dodano kolejną, już nieco bardziej realną, obietnicę, która również w warunkach rynkowych nie mogłaby zostać zrealizowana: indeksacji wynagrodzeń w latach 2022–2025.

W wyniku tego porozumienia górnikom, którym do emerytury pozostały nie więcej niż cztery lata, przysługuje urlop górniczy (80% wynagrodzenia) płatny nie ze środków pracodawcy, lecz znów podatników, a odchodzącym z kopalni wypłacane są wysokie (wynoszące 120 tys. zł netto) odprawy, finansowane oczywiście z tego samego źródła. Rząd zobowiązał się też do inwestycji w biznesowo całkowicie nieopłacalne instalacje zgazowania węgla, wychwytywania CO₂ będącego ubocznym produktem tego procesu oraz składowania go w podziemnych magazynach. Zadeklarował wyłożenie środków na instalacje do produkcji niskoemisyjnego paliwa węglowego. Dla składających te obietnic nie miało znaczenia, że technologie wychwytywania i składowania CO₂ wyraźnie – o około jedną trzecią – podbijają koszt wytworzenia energii z węgla, czyli mogą wyłącznie pogorszyć sytuację finansową

energetyki opartej na tym paliwie. Natomiast produkcji z niego wodoru towarzyszy bardzo wysoka emisyjność, co przy zaporowych cenach uprawnień do emisji CO₂ czyniłoby ją całkowicie nieopłacalną cenowo.

W ostatecznym więc kształcie podpisana na wiosnę 2021 r. „umowa społeczna” jest nieracjonalna tak z perspektywy społeczeństwa, jak i regionów górniczych. Zamiast skierować środki publiczne na ich realną transformację, przewiduje olbrzymie transfery na przedłużanie agonii nierentownego sektora. Pozostaje też w konflikcie z unijnymi regułami, które wykluczają pomoc na kontynuację wydobycia węgla, a nawet pomoc operacyjną na zamknięcie kopalń, dopuszczając jedynie pokrycie szczegółowo określonych kosztów nadzwyczajnych ich likwidacji²⁰⁵.

Rzeczywista umowa społeczna dająca realne podstawy transformacji regionów górniczych powinna zawierać konkretne mechanizmy przekwalifikowania pracowników kopalni i przyciągnięcia do zamieszkiwanych przez nich miejscowości inwestorów, zwłaszcza tych związanych z sektorem odnawialnych źródeł energii. Ta podpisana na wiosnę 2021 r. niczego takiego nie przewiduje, wspominając jedynie o budowie na terenie Jaworzna fabryki samochodów elektrycznych Izera. Choć samochód ten ma minimalne szanse wejść do masowej produkcji, co wyklucza też możliwość zatrudnienia byłych górników w produkującej go fabryce, groteskowy pomysł stworzenia przez państwową polską firmę pojazdu zdolnego do konkurowania z Teslą i innymi wiodącymi markami aut elektrycznych odebrał regionom górniczym jedną trzecią miliarda złotych, które w innym przypadku mogłyby zostać z pożytkiem wydatkowane na tchnięcie w nie nowego życia (do pierwotnego kapitału 70 mln zł wyłożonego przez państwowe koncerny energetyczne dodać należy dodatkowe 250 mln zł, jakie ElectroMobility Poland otrzymała w roku 2021 z Funduszu Reprywatyzacji).

„Umowa społeczna” z wiosny 2021 r. doprowadziła również do powołania Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego Spółki Akcyjnej. Zgodnie z dotyczącą go ustawą ma on wypełniać misję publiczną²⁰⁶, przygotowując i realizując „Strategię Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego” oraz finansowo wspierając lokalnych przedsiębiorców, w sektorze okołogórniczym i poza nim. Z kolei rządowi dano szerokie spektrum instrumentów jego finansowego wsparcia, ograniczając jednak ich budżet do maksymalnie 800 mln zł do końca roku 2032.

Nie sposób spodziewać się, by jakakolwiek nowa państwowa spółka akcyjna mogła doprowadzić do realnej transformacji sektora górniczego lub któregośkolwiek z tradycyjnie górniczych regionów. Nie ona też, lecz samorząd terytorialny powinien zostać wykorzystany do tworzenia strategii transformacji odpowiadającej lokalnym potrzebom i realiom. Spółka może natomiast stanowić źródło atrakcyjnych zarobków

dla grupy działaczy, których po swojej stronie chce mieć rząd. To wyjaśniałoby karykaturalnie niski budżet Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego, stanowiący mniej niż 3% nieco wcześniej ustawowo zagwarantowanych kopalniom środków (28,8 mld zł) na dopłaty do deficytowej produkcji²⁰⁷. Nie zmienia jednak wniosku, że zarówno te dopłaty, jak i Fundusz Transformacji Województwa Śląskiego to dla obszarów górniczych stracona szansa, olbrzymie środki zmarnowane na finansowanie ich powolnej śmierci.

W okresie, gdy finalizowano prace legislacyjne nad ustawą o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego, analogiczne do niej podejście rozszerzono na nieobjęte porozumieniem z wiosny 2021 r. sektory elektroenergetyczny i wydobywania węgla brunatnego. Dotycząca ich kolejna „umowa społeczna”, podpisana w grudniu 2022 r., także, zamiast na transformacji opartej na przebranżowieniu pracowników, skoncentrowana została na zagwarantowaniu im podwyżek, nagród, odpłatnych urlopów mających pozwolić dotrzeć do emerytury bez zmiany zawodu, a także na wysokich jednorazowych odprawach i utrzymaniu miejsc pracy co najmniej do końca roku 2033.

Ostatecznie więc obydwie „umowy społeczne” służyły zakonserwowaniu górniczych złudzeń kosztem podatników. Obydwie przewidywały też stworzenie swoistej „węglowej umieralni” dotowanej z budżetu państwa i pozwalającej całkowicie uwolnić się państwowym spółkom energetycznym (PGE, Enea, Energa i Tauron) od kosztów nieefektywnego miksu energetycznego. Do tej „umieralni” – Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego – przekazane mają zostać wszystkie aktywa związane z wytwarzaniem energii w elektrowniach opalanych węglem kamiennym i brunatnym, a także same kopalnie²⁰⁸.

Wbrew nazwie, jej powstanie nie zwiększy bezpieczeństwa energetycznego kraju, lecz spowoduje, że wzrosną ponoszone przez podatników koszty dotowania produkcji energii elektrycznej z węgla. Będą one przy tym szczególnie duże nie tylko ze względu na trendy rynkowe i logikę obydwu „umów społecznych”, ale również dlatego, że o ile notowane na giełdzie spółki energetyczne muszą w swojej działalności uwzględniać podstawowe reguły rachunku ekonomicznego, stanowiąca w stu procentach własność państwa Grupa Kapitałowa NABE nie będzie się musiała przejmować rentownością ani wyceną. Jej zarządowi jeszcze trudniej niż spółkom energetycznym będzie więc opierać się presji na wzrost kosztów. Liczba bodźców do bilansowania finansów branży ulegnie głębszej redukcji, ponieważ pogorszenie rentowności NABE nie doprowadzi do jej upadłości, lecz wymusi wzrost trafiającej do niej dotacji. W takich warunkach proces przerzucania kosztów na niezdający sobie z tego sprawy „naród” (przywołany w nazwie samej NABE) będzie szczególnie łatwy.

Atomowe marzenia

Najważniejsze, choć niewyrażone wprost założenie PEP2040 z 2021 r. polega na stopniowym zastępowaniu węgla kamiennego i brunatnego energią z wielkoskalowych bloków jądrowych oraz morską energetyką wiatrową. Ujmując to precyzyjniej, produkcja energii z węgla kamiennego, która w roku 2020 wyniosła 75,4 TWh, miałyby się zmniejszyć do 45,7 TWh w roku 2040, a różnicę pokrywałyby energia jądrowa, z której pochodziłoby 30,6 TWh energii. Z drugiej strony ubytek produkcji energii w elektrowniach opalanych węglem brunatnym (spadek z 47 TWh w roku 2020 do 17,3 TWh w roku 2040) skompensować miałyby morska energetyka wiatrowa, która – zgodnie z PEP2040 z 2021 r. – w roku 2040 produkowałaby 30,6 TWh energii, czyli tyle samo co energetyka jądrowa²⁰⁹.

Choć na pierwszy rzut oka logika tych zmian wydaje się w pełni racjonalna, technologia wielkoskalowych reaktorów jądrowych jest bardzo skomplikowana, kosztowo mało efektywna, a projekty tego rodzaju prowadzą z reguły do kolosalnych opóźnień i wzrostu kosztów. Na dodatek Polska nie ma w tym zakresie żadnych doświadczeń, a za zmianę tego stanu rzeczy ma ostatecznie odpowiadać mało zdolny do koordynacji bardzo dużych projektów inwestycyjnych rząd. Wszystko to wskazuje, że rządowy program jądrowy ma podobne szanse realizacji jak Centralny Port Komunikacyjny, o którym mowa była w rozdziale 1. Są one małe, w przeciwieństwie do ryzyk i kosztów, które z pewnością wielokrotnie przekroczyłyby pierwotne założenia.

Zgodnie z PEP2040 z 2021 r. uruchomienie pierwszego bloku jądrowego – o mocy 1–1,6 GW – miałyby nastąpić już w roku 2033, a potem co dwa–trzy lata włączanych byłoby kolejnych pięć bloków. Zgodnie z tym samym dokumentem cały proces zakończyć się powinien w roku 2043, kiedy energię ma dostarczać sześć bloków jądrowych o łącznej mocy od 6 GW do 9 GW²¹⁰. Od wtedy nie tylko powinny one przejąć od elektrowni węglowych rolę stabilizatora systemu elektroenergetycznego, ale też stać się źródłem „25–38 tys. nowych bezpośrednich miejsc pracy, w zależności od ilości bloków i mocy zainstalowanej”²¹¹. Co więcej, „budowa elektrowni jądrowej może być zrealizowana aż do 70% wartości projektu przez polskie przedsiębiorstwa we współpracy z ośrodkami naukowo-badawczymi”²¹².

Nawet jednak w kraju mającym realne doświadczenia w projektach jądrowych założenia te trudno byłoby zrealizować, za co w dużej mierze odpowiadają czynniki związane nie z uwarunkowaniami lokalnymi, lecz obiektywnymi ograniczeniami technologicznymi. Dotyczą one wszystkich trzech głównych dostawców reaktorów: europejskich, amerykańskich i koreańskich.

Przez ostatnie trzy dekady tylko w dwóch europejskich lokalizacjach przystąpiono do budowy nowych bloków jądrowych – w Finlandii i Francji. W obydwu realizowano je przy zastosowaniu francuskiej technologii reaktorów wodno-ciśnieniowych (PWR) trzeciej generacji. W obydwu doszło też do olbrzymich perturbacji techniczno-finansowych.

Fiński rząd wyraził zgodę na budowę jądrowego bloku 3 elektrowni Olkiluoto (o mocy 1600 MW) w lutym 2005 r. Wówczas zakładano, że jego uruchomienie nastąpi cztery lata później, a całkowity koszt wyniesie 3 mld euro. Pod wieloma względami był to projekt pionierski, pierwszy, w którym zastosowano technologię PWR. Obróciło się to przeciwko niemu, doprowadzając do bardzo znacznego opóźnienia prac i dekady sporów prawnych między odpowiedzialną za budowę firmą Areva (ostatecznie przejętą przez francuski EDF) a fińskim koncernem energetycznym, który zamówił reaktor. W wyniku tego wszystkiego Olkiluoto 3 zostało przyłączone do sieci dopiero w roku 2022, czyli z kilkunastoletnim opóźnieniem²¹³. Koszt wyniósł około 11 mld euro – niemal czterokrotnie więcej, niż pierwotnie zakładano²¹⁴.

Bardzo podobny przebieg miała druga europejska inwestycja przy użyciu tej samej technologii – we francuskim Flamanville. Reaktor o mocy 1650 MW miał zostać oddany do użytku w roku 2012. Na początku jego całkowity koszt szacowano na 3,3 mld euro. Tymczasem do załadowania do niego paliwa dojdzie najwcześniej w roku 2024. O ile scenariusz ten uda się zrealizować, większa nawet niż w Olkiluoto 3 będzie nie tylko skala opóźnienia, ale też koszty, które z pierwotnie zakładanych 3,3 mld euro mają wzrosnąć do co najmniej 13,2 mld euro²¹⁵.

Wybór na potrzeby polskiego programu jądrowego amerykańskiej technologii AP1000 zamiast francuskiej nie daje żadnych gwarancji, że uda się uniknąć podobnych perturbacji. Opóźnienia Westinghouse Electric Company w realizacji inwestycji w USA zmusiły tę firmę w roku 2017 – czyli zaledwie pięć lat przed podpisaniem umowy z polskim rządem – do złożenia wniosku do amerykańskiego sądu o restrukturyzację i ochronę przed wierzycielami²¹⁶, co do złudzenia przypomina perypetie europejskiej Areva realizującej projekty w Finlandii i Francji.

Dwa reaktory budowanej przez Westinghouse od roku 2009 elektrowni Vogtle w stanie Georgia miały zostać oddane do użytku w latach 2016 i 2017. Jednak na skutek komplikacji technologicznych i organizacyjnych z pewnością nie wydarzy się to wcześniej niż w roku 2023. Dużo wyższe niż pierwotnie zakładano są też koszty tego projektu, które z planowanych w roku 2013 łącznie 14 mld dol. mają wzrosnąć do co najmniej 34 mld dol., czyli powiększyć się prawie dwuipółkrotnie²¹⁷. A i tak inwestycję w Vogtle należy uznać za sukces w porównaniu z drugą tej samej firmy realizowaną w ostatnich latach: dwoma nowymi reaktorami elektrowni Virgil C. Summer

w Karolinie Południowej. W tym przypadku prace całkowicie zarzucono w roku 2017, po czterech latach od ich rozpoczęcia.

Opóźnienia odnotowuje również Korea Electric Power Corporation. Proces budowy ulokowanego w Korei Południowej reaktora Shin-Kori-4 trwał niemal dwa razy dłużej, niż planowano (9,6 roku zamiast 5 lat), a dwa reaktory w Zjednoczonych Emiratach Arabskich ta sama firma budowała średnio przez 8,2 roku zamiast planowanych 5 lat²¹⁸. Kilkuletnie odchylenia od harmonogramu odnotowują też inne cztery trwające inwestycje w tej samej technologii realizowane w Korei Południowej (Shin-Hanul-1 i -2 oraz Shin-Kori-5 i -6)²¹⁹.

Spośród siedemnastu reaktorów uruchomionych na świecie w latach 2019–2021 opóźnienia nie miały miejsca tylko w przypadkach dwóch chińskich. W przypadku trzech kolejnych, także wybudowanych w Państwie Środka (na siedem, które wówczas powstały w tym kraju), były one krótsze niż rok²²⁰. We wszystkich innych proces budowlany przeciąga się dużo bardziej.

W Chinach może on trwać krócej, ponieważ związane z nim procedury są prostsze i niekoniecznie skrupulatnie przestrzegane, mało kto przejmuje się opinią społeczności lokalnych, a koncentracja wszystkich szczebli decyzyjnych na celu pozostaje większa niż w Europie. Choć polscy decydenci zapewne wierzą, że podobnie da się działać w Polsce, są to nadzieje zupełnie nierealne. W rzeczywistości opóźnienia i problemy, do których dochodziło w mających doświadczenia z technologią jądrową – i cieszących się reputacją krajów, gdzie potrafi się koordynować duże przedsięwzięcia infrastrukturalne – Finlandii lub USA to drobnostka w porównaniu z perturbacjami, jakie grożą programowi jądrowemu polskiego rządu.

Już w styczniu 2010 r. PGE, Enea, KGHM i Tauron utworzyły spółkę PGE EJ 1. W latach 2014–2016 wydały na nią 185,1 mln zł²²¹. Jak w roku 2020 donosiły media, jedynie między końcem lat 2018 i 2019 zatrudnienie w niej zwiększyło się z 70 etatów do 101, czemu towarzyszył wzrost kosztów wynagrodzeń z 13,4 mln zł do 16,1 mln zł²²². Po ponad dekadzie od utworzenia, w roku 2021, PGE EJ 1 została odsprzedana Skarbowi Państwa i przemianowana na Polskie Elektrownie Jądrowe (PEJ). Tymczasem jeden z jej wcześniejszych udziałowców, PGE, rozpoczął przygotowania do budowy we współpracy z prywatnym Zespołem Elektrowni Pątnów Adamów Konin S.A. (ZE PAK) dużego reaktora jądrowego poza głównym programem rządowym, a drugi z tych udziałowców – KGHM – postawił na rozwój technologii małych reaktorów SMR.

Spółka PGE EJ 1 przez lata generowała straty w dużej mierze dlatego, że brakowało klarownej wizji rządu co do tego, czy i jak rozwijać energetykę jądrową. Co prawda dokument zatytułowany „Program polskiej energetyki jądrowej” został przyjęty przez Radę Ministrów już w styczniu 2014 r.²²³, jednak kolejny rząd potrzebował

niemal siedmiu lat, by – przy relatywnie niewielkich zmianach merytorycznych – ostatecznie go zatwierdzić²²⁴.

Potem nastąpiło przyspieszenie. Jesienią 2022 r. wybrano partnera technologicznego do budowy pierwszej wielkoskalowej elektrowni, o mocy 3GW, a spółki PGE i ZE PAK podpisały z koreańskim dostawcą technologii list intencyjny dotyczący budowy dodatkowych 2,8 GW mocy. Na początku roku 2023 Sejm przyjął przepisy mające usprawnić realizację inwestycji w duże bloki energetyki jądrowej²²⁵, a kilka miesięcy później spółka PEJ odpowiedzialna za realizację rządowego programu jądrowego otrzymała od Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) decyzję zasadniczą będącą istotnym elementem procedury poprzedzającej samą budowę.

Jednak wciąż trudności nastrocza wypracowanie modelu finansowo-biznesowego programu jądrowego, choć w PEP2040 z 2021 r. zapowiedziano jego powstanie w roku 2021²²⁶. Wynika to w pierwszej kolejności z olbrzymich kosztów inwestycji w wielkoskalowe elektrownie jądrowe – nawet w scenariuszu bloków o umiarkowanej łącznej mocy 6,6 GW koszt ten wyniósłby nie mniej niż 200–250 mld zł. Ma też związek z tym, że model finansowo-biznesowy programu jądrowego jest inny w przypadku realizacji go w całości w jednej technologii, a inny, gdy technologię tę dostarcza kilka konkurencyjnych firm. Zależy też od udziału kapitałowego w przedsięwzięciu dostawcy technologii, źródeł komercyjnego finansowania dłużnego, a także podjęcia innych decyzji, jak wprowadzenie specjalnej opłaty jądrowej doliczanej do rachunków za energię, a tym samym przenoszącej część kosztów na przyszłych odbiorców już na etapie procesu inwestycyjnego. Istotnie wpłynęłoby na niego również stworzenie modelu rozproszonego akcjonariatu, w którym współwłaścicielami bloków jądrowych stopniowo stawaliby się końcowi odbiorcy energii.

W przypadku wielkoskalowych elektrowni jądrowych model biznesowy zależy też oczywiście od planowanej roli państwa w finansowaniu inwestycji. A w polskim przypadku przestrzeń dla tej roli zmniejsza inny finansowo bardzo obciążający budżet państwa priorytet w postaci olbrzymich dotacji dla górnictwa. Przestrzeń ta maleje dodatkowo, gdy środki publiczne służą obniżeniu rachunków płaconych za energię wytwarzaną z kopaliny, a wcześniejsze zaniedbania inwestycji w OZE skutkują kolosalnymi wydatkami na zakup praw do emisji CO₂ za granicą. Gdy mimo wszystkich tych transferów wzrastają rachunki odbiorców, państwo ma ograniczone pole do wprowadzenia opłaty jądrowej doliczanej do rachunków odbiorców, aby przerzucić na nich część kosztów inwestycji. A skoro ze wszystkich tych powodów nie udaje się wypracować racjonalnego modelu finansowania rządowego programu jądrowego, w czasie przesuwają się też kolejne, formalne i czasochłonne etapy

poprzedzające proces budowlany – licencjonowanie technologii i uzyskanie niezbędnych pozwoleń – a to oznacza opóźnienia już na starcie przedsięwzięcia.

Kredytodawcy dostrzegają wszystkie te ryzyka. Zdają sobie sprawę, że w ostatnich latach na świecie na czas udało się zrealizować tylko dwa wielkoskalowe reaktory jądrowe, co miało miejsce w panujących w Chinach dość nietypowych warunkach regulacyjno-politycznych. Wiedzą też zapewne, że na przestrzeni dwunastu lat, między rokiem 2009 a 2021, średni bieżący koszt netto wytworzenia energii z paneli fotowoltaicznych uległ redukcji o 90%, a w przypadku energii z wiatru obniżył się o 72%. Dla węgla zwiększył się o 3%. Natomiast w przypadku energetyki jądrowej wzrósł dużo wyraźniej – aż o 36%²²⁷.

OZE

Redukcja kosztu produkcji energii z wiatru i słońca oraz bardzo pozytywne nastawienie społeczeństwa do tych źródeł powinny prowadzić do szybkiego wzrostu ich udziału w miksie energetycznym. Tymczasem, jak była o tym mowa wcześniej, udział ten pozostaje na tyle mały, że polscy odbiorcy energii zmuszeni są do bardzo wysokich transferów finansowych na rzecz rządów i producentów z krajów o większym udziale OZE.

Na koniec roku 2022 na 60,24 GW wszystkich zainstalowanych w Polsce mocy elektrycznych 12,19 GW stanowiły źródła fotowoltaiczne, a kolejne 8,26 GW (lądowe) elektrownie wiatrowe²²⁸. Tymczasem według ostrożnych wyliczeń jedynie moce energetyki słonecznej mogłyby sięgnąć 27 GW w perspektywie roku 2030²²⁹, choć całkowity potencjał tej branży szacowany jest aż na 79 GW²³⁰. Moce lądowych instalacji wiatrowych mogłyby wynieść 44 GW²³¹. Z kolei potencjał farm wiatrowych na Morzu Bałtyckim szacowany jest na 8 GW w roku 2030 i 29 GW dekadę później²³². Inne wiarygodne szacunki możliwej produkcji energii w „polskiej” części Bałtyku są albo nieco niższe (28 GW)²³³, albo wyższe (33 GW)²³⁴ niż te mówiące o 29 GW do 2040 r.

Według powołanych wyliczeń połączony minimalny potencjał fotowoltaiki (27 GW), wiatru na lądzie (44 GW) oraz na morzu (28 GW) to 99 GW. Dla zrozumienia praktycznych tego konsekwencji wystarczy wiedzieć, że np. w grudniu 2022 r. zainstalowane już 8,26 GW mocy wiatrowych na lądzie wyprodukowało łącznie 2,01 TWh energii elektrycznej, przy łącznej krajowej produkcji ze wszystkich źródeł na poziomie 16,32 TWh²³⁵. Gdyby zamiast tego działały wówczas 72 GW maksymalnych mocy wiatrowych – zarówno lądowych, jak i morskich – mogłyby one wygenerować co

najmniej 17,52 TWh energii elektrycznej, czyli wyraźnie więcej, niż wyniosła wówczas cała polska produkcja.

W przyszłości zapotrzebowanie na energię wzrośnie, i to zapewne dynamicznie. Będzie ona niezbędna do zamiany źródeł ogrzewania gospodarstw domowych z węglowych i gazowych na pompy ciepła, a także do transformacji ciepłownictwa. Bez tego nie nastąpi rozwój elektromobilności ani produkcja wodoru mającego stabilizować system energetyczny. Nie istnieje więc ryzyko, że maksymalizacja wykorzystania potencjału OZE może doprowadzić do jakiegokolwiek szkodliwej „nadprodukcji” energii.

Olbrzymie ryzyka rodzi natomiast rezygnacja z wykorzystania w pełni tego potencjału. A tak działo się w ostatnich latach. „Dobra zmiana” spowodowała zastój lądowej energetyki wiatrowej, jedynie uchyliła drzwi do energetyki wiatrowej na morzu i po krótkim okresie dynamicznego rozwoju przystopowała rozwój fotowoltaiki.

Zaczęto od ustawienia potężnej zapory w postaci „ustawy odległościowej”, która zakazała budowy lądowych farm wiatrowych w odległości mniejszej niż 10-krotność wysokości wiatraka (około 2 km) od zabudowań mieszkalnych oraz od obszarów przyrodniczo szczególnie cennych²³⁶. Niedługo później doszło też do zmiany form wsparcia OZE. Pierwotnie miały one wyłącznie postać świadectw pochodzenia, czyli tzw. zielonych certyfikatów. W opartym na nich systemie minister odpowiedzialny za energetykę co roku określa część energii trafiającej do odbiorców końcowych, jaka musi pochodzić z OZE. Nabywca czystej energii (firma energetyczna, duży odbiorca końcowy, ewentualnie dom maklerski) płaci producentowi nie tylko za sam prąd, ale też za zielone certyfikaty najpierw wydawane instalacjom OZE przez Prezesa URE, a następnie przenoszone na nabywcę energii i umarzone przez URE. Zasadniczo ich ceny kształtowane są rynkowo, ponieważ nimi również obraca się na giełdzie przy okazji handlu energią.

Zwiększając lub zmniejszając poziomy obowiązku zakupu energii z OZE, rząd *de facto* determinuje popyt na zielone certyfikaty oraz steruje ich ceną. Wpływa w ten sposób na opłacalność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, co jednak czyni system oparty na świadectwach pochodzenia skomplikowanym i mało stabilnym. Dlatego jeszcze przed początkiem „dobrej zmiany” podjęto decyzję o zastąpieniu go innym, nieco pewniejszym i lepiej dostosowanym do warunków, w których nowe źródła czystej energii stają się kosztowo konkurencyjne wobec pozostałych. Chodzi o system aukcyjny, który zastąpił zielone certyfikaty w tym sensie, że producenci mocy OZE przyłączonych od drugiej połowy 2016 r. mogą korzystać ze wsparcia wyłącznie poprzez aukcje. Ci natomiast, którzy wcześniej zaczęli wytwarzać energię z OZE, mogą pozostać przy zielonych certyfikatach przez okres kolejnych piętnastu lat, o ile dobrowolnie nie przejdą w tym czasie na wsparcie aukcyjne.

Ekoinwestorzy uczestniczą w systemie aukcyjnym po to, by uzyskać rządową gwarancję ceny przez okres obowiązywania kontraktów, o które się ubiegają. Na skutek zawieranych w wyniku aukcji tzw. kontraktów różnicowych producenci zyskują dopłatę różnicy ceny od kontrolowanego przez państwo tzw. zarządcy rozliczeń, jeśli rynkowe ceny prądu spadają poniżej wartości ustalonej na aukcji. Gdy natomiast udaje im się sprzedać go drożej, niż wynosi cena z aukcji, mają obowiązek zwrócenia zarządcy rozliczeń tego, co ewentualnie wcześniej od niego otrzymali. Cena, po której kontraktują energię, daje im więc gwarancję przychodów pozwalających na zwrot inwestycji, a jeśli rynkowe ceny są wyższe, wzrasta ich zysk, i to bez konieczności uruchamiania rządowych gwarancji.

O ile więc system zielonych certyfikatów przewiduje (wyższe lub niższe) dopłaty od odbiorców energii z OZE do jej producentów, aukcje oparte są na założeniu, że państwo bierze na siebie ryzyko niekorzystnych dla ekoinwestorów wahań cen rynkowych. Jak pokazuje doświadczenie ostatnich lat, w których energia z OZE szybko zdobywała przewagę cenową nad tą z innych źródeł, nie jest to ryzyko znaczące. Aukcje generują więc mniejszą redystrybucję i są bardziej neutralne rynkowo, a co za tym idzie – nie stymulują tak jak zielone certyfikaty wzrostu cen energii. Mechanizm kontraktowania pozostaje bardziej konkurencyjny niż w przypadku umów na zakup świadectw pochodzenia i pociąga za sobą niższe koszty transakcyjne. Pozwala też lepiej niż zielone certyfikaty ustalić adekwatny poziom opłacalności produkcji, bo można założyć, że ceny deklarowane przez producentów na aukcji zapewnią rentowność inwestycji.

System aukcyjny nie jest jednak dużo bardziej odporny na manipulacje ze strony polityków niż zielone certyfikaty. O wszystkich jego najważniejszych parametrach decyduje rząd – wydając rozporządzenie w sprawie maksymalnej ilości i wartości energii elektrycznej z OZE, która może zostać sprzedana w drodze aukcji w danym roku – oraz właściwy minister, który określa ceny referencyjne.

Od początku „dobrej zmiany” do roku 2019 parametrami tymi sterowano tak, żeby wykluczyć kontraktowanie większych ilości energii z farm wiatrowych. W konsekwencji przyrost tego rodzaju mocy wyniósł jedynie 0,7% w roku 2017, 0,3% w roku 2018 i 0,9% w roku 2019. Gdy wreszcie nieco uelastyczniono reguły aukcji, na skutek czego dopuszczono oferentów, którzy otrzymali pozwolenia na budowę wiatraków przed wprowadzeniem „ustawy odległościowej”, i gdy przewidziano do zakontraktowania pokaźną pulę energii w tzw. dużym koszyku (dla instalacji przekraczających 1 MW mocy zainstalowanych), energetyka wiatrowa pokazała swoją siłę. Choć w roku 2019 przewidziana rozporządzeniem Ministra Energii cena referencyjna dla tego rodzaju energii wyniosła 285 zł/MWh, inwestorzy zaoferowali ją

dużo taniej (196 zł/MWh w perspektywie 15-letniego kontraktu różnicowego). Sukces ten był tym bardziej spektakularny, że zakontraktowano ponad 2 GW nowych mocy wiatrowych (dla porównania, te istniejące wtedy sięgały łącznie 5,9 GW²³⁷), a aukcja z roku 2019 należała do największych przeprowadzonych wówczas na świecie. Jak stwierdził, komentując jej wynik, prezes Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej, „tylko dzięki 2,2 GW mocy zainstalowanej po aukcji 2019 r. roczna emisja CO₂ obniży się o 7 mln ton, a roczne koszty energii elektrycznej dla całej gospodarki zmniejszą się o ponad 2,7 mld zł. W ciągu 25-letniej eksploatacji farm wiatrowych do kasy państwa i samorządów wpłynie ponad 3,5 mld zł z tytułu podatków, z czego do budżetów gmin trafi około 2,2 mld zł z podatku od nieruchomości”²³⁸.

Ten cud jednak się nie powtórzył, ponieważ zaczęło brakować lądowych instalacji wiatrowych, które uzyskały pozwolenie na budowę przed wejściem w życie ustawy odległościowej, a dopływ nowych został skutecznie zablokowany. W konsekwencji, mimo bardzo dużej aukcji z roku 2019, przyrost mocy wiatrowych pozostał niewielki. O ile w samym roku 2016 sięgnął 27%, przez pięć kolejnych lat 2017–2021 wyniósł łącznie jedynie 23%²³⁹.

Po roku 2019 projekty wiatrowe były wypierane przez fotowoltaiczne, choć efektywność cenowa tych ostatnich nie jest (przynajmniej jeszcze) lepsza niż wiatrowych. Komentując rozstrzygnięcie aukcji z grudnia 2021 r., uwagę na to zwrócił prezes URE, Rafał Gawin, mówiąc: „na 375 wszystkich zwycięskich ofert jedynie 14 dotyczy instalacji innych niż fotowoltaika. Te 14 ofert – czyli niespełna 4 proc. – złożyły instalacje wiatrowe oraz hydroelektrownie. [...] Wyniki dodatkowych aukcji utrwalają trend ekspansji projektów fotowoltaicznych w systemie aukcyjnym, świadczący o nadal niskiej dostępności projektów wiatrowych na polskim rynku, co jest spowodowane niesprzyjającym otoczeniem prawnym. Potwierdza to widoczne już w poprzednich latach spowolnienie rozwoju projektów wiatrowych na lądzie”²⁴⁰.

Malejące znaczenie wsparcia rządowego – na skutek zmniejszającego się ryzyka nierentowności produkcji energii fotowoltaicznej w przypadku zawarcia przez producentów długoterminowych umów poza tym systemem – spowodowało, że w kolejnym roku zainteresowanie spadło również w segmencie fotowoltaicznym; wartość produkcji zakontraktowanej w ten sposób w grudniu 2022 r. wyniosła jedynie 17% zakładanej przez organizatorów aukcji²⁴¹.

Sprzedaż energii z OZE na zasadach w pełni rynkowych ma tę zaletę, że zmniejsza wpływ na opłacalność inwestycji zmieniających się preferencji rządzących co do form i wysokości wsparcia. Komplikacje wynikające z nagłych, nieprzewidywalnych zmian tych preferencji dobrze ilustruje wolta regulacyjna wobec zielonych certyfikatów, do której doszło w roku 2022. Jak była o tym mowa wcześniej, system oparty na

tych certyfikatach wygasa, ponieważ prawa wejścia do niego pozbawione zostały inwestycje uruchamiane od drugiej połowy roku 2016. Ze względu jednak na to, że prawo do produkcji energii powiązanej z zielonymi certyfikatami obowiązuje przez piętnaście lat od momentu wejścia producenta do tego systemu, ostatnie instalacje przestaną móc z niego korzystać dopiero na początku lat 30. Z kolei popyt na zielone certyfikaty determinowany jest decyzjami ministra, czyli politycznego ośrodka decyzyjnego. Ostatecznie więc to politycy decydują o cenach certyfikatów, a to zawsze prowadzi do ryzyka regulacyjnego, zwłaszcza gdy rynkowe ceny energii rosną i decydenci zaczynają szukać sposobów na obniżenie związanych z tym kosztów dla odbiorców energii.

Do tego właśnie doszło w roku 2022, kiedy o ponad jedną trzecią – z 18,5% w roku 2022 do 12% rok później – obniżony został wymóg udziału energii objętej świadectwami pochodzenia w całkowitym jej zużyciu przez podmioty zobowiązane do nabywania świadectw²⁴². Negatywne konsekwencje tej zmiany dla ekoinwestorów ograniczały wzrosty rynkowych cen energii, z których ci korzystali bardziej niż energetyka konwencjonalna, nie ponosząc olbrzymich kosztów zakupu droższych kopalin. Z drugiej jednak strony rentowność ich biznesów podkopywały rosnące koszty kredytu, również więc ekoinwestorzy stali się ofiarą „kopalinoflacji”. Raptowna obniżka cen zielonych certyfikatów w wyniku decyzji politycznej dodatkowo ograniczyła tę rentowność.

Barierą względem OZE nie zmniejszyło rozmiękczenie ustawy odległościowej. Rządowy projekt jej złagodzenia pojawił się na wiosnę 2021 r.²⁴³ Procedowano go w żółwym tempie, a ostateczną wersję Sejm przyjął w dalece rozwodnionej postaci²⁴⁴. Minimalną dopuszczalną odległość wiatraków od budynków mieszkalnych zmniejszono do 700 m, dodając jako bezwzględny warunek inwestycji wprowadzenie jej do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Narzucono też inwestorom konieczność udostępnienia (czyli w praktyce nieodpłatnego oddania) co najmniej 10% mocy zainstalowanej elektrowni mieszkańcom gminy, gdzie zlokalizowana została inwestycja.

Zmiany te zaprezentowano jako kompromis, mimo że w praktyce nadal poważnie blokują one rozwój energetyki wiatrowej. Wydłużenie minimalnej odległości instalacji od zabudowań mieszkalnych w porównaniu z tą, jaka obowiązywała przed ustawą odległościową (wynosiła wtedy 500 m), powoduje, że duża część obecnych instalacji *onshore* – te znajdujące się w odległości mniejszej niż 700 m, ale większej niż 500 m od zabudowań – nie będzie mogła zostać zastąpiona nowymi, wydajniejszymi. Udostępnienie mieszkańcom części mocy ogranicza rentowność projektu i pomija fakt, że zyskują oni i bez prawa do darmowego prądu, ponieważ z tego rodzaju

inwestycjami związane są wysokie stawki podatku od nieruchomości wpłacanego gminie przez inwestora. Przede wszystkim natomiast tworzenie planów miejscowych to proces kosztowny i długotrwały, a więc warunek wpisania inwestycji do tego planu bardzo odsuwa w czasie jej realizację. Ostatecznie więc rozwój mocy wiatrowych na lądzie odblokowano tak, by w najbliższych latach nadal nie miał on miejsca, jednocześnie dążąc do pozbycia się części już działających farm i do ograniczenia opłacalności tych, które pojawią się mimo wprowadzonych obostrzeń regulacyjnych.

Relacje „dobrej zmiany” z fotowoltaiką nigdy nie były podobnie napięte, może poza pierwszym okresem, kiedy – w roku 2016 – wycofane zostały prosumenckie taryfy gwarantowane dla tego źródła energii oraz wygaszony program „Prosument” Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW). Doprowadziło to do załamania na rynku instalatorskim i wyhamowało przyrost nowych mocy. Potem jednak energia ze słońca zaczęła cieszyć się większymi względami władzy. Powodem był z pewnością zarówno bardziej zdecentralizowany sposób jej produkcji niż w przypadku tej z wiatru, jak i mniejsze ryzyko, że może ona stanowić realne zagrożenie dla pozycji węgla.

Od początku roku 2019 indywidualni prosumenci zainteresowani montażem przydomowych instalacji fotowoltaicznych zyskali możliwość skorzystania z podatkowej ulgi termomodernizacyjnej (w niewaloryzowanej od wtedy łącznej kwocie 53 tys. zł)²⁴⁵ oraz z niskooprocentowanych kredytów udzielanych przez państwowe banki, zwłaszcza PKO BP i BOŚ. W drugiej połowie roku 2019 rząd uruchomił też program bezzwrotnych dotacji do mikroinstalacji w ramach programu „Mój prąd” oraz wprowadził korzystne dla instalacji prosumenckich zasady rozliczenia z dys-trybutorami nadwyżki wyprodukowanej energii²⁴⁶.

Wywołało to lawinę. W trwającym niespełna cztery miesiące (30 sierpnia – 20 grudnia 2019 r.) pierwszym naborze w ramach programu „Mój prąd” wpłynęło 30 tys. wniosków²⁴⁷ – dużo więcej, niż zakładano – co doprowadziło do poważnych zatorów i opóźnień w ich rozpatrywaniu. Podobnie było rok później, mimo wprowadzenia możliwości składania wniosków przez pełnomocnika (firmę instalującą panele) oraz eliminacji papierowych aplikacji, co usprawniło i przyspieszyło proces.

W kolejnym roku (2021) znów zainteresowanie okazało się większe, niż zakładano, mimo że poziom dofinansowania do instalacji został obniżony z 5 tys. zł do 3 tys. zł. Pierwotnie przeznaczony na dotacje budżet 1 mld zł szybko się wyczerpał i konieczne stało się jego uzupełnienie kwotą ponad 0,5 mld zł. Po tym zwiększeniu puli środków fala wniosków wzrosła tak bardzo, że latem 2021 r. NFOŚiGW musiał opublikować następujący komunikat: „z uwagi na wpływ w dniach 01.07.2021 r. - 15.07.2021 r. 53 504 wniosków [...] obecnie przewidywany termin rozpatrzenia wniosku wynosi 210 dni”²⁴⁸.

Z jednej strony pokazało to, jak bardzo Polacy chcą uczestniczyć w transformacji energetycznej. Z drugiej ich aktywność szybko osiągnęła poziom, przy którym korzystne otoczenie regulacyjne fotowoltaiki prosumenckiej stało się problemem dla innych producentów energii i jej dystrybutorów. Kluczową zmianą z roku 2019, towarzyszącą dotacjom rządowym, było umożliwienie pobierania z sieci energii w zamian za tę oddawaną w ramach produkcji prosumenckiej (w relacji 0,8:1). *Net-metering*, czyli takie właśnie wirtualne magazynowanie nadwyżek z opustem, miało sens zarówno dla spółek energetycznych, jak i prosumentów, gdy godziny najwyższych cen energii zbiegały się z największą jej produkcją z OZE. Ale gdy rynkowe ceny, po których prosumenci oddawali energię do sieci w godzinach największego nasłonecznienia, stawały się na skutek szybko rosnącej liczby przyłączanych instalacji dużo niższe niż te, po których pobierali ją w ramach wzajemnych rozliczeń, mechanizm ten przestawał być opłacalny dla spółek energetycznych. Wzrost liczby przyłączanych instalacji doprowadzał też coraz częściej do przekraczania maksymalnego napięcia w węzłach sieci niskiego napięcia i wyłączania instalacji w ramach działania mechanizmów zabezpieczających.

Aby załagodzić te problemy, w roku 2022 zmieniono zasady rozliczeń prosumentów z firmami energetycznymi²⁴⁹. Opusty przestały obowiązywać dla nowych instalacji. Zastąpiono je sprzedażowym modelem *net-billing*, gdzie strony rozliczają się według cen rynkowych. Do końca czerwca 2024 r. punkt odniesienia dla tych rozliczeń stanowi rynkowa cena energii elektrycznej dla miesiący niezbilansowania (czyli tych, w których prosument więcej oddaje do sieci niż z niej pobiera lub odwrotnie). Potem natomiast stosowane mają być rynkowe ceny bieżące, przy jedynym zastrzeżeniu, że cena energii odbieranej od prosumentów nie może być ujemna²⁵⁰.

Rozwiązanie to jest oczywiście mniej korzystne dla rozproszonych producentów niż system opustów, w którym konsekwencje wzrostu kosztów energii ze źródeł konwencjonalnych biorą na siebie koncerny energetyczne. Inaczej działa system sprzedażowy. Im bardziej rozliczenia między odbiorcą energii a prosumentem zbliżają się do rynkowej ceny bieżącej, tym po stronie prosumenta powstaje większe ryzyko, że odda ją po niskich cenach, gdy w systemie pojawia się dużo energii ze słońca, a odbierze po wysokich, gdy wytwarzana jest ona głównie ze źródeł konwencjonalnych. W takiej sytuacji ceny otrzymywane przez prosumentów są podatne na spadki, a nieefektywna struktura wytwórcza podbija uiszczane przez nich opłaty za prąd pobierany z sieci.

Zmiana modelu rozliczeń między prosumentami fotowoltaicznymi a operatorami sieci uwidoczniła więc paradoksy anachronicznego i niezdywersyfikowanego polskiego miksu energetycznego. Doprowadziła też do wewnętrznie sprzecznych bodźców. Z jednej strony od połowy grudnia 2022 r. rząd zwiększył dotacje do

domowych instalacji fotowoltaicznych w ramach programu „Mój prąd”, a od lutego 2023 r. stworzył zachęty do budowy takich instalacji dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych przez wprowadzenie instytucji prosumenta lokatorskiego i pokrycie połowy kosztów inwestycji. Z drugiej natomiast zmieniony nieco wcześniej system rozliczeń nadwyżek energii hamuje rozwój instalacji fotowoltaicznych. Trudno przy tym dziwić się, że spółki energetyczne tonące pod ciężarem aktywów węglowych (nie tylko zresztą związanych z wytwarzaniem energii z węgla, ale też bezpośrednio z jego wydobyciem) starały się zrzucić z siebie koszty systemu opustowego. Skoro własnościowo powiązane są z państwem, łatwiej im było przekonać decydentów rządowych do konieczności zmiany zasad rozliczeń.

Problem ten jeszcze silniej niż w przypadku rozproszonej produkcji prosumenckiej dotyka dużych farm fotowoltaicznych, które nie tylko nie potrzebują analogicznego wsparcia, ale – jak była o tym mowa nieco wcześniej – mogłyby prowadzić rentowną działalność poza systemem aukcyjnym, na podstawie długoterminowych umów zawieranych z przedsiębiorstwami przemysłowymi. Może to jednak doprowadzić do realnych inwestycji tylko wtedy, gdy sieci dystrybucyjne i przesyłowe mają odpowiednią przepustowość, podczas gdy polskie pozostają chronicznie niezdolne do przyjmowania dużych ilości energii ze źródeł fotowoltaicznych. To również stanowi konsekwencję nieprawidłowej polityki energetycznej. Wynika z lat zbyt niskich inwestycji w sieci, podczas gdy odbiorcy energii zmuszeni są do pokrywania kosztów utrzymania i rozwoju aktywów opartych na kopalinach – w postaci opłaty mocowej – a rząd kieruje dziesiątki miliardów złotych pozyskiwanych z praw do emisji CO₂ na cele zupełnie niezwiązane z transformacją energetyczną.

Obecnie to właśnie plaga odmów przyłączenia do sieci, a nie zmiana zasad prosumenckich rozliczeń w ramach programu „Mój prąd”, najbardziej blokuje rozwój energetyki słonecznej w Polsce. W raporcie z połowy roku 2022 kolosalną skalę tego problemu ujawniła organizacja ClientEarth. Jak podsumowała swoje badania, „między rokiem 2015 a 2021 Operatorzy wydali ponad 6 tys. odmów przyłączenia do sieci instalacji wytwórczych (głównie OZE) o łącznej mocy ok. 30 GW, co stanowi ponad 50% aktualnie zainstalowanej mocy wytwórczej wszystkich rodzajów źródeł (konwencjonalnych i odnawialnych) w Polsce w kwietniu 2022 r. oraz prawie tyle samo, ile wynosiła łączna moc bloków opalanych węglem kamiennym i brunatnym w 2021 r. Najwięcej mocy wytwórczych nie zostało przyłączonych do Krajowego Systemu Elektroenergetycznego w 2021 r. – aż ok. 15 GW”²⁵¹. W konfrontacji z tym zjawiskiem działający w przeciwnym kierunku program „Mój prąd” ma ograniczone znaczenie praktyczne, uzmysławiając schizofreniczny charakter polskiej polityki energetycznej.

Na inne jeszcze sposoby dozowany jest rozwój morskiej energetyki wiatrowej. Nawet przy dużej wydajności tego rodzaju źródeł także tu inwestycje wymagają przychylniej polityki państwa, eliminującej zbędne bariery inwestycyjne i minimalizującej ryzyka. Potrzebne są odpowiednie ramy regulacyjne. Na ich powstaniu najbardziej zależało tym inwestorom, którzy najwcześniej zaczęli prace projektowe. Prywatna Polenergia już w roku 2018 połączyła siły z norweskim Equinorem przy trzech morskich projektach o łącznej mocy 3 GW. Rok później spółka celowa PGE zawarła z duńskim Ørsted umowę na wspólną budowę dwóch farm wiatrowych o mocy 2,5 GW i rozpoczęła prace przygotowawcze, w kolejnych latach gromadząc najwięcej pozwoleń lokalizacyjnych spośród wszystkich inwestorów *offshore*. Regulacjami tymi zainteresowane były także – mające duże ambicje, gdy chodzi o produkcję energii na morzu – PKN Orlen, niemiecki RWE, Tauron i Synthos.

Ostatecznie, po wielu opóźnieniach, pod koniec roku 2020 przegłosowano tzw. ustawę *offshore*²⁵². Określiła ona reguły wsparcia przez państwo morskich farm wiatrowych. Na zasadzie zbliżonej do inwestycji w OZE na lądzie reguły te przewidują gwarancję pokrycia przez państwowego operatora rozliczeń tzw. ujemnego salda, gdy rynkowa cena energii wytworzonej na morzu spada poniżej poziomu zagwarantowanego kontraktem różnicowym. Z kolei w przypadku wzrostu cen powyżej tego poziomu dodatnie saldo zostaje zaliczone na poczet pokrycia ewentualnych przyszłych ujemnych sald podczas trwającego dwadzieścia pięć lat okresu wsparcia.

Ustawa *offshore* określiła też, kto i na jakich zasadach może ubiegać się o kontrakt różnicowy. W interesie inwestorów z najbardziej zaawansowanymi projektami było skorzystanie z furtki pozostawionej przez reguły unijne, pozwalającej na zastosowanie tzw. mechanizmu niekonkurencyjnego do przyznania prawa do pokrycia ujemnego salda. Oznacza on wydanie decyzji nieopprzedzonej aukcją, co zgodnie z regułami unijnymi mogło nastąpić do końca pierwszego półrocza 2021 r., czyli do momentu wejścia w życie unijnych przepisów wymuszających wprowadzenie konkurencyjnych trybów udzielania wsparcia²⁵³. Właśnie z tej furtki skorzystano w ustawie *offshore*, dając możliwość złożenia wniosków o takie decyzje do końca marca 2021 r. dla morskich farm wiatrowych o łącznej zainstalowanej mocy 5,9 GW²⁵⁴ w tzw. I fazie *offshore wind* i – aby ułatwić pierwszej grupie proces inwestycyjny – zwalniając ją z obowiązku przedstawienia decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.

Następne prawa do pokrycia ujemnego salda przydzielane mogą być już wyłącznie na aukcjach, przy czym w swoim pierwotnym kształcie ustawa przewidywała ich przeprowadzenie w latach 2025 i 2027 (dla maksymalnej łącznej mocy wynoszącej 2,5 GW w każdym z tych lat), a po roku 2027, tylko jeśli spełnione zostaną dodatkowe warunki²⁵⁵. Choć więc władza starała się przedstawić ustawę *offshore*

jako zdecydowany krok w kierunku rozwoju niskoemisyjnych źródeł energii, wprowadzone nią limity i ograniczenia pozwalają wykorzystać jedynie część energetycznego potencjału Morza Bałtyckiego.

O skali jego niedoszacowania świadczy również to, że – jak założono w PEP2040 z 2021 r. – na zasadach przewidzianych ustawą *offshore* morskie farmy wiatrowe mają w roku 2040 produkować 30,6 TWh energii elektrycznej brutto²⁵⁶. Gdyby przyjąć, że zamiast przewidywanych przez rząd w PEP2040 z 2021 r. mocy z wiatru na morzu (11 GW)²⁵⁷ Polska postawiłaby sobie za cel pełne ich wykorzystanie, już w roku 2040 źródło to mogłoby zapewnić – jak się szacuje – łącznie 103,4 TWh energii²⁵⁸, czyli 3,4 razy (o 72,8 TWh) więcej niż w scenariuszu rządowym z roku 2021. Nawet więc jeśli w inny sposób nie zostałby zmodyfikowany miks energetyczny, produkcja energii z węgla i gazu ziemnego mogłaby zostać zredukowana z zakładanych przez PEP2040 z 2021 r. 101,4 TWh²⁵⁹ do jedynie 28,6 TWh.

Fracja w rządzie dostrzegająca konieczność dużo szybszego niż założono w PEP2040 z 2021 r. rozwoju energetyki morskiej nie była w stanie doprowadzić do rewizji tego dokumentu strategicznego przed wyborami parlamentarnymi w roku 2023. Udało jej się natomiast wprowadzić do ustawy uchwalonej przez Sejm w połowie 2023 r. zmianę polegającą na dodaniu do planowanych wcześniej aukcji *offshore* (przypomnijmy, w latach 2025 i 2027) dwóch kolejnych (w latach 2029 i 2031), przy wyraźnym podniesieniu łącznej wielkości mocy mających podlegać uruchomieniu po roku 2024: z pierwotnych 5 GW do 12 GW²⁶⁰. Po tej modyfikacji, łącznie z zakontraktowanymi wcześniej 6 GW, energetyka morska docelowo dysponować powinna 18 GW mocy: wielkością wyraźnie większą niż 11 GW przewidziane w PEP2040 z 2021 r., ale też zdecydowanie mniejszą niż realny potencjał Bałtyku (co najmniej 28 GW). Nawet więc w przypadku tego OZE racjonalizacja polityki następuje powoli, półśrodkami, w oderwaniu od strategii energetycznej państwa. Nie stanowi logicznej konsekwencji spójnej wizji unowocześnienia sektora, lecz jest mocno odbiegającym od doskonałości kompromisem między różnymi grupami polityków, z których tylko część potrafi wyciągnąć prawidłowe wnioski ze zmian zachodzących w otaczającej ich rzeczywistości.

Zupełnie niewykorzystany pozostaje też potencjał biogazu powstającego z odpadów rolniczych i z przetwórstwa żywności. Branżowe szacunki mówią o polskim potencjale tego OZE na poziomie 13,5 mld m³ rocznie, co pozwalałoby na zaspokojenie 15–20% krajowego zapotrzebowania na energię²⁶¹. Rządowe wyliczenia są co prawda niższe (7,8 mld m³ rocznie)²⁶², jednak i one pokazują, że źródło to może pokryć około 10% krajowego zapotrzebowania. Ponieważ produkcja energii z biogazu jest niezależna od warunków atmosferycznych, źródło to może pełnić funkcję mocy

dyspozycyjnych, dostosowujących się do chwilowego zapotrzebowania i tym samym wypełniających lukę w krajowym bilansie wytwórczym, gdy spada produkcja z innych rodzajów OZE.

Tymczasem pod względem liczby biogazowni w przeliczeniu na liczbę mieszkańców Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w UE²⁶³. Potencjał olbrzymiego areału wykorzystywanego na cele rolnicze nie jest wykorzystany. Dopiero w grudniu 2022 r. rząd zapowiedział utworzenie pierwszej instalacji wytwarzającej biometan, czyli oczyszczony, w pełni wartościowy biogaz możliwy do zatłoczenia do sieci dystrybucyjnej lub przesyłowej (ma ona powstać w Brodach Poznańskich).

Ostatecznie więc gdyby w większym zakresie wykorzystać możliwości produkcji również z lądowych farm wiatrowych, fotowoltaiki i biogazu, można by całkowicie uniezależnić polską energetykę od kopaliny, i to jeszcze przed rokiem 2040, nawet w scenariuszu rosnącego zapotrzebowania i braku mocy jądrowych. Zamiast importować energię i płacić innym kolosalne sumy za prawa do emisji CO₂, Polska mogłaby stać się eksporterem taniej, czystej energii, zarabiając jednocześnie na uprawnieniach do emisji CO₂ sprzedawanych producentom z innych krajów UE.

Termomodernizacja: krople w morzu

O ile zmiana kosztów energii z OZE powoduje, że jej produkcja rozwijałaby się dynamicznie nawet bez dotacji rządowych (jeśli tylko doszłoby do niezbędnych inwestycji w sieci dostępne i przesyłowe), w każdym przypadku dużego wsparcia publicznego wymaga poprawa efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i zainstalowanych w nich źródeł ciepła, co ma związek z bardzo dużą sferą ubóstwa energetycznego polskiego społeczeństwa. Wsparcie to jest niezbędne nie tylko ze względu na ilości CO₂ pochodzące z tzw. niskiej emisji i stwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości UE naruszenie przez Polskę unijnej dyrektywy w sprawie jakości powietrza²⁶⁴ spowodowane wieloletnimi zaniedbaniami w przeciwdziałaniu emisji pyłów zawieszonych. Przede wszystkim nadmierna emisja tych pyłów pozostaje w bezpośrednim związku z kilkudziesięcioma tysiącami dodatkowych przedwczesnych zgonów rocznie.

Z problemem tym chciano się w ostatnich latach uporać na kilka sposobów. Pierwszy to – uruchomiony jeszcze przed wyborami samorządowymi w roku 2018 – program „Czyste powietrze”. Tuż potem powstał uzupełniający go „Stop smog” i podatkowa ulga termomodernizacyjna. Nawiązując do tych rozwiązań, premier Morawiecki w *exposé* z roku 2019 mówił: „Polacy mają prawo, żeby ich dzieci mogły

oddychać czystym powietrzem. To jest normalność. To nie jest ideologia, to dobro publiczne, które nie zna podziałów politycznych. Będziemy więc dalej intensywnie rozwijać program *Czyste powietrze*²⁶⁵.

Ponieważ ulga termomodernizacyjna pozwala na dokonanie odliczenia od podstawy opodatkowania, z założenia jest instrumentem adresowanym do osób o wyższych zarobkach, płacących większy PIT. Nie ma ona natomiast znaczenia – zwłaszcza po podniesieniu w roku 2022 kwoty wolnej od podatku do 30 000 zł – dla najuboższych, którzy w pierwszej kolejności zapyłają powietrze „kopciuchami” i żyją w domach najbardziej wymagających termomodernizacji.

Następny mechanizm przeciwdziałania smogowi – program „Czyste powietrze” – oferuje bezzwrotne dotacje i pożyczki termomodernizacyjne właścicielom domów jednorodzinnych i wydzielonych lokali mieszkalnych. Jak, uruchamiając go, deklarował rząd, dzięki łącznie 103 mld zł przeznaczonym na ten cel do roku 2030 zamierzano wymienić wszystkie niskosprawne piece węglowe, których liczbę wciąż szacuje się na ponad 2 mln.

W pierwszym okresie funkcjonowania „Czystego powietrza” dofinansowanie w nieproporcjonalnie dużej części trafiało do osób dobrze sytuowanych, zwłaszcza inwestujących w budowę nowego domu. Choć nie powinno dziwić, że po dostępne środki sięgali zwłaszcza ci i tak zdeterminowani do inwestycji, mający na nie środki i nieprzejmujący się związanymi z tym formalnościami, z perspektywy celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza wsparcie skierowane zostało w niewłaściwą stronę, w praktyce całkowicie omijając osoby ubogie energetycznie.

W kolejnych edycjach na cztery główne sposoby próbowano temu zaradzić.

Po pierwsze, uwarunkowano finansowanie z „Czystego powietrza” od kryterium dochodowego i wykluczono możliwość uzyskania wsparcia dla domów w budowie.

Po drugie, uproszczono formalności, zastępując część wymaganych wcześniej dokumentów źródłowych oświadczeniami. Uruchomiono też możliwość składania wniosków przez Internet.

Po trzecie, od połowy roku 2021 do programu włączyło się kilka banków, które pełnią rolę pośredników między wnioskodawcą a administrującym programem NFOŚiGW. Udzielić też mogą beneficjentom kredytu na pokrycie wydatków, co jest o tyle istotne, że „Czyste powietrze” stworzono jako program refundacyjny, zwracający nakłady poniesione wcześniej przez beneficjenta. Z kolei dla grupy o najniższych dochodach (maksymalnie 1090 zł miesięcznie w gospodarstwie wieloosobowym oraz 1526 zł w jednoosobowym w roku 2023) przewidziano możliwość ubiegania się o wypłatę połowy środków przed rozpoczęciem remontu, w ramach prefinansowania. Druga ich

połowa wypłacana jest krótko po remoncie, co pozwala na pokrycie całości wydatków bez angażowania jakichkolwiek środków własnych beneficjenta.

Po czwarte, po okresie wykluczenia samorządu lokalnego z tego programu i następujących po nim próbach włączenia go do niego na niekorzystnych warunkach, później zaoferowano gminom adekwatną kwotę na uruchomienie punktu konsultacyjno-informacyjnego i refundację kosztów złożenia wniosku przez beneficjenta. By dodatkowo zachęcić władze lokalne do aktywnej promocji programu, dodano bonus finansowy skierowany do około jednej trzeciej gmin w Polsce, tych o największej proporcji budynków objętych programem.

Wprowadzenie kryterium dochodowego, redukcja formalności, włączenie gmin oraz banków jako instytucji pośredniczących, a także prefinansowanie wydatków najuboższej grupie beneficjentów wyeliminowały część wcześniejszych wąskich gardeł „Czystego powietrza”, zwiększając liczbę chętnych i przyspieszając procedurę. Mimo to rezultaty wciąż są mało imponujące. Wnioski złożone od września 2018 r. do połowy marca 2023 r. – czyli przez pierwszą połowę całego nieco ponad dziesięcioletniego okresu, na jaki stworzono program (zgodnie z jego założeniami umowy o dofinansowanie mogą być podpisywane do końca roku 2027) – opiewały na kwotę 11,7 mld zł²⁶⁶, czyli mniej niż 12% wartości budżetu. Nawet więc jeśli uwzględnić rosnące zainteresowanie i wartość nakładów planowanych przez beneficjentów, niewielkie są szanse, by do końca programu udało się wydać więcej niż 30–35 mld zł. Oznacza to, że więcej niż 65% środków zapewne zostanie niewykorzystanych.

Częściowo wynika to z błędów organizacyjnych. W raporcie opublikowanym w połowie roku 2022 NIK zwracała na przykład uwagę, że „niewłaściwe przygotowanie PPCP [Programu Priorytetowego «Czyste powietrze» – D.A.], w tym brak sporządzenia studium wykonalności, skutkowało dużą liczbą zmian, a częste modyfikacje nie sprzyjały przejrzystości procedur. Jakkolwiek w NFOŚiGW podejmowano działania w celu usprawnienia systemu wdrażania PPCP, to nie przyniosły one oczekiwanych rezultatów. Zarówno w NFOŚiGW, jak i w MKiŚ panowało przekonanie, że wzrost liczby składanych tygodniowo WoD [wniosków o dofinansowanie – D.A.] do ok. 4–5 tys. był wystarczającym powodem do uznania, że Program był właściwie zarządzany”²⁶⁷.

Mało imponujące rezultaty tego przedsięwzięcia wynikają jednak też z głębszych czynników niż niedostateczna koordynacja. Jakkolwiek słuszną by nie była idea przełamywania ubóstwa energetycznego, pamiętać należy, że nie da się celu tego osiągnąć bez wydobycia cierpiących na nie osób z szerzej rozumianego ubóstwa, którego pochodną i element składowy stanowi nieefektywność energetyczna domu i źródeł ciepła. Utopią jest wiara, że część społeczeństwa dotknięta głęboką deprywacją materialną będzie żyła w energetycznie efektywnych budynkach, ogrzewanych

pompami ciepła zasilanymi instalacjami fotowoltaicznymi. A to do tej grupy w pierwszej kolejności skierowano „Czyste powietrze”.

Z kolei osobom o nieco wyższych dochodach program oferuje mniej, nie zwracając całości poniesionych kosztów. W warunkach podwyższonej inflacji i niskich dochodów konieczność wyłożenia nawet relatywnie niewielkich środków z własnej kieszeni musi zniechęcać dużą część tej grupy do skorzystania z programu. A żyjące w nieefektywnych energetycznie budynkach jednorodzinnych osoby o wyższych dochodach niż maksymalne uprawniające do udziału w programie całkowicie pozbawione zostały możliwości skorzystania z dofinansowania.

Programowi temu nie służy też jego centralizacja. W gminach, które włączyły się do niego, beneficjenci mogą co prawda liczyć na pomoc lokalnego urzędnika w sporządzeniu i procedowaniu wniosku dotacyjnego. Ale „Czystemu powietrzu” nie nadano charakteru instrumentu koordynującego. Finansowania trafiającego do gmin nie skorelowano z pokrewnymi inicjatywami samorządowymi. Nie stworzono bodźców do tego, aby – zamiast wydawać pieniądze publiczne na renowacje domów jednorodzinnych znajdujących się w najgorszym stanie technicznym – stymulować przeprowadzkę ich mieszkańców do tańszych w eksploatacji i bardziej ekologicznych mieszkań komunalnych. Niedostatki te nie działają motywująco na lokalnych włodarzy i nie ułatwiają im budowy kompleksowych gminnych programów skoncentrowanych na grupie najmniej zaradnych, najmniej ekologicznie świadomych mieszkańców, którzy w największym stopniu przyczyniają się do zapylenia powietrza.

Lepiej w sytuację osób ubogich energetycznie i rolę do odegrania przez samorządy wpisuje się drugi ze wspomnianych wcześniej programów rządowych – „Stop smog”. Zakotwiczony w ustawie uchwalonej pod koniec roku 2018²⁶⁸, i on jest jednak tylko cieniem tego, czym powinien być.

Pomyślano go jako źródło dotacji dla samorządów z NFOŚiGW na zamianę wysokoemisyjnych źródeł ciepła na niskoemisyjne, a także na termomodernizację jedno- i dwulokalowych budynków mieszkalnych oraz podłączenie ich do sieci ciepłowniczej albo gazowej, o ile zamieszkują je osoby ubogie energetycznie (za takie rozumie się te o przeciętnym miesięcznym dochodzie na jednego członka gospodarstwa domowego nieprzekraczającym 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym)²⁶⁹.

Wszystko to nie ma jednak istotnego znaczenia praktycznego, ponieważ zaplanowane na realizację „Stop smog” wydatki Skarbu Państwa wynoszą zaledwie 698 mln zł w ciągu dekady 2018–2028, czyli 0,7% tych przewidzianych na „Czyste powietrze”. Pozwalają na remont 13 170 budynków, jeśli koszt dla jednego wyniósłby maksymalną wartość przewidzianą programem (czyli 53 000 zł²⁷⁰). Tym samym ze źródła tego pokryć

można koszty termomodernizacji 1317 budynków rocznie w skali kraju, co w żaden widoczny sposób nie może wpłynąć na zmniejszenie problemu zapylenia powietrza.

Mało jest zresztą prawdopodobne, by „Stop smog” mógł mieć nawet taki zasięg. Kiedy pod koniec marca 2021 r. rząd informował o zmianach niektórych szczegółów programu, ujawnił też, że od października 2018 r. podpisano porozumienia z zaledwie siedmioma gminami (czyli 0,3% istniejących w Polsce)²⁷¹, wypłacając im 37 mln zł. Potem co prawda wydatkowanie środków przyspieszyło, jednak trudno spodziewać się wyraźnego wzrostu zainteresowania ze strony samorządu. Po części wynika to z uwarunkowania wejścia do programu od obowiązywania na danym terenie uchwały antysmogowej. Przede wszystkim jednak barierę stanowi wymóg współfinansowania przez gminę co najmniej 30% kosztów. Nawet też jeśli sama nie jest ona inwestorem, zamiast tego tylko udzielając mieszkańcom dotacji, musi kontrolować postęp prac, a także zadbać o prawidłowe użytkowanie nowych urządzeń zainstalowanych u beneficjentów przez okres kolejnych pięciu lat. To oznacza dodatkową odpowiedzialność, ryzyka i koszty.

Trudną rolę społeczności lokalnych w termomodernizacji uwypukla też to, że z jednej strony dbanie o jakość powietrza nie należy do zadań własnych gmin, a z drugiej władza centralna wprowadziła wysokie sankcje finansowe dla samorządów ociągających się z działaniami określonymi w programach ochrony powietrza²⁷². Z kolei pieniądze udostępniane gminom w ramach „Stop smog” są tak małe, że programy ochrony powietrza nie mogą zostać z nich skutecznie zrealizowane. Sytuacja finansowa samorządu terytorialnego uległa też w ostatnich latach pogorszeniu, więc w budżetach lokalnych często brakuje środków na dofinansowanie wymiany źródeł ciepła i termomodernizację budynków zamieszkałych przez osoby ubogie energetycznie. Potencjalni beneficjenci nie zabiegają z kolei o aktywniejsze wsparcie, ponieważ ubóstwo energetyczne – i szerzej deprywacja materialna – z reguły wiąże się z ograniczoną zaradnością życiową. Z reguły więc osoby kwalifikujące się do programów takich jak „Stop smog” (lub „Czyste powietrze”) po prostu nie przywiązują wagi do poprawy efektywności energetycznych swoich domów.

Na niewiele też mogą się zdać najnowsze dodatkowe inicjatywy rządowe. Pierwsza to realizowane ze środków Funduszu Modernizacyjnego „Moje ciepło”, dofinansowujące do 45% kosztów zakupu pomp ciepła w nowych domach o podwyższonym standardzie energetycznym. Niejako z definicji wsparcie to, podobnie jak ulga termomodernizacyjna, skierowane zostało do osób w lepszej sytuacji materialnej, które i bez niego nie cierpiałyby na ubóstwo energetyczne. Bardziej komplementarny charakter względem „Czystego powietrza” i „Stop smog” ma „Ciepłe mieszkanie”. O ile te pierwsze dwa skierowane są do właścicieli domów jednorodzinnych, ostatni – na który rząd

zaplanował wydanie łącznie 1,4 mld zł w latach 2022–2026 – służy dofinansowaniu wymiany nieefektywnych źródeł ciepła w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych. Dotacja w jego ramach może sięgnąć 90% lub 95% (w zależności od rodzaju miejscowości) kosztów termomodernizacji dla najuboższych – z dochodem do 900 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym i 1260 zł w gospodarstwie jednoosobowym. To jednak oznacza, że otrzymując 30 000 zł dofinansowania, beneficjent musi wyłożyć nieco ponad 1500 zł (lub 3000 zł) wkładu własnego, co często nie jest łatwe przy bardzo niskim dochodzie, zwłaszcza w warunkach podwyższonej inflacji.

Innym przykładem instrumentu mającego służyć poprawie efektywności energetycznej, który również w praktyce nie spełnia pokładanych w nim nadziei, są tzw. białe certyfikaty, czyli świadectwa efektywności energetycznej. Wydaje je Prezes URE podmiotom poprawiającym efektywność energetyczną budynków i instalacji ponad określone ustawowo pułapy. Otrzymywać je mogą zwłaszcza spółdzielnie mieszkaniowe, gminy modernizujące zasoby komunalne i ciepłownie remontujące sieci dystrybucyjne. Obowiązek ich nabywania i corocznego umarzania spoczywa na przedsiębiorstwach sprzedających ciepło, energię elektryczną lub gaz ziemny. Certyfikaty notowane są na Towarowej Giełdzie Energii, gdzie podaż i popyt określają ich cenę rynkową. Jej wzrost zwiększa opłacalność termomodernizacji, spadek natomiast oznacza mniejsze wydatki na ten cel ponoszone przez sprzedawców energii.

Ponieważ, analogicznie do ich „zielonych kuzynów”, to państwo decyduje o poziomie podaży i popytu na białe certyfikaty, ono też przesądza o cenach i zyskach sprzedawców. Jest w stanie stymulować w ten sposób inwestycje termomodernizacyjne bez nadmiernego obciążania sprzedawców energii ich kosztami. Jednak po roku 2015 rynek ten zarządzany był tak, jakby rządowi raczej zależało na wywołaniu na nim zapaści.

Pierwsze przepisy określające sposób jego działania weszły w życie w roku 2011²⁷³. Przez kolejnych pięć lat białe certyfikaty rozdysponowywane były przez Prezesa URE w drodze przetargów. Udział w nich cieszył się szybko rosnącym zainteresowaniem podmiotów dokonujących termomodernizacji, czemu sprzyjała wysoka cena samych świadectw. Być może aby ją obniżyć, dla bijącego rekordu zainteresowania przetargu zorganizowanego w drugiej połowie roku 2016 Ministerstwo Energii określiło niskie wymagania akceptacji ofert, co zmusiło URE do wydania bardzo dużej puli uprawnień. Wytworzyło to dużą nadpodaż, w krótkim czasie po ogłoszeniu wyników obniżając o połowę cenę.

Do kolejnego przetargu już nie doszło, ponieważ nieco wcześniej – na wiosnę 2016 r. – zmieniono zasady wydawania certyfikatów. Przetargowe miały zniknąć z rynku do połowy roku 2019, od kiedy w obiegu pozostawiono jedynie nowe,

wydawane w trybie ciągłym przez Prezesa URE wnioskodawcom spełniającym wymogi ustawowe.

Choć prezes URE alarmował, że nowe zasady będą dla jego urzędu bardzo pracochłonne, gdyż wymagają weryfikacji wyników audytów energetycznych często bardzo skomplikowanych przedsięwzięć, jego apele o nowe etaty pozostały bez echa. W konsekwencji w krótkim czasie doszło do paraliżu procesu wydawania białych certyfikatów. Wywoływało to oburzenie podmiotów dokonujących termomodernizacji, chwilowo było natomiast korzystne dla posiadaczy przetargowych świadectw wydanych w roku 2016, ponieważ ograniczało negatywne konsekwencje cenowe ich nadpodaży. Nadzieje na wzrost ceny okazały się jednak płonne, ponieważ zachwianie równowagi między podażą i popytem działaniami prawodawcy spowodowało, że na rynku wybuchła panika: posiadacze praw wygasających w roku 2019 obawiali się, czy uda im się je spieniężyć. Doszło do wyprzedazy na dużą skalę, w konsekwencji której cena zanurkowała do poziomu kilku procent wartości sprzed kilkunastu miesięcy.

Wszystko to godziło w interesy inwestorów dokonujących termomodernizacji, opłacając się jednak bardzo firmom energetycznym zobowiązanym do zakupu świadectw. Nawet jednak je musiało niepokoić, że jeśli zniknie główne źródło dostępnych wcześniej certyfikatów przetargowych, a dopływ nowych pozostanie zablokowany paraliżem procesu ich wydawania przez URE, cena będzie musiała skokowo wzrosnąć.

Przed tym scenariuszem uratowała ich, przegłosowana w najkorzystniejszym dla energetyki momencie, tuż przed upływem ustawowego terminu wygaśnięcia certyfikatów przetargowych, ustawa przedłużająca o dwa lata ich ważność²⁷⁴. Choć uniknięto w ten sposób najgorszego scenariusza pozostawienia inwestorów z bezwartościowymi papierami, nie usunięto przyczyn wcześniejszego rozregulowania rynku. Władze ograniczały się do zarządzania wywołanym przez siebie chaosem. Nie określono, jaki jest docelowy poziom ceny i w jaki sposób miałby on zostać utrzymany. Nie zapewniono organowi wydającemu certyfikaty zasobów kadrowych niezbędnych do tego, by proces ten odbył się w terminach wyznaczonych przepisami. Wszystko to nadszarpięło bardzo mocno zaufanie do białych certyfikatów, przyczyniając się do marginalizacji tego instrumentu w kolejnych latach.

Istotnego praktycznego znaczenia nie będą też zapewne miały formy wsparcia termomodernizacji wprowadzone pod koniec roku 2022 jako wynik ustaleń z Komisją Europejską związanych z KPO. Uchwalona we wrześniu 2022 r. ustawa²⁷⁵ poszerzyła strumień środków na przedsięwzięcia poprawiające efektywność energetyczną. Do jej najważniejszych postanowień należy zwiększenie z 16% do 26% podstawowej wartości premii termomodernizacyjnej, czyli dofinansowania spłaty części kredytu

zaciągniętego na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, a także dalsze podniesienie tej premii do 31%, jeśli przedsięwzięcie termomodernizacyjne obejmuje OZE²⁷⁶. Dofinansowanie to może wzrosnąć o kolejne 10% w przypadku termomodernizacji pozwalającej na osiągnięcie takiego standardu energetycznego jak w przypadku nowych budynków (tzw. grant termomodernizacyjny)²⁷⁷. Ta sama ustawa umożliwiła pokrycie połowy kosztów zakupu i montażu OZE na budynkach wielorodzinnych (tzw. grant OZE)²⁷⁸, co ma stanowić działanie komplementarne względem wsparcia uzyskiwanego przez właścicieli domów jednorodzinnych w ramach programu „Mój prąd”. Poza tym nie tylko z 15% do 25% zwiększono premię remontową, czyli dotację do spłaty części kredytu zaciągniętego na realizację przedsięwzięcia remontowego dotyczącego budynku wielorodzinnego²⁷⁹, ale też wprowadzono wynoszącą 50–60% tzw. premię MZG na przedsięwzięcie termomodernizacyjne lub remontowe w mieszkaniowym zasobie gminy²⁸⁰ oraz dodatkowe 30% dofinansowania kosztów wymiany źródeł ciepła w budynkach z tego zasobu (tzw. grant MZG)²⁸¹.

Korzyści z tych skomplikowanych zmian pozostają jednak niemal symboliczne, ponieważ na ich realizację przewidziano w ciągu dekady jedynie 1,45 mld zł, co zgodnie z rządowymi założeniami miałyby pozwolić na pozyskanie którejś z nowych form wsparcia dla łącznie 6000 budynków²⁸². Rocznie daje to 600 pojedynczych inwestycji, a inflacja spowoduje zapewne, że liczba ta – i tak stanowiąca kroplę w morzu potrzeb – będzie w praktyce jeszcze mniejsza.

Ciepłownictwo dławione węglem

Uzależnienie od węgla szczególnie mocno uderza w branżę ciepłowniczą. W konsekwencji przeżywa ona bardzo głęboki kryzys, mimo że – jak w roku 2021 wyliczał Instytut Certyfikacji Emisji Budynków – zastąpienie indywidualnych pieców węglowych ciepłem systemowym prowadzi do ponad 65-krotnego ograniczenia emisji pyłów zawieszonych i prawie 150-krotnego ograniczenia emisji benzo(a)pirenu²⁸³. Rozbudowa niezbędnej infrastruktury mogłaby więc wydatnie przyczynić się do rozwiązania problemu niskiej emisji na gęściej zabudowanych terenach.

Ciepło systemowe odgrywa też w Polsce znaczącą rolę, co wynika z zaszłości historycznych, zwłaszcza zamieszkiwania większej niż w wielu innych państwach UE części polskiego społeczeństwa w blokach z wielkiej płyty. W dużej mierze dlatego polskie gospodarstwa domowe zużywają prawie trzy razy więcej ciepła systemowego, niż wynosi średnia dla UE²⁸⁴. W roku 2021 sięgające ponad 22 tys. kilometrów sieci około czterystu przedsiębiorstw zapewniały „ciepło z sieci” „52,2% wszystkich

mieszkań, przede wszystkim w dużych miastach, gdzie było dominującym nośnikiem grzewczym (74,3%)”²⁸⁵.

W polskich warunkach wszystko to nie stanowi jednak o sile tego sektora, lecz pogłębia jego słabości. Rozproszenie właścicielskie w połączeniu z regulacją taryf i uzależnieniem od nieefektywnych nośników energii doprowadziło do zapaści, która postępowała wraz ze wzrostem cen uprawnień do emisji CO₂ i pogłębiła się jeszcze, gdy w roku 2021 doszło do skokowego wzrostu cen paliw kopalnych.

Szczególnie ważne pod tym względem okazało się to, że jedynie 6,7% przedsiębiorstw ciepłowniczych dysponuje dużymi mocami, przekraczającymi 500 MW, a 53,5% używa najmniejszych, poniżej 50 MW (dane z 2021 r.)²⁸⁶. To rozproszenie, które ze swojej natury utrudnia poprawę efektywności, idzie w parze z głębokim uzależnieniem polskiego ciepłownictwa od paliw kopalnych: w roku 2021 łącznie 69,5% ciepła systemowego pochodziło z węgla, kolejne 9,9% z gazu, a 5,3% z oleju opałowego²⁸⁷.

Inaczej niż w przypadku elektroenergetyki, ciepłownie nie mają możliwości poboru energii z sieci zewnętrznych, a więc stabilność źródeł odgrywa tu szczególnie dużą rolę. To powoduje, że tradycyjnie uznaje się je za najmniej predestynowane do wykorzystywania – z natury zależnych od warunków pogodowych – wiatrowych i fotowoltaicznych OZE. W pierwszym okresie „dobrej zmiany”, gdy ceny uprawnień do emisji CO₂ pozostawały na bardzo niskim poziomie, a ideologia obozu władzy oparta była na przeświadczeniu o świetlanej przyszłości węgla, w kluczowej roli tego nośnika nie dostrzegano żadnych zagrożeń. Nie powinno więc szczególnie dziwić, że jeszcze w marcu 2019 r. w ramach programu „Ciepłownictwo powiatowe – pilotaż” NFOŚiGW zaoferował 150 mln zł dotacji i 350 mln zł preferencyjnych pożyczek na inwestycje w systemy oparte na węglu.

Już wtedy jednak tego rodzaju wsparcia zakazywały unijne reguły dotyczące pomocy publicznej. Pozwalają one na inwestowanie pieniędzy podatników bez notyfikowania tego Komisji Europejskiej (która ma prawo zablokować pomoc publiczną jako sprzeczną z prawem europejskim) tylko w „efektywne systemy ciepłownicze”, czyli wytwarzające co najmniej 50% energii z OZE lub odpadów, ewentualnie co najmniej 75% w kogeneracji albo 50% z połączenia energii z tych źródeł²⁸⁸.

Zmiana ta miała bardzo duże znaczenie praktyczne dla polskiego ciepłownictwa, ponieważ, jak zauważono w pochodzącym z roku 2022 projekcie „Strategii dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.” autorstwa Ministerstwa Klimatu i Środowiska, „udział systemów efektywnych w skali kraju wynosi niespełna 20%. Niewielka liczba efektywnych systemów ciepłowniczych w Polsce związana jest z faktem, że w większości systemów ciepło wytwarzane jest w kotłach wodnych

opalanym paliwem węglowym. Efektywne systemy ciepłownicze w Polsce są zwykle zasilane przez źródła oparte na wytwarzaniu ciepła w kogeneracji, również opartej na paliwach węglowych²⁸⁹. Co prawda tych 20% systemów dostarcza około 85% ogólnego wolumenu ciepła systemowego, jednak podkreśla to jedynie, że mała grupa największych dostawców znajduje się w lepszej sytuacji niż bardzo duża grupa małych dostawców o szczególnie niskiej rentowności i niezaspokojonych potrzebach inwestycyjnych.

Jeszcze w roku 2016, kiedy energia z węgla była tania, rentowność ogółem koncesjonowanych przedsiębiorstw ciepłowniczych znajdowała się na wysokim poziomie 9,68%²⁹⁰. Gdy jednak ceny uprawnień do emisji CO₂ wzrosły, podobnie jak inne koszty (w tym pracy i usług), wynik finansowy branży bardzo się pogorszył. Rok 2018 był ostatnim, gdy odnotowała ona dodatnią rentowność (1,88%)²⁹¹. W kolejnym spadła ona do -2,92%, by później nieco się poprawić (do -2,36% w 2020 r.) i zdecydowanie pogorszyć się w roku 2021 (-5,78%). W ciągu zaledwie pięciu lat rentowność ciepłownictwa obniżyła się więc o ponad 15%, co unaocznia skalę jego zapaści finansowej.

Poniesione jedynie w roku 2021 koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂ sięgnęły astronomicznej kwoty 19,1 mld zł, przy przychodach sektora na poziomie 62,6 mld zł²⁹². Zgodnie z logiką systemu EU ETS rząd w takiej sytuacji powinien podjąć zdecydowane, kompleksowe działania, aby mogło dojść do zmniejszenia śladu węglowego i kosztów zakupu praw do emisji w kolejnych latach. Takie działania byłyby uzasadnione tym bardziej, że rewers rosnących kosztów działalności opartej na kopalinach stanowi wzrost opłacalności produkcji ciepła z OZE – w roku 2021 koszty obniżyły się o 6,5% dla źródeł biogazowych i o 11,2% dla innych OZE niż biogaz i biomasa, podczas gdy średni nakład na wytworzenie ciepła z węgla kamiennego wzrósł o 7,7%, a z węgla brunatnego o 12,7%²⁹³.

Przestawienie sektora na nowe źródła energii wymaga jednak dużo większych inwestycji niż aktualne, których wartość w roku 2021 sięgnęła jedynie 3,8 mld zł²⁹⁴. W roku 2022 rząd szacował łączne koszty kompleksowej modernizacji źródeł ciepła systemowego, sieci przesyłowych i dystrybucyjnych na 55–102 mld zł w ciągu kolejnej dekady²⁹⁵. Wyliczeń tych dokonano przy założeniu, że przejście sektora na OZE będzie przebiegało powoli. Przyspieszenie tego procesu i uwzględnienie inflacji zwiększyłoby niezbędne nakłady, lokując je zapewne w przedziale 100–150 mld zł w ciągu dekady, czyli rocznie na poziomie trzy-czterokrotności wydatków inwestycyjnych z roku 2021.

Poniesienie ich niezbędne jest jednak nie tylko ze względu na kolosalne koszty zakupu uprawnień do emisji CO₂, ale też z powodu unijnych zmian regulacyjnych.

Pakiet „Fit for 55” zawiera propozycję modyfikacji definicji wysokosprawnej kogeneracji, w praktyce wykluczając z niej technologie węglowe²⁹⁶ i pozbawiając zdecydowaną większość polskich systemów kogeneracyjnych statusu „efektywnych systemów ciepłowniczych”. Nawet też jeśli uregulowanie to nie zostanie ostatecznie uchwalone, zbliżony skutek będzie miała przyjęta w roku 2015 dyrektywa unijna, według której w roku 2025 lub 2030 (w zależności od nominalnej mocy danej instalacji) ciepłownictwo będzie musiało spełniać wyśrubowane wymogi emisji SO₂, NO_x i pyłu, nieosiągalne dla rozwiązań węglowych²⁹⁷. Tymczasem do niezbędnych inwestycji albo w ostatnich latach nie dochodziło, albo polegały one na zastępowaniu mocy węglowych gazowymi, co zamiast rozwiązać problem jeszcze go nasiliło po odcięciu dostaw rosyjskiego surowca.

Dostrzegając pogarszającą się sytuację sektora, na przestrzeni lat 2021–2022 URE zainicjował zmiany metodologii używanej do ustalania wysokości taryf ciepłowniczych, aby zminimalizować wpływ wzrostu kosztów na spadek rentowności. Jednak, jak pod koniec roku 2022 przyznał prezes tego urzędu, „pomimo kolejnych zmian rozporządzenia taryfowego, uproszczony model regulacji, mający zastosowanie do kogeneracyjnych jednostek wytwórczych, charakteryzujący się dużą statycznością w sytuacji dynamicznie zmieniającego się otoczenia gospodarczego, w dalszym ciągu nie pozwolił na odzwierciedlenie w pełni aktualnych kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa energetyczne. Ma to bezpośrednie przełożenie na wyniki finansowe osiągnięte przez przedsiębiorstwa wytwarzające ciepło w skojarzeniu z energią elektryczną”²⁹⁸.

Ostatecznie więc ciepłownictwo znalazło się w potrzasku między rosnącymi daninami klimatycznymi pobieranymi od niego przez rząd, brakiem środków na inwestycje, niemożliwością przerzucenia rosnących kosztów na odbiorców i brakiem racjonalnej rządowej strategii wyjścia z powstałego w ten sposób impasu. Wraz z nasileniem się kryzysu energetycznego i pogarszaniem sytuacji finansowej najbardziej nieefektywnych instalacji powiatowych problem ten przełożył się na skokowy wzrost cen w wielu mniejszych miejscowościach. Nie były temu w stanie przeciwdziałać wprowadzone w październiku 2022 r. tzw. średnie ceny wytwarzania ciepła z rekompensatą²⁹⁹, choć – jak reklamował je rząd – miały one pozwolić na ograniczenie wzrostu cen płaconych przez odbiorców do maksymalnie 40%.

W takich warunkach nieosiągalny jest zapisany w PEP2040 z 2021 r. cel objęcia sieciami 70% gospodarstw domowych w miastach w roku 2030, czyli zwiększenia zasięgu ciepłownictwa systemowego o około 1,5 mln dodatkowych gospodarstw domowych³⁰⁰. Nierealne są zapisane w tym samym dokumencie założenia dużo szerszego wykorzystania przez tę branżę biomasy, biogazu, geotermii i energii słonecznej,

podobnie jak deklaracje rozwoju kogeneracji, zwiększenia wykorzystania instalacji termicznego przekształcania odpadów, popularyzacji magazynów ciepła, inteligentnych sieci oraz rozbudowy systemów dystrybucyjnych³⁰¹.

Wszystko to wymaga olbrzymich inwestycji, a rząd – zamiast je wspierać – przekierował dziesiątki miliardów złotych pozyskane od sektora w opłatach za prawa do emisji CO₂ na cele niezwiązane z transformacją energetyczną. NFOŚiGW chce co prawda zapewnić szerokie dofinansowanie budowy spalarni odpadów komunalnych, które przetwarzają je na ciepło systemowe, jednak według jego planów na analogiczne wsparcie nie mogą liczyć inwestycje w OZE. Wydanie na program „Ciepłownictwo powiatowe – pilotaż” przez ten fundusz zaledwie 6 mln zł w roku 2021 jasno pokazuje kolosalną rozbieżność między potrzebami i realnymi działaniami.

Którędy do szybkiej transformacji?

Zmiana sytuacji rynkowej w ostatnich kilku latach jasno unaoczniała szkodliwość mającego miejsce po roku 2015 spowolnienia transformacji energetycznej i założenia stopniowego zastępowania mocy węglowych w krótszej perspektywie gazem ziemnym, a w dłuższej energią z niezwykle kosztownych w budowie wielkoskalowych elektrowni jądrowych. Potwierdziła nieaktualność PEP2040 z 2021 r. i skompromitowała decydentów niezdolnych do zmiany tego dokumentu przed wyborami parlamentarnymi w roku 2023. W konsekwencji tego wciąż brakuje rozwiązań pozwalających na pełne wykorzystanie olbrzymiego potencjału tkwiącego w OZE, choć stworzenie ich dawałoby nie tylko kolosalne oszczędności, ale też zapewniało bezpieczeństwo energetyczne i stymulowało innowacyjność oraz tworzenie miejsc pracy w wielu bardzo perspektywicznych sektorach.

W przypadku instalacji słonecznych PEP2040 z 2021 r. zakładał osiągnięcie mocy zaledwie 7 GW do roku 2030 (i 16 GW dekadę później)³⁰², podczas gdy wspomniane wcześniej szacunki rynkowe mówią o potencjale 27 GW. Podobne kolosalne różnice występują między możliwą wielkością wiatrowych instalacji lądowych oraz morskich – w PEP2040 z 2021 r. szacowanych jedynie na odpowiednio 10 GW (*onshore*) i 10 GW (*offshore*) do roku 2040³⁰³ – a bardziej realnymi wyliczeniami mówiącymi o 44 GW (*onshore*) i 28–33 GW (*offshore*). Ekspertki McKinsey słusznie więc doszli do wniosku, że nawet jeśli założyć dwuipółkrotny skok zapotrzebowania między rokiem 2020 a 2050 (z 179 TWh w roku 2020 do ponad 458 TWh w roku 2050), energia z wiatru i słońca mogłaby pokryć prawie 80% krajowego zapotrzebowania³⁰⁴. Zgodnie z tymi samymi wyliczeniami moce wytwórcze morskiej energetyki wiatrowej mają

potencjał zaspokojenia 53%, lądowe elektrownie wiatrowe – 20%, a energia słoneczna – 6% tak zwiększonego zapotrzebowania³⁰⁵.

Osoby nieufne względem OZE zwykły zwracać uwagę na niestabilność tych źródeł i ich uzależnienie od warunków atmosferycznych, co może zagrażać sieciom elektroenergetycznym oraz generować duże rynkowe wahania cen. Obawy te nie biorą jednak pod uwagę bardzo szybkiego postępu technologii magazynowania energii i wytwarzania zielonego wodoru w elektrolizerach, co w perspektywie kolejnej dekady pozwoli na bardzo znaczące ograniczenie konsekwencji zmian atmosferycznych dla systemu elektroenergetycznego. Zupełnie niewykorzystany jest też potencjał biogazu, który również mógłby odegrać istotną rolę stabilizującą system.

Najłatwiej dostrzegalną korzyścią pełnego wykorzystania wszystkich trzech głównych rodzajów OZE – wiatru, słońca i biogazu – byłoby zmniejszenie szkodliwej „kopalinoflacji” oraz gigantycznych transferów finansowych do zagranicznych rządów związanych z pogłębiającą się luką ETS. Ale na podkreślenie zasługują również co najmniej trzy inne pozytywne konsekwencje tej zmiany.

Pierwsza wynika ze związku między realną, pełną transformacją energetyczną a wieloma dziesiątkami tysięcy nowych miejsc pracy. Według wyliczeń Polskiego Stowarzyszenia Energetyki Wiatrowej z roku 2019 przy podniesieniu wielkości lądowych mocy wiatrowych w roku 2040 do 24 GW – czyli dużo poniżej maksymalnego potencjału – pośrednie i bezpośrednie zatrudnienie w tym sektorze wzrosłoby ponad dwukrotnie, do 42 tys. osób³⁰⁶. Jak z kolei szacowała państwowa PGE, budowa na polskiej części Morza Bałtyckiego farm wiatrowych o mocy 12 GW – co jest wielkością ponad dwukrotnie mniejszą niż maksymalna – pozwoliłaby na stworzenie do roku 2030 około 77 tys. nowych miejsc pracy (czyli mniej więcej tyle, ile obecnie zapewnia górnictwo), generując dodatkowych 14,1 mld euro dla gospodarki³⁰⁷.

Po drugie, z przestawieniem polskiej energetyki na OZE związane są szanse, jakie rozwój tych źródeł niesie dla ekosystemu finansowego, jeśli proces ten powiązany zostałby z reformą rynku kapitałowego (o czym mowa będzie w kolejnym rozdziale). W sprzyjającym otoczeniu regulacyjnym spółki z sektora OZE rozwijają się bardzo dynamicznie, co unaocznia ekspansja firm z branży fotowoltaicznej, takich jak ML Systems, Sunex czy Grodno. Polityka sprzyjająca energetyce wiatrowej, słonecznej i biogazowej prowadziłyby do zwielokrotnienia tego rodzaju sukcesów, wspierając również rozwój polskiego rynku kapitałowego. Zyskiwałyby na tym nie tylko firmy z branży OZE, ale i inwestorzy, również indywidualni, oraz wzrost gospodarczy.

Po trzecie, bardziej dynamiczny rozwój OZE przyspieszyłby rozwój ekonomiczny regionów rolniczych, gdzie skoncentrowana zostałaby duża część związanych z nimi inwestycji. Do wielu wiejskich społeczności trafiłby zdecydowanie wyższy niż

obecnie podatek od nieruchomości. Właściciele gruntów, na których powstawałyby instalacje, zyskaliby dodatkowe źródła utrzymania, które – w przypadku farm wiatrowych – nie wykluczałyby wykorzystania tego samego terenu również na cele rolnicze.

Wszystko to prowadzi do pytania, jak ów wielki potencjał odblokować.

Pierwszym krokiem powinno być usunięcie zbędnych barier regulacyjnych. Niektóre z nich mają charakter horyzontalny, dotyczą wszystkich rodzajów OZE. Jeden z ważniejszych przykładów stanowi przepis, który zwalnia z konieczności uzyskania koncesji na wytwarzanie energii z OZE tylko tzw. mikro- i małe instalacje, czyli te o łącznej zainstalowanej mocy do 1 MW, choć konwencjonalne wyłączone są z tego obowiązku, jeśli ich moc nie przekracza 50 MW³⁰⁸. Ustanowienie dla wszystkich wymogu koncesyjnego na tym samym poziomie 50 MW zainstalowanej mocy ułatwiłoby transformację energetyczną.

W przypadku wszystkich OZE postulować też należy liberalizację zasad użytkowania decyzji środowiskowych, większe ustandaryzowanie warunków przyłączenia do sieci energetycznej, w tym zwłaszcza jasne określenie dopuszczalnych przesłanek odmowy przyłączenia, a także wprowadzenie elastycznych zasad tzw. *cable pooling*, czyli współdzielenia przyłącza elektroenergetycznego przez różne technologie OZE.

Istotne byłoby wskazanie zawitych terminów na realizację kolejnych kroków przez organy prowadzące procedury inwestycyjne oraz organy przedstawiające w ich trakcie opinie i uzgodnienia. Niepodjęcie w tych terminach działania oznaczać powinno domyślną zgodę, uzgodnienie lub brak zastrzeżeń wobec wniosku inwestora. Z kolei nieprzedstawienie w wymaganym terminie warunków przyłączenia do sieci powinno dawać inwestorowi prawo dochodzenia od operatora sieci kar o ustawowo określonych, podwyższonych stawkach. Zmotywowałoby to tych ostatnich do usprawnienia swoich działań, aby nie prowadziły do opóźniania procesu inwestycyjnego.

Dla rozwoju energetyki prosumenckiej ważne jest umożliwienie handlu energią pomiędzy uczestnikami rynku (*peer-to-peer*) oraz uelastycznienie modelu prosumenta zbiorowego i wirtualnego, czyli formuł niewymagających posiadania własnej mikroinstalacji. Ułatwieniem byłoby też wprowadzenie depozytu prosumenckiego, czyli możliwości potrącania wszystkich pozycji na fakturze za energię elektryczną z kwoty uzyskanej ze sprzedaży energii wyprodukowanej przez prosumenta.

Dynamiczny rozwój energetyki wiatrowej na lądzie wymaga głębszej liberalizacji „ustawy odległościowej” niż ta dokonana na początku roku 2023. O ile regułą mogłaby być istniejąca przed rokiem 2016 minimalna odległość 500 m między farmą wiatrową a zabudowaniami mieszkalnymi, ze względu na postępujący proces rozpraszania zabudowy postulować warto jej uelastycznienie poprzez wprowadzenie

wyjątku pozwalającego na zmniejszenie minimalnej odległości od pojedynczych zabudowań (np. do 200 m), o ile zgodę na to wyrazi ich właściciel. Ułatwiłoby to działalność ekoinwestorom, zapewniając dodatkowe korzyści właścicielom nieruchomości w bezpośrednim sąsiedztwie instalacji. Zmiana przepisów pozwolić też powinna na objęcie ulgą termomodernizacyjną wydatków na zakup i montaż przydomowej turbiny wiatrowej, co obecnie jest wykluczone³⁰⁹.

Z kolei dla pełnej realizacji potencjału morskiej energetyki wiatrowej kluczowe byłoby rozszerzenie obszarów dopuszczalnych inwestycji na morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne zamiast – jak teraz – zawężenia akwenów pod inwestycje do bardziej oddalonej od brzegu wyłącznej strefy ekonomicznej. Kosztowną ekstrawagancją stanowi też aktualne wyłączenie spod inwestycji terenów przeznaczonych pod rozwój i wydobywanie węglowodorów oraz terenów pozostających w zarządzie wojska, mimo że żadne z nich nie są niezbędne dla prawidłowego wykorzystania akwenów na ich pierwotne cele. Podobnie oparte na danych naukowych, a nie sztywnych założeniach biurokratycznych, jak to ma miejsce obecnie, powinno być podejście do minimalnej szerokości korytarzy migracyjnych ptaków. Jeszcze inna niezbędna zmiana dotyczy przyspieszenia związanych z inwestycjami *offshore* procedur wynikających z prawa górniczego i geologicznego, dotyczących oceny oddziaływania na środowisko, a także wydawania pozwoleń na wnoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń na potrzeby instalacji dużych mocy. Główny cel wszystkich tych wymogów – zapewnienie bezpieczeństwa technicznego inwestycji i wykluczenie szkód wywołanych nimi dla otoczenia – osiągnięty może zostać w pełni również wówczas, gdy skróci się terminy na wykonanie kolejnych kroków proceduralnych, a najmniej istotne ogniwa zostaną wyeliminowane.

Zdecydowanej poprawy wymaga również otoczenie regulacyjne sektora biogazowego. W praktyce nie działa system aukcyjny dla tego źródła energii. W połowie roku 2023 Sejm przyjął ustawę wprowadzającą definicję biometanu, określającą warunki wykonywania działalności w zakresie wytwarzania biogazu, biometanu z biogazu oraz wodoru odnawialnego. Wprowadza ona regulacje dotyczące klastrów energii, spółdzielni energetycznych, produkcji ciepła i chłodu oraz hybrydowych instalacji OZE. Ustala zasady gwarantowania pochodzenia energii z tych źródeł, a także wspierania modernizacji instalacji odnawialnych źródeł energii. Nakłada na przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłem lub dystrybucją paliw gazowych obowiązek wskazania alternatywnej lokalizacji przyłącza instalacji służącej do wytwarzania biometanu, kiedy odmawia ono przyłączenia w miejscu wskazanym przez wnioskodawcę³¹⁰. W ustawie tej nie uwzględniono jednak szeregu istotnych kwestii. Nie zawiera np. żadnych ułatwień w budowie gazociągów bezpośrednich, pełniących

funkcję analogiczną do energetycznych linii bezpośrednich. Nie umożliwia migracji projektów biogazowych z systemu aukcyjnego do opartego na taryfach gwarantowanych. Nie eliminuje niejasnych przepisów dotyczących stosowania przez biogazownie obowiązku posiadania pozwolenia na przetwarzanie odpadów ani utrudniających im nawozowe zagospodarowanie produktów pofermentacyjnych.

Olbrzymi potencjał OZE, przewaga cenowa źródeł bezemisyjnych oraz szybki postęp technologiczny w dziedzinie magazynowania energii oraz produkcji wodoru z OZE przemawiają za mniej entuzjastycznym, niż się to powszechnie przyjmuje, podejściem do budowy w Polsce wielkoskalowych reaktorów jądrowych. Nawet w krajach posiadających doświadczenie we wdrażaniu tej technologii i sprawnie organizujących duże procesy budowlane inwestycje te kończą się z reguły dużymi przekroczeniami terminów i budżetów. Przy bardzo głębokim upolitycznieniu polskiego rządowego programu jądrowego oraz rozmyciu odpowiedzialności jest bardzo prawdopodobne, że jego realizacja przebiegać będzie w sposób zbliżony do budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, kończąc się perturbacjami finansowymi na bezprecedensową skalę. Jeśli ten niezwykle prawdopodobny scenariusz się ziści, olbrzymie środki, które mogłyby zostać zainwestowane w szybką i skuteczną transformację energetyczną, utopione zostaną w kolejnym nieudanym megaprojekcie.

Uwagi te tylko w nieco mniejszym stopniu dotyczą wielkoskalowego (2,8 GW) projektu PGE PAK Energia Jądrowa S.A., jaki zrealizowany ma zostać wspólnie przez PGE i ZE PAK w Pątnowie. Co prawda udział kapitału prywatnego zmniejszać będzie w tym przypadku ryzyko złego zarządzania, typowe dla całkowicie państwowych spółek, jednak przy żadnym wielkoskalowym projekcie jądrowym nie obejdzie się bez istotnego wsparcia finansowego ze strony państwa. To natomiast zawsze zmniejsza dyscyplinę finansową i osłabia organizację, pozwalając przerzucić koszty błędów decyzyjnych na niezdających sobie z tego sprawy podatników.

Inaczej sprawa wygląda z wdrożeniem w Polsce technologii małych reaktorów SMR, do czego przymierzają się zwłaszcza KGHM i Orlen, w obydwu przypadkach działający przy współdziałaniu inwestorów prywatnych. Choć technologia ta wciąż znajduje się w powijakach, ze względu na mniejszą skalę inwestycji i ich modułowość finansowanie publiczne może w tym przypadku odgrywać marginalną rolę, co zwiększy szanse powodzenia tych przedsięwzięć i ich efektywność kosztową.

Z perspektywy inwestycji w sieci przesyłowe i dystrybucyjne, na co potrzeba ogromnych środków, w PEP2040 z 2021 r. szacowanych na 180 mld zł do roku 2040³¹¹, pamiętać należy przede wszystkim, że „kopalinoflacja” zmniejsza przestrzeń do wygospodarowania ich z rachunków płaconych przez odbiorców. Gdy koszt zakupu samej energii rośnie i gdy podbija go opłata mocowa mająca w praktyce poprawić

rentowność energetyki węglowej, zmniejsza się margines możliwego wzrostu opłat dystrybucyjnych, a tym samym zawęża źródło finansowania inwestycji operatorów infrastruktury. „Kopalinoflacja” rykoszetem uderza więc w inwestycje w krajowy system elektroenergetyczny.

Uświadamia to, jak ważna jest zmiana struktury wytwórczej również dla ułatwienia inwestycji w inne niż wytwórcze ogniwa tego systemu, aby można było maksymalną część związanych z tym kosztów pokryć z rachunków płaconych przez ostatecznych odbiorców prądu. Świadomość ta ma znaczenie w długiej perspektywie, prowadząc do wniosku, że efektywny system wytwarzania energii pozwoli na wygospodarowanie środków niezbędnych również do dalszej modernizacji i unowocześniania infrastruktury. Nie pozwala natomiast odpowiedzieć na pytanie, jak przerwać błędne koło, w którym nieefektywność źródeł pozbawia sieci środków na inwestycje, co z kolei blokuje inwestycje w moce wytwórcze, dodatkowo utrudniając rozwój infrastruktury sieciowej i napędzając kolejne cykle sprzężenia zwrotnego.

Nawet w warunkach złego miksu energetycznego niezbędne są nakłady na modernizację i rozbudowę infrastruktury. Operator sieci przesyłowych – Polskie Sieci Energetyczne S.A. – planuje w ciągu dekady 2023–2032 wydać na ten cel łącznie 32,5 mld zł³¹². Dużo wyższe – pod koniec roku 2022 szacowane przez Prezesa URE na co najmniej 130 mld zł do końca dekady³¹³ – muszą być wydatki na rozwój sieci dystrybucyjnych bezpośrednio łączących się z poszczególnymi instalacjami. Ponieważ jednak nakłady te są niezbędne do zwiększenia dochodów operatorów sieci w przyszłości, mogą i powinny zostać pokryte nie z dotacji, lecz (preferencyjnych) pożyczek. Te z kolei oferuje Unia Europejska w ramach czasowych inicjatyw, takich jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (z którego finansowany ma być KPO) czy stworzony później REPowerEU, a także z tradycyjnych źródeł, jak Europejski Bank Inwestycyjny. Preferencyjne finansowanie służące głębokiej modernizacji sieci elektroenergetycznych w celu dostosowania ich do zwielokrotnionej produkcji OZE pochodzić też mogłoby z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, z Funduszu Modernizacyjnego lub wprost z rynku kapitałowego. Dostępnych zwrotnych, pozabudżetowych źródeł finansowania jest więc wiele.

Przy lepszej niż dotychczas koordynacji także sektor ciepłowniczy mógłby doświadczyć szybkiej transformacji, opartej na instalacjach termicznego przekształcania odpadów, a także dynamicznym rozwoju OZE – w tym biogazu odzyskiwanego ze ścieków komunalnych – oraz rozwijających się technologiach magazynowania ciepła i wodoryzacji energii. W finansowaniu wszystkich tych inwestycji również znaczenie pierwszoplanowe powinny odgrywać pożyczki z krajowych i zagranicznych instytucji publicznych, a także poręczenia kredytowe i dopłaty udzielane z Funduszu

Modernizacyjnego w przypadku finansowania pochodzącego od instytucji komercyjnych. Zastosowanie znaleźć mogłyby emisje instrumentów dłużnych (tzw. zielonych obligacji) skierowanych do odbiorców ciepła z danej instalacji, co mocniej wiązałoby ich z dostawcą, jednocześnie pozwalając mieszkańcom odnosić korzyści finansowe z unowocześnienia lokalnych aktywów ciepłowniczych.

Ciepłownictwo wymaga jednak czegoś więcej niż pieniędzy. W przypadku mniejszych systemów problemem są również braki kompetencyjne utrudniające rozwój najbardziej wydajnych kosztowo technologii. Przełamanie tej bariery wymaga udostępnienia samorządom (będącym właścicielami największej liczby ciepłowni w kraju) oraz organizacjom branżowym wiedzy na temat dobrych praktyk i technologii stosowanych w państwach bardziej zaawansowanych w zielonej rewolucji, a także kompleksowych informacji na temat optymalnych form finansowania inwestycji.

Samorządy i społeczności lokalne potrzebują też wsparcia eksperckiego w promowaniu nowych modeli rozproszonego wytwarzania energii w mikrosieciach, tworzeniu spółdzielni energetycznych oraz klastrów energii i zarządzaniu nimi. Wszystkie te formy współdziałania formalnie dopuszczalne są co prawda już obecnie, jednak brak właściwego wsparcia organizacyjnego i kompetencyjnego ze strony państwa bardzo ogranicza ich znaczenie praktyczne.

Podobnie dla rozwoju rynku biogazu konieczne jest wypracowanie sposobów przekazywania mieszkańcom wsi, czyli grupie potencjalnie najbardziej zainteresowanej tego rodzaju inwestycjami, wiedzy o technologiach i ich uwarunkowaniach ekonomicznych oraz stworzenie instrumentów finansowych – na bazie tych, o których mowa będzie w następnym rozdziale – pozwalających na pozyskiwanie kapitału niezbędnego do rozwoju bazy produkcyjnej. Rozwój rynku biogazu wymaga wsparcia eksperckiego dla organizacji producenckich, stymulowania procesu zawierania przez wytwórców wieloletnich umów z przetwórcami żywności, a także wyraźnego zwiększenia finansowania badań naukowych służących rozwojowi krajowych technologii.

We wszystkich tych trzech obszarach – ciepłownictwie, rozproszonej produkcji energii i podsektorze biogazowym – dostarczeniem niezbędnej wiedzy eksperckiej zająć się mógłby zwłaszcza podległy Ministerstwu Klimatu Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy, po odpowiedniej restrukturyzacji i wzmocnieniu kadrowym oraz finansowym, w tym jego szerokim umiędzynarodowieniu. Pozwoliłoby to na wykształcenie ośrodka analizującego proces transformacji w innych krajach, sposoby przeniesienia na polski grunt najlepszych praktyk, a także przekazującego informacje o nich i wynikające stąd wnioski. Koszty tej zmiany dla budżetu państwa całkowicie zniwelowane mogłyby zostać przez likwidację NFOŚiGW będącego

olbrzymią, zbiurokratyzowaną i niewydolną strukturą. Przyświecające pierwotnie temu ostatniemu założenie wspierania inwestycji środowiskowych realizowane może być dużo efektywniej albo przez gminy, albo przez BOŚ (którego głównym udziałowcem jest obecnie NFOŚiGW).

Wszystkie ze wspomnianych dotychczas inwestycji służących zielonej transformacji wymagają wielopłaszczyznowych, złożonych działań oraz głębokiej modyfikacji dokumentu określającego politykę energetyczną państwa. Pamiętać należy jednak w tym kontekście o dwóch kwestiach. Pierwsza dotyczy tego, że roli firmowanych przez rząd dokumentów strategicznych nie należy w polskich realiach przeceniać, ponieważ z zasady ich treść mniej jest trafną diagnozą megatrendów, a bardziej odzwierciedla życzeniowe myślenie decydentów, którzy zresztą na ogół niedługo po stworzeniu założeń strategicznych zastępowani są przez kolejne osoby, niekoniecznie utożsamiające się z wynikiem pracy swoich poprzedników. Dodatkowo zmieniające się bardzo szybko realia technologiczne i rynkowe utrudniają planowanie na więcej niż kilka lat do przodu.

Tego uczy porażka PEP2040 z 2021 r., która to strategia nawet bez wojny w Ukrainie nie miała szans na realizację, w istocie abstrahując od trendów światowych i polityki regulacyjnej UE. Dlatego po pierwsze polityka energetyczna państwa może być odporna na dezaktualizację tylko, jeśli prawidłowo wpisze się w procesy o zasięgu globalnym, co z kolei wymusza szybkie odchodzenie od kopalin i stawianie na kosztowo najefektywniejsze źródła energii. Po drugie, zdecydowanie ważniejsze od prób projekcji struktury wytwórczej za kilkanaście lat jest podjęcie spójnych i szybkich decyzji pozwalających na maksymalizację pozytywnych efektów transformacji energetycznej w tym horyzoncie czasowym, na który pojedynczy rząd ma realny wpływ. Po trzecie, wszystkie inwestycje w aktywa elektroenergetyczne i ciepłownicze stanowią bardzo perspektywiczne źródła przychodów, a tym samym zdecydowana większość kapitału niezbędnego do ich przeprowadzenia może pochodzić ze środków zaangażowanych zwrotnie – zarówno prywatnych, jak i publicznych.

Zupełnie inaczej sytuacja wygląda z wygaszaniem wydobycia węgla i transformacją obszarów pogórnicznych, co nie może nastąpić bez wysokich dotacji ze środków publicznych. Z tej perspektywy wielki paradoks stanowi to, że realizacja „umowy społecznej” rządu z górnikiem z roku 2021 kieruje w rejony górnicze bardzo poważne środki publiczne nie po to, by wyposażyc górników w kwalifikacje pozwalające im na znalezienie dobrze płatnej pracy w nowych sektorach, lecz by podtrzymać pozbawioną perspektyw działalność wydobywczą. Taka redystrybucja musi prowadzić do stopniowego upadku korzystających z niej regionów.

Tymczasem udana likwidacja górnictwa to ta, która da zatrudnionym w nim ludziom oraz zamieszkiwanym przez nich obszarom drugą szansę i w której to na tym celu – a nie na przedłużaniu agonii nierentownej produkcji – skoncentrowane zostaną środki publiczne. Aby tak mogło się stać, górnicy oraz pracownicy wyłączanych bloków węglowych powinni w pierwszej kolejności uzyskać nowy fach w ramach mechanizmów aktywizacji zawodowej, o których szerzej będzie mowa w rozdziale 5, poświęconym polityce społecznej. Ich podstawowym założeniem byłoby przygotowanie pracowników górnictwa oraz energetyki konwencjonalnej do nabycia kwalifikacji potrzebnych do zatrudnienia w sektorze OZE, skoro transformacja energetyczna zmniejszy zapotrzebowanie na miejsca pracy w branżach opartych na paliwach kopalnych, a zwiększa je w tych związanych z energetyką odnawialną. Dodatkowo firmy rekrutujące odpowiednio dużą część załogi z kopalń i zakładów energetyki konwencjonalnej powinny uzyskać preferencje przy ubieganiu się o zamówienia publiczne, a także czasowe korzyści podatkowe.

Pracowników potrzebować będą zresztą nie tylko branże bezpośrednio związane z energetyką wiatrową, słoneczną i biogazem, lecz również z wieloma innymi branżami, o ile dojdzie do realnego unowocześnienia sektora. Dużo większej liczby rąk do pracy będzie wymagała termomodernizacja i produkcja oraz instalacja pomp ciepła. Jeszcze innym zajęciem, na które w warunkach zielonej transformacji zwiększy się zapotrzebowanie, jest rekultywacja obszarów zniszczonych działalnością człowieka – ich zalesianie i odbudowa ekosystemów – aby zwiększyć pochłanianie CO₂ naturalnymi metodami, a także przeciwdziałać problemom hydrologicznym i złej jakości powietrza. Również w tych branżach ważną pozytywną rolę do odegrania na obszarach pogórnicznych ma dobrze zorganizowany system aktywizacji zawodowej oraz wsparcia firm rozwijających tam swoją działalność.

Z tempem migracji do nowych branż powinien zostać powiązany proces zamykania kopalń, aby osoby z nich zwalniane – zamiast wysokich, ale dobrowolnych odpraw lub zasiłków przedemerytalnych – otrzymywały świadczenie aktywizacyjne przez okres, o którym mowa będzie w rozdziale 5, jednak w wysokości odpowiadającej ich aktualnemu wynagrodzeniu. Podobny system przekwalifikowania zaoferować należałoby pracownikom wyłączanych bloków energetyki konwencjonalnej. Jeśli założyć, że koszt przebranżowienia jednego górnika lub pracownika energetyki węglowej wyniósłoby 100 tys. zł i objął 90 tys. osób, należałoby na ten cel przeznaczyć łącznie 9 mld zł, czyli mniej niż jedną trzecią pomocy publicznej, jaka ustawą z końca roku 2021 przewidziana została jedynie na utrzymanie mocy produkcyjnych kopalń. Przy wyraźnie mniejszych nakładach osiągnięto by dużo bardziej pozytywne, trwałe rezultaty.

Pochodzące z UE środki pokryć mogą z kolei lwią część kosztów inwestycji służących przeciwdziałaniu skutkom suszy wynikających ze zmian klimatu. Aby jednak mogło do tego dojść, należałoby wyciągnąć wnioski z niepowodzeń podejmowanych przez władze w ostatnich latach prób stworzenia ram regulacyjnych dla tego procesu. Niepowodzenia te mają ścisły związek z brakiem kompleksowego programu budowy dużych obiektów retencyjnych i rozwoju małej retencji na wsi, a także brakiem planu poszerzenia obszaru lasów i zieleni w miastach. Trudno wyobrazić sobie, by program ten mógł powstać bez istotnego zaangażowania w jego przygotowanie samorządu terytorialnego oraz ekspertów zagranicznych. Do wynikających z niego wniosków dostosowane powinny zostać zarówno ramy finansowe, jak i prawne służące przyspieszeniu szeroko pojętych inwestycji służących retencji wód i zapobieganiu obniżaniu ich poziomu.

Z kolei skuteczna wymiana pozostałych niskosprawnych źródeł ciepła i zakrojona na szeroką skalę termomodernizacja budynków wymaga nie tyle nowych środków, co innego wykorzystania tych już dostępnych. Po pierwsze, łagodzenie skutków ubóstwa energetycznego wśród najuboższych mieszkańców powierzone powinno zostać gminom, które na ten cel musiałyby otrzymać niezbędne finansowanie. Po drugie, bogatsi mieszkańcy zmotywowani powinni zostać do poprawy efektywności energetycznej swoich domów przy pomocy wzmocnionych zachęt podatkowych, czyli rozszerzonej ulgi termomodernizacyjnej. W jednym i drugim przypadku należy postulować koncentrację wysiłku finansowego na nieruchomościach budowanych w starszych technologiach, a więc co najmniej pięćdziesięcioletnich.

Aby umożliwić realizację pierwszego z tych dwóch celów, ograniczanie skutków ubóstwa energetycznego stać się powinno jednym z zadań własnych gmin, do programu „Stop smog” należałoby przenieść środki „Czystego powietrza”, a ten ostatni wygasić. Z kolei „Stop smog” musiałby pozwalać na pokrycie zdecydowanie większej części wydatków niż obecnie. W przypadku rzeczowych nakładów inwestycyjnych pokrycie kosztów z tego programu mogłoby sięgnąć 95% (czyli zaangażowanie finansowe gmin wynosiłoby 5%). Pozostałe koszty – w tym na wykształcenie i zatrudnienie ekodoradców kształtujących lokalne programy wymiany źródeł ciepła, kampanii informacyjnych wśród mieszkańców i rekrutacji do programu osób ubogich energetycznie – pokrywane byłyby z niego w całości. Z tego samego źródła i na tych samych zasadach finansowana powinna być termomodernizacja gminnych zasobów mieszkaniowych.

Beneficjenci programu „Stop smog” – a przypomnieć należy, że są to osoby, których przeciętny miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym

i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym – automatycznie powinni otrzymywać zasiłek energetyczny. Zastąpiłby on obecny dodatek energetyczny³¹⁴ przysługujący bez względu na rodzaj używanego opału, a więc nietworzący bodźców do wymiany niskosprawnych pieców na inne źródła ciepła. Dzięki temu grupa szczególnie przyczyniająca się do „niskiej emisji” zyskałaby nie tylko pokrycie kosztów termomodernizacji, ale też zmniejszono by jej barierę wydatków na mniej emisyjne ogrzewanie.

W przypadku ulgi termomodernizacyjnej spodziewać się można, że bardziej niż obecnie motywowałaby ona do ponoszenia nakładów na poprawę efektywności energetycznej i inwestycje w prosumenckie OZE, gdyby w pierwszym roku korzystania z niej podatnik mógł uzyskać również dotację termomodernizacyjną pozwalającą na szybsze rozliczenie kolejnych wydatków. Dotacja ta przysługiwałaby w wysokości równiej uldze termomodernizacyjnej, w pierwszym roku korzystania z niej. W kolejnych ulga waloryzowana byłaby o wysokość inflacji. Na przykładzie mechanizm ten wyglądałby następująco: gdyby łączny koszt termomodernizacji objęty ulgą wyniósł 50 tys. zł, ale w pierwszym roku korzystania z niej podatnik zapłaciłby 10 tys. zł PIT (lub podatko-składki, o której mowa będzie w rozdziale 4), otrzymywałby nie tylko zwrot owych 10 tys. zł, ale też równą mu dotację termomodernizacyjną. Na jego rachunek urząd skarbowy wpłaciłby więc 20 tys. zł, a pozostałe koszty termomodernizacji – w podanym przykładzie 30 tys. zł – rozliczone zostałyby w kolejnych latach, przy czym od drugiego roku wysokość ulgi powiększona zostałaby o inflację.

Wzmocnieniu bodźców do rozwoju prosumenckich źródeł energii służyłoby też, poza ulgą termomodernizacyjną i dopłatami w ramach programu „Mój prąd”, zmiany w ustawie o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków. Choć, jak była o tym mowa wcześniej, cel ten zrealizować miała nowelizacja dokonana w roku 2022, zmiany nie szły wystarczająco daleko. Dlatego postulować należy dalsze podwyższenie (np. o kolejne 10%) premii termomodernizacyjnej, gdy przedsięwzięcie termomodernizacyjne obejmuje OZE. Wyraźniejszemu zwiększeniu (np. również o kolejne 10%) powinny ulec granty termomodernizacyjne i premia remontowa, a rozszerzona premia MZG i grant MZG objąć mogłyby 100% inwestycji w mieszkaniowe zasoby gminy.

Ponadto, tak jak kryzys energetyczny lat 2021–2022 spowodował wprowadzenie dodatków węglowych przeciwdziałających odchodzeniu od „kopciuchów”, osiągnięcie odwrotnego skutku wymagałoby przeciwnego instrumentu, czyli wprowadzenia opłat środowiskowych od detalicznie sprzedawanego węgla i drewna do celów opałowych. Ich wysokość powinna rosnać z roku na rok i być uzależniona od jakości opału. Dzięki temu koszty ogrzewania drewnem i węglem z indywidualnych

instalacji wzrosłyby, zwiększając bodźce do zmiany źródeł ciepła. Ponieważ jednak wprowadzenie tego rodzaju opłat sprzyjałoby rozrostowi szarej strefy, Państwowa Inspekcja Handlowa musiałaby zostać wzmocniona finansowo, kadrowo, technologicznie i logistycznie, aby skuteczniej niż dzisiaj monitorować obrót opałem. Z przekazywanymi gminom przez państwo funduszami na program „Stop smog” powiązane powinny zostać środki na monitorowanie stanu powietrza oraz na zakup dronów identyfikujących źródła emisji przekraczające dopuszczalne limity. Mandaty wystawiane ich właścicielom stanowiłyby dodatkowy bodziec do eliminacji najbardziej trujących źródeł ciepła.

Działaniom wymierzonym w zanieczyszczenia pochodzące z niskiej emisji towarzyszyć musiałyby analogiczne podejście władz państwa do problemu smogu samochodowego. Ponieważ obecnie praktycznie nie przykładana jest do niego wagi, kwitnie na przykład bardzo szkodliwy proceder wycinania filtrów DPF, a po ulicach jeżdżą pojazdy w rzeczywistości niespełniające wymogów technicznych. Uszczelnienie przepisów i przede wszystkim mobilizacja działań niemrawej Inspekcji Transportu Drogowego w krótkim czasie mogłyby doprowadzić do znacznego ograniczenia tych niekorzystnych zjawisk.

Szybka i sprawna transformację energetyczną trudno też wyobrazić sobie przy rynkowej hegemonii czterech nieefektywnych państwowych wytwórców energii elektrycznej. Wydzielenie ich węglowych aktywów – co jest standardowym, niemal nieodzownym elementem transformacji energetycznej – oraz zdecydowanie szersze otwarcie polityki energetycznej państwa na OZE zwiększyłyby rentowność tych spółek. Jednak upolitycznienie, o którym szerzej mowa była w rozdziale 1, dalej podkopywałoby fundamenty ich konkurencyjności, nawet gdyby same te spółki dużo bardziej niż obecnie zaangażowały się w rozwój OZE.

O ile jeszcze kilka lat temu idea prywatyzacji sektora energetycznego nie cieszyłaby się zapewne dużą popularnością, postępowanie państwowych koncernów energetycznych podczas kryzysu poprzedzającego i następującego po rosyjskiej inwazji na Ukrainę – kiedy wykorzystywały one swoją pozycję do windowania cen i zysków – uświadomiło rosnącej grupie Polaków, że budowa narodowych czempionów nie służy rozwojowi gospodarki. Uzależnienie polskiej energetyki od importu węgla i energii elektrycznej, a także bardzo duże transfery dokonywane na rzecz państw UE o bardziej racjonalnym miksie energetycznym brutalnie udowadniają też, że własność państwowa w sektorze energetycznym nie służy bezpieczeństwu ani suwerenności energetycznej.

W istocie własność państwowa stanowi warunek bezpieczeństwa energetycznego kraju tylko w przypadku operatora sieci przesyłowych – Polskich Sieci

Elektroenergetycznych S.A. Jest natomiast dużo bardziej pretekstem niż realnym powodem utrzymywania przez polityków kontroli nad spółkami działającymi w schyłkowych sektorach opartych na kopalinach. Zwiększenie znaczenia kapitału prywatnego w spółkach wytwarzających energię dałoby im większe środki na zmiany technologiczne. Poprawiałoby poziom ładu korporacyjnego, a w konsekwencji wyceny i zdolność pozyskiwania kapitału z rynku.

Septycznie do tego nastawieni powinni natomiast zauważyć, że państwo dysponuje wystarczającą ilością instrumentów pozwalających – gdy to niezbędne ze względu na zawirowania rynkowe – dokonywać interwencji limitujących ceny lub służących opodatkowaniu nadzwyczajnych zysków. Kontrola właścicielska nie jest więc warunkiem przeciwdziałania spekulacyjnemu zawyżaniu cen przy sposobności nadarzającej się ze względu na nadzwyczajną zmianę sytuacji.

Uwaga ta tym bardziej dotyczy oddziaływania regulacyjnego w normalnych warunkach rynkowych. W sektorze energetycznym, gdzie decentralizacja produkcji będzie zapewne jeszcze przez jakiś czas ograniczona, ryzyko problemów konkurencyjnych i nadużywania pozycji rynkowej przez największych producentów w istocie jest dość poważne. Jednak po to właśnie powstał URE, aby kontrolować ceny pobierane przez dostawców. Unijna dyrektywa energetyczna stwierdza co prawda, że „dostawcom przysługuje swoboda w ustalaniu ceny, po jakiej dostarczają energię elektryczną odbiorcom”, ale umożliwia też państwu zastosowanie wyjątku w postaci okresu przejściowego (o nieokreślonej długości) służącego „wprowadzeniu skutecznej konkurencji między dostawcami w odniesieniu do umów na dostawy energii elektrycznej”³¹⁵. Ponieważ na polskim rynku energetycznym skuteczna konkurencja stanowi bardzo odległą perspektywę, przez długi czas ustalanie cen dla gospodarstw domowych i mikroprzedsiębiorstw będzie musiało pozostać w rękach URE.

Jego ingerencja w działalność firm energetycznych może sięgać bardzo daleko. Taryfy przedsiębiorstw energetycznych muszą uwzględniać m.in. „ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat”³¹⁶. Minister Klimatu i Środowiska szczegółowo reguluje sposób ustalania cen dla poszczególnych grup odbiorców, a same taryfy podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE³¹⁷. Ten ostatni organ ma też prawo wglądu do wszystkich istotnych informacji finansowych przedsiębiorców energetycznych. Co więcej, przepisy nakładają na niego, we współpracy z Prezesem UOKiK, obowiązek opracowywania sprawozdań dotyczących „nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa energetyczne i ich zachowań sprzecznych z zasadami konkurencji na rynku energii elektrycznej”, które corocznie przekazywane mają być Komisji Europejskiej³¹⁸. Rynek jest więc bardzo mocno nadzorowany, a powołany do tego organ państwowy posiada wszystkie niezbędne

uprawnienia, by zapewnić jego prawidłowe działanie w warunkach braku właścicielskiego oddziaływania państwa. Może przeciwdziałać nadużyciom ze strony przedsiębiorstw energetycznych, również prywatnych spółek o dużym udziale rynkowym.

Tyle tylko, że obecnie URE – podobnie jak UOKiK – jest chronicznie niedoinwestowany, o czym mowa była już w poprzednim rozdziale. Niskie płace, braki kadrowe, wysoka rotacja pracowników i brak bodźców do rozwoju zawodowego uniemożliwiają tej ważnej instytucji prawidłowe funkcjonowanie. Zmianie może to ulec jedynie w wyniku wyraźnego zwiększenia jej budżetu oraz poprawy przejrzystości działań. Dodatkowo, aby uniknąć ryzyka sprzyjania nadzorowanym przedsiębiorcom, należałoby wprowadzić zakaz pracy na ich rzecz przez relatywnie długi okres (np. dwóch lat) po wygaśnięciu zatrudnienia w URE, obwarowując ten zakaz sankcjami finansowymi i uzupełniając go dodatkowymi gwarancjami trwałości zatrudnienia w samym urzędzie.

¹⁰³ J.C. Ciscar *et al.*, *Climate impacts in Europe. Final report of the JRC PESETA III project*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018, s. 57.

¹⁰⁴ A. Böhnisch *et al.*, *Hot Spots and Climate Trends of Meteorological Droughts in Europe—Assessing the Percent of Normal Index in a Single-Model Initial-Condition Large Ensemble*, „Frontiers in Water”, 2021, vol. 3.

¹⁰⁵ PIE, *6,5 mld zł rocznie mogą być warte plony, które tracimy w Polsce w wyniku susz*, 2.11.2022.

¹⁰⁶ M. Crippa *et al.*, *CO2 emissions of all world countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2022, s. 12.

¹⁰⁷ *Ibidem*, s. 11.

¹⁰⁸ WHO, *Ambient (outdoor) air pollution*, 19.12.2022.

¹⁰⁹ Dane <https://www.worldometers.info/>.

¹¹⁰ European Environment Agency, *Health impacts of air pollution in Europe*, 24.11.2022, Mapa 1.

¹¹¹ Przyjmując liczbę 53 044 zgonów z powodu COVID-19 w tym okresie. Dane <https://www.worldometers.info/>.

¹¹² Cyt. w: Ł. Warzecha, *Waszczykowski trafia w dziesiątkę, czyli o weganach i rowerzystach*, W Polityce, 4.01.2016.

¹¹³ E. Bieńczyk (oprac.), *Andrzej Duda: Węgiel to największy skarb Polski. Nie pozwolę zamordować polskiego górnictwa*, RMF FM, 4.12.2018.

¹¹⁴ *Prezydent A. Duda: wydobywanie węgla to wielkie zadanie i służba, którą państwo realizujecie dla Polski*, Radio Maryja, 30.11.2019.

¹¹⁵ EIB, *The EIB Climate Survey, Citizens call for Green Recovery 2022*, s. 6.

¹¹⁶ *Ibidem*, s. 8.

¹¹⁷ T. Żółciak, G. Osiecki, *Chcemy grać w zielone i atom*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.11.2022.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ EIB, *The EIB Climate...*, s. 12.

¹²⁰ *Ibidem*, s. 33.

¹²¹ Dane EMBER.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2019*, R. Macuk (oprac.), kwiecień 2019, s. 18.

¹²⁵ Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2020*, R. Macuk (oprac.), marzec 2020, s. 18.

¹²⁶ Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2021*, M. Jędra (oprac.), marzec 2021, s. 18.

¹²⁷ Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2022*, M. Dusiło (oprac.), kwiecień 2022, s. 18.

¹²⁸ Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2023*, M. Dusiło (oprac.), kwiecień 2023, s. 18.

¹²⁹ Dane [EMBER](#).

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Dane [WNP](#).

¹³² Dane [Polskiego Rynku Węgla](#).

¹³³ Dane [WNP](#).

¹³⁴ Dane [Tradingeconomics](#).

¹³⁵ Ember, *European Electricity Review 2023*, 31.01.2023, s. 5.

¹³⁶ PMB//ms, *Elektryczne auta dla miliona Polaków. Rząd szykuje rewolucję*, TVN24, 7.06.2016.

¹³⁷ Projekt ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy, 18.02.2022, nr z wykazu RCL UD101.

¹³⁸ Ch. Bagchi, E. Velten, *The EU Emissions Trading System: an Introduction*, Climate Policy Info Hub, 2014.

¹³⁹ Ustanowiona przez decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/1814 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i zmiany dyrektywy 2003/87/WE, Dz. Urz. UE L 264/1 z 9.10.2015 r.

¹⁴⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie funkcjonowania europejskiego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla, 31.10.2019, COM(2019)557, 3.

¹⁴¹ Dane [Sandbag](#).

¹⁴² Wyrok TSUE z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie C-5/16, *Polska przeciwko Komisji Europejskiej*.

¹⁴³ Wpis z 17.03.2020, na https://twitter.com/JKowalski_posel/status/1239795491212333057.

¹⁴⁴ Art. 9 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 275/32 z 25.10.2003 ze zm.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/410 z dnia 14 marca 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wzmocnienia efektywnych pod względem kosztów redukcji emisji oraz inwestycji niskoemisyjnych oraz decyzję 2015/1814, Dz. Urz. UE L 76/3 z 19.3.2018.

¹⁴⁷ Dane [Sandbag](#).

¹⁴⁸ Za: B. Derski, R. Zasuń, *W 2022 Polska wyda 33 mld zł na transformację innych państw*, WysockieNapiecie.pl, 22.12.2022.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o rynku mocy, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1854 ze zm.

¹⁵¹ Art. 22 ust. 4 lit. b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/943 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, Dz. Urz. UE L 158/54 z 14.6.2019.

¹⁵² Konkluzje Rady Europejskiej 10–11 grudnia 2020, pkt III.12.

¹⁵³ Art. 2 i 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń nr 401/2009 i 2018/1999, Dz. Urz. UE L 243/1 z 9.7.2021.

¹⁵⁴ Konkluzje Rady Europejskiej 23–24 października 2014, pkt I.2.

¹⁵⁵ Uzasadnienie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii, decyzję 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i rozporządzenie 2015/757, COM(2021)551.

¹⁵⁶ Art. 1 pkt 11 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/959 z dnia 10 maja 2023 r. zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz decyzję (UE) 2015/1814 w sprawie ustanowienia i funkcjonowania rezerwy stabilności rynkowej dla unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. Urz. UE L 130/134 z 16.05.2023.

¹⁵⁷ Art. 1 decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/852 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany decyzji (UE) 2015/1814 w odniesieniu do liczby uprawnień, które mają zostać umieszczone w rezerwie stabilności rynkowej na potrzeby unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., Dz. Urz. UE L 110/21 z 25.04.2023.

¹⁵⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 maja 2023 r. 2023/958 zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w odniesieniu do wkładu lotnictwa w unijny cel zmniejszenia emisji w całej gospodarce i odpowiedniego wdrożenia globalnego środka rynkowego, Dz. Urz. UE L 130/115 z 16.05.2023.

¹⁵⁹ Rozdział IVa dyrektywy 2003/87/WE wprowadzony dyrektywą 2023/959 oraz pkt 80 preambuły dyrektywy 2023/959.

¹⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060, Dz. Urz. UE L 130/1 z 16.05.2023.

¹⁶¹ Ustawa z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 2538.

¹⁶² Art. 3 ustawy z dnia 28 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym.

¹⁶³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1210.

¹⁶⁴ Art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87/WE.

¹⁶⁵ Art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87/WE.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 296.

¹⁶⁷ 0,34 mld zł w roku 2020, 0,82 mld zł w roku 2021 oraz 0,79 mld zł w roku 2022: Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie*, 2021, s. 276; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2022, s. 273; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 276.

¹⁶⁸ Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r., Dz. U. z 2023 r. poz. 256, załącznik nr 13, tabela nr 33.

¹⁶⁹ NFOŚiGW, *Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2021 roku*, Warszawa, marzec 2022, s. 30, 36, 37, 80–81.

¹⁷⁰ Art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 589.

¹⁷¹ Projekt nowego art. 50t ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zawarty w projekcie ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz ustawy – Prawo ochrony środowiska, 14.10.2021, nr z wykazu RCL UA7.

¹⁷² Projekt ustawy o dodatku osłonowym, 6.12.2021, druk nr 1820, Ocena skutków regulacji.

¹⁷³ Projekt ustawy o dodatku węglowym, 19.07.2022, druk nr 2471, Ocena skutków regulacji.

¹⁷⁴ Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, 27.09.2022, druk nr 2630, Ocena skutków regulacji.

¹⁷⁵ Projekt ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku, 14.10.2022, druk nr 2697, Ocena skutków regulacji.

¹⁷⁶ Projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, 25.08.2022, druk nr 2543, Ocena skutków regulacji.

¹⁷⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw, 20.01.2023, druk nr 2950, Ocena skutków regulacji.

¹⁷⁸ A. Słojewska, *Ważne zmiany rynku energii UE. Mają ustabilizować ceny, bez rewolucji*, „Rzeczpospolita”, 14.03.2023.

¹⁷⁹ McKinsey & Company, *Neutralna emisyjnie Polska 2050*, 2020, s. 5.

¹⁸⁰ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, 2021, s. 33.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Bank Pekao S.A., *Wpływ pakietu Fit for 55 na polską gospodarkę*, 2021, s. 3.

¹⁸³ A. Tretyn (oprac.), *Sasin: Nie możemy zaakceptować pakietu Fit for 55*, Biznes Alert, 12.01.2022.

¹⁸⁴ I. Tatarewicz, M. Lewarski, S. Skwierz, *Scenariusze niskoemisyjnego sektora energii w Polsce i UE w perspektywie roku 2050. Podsumowanie*, Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych, 2019, s. 9.

¹⁸⁵ Polski Instytut Ekonomiczny, *Tygodnik Gospodarczy PIE*, 11.02.2021, s. 2.

¹⁸⁶ Z 4114,61 w dniu 1.07.2015 do 2126,93 w dniu 30.12.2022: dane GPW.

¹⁸⁷ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, Warszawa*, czerwiec 2022, s. 29.

¹⁸⁸ POIS, *Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko*, 7.02.2023.

¹⁸⁹ Art. 1 pkt 16 dyrektywy 2018/410.

¹⁹⁰ Art. 50a ust. 1 ustawy o systemie handlu uprawnieniami.

¹⁹¹ Zakładając za Ministerstwem Klimatu i Środowiska (projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych oraz niektórych innych ustaw, 11.03.2021, druk nr 1008, uzasadnienie, s. 2), że Polsce przypadnie 135 mln uprawnień do emisji oraz przyjmując cenę uprawnień na poziomie 80 euro za tonę i kurs euro 4,65 zł.

¹⁹² Komisja Europejska, *REACT-EU: 136 mln euro na wsparcie sześciu polskich regionów w walce z pandemią koronawirusa oraz na wsparcie ich transformacji cyfrowej i ekologicznej*, 18.01.2022.

¹⁹³ Art. 15 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385.

¹⁹⁴ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2040 r.

¹⁹⁵ 89,2 TWh energii słonecznej, z wiatru na lądzie i morzu, biogazu, biomasy i energetyki wodnej wobec wyprodukowanej łącznie 225,8 TWh: PEP2040 z 2021 r., załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, 2021, s. 25.

¹⁹⁶ PEP2040 z 2021 r., załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, s. 47.

¹⁹⁷ *Ibidem*, s. 25.

¹⁹⁸ Łącznie 63 TWh: *ibidem*.

¹⁹⁹ H. Broadbent, *The end of coal is in sight – but what will it take to make coal history?*, EMBER, 17.11.2021.

²⁰⁰ B. Derski, *Wydobycie węgla w Polsce bliżej końca niż mówią politycy*, WysokieNapiecie.pl, 9.03.2020.

²⁰¹ *Ibidem*.

²⁰² Fotowoltaika: 3962,2 GWh w grudniu 2021 i 8008,3 GWh w grudniu 2022, elektrownie wiatrowe odpowiednio 16 258,1 GWh i 19 352,3 GWh, elektrownie zawodowe na węgiel kamienny odpowiednio 80 866,3 GWh i 76 239,6 GWh: Agencja Rynku Energii, *Informacja statystyczna o energii elektrycznej. Biuletyn miesięczny*, Nr 12(348), grudzień 2022, tabela 5.2, s. 17.

²⁰³ Odpowiednio 7477 tys. i 3322 tys. ton (dane *Polskiego Rynku Węgla*) oraz 92 083 osób i 75 541 osób (dane *Polskiego Rynku Węgla*).

²⁰⁴ Cytowany w: B. Oksińska, *Prezes węglowego giganta: znajdujemy się de facto w likwidacji*, Business Insider, 4.10.2021.

²⁰⁵ Decyzja Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla, Dz. Urz. L 336/24 z 21.12.2010.

²⁰⁶ Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 13 stycznia 2023 r. o Funduszu Transformacji Województwa Śląskiego Spółce Akcyjnej, Dz. U. z 2023 r. poz. 203.

²⁰⁷ Art. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, Dz. U. z 2022 r. poz. 241.

²⁰⁸ Uchwała Rady Ministrów z dnia 1.03.2022 w sprawie przyjęcia dokumentu: „Transformacja sektora elektroenergetycznego w Polsce. Wydzielenie wytwórczych aktywów węglowych ze spółek z udziałem Skarbu Państwa”.

- ²⁰⁹ PEP2040 z 2021 r., załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, s. 25.
- ²¹⁰ [PEP2040 z 2021 r.](#), s. 10.
- ²¹¹ *Ibidem*, s. 58.
- ²¹² *Ibidem*.
- ²¹³ M. Schneider *et al.*, *The World Nuclear Industry Status Report 2021*, Paris 2021, s. 81.
- ²¹⁴ YLE, *Nuclear watchdog approves power-up of Olkiluoto 3 reactor*, 4.01.2022.
- ²¹⁵ Nuclear.pl, *EDF ogłosił kolejne opóźnienie realizacji bloku Flamanville-3*, 20.12.2022.
- ²¹⁶ R. Gold, M. Negishiand, *Toshiba's Westinghouse Electric Files for Bankruptcy Protection*, "The Wall Street Journal", 29.03.2017.
- ²¹⁷ M. Schneider *et al.*, *The World Nuclear Industry Status Report 2022*, Paris, 2022, s. 147.
- ²¹⁸ *Ibidem*, s. 54.
- ²¹⁹ *Ibidem*, s. 120.
- ²²⁰ *Ibidem*, s. 54.
- ²²¹ NIK, *Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”*, 2018, s. 42.
- ²²² Ł. Wilkowicz, J. Żylińska, *Dekada atomowych analiz warta miliony*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5.10.2020.
- ²²³ Uchwała nr 15/2014 Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, M.P. z 2014 r. poz. 502.
- ²²⁴ Uchwała nr 141 Rady Ministrów z dnia 2 października 2020 r. w sprawie aktualizacji programu wieloletniego pod nazwą „Program polskiej energetyki jądrowej”, M.P. z 2020 r. poz. 946.
- ²²⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 595.
- ²²⁶ [PEP2040 z 2021 r.](#), s. 61.
- ²²⁷ M. Schneider *et al.*, *The World Nuclear...*, 2022, s. 280.
- ²²⁸ Agencja Rynku Energii, *Informacja statystyczna...*, grudzień 2022, tabela 3, s. 14.
- ²²⁹ IEO, *IEO podnosi prognozę nowych mocy dla fotowoltaiki*, 26.11.2021.
- ²³⁰ P. Czyżak *et al.*, *What's next after coal? RES potential in Poland*, "Instrat Policy Paper" 2021, vol. 6.
- ²³¹ P. Czyżak, M. Sikorski, A. Wrona, *Wiatr w żagle*, Instrat Policy Note, 2021, s. 9; P. Czyżak *et al.*, *What's next...*
- ²³² PSEW *et al.*, *Lądowa energetyka wiatrowa w Polsce*, Raport, 2021, s. 121.
- ²³³ Wind Europe, *Our Energy, our future*, November 2019, s. 63.
- ²³⁴ PSEW, *Potencjał morskiej energetyki wiatrowej w Polsce*, listopad 2022.
- ²³⁵ Agencja Rynku Energii, *Informacja statystyczna...*, grudzień 2022, tabela 3 i 5.1, s. 14 i 16.
- ²³⁶ Art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz. U. z 2016 r. poz. 961 ze zm.
- ²³⁷ M. Skłodowska, *Polska z największą w Europie aukcją dla farm wiatrowych na lądzie*, WysokieNapiecie.pl, 18.11.2019.
- ²³⁸ Biznes Alert, *Są wyniki kolejnych aukcji OZE. Prawie 17 miliardów złotych na wsparcie odnawialnych źródeł energii*, 19.12.2019.
- ²³⁹ PSEW, *Polska energetyka wiatrowa 4.0. Raport*, 2022, s. 97.
- ²⁴⁰ URE, *Aukcje OZE 2021: Prezes URE podsumowuje wyniki grudniowych aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł*, 21.12.2021.
- ²⁴¹ URE, *Aukcje OZE 2022: Prezes URE podsumowuje wyniki aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, 20.12.2022.
- ²⁴² Rozporządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie zmiany wielkości udziału ilościowego sumy energii elektrycznej wynikającej z umorzonych świadectw pochodzenia potwierdzających wytworzenie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w 2022 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 1467.
- ²⁴³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, 27.04.2021, nr z wykazu RCL UD207.
- ²⁴⁴ Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 553.

²⁴⁵ Wprowadzona ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz. U. z 2018 r. poz. 2246.

²⁴⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1524.

²⁴⁷ J. Żylińska, *Wypłaty z programu „Mój Prąd” przyblokowane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.04.2020.

²⁴⁸ E. Ruszczczyńska, *Mój Prąd – 210 dni oczekiwania na rozpatrzenie wniosku*, Ciepło.pl, 23.12.2021.

²⁴⁹ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2376.

²⁵⁰ Art. 4b ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1378 ze zm.

²⁵¹ ClientEarth, *Sięci – Wąskie gardło polskiej transformacji energetycznej*, 2022, s. 5.

²⁵² Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1050.

²⁵³ Art. 4 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/2001 z dnia 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, Dz. Urz. UE L 328/82 z 21.12.2018.

²⁵⁴ Art. 13–14 ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach.

²⁵⁵ Art. 29 ustawy o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach.

²⁵⁶ PEP2040 z 2021 r., załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, s. 25.

²⁵⁷ PEP2040 z 2021 r., s. 65.

²⁵⁸ PSEW, *Wizja dla Bałtyku. Wizja dla Polski. Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w basenie Morza Bałtyckiego*, Raport, 2020, s. 26.

²⁵⁹ PEP2040 z 2021 r., załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, s. 25.

²⁶⁰ Zmiana art. 29 ustawy o promowaniu wytwarzania energii wprowadzona art. 9 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (nieopublikowana w Dz. U.).

²⁶¹ kaef, *Potencjał biogazowy w Polsce – aktualne dane*, Magazyn Biomasa, 5.11.2018.

²⁶² Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030*, 2019, s. 33.

²⁶³ Polski Instytut Ekonomiczny, *Biogaz może zapewnić aż 30 proc. zapotrzebowania na moc*, 21.04.2021.

²⁶⁴ Wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2018 r. w sprawie C336/16, *Komisja Europejska przeciwko Polsce*.

²⁶⁵ Kancelaria Rady Ministrów, *Stenogram exposé Mateusza Morawieckiego 2019*.

²⁶⁶ M. Boroń, *Jak skorzystać z programu „Czyste Powietrze”? Będą specjaliści doradcy*, Forsal.pl, 10.04.2023.

²⁶⁷ NIK, *Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste Powietrze”*, 2022, s. 58–59.

²⁶⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 51.

²⁶⁹ Art. 11d ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 438 ze zm.

²⁷⁰ Art. 11c ust. 5 pkt 5 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

²⁷¹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *„Stop Smog” 2.0 – nowe, lepsze zasady od 31 marca*, 30.03.2021.

²⁷² Art. 315a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2556.

²⁷³ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2167.

²⁷⁴ Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1210.

²⁷⁵ Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2456.

²⁷⁶ Art. 5 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

²⁷⁷ Art. 5b ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.

- ²⁷⁸ Art. 11m ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.
- ²⁷⁹ Art. 9 ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.
- ²⁸⁰ Art. 11g ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.
- ²⁸¹ Art. 11h ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów.
- ²⁸² Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych, 14.07.2022, druk nr 2451, Ocena skutków regulacji.
- ²⁸³ Magazyn Ciepła Systemowego, *Niska, czyli szkodliwa emisja*, 26.02.2021.
- ²⁸⁴ A. Rubczyński (oprac.), Gilewski P. *et al.*, *Czyste ciepło 2030. Strategia dla ciepłownictwa*, Forum Energii, 2019, s. 16, 17.
- ²⁸⁵ GUS, *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 r.*, 19.05.2023, s. 1.
- ²⁸⁶ URE, *Energetyka cieplna w liczbach. 2021*, Warszawa, grudzień 2022, s. 9.
- ²⁸⁷ *Ibidem*, s. 11.
- ²⁸⁸ Art. 46 rozporządzenia Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187/1 z 26.6.2014 ze zm., w zw. z art. 2 pkt 41 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/27/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie efektywności energetycznej, zmiany dyrektyw 2009/125/WE i 2010/30/UE oraz uchylecia dyrektyw 2004/8/WE i 2006/32/WE, Dz. Urz. UE L 315/1 z 14.11.2012 ze zm.
- ²⁸⁹ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.*, 2022, s. 16.
- ²⁹⁰ URE, *Energetyka cieplna...*, 2022, s. 19.
- ²⁹¹ *Ibidem*.
- ²⁹² *Ibidem*, s. 21.
- ²⁹³ *Ibidem*, s. 14.
- ²⁹⁴ *Ibidem*, s. 29.
- ²⁹⁵ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Strategia dla ciepłownictwa ...*, s. 31.
- ²⁹⁶ Metoda określania sprawności procesu kogeneracji – załącznik nr III do projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej, wnioski z dnia 14 lipca 2021, COM(2021)558.
- ²⁹⁷ Art. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania, Dz. Urz. UE L 313/1, 28.11.2015.
- ²⁹⁸ *Ibidem*, s. 5.
- ²⁹⁹ Ustawa z 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1967 ze zm.
- ³⁰⁰ PEP2040 z 2021 r., s. 73.
- ³⁰¹ *Ibidem*, s. 72.
- ³⁰² *Ibidem*, załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, s. 5.
- ³⁰³ *Ibidem*.
- ³⁰⁴ McKinsey & Company, *Neutralna emisyjnie Polska 2050*, 2020, s. 5.
- ³⁰⁵ *Ibidem*, s. 10.
- ³⁰⁶ K. Porębną, A. Śniegocki, *Wkład krajowych dostawców w rozwój energetyki wiatrowej na łdzie i jej wpływ na Polski rynek pracy do 2040 r.*, PSEW, WiseEuropa, 2019, s. 8.
- ³⁰⁷ A. Durakovic, *Poland Primed for Offshore Wind Boom*, offshoreWIND.biz, 21.10.2019.
- ³⁰⁸ Art. 32 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy – Prawo energetyczne.
- ³⁰⁹ Interpretacja Dyrektora KIS z 30.08.2022, 0115-KDIT2.4011.436.2022.3.ŁS.
- ³¹⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii.
- ³¹¹ PEP2040 z 2021 r., załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, s. 33.
- ³¹² PSE, *Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2023-2032*, 2022, s. 95.
- ³¹³ B. Sawicki, *Energetycy i regulator szukają 130 mld zł na rozbudowę sieci*, „Rzeczpospolita” 7.11.2022.
- ³¹⁴ Art. 5c ustawy – Prawo energetyczne.

³¹⁵ Art. 5 ust. 1 i ust. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniającej dyrektywę 2012/27/UE, Dz. Urz. UE L 158/125, 14.6.2019.

³¹⁶ Art. 45 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo energetyczne.

³¹⁷ Art. 45, 46, 47 ustawy – Prawo energetyczne.

³¹⁸ Art. 15c ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne.

Rozdział 3

Rynek finansowy: chory ekosystem

Dwa dysfunkcjonalne sektory i państwo

Rynek finansowy umożliwia funkcjonowanie tzw. realnej gospodarki, czyli sektora produkcji towarów i usług niefinansowych. Arkana części usług finansowych – jak ubezpieczeniowe czy płatnicze – pozostają domeną ekspertów, nie rodząc kontrowersji politycznych. Rola państwa, dość dobrze tam spełniana, zmierza do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego i dostosowania zasad działania rynku do ewoluujących potrzeb i realiów. Kilkanaście lat temu podobnie było z dwoma innymi kluczowymi fragmentami sektora finansowego: bankami i rynkiem kapitałowym. Później jednak – a szczególnie po roku 2015 – obydwa pogrążyły się w coraz większym chaosie.

Zanim będzie można wyjaśnić, jak procesy te przebiegały, należy podkreślić bazową logikę relacji państwa z sektorem bankowym i rynkiem kapitałowym. Ten pierwszy, w Polsce zdecydowanie bardziej rozwinięty niż drugi, to przede wszystkim kilkadziesiąt dużych i mniejszych komercyjnych instytucji kredytowych (banków), z których wszystkie zajmują się przyjmowaniem depozytów i udzielaniem kredytów oraz różnego rodzaju powiązanych usługami finansowymi. Drugi jest miejscem obrotu prawami (instrumentami finansowymi), które mogą być udziałowe, jak akcje, dłużne, jak obligacje, albo dokonywać transferu ryzyka, a nie kapitału, jak instrumenty pochodne. Obrót nimi odbywa się na nadzorowanym przez państwo rynku giełdowym (publicznym) lub poza nim – na szczerkowo regulowanych pozagiełdowych (niepublicznych) rynkach OTC.

Na instytucje kredytowe państwo oddziałuje inaczej niż na rynek kapitałowy. Działalność bankowa wymaga licencji Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) albo – w przypadku oddziałów instytucji zagranicznych – zezwolenia odpowiednika KNF w innym państwie UE. Podlega ścisłej kontroli, zarówno gdy chodzi o poziom oraz rodzaj wymaganego kapitału, jak i (choć w mniejszym stopniu) profil działalności. Głębokie wnikanie instytucji państwowej w te aspekty spowodowane jest tym, że państwo gwarantuje bezpieczeństwo depozytów (do równowartości 100 tys. euro) w licencjonowanych przez nie bankach. Gwarancje te przeciwdziałają dewastującym

gospodarkę skutkom nagłego wycofywania przez posiadaczy rachunków pieniędzy na pierwszy sygnał o problemach, co miało miejsce regularnie, zanim się one rozpowszechniły. Wybuchy paniki często prowadziły wtedy do kryzysów całej sieci powiązanych ze sobą rynkowo instytucji i do zakłóceń w finansowaniu gospodarki. W założeniu nadzór KNF (tzw. nadzór mikroostrożnościowy) ma więc zapewnić, że banki są dobrze zarządzane i bezpieczne, minimalizując ryzyko kryzysu systemowego i konieczności poniesienia kosztów gwarancji depozytów.

Nadzór państwa jest również dość daleko idący w przypadku publicznego rynku kapitałowego, na który składają się emitenci papierów wartościowych, inwestorzy – duzi i mali, firmy zarządzające aktywami, a także podmioty organizujące obrót i w nim pośredniczące. Od każdej z tych grup wymaga się spełnienia szeregu warunków i działania zgodnie z prawnie ustalonymi regułami, a ich nieprzestrzeganie pociąga za sobą ryzyko eliminacji z rynku i sankcji finansowych.

Dużo słabiej instytucje państwowe ingerują w relacje między stronami transakcji na niepublicznym rynku kapitałowym, a właściwie na wielu składających się na niego rynkach, np. NewConnect, i względem olbrzymiej liczby dwustronnych transakcji realizowanych bardzo różnorodnymi instrumentami finansowymi, od obligacji korporacyjnych, przez CIRS-y, IRS-y, CFD-y i forwardy, po CDS-y czy SWAP-y. Wąskie oddziaływanie regulacyjne na ten olbrzymi sektor (według rządowych wyliczeń na koniec marca 2021 r. wartość jedynie zadłużenia z tytułu emisji obligacji spółek poza rynkiem regulowanym wynosiła ponad 77 mld zł)³¹⁹ tradycyjnie wyjaśnia się zmiennością potrzeb, a także zróżnicowaniem działających na nim podmiotów i oferowanych przez nie instrumentów finansowych.

Potrzeby nieregulowanego rynku finansowego i rola poszczególnych transakcji rzeczywiście często diametralnie różnią się od siebie. Próba ujęcia w ścisłe karby jednego instrumentu finansowego, aby poddać go silniejszemu nadzorowi państwa, z zasady oznacza większe obowiązki dla stron transakcji, a więc i wyższe koszty. To prowokuje rynek do wytworzenia nowego rodzaju transakcji, pełniące zbliżone funkcje, ale wymykającej się nadzorowi. Uszczelnienie systemu w jednym miejscu zwiększa więc presję na rozszczelnienie go w innym.

Dlatego zamiast próbować poddać niepubliczny rynek kapitałowy specjalistycznemu nadzorowi, przyjęto, że uczciwość na nim powinny zagwarantować inne organy państwowe: od UOKiK i Rzecznika Finansowego, po policję i prokuraturę. One jednak zostały tak zorganizowane, że nie są w stanie prawidłowo pełnić tej roli. W konsekwencji rynek kapitałowy nie działa wystarczająco sprawnie, ograniczając firmom dostęp do bardziej zróżnicowanych źródeł finansowania rozwoju i ekspansji.

Rolę dobrze funkcjonującego rynku kapitałowego uświadamiają przykłady niektórych jego amerykańskich ikon. Jednym jest założona w roku 1972 Sequoia Capital, która dostarczała tzw. kapitał podwyższonego ryzyka takim spółkom, jak Apple, Google, Oracle, YouTube, Instagram czy WhatsApp. Wszystkim z nich ułatwiło to rozwój i ekspansję, przynosząc jednocześnie krocie udziałowcom Sequoia i napędzając rozwój amerykańskiej gospodarki. Inny spektakularny przykład to Berkshire Hathaway, gigant zarządzany z Omaha – mniejszego od Gdańska miasta zagubionego na równinach środkowego zachodu USA – przez legendarnego Warrena Buffetta. Berkshire Hathaway jest jedną z największych i najważniejszych spółek w skali globalnej. Ponad pół wieku temu przekształcona z przedsiębiorstwa tekstylnego w konglomerat finansowy inwestuje w stabilne, a jednocześnie rozwojowe firmy. Realizując najlepiej pojętą misję pośrednictwa finansowego, zarówno dostarcza im paliwa finansowego do ekspansji, jak i pomnaża wartość aktywów swoich akcjonariuszy, przynosząc im od połowy lat 60. zyski ponad dwukrotnie wyższe niż wartość głównego amerykańskiego indeksu giełdowego. O ile na początku roku 1981 jedna akcja Berkshire Hathaway warta była 425 dol., w ciągu kolejnych dwudziestu lat jej cena urosła do 71 tys. dol., osiągnęła 340 tys. dol. (wciąż mówimy o jednej akcji!) w roku 2020 i przekroczyła 500 tys. dol. pod koniec kwietnia 2023 r.³²⁰

W cieniu potentatów takich jak Sequoia Capital czy Berkshire Hathaway powstaje cały ekosystem różnego rodzaju funduszy inwestycyjnych, które dostarczają kapitału głodnym sukcesu firmom, jednocześnie wypracowując zyski zarówno dla swoich inwestorów, jak i menedżerów. Aby jednak mogło tak być, państwo musi działać sprawnie, dając skuteczną ochronę inwestorom i ich kapitałowi. Jego rola pod tym względem jest nie do przecenienia, ponieważ rynek kapitałowy funkcjonuje w bardzo newralgicznej relacji, w której inwestorzy powierzają swoje pieniądze obcym osobom w zamian za prawa, czyli coś mocno abstrakcyjnego, czego pewność i bezpieczeństwo zależą w fundamentalny sposób od zdolności władz do egzekwowania zobowiązań, zagwarantowania uczciwości kupieckiej i przeciwdziałania oszustwom oraz zwalczania ich. Źle nadzorowany rynek kapitałowy szczególnie łatwo staje się polem manipulacji osób przyciągających innych tylko po to, by zebrać kapitał, wyprowadzić go i pozostawić inwestorów ze stratami.

Jeśli więc państwo działa nieudolnie, a tak właśnie jest w Polsce, rynek kapitałowy oddala się od wzorca kreowanego przez Sequoia Capital i Berkshire Hathaway. Staje się płytką, źle pachnącą sadzawką pełną mniejszych i większych drapieżników. Po fatalnych doświadczeniach wielu oszukańczych emisji pseudoobligacji korporacyjnych i po kompromitacji związanej z dopuszczeniem w roku 2017 na giełdę Get-Backu stracił on podstawy swojej wiarygodności. Dominacja źle zarządzanych,

upartyjnionych molochów państwowych na giełdzie i brak nowych spółek chętnych do pozyskiwania za jej pośrednictwem kapitału dodatkowo ciągną go w dół.

Co gorsza, w słabszej kondycji niż przed początkiem „dobrej zmiany” znajduje się również sektor bankowy, z jednej strony drenowany populistycznymi instrumentami, jak domiar podatkowy w postaci podatku bankowego czy wakacje kredytowe, a z drugiej uwikłany w kompromitującą go spiralę sporów „frankowych” generujących dla wszystkich – poza prawnikami reprezentującymi strony tych sporów – kolosalne koszty i paraliżujących sądy. Tu również dzieła zniszczenia dopełnia podporządkowanie coraz większej części rynku dyktatowi politycznemu, czemu – jak była o tym mowa w rozdziale 1 – nadano mylną nazwę repolonizacji.

Konsumpcja zamiast akumulacji

Źródła pochodzenia kapitału ewoluują. Globalizacja i postęp w zakresie inżynierii finansowej w ciągu ostatnich dekad doprowadziły do tego, że finansowanie napędzające gospodarkę może pochodzić z drugiego krańca świata lub od instytucji, które nie zgromadziły go w wyniku wcześniej narastających zysków, lecz wykreowały dzięki skomplikowanej sieci powiązań finansowych. Globalne rynki są jednak z natury bardzo niestabilne. Kapitał ulokowany w aktywach finansowych (inwestycjach portfelowych) potrafi zniknąć z kraju w bardzo krótkim czasie, pogłębiając kryzys gospodarczy, którego pierwsze symptomy wywołują jego ucieczkę. Dlatego słusznie przyjmuje się, że rząd powinien skłaniać społeczeństwo do zwiększania oszczędności, aby następnie – za pośrednictwem instytucji finansowych – zasilały one gospodarkę, przynosząc jednocześnie zyski oszczędzającym.

Tak budowany dobrobyt wymaga przemyślanej polityki państwa, a ta realizowana w Polsce w ostatnich latach taka nie jest. Choć rządzący podkreślają konieczność krajowej akumulacji kapitału, polityka gospodarcza zniechęca do niej społeczeństwo.

Porównanie z innymi krajami unaocznia istotę tego problemu. Poziom aktywów finansowych polskich gospodarstw domowych w relacji do PKB należy do najniższych w Unii Europejskiej. W roku 2021 znajdowały się one na poziomie 105% PKB. Takie same lub niższe były tylko na Łotwie (105%) i w Rumunii (80%). W tym samym roku aktywa finansowe gospodarstw domowych na Węgrzech wyniosły 141% PKB, a w Czechach – 143% PKB³²¹. Średnia dla całej Unii Europejskiej to 236%, a wartość aktywów przodujących pod tym względem duńskich gospodarstw domowych sięgnęła 427% PKB.

Wyższemu poziomowi aktywów towarzyszy więcej zobowiązań finansowych, ponieważ społeczeństwo stać na więcej. W pewnym sensie więc dług stanowi pochodną bogactwa narodu. Dlatego np. w roku 2021 najwyższym w UE aktywom finansowym duńskich gospodarstw domowych odpowiadały też najwyższe zobowiązania finansowe (108% PKB). Tam jednak różnica między aktywami i pasywami wychodziła zdecydowanie na korzyść tych pierwszych, które przewyższały drugie o równowartość przekraczającą trzykrotność PKB. W Polsce poziom zobowiązań finansowych gospodarstw domowych znajdował się w roku 2021 na poziomie 33% PKB. Przewyższał tym samym ów współczynnik dla Węgier (24% PKB), Łotwy (21% PKB) i Litwy (27% PKB). Zobowiązania finansowe czeskich gospodarstw domowych (40% PKB) były wyższe od polskich tylko o 7% PKB, podczas gdy ich aktywa finansowe, o czym mowa była przed chwilą, przewyższały polskie o 38% PKB. Wszystkie te społeczeństwa wykazywały więc lepszą, bardziej sprzyjającą akumulacji kapitału relację aktywów do zobowiązań gospodarstw domowych. Z ościennych krajów UE bardziej niż Polacy na kredyt żyli tylko Słowacy, których gospodarstwa domowe – przy zbliżonym poziomie aktywów finansowych (106% PKB) – zakumulowały wyraźnie więcej zobowiązań (50% PKB).

Nawet wysoka inflacja nie była w stanie zniechęcić Polaków do życia na kredyt. Dla przykładu, w marcu 2023 r. – przy szczytowo wysokim wzroście cen – sprzedaż kredytów gotówkowych wyniosła 6,3 mld zł, minimalnie więcej niż podczas popandemicznego odbicia latem 2021 r. (6,2 mld zł w lipcu 2021 r.)³²². Wielu pozbawionych zdolności kredytowej szuka też dostępu do gotówki w pozabankowym segmencie pożyczkowym. W wyniku tego miesięczna sprzedaż tego rodzaju pożyczek wyraźnie wzrosła między marcem 2022 i 2023 (z 735 mln zł do 832 mln zł)³²³.

W roku 2021 w żadnym z pozostałych 23 państw UE przekazujących Komisji Europejskiej dane³²⁴ na ten temat tzw. stopa oszczędności brutto gospodarstw domowych – czyli relacja oszczędności do rozporządzalnego dochodu – nie była niższa niż w Polsce, gdzie znajdowała się na symbolicznym poziomie 2,8%³²⁵. Więcej oszczędzali nawet plasujący się we wcześniejszych latach na samym końcu stawki Grecy (3,7%). Węgierskie gospodarstwa domowe odkładały 17,5% rozporządzalnego dochodu brutto, czeskie – 19,2%, niemieckie – 22,9%, a holenderskie – 23,7%³²⁶.

Minimalny przyrost oszczędności polskich gospodarstw domowych w roku 2021 pozostaje w związku z faktem, że Polska była wówczas jedynym krajem UE o zmniejszającym się tzw. skorygowanym realnym dochodzie rozporządzalnym gospodarstw domowych na głowę mieszkańca. Przy średniej wzrostu dla Unii Europejskiej na poziomie 2,4% w Polsce wyniósł on wówczas -1,6%³²⁷. Już więc przed skokiem inflacji pozbawiającym wynagrodzenia siły nabywczej realne dochody Polaków malały i niemal w całości były przejadane. Wyraźnie poniżej średniej

unijnej znajdowała się również relacja inwestycji gospodarstw domowych do PKB (5,8% w UE wobec 3,8% w Polsce³²⁸) i to mimo taniego pieniądza, który wciąż jeszcze zachęcał Polaków do zaciągania kredytów, zwłaszcza hipotecznych.

Polityka ujemnych realnych stóp procentowych, czyli nominalnie niższych od inflacji, prowadzona przez NBP niemal od początku „dobrej zmiany”, nakłada podatek na posiadaczy pieniądza. Depozyty (których wartość nieznacznie wzrosła między styczniem 2022 a 2023, z 1,86 bln zł do 1,96 bln zł)³²⁹ i duża część aktywów finansowych traci w takiej sytuacji realnie na wartości. Stymulowaniu konsumpcji i zadłużania się, a nie akumulacji służy też regulacyjne sprzyjanie dłużnikom względem wierzycieli. Dobry tego przykład stanowi uchylene, ustawą przyjętą latem 2019 r., zakazu orzekania upadłości konsumenckiej (czyli też oddłużania) wobec osób umyślnie lub na skutek rażącego niedbalstwa doprowadzających do swojej niewypłacalności³³⁰. Zmiana ta nie została dokonana po to, by ulżyć osobom, które w tarapaty finansowe wpadły na skutek niefortunnego zbiegu okoliczności, tylko tkwiącym w nich na swoje życzenie. Tworzy bodźce do nadmiernego, nieodpowiedzialnego zadłużania się, czyli zwiększa skalę problemu, z myślą o eliminacji którego jakoby została wprowadzona.

W Polsce nie dochodzi więc do akumulacji kapitału gospodarstw domowych i wzrostu popytu na atrakcyjne inwestycje pozwalające na jego dalsze pomnażanie. Zamiast tego spora część społeczeństwa żyje na kredyt, w uzależnieniu od instytucji go udzielających.

Syndrom Flipa i Flapa

Kolejny czynnik wpływający na słabość polskiej gospodarki i rynku finansowego to mało sprzyjająca produktywnej akumulacji kapitału struktura przedsiębiorstw. W optymalnym scenariuszu w tzw. realnej gospodarce pojawiać się powinna duża liczba innowacyjnych, dynamicznych firm, które możliwie krótko – o ile w ogóle – znajdują się na etapie mikro (do 10 zatrudnionych), szybko przechodząc ścieżkę od małego przedsiębiorcy (10 do 49 zatrudnionych) przez średniego (50 do 249 zatrudnionych) do dużego (od 250 zatrudnionych). Tego rodzaju przedsiębiorstwa, szybko zwiększające skalę działalności, najbardziej potrzebują zróżnicowanego rynku finansowego dostarczającego napędu do dalszej ekspansji, oferując jednocześnie inwestorom najwyższe zyski.

Takich firm jest jednak w Polsce coraz mniej. Z roku na rok przybywa tych mikro. Między rokiem 2013 a 2020 ich liczba wzrosła o prawie 30% – z 1693,8 tys. do 2194,2 tys.,

powodując, że procentowy udział tej grupy w ogólnej liczbie przedsiębiorstw urósł do 97%³³¹. Zwiększenie liczby mikroprzedsiębiorstw nie może cieszyć tak, jak mogłoby się wydawać na pierwszy rzut oka, ponieważ ich wydajność pozostaje na bardzo niskim poziomie. Według danych unijnego Eurostatu produktywność polskich mikrofirm – liczona wartością dodaną brutto na jednego pracownika – należy do najniższych w UE. W roku 2020 gorzej pod tym względem sytuacja wyglądała tylko w Grecji i Bułgarii. W Czechach produktywność tej grupy była o 45% wyższa niż w Polsce, w Niemczech prawie trzyipółkrotnie wyższa, a w Danii aż siedmiokrotnie wyższa³³². Przy niskim jej poziomie nie powinno dziwić, że, mimo bardzo wyraźnego wzrostu liczebności, udział tej kategorii w wartości dodanej brutto wytworzonej przez przedsiębiorstwa nie rośnie (30,8% PKB w roku 2013 i 30,6% w roku 2019)³³³.

Oczywiście w dużej mierze spowodowane jest to tym, że w polskich warunkach mikroprzedsiębiorcy to tylko wyjątkowo podmioty z dużym potencjałem ekspansji i zwiększania skali działalności. Większość stanowią samozatrudnieni działający pod firmą, a nie na etacie, wyłącznie w celu optymalizacji podatkowo-składkowej, czemu sprzyja polityka rządu, o czym szerzej będzie mowa w kolejnym rozdziale.

Polskie mikrofirmy z reguły znajdują się w pułapce małej skali: są mało produktywne i ekspansywne, przez co nie rosną i muszą walczyć o przetrwanie. Jak w roku 2016 trafnie argumentowali analitycy platformy Polityka Insight, „zjawisko to wynika z innego modelu rozwoju mikrofirm, które stosunkowo często nastawione są na działalność jedynie w skali lokalnej, a także z wysokiej niechęci do podejmowania ryzyka biznesowego i braków w umiejętnościach zarządzających”³³⁴. Pięć lat później inni ekonomiści, tym razem z powiązanego z rządem Polskiego Instytutu Ekonomicznego, zauważyli: „luka produktywności mikrofirm w relacji do innych państw grupy wyszehradzkiej wynosi blisko 10 pkt. proc. Uwzględniając państwa OECD, wzrasta do aż 25 pkt. proc. Widoczny jest zarazem duży przeskok w wydajności między mikro- i małymi firmami – o 100 proc. zwiększyłyby się średnio produktywność pracy jednego zatrudnionego po przejściu z mikroprzedsiębiorstwa do małej firmy. Wartość ta wzrasta o 300 proc. po przejściu do dużego przedsiębiorstwa”³³⁵. Choć dominują one w polskiej gospodarce, zdecydowana większość polskich mikroprzedsiębiorstw jest niezdolna do rozwoju, a przez to ich potrzeby zewnętrznego finansowania pozostają bardzo ograniczone.

Z tego też powodu niewiele z nich może wejść do grupy małych i średnich przedsiębiorstw. Nie powinno więc dziwić, że o ile po roku 2013 mikrofirm dynamicznie przybywało, większych ubywało. Między rokiem 2014 a 2020 liczba małych firm (przypomnijmy, tych zatrudniających od 10 do 49 pracowników) zmniejszyła się o 16% – z 59,2 tys. do 49,5 tys.³³⁶ Średnich, zatrudniających od 50 do 249 pracowników, ubywało

w tym czasie 7% (z 15,5 tys. w roku 2014 do 14,4 tys. sześć lat później)³³⁷. Nie rośnie też ich udział w wartości brutto wytworzonej przez przedsiębiorstwa: w latach 2014–2019 obniżył się on nieznacznie, z 8,9% do 8,8% PKB w przypadku małych firm (co zresztą, przy wyraźnie większym spadku liczebności tej kategorii, świadczy o wzroście ich produktywności) oraz wyraźniej – z 11% do 10,2% PKB – dla średnich firm³³⁸. Innymi słowy zanika grupa przedsiębiorców, którzy nie są już gospodarczym planktonem i w takich krajach jak Niemcy stanowią fundament dobrobytu gospodarczego, generując tam jednocześnie szczególnie duże zapotrzebowanie na kapitał do dalszego rozwoju i ekspansji.

Po roku 2015 zwiększyła się liczba dużych przedsiębiorstw (wzrost z 3,4 tys. w roku 2015 do 3,7 tys. pięć lat później)³³⁹. Jednak po pierwsze nie wzrasta ich zdolność do ekspansji – maleje udział wytworzonej przez nie wartości brutto w PKB, z 24,1% w roku 2015 do 22,7% w roku 2019³⁴⁰. Po drugie, duże przedsiębiorstwa w mniejszym stopniu niż małe finansują nakłady inwestycyjne z kredytów i pożyczek krajowych (w roku 2019 było to odpowiednio 7,8% dla dużych przedsiębiorstw oraz 12,45% dla małych) oraz leasingu finansowego (odpowiednio 3,33% i 5,16%), a w większym ze środków pochodzących bezpośrednio z zagranicy (3,06% i 0,26%)³⁴¹.

Choć brakuje statystyk wskazujących, jaką rolę z tej perspektywy odgrywają spółki Skarbu Państwa, założyć można z dużą dozą pewności, że nie wpisują się w typowy dla innych dużych firm obraz, z jednej strony ze względu na słabsze powiązania kapitałowe z zagranicą, a z drugiej z powodu ich uprzywilejowanego dostępu do pieniędzy publicznych i kredytów państwowych instytucji finansowych. W konsekwencji duże przedsiębiorstwa prywatne pozyskują istotną część finansowania od firm zagranicznych, a państwowe – od innych podmiotów właścicielsko powiązanych ze Skarbem Państwa. Dla jednych i drugich polski rynek kapitałowy ma mniejsze znaczenie, niż powinien.

Cieniem na nim kładą się dwie cechy, składające się na coś, co razem można określić jako syndrom Flipa i Flapa. Pierwsza to nadreprezentacja mikroprzedsiębiorców: budzących sympatię, dających pracę i źródło utrzymania dużej części społeczeństwa, ale niezdolnych do poważnych działań rynkowych. Druga cecha to nadreprezentacja komicznych państwowych molochów kontrolowanych przez polityków, z reguły słabo zarządzanych i nierespektujących interesów udziałowców mniejszościowych, a często też mocno powiązanych z sektorami schyłkowymi. One również mają niewiele do zaoferowania prywatnym inwestorom. Pomędzy tymi dwoma biegunami znajdują się stopniowo zanikające małe i średnie przedsiębiorstwa oraz posiadające łatwy dostęp do zagranicznego finansowania duże prywatne firmy.

Polska gospodarka i rynek finansowy napotykają więc na bariery rozwoju nie tylko dlatego, że wolne zasoby finansowe Polaków pozostają relatywnie niewielkie, ale też ze względu na małą liczebność grupy przedsiębiorców mających dobry pomysł na biznes i zainteresowanych zdecentralizowanymi formami dostępu do kapitału. Rządzący natomiast nie tylko problemów tych nie próbują rozwiązać, ale wręcz stymulują zarówno nadmierne zadłużanie się społeczeństwa, jak i gospodarkę Flipa i Flapa.

Jak zniszczyć zaufanie

Do nieprawidłowego działania polskiego rynku kapitałowego rządzący przyczyniają się mocno i bezpośrednio, przez zaniedbania, które pozbawiają potencjalnych inwestorów wiary, że państwo jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo prawne ich pieniądзом ulokowanym gdziekolwiek indziej niż na depozytach bankowych, w skarbowych obligacjach oszczędnościowych (których sprzedaż wzrosła z 3,2 mld zł w roku 2015 do 57,1 mld zł w roku 2022)³⁴² lub na rynku nieruchomości.

Ktoś może powiedzieć, że problem ten nie stanowi polskiej specyfiki. Żadne państwo nie jest w stanie zagwarantować inwestorom całkowitego bezpieczeństwa. Afery i oszustwa towarzyszyły przecież najlepiej na świecie rozwiniętemu rynkowi amerykańskiemu od jego początku. Czyż to nie tam spektakularnie runęła kilkanaście lat temu piramida finansowa zbudowana przez Berniego Madoffa? A jednak rynek kapitałowy rozwija się w USA lepiej niż kiedykolwiek wcześniej. Czy nie znaczy to, że roli państwa w jego działaniu nie należy przeceniać? Czy nie świadczy o zdolności do samoregulacji?

Szukając odpowiedzi na te pytania, w pierwszej kolejności należy odróżnić ryzyko biznesowe od ryzyka manipulacji i oszustw na szkodę inwestorów. O ile przed tym pierwszym państwo nie może – i nie powinno próbować – ustrzec inwestorów, o tyle ich skuteczna ochrona przed tym drugim warunkuje prawidłowe działanie rynku kapitałowego. Dobitnie ilustruje to upadek Madoffa.

To prawda, że przez prawie pięćdziesiąt lat swojej działalności fundusz inwestycyjny Bernard L. Madoff Investment Securities LLC, bo tak brzmiała jego pełna nazwa, stopniowo stawał się piramidą finansową. Proceder ten trwał więc dużo dłużej niż mające później miejsce machinacje GetBacku, które pozostawiły 9 tys. Polaków z niewykupionymi obligacjami na kwotę 2,6 mld zł. Przez cały ten czas Madoff wyprowadzał w pole nadzorców rynku finansowego, a jego firma inwestycyjna zyskała status jednej z najbardziej dochodowych na Wall Street. W pewnym momencie skala coraz bardziej fikcyjnych zysków wyniosła nawet jej założyciela na

posadę przewodniczącego giełdy NASDAQ. Choć amerykańska Komisja Papierów Wartościowych i Giełdy kilkakrotnie badała jej działalność, nie uchroniła ponad 10 tys. inwestorów przed stratami szacowanymi w momencie wybuchu skandalu, pod koniec roku 2008, na 50 mld dol.

W przeciwieństwie jednak do przypadku GetBack w Polsce, nikogo w USA historia Berniego Madoffa nie może zachęcić do pójścia w jego ślady. Władze dowiedziały się o oszustwie od jego synów (z których jeden krótko później popełnił samobójstwo). Już pół roku po tym doniesieniu oszust został skazany na karę 150 lat pozbawienia wolności, w praktyce oznaczającą bezwzględne dożywocie (zmarł on w więzieniu w roku 2021). Nie mniej kluczowe dla wiarygodności rynku kapitałowego jest też to, że dzięki sprawnemu działaniu wymiaru sprawiedliwości ofiarom jego piramidy finansowej udało się szybko odzyskać sporą część zaangażowanych w nią wcześniej środków.

Tymczasem polskie organa ścigania są całkowicie bezradne w sytuacji, kiedy uzyskane na rynku kapitałowym środki zostaną zdefraudowane na skutek łańcuszka transakcji wyprowadzających majątek ze spółki emitenta i transferujących je do któregoś z państw, gdzie nie zadaje się pytań o pochodzenie lokowanego tam kapitału. Przeprowadzając się tam, oszuści mogą z zasady cieszyć się nietykalnością, podczas gdy ich ofiary nie znajdują realnego wsparcia państwa. Organy ścigania nie interesują się nieuczciwymi schematami finansowymi, gdy one powstają, ponieważ wtedy nie ma jeszcze pokrzywdzonych, a bez nich w obecnym stanie prawnym nie można wszcząć postępowania karnego. Podejmują więc pierwsze działania dopiero, gdy oszukańcze przedsięwzięcie chyli się już ku upadkowi. Przypadki wyłudzeń przy użyciu instrumentów finansowych – nawet stosunkowo prostych – są też zawsze ostatnimi, jakimi zajmują się prokurator i policjant, na których biurka trafiają tego rodzaju sprawy, ponieważ należą do najbardziej skomplikowanych w ich referatach.

Właśnie ze względu na szczególną wiedzę i kwalifikacje, jakie muszą mieć prokuratorzy zajmujący się przestępstwami przeciwko rynkowi finansowemu, w roku 2009 uchwalono przepis mówiący: „Minister Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, może określić właściwość powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach o poszczególne przestępstwa przeciwko rynkowi finansowemu, mając na względzie zapewnienie sprawnego toku postępowania karnego”³⁴³. Jednak nigdy nie skorzystano z tego uprawnienia. W Prokuraturze Regionalnej w Warszawie, zajmującej się nadzorem nad dużymi, medialnymi sprawami dotyczącymi przestępstw „białych kołnierzyków”, udało się co prawda wytworzyć całkiem sporą wiedzę i kompetencje, ale jedna taka jednostka to zdecydowanie zbyt mało, by można było zapewnić bazowe

warunki uczciwości rynku kapitałowego. Ściganie na nim oszustw odbywa się więc opieszale i prawie zawsze pozostaje całkowicie nieskuteczne.

Symbol nieudolności polskich organów ścigania i w konsekwencji braku wiarygodności polskiego rynku kapitałowego stanowi postępowanie karne w sprawie Warszawskiej Grupy Inwestycyjnej (WGI). W wyniku afery, która wybuchła na wiosnę 2006, ponad tysiąc poszkodowanych utraciło około ćwierć miliarda złotych. Prokuratura nie była w stanie ustalić, co stało się z tymi środkami, a postępowanie przeciwko szefom WGI dotyczyło wyłącznie zarzutów o niegospodarność, za co zostali skazani na minimalne kary więzienia w zawieszeniu i symboliczne grzywny. Sprawą wyprowadzenia majątku na prywatne konta w Szwajcarii zajęto się niemal dziewięć lat po wybuchu afery. Działania podejmowane przez organy ścigania i nadzorcę rynku finansowego były na tyle niekompetentne, że pod koniec roku 2020 oskarżeni zostali uniewinnieni od zarzutu niegospodarności wielkich rozmiarów.

Ogłaszając wyrok, sędzia rozpoznająca tę sprawę w pierwszej instancji zauważyła: „gros postępowania dowodowego zostało przeprowadzone na etapie postępowania sądowego. Tak nie powinno być. Gromadzenie dowodów to nie jest sprawa sądu. [...] Jest mi przykro wobec osób pokrzywdzonych, bo to państwo zawiodło. Przez te uchybienia nie poznamy prawdy”³⁴⁴. Jak gdyby tej kompromitacji państwa było mało, po kolejnym półtora roku wyrok pierwszej instancji został uchylony przez sąd apelacyjny. Tym razem słabości wytknięto zapadłemu wcześniej orzeczeniu. Podając ustne motywy, przewodniczący składu drugoinstancyjnego podkreślił: „na 100 stronach uzasadnienia sąd okręgowy nie czyni ustaleń, tylko sprawozdaje proces. To przykład złego procedowania. Przez 11 lat ten młyn sprawiedliwości miał powoli, ale to co z tego wyszło, to nie mąka, a zakalec. [...] Trzeba powtórzyć proces”³⁴⁵. Po siedemnastu latach od wybuchu afery, na wiosnę 2023, postępowanie sądowe ruszyło od nowa, dając wszystkim potencjalnym oszustom jasny sygnał, że dyktando państwa niezdolnego do ścigania patologii finansowych czyni z Polski raj, w którym czeka ich los dokładnie odwrotny niż Berniego Madoffa.

Nie sposób spodziewać się, by szukających łatwego zarobku na rynku kapitałowym kosztem osób chcących dobrze ulokować swoje oszczędności mogło do tego zniechęcić zaostrenie sankcji karnych za oszustwo, co nastąpiło w wyniku nowelizacji kodeksu karnego w połowie marca 2023 r. Po tej zmianie maksymalna kara za tego rodzaju przestępstwa wzrosła z wcześniejszych 10 lat więzienia do 25 lat (w przypadku oszustwa w stosunku do mienia o wartości większej niż dziesięciokrotność kwoty określającej mienie wielkiej wartości, czyli powyżej 10 mln zł)³⁴⁶. Przy niekompetentnie działających organach ścigania wymierzenie tak wysokiej kary pozostaje bardzo mało prawdopodobne, a nawet gdyby do tego doszło, wcześniej niekarany skazany

mógłby liczyć na warunkowe zwolnienie po połowie kary, czyli 12,5 roku więzienia. Dla porównania Madoff hipotetycznie mógłby ubiegać się o przedterminowe zwolnienie po odbyciu 85% kary, czyli 127,5 roku w więzieniu.

W dystrybucję oszukańczych instrumentów finansowych (oraz z zasady mających podobny charakter kryptoaktywów) zawsze poza organizatorami włączeni są pośrednicy zarabiający prowizję od środków wpłaconych przez kolejne ofiary. Choć odgrywają kluczową rolę, szczególnie łatwo im uniknąć odpowiedzialności. Nawet w tak olbrzymich i medialnie nagłośnionych oszustwach jak afera GetBack bardzo niewielkiej grupie „naganiaczy” postawiono jakiegokolwiek zarzuty.

W praktyce nieskuteczne są też próby walki z nimi podejmowane przez Prezesa UOKiK. Nakłada on co prawda kary za nieuczciwe praktyki rynkowe polegające na propagowaniu piramid finansowych. Niektóre są wysokie, jak ta z grudnia 2020 r., w wysokości prawie 440 tys. zł, albo wynosząca prawie 510 tys. zł, której adresatem dokładnie rok później stał się inny influencer. Ale, po pierwsze, karząc pojedyncze osoby spośród setek aktywnie uprawiających ten proceder, trudno oczekiwać jego eliminacji. Po drugie, przepisy regulujące ochronę zbiorowych interesów konsumentów, na podstawie których kary te mogą zostać nałożone, ograniczają ich wysokość do 10% obrotu przedsiębiorcy w poprzednim roku. „Naganiaczom”, którzy z reguły ponoszą minimalne koszty działalności, dużo bardziej opłaca się więc ją kontynuować – pod zmienionym pseudonimem lub firmą – niż jej zaprzestać. Kara w takim przypadku zmniejsza nieco skalę osiąganych zysków, ale ich większość wciąż pozostaje w kieszeni nieuczciwego pośrednika.

Skoro kary dotyczą oszustów jedynie w zupełnie wyjątkowych przypadkach i nawet wtedy nie pełnią skutecznie funkcji odstraszałającej, nie mogą powstrzymać rozwoju przestępczego procederu. W wyniku niekompetentnych i niemrawych działań państwa przestępcy lgną więc do niepublicznego rynku kapitałowego i do rynku kryptoaktywów jak osy do miodu. W tle tych, których nazwy zyskały rozgłos medialny – Amber Gold, GetBack, Recyclix, DasCoin, FutureNet, Uboat-Line, Gant, Polskie Centrum Zdrowia, Lyoness Europe, Horcus Investment Group, Metropolitan Investment, Pay Trade International Club czy Optima Development Poland – kryją się dziesiątki innych, kompromitujących polskie państwo i rynek kapitałowy oraz odstrasżających od niego inwestorów indywidualnych.

Szczegółowe modele działania piramid finansowych są różne i szybko ewoluują. Zawsze jednak opierają się na tym samym podstawowym założeniu: emisji instrumentów finansowych, kryptoaktywów lub pozyskaniu pożyczek w sposób rodzący duże prawdopodobieństwo wyrządzenia szkody inwestorom. Do czasu afery GetBack ulubionym narzędziem oszustów były obligacje korporacyjne. Zwłaszcza między rokiem

2015 a 2018 kwitły nadużycia przy pomocy tych papierów wartościowych. Wiele emisji fikcyjnie zabezpieczano na udziałach w spółkach wyduszkach, na zapasach produkcyjnych albo kolejnych hipotekach na nieruchomościach. Administratorzy zabezpieczeń inkasowali swoją prowinę, nie przejmując się spoczywającymi na nich obowiązkami działania w interesie obligatariuszy (inwestorów). Istnienie dokumentów w postaci warunków emisji obligacji, zabezpieczeń i ich administratorów mogło uśpić czujność wielu tych, którzy stracili w ten sposób dorobek życia. Emitentom ułatwiali to bezkarni i niekontrolowani w jakikolwiek sposób „naganiacze”.

Nikt nigdy nie ustalił skali strat poniesionych w ten sposób ani wynikających z tego ludzkich dramatów. Jak jednak w roku 2019 ujął to autor bloga RynekObligacji.com: „zaryzykuję twierdzenie, że więcej emitentów obligacji upadło na skutek świadomych, niezgodnych z prawem działań prezesów (wyłudzenia środków) niż na skutek błędnych decyzji biznesowych. Można pogodzić się z utratą pieniędzy w przypadku niepowodzenia biznesowego spółki, ale o wiele trudniej w przypadku zwykłej kradzieży”³⁴⁷.

Po aferze GetBack cały rynek obligacji korporacyjnych – w tym jego prawidłowo działająca część – załamał się. Ponieważ przyczyny tkwiły w złych regulacjach ustawowych i skrajnej opieszałości organów ścigania, wnioski dotyczące sposobu odbudowy zaufania nasuwały się same: poprawić nadzór i zdecydowanie usprawnić wykrywanie oraz ściganie przestępstw. Ale zamiast tego tak zmieniono reguły, że wcześniej cywilizowana część rynku stała się jeszcze bardziej ucywilizowana, a jednocześnie mniej dostępna dla emitentów, a ta, gdzie wcześniej głównie pojawiały się patologie, głębiej zeszała do niekontrolowanego przez państwo podziemia.

Stało się tak najpierw w wyniku uchwalonych pod koniec roku 2018 przepisów nowelizujących ustawę o ofercie publicznej³⁴⁸. Zobowiązano nimi emitentów obligacji korporacyjnych do powoływania profesjonalnego agenta emisji wówczas, gdy oferta kierowana jest do mniej niż 150 obligatariuszy (rynek niepubliczny). Wprowadzono też obowiązek dematerializacji wszystkich emisji i ich rejestracji w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych (KDPW). Kolejne przepisy, uchwalone rok później, dodały obowiązek publikacji zatwierdzonego przez KNF memorandum informacyjnego do emisji, jeśli liczba osób, do których emitent skierował ofertę objęcia danego rodzaju papierów wartościowych, przekroczy w ciągu dwunastu miesięcy 149³⁴⁹.

Włączenie nowych podmiotów – agenta emisji (dom maklerski lub bank), KDPW i KNF – w żaden sposób nie chroni jednak inwestorów przed oszustwem, ponieważ zgodnie z obowiązującymi regułami wszystkie one badają dokumenty jedynie pod względem formalnym. Nie weryfikują modelu biznesowego emitenta, ryzyk związanych z emisją ani wiarygodności planów, na które przeznaczone mają

być pozyskane środki. Włączenie tych nowych ogniw może wręcz być mylące dla mniej zorientowanych inwestorów, dając nieprawdziwe wrażenie zagwarantowania przez nie bezpieczeństwa przekazywanych emitentowi środków.

Choć korzyści z działań tych pośredników są niewielkie, trzeba za nie zapłacić, co oznacza dodatkowe koszty transakcyjne. Wydatki te nie stanowią większego problemu dla małej grupy firm dokonujących dużych, kilkudziesięciomilionowych emisji. Całkowicie natomiast eliminują z rynku te małe, kilkumilionowe, w przypadku których koszty związane z wyższymi wymogami oznaczają nieopłacalność pozyskiwania finansowania od rozproszonych inwestorów. Z kolei oszuści mogą szukać łatwego zarobku na wytworzonym dzięki zmianie przepisów i nienadzorowanym przez państwo rynku pożyczek korporacyjnych, weksli, świadectw inwestycyjnych, udziałów itp. Jeśli więc skala przestępstw przy użyciu papierów wartościowych zmałała, to nie na skutek ucywilizowania rynku, tylko odwrócenia się od niego potencjalnych drobnych inwestorów pod wpływem kolejnych afer, które wybuchły w ciągu kilku pierwszych lat „dobrej zmiany”, oraz pojawienia się nowych oszukańczych schematów, zwłaszcza związanych z kryptoaktywami.

Odpowiedzią na skandale roku 2018 i na zapaść rynku kapitałowego, jakie one wywołały, miała stać się uchwalona w roku 2019 rządowa „Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego”³⁵⁰. Paradoksalnie jednak nie koncentrowała się ona na działaniach wyraźnie wzmacniających fundamenty rynku kapitałowego i uczciwość obrotu. Zamiast tego jej najbardziej namacalnym efektem stały się zmiany w opodatkowaniu działalności na rynku finansowym. Ten sam „Polski Ład 1.0”, który wywołał takie zamieszanie wśród podatników na początku roku 2022, wprowadził też trzy – zapowiedziane w „Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego” – zmiany w opodatkowaniu dochodów mające zwiększyć opłacalność inwestycji na kapitałowym rynku udziałowym. Pierwszą stanowi tzw. ulga na IPO, czyli możliwość odliczenia od CIT kosztów poniesionych na pierwszą ofertę publiczną akcji. W przypadku jednych kosztów (doradztwa prawnego) ulga obejmuje 50% kosztów oraz przewiduje dodatkowy limit kwotowy, a dla innych (przygotowanie prospektu emisyjnego, opłaty urzędowe, publikacja wymaganych ogłoszeń) dopuszcza odliczenie aż 150% kosztów³⁵¹. Po drugie, od początku roku 2022 podatnicy PIT mają możliwość rozliczania strat w przypadku odpłatnego zbycia akcji oraz uzyskali zwolnienie z „podatku Belki” od zysków ze sprzedaży akcji, o ile zostały one nabyte w ramach pierwszej oferty publicznej (IPO), a zbycie nastąpiło po upływie trzech lat od ich nabycia lub objęcia przez podatnika³⁵². Po trzecie, pozwolono podatnikom PIT odjąć od podstawy opodatkowania 50% wydatków na nabycie udziałów lub akcji w tzw. alternatywnych spółkach inwestycyjnych, w zamierzeniu inwestujących przede wszystkim w start-upy³⁵³.

Fakt, że modyfikacje podatkowe stały się głównym rezultatem realizacji „Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego”, jest paradoksem, ponieważ to nie opodatkowanie stanowi najważniejszą barierą rozwoju polskiego rynku kapitałowego. Nie powinno więc dziwić, że od roku 2022, kiedy zmiany te weszły w życie, giełda – pod wpływem dużo silniejszych przeciwstawnych czynników – przeżywa bardzo trudny okres. Korykty przepisów podatkowych nie były w stanie w jakikolwiek sposób zmienić tej sytuacji. Co więcej, od początku skażone były tymi samymi wadami co reszta „Polskiego Ładu”: ich symboliczne znaczenie praktyczne szło w parze z bardzo skomplikowaną konstrukcją i słabą logiką. Dla przykładu, tylko strachem przed zapewnieniem inwestorom rzeczywistej ulgi podatkowej – którą zmiany te jakoby miały przynieść – wyjaśnić można, dlaczego inaczej opodatkowano zyski ze sprzedaży akcji nabytych w ramach IPO, a inaczej w SPO (czyli publicznej ofercie sprzedaży akcji przez dotychczasowych akcjonariuszy, bez emisji nowych papierów). Kaprys decydentów zadecydował też o tym, że w przypadku jednych kosztów ulga podatkowa wynosi maksymalnie 50% ich wartości, dla innych to 150%, a w przypadku jeszcze innych nie ma jej wcale.

Później próbowano wyjść poza zmiany wyłącznie podatkowe. Jesienią 2022 r. rząd opublikował projekt ustawy mającej tytuł „w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku”³⁵⁴. Jak napisano w jego uzasadnieniu, na podstawie „obserwacji zdarzeń zachodzących na rynku finansowym oraz zasadności odbudowy zaufania inwestorów, zwłaszcza detalicznych do tego rynku [...] niezbędna jest przekrojowa i kompleksowa nowelizacja ustaw regulujących różne obszary rynku finansowego”³⁵⁵. Projekt ten nie zawierał jednak niczego, co zwiększyłoby skłonność Polaków do oszczędzania, służyło poprawie struktury przedsiębiorstw lub zapewniało inwestorom realne bezpieczeństwo prawne. Zamiast tego miał on pousuwać różne drobne luki i niespójności, a także niektóre z anachronizmów regulacyjnych w niemal trzydziestu różnych ustawach.

Jego eklektyczny charakter spowodował, że szybko ochrzczono go mianem „warzywniaka”. Określenie to trafnie wskazuje zarówno na zdrowy i racjonalny, jak i mało treściwy charakter zawartych w nim propozycji. Dążyły one na przykład do ułatwienia bankom outsourcingu³⁵⁶, do umożliwienia im prowadzenia działalności maklerskiej bez konieczności ubiegania się o odrębną od bankowej licencję, eliminując tę zbędną barierę biurokratyczną³⁵⁷. Zawierały propozycję otwarcia polskiego rynku kapitałowego na fundusze ETF (*Exchanged Traded Funds*) – finansowe produkty pasywnego inwestowania stosowane na innych rynkach, a na polskim ograniczane niedostosowanymi warunkami regulacyjnymi³⁵⁸. Projekt dążył do utrwalenia tymczasowego rozwiązania wprowadzonego podczas pandemii, polegającego na rezygnacji z zatwierdzenia przez KNF memorandum informacyjnego związanego z ofertą

publiczną papierów wartościowych, co też racjonalizowałyby zasady włączania tych papierów do obrotu, ponieważ zatwierdzenie memorandum może dać inwestorom tylko złudzenie większej ochrony przed ryzykami związanymi z inwestowaniem³⁵⁹.

Przewidywał też nową kategorię dużych (co najmniej 50 mln zł) emisji długoterminowych (mających co najmniej pięcioletni termin wykupu), tzw. obligacji transformacyjnych, które finansować miałyby inwestycje „w energetykę odnawialną, efektywność energetyczną, zapobieganie zanieczyszczeniu powietrza, zrównoważone środowiskowo, wykorzystanie zasobów i gruntów, bioróżnorodność morską i lądową, niskoemisyjny transport, zrównoważone zarządzanie zasobami wodnymi, adaptację do zmian klimatycznych, gospodarkę obiegu zamkniętego oraz budownictwo o niskim zużyciu energii”³⁶⁰. Zakładał rozszerzenie zakresu obowiązków tzw. agenta emisji papierów wartościowych, aby zmotywować pośredników do większego przykładania się do swoich obowiązków³⁶¹. Dążył do przyznania KNF prawa żądania informacji również od tych emitentów, których akcje wycofano z obrotu, poszerzając zakres sankcji administracyjnych nakładanych na uczestników rynku kapitałowego i na tych, którzy przestali już w nim uczestniczyć³⁶². Zwiększał zakres informacji o sankcjach, jakie miałyby zostać udostępnione opinii publicznej³⁶³, i przyznawał instytucjom finansowym, w przypadku których stwierdzono nieprawidłowości, możliwość skorzystania z układu w sprawie warunków nadzwyczajnego złagodzenia sankcji, czyli formy „czynnego żalu”³⁶⁴. Do tego wszystkiego poszerzał podstawy działania KNF przy pomocy elektronicznych kanałów komunikacji³⁶⁵.

O ile każda z tych zmian zmierzała we właściwym kierunku, żadna nie odnosiła się do kwestii pierwszorzędnych. Projekt wyłącznie więc cyzelował szczegóły. Gdyby fundamenty polskiego rynku finansowego były zdrowe, a jego najważniejsze ogniwa działały stabilnie oraz gwarantowały inwestorom bezpieczeństwo prawne, wówczas dokonanie wszystkich tych ulepszeń uznać można byłoby za adekwatne i wystarczające. Nie mogły one jednak dać dużo, gdy tych fundamentów brakuje.

Przy organach ścigania całkowicie nieprzygotowanych do zwalczania przestępstw na rynku finansowym niewiele też mogły zmienić jeszcze inne korekty regulacyjne przewidziane projektem „warzywniaka” i stanowiące bezpośrednio pokłosie afery GetBack, jak poszerzenie zakresu informacji, których od biegłych rewidentów może żądać GPW³⁶⁶, ograniczenie możliwości powierzania zarządzania portfelami TFI podmiotom zewnętrznym³⁶⁷, wymóg uczestnictwa pośrednika posiadającego zezwolenie KNF w sprzedaży klientom detalicznym obligacji w ramach oferty publicznej, czy też nałożenie na emitentów obowiązku publikowania zarówno informacji o zadłużeniu i zaległych zobowiązaniach całej grupy kapitałowej, jak i rocznego sprawozdania finansowego wraz ze sprawozdaniem z badania³⁶⁸.

Nawet na rynku publicznym nieuczciwi emitenci o odpowiedniej wiedzy finansowej mieliby mimo tych zmian wystarczająco dużo sposobów na wykorzystanie posiadanej przewagi informacyjnej do zmylenia nadzorca i inwestorów. Podwyższenie standardów na rynku regulowanym zachęcałoby ich do zejścia do „podziemia regulacyjnego” pozostającego poza zakresem oddziaływania usprawnień i racjonalizacji „warzywniaka”. To również świadczy o tym, że nawet bardzo uzasadnione i wieloaspektowe regulacje niewiele mogą zmienić, gdy główny problem stanowią nie drobne luki i niespójności detali regulacyjnych, lecz niezdolność państwa do egzekwowania zupełnie podstawowych zasad uczciwości kupieckiej.

Ponieważ uchwalenie „warzywniaka” nie jest w stanie fundamentalnie uzdrowić polskiego rynku kapitałowego, znaczenia pierwszoplanowego nie ma i to, że projekt legislacyjny ostatecznie wniesiono do Sejmu w wyraźnie okrojonej formie i to dopiero w czerwcu 2023, zmniejszając tym samym szanse na przyjęcie go do końca kadencji parlamentu³⁶⁹.

Polskiego ekosystemu finansowego nie są też w stanie uzdrowić stworzone w ostatnich latach reguły cywilizujące działanie tzw. crowdfundingu inwestycyjnego, czyli finansowania społecznościowego przedsięwzięć gospodarczych. Unijnym rozporządzeniem z jesieni 2020 r.³⁷⁰ oraz uzupełniającą je ustawą z połowy roku 2022³⁷¹ nałożono na platformy crowdfundingowe obowiązek uzyskania licencji KNF (o ile te nie otrzymały jej wcześniej w innym kraju UE)³⁷², poddając je tym samym nadzorowi tej instytucji. Aby lepiej chronić inwestorów, zobowiązano dostawców tych platform m.in. do przeprowadzania tzw. wstępnego testu wiedzy, a także do przekazywania dodatkowych informacji niedoświadczonym inwestorom i dokonywania symulacji ich zdolności ponoszenia strat³⁷³.

Jednak, poza specyficznym przypadkiem, kiedy operator platformy przyjmuje na siebie funkcję aktywnego zarządzania portfelem pożyczek, jego bezwzględne obowiązki ograniczają się do weryfikacji, czy właściciel projektu inwestycyjnego nie był wcześniej karany i czy nie ma siedziby w jednym z tzw. państw wysokiego ryzyka³⁷⁴. Przepisy nie nakładają natomiast na niego obowiązku prowadzenia ocen kredytowych ani wycen projektów, jakie udostępnia. Gdy więc właściciel projektu inwestycyjnego zatai kluczowe informacje lub po pozyskaniu finansowania będzie postępował sprzecznie z deklaracjami, tylko wobec niego (i ewentualnie osoby trzeciej przygotowującej te informacje) będzie można zgłaszać roszczenia cywilnoprawne³⁷⁵. Wyłącznie one też ponosić będą odpowiedzialność karną, zresztą łagodną, ponieważ maksymalna sankcja za podanie istotnych nieprawdziwych danych lub zatajenie prawdziwych to grzywna do 5 mln zł lub 5 lat pozbawienia wolności³⁷⁶.

Z reguły przyjmuje się, że regulacja nie powinna iść dalej, ponieważ byłaby zbyt kosztowna dla objętych nią usługodawców, a jednocześnie wyłącznie inwestorzy powinni ponosić ryzyko związane z podejmowanymi przez siebie decyzjami inwestycyjnymi. Rozumowanie to w pełni zasadne jest jednak tylko wówczas, gdy inwestor ma bieżący dostęp do kompleksowych, prawdziwych informacji na temat sytuacji oraz planów autora projektu inwestycyjnego, a także na temat przebiegu ich realizacji. Gdy brakuje mechanizmów wymuszenia takiej skrupulatności, w praktyce wyłącznie instytucjonalni udziałowcy lub pożyczkodawcy mogą podjąć skuteczne działania zapobiegające negatywnym konsekwencjom asymetrii informacji, a i to nie zawsze. Indywidualni są całkowicie pozbawieni niezbędnych narzędzi, co wręcz prowokuje nadużycia szkodzące nie tylko im, ale również organizatorom rynku i innym emitentom.

Dla bezpieczeństwa inwestorów indywidualnych i ich zaufania do rynku bardzo ważna jest też odpowiednia edukacja finansowa. Tymczasem podejmowane dotychczas inicjatywy służące temu celowi mają mocno fragmentaryczny charakter. Nie są też odpowiednio nagłaśniane, co ma związek z ich relatywnie niewielkimi budżetami.

Stanowi to szczególny paradoks, ponieważ rząd dysponuje odpowiednimi środkami zbieranymi od kilku lat na ten cel, którymi jednak nie potrafi dysponować. Kiedy jesienią 2018 r. uchwalano ustawę stanowiącą bezpośrednią reakcję na aferę GetBack, umieszczono w niej przepis przewidujący utworzenie przy Rzeczniku Finansowym Funduszu Edukacji Finansowej (FEF). Jako źródło jego finansowania wskazano niektóre kary nakładane przez Komisję Nadzoru Finansowego i UOKiK. Utworzono Radę Funduszu, w skład której weszli przedstawiciele organów państwowych związanych z rynkiem finansowym. Jednak z jego środków, które na koniec roku 2021 sięgnęły wysokiej kwoty 105,6 mln zł³⁷⁷, nie została sfinansowana jakakolwiek kampania edukacyjna. W sprawozdaniu ze swojej działalności za rok 2021 Rzecznik Finansowy wskazał co prawda, że „przygotował poprawione założenia pierwszej kampanii edukacyjnej realizowanej ze środków Funduszu oraz projekt uchwały w tej sprawie”³⁷⁸, jak jednak zaraz dodał, „z uwagi na wątpliwości prawne dotyczące dopuszczalności dokonywania wydatków z Funduszu na realizację ustawowych zadań z zakresu edukacji finansowej oraz stanowisko wynikające z opinii Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej nie dokonywano wydatków z Funduszu”³⁷⁹.

Wkrótce projekty uchwał Rzecznika Finansowego w sprawie edukacji finansowej straciły znaczenie, ponieważ ustawa uchwalona w roku 2022 zupełnie zmieniła formułę FEF, oddając go do dyspozycji Ministra Finansów³⁸⁰. Choć to rozwiązało wcześniejsze wątpliwości prawne, stworzyło nowe, innego rodzaju: czy istnienie złożonej z urzędników różnych instytucji publicznych Rady Edukacji Finansowej

wystarczy, by środki te zostały wykorzystane efektywnie? Ministerstwo Finansów, które formalnie inicjuje prace regulacyjne względem sektora finansowego, znane jest z pasywności w tym zakresie, zapewne wynikającej ze skoncentrowania jego decydentów na zagadnieniach związanych z zupełnie innymi zagadnieniami: podatkach i budżecie państwa. Czy to samo ministerstwo, nie stanowiąc wysokiej klasy ośrodka eksperckiego w zakresie regulacji sektora, będzie w stanie dobrze wykonać jeszcze trudniejsze zadanie efektywnego wydania dużej puli środków na edukację finansową polskiego społeczeństwa?

Giełdowa flauta

Przed spadkami na światowych giełdach w roku 2022 na wielu parkietach, w tym GPW w Warszawie, odnotowywano solidne wzrosty. Polska giełda do udanych mogła zaliczyć rok 2020. W rocznym sprawozdaniu zarządu jej prezes Marek Dietl podkreślił, że „ekspansywna polityka monetarna zachęciła do powrotu inwestorów indywidualnych. Ich udział w obrotach akcjami na Rynku Głównym wzrósł z 12% w 2019 r. do 25% w 2020 r. Oznacza to, że zainwestowali na giełdzie w jeden rok niemal tyle, ile w latach 2017–2019 łącznie. Pojawili się również nowi inwestorzy – liczba rachunków maklerskich wzrosła o blisko 85 tysięcy”³⁸¹.

GPW kontynuowała korzystny trend również w roku 2021. Odnotowano wtedy, jak zapisano w sprawozdaniu zarządu za ten rok, „wzrost liczby rachunków inwestycyjnych o blisko 45 tys. (+3,4% r/r) i znaczący udział inwestorów indywidualnych w obrotach, który wyniósł 22% w obrotach akcjami na Głównym Rynku oraz 88% w obrotach akcjami na NewConnect. To wszystko wpłynęło na polepszenie wyników finansowych i wzrost kapitalizacji spółek krajowych notowanych na obu parkietach GPW. [...] Przełożyło się to na rekordowe wartości wielu indeksów giełdowych”³⁸².

Rok 2022 przyniósł odwrócenie tego trendu, pogłębiając słabości rynku akcji widoczne już przed pandemią. Liczba debiutów obniżyła się o połowę w porównaniu z rokiem wcześniejszym (spadek z 16 spółek w roku 2021 do 8 na Rynku Głównym i z 32 spółek do 16 na NewConnect)³⁸³, przy czym po raz pierwszy w historii wszystkie spółki debiutujące na Rynku Głównym przeszły do niego z NewConnect, a tylko jedna z nich przy tej okazji wyemitowała nowe akcje, na zupełnie symboliczną kwotę 40 mln zł. Spektakularnie obniżyła się kapitalizacja spółek krajowych na Rynku Głównym – z 701 mld zł do 575 mld zł³⁸⁴. W ślad za pogorszeniem najważniejszych parametrów rynkowych poszły indeksy giełdowe. Przeciwno giełdzie zadziały nawet konsekwencje jednej z głównych przyczyn wzrostów we wcześniejszych dwóch

latach, czyli giełdowego debiutu Allegro, do którego doszło w październiku 2020 r. Po spektakularnych zwyczajach cen jego akcji w pierwszych tygodniach po debiucie, później ich kurs stopniowo się obniżał, osiągając na koniec roku 2022 poziom o 40% niższy, niż wynosiła cena emisyjna w IPO (odpowiednio 25,1 zł i 43 zł).

Choć pierwsze miesiące roku 2023 okazały się lepsze, poprawa ta nie wynikała z żadnych strukturalnych przyczyn pozwalających na trwałą poprawę konkurencyjności polskiej giełdy względem innych rynków. Kapitalizacja Rynku Głównego na koniec I kwartału 2023 r. wzrosła nieznacznie, do 584 mld zł (z – przypomnijmy – 575 mld zł trzy miesiące wcześniej), a wartość obrotów w transakcjach sesyjnych była porównywalna do nacechowanego niepewnością geopolityczną II kwartału 2022 r. (odpowiednio 70 i 65 mld zł)³⁸⁵. Główny indeks GPW, WIG, urósł, jednak nie było to w stanie zmienić jego gorszych wyników w porównaniu z indeksami giełd mogących stanowić konkurencję dla warszawskiej. Trend ten jest immanentnie związany z okresem „dobrej zmiany” i lansowaną w tym czasie polityką gospodarczą opartą na budowie państwowych „czempionów” oraz syndromem Flipa i Flapa.

W okresie od końca czerwca 2015 r., kiedy w Polsce rynki zaczęły poważnie brać pod uwagę perspektywę „dobrej zmiany”, do końca I kwartału 2023 r., czyli przez okres prawie ośmiu lat, najszerzy indeks warszawskiej giełdy, WIG, urósł zaledwie o 9,9%³⁸⁶. W tym samym okresie amerykański S&P500 zwiększył się o 99,2%, a niemiecki DAX o 42,8%³⁸⁷. ATX, główny indeks zbliżonej do polskiej giełdy pod względem kapitalizacji i liczby notowanych spółek Wiener Börse w Wiedniu, urósł ponad trzykrotnie bardziej niż WIG (o 33,1%)³⁸⁸, podczas gdy spodziewać by się można, że to właśnie w Polsce – przy jej szybko rozwijającej się gospodarce i mniejszej dostępności kapitału niż na najbardziej rozwiniętych rynkach – inwestycje kapitałowe przyniosą wyższe zyski, a to z kolei znajdzie odzwierciedlenie we wzrostach głównych indeksów giełdowych.

Rzeczywistość okazała się inna ze względu na słabość zarówno popytu na instrumenty udziałowe, jak i małą podaż spółek mogących je zaoferować. Pierwszy z tych problemów wynika z odpływu z giełdy środków po „rozbiarach OFE” i niezdolności trzeciofilarowych programów emerytalnych do wypełnienia powstałej w ten sposób luki. Drugi ma związek z rolą odgrywaną na GPW przez gospodarczych Flapów.

„Rozbiory OFE” rozpoczęły się na wiosnę 2011 r., kiedy w następstwie zawirowań spowodowanych globalnym kryzysem finansowym obniżono z 7,3% do 2,3%³⁸⁹ wysokość składki przekazywanej do tych funduszy. Podcięto to giełdzie skrzydła, skokowo zmniejszając trafiający na nią strumień kapitału. Problem ten pogłębiło całkowite zamowanie dopływu pieniędzy do OFE w grudniu 2013 r. i wprowadzenie mechanizmu suwaka nakazującego im wycofywanie z GPW pieniędzy zgromadzonych na kontach

uczestników na dziesięć lat przed osiągnięciem przez nich wieku emerytalnego³⁹⁰. Brak skompensowania tego trendu porównywalnym dopływem kapitału z innych źródeł musiał doprowadzić do niedotlenienia organizmu giełdy.

Z kolei rolę gospodarczych Flapów najwyraźniej widać po zachowaniu indeksu WIG-20, w którego portfelu spółki Skarbu Państwa zajmują szczególnie prominentne miejsce: na koniec roku 2022 ich udział w nim przekraczał 57%, a spośród sześciu największych spółek pięć kontroluje państwo. Biorąc pod uwagę to, o czym mowa była wcześniej – upartyjnienie, karuzelę kadrową, nieprzestrzeganie zasad ładu korporacyjnego gospodarczych Flapów – nie powinno dziwić, że od połowy roku 2015 do końca I kwartału 2023 WIG-20 stracił (i to tylko nominalnie) ponad 24%³⁹¹.

Na te specyficzne dla polskiej giełdy słabości nakładają się inne, bardziej uniwersalne, zwłaszcza trend delistingu, czyli wycofywania notowanych firm, związany z tym, że giełda ułatwia pozyskiwanie kapitału, jednak obecność na niej wiąże się też z rozproszeniem akcjonariatu i zwiększoną przejrzystością informacyjną. Jednocześnie rozwój rynku otworzył przed spółkami poszukującymi finansowania szereg dodatkowych kanałów jego pozyskiwania, z funduszami *private equity* na czele. W konsekwencji firmy łatwo mogą pozyskać niezbędne środki poza giełdą. W polskich warunkach o sile oddziaływania tych zmian dobitnie świadczy fakt, że liczba podmiotów opuszczających Główny Rynek GPW przewyższa liczbę tych wchodzących na niego, w wyniku czego na koniec I kwartału 2023 r. było tam notowanych o prawie 15% spółek mniej niż na koniec roku 2015 (spadek z 487 do 416).

Rządzącym bardzo trudno przychodzi wyciąganie prawidłowych wniosków ze wszystkich tych faktów. Wprawdzie to w dużej mierze z myślą o pierwszym z wymienionych problemów – perspektywie odpływu pieniędzy gromadzonych w OFE – utworzone zostały Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK), jednak relatywnie niewielka wysokość składek kierowanych do tych programów powoduje, że nie są one w stanie istotnie zwiększyć strumienia finansowania trafiającego na GPW. Wszystkie aktywa PPK (czyli nie tylko polskie akcje) zwiększyły się na przestrzeni roku 2022 do 12 mld zł (z 7,7 mld zł rok wcześniej)³⁹². Tymczasem OFE w bardzo dobrym dla polskiej giełdy roku 2021 powiększyły wartość portfela polskich akcji do 152,9 mld zł (o 38,3 mld zł więcej niż rok wcześniej), by na koniec kolejnego roku – tym razem dla giełdy mocno nieudanego – doświadczyć ich redukcji do poziomu 123,4 mld zł³⁹³. Innymi słowy, PPK nie stanowią skutecznej przeciwwagi ani znaczącego uzupełnienia dla oddziaływania OFE. Wraz z przechodzeniem na emeryturę kolejnych roczników członków OFE odpływ kapitału z GPW będzie przybierał na sile, co nie może pozostać bez wpływu na wycenę notowanych tam walorów.

Wszystkie te czynniki, a także afery i wysokie koszty zarządzania działały w ostatnich latach również na niekorzyść Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych, które w pierwotnym zamyśle miały stać się głównymi wehikułami bezpiecznego zbiorowego inwestowania. Między początkiem roku 2015 a początkiem 2022 r. wartość ich aktywów netto wzrosła prawie o 21% – z 267 mld do 322 mld zł³⁹⁴ – czyli o średnio niemal 3% rocznie. Przez ten sam okres PKB rósł realnie o około 1% rocznie szybciej. A zatem już przed nadejściem bardzo dla giełdy i funduszy inwestycyjnych trudnego roku 2022 – kiedy nie miała grupa TFI zanotowała około dwudziestoprocentową przecenę, czemu towarzyszył wyraźny spadek wartości ich aktywów netto – w praktyce rola tych instytucji finansowych malała, i to mimo wsparcia, jakie zapewnił im napływ środków z PPK.

Banki i rząd z rękami w cudzych kieszeniach

W okresie transformacji ustrojowych poprzedzającym „dobrą zmianę” rentowność polskich banków pozwoliła im wejść do światowej awangardy innowacji w zakresie komunikacji z klientami i świadczonych im usług. Dała też sektorowi stabilność i odporność, czemu w dużej mierze Polska zawdzięczała łagodne przejście przez globalny kryzys finansowy z końca pierwszej dekady XXI w.

Za czasów „dobrej zmiany” rentowność instytucji kredytowych postrzegana jednak zaczęła być przez polityków jako problem i dodatkowe źródło środków możliwych do przejęcia na wybrane przez rząd cele, co szło ręką w rękę z ideologią repolonizacyjną, o której mowa była w rozdziale 1.

Wprzęgnięcie sektora bankowego w maszynę polityki nie miało poprawić jego efektywności ani zwiększyć uczciwości praktyk rynkowych. Doprowadziło wręcz do odwrotnej reakcji, zmuszając instytucje będące obiektem takiego oddziaływania do przerzucania powstałych w ten sposób kosztów na klientów tam, gdzie tylko mimo presji władz pozwalała im na to sytuacja rynkowa.

Pierwszym z serii działań składających się na ten proces było wprowadzenie podatku bankowego (podatku od niektórych instytucji finansowych)³⁹⁵, czyli swego rodzaju domiaru kłócaącego się z wytyczną powszechności opodatkowania. Pojawił się on na początku „dobrej zmiany” nie dlatego, że banki płacą niski podatek dochodowy, lecz mimo tego, że płacą go więcej niż inne branże. Dla przykładu, w bardzo trudnym roku 2020, który sektor ten zakończył ujemnym wynikiem finansowym netto, instytucje kredytowe wpłaciły 4,1 mld zł z tytułu podatku CIT, a rok później ich

wpłaty do Skarbu Państwa z tego tytułu zwiększyły się do 6,1 mld zł³⁹⁶. Oprócz tego podatek bankowy kosztował je 4,5 mld zł w 2020 r. oraz 4,7 mld zł w 2021 r.³⁹⁷

Ponieważ przepisy podatkowe nie pozwalają uznać zapłaconego podatku od niektórych instytucji finansowych za koszt uzyskania przychodu na potrzeby CIT, w istocie jego podatnicy stali się obiektem podwójnego opodatkowania. Płacą zresztą CIT i podatek bankowy również od wpłat dokonywanych na Bankowy Fundusz Gwarancyjny (BFG), czyli instytucję gwarantującą depozyty oraz finansującą restrukturyzację banków zagrożonych upadłością. Wartość tych wpłat jest przy tym niebagatelna. O ile jeszcze w roku 2010 wynosiła tylko 0,3 mld zł, za czasów „dobrej zmiany” regularnie sięgała ponad 2 mld zł rocznie, w szczególności dla banków trudnym roku 2020 dochodząc do wartości 3,2 mld zł (w kolejnym wyniosła 2,3 mld zł)³⁹⁸.

Wszystkie te koszty obniżały wynik finansowy sektora, który w roku 2020 przybrał wartość ujemną (-0,3 mld zł)³⁹⁹. W kolejnym był on już co prawda dodatni (6 mld zł), jednak jego poziom pozostawał o ponad połowę niższy niż jeszcze w roku 2019 (13,8 mld zł)⁴⁰⁰.

W ślad za malejącymi zyskami drastycznie pogorszył się tzw. wskaźnik rentowności aktywów (ROA) sektora bankowego, czyli stosunek zysku netto do wartości jego aktywów. Ma to znaczenie dlatego, że rentowność aktywów przekłada się nie tylko na zyski akcjonariuszy, ale również atrakcyjność firmy dla potencjalnych inwestorów. W roku 2015, czyli przed późniejszymi zmianami regulacyjnymi, wskaźnik ten znajdował się na poziomie 0,7⁴⁰¹. Pięć lat później, w roku 2020, załamał się on do katastrofalnie niskiego 0,01⁴⁰². Wartość z roku 2021 (0,24) wciąż oznaczała niemal trzykrotnie gorszy rezultat niż na początku „dobrej zmiany”⁴⁰³.

W okresie pandemii pogorszyła się nie tylko relacja zysku sektora bankowego do aktywów, ale również jakość tych ostatnich. I pod tym względem banki padły ofiarą polityki. Ponieważ kredyty stanowią ich aktywa, od ich wartości płacą podatek bankowy. Kredyty udzielane przez banki są więc dodatkowo opodatkowane przez państwo. Podatek bankowy nie obejmuje natomiast skarbowych papierów wartościowych⁴⁰⁴, zachęcając tym samym instytucje kredytowe do ich kupowania. W okresie pandemii, gdy Skarb Państwa i państwowe fundusze pozabudżetowe wyemitowały olbrzymią ilość długu publicznego, mechanizm ten stanowił silny bodziec dla sektora do zakupu tego długu, czyli do finansowania rządu.

O ile w latach 2019–2021 należności banków od przedsiębiorstw z sektora niefinansowego (tzw. portfel B) zwiększyły się tylko o nieco ponad 0,5% (z 384 mld zł do 386 mld zł)⁴⁰⁵, ekspozycja na papiery dłużne emitowane przez rząd wzrosła o prawie 18% (z 334 mld zł w grudniu 2019 r. do 394 mld zł dwa lata później)⁴⁰⁶. Innymi słowy akcja kredytowa względem gospodarki znajdowała się w stagnacji,

w przeciwieństwie do finansowania nowych emisji długu rządowego. Zmiany tej nie można przy tym złożyć na karb tymczasowych, nadzwyczajnych okoliczności, ponieważ wartość państwowych papierów dłużnych posiadanych przez instytucje kredytowe rosła dynamicznie już przed pandemią; jedynie między rokiem 2017 a 2019 zwiększyła się o prawie 23% (z 272 mld zł do 334 mld zł)⁴⁰⁷.

Gdy w roku 2022 wzrost stóp procentowych przyniósł bankom większe przychody odsetkowe, a więc i zysk, kosztem rosnących wydatków osób płacących wyższe odsetki od zaciąganych kredytów, wdrożono kolejny mechanizm podporządkowania banków rachubie politycznej. Celem wakacji kredytowych, które w latach 2022 i 2023 otrzymali posiadacze hipotecznych kredytów złotych zaciągniętych na własne potrzeby mieszkaniowe, nie było przeciwdziałanie fali niewypłacalności kredytobiorców, lecz logika wyborcza, skoro wprowadzono je w warunkach dobrej jakości portfela kredytowego i negatywnych realnych stóp procentowych. Wakacje kredytowe wyjaśnić więc można wyłącznie chęcią zaskarżenia sobie przez rządzących przychylności grupy elektoratu zyskującej na uruchomionej w ten sposób re-dystrybucji od instytucji kredytowych do części ich klientów.

Negatywną stroną wszystkich tych działań stanowi nie tylko obniżenie rentowności sektora bankowego. Zaburzają one też funkcjonowanie podstawowych relacji ekonomicznych, których fundamentem zawsze powinna być odpowiedzialność za długi. Zwłaszcza w społeczeństwie skorym do życia na kredyt interwencje polityków mające zmodyfikować te relacje na podstawie niezwiązanych z nimi motywów wyborczych nie mogą stworzyć fundamentów, na których opierają się rozwinięte gospodarki. Powszechna akceptacja takich ingerencji wynika z janosikowej logiki, według której należy odebrać bankom część zysków dlatego, że oferując klientom warunki umów, wykorzystują swoją przewagę. Jak się powszechnie przyjmuje, zawierane w ten sposób umowy nie są uczciwe.

Choć we wniosku tym jest trochę prawdy, pamiętać należy, że zapobieganie takiej relacji odbywać się powinno nie poprzez arbitralne decyzje motywowane wyłącznie chęcią zdobycia poparcia w kolejnych wyborach, lecz w wyniku prawidłowego stosowania prawa konsumenckiego przez właściwe instytucje państwowe na czele z UOKiK. Tymczasem w Polsce z egzekwowaniem reguł mających chronić konsumentów nie jest dobrze, a indolencja rządu w tym zakresie doszła do punktu, w którym nie tylko podkopane zostały fundamenty instytucji kluczowych dla całego rynku finansowego, ale też pogłębiony został paraliż sądownictwa.

Dzieje się tak zwłaszcza za sprawą narastającego problemu tzw. kredytów frankowych. Wygenerowany on został co prawda przez sam sektor bankowy na skutek

praktyk naruszających interesy konsumentów, jednak narósł do olbrzymich rozmiarów w wyniku braku niezbędnej do jego przecięcia interwencji prawodawcy.

Gdy kilkanaście lat temu pojawiły się kredyty w walutach obcych, zwłaszcza frankowe, pokusie zarabiania na nich oparły się tylko trzy banki. Dwa z nich – Pekao S.A. i ING Bank Śląski – unika walutowych kredytów mieszkaniowych, ponieważ ich zagraniczni właściciele na innych rynkach doświadczyli konsekwencji zadłużania się społeczeństwa w innej walucie niż ta, w której ono zarabia. Trzeci zaś – Bank Zachodni – zawdzięczał to ostrożności ówczesnego prezesa, Jacka Ksenia. Pozostałe mniej uwagi zwracały na ryzyka związane z walutowymi kredytami hipotecznymi, dużo większą natomiast przywiązywały do ich wyższej dochodowości. W konsekwencji w roku 2008 udział kredytów indeksowanych lub denominowanych we franku szwajcarskim we wszystkich hipotecznych wyniósł prawie 69%.

Trzy banki unikały ekspozycji na kredyty walutowe z powodu tego, co dzieje się z ich portfelem w przypadku dekonjunkury, która – zgodnie z logiką cyklu gospodarczego – prędzej czy później musi nastąpić. Zawsze wtedy rynki finansowe pozbywają się mniej pewnych walut, zastępując je bezpieczniejszymi aktywami, takimi jak frank szwajcarski. Wpływa to negatywnie na kurs waluty mniej stabilnej do tej, w której zaciągnięto kredyty, a w konsekwencji na zdolność kredytobiorców do spłaty swoich zobowiązań. W przypadku głębokiej dekonjunkury, jaka na przykład miała miejsce na Węgrzech w trakcie globalnego kryzysu finansowego lat 2008–2009, zmiana ta może wywołać bardzo daleko idące konsekwencje gospodarcze.

W Polsce jednak nie doszło do tak poważnych następstw, a problem kredytów frankowych nabrzmiał wyłącznie z powodu sposobu redagowania przez banki hipotecznych umów kredytowych, zwłaszcza klauzul przeliczeniowych określających kurs rozliczeń. Początkowo nikt nie przywiązywał do tej kwestii dużej wagi, mimo że prawnicy kredytobiorców zaczęli ją podnosić krótko po skokowym umocnieniu się franka szwajcarskiego w wyniku globalnego kryzysu gospodarczego. Władze przyjęły, że sprawę załatwi stworzenie możliwości spłaty zobowiązań bezpośrednio w walucie kredytu, czemu służyła uchwalona w roku 2011 ustawa antyspreadowa⁴⁰⁸.

Problem sprzeczności klauzul przeliczeniowych z przepisami dotyczącymi nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich jednak nie zniknął⁴⁰⁹. Według kluczowych pod tym względem reguł unijnych klauzula przeliczeniowa nie może wiązać konsumenta, jeśli jest nieuczciwa, czyli abuzywna. Gdy sąd stwierdzi taki jej charakter, niejako znika ona z umowy, a jeśli wyrwy powstałej w ten sposób nie da się wypełnić odpowiednimi przepisami ustawowymi, cała umowa powinna upaść, bo sposób przeliczania waluty ze swojej natury stanowi jedno z jej najważniejszych postanowień. Z kolei upadek umowy rodzi konieczność zwrócenia sobie przez

strony tego, co wcześniej od siebie uzyskały, na zasadzie bezpodstawnego wzbogacenia. Bank powinien oddać wpłacone przez kredytobiorcę raty, a ten ostatni środki wypłacone mu na początku umowy, ale bez jakiegokolwiek oprocentowania.

Aż do roku 2019 sądy starały się unikać tego niekorzystnego dla kredytodawców scenariusza, uzupełniając umowy w przypadku stwierdzenia abuzywności klauzul przeliczeniowych⁴¹⁰. W sprawie *Dziubak*⁴¹¹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził jednak sprzeczność takiego zabiegu z prawem unijnym, a późniejsze orzecznictwo Sądu Najwyższego wyraźnie wsparło ten trend⁴¹². W konsekwencji szybko zaczęła rosnąć liczba spraw sądowych, w których dochodziło do unieważnienia umów kredytowych, ze wszystkimi tego negatywnymi dla banków konsekwencjami.

To z kolei oznaczało, że problem nabrał znaczenia systemowego, a to ze swojej natury wymaga systemowych rozwiązań. Zamiast jednak ich szukać, zamiast za nimi lobbować, sektor bankowy okopał się na pozycjach pryncypialnego sprzeciwu wobec utrwalającej się bardzo korzystnej dla kredytobiorców frankowych linii orzeczniczej. Wynikało to zapewne z wiary w możliwość zmiany tej linii, do czego zachęcać mogły zwłaszcza korzystne dla banków rozstrzygnięcia wyspecjalizowanego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie⁴¹³. Koncentrując się na argumentach ekonomicznych, dotyczących dramatycznych konsekwencji, jakie dla stabilności sektora miałyby zaakceptowanie nieoprocentowanego kredytu jako sankcji za naruszenie praw konsumentów, banki nie chciały przyjąć do wiadomości, że dla sądów rozstrzygających pojedyncze sprawy systemowe uwarunkowania ekonomiczne nie mają kluczowego znaczenia. Aby nie doszło do „istotnego zachwiania stabilności polskiego systemu finansowego, a w wysoce prawdopodobnym scenariuszu – w efekcie nawet do jego załamania”, przed czym w swoim stanowisku w jednej ze „spraw frankowych” rozpatrywanych przez TSUE ostrzegał przewodniczący KNF⁴¹⁴, zadziałać musiałby nie sąd, lecz prawodawca. Ten jednak nie był tym zainteresowany, z opłakanymi konsekwencjami dla banków, sądów, a w konsekwencji dla całego społeczeństwa.

Jak odbudować ekosystem?

Uleczenie chorego polskiego systemu finansowego wymaga zastosowania innej kuracji wobec sektora bankowego, a innej wobec rynku kapitałowego. Zacznijmy od tego pierwszego, po pierwsze dlatego, że jego problemy łatwiej jest rozwiązać, a po drugie z powodu szczególnie doniosłej roli, jaką odgrywa na rynku finansowym.

Drażący polskie banki problem kredytów frankowych można byłoby wyeliminować przy pomocy jednej, mało skomplikowanej ustawy, postępując zgodnie

z wypowiedzią Trybunału Sprawiedliwości UE, którą sformułował on niemal dekadę temu i kilkakrotnie później powtórzył. W sprawie dotyczącej możliwości ochrony przed unieważnieniem umowy kredytowej zawierającej klauzulę abuzywną przyznał mianowicie, że taka możliwość istnieje, czyli darmowy kredyt nie jest jedyną dopuszczalną konsekwencją abuzywności kluczowych postanowień umowy z kredytobiorcą konsumentem. Zastrzegł jednak, że utrzymanie jej w mocy może nastąpić tylko, jeśli dojdzie do zastąpienia: „nieuczciwego warunku [...] przepisem [dyspozytywnym] [...] w zakresie, w jakim dostarcza on rozwiązania, dzięki któremu umowa może dalej obowiązywać [...] i wciąż wywoływać wiążące skutki względem stron”⁴¹⁵.

Dyspozytywne są te uregulowania ustawowe, które znajdują zastosowanie, jeśli żadna ze stron umowy temu się nie sprzeciwi. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości jasno potwierdza⁴¹⁶, że uregulowanie ustawowe rozwiązujące problem kredytów frankowych mogłoby się sprowadzać już do nakazania bankom, aby te zaoferowały konsumentom posiadającym walutowe umowy hipoteczne zawierające abuzywne klauzule przeliczeniowe zmiany na przyszłość sposobu przeliczenia raty kredytu na średni kurs NBP i rozliczenia według niego rat już zapłaconych. Gdyby kredytobiorca sprzeciwił się zawierającej takie rozwiązanie ofercie banku w określonym ustawowo terminie, nie mogłoby ono zostać zastosowane. Natomiast sądy z pewnością mniej chętnie niż obecnie orzekałyby wówczas nieważność umowy, skoro bank zaoferował klientowi rozwiązanie przywracające równowagę między jej stronami, ten jednak je odrzucił.

Tylko takie rozwiązanie problemu kredytów frankowych mogłoby skutecznie wymusić na bankach podjęcie działań zmierzających do kompleksowego usunięcia obecnie najważniejszego problemu ich sektora. Pozwalałoby rozwiązać rezerwy tworzone na pokrycie kosztów przegrywanych spraw sądowych. Ponieważ eliminowałoby niepewność prawną, zwiększyłoby wyceny banków. Do sądów przestałyby napływać kolejne tysiące spraw frankowych.

Koszty z tym związane byłyby dla sektora jeszcze łatwiejsze do udźwignięcia, gdyby modyfikacji uległ również sposób naliczania i przeznaczenie podatku bankowego. Jak była o tym mowa wcześniej, oprócz CIT i podatku sektorowego banki dokonują jeszcze wpłat na rzecz BFG. Zapewnia to stabilność całemu systemowi, przeciwdziałając panice depozytariuszy, gdy któreś jego ogniwo staje się zagrożone upadłością. Jest to więc forma obowiązkowego ubezpieczenia całego społeczeństwa przed konsekwencjami błędów w zarządzaniu niektórymi instytucjami kredytowymi. Stanowi koszt, który musi ponieść bank, aby uzyskać przychód, i przed którym nie może uciec.

Jednak składki na prowadzone przez BFG fundusze gwarancyjny i przymusowej restrukturyzacji nie stanowią obecnie kosztu uzyskania przychodu na potrzeby

CIT⁴¹⁷. Banki odprowadzają też od ich wartości podatek sektorowy, mimo że nie sposób tych wpłat uznać za aktywa, którymi mogą one dysponować. Ostatecznie więc na skutek nielogicznych przepisów sektor został podwójnie opodatkowany od wartości, która ani nie jest jego dochodem, ani nie stanowi jego aktywów. Uznanie tych wpłat za koszt uzyskania przychodu pomniejszający podstawę opodatkowania CIT oraz zmniejszający podstawę opodatkowania podatkiem sektorowym nie tylko przywracałoby koncepcyjną spójność opodatkowaniu tego sektora, ale również obniżało płacone przez niego daniny, których ciężar wzrósł już do niespotykanego w innych branżach poziomu. Sprawiedliwy system podatkowy nie powinien być oparty na takich podstawach ani wywoływać takich skutków.

Choć podatki sektorowe są z natury wadliwe, ponieważ kłócą się z zasadą powszechności opodatkowania, ich istnienie ma sens wtedy, kiedy nadzwyczajna danina trafia na nadzwyczajne potrzeby sektora, w którym jest pobierana. Tymczasem podatek od niektórych instytucji finansowych nie jest przeznaczony na poprawę funkcjonowania tego sektora, choć mógłby i powinien być kierowany na ten właśnie cel.

O jednym sposobie jego realizacji mowa będzie w kolejnym rozdziale: chodzi o sfinansowanie przygotowania i przeprowadzenia procesu pełnej dematerializacji złotówki. Inny stanowi odbudowa fundamentów rynku kapitałowego, na co składać się powinny dwa bardziej szczegółowe zadania. Pierwsze to pokrycie kosztów zapewnienia bezpieczeństwa prawnego na tym rynku. Drugim jest wsparcie rozwoju zdecentralizowanych form aktywności inwestorów indywidualnych, aby obniżyć koszty transakcyjne, które z natury są wyższe niż tam, gdzie działają inwestorzy instytucjonalni. Obydwie te kwestie po kolei wymagają wyjaśnienia.

Ponieważ ściganie przestępstw na rynku finansowym wymaga specjalistycznej wiedzy i kompetencji, zadanie to powierzone powinno zostać wyspecjalizowanemu pionowi o kompetencjach prokuratorskich, wyposażonemu w odpowiednią technologię i wiedzę oraz opłacanemu w sposób pozwalający na przyciągnięcie i zatrzymanie wysokiej klasy specjalistów. Powszechnie przyjmuje się, że kompetencje prokuratorskie względem sektora finansowego realizować powinny powszechne jednostki prokuratury, mimo że doświadczenie aż nadto potwierdziło brak ich niezbędnej wiedzy, narzędzi i zaangażowania w zwalczanie przestępczości finansowej. Tymczasem wszystkie te słabości wyeliminować można, powierzając tego rodzaju uprawnienia względem przestępstw przeciwko rynkowi finansowemu KNF. Wówczas realizowane byłyby one przez nadzorcę rynku, posiadającego najszerze zrozumienie sposobu jego działania i występujących na nim nieprawidłowości oraz najbardziej zainteresowanego ich jak najszybszą eliminacją.

Rozwiązanie to nie byłoby zresztą bezprecedensowe, ponieważ analogiczne zastosowano względem Instytutu Pamięi Narodowej, któremu również przyznano kompetencje śledcze⁴¹⁸. W sektorze finansowym prowadziłyby ono do powstania w ramach KNF grupy prokuratorów uprawnionych do prowadzenia postępowań karnych, powoływanych i odwoływanych przez Prokuratora Generalnego na wniosek Przewodniczącego KNF. Zmiana ta zapewniłaby pionowi ścigania pełen dostęp do wiedzy posiadanej przez organ nadzorczy oraz niezbędną dynamikę wynikającą z większej determinacji kierownictwa KNF do przeciwdziałania i ścigania przestępstw na szkodę uczestników rynku finansowego. Miałaby dużo głębszy sens praktyczny niż obecny udział przedstawiciela ministra właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych w składzie KNF.

Ze zmianami instytucjonalnymi i dofinansowaniem działań sektorowych organów ścigania powiązane powinny zostać modyfikacje usprawniające postępowania karne dotyczące przestępstw wobec rynku finansowego, w przypadku których szybkie osądzenie przestępców ma absolutnie kluczowe znaczenie dla zapewnienia zaufania do tego rynku. Temu służyłoby wskazanie tylko niektórych, wyspecjalizowanych wydziałów sądów karnych jako właściwych do rozpoznawania tego rodzaju spraw i zadbanie, by referaty zajmujących się nimi sędziów nie pękały w szwach od innych postępowań. Z kolei wprowadzenie zaproponowanych w rozdziale 8 zmian dotyczących biegłych sądowych pozwalałoby uniknąć częstej obecnie sytuacji spowalniania procesów ze względu na brak ekspertów lub niską jakość ich opinii.

Zwiększenie skuteczności i szybkości działania wymiaru sprawiedliwości uzupełnione powinno zostać o modyfikację zasad odpowiedzialności karnej za przestępstwa na rynku finansowym. Jak była o tym mowa wcześniej, w połowie marca 2023 r. w życie weszła nowelizacja kodeksu karnego, która zaostrzyła do 25 lat pozbawienia wolności maksymalną sankcję za oszustwa o wartości powyżej 10 mln zł. Jednak z istoty przestępstwa tego rodzaju wynika, że dojść do niego może dopiero, kiedy da się udowodnić, że pokrzywdzony został skłoniony do niekorzystnego rozporządzenia mieniem, czyli – w pewnym uproszczeniu – gdy piramida finansowa zaczyna już upadać. Ściganie na tej podstawie nie może natomiast nastąpić na wcześniejszym etapie, kiedy jej organizatorzy dopiero przyciągają klientów, obiecując im znaczne zyski.

Przeciwdziałać temu można poprzez przyjęcie, że sankcji takiej jak obecnie za oszustwo podlega ten, kto wprowadza do obrotu instrument finansowy, poświadczając nieprawdę co do okoliczności faktycznych mogących mieć znaczenie dla dochodzenia roszczeń z tego instrumentu. W takim przypadku działania nieuczciwych emitentów oraz „naganiaczy” ścigane byłyby jako przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, a nie przestępstwa przeciwko mieniu. Pozwalałoby to

organom ścigania – prokuratorom KNF – podejmować działania na dużo wcześniejszym etapie rozwoju piramidy finansowej.

Dla poprawy bezpieczeństwa rynku i zaufania do niego istotne byłoby również objęcie nadzorem KNF także tej jego części, na której działają podmioty inne niż instytucje dziś szczegółowo regulowane przepisami prawa. Obecnie, ponieważ nadzór KNF ich nie obejmuje, w przypadku nadużyć poszkodowani inwestorzy indywidualni mogą hipotetycznie zwracać się – poza skrajnie nieskutecznymi policją i prokuraturą – do Prezesa UOKiK, powiatowych rzeczników konsumentów lub Rzecznika Finansowego. Instytucje te nie mają jednak zasobów niezbędnych do skutecznej ochrony nieprofesjonalnych inwestorów. Przemawia to w pierwszej kolejności za takim rozszerzeniem kompetencji KNF, aby organ ten był odpowiedzialny za ochronę nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego również wówczas, gdy działalność firm pozyskujących od nich kapitał nie jest szczegółowo regulowana. Po drugie, poszerzenie kompetencji KNF w tym kierunku uzasadniałoby likwidację instytucji Rzecznika Finansowego i wchłonięcie jego zasobów przez KNF. Po trzecie, usunięciu nieefektywności wynikających z dublowania się działań KNF oraz Prezesa UOKiK służyłaby aktualizacja zawartego pomiędzy tymi instytucjami jeszcze w roku 2007 porozumienia o współpracy. Określałaby ona szczegółowe zasady współdziałania w zakresie przeciwdziałania nieuczciwym praktykom względem konsumentów na rynku finansowym, przy zastrzeżeniu wiodącej roli KNF.

Aby rynek kapitałowy mógł się rozwijać, bezpieczeństwo prawne musi się na nim zwiększać, a koszty transakcyjne maleć. W przeciwnym wypadku atrakcyjność jego regulowanej części względem tej nieregulowanej, mniej bezpiecznej, spada. W przypadku otwartych funduszy inwestycyjnych obniżenie kosztów transakcyjnych wymuszono działaniami administracyjnymi, od początku roku 2022 zakazując pobierania wyższych opłat za zarządzanie niż 2%⁴¹⁹. Temu samemu celowi służy rozwój konkurencji ze strony tańszych pośredników i form inwestowania, np. tzw. robodoradców. Wciąż nie przynosi to jednak satysfakcjonujących rezultatów. Jak nadzorca rynku podkreślił w przeprowadzonej w roku 2022 analizie, pod względem kosztów polski rynek funduszy inwestycyjnych „mieści się w granicach europejskiej normy, choć nie jest na pewno kosztowym liderem – fundusze akcyjne i mieszane ciągle są średnio o jedną trzecią droższe”, natomiast polskie firmy inwestycyjne w segmencie działalności maklerskiej „na tle globalnych konkurentów oferujących dostęp do wielu rynków wypadają relatywnie drogo”⁴²⁰.

Spodziewać się należy, że dalszy rozwój nowych rynków i form uczestnictwa w nich nasili presję na redukcję kosztów po stronie towarzystw funduszy inwestycyjnych i domów maklerskich. Nałożenie na KNF obowiązku corocznego publikowania

porównania tych kosztów dla poszczególnych podmiotów na polskim rynku i w odniesieniu do wszystkich grup usług zwiększałoby transparentność i presję na obniżanie opłat, zwłaszcza gdyby objęło również porównanie tych pobieranych przez polskie instytucje z ich odpowiednikami na wiodących rynkach zagranicznych.

Obniżeniu kosztów ponoszonych przez uczestników rynku giełdowego służyłaby z kolei zmiana statusu grupy GPW oraz Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych na organizację *non for profit*, co wymuszałoby na nich reinwestycję wszystkich zysków i przeciwdziałałoby dążeniu do ich maksymalizacji. Po dokonaniu tej zmiany racjonalne byłoby też utworzenie w ramach grupy GPW spółki świadczącej usługi ratingowe przynajmniej firmom oferującym instrumenty finansowe grupie (np. dwudziestu) inwestorów indywidualnych w ciągu pewnego czasu (np. pół roku), w tym za pośrednictwem platform crowdfundingowych. Uzyskanie takiego ratingu stanowiłoby warunek dopuszczenia instrumentu do obrotu.

W przypadku mniej wiarygodnych emitentów, zwłaszcza tych o niższej kapitalizacji i krótko działających na rynku, ocena wiarygodności kredytowej mogłaby wzrastać w przypadku wdrożenia, pod nadzorem spółki ratingowej z grupy GPW, wysokich standardów ładu korporacyjnego, w tym zwłaszcza dotyczących przekazywania posiadaczom instrumentów dłużnych oraz mniejszościowym udziałowcom odpowiedniej jakości informacji o planach i działaniach emitenta zmierzających do realizacji tych planów. Oczywiście mechanizm ten nie eliminowałby ryzyk biznesowych związanych z nabyciem instrumentów finansowych. Inaczej jednak niż ma to miejsce obecnie, merytorycznie włączałby organizatora rynku w budowę relacji na nim, znacznie podwyższając poziom ochrony inwestorów i wiarygodności emitentów.

O zmianach podatkowych związanych z uczestnictwem w rynku kapitałowym mowa będzie w kolejnym rozdziale. Już teraz natomiast warto zaznaczyć, że postulowane tam rozszerzenie tzw. estońskiego CIT eliminowałoby obecne nieskuteczne ulgi stworzone z myślą o zachęceniu spółek do poszukiwania finansowania na rynku kapitałowym. Dochody kapitałowe traktowane byłyby z kolei jak wszystkie inne, co uzasadniałoby likwidację „podatku Belki”.

Specyficznej zmiany w opodatkowaniu wymaga trzeci filar emerytalny. Polegałaby ona na zwolnieniu z opodatkowania dochodów uczestników wszystkich programów składających się na trzeci filar systemu emerytalnego: Indywidualnych Kont Emerytalnych (IKE), Indywidualnych Kont Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE), Pracowniczych Programów Emerytalnych (PPE) oraz PPK. Stymulowałoby to nieco dopływ świeżego finansowania na rynek kapitałowy, co ma znaczenie ze względu na nasilający się proces wycofywania z niego środków uczestników OFE. Eliminowałoby też nieracjonalne różnice w opodatkowaniu tych programów. Skalę odmierności

łatwo dostrzec, jeśli wie się, że w przypadku PPK dochód uczestnika opodatkowany jest obecnie „podatkiem Belki” na etapie zwrotu środków. Również w tym momencie powstaje obowiązek opodatkowania dochodu członka IKZE (choć stawka jest tu niższa niż „podatek Belki”), a w przypadku IKE podatek PIT nie tylko nalicza się na innym etapie – dokonania przez uczestnika wpłaty, a nie uzyskania wypłaty – ale też nie ma on charakteru zryczałtowanego.

Postulować należy też powiązanie opisanej przed chwilą zmiany z podniesieniem minimalnego wieku rozpoczęcia wypłat ze wszystkich tych programów. Wiek ten powinien wynosić nie mniej niż 65 lat, bez odstępstw, a także z ograniczeniem do 10% maksymalnych rocznych wypłat, tak by całość zgromadzonych oszczędności nie mogła zostać wypłacona przed osiągnięciem 75 lat. Dzięki temu wszystkie te programy lepiej niż teraz wpisywałyby się w ideę oszczędzania na starość, a niezmienną zasadą dziedziczenia środków w przypadku wcześniejszej śmierci uczestnika stanowiłaby zabezpieczenie zachowania ich prywatnego charakteru.

O ile w przypadku PPE i PPK zmiany poprzestać mogłyby na zwolnieniu podatkowym połączonym z usztywnieniem zasad wypłaty środków, w odniesieniu do IKE i IKZE dokonać warto trzech kolejnych korekt. Pierwsza to połączenie tych dwóch programów w jeden, aby nieco uprościć zatomizowaną strukturę trzeciego filaru emerytalnego. Drugą jest podniesienie limitu wpłat, który obecnie znajduje się na niskim poziomie (3-krotność przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w danym roku w przypadku IKE oraz co do zasady 1,2-krotność dla IKZE). Trzecią z kolei stanowi zwrot uczestnikom IKE podatku PIT, który w tym przypadku pobrany został już na etapie wpłaty. Mechanizm ten przeciwdziałałby ich podatkowej dyskryminacji, jednocześnie stanowiąc dla tej grupy dodatkową korzyść wynikającą z reformy trzeciego filaru systemu emerytalnego.

Zmian zwiększających bezpieczeństwo inwestorów indywidualnych i wspierających obniżenie kosztów transakcyjnych wymagają również zasady obrotu instrumentami finansowymi, obecnie wynikające z ustawy o obrocie instrumentami finansowymi uchwalonej kilkanaście lat temu i coraz słabiej przystającej do realiów rynku⁴²¹. Postulować warto zwłaszcza taką modyfikację tej ustawy, aby objąć nią również pożyczki inwestycyjne udzielane przedsiębiorcom przez tę samą grupę inwestorów, w przypadku której przedsiębiorca miałby – opisany wcześniej – obowiązek uzyskania ratingu podmiotu z grupy GPW. W przypadku kierowania tak zredefiniowanych instrumentów finansowych do inwestorów indywidualnych emitent obowiązany byłby do przekazywania im szczegółowych informacji na temat wcześniejszej działalności, dokładnego przeznaczenia środków pochodzących

z emisji i aktualnej sytuacji finansowej. Członkowie zarządu ponosiliby odpowiedzialność cywilną i karną za prawidłowość tych informacji.

O ile uczestnictwo w emisji jej agenta nie byłoby obowiązkowe, jego ustanowienie z jednej strony powinno zwiększać rating emitenta, a z drugiej nakładać na agenta obowiązek weryfikacji prawdziwości informacji, o których mowa była przed chwilą i informowania o tym inwestorów.

Redefinicji wymaga też rola domów maklerskich, które obecnie pośredniczą w akwizycji instrumentów finansowych, prowadząc rachunki inwestycyjne i dokonując obrotu papierami wartościowymi na zlecenie klientów. Tymczasem współcześnie obrót ten realizowany może być już bez tego pośrednictwa, które niewiele daje inwestorom, oznacza dla nich natomiast dodatkowy koszt. Dlatego postulować należy modyfikację polegającą na zawężeniu roli domów maklerskich do doradztwa inwestycyjnego i pełnienia roli agenta emisji.

Uzupełnienie wszystkich tych działań powinno stanowić stworzenie programu kompleksowej edukacji finansowej. Z jednej strony badania międzynarodowe⁴²² wskazują na niski poziom wiedzy Polaków w tym zakresie, a z drugiej niewiedza o sposobach zmniejszania ryzyka inwestycyjnego na rynku kapitałowym wyklucza możliwość powszechnej produktywnej akumulacji kapitału przez drobnych inwestorów chcących zwiększyć swoje – często niewielkie – oszczędności. Ze wszystkich wyzwań stojących przed poprawą otoczenia rynku kapitałowego temu byłoby jednak najłatwiej sprostać, ponieważ dotychczas niewydatkowane kwoty zasilające Fundusz Edukacji Finansowej stanowią więcej niż wystarczającą bazę finansową dla tego rodzaju działań. Powierzenie ich realizacji wzmocnionej organizacyjnie KNF dawałoby największe szanse na poprawę ochrony niedoświadczonych inwestorów przed angażowaniem pieniędzy w szczególnie ryzykowne lub wyraźnie oszukańcze przedsięwzięcia inwestycyjne.

³¹⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, 12.06.2023, druk nr 3381, Uzasadnienie, s. 193.

³²⁰ Dane [Macrotrends](#).

³²¹ Dane Eurostat, Financial balance sheets, Total financial assets/liabilities, households, [nasa_10_f_bs](#).

³²² Dane [BIK](#).

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ Danych tych nie przekazują Bułgaria, Malta i Rumunia.

³²⁵ Dane Eurostat, Key indicators - annual data, Gross household saving rate, [nasa_10_ki](#).

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ Dane Eurostat, Key indicators - annual data, Adjusted gross disposable income of households in real terms per capita (percentage change on previous period), [nasa_10_ki](#).

³²⁸ Dane Eurostat, Key indicators - annual data, Households investment to GDP ratio, [nasa_10_ki](#).

³²⁹ NBP, dane finansowe sektora bankowego, [pasywa sektora bankowego – wybrane pozycje](#).

³³⁰ Zmiana art. 369 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1520 ze zm., dokonana ustawą z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1802.

³³¹ PARP, [Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. 2022](#), Warszawa 2022, s. 13, 14.

³³² Dane Eurostat, Annual enterprise statistics by size class for special aggregates of activities, Apparent labour productivity (Gross value added per person employed) – thousand euro, [sbs_sc_sca_r2](#).

³³³ PARP, [Raport o stanie sektora...](#), s. 20.

³³⁴ A. Czerniak, M. Stefański, [Małe i średnie firmy w Polsce – bariery i rozwój](#), Polityka Insight Research, 2016.

³³⁵ Ł. Błoński, [Pułapka małej skali. O produktywności polskich firm](#), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021, s. 12.

³³⁶ PARP, [Raport o stanie sektora...](#), s. 14.

³³⁷ *Ibidem*.

³³⁸ *Ibidem*, s. 20.

³³⁹ *Ibidem*, s. 14.

³⁴⁰ *Ibidem*, s. 20.

³⁴¹ *Ibidem*, s. 29.

³⁴² Dane [Ministerstwa Finansów](#).

³⁴³ Art. 6a ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 753.

³⁴⁴ K. Kosiński, [Szefowie WGI uniewinnieni po 14 latach](#), „Puls Biznesu”, 18.11.2020.

³⁴⁵ M. Jabłoński, [Proces ws. Warszawskiej Grupy Inwestycyjnej rusza od nowa](#), „Bankier.pl”, 17.05.2023.

³⁴⁶ Art. 294 Kodeksu karnego, wprowadzonego ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 2600.

³⁴⁷ Cytowany w: P. Słowik, [Obligacje w matni przepisów. Po aferze GetBacku to cena za ochronę klientów](#), „Dziennik Gazeta Prawna”, 11–13.01.2019.

³⁴⁸ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku, Dz. U. z 2018 r. poz. 2243.

³⁴⁹ Art. 3 ust. 1a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2554 ze zm., wprowadzony przez ustawę z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 2217.

³⁵⁰ Uchwała nr 114 Rady Ministrów z dnia 1 października 2019 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego, M.P. z 2019 r. poz. 1027.

³⁵¹ Art. 18ed ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2587 ze zm. (ustawa o CIT).

³⁵² Art. 9 ust. 3a pkt 4 lit. a oraz art. 21 ust. 1 pkt 105a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2647 ze zm. (ustawa o PIT).

³⁵³ Art. 26hc ustawy o PIT.

³⁵⁴ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, 24.10.2022, nr z wykazu RCL UD235.

³⁵⁵ *Ibidem*, uzasadnienie, s. 1.

³⁵⁶ Art. 5 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁵⁷ *Ibidem*.

³⁵⁸ Art. 12 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁵⁹ Art. 13 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶⁰ Art. 19 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶¹ Art. 14 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶² Art. 16 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶³ Art. 14 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶⁴ Art. 16 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶⁵ Art. 13, 15 i 16 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶⁶ Art. 13 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶⁷ Art. 12 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶⁸ Art. 19 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw...

³⁶⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku, 12.06.2023, druk 3381.

³⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/1503 z dnia 7 października 2020 r. w sprawie europejskich dostawców usług finansowania społecznościowego dla przedsięwzięć gospodarczych oraz zmieniające rozporządzenie 2017/1129 i dyrektywę 2019/1937, Dz. Urz. UE L 347/1 z 20.10.2020.

³⁷¹ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 414.

³⁷² Art. 12 rozporządzenia 2020/1503.

³⁷³ Art. 21 rozporządzenia 2020/1503.

³⁷⁴ Art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2020/1503.

³⁷⁵ Art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 414.

³⁷⁶ Art. 39 ustawy o finansowaniu społecznościowym.

³⁷⁷ Rzecznik Finansowy, *Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2021 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i sprawozdanie z działalności w 2021 r. finansowanej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków funduszu*, Warszawa 2022, s. 116.

³⁷⁸ *Ibidem*, s. 115, 116.

³⁷⁹ *Ibidem*.

³⁸⁰ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 2640.

³⁸¹ GPW, *Sprawozdanie zarządu z działalności jednostki dominującej i grupy kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za rok 2020*, Warszawa 2021, s. 4.

³⁸² GPW, *Sprawozdanie zarządu z działalności jednostki dominującej i grupy kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za rok 2021*, Warszawa 2022, s. 3.

³⁸³ GPW, *Sprawozdanie zarządu z działalności jednostki dominującej i grupy kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za rok 2022*, Warszawa 2023, s. 12–13.

³⁸⁴ *Ibidem*, s. 12.

³⁸⁵ GPW, *Raport śródroczny Grupy Kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za okres 3 miesięcy zakończony 31 marca 2023 r.*, Warszawa 2023, s. 2.

³⁸⁶ Z 53 328,98 pkt w dniu 30.06.2015 r. do 58 608,76 pkt w dniu 31.03.2023 r.

³⁸⁷ S&P500 z 2063,12 pkt w dniu 30.06.2015 r. do 4109,31 pkt w dniu 31.03.2023 r.; DAX z 10 944,97 pkt w dniu 30.06.2015 r. do 15 628,84 pkt w dniu 31.03.2023 r.

³⁸⁸ Z 2411,77 pkt w dniu 30.06.2015 r. do 3 209,44 pkt w dniu 31.03.2023 r.

³⁸⁹ Według zmian dokonanych w 2011 r. w kolejnych latach składka ta miała rosnąć do 3,5%, począwszy od 2017 r., jednak w 2013 r. wprowadzono jej górny limit na poziomie 2,92%.

³⁹⁰ Art. 100c ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2342.

³⁹¹ Z 2317,84 pkt w dniu 30.06.2015 r. do 1758,56 pkt w dniu 31.03.2023 r.

³⁹² GPW, *Sprawozdanie zarządu...*, 2022, s. 81.

³⁹³ *Ibidem*, s. 80.

³⁹⁴ UKNF, *Raport dotyczący sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych w 2019 roku*, 2020, s. 6; UKNF, *Raport dotyczący sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych w 2021 roku*, 2022, s. 6.

³⁹⁵ Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1685 ze zm.

³⁹⁶ M. Zygierewicz, J. Tylińska, K. Pawlik, *Banki 2021. Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, nr 12/2022, s. 230.

³⁹⁷ UKNF, *Informacja...*, 2022, s. 9.

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ *Ibidem*, s. 8.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ UKNF, *Raport o sytuacji banków w 2015 r.*, Warszawa 2016, s. 41.

⁴⁰² UKNF, *Informacja...*, 2022, s. 11.

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ Art. 5 ust. 9 ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych.

⁴⁰⁵ UKNF, *Informacja...*, 2022, s. 16.

⁴⁰⁶ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁰⁷ UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 30.

⁴⁰⁸ Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 165, poz. 984.

⁴⁰⁹ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. UE L 95/29 z 21.4.1993.

⁴¹⁰ Np. wyroki SN z dnia 14 maja 2015 r., II CSK 768/14 oraz z dnia 14 lipca 2017 r., II CSK 803/16.

⁴¹¹ Sprawa C-260/18, wyrok z dnia 3 października 2019 r.

⁴¹² Uchwały SN z dnia 16 lutego 2021 r., III CZP 11/20; z dnia 7 maja 2021 r., III CZP 6/21; z dnia 28 kwietnia 2022 r., III CZP 40/22; wyroki SN z dnia 29 października 2019 r., IV CSK 309/18; z dnia 15 listopada 2019 r., V CSK 347/18; z dnia 11 grudnia 2019 r., V CSK 382/18; z dnia 23 marca 2022 r., SN II CSKP 532/22; z dnia 13 maja 2022 r., II CSKP 405/22.

⁴¹³ Np. wyrok SOKiK z dnia 22 marca 2021 r., XVII AmA 12/19; wyrok SOKiK z dnia 24 listopada 2022 r., XVII AmA 6/21.

⁴¹⁴ UKNF, *Stanowisko Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego przygotowane na rozprawę przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-520/21 w dniu 12 października 2022 r.*

⁴¹⁵ Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2014 r. w sprawie *Kásler i Káslerné Rábai*, C-26/13, pkt 81.

⁴¹⁶ Wyrok TSUE z dnia 2 września 2021 r. w sprawie, *JZ*, C-932/19.

⁴¹⁷ Art. 16 ust. 1 pkt 71 ustawy o CIT.

⁴¹⁸ Rozdział 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 102.

⁴¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie maksymalnej wysokości wynagrodzenia stałego towarzystwa za zarządzanie funduszem inwestycyjnym otwartym lub specjalistycznym funduszem inwestycyjnym otwartym, Dz. U. z 2018 r. poz. 2380.

⁴²⁰ UKNF, *Analiza poziomu kosztów rynkowych na polskim rynku kapitałowym*, 2022, s. 4 i 6.

⁴²¹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 646.

⁴²² Np. organizowane przez OECD/INFE badanie International Survey of Adult Financial Literacy Competencies.

Rozdział 4

Podatki: Polski Nieład

Podstawowe pytanie

Strumień dochodów budżetowych państwa decyduje o stopniu realizacji jego zadań, o których mowa będzie we wszystkich pozostałych rozdziałach – od polityki społecznej, po edukację, służbę zdrowia, wymiar sprawiedliwości i samorząd terytorialny – a to z kolei w demokracji przesądza o ocenie rządzących w akcie wyborczym. Wiąże się z tym trudność polityczna, ponieważ o ile rosną oczekiwania co do realizowanych przez państwo funkcji, społeczeństwo jednocześnie zawsze oczekuje niskich podatków. Co więcej, oczekiwanie to ma sens ekonomiczny, ponieważ wysokie obciążenia podatkowe działają antyinvestycyjnie, czyli antyrozwojowo, stymulując jednocześnie ukrywanie obrotu i sztuczne zaniżanie dochodu. Choć więc politycy nie zawsze o tym pamiętają, podstawowe pytanie, przed jakim staje każdy rząd, dotyczy tego, jak zwiększyć wpływy budżetowe bez podwyższania stawek podatków. Inaczej rządzącym łatwo jest wpaść w pułapkę nadmiernego zadłużenia, co ostatecznie prowadzi do podwójnej straty: konieczności podwyższania podatków, przy jednoczesnych cięciach finansowania zadań publicznych.

Poszerzając bazę podatkową, przeciwdziałając unikaniu opodatkowania i upraszczając związane z tym formalności, możliwe jest stworzenie systemu pozwalającego na generowanie odpowiednich dochodów budżetowych przy minimalizacji stawek podatków, przynajmniej tych bezpośrednich, jak PIT i CIT. Od początku „dobrej zmiany” rząd dostrzegał tę zależność. Z czasem jednak coraz gorzej szło mu postępowanie zgodnie z jej logiką. Skutkiem była seria falstartów i nieprzemysłanych rozwiązań, których zwieńczenie stanowiła katastrofa „Polskiego Ładu”.

W ciągle modyfikowanych daninach gubią się podatnicy, a nawet organy skarbowe. Kolejne łaty wymuszają ciągłą czujność i zwiększają koszty ponoszone przez przedsiębiorców. Sytuację budżetu państwa ratuje albo dobra koniunktura gospodarcza, albo podwyższona inflacja. W coraz mniejszym stopniu przyczynia się natomiast do niej system podatkowy, tym bardziej obsesyjnie modyfikowany w kierunku walki z optymalizacją podatkową, im mniej dodatkowych wpływów budżetowych można w ten

sposób uzyskać. Jednocześnie kwitnie szara strefa, a reguły podatkowe zamazują się w wyniku kolejnych prób osiągnięcia przy ich pomocy sprzecznych ze sobą celów.

Końska kuracja w VAT i akcyzie

W spadku po rządzie PO-PSL „dobra zmiana” odziedziczyła ustawowe zręby Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK) – podstawowego narzędzia walki z luką w VAT, pozwalającego wychwytywać rozbieżności w rozliczeniach podatkowych⁴²³. Obowiązek regularnego przekazywania za pośrednictwem JPK_VAT rejestrów VAT, a na żądanie także innych struktur danych JPK rozszerzany był stopniowo na kolejne grupy podatników, by od początku roku 2018 objąć również mikroprzedsiębiorców. Identyfikując kwoty, numery faktur oraz dane kontrahentów, JPK_VAT pozwolił na zestawienie rozliczeń zakupów jednego podmiotu ze sprzedażą drugiego, umożliwiając algorytmom analitycznym wychwytywanie pustych faktur, lepsze kierunkowanie działań kontrolnych i blokowanie wyłudzeń zwrotu VAT.

Wkrótce raportowanie przy pomocy JPK uzupełniono o dalej idące zmiany w podatkach pośrednich – zarówno VAT, jak i akcyzie. W sierpniu 2016 r. wszedł w życie tzw. pakiet paliwowy⁴²⁴. Jego celem stanowiło ograniczenie szarej strefy w obrocie paliwami silnikowymi w tzw. wewnątrzspółnotowym nabyciu towarów (WNT). Do nadużyć dochodziło tu wcześniej głównie dlatego, że koncesje na obrót paliwem z zagranicą mogły uzyskać również podmioty niezarejestrowane w Polsce, których rzetelność trudno było zweryfikować, mające mimo to status podatników polskiego VAT. Nie sprawdziła się też tzw. kaucja gwarancyjna, która miała dawać finansową rękojmię uczciwości przedsiębiorców handlujących paliwem. Swoją rolę odegrał brak obowiązków podatkowych związanych z importem tzw. zarejestrowanych odbiorców i składów podatkowych, za pośrednictwem których odbywa się WNT. Dążąc do eliminacji powstających w ten sposób patologii, pakiet paliwowy uwarunkował uzyskanie koncesji na obrót paliwem od posiadania w Polsce siedziby lub oddziału i uczynił pośrednika (zarejestrowanego odbiorcę lub skład podatkowy) płatnikiem tego podatku. Wprowadził też zmianę, która kilka lat później uznana została za sprzeczną z prawem UE⁴²⁵: zastąpił kaucję gwarancyjną obowiązkiem zapłaty zaliczki VAT w bardzo krótkim terminie po nabyciu paliwa.

Następnie, pod koniec roku 2016, uchwalono przepisy pozwalające z urzędu wykreślić podatnika z rejestru VAT⁴²⁶ oraz uzależniające wpis do tego rejestru od weryfikacji przez aparat skarbowy danych podanych w zgłoszeniu rejestracyjnym⁴²⁷. Choć dla wielu uczciwych przedsiębiorców oznaczało to dużo dłuższy niż wcześniej

okres oczekiwania na wpis, ograniczyło też proceder tworzenia „słupów” wykorzystywanych do rozkręcania karuzel podatkowych służących wyłudzeniu VAT.

Od początku roku 2017 do 100% podatku naliczonego (w przypadku fałszowania faktur) zwiększono wysokość dodatkowych zobowiązań podatkowych ustalanych podatnikom VAT naruszającym przepisy⁴²⁸. Krótko później⁴²⁹ zaostrzono odpowiedzialność karną za przestępstwa fakturowe, w tym wprowadzono karę do 25 lat pozbawienia wolności i możliwość nakładania nawet kilkumilionowych grzywien za podrabianie i przerabianie faktur, za wystawianie faktur poświadczających nieprawdę lub umyślne korzystanie z przerobionej albo podrobionej faktury opiewającej na więcej niż 10 mln zł⁴³⁰.

W marcu 2017 r. uchwalono tzw. pakiet przewozowy⁴³¹ tworzący zręby systemu monitorowania przewozu towarów wrażliwych (zwłaszcza paliw, niektórych alkoholi nieoznaczonych akcyzą, suszu tytoniowego), oparty na prowadzonym przez organy skarbowe rejestrze (tzw. SENT) zawierającym dane o przemieszczeniach tych towarów. Reżim ten został uzupełniony, kiedy – jesienią 2018 r. – weszła w życie nowelizacja⁴³² nakładająca na podmioty przemieszczające towary wrażliwe obowiązek śledzenia przewożących je środków transportu przy pomocy urządzeń GPS współpracujących z systemem informatycznym aparatu skarbowego.

Wprowadzono też dwa inne pakiety powiązane z przewozowym: spirytusowy i tytoniowy. Spirytusowy uchwalony został miesiąc po przewozowym⁴³³. Miał zwłaszcza wyeliminować nadużycia przy wykorzystaniu alkoholu skażonego całkowicie tzw. metodą węgierską, która jest łatwa do odwrócenia, czyli pozwala na odzyskanie alkoholu spożywczego. Pakiet spirytusowy zakazał stosowania tej metody oraz objął pakietem przewozowym transport alkoholu skażonego całkowicie.

Pakiet tytoniowy, przyjęty w październiku 2017 r.⁴³⁴, brał na celownik obrót suszem tytoniowym. Pojedynczych rolników pozbawiono uprawnień do eksportu suszu bez akcyzy poza nadzorowanym przez państwo systemem pośredników, ponieważ wcześniej uprawnienie to wykorzystywane bywało do nadużyć. Rozszerzono zakres obowiązków sprawozdawczych spoczywających na podmiotach pośredniczących w obrocie. Przede wszystkim natomiast utworzono rejestr producentów suszu i wprowadzono zasadę niszczenia upraw na powierzchni większej od zgłoszonej, a sam proces niszczenia poddano ściślejszej kontroli państwa.

Na wiosnę 2018 r. uruchomiono System Teleinformatyczny Izby Rozliczeniowej (STIR), którego algorytmy analizują transakcje bankowe pod kątem ryzyka wyłudzeń skarbowych. Reguły związane ze STIR dały organom podatkowym uprawnienie do blokowania na 72 godziny rachunku bankowego przedsiębiorcy⁴³⁵, jeśli na podstawie analizy ryzyka szef Krajowej Administracji Skarbowej stwierdzi, że

rachunek może służyć wyłudzeniom podatkowym (z możliwością wydłużenia blokady do 3 miesięcy, gdy istnieje uzasadniona obawa, że przedsiębiorca nie zapłaci podatku na kwotę przekraczającą równowartość 10 tys. euro)⁴³⁶.

W lipcu 2018 r. pojawił się mechanizm podzielonej płatności (tzw. *split payment*), który powoduje, że podatek VAT wpłacony przez kupującego trafia na odrębne konto sprzedawcy lub usługodawcy znajdujące się pod nadzorem fiskusa, z którego środki przeznaczone mogą zostać jedynie na regulowanie zobowiązań podatkowych⁴³⁷. Sprzedawca traci tym samym możliwość swobodnego obracania częścią środków wpłaconych mu przez drugą stronę transakcji.

Przed wprowadzeniem podzielonej płatności obawiano się, że zmiana ta może doprowadzić do drastycznego spadku płynności przedsiębiorców. Dlatego przez ponad rok mechanizm ten stosowano pilotażowo, na zasadzie pełnej dobrowolności. Ponieważ skala perturbacji płynnościowych okazała się niewielka, od listopada 2019 r. wprowadzono obowiązkową podzielną płatność dla transakcji powyżej 15 tys. zł w branżach wrażliwych, szczególnie podatnych na nadużycia, jak budownictwo, handel złomem, stalą, elektroniką czy częściami samochodowymi. Podzielona płatność wyparła wcześniej stosowane i mniej skuteczne sposoby przeciwdziałania oszustwom podatkowym: odwrócony VAT i solidarną odpowiedzialność stron transakcji.

Od września 2019 r. zmodyfikowano też zasady korzystania ze zwolnienia podmiotowego w VAT ze względu na nieosiągnięcie rocznego limitu 200 tys. zł wartości sprzedaży. Choć co do zasady grupa podmiotów uprawnionych do tego zwolnienia została rozszerzona, prawa do niego pozbawiono osoby prowadzące handel internetowy, a także sprzedawców części samochodowych⁴³⁸.

W tym samym czasie weszła w życie większość przepisów poprawiających pakiet paliwowy. Problemów nastroczało zwłaszcza wcześniejsze objęcie jego przepisami jedynie paliw przeznaczonych do celów napędowych, co tworzyło bodźce do fałszywego klasyfikowania ich jako opałowe lub smary. Zmiany z jednej strony rozszerzały reguły pakietu paliwowego na wszelkie rodzaje paliw ciekłych, bez względu na cel, w jakim mają być wykorzystane – przy okazji obejmując preparaty smarowe realną stawką akcyzy⁴³⁹ – a z drugiej zobowiązały sprzedawców i nabywców oleju opałowego chcących wykorzystać go do celów grzewczych do rejestrowania się w urzędzie skarbowym i zgłaszania zakupów w bazie SENT⁴⁴⁰.

Według jeszcze innych przepisów, które weszły w życie z początkiem roku 2020⁴⁴¹ (a pół roku później zostały skorygowane)⁴⁴², czynny podatnik VAT może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodu wydatki z transakcji większych niż 15 tys. zł tylko wtedy, kiedy płatność trafia na rachunek kontrahenta znajdujący się w wykazie czynnych podatników VAT (tzw. biała lista), chyba że w ciągu tygodnia zgłosi płatność fiskusowi

albo dokona jej w ramach mechanizmu podzielonej płatności. Z kolei możliwość wystawienia innemu przedsiębiorcy faktury na podstawie paragonu ograniczono do sytuacji, kiedy odbiorca poda na nim swój numer NIP, dzięki czemu uniemożliwiono nielegalne zwiększanie kosztów podatkowych przy pomocy cudzych paragonów⁴⁴³.

Od października 2020 r. nowa, bardziej skomplikowana struktura JPK_V7 zastąpiła wcześniejsze pliki JPK_VAT oraz składane miesięcznie lub kwartalnie deklaracje VAT-7 i VAT-7K. Dzięki temu fiskus jeszcze poszerzył swoje możliwości analityczne, zwłaszcza że zmianę tę połączono z nałożeniem na podatników obowiązku raportowania kodów określonych towarów i usług szczególnie podatnych na nadużycia podatkowe.

Listę głównych zmian służących eliminacji luki w VAT zamykają kasy rejestrujące online, w sposób zautomatyzowany i ciągły raportujące obroty do Centralnego Repozytorium Kas, co pozwala aparatowi skarbowemu na szybszą i bardziej precyzyjną reakcję na nieprawidłowości niż same JPK. Możliwość używania tych kas pojawiła się w maju 2019 r.⁴⁴⁴, a obowiązek ich stosowania stopniowo rozszerzano na kolejne branże od połowy roku 2021. Objęcie nim całego obrotu podatników VAT jest ważne, ponieważ pliki JPK przydatne są przede wszystkim do przeciwdziałania przestępstwom opartym na wystawianiu pustych faktur. Natomiast kasy online pozwalają również wychwytywać anomalie pomiędzy obrotami a raportowanymi przez JPK poziomami zakupów i sprzedaży (za duże zapasy lub sprzedaż przekraczającą zakupy) wskazujące na ukrywanie obrotu.

W celu poprawy wciąż kulejącego poziomu poboru akcyzy w marcu 2021 r. uchwalono tzw. pakiet akcyzowy⁴⁴⁵. Rozszerzył on obowiązek składania deklaracji w odniesieniu do wyrobów objętych zwolnieniem z tego podatku lub jego zerową stawką. Zinformatyzował proces prowadzenia ewidencji i składania deklaracji akcyzowych (tzw. JPK-Akcyzowy), dzięki czemu algorytmy aparatu skarbowego łatwiej są w stanie wykryć nieprawidłowości. Wprowadził też możliwość cofania zezwoleń akcyzowych, np. na prowadzenie składów podatkowych, jeśli osoby kierujące działalnością podatnika miały w przeszłości poważne problemy z regulowaniem zobowiązań podatkowych.

Uzupełnienie tych zmian stanowią przepisy dotyczące wystawiania i otrzymywania faktur ustrukturyzowanych za pośrednictwem Krajowego Systemu e-Faktur (od początku 2022 r. ma to charakter fakultatywny, pilotażowy; od połowy 2024 r. stanie się obowiązkiem czynnych podatników VAT, pół roku później zostanie on rozciągnięty na podatników VAT zwolnionych podmiotowo lub przedmiotowo)⁴⁴⁶. Przy pomocy tej centralnej platformy administracji skarbowej e-faktury wystawiane przez sprzedawców są automatycznie autoryzowane, a następnie udostępniane odbiorcom

za pośrednictwem ich kont na portalu e-Urzędu Skarbowego. W konsekwencji proces fakturowania znajduje się pod bezpośrednim nadzorem aparatu skarbowego, którego algorytmy analizują dokumenty bez konieczności przekazywania plików JPK_FA. W zamian za tę większą niż wcześniej przejrzystość transakcji podatnicy VAT zyskają narzędzie minimalizujące ryzyko błędów w wystawianych fakturach i skrócony (z 60 do 40 dni) okres oczekiwania na zwrot podatku.

Walka z rajami

W przypadku podatków dochodowych przeciwdziałanie ubytkom wpływów budżetowych oparte musi być w mniejszym stopniu na innowacjach technologicznych, a w większym na obostrzeniach regulacyjnych, ponieważ luka powodowana jest tu korzystaniem ze specyficznych podmiotów, instrumentów finansowych, a także takich transferów środków pieniężnych i aktywów, aby maksymalnie zaniżyć opodatkowywany dochód.

Tego rodzaju agresywną optymalizację umożliwiają zwłaszcza miejsca na świecie o szczególnie niskich stawkach podatków dochodowych. Zjawisko to kwitnie nie tylko w niektórych tropikalnych krajach wyspiarskich, ale też w cywilizacyjnie i gospodarczo najbardziej rozwiniętych jurysdykcjach. Występuje w USA, gdzie kapitał znajduje szczególnie łatwe schronienie przed opodatkowaniem w Nevadzie, Delaware, Montanie, Południowej Dakocie, Wyoming czy Nowym Jorku. W Europie skrajnie niskimi stawkami podatkowymi nęcą inwestorów nie tylko kraje tradycyjnie korzystające z każdego sposobu, aby przyciągnąć pieniądze bogaczy – Andora, Monako, Szwajcaria, Wyspa Man, Jersey i Guernsey – ale również szereg państw UE, w tym te najbogatsze. Wśród nich jest Cypr (gdzie, jak szacują eksperci z Uniwersytetów w Berkeley i w Kopenhadze, 17% wpływów budżetowych z CIT generowanych jest przez firmy nieprowadzące tam realnej działalności gospodarczej), Holandia (19% uzyskiwanych w ten sposób wpływów z CIT), Malta (29% wpływów z CIT), Belgia (38%), Luksemburg (56%) i Irlandia (59%)⁴⁴⁷.

Znaczenie rajów podatkowych znajduje dość wyraźne odzwierciedlenie w statystykach dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Na koniec roku 2021 najwięcej ich w Polsce pochodziło z Holandii (216,7 mld zł, 19,7% z łącznie 1099,1 mld zł wszystkich skumulowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych). Trzecim najważniejszym państwem ich pochodzenia był Luksemburg (137,7 mld zł, czyli 12,5% skumulowanych bezpośrednich inwestycji zagranicznych). W rankingu obydwie te kraje rozdzielały tylko Niemcy (z udziałem 16,7% na koniec roku 2021)⁴⁴⁸. Ma to

znaczenie z perspektywy podatkowej, ponieważ zarówno Holandia, jak i Luksemburg zostały zaliczone do tzw. osi unikania opodatkowania (razem z Wielką Brytanią i jej terytoriami zależnymi, a także Szwajcarią), której przypisuje się odpowiedzialność za połowę globalnie traconych wpływów z opodatkowania przedsiębiorstw⁴⁴⁹.

Traci na tym państwo rzeczywistego pochodzenia kapitału, ponieważ zyski ulegają opodatkowaniu gdzie indziej i stamtąd są dalej reinwestowane. Kraj ostatecznego jego ulokowania jest również na tym stratny, jeśli powiązania z podmiotem utworzonym w jurysdykcji o szczególnie niskich stawkach podatkowych wykorzystywane są do sztucznego zmniejszenia dochodu wykazywanego w miejscu realnej działalności gospodarczej poprzez zawyżanie kosztów podatkowych. Sposobów osiągnięcia tego celu jest wiele. Do najbardziej typowych należy wypłata spółkom dominującym odsetek z tytułu zaciąganych u nich pożyczek, a także wynagrodzenia z tytułu usług niematerialnych lub korzystanie z praw własności intelektualnej spółki matki. Po przystąpieniu Polski do UE wyraźnie wzrosła wartość tych szczególnie podatnych na optymalizację transakcji, przy – będącej tego konsekwencją – stagnacji wpływów z podatków dochodowych. Choć zmiany reguł podatkowych w kolejnych latach, o których mowa będzie za chwilę, ograniczyły problem transferowania dochodów polskich podatników CIT do europejskich rajów podatkowych, jeszcze w roku 2018 – jak szacował powiązany z rządem Polski Instytut Ekonomiczny – sztucznie wytransferowane z Polski zyski firm wyniosły 17 mld zł, a ubytek CIT był na poziomie 3 mld zł. Według tych szacunków do trzech państw UE – Irlandii, Holandii i Luksemburga – trafiło prawie trzy czwarte tych transferów⁴⁵⁰.

Negatywne konsekwencje gospodarcze tego zjawiska ogranicza to, że lwią część trafiających do Polski bezpośrednich inwestycji zagranicznych stanowią reinwestowane tu zyski firm prowadzących już w Polsce działalność gospodarczą. Dla przykładu w roku 2021 aż 75,6 mld zł nowych inwestycji zagranicznych (łącznie wartych 114,2 mld zł) stanowiły właśnie reinwestowane zyski⁴⁵¹. Dzięki preferencyjnemu opodatkowaniu w kraju siedziby podatnicy mają więcej środków do ulokowania w kolejnych inwestycjach i mogą stworzyć więcej nowych miejsc pracy. Nawet więc jeśli budżet państwa traci na próbach sztucznego obniżenia przez zagranicznych inwestorów efektywnej stawki opodatkowania CIT, zyskuje na większym strumieniu inwestycji, niższym bezrobociu, wyższych płacach i pobieranych od nich podatkach.

Konsekwencją tego stanowi jednak także nierówna konkurencja między firmami korzystającymi ze sztucznego obniżenia kosztów działalności i tymi (z reguły mniejszymi), którym trudniej jest uciec się do tego rodzaju metod. Gdy więc bezrobocie spada, płace rosną, a poziom bezpośrednich inwestycji pozostaje na satysfakcjonującym poziomie, rząd może pokusić się o uszczelnienie CIT. W takiej sytuacji ograniczenie luki

w tym podatku zyskuje na atrakcyjności nie tylko jako narzędzie zwiększenia wpływów budżetowych, ale też jako sposób na poprawę konkurencji na rynku.

Świadomie lub nie, w taką strukturę bodźców wpisywały się podejmowane za czasów „dobrej zmiany” działania służące uszczelnieniu poboru CIT. Niektóre z nich miały wywołać psychologiczny efekt odstraszenia i zmniejszyć skłonność do optymalizacji podatkowej. Dotyczy to zwłaszcza nałożonego w roku 2019 na podatników (i ich doradców) obowiązku raportowania tzw. schematów podatkowych pozwalających na agresywną optymalizację podatkową⁴⁵². Analogiczny cel ma – wprowadzona w lipcu 2016 r. i wyraźnie rozszerzona od początku roku 2019⁴⁵³ – generalna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, według której „czynność nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli osiągnięcie tej korzyści, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, było głównym lub jednym z głównych celów jej dokonania, a sposób działania był sztuczny”⁴⁵⁴, i z której naruszeniem związane może być pozbawienie podatnika korzyści podatkowych oraz nałożenie na niego dodatkowego zobowiązania podatkowego w wysokości 120% tej korzyści⁴⁵⁵.

W praktyce jeszcze większe znaczenie okazały się mieć mniej spektakularne, punktowe korekty uszczelniające CIT. Modyfikacja od początku roku 2017 zasad opodatkowania funduszy inwestycyjnych⁴⁵⁶ była wstępem do lawiny zmian, jakie nastąpiły rok później⁴⁵⁷. Aby utrudnić zawyżanie strat podatkowych, nakazano podatnikom CIT rozdzielać przychody z zysków kapitałowych od innych źródeł dochodów⁴⁵⁸. Zmieniono zasady zaliczania do kosztów uzyskania przychodów kosztów finansowania dłużnego, eliminując z nich odsetki od pożyczek partycypacyjnych⁴⁵⁹. Rozszerzono reguły dotyczące tzw. cienkiej kapitalizacji, które zaczęły obejmować również finansowanie uzyskiwane od podmiotów niepowiązanych⁴⁶⁰. Wykluczono strategie optymalizacyjne oparte na przeniesieniu finansowania nabycia spółki zależnej w przypadku podmiotów uzyskujących przychody operacyjne (czyli tzw. transakcje typu *debt-push-down*)⁴⁶¹. W obydwu podatkach dochodowych wprowadzono tzw. małe klauzule przeciwko unikaniu opodatkowania, mające wyeliminować optymalizację przy pomocy wymiany udziałów i wypłaty dywidend⁴⁶², a także zmieniono zasady opodatkowania wkładów niepieniężnych⁴⁶³. Pojawił się minimalny podatek dochodowy od nieruchomości komercyjnych (tzw. podatek od budynków)⁴⁶⁴.

Kolejna akcja wypełniania luk wykorzystywanych do optymalizacji w podatkach dochodowych nastąpiła rok później. Ustawa, która weszła w życie z początkiem roku 2019⁴⁶⁵, głęboko zmodyfikowała (nowelizowane zresztą już rok wcześniej) zasady opodatkowania dochodów tzw. zagranicznych jednostek kontrolowanych (ang. *Controlled Foreign Company* – CFC); podmiotów często tworzonych w celach

optymalizacyjnych⁴⁶⁶. Wprowadziła – wywołujący szereg wątpliwości interpretacyjnych, w tym dotyczących zgodności z prawem UE⁴⁶⁷ – podatek od niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia składników majątku, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu do innego państwa (tzw. podatek od wyjścia)⁴⁶⁸ oraz zmodyfikowała zasady tzw. podatku u źródła płaconego przez polskie firmy od wypłat dokonywanych na rzecz ich zagranicznych udziałowców⁴⁶⁹ (wejście w życie obydwu tych zmian zostało jednak odroczone w czasie).

Na nowo określono reguły dotyczące cen transferowych stosowanych do rozliczeń między powiązаныmi ze sobą podatnikami, kiedy jeden wywiera znaczący wpływ na działania drugiego. Kwestia ta ma duże znaczenie praktyczne, ponieważ tego rodzaju powiązania zachęcają do manipulowania cenami stosowanymi we wzajemnych relacjach, aby zminimalizować opodatkowanie powiązanych ze sobą podmiotów. Dokumentowanie zgodności cen transferowych z zasadą ceny rynkowej, co stanowi istotę obowiązujących w tym zakresie reguł, jest jednak zadaniem skomplikowanym i uciążliwym dla podatników. Dlatego od roku 2019 zastrzeżono dla fiskusa uprawnienie do recharakteryzacji, czyli zmiany zasad rozliczeń i opodatkowania transakcji, dla której użyto ceny transferowej, w tym uznania jej za niebyłą, jeśli istniałyby podstawy do przyjęcia, że podmioty niepowiązane nie dokonałyby jej⁴⁷⁰. Z drugiej strony podwyższono progi, powyżej których ceny transferowe mają być dokumentowane i mogą być kontrolowane (po raz kolejny podniesiono je ustawą uchwaloną pod koniec roku 2022)⁴⁷¹. Przyjęte na wiosnę 2020 r. przepisy (wdrażające jedną z dyrektyw unijnych)⁴⁷² utrudniły tworzenie tzw. struktur hybrydowych wykorzystujących różnice w systemach podatkowych zwłaszcza do podwójnego odliczenia tych samych strat lub kosztów albo unikania zaliczenia korzyści do przychodu podatkowego⁴⁷³.

Do tego momentu zmiany w CIT służące przeciwdziałaniu optymalizacji szły w dobrym kierunku. Zdarzały się co prawda i buble, jak wspomniany podatek od wyjścia albo podatek u źródła, ale inne eliminowały powszechne, stosowane na dużą skalę strategie optymalizacyjne. Potem jednak nowelizacje zdominowane zostały przez ciąg koncepcyjnie chybionych i legislacyjnie skrajnie niedopracowanych rozwiązań. Warto zwrócić uwagę na siedem z nich.

Od początku roku 2021 wprowadzono konieczność dokumentowania cen transferowych przy tzw. pośrednich transakcjach rajowych, czyli gdy kontrahent podatnika „dokonuje w roku podatkowym lub roku obrotowym rozliczeń z podmiotem mającym siedzibę lub zarząd na terytorium lub w kraju stosującym szkodliwą konkurencję podatkową”⁴⁷⁴. W ten sposób z jednej strony stworzono w praktyce niemożliwy do wypełnienia obowiązek weryfikacji, czy kontrahenci podatnika nie dokonują transakcji z podmiotami ulokowanymi w rajach podatkowych, rozciągając

ten obowiązek również na przypadki, gdy interakcje gospodarcze są jednorazowe i na niewielkie kwoty. Z drugiej zachęcono do obejścia nowego obowiązku przez wydłużenie łańcucha transakcji o jedną. Ponieważ wymóg dokumentowania cen transferowych miał zastosowanie do sytuacji, w której bezpośredni kontrahent polskiego podatnika wchodzi w relacje gospodarcze z podmiotami z raju podatkowego, obostrzenia nie znajdowały już zastosowania, jeśli kontrahent ten dokonał transakcji z innym nieulokowanym w raju podatkowym, a dopiero ten zawarł umowę z podmiotem z raju podatkowego.

Druga niedopracowana zmiana, wprowadzona tą samą ustawą z końca roku 2020⁴⁷⁵, pozbawiała prawa do transparentności podatkowej (czyli niepłacenia CIT) spółki jawne, jeśli przed rozpoczęciem roku obrotowego nie poinformowały urzędu skarbowego o wspólnikach posiadających prawo do udziału w zysku⁴⁷⁶. W przypadku nowo powstałych spółek oznaczało to wymóg niemożliwy do spełnienia, ponieważ w tej sytuacji rok obrotowy rozpoczyna się w momencie wpisu do KRS i dopiero wówczas możliwe jest jakiegokolwiek działanie w imieniu przedsiębiorcy. Spółka jawna nie może więc wykonać żadnych zgłoszeń przed rozpoczęciem jej pierwszego roku obrotowego.

Po trzecie, również od początku roku 2021 podatkiem CIT objęto dochody spółek komandytowych, mimo że nie są to osoby prawne, a CIT to podatek dochodowy od osób prawnych. W konsekwencji tej zmiany zyski generowane przez tę grupę podmiotów są najpierw opodatkowywane na poziomie spółki, a potem – w przypadku komandytariuszy, czyli wspólników ponoszących ograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania spółki – także (z niewielkimi wyjątkami) po ich wypłacie. Uderza to zwłaszcza w polskich wspólników, ponieważ spółki z innych państw Unii Europejskiej mogą skorzystać ze zwolnienia od dywidend na podstawie unijnych reguł wykluczających ich podwójne opodatkowanie.

Czwarty przykład to nieco bardziej skomplikowane reguły mające przeciwdziałać optymalizacji polegającej na rejestracji firm wydmuszek w którymś z rajów podatkowych. Dotyczą one zagranicznych jednostek kontrolowanych CFC⁴⁷⁷. Pierwsze przepisy mające przeciwdziałać ich wykorzystywaniu do zaniżania CIT płaconego w Polsce weszły w życie z początkiem roku 2015. Cztery lata później zostały istotnie zmodyfikowane, co wymuszała jedna z unijnych dyrektyw⁴⁷⁸. W ówczesnej wersji zasady dotyczące CFC pozwalały na rozciągnięcie krajowych reguł podatkowych na spółki utworzone za granicą, jeśli – po pierwsze – krajowy podatnik posiada w nich (bezpośrednio lub pośrednio) więcej niż 50% udziałów, praw głosu lub praw do zysku, po drugie co najmniej 33% przychodów spółki ma charakter pasywny, czyli nie pochodzi z aktywnej działalności produkcyjnej lub usługowej, oraz – po trzecie – płacony za granicą

podatek jest niższy niż ten uiszczany w Polsce⁴⁷⁹. Unormowanie to miało tylko jeden istotny mankament: wykluczało możliwość uznania za CFC zagranicznego podmiotu utworzonego przez polskich rezydentów podatkowych, jeśli brak było między nimi innych formalnych relacji, a żaden (samodzielnie lub z powiązanymi) nie kontrolował jednostki zagranicznej. Gdyby słabość tę usunąć, a na polskich udziałowców CFC nałożyć szerszy obowiązek raportowania powiązań kapitałowych oraz danych dotyczących CIT opłacanego w innych krajach, aparat skarbowy zyskałby racjonalne i bardzo poręczne narzędzie walki z międzynarodową optymalizacją podatkową.

Ustawą z jesieni 2021 r., „Polskim Ładem 1.0”⁴⁸⁰, wyeliminowano wprawdzie tę lukę, wprowadzono jednak inne, bardzo problematyczne rozwiązania. Pierwszym jest wymaganie, by jako przychody pasywne traktować niektóre kategorie świadczeń – takie jak realizowane przez centra usług wspólnych wsparcie doradcze, księgowo, przetwarzania danych, rekrutacji pracowników – czyli z definicji przychody aktywne. Po drugie, wprowadzono dwie nowe kategorie zagranicznych jednostek kontrolowanych: te, które co prawda nie spełniają wspomnianych przed chwilą bazowych kryteriów, jednak relacja ich przychodów pasywnych do aktywów, z których przychody te pochodzą (lub stopa zwrotu z posiadanych aktywów albo dochód jednostki), nie mieści się w sztywnych parametrach przewidzianych nowelizacją przepisów. Po trzecie, do regulacji dotyczących zagranicznych jednostek kontrolowanych dodano przepisy dotyczące tzw. dochodów przerzuconych, czyli kosztów poniesionych przez polskiego podatnika CIT na rzecz zagranicznego podmiotu powiązanego (stanowiących należność tego ostatniego względem polskiej spółki), które w Polsce nie miałyby być traktowane jako koszt⁴⁸¹.

W wyniku tych zmian powstał kazuistyczny gąszcz nowych, budzących wątpliwości interpretacyjne pojęć oraz wariantów dość arbitralnie ustalonych pułapów procentowych odniesionych do interakcji między całym szeregiem parametrów finansowych. Dla doradców podatkowych oznaczało to powstanie nowej, lukratywnej niszy rynkowej. Rewersem tego stały się jednak wyższe koszty działalności dla podatników i wzrost ryzyka regulacyjnego. Założyć można zresztą, że dokładnie o to chodziło władzy, która dążyła do zniechęcenia podatników do korzystania z CFC. Z tej perspektywy nie ma szczególnie dużego znaczenia ani to, że urzędnicy Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) nie są w stanie samodzielnie zweryfikować ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami informacji na temat raportowanych im transakcji, ani że wynikiem luk informacyjnych i zbyt skomplikowanych przepisów muszą stać się rozbieżne interpretacje obowiązujących reguł.

Piąty przykład to wynoszący 10% minimalny podatek dochodowy⁴⁸². Został on w ostatniej chwili dodany do tej samej feralnej ustawy podatkowej z jesieni 2021 r.

spod szyldu „Polskiego Ładu”, która m.in. zmodyfikowała reguły dotyczące CFC. Założono, że podatek minimalny obejmie spółki kapitałowe i podatkowe grupy kapitałowe, jeśli ponoszą straty ze źródeł przychodów innych niż zyski kapitałowe lub jeśli udział ich dochodów w przychodach z działalności operacyjnej wynosi mniej niż 1%. Za podstawę opodatkowania nim uznano szereg różnych kategorii finansowych, m.in. kilka procent przychodów ze źródeł innych niż zyski kapitałowe, część kosztów poniesionych na rzecz podmiotów powiązanych i niektóre kategorie odroczonego podatku dochodowego. Z drugiej strony podatnikowi dano możliwość zmniejszenia podstawy opodatkowania o koszty enumeratywnie wskazane w ustawie, a także prawo odliczenia zapłaconego klasycznego CIT w kolejnych trzech latach podatkowych bezpośrednio po roku, za który wpłacił podatek minimalny. Niektóre kategorie podmiotów (np. start-upy przez pierwsze trzy lata działalności) w ogóle z niego zwolniono.

Ostatecznie więc i minimalny podatek dochodowy stał się absurdalnie wręcz zagmatwany. Zastosowanie skomplikowanych formuł, wzorów i kategorii wliczanych do podstawy opodatkowania i z niej wyłączanych rodziło poważne wyzwania dla biur rachunkowych, wywołując masę wątpliwości, sporów i znacznie zwiększając związane z tym koszty ponoszone przez podatników. Poza tym, choć deklarowany przez rząd cel stanowiło przeciwdziałanie optymalizacji podatkowej, w istocie podatek ten wymierzony został we wszystkich podatników dużo inwestujących, ponieważ inwestycje przekładają się na wysokie koszty. W takim przypadku logika CIT powoduje, że podatek dochodowy nie jest płacony, ponieważ brakuje dochodu do opodatkowania. Minimalny podatek dochodowy kłóci się z tą logiką, w gruncie rzeczy opodatkowując koszty, a nie dochody. Zniechęcając do intensyfikacji działalności inwestycyjnej, uzmysławia też, że państwo nie potrafi korzystać z wcześniej stworzonych narzędzi przeciwdziałania optymalizacji podatkowej, zamiast tego koncentrując swoją uwagę na tworzeniu kolejnych przepisów, jeszcze bardziej utrudniających podatnikom działalność.

Szósty przykład znów wywodzi się z pseudoinnowacji „Polskiego Ładu 1.0”. Dotyczy on tzw. ukrytej dywidendy. Jej wprowadzenie miało stanowić remedium na słabości wcześniejszych mechanizmów przeciwdziałania optymalizacji podatkowej. Jak była o tym mowa wcześniej, w roku 2018 wprowadzono do CIT limity kosztów podatkowych z tytułu usług i wartości niematerialnych. Lista usług lub praw, których koszty miały być limitowane, nie była jednak zamknięta, obejmując również „świadczania o podobnym charakterze”⁴⁸³. A ponieważ odnośne przepisy służyły uszczelnieniu systemu podatkowego, stały się podatnym gruntem urzędniczej wykładni rozszerzającej, na skutek której np. usługi agentów sprzedażowych zostały uznane za podobne do usług reklamowych, usług badania rynku i doradczych, choć powiązanie

takie klóci się ze zdrowym rozsądkiem⁴⁸⁴. Gdy wnioskując o interpretacje indywidualne, podatnicy próbowali ustalić, co jest podobne do czego i czy w ogóle podobieństwa występują, często spotykali się z żądaniem jednoznacznego określenia klasyfikacji PKWiU interesujących ich usług, nawet gdy to właśnie wątpliwość co do tego doprowadziła do wniosku o interpretację podatkową. Praktyki tej nie wyeliminowała nawet jej krytyka za strony sądów administracyjnych⁴⁸⁵.

Ponieważ limity kosztów podatkowych z tytułu usług i wartości niematerialnych wywołały masę wątpliwości, ustawa podatkowa związana z „Polskim Ładem 1.0” usunęła je z ustawy o CIT z końcem roku 2021. Od roku 2023 miały one zostać zastąpione właśnie zakazem ukrytych dywidend, czyli fikcyjnych kosztów podatkowych wykazywanych m.in. wtedy, gdy „racjonalnie działający podatnik nie poniósłby takich kosztów lub mógłby ponieść niższe koszty w przypadku wykonania porównywalnego świadczenia przez podmiot niepowiązany”⁴⁸⁶. Użycie tak enigmatycznego zwrotu stanowiło kolejną próbę osiągnięcia efektu odstraszającego. Skoro podatnik nie może być pewny, czego mu robić nie wolno, powinien unikać wszelkich działań mogących wzbudzić zainteresowanie aparatu skarbowego. Inaczej ściągnie na siebie kłopoty, konieczność poniesienia kosztów pomocy prawnej i być może sporu sądowego. Podatnicy powinni raczej płacić daninę wtedy, gdy nie mają takiego obowiązku, niż by dochody Skarbu Państwa miały zostać uszczuplone na skutek działań optymalizacyjnych.

W praktyce jednak nie to stało się skutkiem wprowadzenia podatku od ukrytych dywidend, lecz zmasowana krytyka rządu, wzrost liczby wniosków o interpretacje podatkowe i skarg na nie do sądów oraz – ostatecznie – polityczne szkody wizerunkowe po stronie rządu. Jedno niefortunne rozwiązanie zastąpiono więc kolejnym, jeszcze słabszym.

Po siódme, od początku roku 2022 wszedł w życie całkowity zakaz zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu odsetek od pożyczek uzyskanych od podmiotu powiązanego z przeznaczeniem na transakcje kapitałowe (np. nabycie udziałów lub akcji)⁴⁸⁷. Dla twórców tego przepisu nie miało istotnego znaczenia, że zakaz ten nie współgra z tzw. ulgą konsolidacyjną pozwalającą podatnikowi CIT pomniejszyć podstawę opodatkowania o niektóre wydatki poniesione na nabycie udziałów (spółka z o.o.) lub akcji (spółka akcyjna)⁴⁸⁸. Nie przejmowali się też rozdziwieniem między tym rozwiązaniem a wprowadzonym innymi przepisami podatkowymi „Polskiego Ładu 1.0” zwolnieniem z CIT zysków uzyskiwanych przez polskie spółki holdingowe (spółki dominujące) z tytułu zbycia udziałów lub akcji w spółkach zależnych oraz 95% zwolnienia z CIT dywidend polskich spółek holdingowych⁴⁸⁹. Jedne zmiany miały wesprzeć konsolidacje rynkowe, inne im przeciwdziały. Wprowadzono sztywne zakazy

niepasujące do różnorodności sytuacji mających miejsce w rzeczywistości gospodarczej, ponieważ aparat skarbowy nie funkcjonuje na tyle sprawnie, by przy pomocy innych dostępnych mu narzędzi móc przeciwdziałać pożyczkom o podtekście wyłącznie optymalizacyjnym.

Gdyby projekty ustaw wprowadzających wszystkie te źle skonstruowane regulacje antyoptimalizacyjne zostały rzetelnie skonsultowane z organizacjami reprezentującymi przedsiębiorców i doradców podatkowych, rząd uniknąłby zapewne krytyki, która spadła na niego po ich wejściu w życie. Przedsiębiorcy nie traciliby czasu na próby zrozumienia i dostosowania się do nieracjonalnych reguł, a aparat skarbowy nie musiałby podejmować desperackich prób ich reinterpretowania. Ponieważ jednak „Polski Ład 1.0” procedowany był pospiesznie i bez konsultacji, w roku 2022 rząd musiał wycofać się z części tych pomysłów, w uzasadnieniu czyniącej to nowelizacji przyznając z rozbrajającą szczerością, że zawiera ona „regulacje o charakterze naprawczym i doprecyzowującym istniejące rozwiązania”⁴⁹⁰.

Gdy chodzi o podatek minimalny, o dwa lata odroczone jego wejście w życie, uzasadniając to trudną sytuacją gospodarczą⁴⁹¹. Podjęto też próbę naprawy najbardziej problematycznych jego elementów⁴⁹². Zmodyfikowano metodologię liczenia rentowności na potrzeby jego wyliczenia, np. uwzględniając wzrost kosztów energii elektrycznej, ciepłej i gazu, a z przychodów i kosztów uzyskania przychodów wyłączając należności zbywane na rzecz podmiotów z branży faktoringowej. Zmieniono wcześniejszy wskaźnik przychodów na potrzeby ustalania podstawy opodatkowania, wprowadzając jednocześnie alternatywną podstawę, którą może wybrać podatnik. Rozszerzono katalog wyłączeń podmiotowych. Z drugiej strony natomiast podniesiono wskaźnik rentowności podatników zmuszonych do płacenia tego podatku (ze wspomnianych wcześniej 1% do 2%), a im onwyższy, tym szerszą grupę obejmie danina.

W wyniku żadnej z tych zmian podatek minimalny nie stał się bardziej klarowny. Wręcz przeciwnie, jedne elementy gmatwające jego konstrukcję zastąpiono innymi, a do tego dodano nowe. Tak w poprzedniej wersji, jak i późniejszej stosowanie dotyczących go przepisów wymaga stałej współpracy podatnika z doradcami podatkowymi, generującej po jego stronie dodatkowe koszty przy złudnych korzyściach dla Skarbu Państwa. Fakt, że podatek minimalny ma spoczywać na podatnikach o najniższej rentowności, dodaje mu posmaku szczególnej ironii.

Podobnie sytuacja ma się ze zmianami wprowadzonymi tą samą „ustawą naprawczą” do przepisów o zagranicznych jednostkach kontrolowanych CFC i o podatku od przerzuconych dochodów. Wcześniej już była mowa o tym, że po modyfikacjach z roku 2021 reguły te stały się bardzo skomplikowane. Dobudowano do nich przepisy

nakazujące traktować niektóre koszty polskiego podatnika jako przerzucone dochody. Złożone unormowania, które w wielu miejscach odwoływały się do wieloznacznych pojęć, budziły poważne problemy interpretacyjne. Zauważając to, zmodyfikowano przesłanki decydujące o uznaniu podmiotu spoza Polski za zagraniczną jednostkę kontrolowaną⁴⁹³, sposób ustalania jej dochodu⁴⁹⁴, a także wyliczenia różnicy pomiędzy podatkiem faktycznie przez nią zapłaconym za granicą a tym, który byłby zapłacony przez polskiego podatnika⁴⁹⁵. Uściślono zakres kosztów uznanych za przerzucone dochody, a także sytuacji przerzucania ich na rzecz zagranicznego podmiotu powiązanego⁴⁹⁶. Znow nie wyeliminowano jednak w ten sposób podstawowego mankamentu: bardzo skomplikowanego charakteru tych reguł, połączonego z niewielką zdolnością aparatu skarbowego do skutecznego i kosztowo efektywnego ich egzekwowania.

Jedynie w dwóch przypadkach uznano, że żadne „doprecyzowywanie” nic nie da i z początkiem roku 2023 trzeba wyeliminować całe niefortunne rozwiązania, mimo że ustawa związana z „Polskim Ładem 1.0” wprowadziła je zaledwie rok wcześniej. Po pierwsze, wykreślono regulacje dotyczące pośrednich transakcji rajowych, trafnie przyznając w uzasadnieniu projektu odnośnej ustawy, że „prowadzą one do nadmiernego obciążenia polskich podmiotów dokonujących transakcji, obciążenia nieproporcjonalnego w relacji do ewentualnych korzyści wynikających z pozyskania informacji przez Krajową Administrację Skarbową”⁴⁹⁷. Po drugie, zanim nawet zaczęły obowiązywać, usunięto przepisy o ukrytej dywidendzie. Jak znow z rozbijającą szczerością przyznano w uzasadnieniu projektu czyniącej to ustawy, „tożsamy kategorii płatności mogłyby [...] dotyczyć przepisy o ukrytej dywidendzie, podatku od przerzuconych dochodów i minimalnym podatku dochodowym. Ponadto, niektóre z kategorii płatności, np. koszty finansowania dłużnego, podlegają już obecnie dodatkowym ograniczeniom lub limitom”⁴⁹⁸.

Potwierdzono tym samym to, o czym wie każdy doradca podatkowy: w ostatnich latach do ustaw o podatkach dochodowych wprowadzono bardzo wiele mechanizmów pozwalających aparatowi skarbowemu przeciwdziałać optymalizacji podatkowej. Jest ich wręcz za dużo – nakładają się na siebie, krzyżują i dublują, a każdy oznacza dodatkowe ryzyko regulacyjne dla przedsiębiorców i stanowi potencjalne zarzewie sporu z fiskusem. Sposobu na dobrze działający system podatkowy nie stanowi dodawanie do nich kolejnych, lecz ich uproszczenie, klarowne ujęcie i prawidłowe egzekwowanie.

Luka i jej granice

W pierwszych latach „dobrej zmiany” zmiany prawne i technologiczne odegrały istotną rolę w redukcji luki w VAT, czyli w ograniczeniu ubytku wpływów budżetowych z tego podatku w porównaniu z hipotetyczną sytuacją, kiedy nie zachodzą żadne okoliczności zmniejszające wpływy z niego – od oszustw podatkowych, po dużo bardziej prozaiczne upadłości przed rozliczeniem VAT. Luka ta zmniejszyła się z 24,6% w roku 2015 do 13,2% w roku 2018⁴⁹⁹. Potem jednak tempo jej redukcji wyraźnie osłabło. Mimo dodatkowych działań uszczelniających – nowych algorytmów analizujących dane raportowane przez przedsiębiorców, STIR, podzielonej płatności, białej listy podatników i innych – w roku 2020 ubytek VAT wciąż wynosił 11,3%⁵⁰⁰.

Po części efekt ten jest nieunikniony: mniejszą lukę z założenia trudniej ograniczyć niż większą. Z drugiej jednak strony w większości państw UE efektywność poboru VAT pozostaje na wyższym poziomie niż w Polsce. Dla przykładu, na Węgrzech zmniejszyła się ona tylko między rokiem 2019 a 2020 z 9,8% do 5,1%, a w Bułgarii – z 9,7% do 6,3%. Wśród krajów o najmniejszych jej rozmiarach warto wskazać Finlandię (1,3% luki w VAT w roku 2020), Estonię (1,8% w tym samym roku), Szwecję (2%), czy Holandię (2,8%)⁵⁰¹, których systemy poboru i rozliczania danin są najbardziej nowoczesne i sprawne, co odgrywa kluczową rolę w przypadku podatków pośrednich.

Wbrew twierdzeniom rządu w polskim systemie VAT wciąż natomiast istnieją reguły sprzyjające unikaniu opodatkowania, jak pozostawienie poza monitoringiem przewozu szeregu produktów ropopochodnych i spirytusowych, których objętość nie przekracza 500 litrów⁵⁰². Rośnie też kwota zaległości w poborze VAT, czyli niezapłaconego podatku, którego nie udaje się wyegzekwować. Między rokiem 2015 a 2019 urosła ona dwukrotnie – z 46,2 mld zł do astronomicznego poziomu 92,8 mld zł⁵⁰³, by rok później poszybować jeszcze wyżej, do 111 mld zł⁵⁰⁴. Luce w VAT sprzyja też rozrastająca się szara strefa, o której szerzej będzie mowa niedługo.

Istnieje jeszcze inna przyczyna utrudniająca poprawę ściągalności podatków pośrednich, która najbardziej dostrzegalna jest w akcyzie. Jak w raporcie z początku roku 2020 zauważyła NIK, podczas gdy egzekwowalność zaległości w CIT poprawiała się między pierwszym półroczem 2016 r. a 2018 r. aż o 57,4%, w przypadku akcyzy spadła ona o ponad połowę (51,5%)⁵⁰⁵.

Szczególny wpływ na to wydaje się mieć „czynnik ludzki” związany z reorganizacją administracji skarbowej za czasów „dobrej zmiany”, postępująca później pauperyzacja KAS, a także brak czytelnych reguł awansu i obsady wyższych stanowisk w tej administracji. W wyniku jej utworzenia w marcu 2017 r. zlikwidowana została Służba Celna, wcześniej odpowiedzialna za pobór akcyzy. Krótco po tej zmianie

doszło do pogorszenia egzekwowalności nie tylko tego podatku, ale również cła (o 47%) i podatku od gier (aż o 80,8%)⁵⁰⁶, których pobór również znajdował się wcześniej w rękach Służby Celnej. Po włączeniu tej ostatniej do KAS jej funkcjonariusze stracili wcześniejszy status i część przywilejów. Jak na początku roku 2020 ujął to przewodniczący związku zawodowego Celnicy.pl, „gdy już ogłoszono plan reformy, wielu znakomitych ekspertów od tego trudnego podatku oraz od cła, w obawie przed skutkami «ucywilnienia», odeszło na inne stanowiska w KAS. Inni w ogóle opuścili służbę i podjęli pracę w biznesie, np. w firmach doradczych”⁵⁰⁷.

Najwyższej Izbie Kontroli nie było łatwo przyznać tego w swoim raporcie z początku roku 2020, ponieważ stojący wówczas na jej czele Marian Banaś najpierw był szefem Służby Celnej, a potem KAS. Jednak, jak udało się mimo wszystko wspomnieć inspektorom przygotowującym raport, „w wyniku reformy w jednostkach KAS zatrudnienie ogółem nie uległo istotnej zmianie, natomiast sam proces kształtowania kadr wzbudził liczne kontrowersje. [...] Efektem tego było poczucie niesprawiedliwości wielu osób, którym nie przedłożono propozycji pracy lub służby albo zmieniono warunki na mniej korzystne lub przekształcono stosunek służbowy w stosunek pracy – tzw. «ucywilnianie»”⁵⁰⁸.

Mający poczucie degradacji pracownicy nie wykonują dobrze swojej pracy. Dotyczy to także urzędników KAS mających przeciwdziałać lukom podatkowym, a arogancja zwierzchników często przelewa szalę goryczy. Jej symbolem stała się wypowiedź wiceszefowej KAS z końca roku 2020, w której radziła podległym sobie pracownikom, aby ogłoszone krótko wcześniej zamrożenie ich pensji postrzegali w kategoriach ofiary na rzecz społeczeństwa. Wrzenie, jakie wywołała ta wypowiedź, dobrze ilustruje internetowy komentarz jednej z osób, do których została ona skierowana: „wycierają sobie gęby pustymi frazesami i sądzą, że łykniemy to jak pelikany i dalej będziemy tyrać za miskę ryżu”⁵⁰⁹. Gdy skraca się dystans między wysokością przeciętnego wynagrodzenia w administracji skarbowej a płacą minimalną, rośnie frustracja i demotywacja osób odpowiedzialnych za pobór podatków. W takich warunkach nie sposób oczekiwać, że luka w podatkach pośrednich ulegnie obniżeniu do poziomu odnotowywanego w Szwecji lub Finlandii.

Na gruncie CIT przestrzeń do dalszych działań uszczelniających maleje również z innych powodów. Zanim jednak o tym może być mowa, należy zająć się kilkoma powiązаныmi problemami metodologicznymi. Specyfika optymalizacji w podatkach dochodowych – wykorzystywania w pełni legalnych instrumentów do nadmiernego obniżenia dochodu wykazywanego do opodatkowania – rodzi większe niż w przypadku VAT problemy z wyliczeniem wielkości samej luki oraz relacji między składającymi się na nią czynnikami koniunkturalnymi i strukturalnymi.

Latem 2020 r. ekonomiści Polskiego Instytutu Ekonomicznego szacowali, że między rokiem 2014 a 2018 luka w CIT zmalała o połowę w relacji do PKB (z 2% PKB do 1% PKB), czyli nominalnie z 34,1 mld zł do 22,2 mld zł⁵¹⁰. Nie pokusili się jednak o próbę odpowiedzi na pytanie, na ile zmiana ta wynikała z bardzo dobrej sytuacji gospodarczej, a na ile z uszczelnienia systemu podatkowego. Próby takie podejmowali za to inni. Jesienią 2019 r. naukowcy związani z SGH wyjaśniali skokowy wzrost dochodów z tego podatku w roku 2018 (nominalnie o 6,3 mld zł) niemal wyłącznie zwiększoną konsumpcją, w czym ich zdaniem pierwszoplanową rolę odegrały programy socjalne rządu⁵¹¹. Opublikowane krótko później wyniki analizy przeprowadzonej przez innych badaczy tej samej uczelni sugerowały z kolei, że czynniki strukturalne – wśród których absolutnie najważniejsze jest uszczelnienie systemu CIT – odpowiadają za ponad 40% wzrostu dochodów podatkowych z CIT w latach 2016–2018, co łącznie dawało około 6 mld zł⁵¹². Upubliczniony równoległe programowy dokument analityczny Ministerstwa Finansów jeszcze bardziej pozytywnie oceniał skutki uszczelniania systemu CIT. Według zawartych w nim szacunków „poprawa dochodów z CIT dzięki lepszemu przestrzeganiu przez podatników obowiązujących regulacji (tzw. *compliance effect*) wyniosła 3 mld zł w 2017 r. i 4,2 mld zł w 2018 r.”⁵¹³.

Mimo rozbieżności w wyliczeniach i niepewności co do szeregu podstawowych dla szacowania luki w CIT założeń, analizy te bezsprzecznie wskazywały zarówno na zwiększenie dochodów budżetowych z tego podatku za czasów „dobrej zmiany”, jak i istnienie związku przyczynowo-skutkowego między tą konsekwencją a uszczelnieniem systemu podatkowego.

Obecnie jednak istotniejsze jest co innego: zmniejszająca się, podobnie jak w przypadku VAT, przestrzeń do przeciwdziałania optymalizacji realizowanej dzięki międzynarodowym powiązaniom podatników. Największe na świecie straty wpływów z CIT przez przerzucanie dochodów do rajów podatkowych dotyczą Niemiec (utrata 29% wpływów z CIT)⁵¹⁴. Nieco niższe (22%) są one we Francji, a w słynącej ze znakomicie działającego aparatu skarbowego Szwecji również wynoszą dużo – 17%. W Polsce utrata wpływów z CIT z tego powodu skutkuje dużo niższym (szacowanym na 8%) uszczupleniem dochodów budżetowych. Jeśli odliczyć wewnętrznie rajy podatkowe (Malta, Cypr, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Belgia), w UE mniejsze niż Polska ubytki podatkowe z tego tytułu odnotowują jedynie Bułgaria i Czechy (po 6%), a także Słowacja, Rumunia i Litwa (wszystkie 7%)⁵¹⁵.

Przestrzeń do redukcji tzw. zagranicznej luki CIT stała się więc niewielka. Zupełnie inaczej sprawa ma się z tzw. luką krajową, która związana jest głównie z ukrywaniem przychodów i dla roku 2018 szacowana była przez Polski Instytut

Ekonomiczny na 86% całej luki CIT (na pozostałe 14% szacowano lukę spowodowaną sztucznym transferem zysków za granicę)⁵¹⁶. Paradoksalnie jednak, mimo że CIT znika głównie w kraju, obiektem kolejnych działań uszczelniających stała się niemal wyłącznie luka zagraniczna.

Szara strefa

Dalsza poprawa ściągalności podatków wymaga w pierwszej kolejności ograniczenia szarej strefy, choć zmierzające w tym kierunku korekty są pożądane nie tylko z tego powodu. Przedsiębiorcy i pracownicy znajdujący się w tej części obrotu gospodarczego, z którego nie odprowadza się składek ani podatków, przerzucają koszty finansowania działań państwa na pozostałą część społeczeństwa. Oznacza to nie tylko nadmierne obciążenie daninami tych, którzy działają w legalnej gospodarce, ale też rodzi zaburzenia konkurencyjne, rynkowo uprzywilejowując nieuczciwie działające firmy względem tych skrupulatnie rozliczających się z państwem. Szara strefa ma więc tendencję do rozszerzania swojego zakresu: im jest większa, tym trudniej chcącym działać uczciwie pozostać poza nią, ponieważ tym mocniej ograniczają w ten sposób swoje szanse utrzymania się na rynku. Zmniejszenie jej ma więc znaczenie nie tylko (a nawet nie przede wszystkim) z perspektywy zwiększenia wpływów budżetowych, lecz ponieważ dzięki temu gospodarka jest zdrowsza.

Wyliczenia wielkości szarej strefy obarczone są dużym ryzykiem błędu. Jednak z dokonywanych przez ekonomistów przybliżeń wynika, że już przed pandemią, mimo dobrej koniunktury gospodarczej, kurczyła się ona w Polsce bardzo powoli. Opublikowany na początku roku 2020 raport EY Polska szacował ją na 10,8% PKB w roku 2018. Wartość tzw. części gotówkowej szarej strefy wyniosła 9,9% PKB, czyli około 225 mld zł. Straty dla finansów publicznych wynikające tylko z utraconych dochodów z VAT oraz z podatków dochodowych od działalności gospodarczej zostały ocenione na 38,4–48,8 mld zł⁵¹⁷ (dla zobrazowania tej wielkości warto dodać, że wpływy z PIT wyniosły w 2018 r. 59,6 mld zł).

Szacunki te odnosiły się tylko do części szarej strefy. Nie obejmowały tej związanej z produkcją gospodarstw domowych na własny użytek. Nie uwzględniały nieodprowadzonego podatku PIT ani niezapłaconych składek od wynagrodzeń nielegalnie zatrudnianych osób. Nie ujmowały części transakcji, takich jak handel targowiskowy czy elektroniczny. Nie powinno więc dziwić, że wyliczenia Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, starające się określić pełną wartość szarej strefy, opiewają na dużo większe wartości: 18,9% PKB w roku 2022 oraz 19,6% PKB w roku

2023⁵¹⁸, który ma być czwartym z rzędu, kiedy odnotowany zostanie wzrost tej części gospodarki (wcześniej trend był odwrotny; w roku 2019 osiągnęła ona swoje minimum – 17,2% PKB)⁵¹⁹.

W nierozzerwalnym związku z tym zjawiskiem pozostaje zatrudnienie na czarno, co również stanowi coraz większy problem. O ile, jak szacuje GUS, w roku 2010 w ten sposób zarobkowało 732 tys. osób (4,6% pracujących ogółem), w 2017 r. liczba ta wyniosła już 880 tys. (5,4% pracujących ogółem)⁵²⁰. W latach 2017–2021 wyraźnie wzrósł też – z 8 do 12,4% – odsetek Polaków, których nielegalne zatrudnienie ujawniła Państwowa Inspekcja Pracy⁵²¹. Zmiana ta była dostrzegalna zwłaszcza w grupie mikroprzedsiębiorców, gdzie – jak szacuje PiP – odsetek pracujących na czarno wzrósł z 10,1% w 2017 r. do 15,3% cztery lata później⁵²². W sektorach, których PiP nie kontroluje – zwłaszcza w rolnictwie i usługach domowych – udział nielegalnie zatrudnionych wśród wszystkich pracujących był z pewnością jeszcze wyższy, i to wyraźnie.

Na wielkość szarej strefy – podobnie jak na rozmiar luki w podatkach w ogóle – wpływają nie tylko czynniki koniunkturalne. Jednym z niewielu czynników strukturalnych sprzyjających ograniczeniu szarej strefy w ostatnich latach stało się obniżenie na początku roku 2017 maksymalnej wartości transakcji, jakie przedsiębiorcy mogą jednorazowo zrealizować w gotówce, z 15 000 euro do 15 000 zł⁵²³. Roli tej modyfikacji nie należy jednak przeceniać. Po pierwsze, limit na poziomie 15 000 zł wciąż pozostawia olbrzymie pole dla transakcji gotówkowych (a dalsze jego obniżenie – do 8000 zł od roku 2024 – zostało skutecznie zablokowane przez partię Zbigniewa Ziobry). Po drugie, wykrycie naruszeń limitów transakcji bezgotówkowych jest trudne ze względu na anonimowość gotówki.

Z kolei wśród czynników sprzyjających szarej strefie dużą rolę odegrało forsowne podnoszenie płacy minimalnej, zmniejszające rentowność polskich firm i zwiększające bodźce do ograniczania kosztów płacowych. W całych sektorach – jak budowlany czy transportowy – wytworzyło to kulturę wypłaty minimalnego wynagrodzenia legalnie, a reszty „pod stołem”. Żadnego wpływu na to nie mają zmiany uszczelniające system podatkowy, które skoncentrowane zostały na poważnych przestępstwach podatkowych (czarnej strefie) i „walce z rajami podatkowymi”, a nie bardziej prozaicznym, ale też bardziej rozpowszechnionym ukrywaniu obrotów i dochodów.

To z kolei wydaje się przede wszystkim wynikać z tego, że przestępcy stojący za oszustwami podatkowymi na wielką skalę i firmy dokonujące międzynarodowej optymalizacji podatkowej to wąska grupa, z którą nie utożsamia się reszta społeczeństwa. Natomiast „szara strefa” to – rzadziej lub częściej – praktycznie każdy. Według powszechnej optyki najmniej rentowne firmy musiałyby splajtować, gdyby sumiennie płaciły składki i podatki. Jeśli tego nie robią, nie dokładają się co prawda

do budżetu państwa (lub dokładają się mniej niż powinny), ale przynajmniej nie stanowią obciążenia dla reszty społeczeństwa.

Rozumowanie to jest jednak fałszywe i gospodarczo bardzo szkodliwe. Wśród czynników uniemożliwiających wzrost dobrobytu nie sposób wskazać ważniejszego niż rozszerzająca się sfera nieformalnego obrotu. Nie tylko ogranicza ona źródła finansowania polityk państwowych i wypacza reguły konkurencji, lecz także powoduje nadmierne obciążenie daninami reszty rynku. Warto w tym kontekście wrócić do powołanej analizy Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych, której autorzy oszacowali całkowitą wartość szarej strefy w Polsce na blisko 750 mld zł w roku 2023⁵²⁴. Jak łatwo policzyć, w scenariuszu skutecznego pobrania z tego fragmentu gospodarki 10% podatków i składek do Skarbu Państwa popłynęłaby w roku 2023 kwota prawie 75 mld zł dochodów budżetowych. Wyeliminowane zostałyby też luki podatkowe w VAT i akcyzie, co oznaczałoby dodatkowych kilkadziesiąt miliardów złotych dochodów budżetowych. Wszystko to z kolei pozwalałoby na znaczne obniżenie obciążeń podatkowo-składkowych legalnego obrotu, poprawiając jego konkurencyjność i wzmacniając fundamenty zdrowego rozwoju gospodarczego.

Stawkami w inwestycje

Politykę podatkową ostatnich lat charakteryzuje nie tylko dążenie do tworzenia coraz to nowych rozwiązań mających przeciwdziałać wyłudzeniom VAT i zaniżaniu CIT w ramach międzynarodowej optymalizacji podatkowej, przy faktycznym ignorowaniu ubytków dochodów budżetowych na skutek rozszerzania się szarej strefy. Cechuje ją też przenoszenie ciężaru z podatków obciążających zysk i dochody na daniny pośrednie. Co do zasady proces ten jest ekonomicznie racjonalny, ponieważ niskie stawki podatków dochodowych zwiększają opłacalność legalnego zatrudnienia i działalności gospodarczej. Nie każdy jednak rodzaj ulgi w opodatkowaniu dochodu motywuje do wysokoproduktywnej działalności gospodarczej, a w polskich warunkach te pożyteczne przeplatają się z dużą liczbą wywołujących zaburzenia gospodarcze.

Wśród tych racjonalnych wprowadzonych w ostatnich latach wymienić należy zwłaszcza podwyższenie kwoty wolnej w PIT, z 3091 zł do końca roku 2016 do 30 000 zł od początku roku 2022. Zwiększono w ten sposób zachęty dla najślabiej zarabiających do legalnego zatrudnienia, łagodząc nieco dezaktywizacyjne bodźce wpisane w politykę społeczną po roku 2015, o czym mowa będzie w następnym rozdziale. Do innych bezsprzecznie rozsądnych ulg zaliczyć należy, zrealizowane krótko przed wyborami w roku 2019, ponad dwukrotne podwyższenie pracowniczych zryczałtowanych

kosztów uzyskania przychodu (z 111,25 do 250 zł miesięcznie dla tzw. jednoetatowców), a także podniesienie drugiego progu PIT do 120 tys. zł rocznie od stycznia 2022 r. i obniżenie od lipca 2022 r. do 12% stawki PIT w pierwszym progu podatkowym.

Wiele innych jest natomiast dużo bardziej problematycznych.

Zacznijmy od tzw. ulgi dla młodych, czyli wprowadzonego w sierpniu 2019 r. PIT-0 dla osób, które nie ukończyły 26. roku życia, osiągają przychody z umowy o pracę, zlecenia, praktyki absolwenckiej lub stażu uczniowskiego, a ich roczne dochody nie przekroczyły ustawowego limitu (85 528 zł)⁵²⁵. Oficjalny cel tego wyłączenia stanowi zwiększenie konkurencyjności cenowej na rynku pracy osób o jeszcze niewielkim doświadczeniu zawodowym, czyli zwiększenie ich szans na zatrudnienie. Jednak wprowadzenie go tuż przed wyborami parlamentarnymi w roku 2019 zdradza, że miał on służyć nie celom ekonomicznym, lecz politycznym. Przy bardzo niskim bezrobociu i starzejącym się społeczeństwie młodzi bez problemu znajdują zatrudnienie, nawet jeśli nie mają doświadczenia. Decyduje o tym ich większa sprawność i zdolność do uczenia się. Po podwyższeniu kwoty wolnej w PIT najniższe zarabiające osoby w tej grupie nie płaciłyby też podatku dochodowego. W praktyce więc ulga dla młodych obejmuje tych już nieco lepiej zarabiających (w przedziale rocznych zarobków od 30 000 zł do 85 528 zł). Wywołuje ona natomiast dwa negatywne skutki uboczne. Po pierwsze, oznacza skokowy wzrost obciążeń podatkowych w momencie ukończenia 26. roku życia. Po drugie, ułatwia oszustwa podatkowe polegające na fikcyjnym zatrudnianiu na umowy zlecenia studentów kwalifikujących się do tej ulgi, aby przedsiębiorca mógł wliczyć ich wynagrodzenie do kosztów podatkowych. Zadeklarowanie wypłaty wynagrodzenia w gotówce powoduje w takiej sytuacji, że fikcyjne zatrudnienie jest nie do wykrycia, a opłacalność procederu wynika ze zwolnienia wynagrodzeń z umów zleceń osób objętych ulgą dla młodych ze składek emerytalno-rentowych⁵²⁶ i zdrowotnych, na skutek czego zawarcie umowy nie wiąże się z żadnymi kosztami dla przedsiębiorcy.

Innymi wadami obarczone są dokonane w ostatnich latach modyfikacje wysokości CIT. O 10% – z 19% przez 15% do 9% od początku roku 2019 – obniżono stawki tego podatku dla „małych podatników”, osiągających (ze źródeł innych niż zyski kapitałowe) roczne przychody do 2 mln euro⁵²⁷. Ktoś może zapytać, jakie wady może mieć takie rozwiązanie. Skoro obejmuje małych podatników, wspiera głównie polskie firmy, częściej niż zagraniczne mające ten status. Co więcej, dzieje się to kosztem niewielkiego ubytku wpływów budżetowych, ponieważ nawet w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej CIT rzeczywiście płaci w Polsce mniej niż połowa podatników. Przyczynę stanowi istota tego podatku: należny jest on wyłącznie wtedy, gdy koszty podatkowe są mniejsze niż przychody, a to dotyczy głównie największych

CIT-owców. Dlatego dla przykładu w roku 2020 za 62,3% dochodów z CIT odpowiadało około 0,25% firm⁵²⁸ o rocznych przychodach przekraczających 50 mln euro. Rok później udział największych podatników we wpływach z CIT (grupa około 0,3% wszystkich) wzrósł jeszcze bardziej – do 68,8%⁵²⁹.

Jednak niższa stawka podatku dochodowego warunkowana nieprzekroczeniem rocznego limitu przychodów nie sprzyja rozwojowi, ekspansji ani konsolidacji. Po przekroczeniu tego pułapu skacze z 9% do 19%. Zamiast więc zajmować się zwiększaniem swoich przychodów, korzystający z niej muszą pilnować, aby nie przestać być małym podatnikiem. A ponieważ obniżenie stawki dotyczy przede wszystkim rodzimych firm, na nie też głównie wpływa ten antywzrostowy mechanizm. Co więcej, skoro istotę CIT stanowi wykluczenie jego zapłaty przy odpowiednio wysokich nakładach inwestycyjnych zmniejszających podstawę wymiaru podatku, niższa stawka mniej motywuje do ponoszenia nakładów niż wyższa.

Wpisując się w system sprzecznych bodźców, za czasów „dobrej zmiany” wprowadzono szereg ulg i preferencji w CIT, które mają służyć osiągnięciu przeciwnego rezultatu: poprawie struktury gospodarki poprzez intensyfikację działalności inwestycyjnej. Tyle że w praktyce dużo bardziej komplikują one system podatkowy, niż rzeczywiście wspierają rozwój i inwestycje firm.

W roku 2017 wszyscy przedsiębiorcy zyskali możliwość dokonywania jednorazowej amortyzacji. Pozwolono im zwłaszcza na odliczenie od przychodu wydatków na środki trwałe do 100 tys. zł, gdy są one fabrycznie nowe⁵³⁰. Aby dodatkowo zachęcić podatników CIT do finansowania inwestycji z zakumulowanego kapitału, dwa lata później wprowadzono preferencję dla spółek uzyskujących dopłaty od wspólnika lub przekazujących zysk na kapitał rezerwowy albo zapasowy. W takim przypadku podatnik zyskuje możliwość zaliczenia do kosztów podatkowych fikcyjnego oprocentowania, jakie zapłaciłby za pożyczoną na zewnątrz równowartości dopłaty lub innego zwiększenia kapitału rezerwowego albo zapasowego⁵³¹. Kilka miesięcy wcześniej, w połowie roku 2018, stworzono Polską Strefę Inwestycji, pozwalając na skorzystanie ze zwolnienia z PIT i CIT również w przypadku nowych inwestycji działających poza obszarem działających wcześniej specjalnych stref ekonomicznych⁵³².

A był to dopiero początek ulg mających pobudzić inwestycje i innowacje. Kolejne mają związek z działalnością badawczo-rozwojową. Pierwsza z nich, ulga B+R, zaczęła obowiązywać już w roku 2016. Dwa lata później rozszerzono ją, pozwalając przedsiębiorcom nie tylko kwalifikować określone wydatki na prace badawczo-rozwojowe do kosztów uzyskania przychodu, ale też raz jeszcze odliczyć je od podstawy opodatkowania. Wydając więc na szeroko przez przepisy rozumianą działalność B+R złotówkę, przedsiębiorca zyskuje dwa złote korzyści podatkowej⁵³³. Kolejna zbliżona

ulga – wprowadzona w roku 2019 – to tzw. IP Box. Pozwala ona na opodatkowanie stawką 5% dochodów z enumeratywnie wymienionych tzw. kwalifikowanych praw własności intelektualnej – m.in. patentu, praw autorskich do programu komputerowego czy wzoru użytkowego – przy czym dochód kwalifikowany jest obliczany szczególnie korzystnie wówczas, gdy prawo to zostało wytworzone przez samego podatnika⁵³⁴. Liczono na to, że połączenie ulgi B+R oraz IP Box zwiększy atrakcyjność inwestycji w działalność dającą polskim firmom przewagę konkurencyjną nad zagraniczną konkurencją. Przy jej tworzeniu założono, że przedsiębiorca najpierw zmniejszy podstawę opodatkowania ulgą B+R, a zaczynając zarabiać na jej wynikach, sięgnie po ulgę IP Box.

Jak to więc możliwe, że żadna z nich nie odwróciła ani nawet nie powstrzymała dramatycznego spadku inwestycji w polskiej gospodarce? O ile w roku 2015 znajdowały się one powyżej średniej unijnej (20,4% PKB w Polsce, przy średniej unijnej wynoszącej 20,1%), sześć lat później udział inwestycji w PKB w całej UE wzrósł do 22,4%, natomiast w Polsce spadł – do 17%, czyli trzeciego najniższego rezultatu w UE⁵³⁵. Bez względu na zapowiedzi ówczesnego wicepremiera Morawieckiego z lutego 2016 r., że celem rządu będzie zwiększenie stopy inwestycji w gospodarce narodowej do poziomu 25% PKB w roku 2020, i mimo wszystkich podatkowych bodźców wprowadzonych w kolejnych latach, poziom inwestycji obniżył się, zamiast wzrosnąć. W kluczowym segmencie inwestycji biznesowych wskaźnik dla Polski zmniejszył się z 11% PKB w roku 2015 do 9,1% PKB sześć lat później. Dla porównania, w roku 2021 ta sama kategoria inwestycji sięgnęła 13,7% PKB na Litwie, 16,2% PKB na Węgrzech i 16,1% PKB w Czechach⁵³⁶.

Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, od pogorszenia rentowności działalności gospodarczej na skutek szybszego wzrostu wynagrodzeń niż produktywności, po chybioną politykę innowacyjności, o czym mowa była w rozdziale 1. Ulgi inwestycyjne nie mogą zrównoważyć oddziaływania tych negatywnych czynników, ponieważ – w sposób typowy dla polskiej polityki podatkowej – są skomplikowane i rodzą bardzo dużo wątpliwości interpretacyjnych. W praktyce działają więc inaczej, niż zakładano, raczej komplikując i zaciemniając reguły, niż generując klarowne bodźce do rozwoju.

Pierwsza ze wspomnianych preferencji – jednorazowa amortyzacja – zmienia okres rozliczania kosztów podatkowych, a nie łączną wysokość odpisów, z których może skorzystać podatnik. Racjonalizuje więc system, pozwalając uwzględnić koszty wtedy, kiedy zostały one poniesione, ale ostatecznie nie tworzy istotnej korzyści podatkowej. Kolejna – możliwość zaliczenia hipotetycznych odsetek do kosztów uzyskania przychodu – została mocno ograniczona kwotowo (do maksymalnie 250 000 zł rocznie)⁵³⁷, co wyraźnie zmniejsza jej atrakcyjność. Polska Strefa Inwestycji (PSI) też

nie spowodowała zdecydowanego zdynamizowania działalności inwestorów. Co prawda rząd z dumą donosił, że od początku działania PSI do końca czerwca 2022 r. „wydano łącznie 1677 decyzji o wsparciu na 79 mld zł deklarowanej wartości inwestycji oraz 33 114 nowych miejsc pracy”⁵³⁸, jednak oznacza to inwestycje na poziomie średnio 20,6 mld zł i 8,6 tys. nowych miejsc pracy rocznie (PSI działa od września 2018 r.). W skali całej gospodarki odpowiada to bardzo niewielkiemu ułamkowi wszystkich nakładów i zatrudnienia.

Umiarkowane zainteresowanie działalnością PSI wynika częściowo z tego, że korzyści z niej odnieść mogą jedynie przedsiębiorcy dokonujący nowych inwestycji (decyzja o wsparciu nie może zostać udzielona na rozbudowę). Dodatkowo wydane w marcu 2020 r. objaśnienia podatkowe narzuciły bardzo wąskie rozumienie kosztów inwestycyjnych kwalifikujących do zwolnienia⁵³⁹, co oczywiście też nie przyczynia się do wzrostu zainteresowania tą formą ulgowego opodatkowania. Przedsiębiorców odstrasza także ograniczenia zawarte w prawie pomocy publicznej, które ma zastosowanie do tego przypadku. Wreszcie dla dużo inwestujących wystarczająco opłacalne mogą być standardowe zasady rozliczania straty podatkowej lub „estoński CIT”, o którym szerzej mowa będzie niedługo. Wykazując koszty podatkowe na odpowiednio wysokim poziomie (standardowy CIT) lub nie wypłacając dywidend („estoński CIT”), nie wykazują dochodu do opodatkowania nawet wówczas, gdy działają poza PSI. Unikają natomiast biurokratycznych komplikacji i ograniczeń, jakie towarzyszą działalności w Strefie.

Małe znaczenie praktyczne mają również ulgi B+R oraz IP Box. W roku 2021 z pierwszej z nich skorzystało 392 podatników PIT i 4262 podatników CIT. Stanowiło to wzrost o łącznie nieco ponad 400 podatników względem roku wcześniejszego i nieco ponad 900 względem 2019 r.⁵⁴⁰. Nie zmienia to jednak faktu, że liczby te są symboliczne. Skoro samych podatników CIT jest w Polsce ponad pół miliona, w roku 2021 z ulg tych skorzystało mniej niż 1% firm płacących ten podatek. Z kolei IP Box stała się bardzo popularna wśród programistów prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, ponieważ w ich branży łatwo jest określić dochód z licencji na oprogramowanie podlegający opodatkowaniu na preferencyjnych zasadach. Nie służy im ona z zasady do zwiększenia skali działalności i inwestycji, lecz do powiększenia rozporządzalnego dochodu osobistego. Prawie nie korzysta z niej natomiast grupa, która miała być podstawową kategorią jej beneficjentów, czyli najdynamiczniej rozwijające się firmy technologiczne. Jak ujęto to w raporcie podsumowującym pierwsze dwa lata obowiązywania tej ulgi: „start-upy nie uważają, że IP Box to realna opcja: na tym etapie jeszcze nie osiągają zysków z komercjalizacji prawa własności intelektualnej. A nawet jeśli osiągają, to mogą uzyskać status

małego podatnika i korzystać z 9-procentowej stawki CIT. Wówczas korzyści podatkowe związane z ulgą IP Box nie są aż tak atrakcyjne, szczególnie gdy uwzględni się towarzyszące temu koszty i ryzyka⁵⁴¹.

Warto zatrzymać się na chwilę przy ostatnim fragmencie tego podsumowania, dotyczącym ryzyk związanych z ulgami B+R oraz IP Box. Wynikają one z niejasnych przepisów, niedostatecznie skonsultowanych na etapie procesu legislacyjnego. Skrótowno rzecz ujmując, różne rodzaje kosztów w różny sposób kwalifikują się do ulgi B+R, a różne grupy przedsiębiorców mogą z nich korzystać na różnych zasadach, co również różnicuje ich obowiązki związane z pomocą publiczną i maksymalnymi progami ulgi. W konsekwencji łatwo może pojawić się kilka wariantów liczenia dochodu osiągniętego z kwalifikowanych praw własności intelektualnej, czyli odmiennych sposobów określenia podstawy opodatkowania preferencyjną stawką. Ponieważ ustawa ani interpretacje fiskusa nie wskazały jasno, którą z nich należy zastosować, wybór którejkolwiek będzie rodził wątpliwości, a to oznacza wzrost ryzyka regulacyjnego.

Przeciętny przedsiębiorca nie ma szans poradzić sobie z tymi komplikacjami bez wsparcia wyspecjalizowanego doradcy. A i dla tej ostatniej grupy przepisy dotyczące ulg B+R oraz IP Box okazały się nie lada wyzwaniem. Jak pod koniec roku 2019 ujął to jeden z biegłych rewidentów, reguły te są „tak niejasne i mało czytelne, że wielu podatników, nie chcąc narażać się na spory z organami podatkowymi, woli zapłacić wyższy podatek. [...] Niepewność powoduje również zmiana stanowiska organów w interpretacjach indywidualnych. Ponadto w objaśnieniach do przepisów o schematach podatkowych sam minister finansów wskazał, że być może skorzystanie z ulgi B+R lub IP Box to schemat, który podlega raportowaniu⁵⁴².

Warto też zwrócić uwagę na jeszcze inną kwestię z wcześniej zacytowanego wyjaśnienia małego zainteresowania start-upów takimi instrumentami, jak ulga B+R oraz IP Box. Ulgi podatkowe mają minimalne znaczenie dla szybko rozwijających się firm ze względu na wspomnianą już wcześniej rolę, jaką w podatku dochodowym pełnią koszty uzyskania przychodu. Zwłaszcza we wczesnej, najtrudniejszej fazie rozwoju dynamiczne firmy generują wysokie koszty działalności przy niewielkich przychodach. Z zasady nawet bez preferencji podatkowych nie płacą więc podatku dochodowego. Nie mogą tym samym skorzystać z dodatkowych preferencji. Problem ten dostrzeżono co prawda, oferując im przy okazji uchwalania ulgi B+R dotację równą przemnożonym przez stawkę podatkową wydatkom na działalność badawczo-rozwojową. Ale można z niej skorzystać tylko do końca roku podatkowego następującego po roku rozpoczęcia działalności⁵⁴³. To oznacza, że kończy się ona w momencie, gdy start-up z reguły nie ma jeszcze stabilnej pozycji rynkowej ani łatwego

dostępu do finansowania zewnętrznego, za to niezbędne do rozwoju zwiększenie skali inwestycji wciąż rodzi u niego szczególnie duże potrzeby finansowe.

Niska stopa inwestycji stanowi zagrożenie zwłaszcza dla produkcji przemysłowej. Nie ma to wielkiego znaczenia w krajach takich jak Luksemburg (notabene o bardzo niskim poziomie inwestycji w gospodarce), gdzie przemysł już kilka dekad temu został wyparty przez sektor zaawansowanych usług biznesowych. Jednak rodzi poważny problem dla Polski, która swój rozwój gospodarczy w ostatnich trzech dekadach w dużej mierze zawdzięcza reindustrializacji. Niebezpieczeństwo pozostania w tyle za skuteczniej działającymi na tym polu państwami unaoczniają porównania międzynarodowe. Choć w roku 2021 zainstalowano w Polsce 3,3 tys. robotów przemysłowych, co dawało Polsce 15. miejsce na świecie, w Niemczech przyrost ich liczby był ponad siedmiokrotnie większy (23,8 tys.), a w Korei Południowej ponad dziewięciokrotnie większy (31,1 tys.)⁵⁴⁴. Aby proces robotyzacji przyspieszyć, „Polski Ład 1.0” wprowadził kolejną ulgę – na robotyzację – która pozwala na ponowne odliczenie połowy kosztów związanych z inwestycjami w automatyzację stanowisk pracy⁵⁴⁵. Ułga ta, jak i druga – na prototyp⁵⁴⁶ (dodatkowe odliczenie od dochodów – do 30% kosztów, nie więcej niż 10% dochodu – nakładów związanych z produkcją próbną nowego produktu lub wprowadzeniem go na rynek) – mają wesprzeć firmy prowadzące działalność o największym potencjale dla poprawy konkurencyjności gospodarki.

Na tym nie kończą się ulgi wprowadzone „Polskim Ładem 1.0”. Kolejna dotyczy działań służących ekspansji zagranicznej, pozwalając na rozliczenie w kosztach podatkowych i dodatkowe odliczenie od dochodu wydatków na badanie rynku, dopuszczenie towarów do sprzedaży, szukanie klientów oraz marketing i promocję, do limitu 1 mln zł rocznie i jeśli w ciągu dwóch lat podatnik zwiększy sprzedaż swoich produktów⁵⁴⁷. Z kolei podatnicy CIT przejmujący spółki mające osobowość prawną zyskali możliwość rozliczenia – na zasadach zbliżonych do ulgi na ekspansję, ale do limitu 250 tys. zł rocznie – wydatków związanych z konsolidacją, np. na wycenę, audyt lub obsługę prawną⁵⁴⁸. W preferencyjny sposób traktowane są także wydatki związane z wprowadzeniem spółki na giełdę⁵⁴⁹. Stworzono możliwość równoczesnego korzystania z ulgi IP Box oraz B+R⁵⁵⁰, a dla podatników, którzy nie mogą w pełni skorzystać z ulgi B+R, pojawiła się możliwość pomniejszenia o niewykorzystane odliczenia w jej ramach zaliczek na podatek od wynagrodzeń innowacyjnych pracowników⁵⁵¹.

Powstała w ten sposób istna plątana różnego rodzaju szczegółowych reguł, modyfikacji i wyjątków, które od razu zaczęły powodować problemy i budzić wątpliwości interpretacyjne. Nie dostrzeżono, że skoro już wcześniej skomplikowany

charakter ulg IP Box oraz B+R utrudniał ich stosowanie, dodawanie kolejnych, zbliżonych rozwiązań nie może prowadzić do odmiennego rezultatu.

Nie oznacza to, że potencjał wszystkich preferencji w CIT, które pojawiły się w ostatnich latach, jest niewielki. Bardzo duży ma ryczałt od dochodów spółek, czyli „estoński CIT”, pierwotnie wprowadzony w roku 2021 równoległe do jeszcze innego, choć nieco zbliżonego rozwiązania – tzw. rezerwy inwestycyjnej⁵⁵².

Istotę ryczałtu od dochodów spółek stanowi przeniesienie momentu powstania obowiązku podatkowego CIT na etap wypłaty dywidendy, choć podatek ten naliczony zostaje od zysku niepodzielonego, czyli przed jego wypłatą wspólnikowi, udziałowcowi lub akcjonariuszowi. Innymi słowy, przy opodatkowaniu w formie estońskiej firma nie płaci podatku dochodowego, dopóki nie wypłaca zysku. W założeniu nie tylko powinno to stanowić silny bodziec do akumulacji kapitału, co sprzyja intensyfikacji działalności inwestycyjnej. Ma też zwiększyć płynność finansową, a przez to odporność na dekonstrukcję. Taki model opodatkowania sprzyja powiększaniu kapitałów własnych oraz poprawie zdolności kredytowej. Upraszcza rozliczenia i radykalnie zmniejsza nakład czasu niezbędnego do zapewnienia zgodności działań podatnika z przepisami podatkowymi. Eliminuje się konieczność prowadzenia specjalnej rachunkowości podatkowej, ponieważ do rozliczenia podatków wystarczają standardowe reguły rachunkowości finansowej. Znika też konieczność zapłaty miesięcznych zaliczek na podatek i rozliczania go rocznie, skoro z perspektywy podatkowej liczy się tylko moment wypłaty zysku.

Wszystkie te pozytywne konsekwencje nastąpiły w Estonii, która jako pierwsza – w roku 2000 – wprowadziła to rozwiązanie. Wynikały one jednak w dużej mierze i z tego, że ten sposób opodatkowania przedsiębiorstw zastąpił tam wszystkie inne stosowane wcześniej; od jego wprowadzenia każdy estoński przedsiębiorca musiał opłacać podatek wyłącznie w tej formie. Dzięki temu zapewniono prostotę i szczelność systemu opodatkowania działalności gospodarczej oraz jasno zdefiniowano jego cele. Stosowana w Estonii obniżona, czyli stosowana przy regularnych wypłatach dywidendy, stawka CIT wynosi 14%, podczas gdy podatek PIT od zysków kapitałowych w przypadku wspólników będących osobami fizycznymi znajduje się na poziomie 7%. Daje to łączne opodatkowanie zysku podatkami przed jego wypłatą i po niej na poziomie 20,04%, czyli praktycznie tyle samo, ile opodatkowanie osoby fizycznej uzyskującej dochody z innych źródeł niż działalność gospodarcza (20%).

Ponieważ korporacyjne formy prowadzenia działalności gospodarczej nie są w takim przypadku dyskryminowane podatkowo względem działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne, ponad 80% firm działających w Estonii stanowią spółki kapitałowe. Podczas gdy w Polsce odsetek ten nie przekracza 10%,

a opodatkowanie działalności gospodarczej to gąszcz poplątanych, stopniowo doklejanych i krzyżujących się ze sobą reguł, w Estonii stworzono prosty system podporządkowany jednemu głównemu założeniu: konieczności wzmocnienia struktur korporacyjnych i wsparcia ich działalności inwestycyjnej.

Zwłaszcza w wersji wprowadzonej w Polsce w roku 2021 ryczałt od dochodów spółek był jedynie dalekim echem tego pierwowzoru. Skorzystać z niego mogły wyłącznie małe i średnie spółki kapitałowe (o rocznych przychodach nieprzekraczających 100 mln zł). Wymagano od nich między innymi zwiększenia bezpośrednich nakładów inwestycyjnych lub wydatków na wynagrodzenia powyżej minimalnych wartości procentowych i kwotowych wynikających z ustawy. Ta forma opodatkowania działalności gospodarczej nie tylko więc nie zastąpiła innych, ale wprowadzająca ją ustawa dodała kolejne, alternatywne wobec niego rozwiązanie – odpis na rezerwę inwestycyjną – do tworzenia którego upoważniono podatników CIT rozliczających się według standardowych reguł. Rezerwa inwestycyjna to wyodrębniony w kapitale rezerwowym fundusz na cele inwestycyjne. Jeśli spółka gromadzone w ten sposób środki wydaje zgodnie ze szczegółowymi zasadami wynikającymi z przepisów podatkowych⁵⁵³, odpisy zostaną zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Zamiast więc powiększać dochód do opodatkowania, pozwolą na obniżenie płaconego podatku.

Polski Instytut Ekonomiczny szacował, że gdyby z ryczałtu od dochodów spółek kapitałowych skorzystało 200 tys. spółek z o.o. i akcyjnych, mogłoby powstać nawet 120 tys. nowych miejsc pracy, a wydatki inwestycyjne kraju wzrosłyby o 2%⁵⁵⁴. Bazując na tych samych założeniach – skorzystaniu z „estońskiego CIT” lub rezerwy inwestycyjnej przez 200 tys. podatników jedynie w roku 2021 – w PR-owo-programowym dokumencie PiS pt. „Polski Ład” z wiosny 2021 r. znalazło się stwierdzenie, że dzięki tej formie opodatkowania „tylko w 2021 r. w portfelach firm zostanie aż 5,6 mld PLN”⁵⁵⁵. Ze względu jednak na wielopiętrowe wyłączenia i ograniczenia pierwotnej wersji w pierwszym roku skorzystało z niej jedynie nieco ponad trzystu podatników. W portfelach jedynie małej garstki firm zostało więcej środków.

Zreflektowawszy się, że obostrzenia te uczyniły „polski estoński CIT” spektakularną klęską, w kolejnym roku wprowadzono zmiany: zniesiono limit przychodów, co umożliwiło przejście na tę formę opodatkowania również największym CIT-owcom, oraz wyeliminowano dolny limit nakładów na inwestycje, upraszczając jednocześnie strukturę stawek (po modyfikacjach wynoszą one 10% dla małych podatników i 20% dla pozostałych, bez względu na wysokość nakładów inwestycyjnych). Otworzono go na spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne, złagodzone zasady korekty rozliczeń przy wejściu do systemu oraz reguły opodatkowania przekształcenia formy prawnej

podatnika. Podwyższenie wysokości składki zdrowotnej w roku 2022 dodatkowo zwiększyło atrakcyjność ryczałtu od dochodów wieloosobowych spółek z o.o., ponieważ ich wspólnicy nie podlegają z tego tytułu ani składkom na ubezpieczenia społeczne, ani składce zdrowotnej. Wspólnicy wszystkich spółek mogą natomiast potrącić z PIT od 70% do 90% zapłaconego wcześniej „estońskiego CIT”.

Na skutek tych zmian druga odsłona „polskiego estońskiego CIT” zyskała nieco na atrakcyjności. Od początku roku 2022 do wiosny 2023 skorzystało z niej około 11 tys. firm⁵⁵⁶. Choć jednak stanowi to rezultat lepszy niż wcześniej, oznacza też, że tak opodatkowanych jest jedynie 5–6% firm potencjalnie mogących skorzystać z tej formy opodatkowania. Wynika to w sporej mierze z tego, że likwidując część barier, utrzymano szereg pozostałych. Nadal wspólnikami podmiotu objętego „estońskim CIT” mogą być wyłącznie osoby fizyczne. Nadal możliwość opodatkowania w tej formie wyklucza posiadanie udziałów lub podobnych praw w innych spółkach. Nadal podatnicy rozliczający się w ten sposób muszą zatrudniać na pełen etat co najmniej trzy osoby lub wypłacać zatrudnionym równowartość trzech przeciętnych wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw przez co najmniej 82% roku podatkowego. Nadal przychody z działalności operacyjnej muszą być wyższe niż ze źródeł pasywnych (z kapitału i praw).

Firmy korzystające z ryczałtu od dochodów spółek narażone są też na wiele zagrożeń wynikających z dziwacznej wykładni przepisów dokonywanej przez aparat skarbowy. Przykładem mogą być interpretacje podatkowe, według których „podatek Belki” od dywidendy wypłacanej wspólnikom ma być liczony od tej samej podstawy, od której wcześniej naliczony został „estoński CIT”. W pewnym uproszczeniu wspólnicy mają więc płacić PIT również od CIT wcześniej zapłaconego przez spółkę⁵⁵⁷. Inna mało racjonalna wykładnia fiskusa – tym razem wymogu osiągnięcia mniej niż 50% przychodów ze źródeł pasywnych, np. praw autorskich lub własności przemysłowej⁵⁵⁸ – wyklucza opodatkowanie w tej formie większości firm z branży kreatywnej i technologicznej⁵⁵⁹. Jeszcze inna uznaje sprzedaż wierzytelności własnych na zasadzie faktoringu za przychody pasywne⁵⁶⁰. Nie może też do ryczałtu od dochodów spółek zachęcać ustawowy zakaz osiągania co najmniej 50% przychodów spółki z transakcji z podmiotami powiązanymi, obowiązujący, jeśli „w związku z tymi transakcjami nie jest wytwarzana wartość dodana pod względem ekonomicznym lub wartość ta jest znikoma”⁵⁶¹. Podatnicy rozliczający się w ten sposób muszą więc traktować każdą transakcję z podmiotem powiązanym jako potencjalne zarzewie sporu z fiskusem. Przede wszystkim natomiast sam „polski estoński CIT” obowiązuje równolegle do kilku innych form opodatkowania działalności gospodarczej. Tym samym – inaczej niż w Estonii – nie wprowadza równych warunków konkurencji dla

wszystkich przedsiębiorców, ponieważ nie wymusza opodatkowania wszystkich według tych samych zasad.

Ograniczenie dostępu do niego ma pewne znaczenie z perspektywy dochodów budżetowych. Jak uczy doświadczenie tych krajów, które całkowicie przestawiły się na ten model, w nieunikniony sposób w parze z korzyściami dla gospodarki i firm idą w tym przypadku ubytki wpływów budżetowych w pierwszych dwóch–trzech latach. Jest to co prawda zmiana krótkotrwała, ale głęboka. W Estonii już rok przed tamtejszą rewolucją podatkową wpływy z CIT spadły niemal o połowę (z 104,5 mln euro w roku 1998 do 54,6 mln euro rok później)⁵⁶². W pierwszym roku działania nowego systemu obniżyły się jeszcze o ponad 10%, po czym dopiero nastąpiło ich szybkie odbicie do poziomu wyższego niż przed reformą (już w roku 2003 sięgnęły 137,8 mln euro). Na Łotwie, gdzie podatek ten wprowadzono w roku 2018, spadek dochodów z CIT okazał się jeszcze drastyczniejszy: 28% w pierwszym roku reformy i łącznie 85,3% w drugim⁵⁶³. Długotrwałe korzyści pełnego przestawienia opodatkowania działalności gospodarczej na estońskie tory wiązą się więc z dość poważnymi, choć krótkotrwałymi kosztami.

Antywzrostowy arbitraż

W aktualnej, fakultatywnej wersji, w której skorzystanie z „polskiego estońskiego CIT” zależy od decyzji podatnika, ta forma opodatkowania stanowi tylko jeden z wielu mechanizmów arbitrażu podatkowego, czyli wykorzystywania różnic w odmiennych formach opodatkowania do zminimalizowania płaconych danin. O ile jednak w przypadku ryczałtu od dochodów spółek cel optymalizacji (zwiększenie inwestycji i rozwój przedsiębiorstw) jest ekonomicznie racjonalny, inne istniejące w Polsce przejawy tego samego zjawiska z reguły nie służą ani wzmocnieniu fundamentów gospodarki, ani jej sprawniejszemu działaniu. Najczęściej petryfikują niewydolną, rozdrobnioną strukturę przedsiębiorstw. Zaburzają konkurencję, ponieważ – w różny sposób opodatkowując dochód dwóch przedsiębiorców działających na tym samym rynku – arbitralnie różnicują opłacalność ich działalności. Gdy, jak w Estonii, wszystkie firmy obejmuje jeden sposób opodatkowania dochodu, wspiera się rozwój rynkowy tych najbardziej konkurencyjnych i skorych do inwestycji. Osiąga się natomiast dokładnie odwrotny skutek, gdy w miejsce jednego wspólnego dla wszystkich rozwiązania pojawia się wielość różnych reżimów podatkowych. Warianty mające uprzywilejować przedsiębiorców nastawionych na inwestycje i innowacje nie mogą wtedy skutecznie zadziałać.

Problem ten nie powstał w ostatnich latach. Szczególne reżimy podatkowe dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą – jak wprowadzony pod koniec lat 90. ryczałt od przychodów ewidencjonowanych albo karta podatkowa – pozwalają na atrakcyjnie niskie opodatkowanie przedsiębiorców mniej zdolnych (lub skorych) do inwestycji, ponieważ – o czym mowa była już wcześniej – ich opodatkowanie pozostaje takie samo bez względu na ponoszone koszty. Dzięki temu upraszcza się tym grupom rozliczenia podatkowe.

Znaczenie podatku od przychodów ewidencjonowanych wzrosło już w roku 2021, kiedy podwyższono – z wcześniejszego poziomu 250 tys. euro rocznie do 2 mln euro – górny pułap przychodów uprawniających do rozliczania się w tej formie i zdecydowanie poszerzono grupę zawodów uprawniających do skorzystania z niej. Było to jednak dopiero preludium do zwiększenia atrakcyjności ryczałtu w następstwie zmian wprowadzonych „Polskim Ładem 1.0”. Od roku 2022 obniżono jego stawki dla niektórych zawodów. Ostatecznie też „Polski Ład 2.0” pozwolił rozliczającym się w ten sposób na odliczenie od przychodu 50% składek zdrowotnych. Co prawda po zmianach obowiązujących od połowy roku 2022 tzw. liniowcy również mogą odliczać składkę zdrowotną (w ich przypadku odliczenia – do maksymalnej, co roku waloryzowanej kwoty – dokonuje się od dochodu lub dolicza do kosztów uzyskania przychodu). Ale z reguły nie czyni to podatku liniowego bardziej atrakcyjnym od ryczałtowego.

Przed – trudnym wcześniej do przewidzenia – uprzywilejowaniem podatku ryczałtowego podstawowym sposobem ucieczki przed 32% PIT był podatek liniowy, którego dodatkową zaletę stanowi możliwość odliczenia firmowych kosztów uzyskania przychodu. W konsekwencji liczba osób rozliczających PIT w ten sposób wzrosła jedynie między rokiem 2015 a 2018 z 503 tys. do 629 tys. W roku 2020 sięgnęła już 763 tys. Później jednak zwiększenie atrakcyjności ryczałtu doprowadziło do spadku liczby podatników liniowego PIT – do 705 tys. w połowie roku 2022⁵⁶⁴. Skokowo rośnie natomiast liczba ryczałtowców. W roku 2020 było ich 646 tys., czyli wyraźnie mniej niż liniowców. W kolejnym liczba osób opodatkowanych ryczałtem wzrosła do 840 tys., aby w połowie roku 2022 przekroczyć już 990 tys.⁵⁶⁵ Kto nieco lepiej zarabia i ponosi niewielkie koszty działalności, ucieka ze skali i podatku liniowego na ryczałt, aby zaoszczędzić na podatku.

Atrakcyjna dla podatników, ta ostatnia forma opodatkowania ma jednak poważne mankamenty z punktu widzenia gospodarki. Ryczałt od przychodów działa antyinwestycyjnie, ponieważ koszty wydatków związanych z działalnością gospodarczą nie pomniejszają podstawy opodatkowania. Poszerzenie dostępu do niego i zwiększenie korzyści podatkowych oznacza zatem ukłon w stronę najmniej inwestujących podatników. Grupa ta zyskała zarówno prosty sposób rozliczeń podatkowych, jak

i niższe niż wcześniej stawki. Im jednak więcej przedsiębiorców skorzysta z tej możliwości, tym więcej zostanie zdemotywowanych do inwestycji. Konsekwencją zwiększenia przez rządzących atrakcyjności tej formy opodatkowania nie może więc stać się ani wyższy poziom inwestycji, ani zdrowsza struktura firm.

W systemie pozwalającym na arbitraż podatkowy, a nawet aktywnie go stymulującym, o przewagach konkurencyjnych decydują nie tylko lepsze produkty czy umiejętność usprawnienia procesów ich wytwarzania, lecz także wybór właściwej formy opodatkowania. Przedsiębiorca, który nie przyłoży się dobrze do rozpoznania uwarunkowań podatkowych, zapłaci wyższy podatek i zmniejszy swoją konkurencyjność. Tak działająca polityka podatkowa – gdzie różnice w sposobie i wysokości opodatkowania nie mają głębszego uzasadnienia ekonomicznego, a ich zmiany są nieprzewidywalne i dyktowane kaprysami rządzących – nie może budzić zaufania ze strony podatników, od czego z kolei w dużej mierze zależy jej skuteczność. Poza tym dochodzi do wewnętrznej sprzeczności celów, co także nie zachęca do sumiennego płacenia podatków.

Po wprowadzeniu IP Box programiści odkryli, że ich wysokie zarobki mogą być opodatkowane superatrakcyjną stawką 5%, jeśli tylko właściwie przygotowają odpowiednie dokumenty, podczas gdy ten sam rodzaj aktywności zawodowej, wykonywanej na podstawie umowy o pracę, byłby opodatkowany podatkiem PIT aż o 27% wyższym, przy dużo większych składkach na ubezpieczenie społeczne i zdrowotnych. Z kolei menedżerowie już dawno zorientowali się, że liniowo PIT pozwala im uciec od stawki w drugim progu podatkowym, który płaciliby, jeśli całość ich wynagrodzenia wypłacana byłaby na etacie. Fiskus kwestionuje co prawda dopuszczalność rozliczania się zarządzających firmami wyłącznie liniowo, a od roku 2019 rozszerzył to rygorystyczne podejście na niższy szczebel menedżerski⁵⁶⁶, ale nie ma zastrzeżeń do rozliczania części wynagrodzenia PIT według skali, a pozostałej liniowo. Można też łączyć etat (a także zlecenie i kontrakt menedżerski) z wykonywaniem na rzecz swojego pracodawcy np. usług konsultingowych w ramach liniowo opodatkowanej działalności gospodarczej⁵⁶⁷. Dzięki temu zyskuje się możliwość rozliczenia części dochodów według pierwszej stawki PIT, a reszty liniowo (19%), korzystając przy okazji z ulg podatkowych przysługujących PIT-owcom rozliczającym się według skali oraz w ogóle nie płacąc składek na ZUS od działalności gospodarczej. Dokładnie ta sama działalność może więc być opodatkowana trochę tak, a trochę inaczej, co z perspektywy gospodarczej nie ma absolutnie żadnego sensu, z prawnej kłóci się z konstytucyjną zasadą powszechności opodatkowania, a z psychologicznej przekonuje podatników, że w relacjach z państwem trzeba wykazywać się nie uczciwością, lecz sprytem w unikaniu kłód rzucanych pod nogi.

Jeszcze jaskrawsze potwierdzenie tego wniosku związane jest z wprowadzoną z początkiem roku 2019 daniną solidarnościową – dodatkowymi 4% podatku PIT pobieranymi od rocznego dochodu przekraczającego milion złotych. W przypadku osoby zatrudnionej na etacie oznacza ona wzrost opodatkowania do poziomu 36%, natomiast dla rozliczającej się liniowo lub uzyskującej dochód z zysków kapitałowych powoduje opodatkowanie na poziomie 23%. Po poszerzeniu dostępu do ryczału od przychodów ewidencjonowanych bogaci mogą się jeszcze lepiej „zoptymalizować”, ponieważ dochody objęte ryczałem – podobnie jak ulga IP Box – wyłączono z daniny solidarnościowej. W odwodzie mają też oczywiście zmianę formy działalności na opodatkowaną CIT (spółkę z o.o. lub komandytową) albo po prostu zmianę rezydencji podatkowej. Domiar podatkowy nazwany solidarnościowym obejmuje więc bardzo niewiele osób. Najwyraźniej solidaryzując się z najlepiej zarabiającymi, państwo stworzyło im łatwe sposoby ucieczki przed daniną solidarnościową.

Taki system podatkowy przypomina tor przeszkód konstruowanych równocześnie ze ścieżkami ich omijania. Kompromituje państwo nie tylko dlatego, że wysyła społeczeństwu sprzeczne sygnały i ugruntowuje poczucie irracjonalności działania władz. Przede wszystkim zmusza podatników do tracenia czasu na dostosowanie formy rozliczeń do preferencji wynikających z aktualnego widzimisię rządzących.

Problem optymalizacji podatkowo-składkowej stymulowanej przez państwo dotyczy oczywiście nie tylko osób wybierających działalność gospodarczą, aby być samemu sobie szefem, lecz także – a właściwie przede wszystkim – tych w istocie będących pracownikami, rejestrujących działalność gospodarczą tylko po to, żeby płacić niższe podatki i składki. Taka optymalizacja jest szkodliwa nie tylko dlatego, że zmniejsza wpływy budżetowe. Przede wszystkim – jak szara strefa – psuje rynek, osłabiając konkurencyjność wyżej opodatkowanych i oskładkowanych form działalności zawodowej i motywując coraz więcej osób do rezygnacji z nich. A to oznacza rosnącą grupę pozbawionych uprawnień pracowniczych oraz otrzymujących niskie świadczenia z ubezpieczenia społecznego w przyszłości.

Pomimo wszystkich ich wad, ścieżki arbitrażu dla szerokich kategorii podatników dużo łatwiej się tworzy, niż likwiduje, czego ilustracją może być spór sprzed kilku lat o tzw. test przedsiębiorcy. Miał on wyeliminować z grupy przedsiębiorców tych samozatrudnionych, którzy rejestrują działalność gospodarczą tylko w celu optymalizacji podatkowo-składkowej. Mimo że na wiosnę 2019 r. jego wprowadzenie publicznie zapowiadała zarówno ówczesna minister finansów, jak i odpowiadający za podatki jej zastępca, krótko później, pod wpływem konkurencyjnego ośrodka władzy w rządzie, premier wyraźnie odciął się od tego pomysłu. Po kilku kolejnych

tygodniach w budynku przy Świętokrzyskiej w Warszawie nie pracował już ani forsujący reformę wiceminister, ani jego przełożona.

W przypadku testu przedsiębiorcy sprawę wyraźnie komplikowało wywołanie dyskusji na jego temat w roku wyborczym, w najgorszym możliwym momencie na zmniejszanie korzyści podatkowych dużej grupy podatników. Ale ograniczenie antywzrostowego arbitrażu podatkowego nie udaje się nawet w mniej politycznie wybuchowych kwestiach niż zasady dotyczące samozatrudnionych, na bardziej sprzyjających etapach cyklu wyborczego.

Przykładem są ustalone na ryczałtowym poziomie 50% autorskie koszty uzyskania przychodu w PIT. Ulgi tej tradycyjnie broni się jako bodźca do działalności twórczej, choć trudno spodziewać się, by ta doznała uszczerbku przy kosztach autorskich wynoszących, powiedzmy, 25%, 7 i $\frac{3}{4}$ % lub nawet 0% przychodów. Tymczasem istnienie przepisu pozwalającego na faktyczną redukcję podatku dochodowego o połowę prowokuje optymalizację przy wykorzystaniu różnic w pośrednich kosztach pracy.

W roku 2017 Ministerstwo Finansów postanowiło wznieść zaporę wobec stosowania kosztów autorskich przez szeroką grupę podatników naliczających je mimo tego, że twórczy charakter ich pracy pozostaje bardzo wątpliwy. Zaczęto od zmiany interpretacji obowiązujących przepisów. Wcześniej do skorzystania z ulgi autorskiej wystarczyło procentowe określenie czasu przeznaczonego na działalność twórczą w umowach o pracę specjalistów, marketingowców, informatyków itp. Później nagle w interpretacjach indywidualnych zaczęto żądać dokładnego identyfikowania poszczególnych utworów stworzonych przez korzystającego z ulgi i wysokości wynagrodzenia za nie. Ograniczenie to okazało się mało skuteczne, ponieważ w krótkim czasie nauczono się tak redagować umowy, aby znów nawet mało twórcze prace mogły kwalifikować się do ulgi. Praktyczną konsekwencją zmiany podejścia fiskusa stała się za to fala spraw sądowych, w których podatnicy kwestionowali woltę aparatu skarbowego, znajdując zresztą akceptację dla swoich argumentów w rozstrzygnięciach sądowych⁵⁶⁸.

Próbując zniechęcić do tej preferencji, sięgnięto również po twardsze narzędzia. Od początku roku 2018 zmieniono reguły PIT, z jednej strony korzystnie dla podatników podnosząc dwukrotnie limit kwotowy autorskich kosztów uzyskania przychodów, a z drugiej określając zamkniętą listę uprawniających do nich zawodów⁵⁶⁹. Ta ostatnia modyfikacja była mocno problematyczna, ponieważ działalności twórczej – co do zasady warunkującej autorskie koszty podatkowe – nie sposób przypisać jedynie do niektórych zawodów. Nie ma się więc co dziwić, że lista wywołała poruszenie wśród przedstawicieli kreatywnych profesji, które nie znalazły się na niej.

Zaraz doszła do tego kolejna wątpliwość. Równoległe do prac ustawodawczych, w wyniku których ograniczono prawo do kosztów autorskich, przygotowywano nową ustawę o szkolnictwie wyższym i nauce. Przedstawiciele uczelni domagali się zwiększenia swoich wynagrodzeń. Dzięki skutecznej interwencji ówczesnego ministra nauki i szkolnictwa wyższego udało im się cel ten osiągnąć. Podwyżka przybrała m.in. formę ustawowego objęcia całości wynagrodzeń nauczycieli akademickich autorskimi kosztami uzyskania przychodu⁵⁷⁰, co niedługo później potwierdzono w interpretacji ogólnej ministra finansów⁵⁷¹. O ile więc wobec reprezentantów niektórych zawodów wykluczono *a priori* możliwość uzyskania preferencji kosztowej, nawet gdyby ich praca w rzeczywistości miała charakter twórczy, przedstawiciele innego zawodu zyskali prawo do kosztów autorskich nawet w odniesieniu do zarobków niezwiązanych z pracą twórczą. W ich przypadku podwyższone koszty objęły np. wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy albo zasiłki na wypadek choroby i macierzyństwa, choć w sytuacjach, w których tego rodzaju świadczenia są pobierane, z zasady nie wykonuje się żadnej działalności zawodowej, twórczej lub nie. Walcząc z arbitrażem podatkowym w jednych zawodach, innej grupie poszerzono dostęp do przywileju, na którym się on opiera.

Na tę niekonsekwencję nałożyły się kolejne. W wyniku zmian ustawowych dotyczących autorskich kosztów podatkowych oraz interpretacji ogólnej z września 2020 r.⁵⁷² zatrudnionym na etacie informatykom, analitykom czy marketingowcom trudniej jest obniżyć o połowę podatek. W interpretacjach indywidualnych dotyczących tej kwestii fiskus posuwa się nawet do warunkowania skorzystania przez tę grupę z autorskich kosztów uzyskania przychodu od spełnienia wymogów niezapisanych w ustawie – i w konsekwencji uznawanych za niedopuszczalne przez sądy⁵⁷³ – jak ustalenie honorarium autorskiego w wysokości odpowiadającej „rzeczywistej wartości” każdego z wyników kreatywności programisty. A z drugiej strony po porażce testu przedsiębiorcy poluzował tej samej grupie możliwość korzystnego rozliczania się w ramach działalności gospodarczej, nawet gdyby spełnienie ustawowych przesłanek było bardzo wątpliwe. Telepraca, elastyczny jej czas i umowne wzięcie na siebie odpowiedzialności za swoje działania wobec osób trzecich wystarczają – zdaniem złagodzonego podejścia MF – do przyznania statusu przedsiębiorcy⁵⁷⁴. Wątpliwości przestały budzić nawet te sytuacje, kiedy jedynym klientem samozatrudnionego jest jego były pracodawca, gdy samozatrudniony ma być dyspozycyjny przez osiem godzin dziennie, a telefon lub samochód służbowy otrzymuje od zleceniodawcy, który również wypłaca mu wynagrodzenie za czas choroby. Rolę wisienki na tym arbitrażowym torcie pełni fakt, że odmawiając programistom mniejszej preferencji podatkowej w postaci podwyższonych kosztów autorskich przy rozliczaniu się według

skali, otworzono dla nich większą, również związaną z własnością intelektualną: w postaci IP Box.

Wszystkie te podatkowe ukłony w kierunku niektórych grup, czasem następnie cofane, a czasem rozszerzane, nieoparte na żadnym czytelnym kluczu i niemające innego uzasadnienia niż zarządzanie chaosem, doprowadziły cały system opodatkowania dochodów, zarówno osobistych, jak i korporacyjnych, do głębokiego rozkładu. Powodują, że polityka podatkowa stała się nieczytelna, że deformuje strukturę firm, promując najsprawniej poruszających się w gąszczu mało logicznych przepisów, a nie tych, którzy mają do zaoferowania najlepszy produkt lub usługę. Wymusza na podatnikach trwonienie czasu i pieniędzy na pomoc doradców mającą określić, jak dostosować działalność do tej formuły podatkowej, której najnowsza decyzja polityczna daje przewagę nad innymi.

Na wcześniejszym etapie tego procesu, w roku 2018, ówczesny wiceminister finansów słusznie zauważył, że: „nie ma możliwości naprawy ustaw o PIT i CIT, bo obowiązujące przepisy osiągnęły kres swoich możliwości. Rosnące skomplikowanie prowadzenia działalności gospodarczej, globalizacja, wymogi międzynarodowe powodowały, że przez ponad 20 lat wielokrotnie nowelizowano te ustawy i dzisiaj nie są one przyjazne ani proste dla podatników. Nie należy już ich poprawiać, tylko napisać od początku. Teraz chcemy w nich odzwierciedlić progospodarcze, proinnowacyjne podejście państwa”⁵⁷⁵. Przyklasnąć można też deklaracji PiS zawartej w programie tej partii przed wyborami parlamentarnymi w roku 2019: „dokonamy wielkiego porządkowania prawa podatkowego. Zaproponujemy nowe ustawy o podatkach dochodowych, krótką i zrozumiałą ustawę o opodatkowaniu rent i wynagrodzeń, ustawę o nowoczesnych uproszczonych regulacjach działalności gospodarczej oraz ustawę o zyskach kapitałowych zachęcającą do inwestycji”⁵⁷⁶. Do żadnego „wielkiego porządkowania prawa podatkowego” jednak nie doszło. Zamiast tego pojawił się „Polski Ład”, z jego sprzecznymi, wykluczającymi się celami oraz nieskonsultowanymi, niedopracowanymi przepisami, które po wejściu w życie wywołały konieczność szybkiej ratunkowej nowelizacji.

W konsekwencji opodatkowanie dochodu pozostaje niezrozumiałe, nielogiczne i anachroniczne. Istniejące latami preferencje podatkowe – jak te dla spółek komandytowych – mogą nagle zniknąć. To, co je zastępuje – jak rozszerzenie prawa do ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i mnożenie kolejnych ulg powtarzających słabości poprzednich – jedynie zaciemnia i tak już skrajnie nieczytelny obraz. Dla przedsiębiorców wszystko to stanowi pole minowe najeżone pułapkami, gdzie bezpieczne ścieżki nie są jasno wyznaczone, a ryzyko źle kończącej się pomyłki pozostaje wysokie.

Ruletka z fiskusem

System podatkowy realizujący sprzeczne cele, podporządkowany rachubie wyborczej, tworzony pośpiesznie i bez niezbędnego namysłu generuje wysokie, możliwe do uniknięcia koszty dostosowania po stronie przedsiębiorców, destabilizując gospodarkę i osłabiając bodźce do inwestycji. Zmusza prowadzących firmy do poświęcania na rozliczanie podatków więcej czasu niż w innych krajach. Już w roku 2018 – czyli zanim nastąpiły komplikujące działalność zmiany w VAT związane zwłaszcza ze STIR, białą listą i obowiązkową podzieloną płatnością, a także przed chaosem wywołanym przez „Polski Ład 1.0” – wypełnienie obowiązków podatkowych zajmowało polskim przedsiębiorcom średnio 334 godziny, w tym 172 godziny musieli oni poświęcić na obowiązki związane z VAT⁵⁷⁷. W żadnym innym kraju UE nie potrzeba było aż takiego nakładu pracy na wypełnienie obowiązków VAT, a dostosowanie się do wymogów we wszystkich podatkach było bardziej czasochłonne niż w Polsce jedynie w Bułgarii. W Finlandii przedsiębiorcy byli w stanie uporać się z obowiązkami podatkowymi w 90 godzin rocznie, a w Estonii – kraju posiadającym najprostszy i najbardziej przejrzysty w UE system podatkowy – w 50 godzin.

Oczywiście na tego rodzaju rankingi trzeba patrzeć z ostrożnością. W tym samym roku w Rumunii na obowiązki związane z VAT przedsiębiorcy poświęcali jedynie 56 godzin⁵⁷⁸, trzy razy mniej niż w Polsce. Jednocześnie rumuńska luka w tym podatku była (i nadal jest) największa w UE, w roku 2018 przekraczając 33% (dwa lata później jeszcze bardziej się powiększyła, do prawie 36%)⁵⁷⁹. Dysfunkcja ta nie przeszkadzała firmie doradczej sklasyfikować Rumunii na wysokim, 32. miejscu na świecie pod względem łatwości płacenia podatków, podczas gdy forsownie ograniczająca ten problem Polska znalazła się dopiero na miejscu 76. Litwę uznano w tej samej kategorii za 18. kraj na świecie, choć jej lukę w VAT oszacowano na 26%, co również było jednym z najwyższych poziomów w UE.

Wszystko to nie powinno jednak prowadzić do wniosku, że system podatkowy musi być albo nieszczelny jak w Rumunii, albo piekielnie skomplikowany i czasochłonny jak w Polsce. Wspomniana wcześniej Estonia może się nie tylko poszczycić najracjonalniejszym w Europie systemem opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, ale też optymalnie działającym VAT. Wystarczy powiedzieć, że w roku 2018 wypełnienie związanych z nim obowiązków zajmowało tam podatnikom jedynie 14 godzin rocznie – kilkanaście razy mniej niż w Polsce, a luka w nim była ponad trzykrotnie niższa niż nad Wisłą (odpowiednio 4% i 13,2%). W Hiszpanii, gdzie realizacja obowiązków VAT zajmowała podatnikom siedem razy mniej czasu niż w Polsce (26 godzin), luka w tym podatku wyniosła jedynie 5,5%⁵⁸⁰. Spełnianie

wymogów podatkowych jest więc tak absorbujące dla polskich przedsiębiorców nie dlatego, że to jedyny sposób na uniknięcie oszustw i wyłudzeń, tylko dlatego, że system podatkowy zawiera poważne wady, zarówno gdy chodzi o brzmienie przepisów, jak i ich stosowanie.

Podzielić je można na trzy główne grupy. Pierwsza to uchwalanie nieprzemyślnych, źle skonsultowanych „innovacji” legislacyjnych, które – zamiast systematyzować i upraszczać obowiązujące reguły – komplikują je, wywołując zamęt i wątpliwości. Druga dotyczy utrzymywania przez lata źle działających rozwiązań, mimo licznych nawoływań ekspertów do ich zmiany. Trzecia polega na tendencyjnym, sprzecznym z orzeczeniami sądów stosowaniu przepisów przez organy podatkowe.

Najbardziej monumentalny pomnik pierwszej z tych wad wystawili decydenci odpowiedzialni za „Polski Ład”. Przypadku tego nie można jednak uznać za odosobniony „wypadek przy pracy”. Wręcz przeciwnie: stanowił on logiczny wynik polskiej polityki podatkowej, kształtowanej często zmianami legislacyjnymi, które – na skutek pośpiechu, braków kompetencyjnych i niedostatecznie szerokich konsultacji – obciążone są poważnymi błędami i zawierają luki. Ponieważ wcześniejsza część rozdziału zawierała wiele przykładów tej wady, w tym miejscu ograniczyć się można do jednego.

Stanowi go podatek od budynków, wprowadzony w roku 2018 z myślą o ukróceniu optymalizacji podatkowej stosowanej przez właścicieli galerii handlowych i biurowców⁵⁸¹. Rok później rozszerzono jego krąg, obejmując nim np. właścicieli hoteli⁵⁸². Ponieważ będące w tych branżach standardem międzynarodowe powiązania ułatwiają manipulowanie kosztami, aby w Polsce wykazać jak najmniejszy dochód do opodatkowania, w ustawach podatkowych zapisano, że właściciele obiektów dających przychód powyżej pewnej wartości muszą obliczać podatek minimalny od przychodów z najmu, dzierżawy i podobnych umów. Mogą następnie pomniejszyć o jego wartość zaliczki na podatek dochodowy wyliczone według standardowych reguł⁵⁸³. W założeniu więc, jeśli podatnik uczciwie opłaca podatek dochodowy, nie będzie musiał płacić podatku od budynków, ponieważ potrąci go z CIT.

Rozwiązanie to godzi jednak również w działania realizowane bez podtekstu optymalizacyjnego. Co naturalne, amortyzując inwestycje w budynki, firmy wykazują wysokie koszty uzyskania przychodu. Gdy te przekraczają przychód, brak jest dochodu do zapłaty, więc nie ma też podatku dochodowego, od którego można byłoby odliczyć podatek od budynków. W takim przypadku przepisy wymagają od inwestora zapłaty tego ostatniego, z możliwością ubiegania się o jego zwrot, „jeżeli wniosek nie budzi wątpliwości”⁵⁸⁴. Ustawa nie przesądziła jednak, bo przesądzić tego nie mogła, co konkretnie może wzbudzić wątpliwości organów skarbowych. U jednego

urzędnika żaden zwrot może nie być podejrzany, u innego wszystkie. Jeden i drugi postępować będzie zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Podatek od budynków rodzi też wątpliwości dotyczące podstawy opodatkowania. W swoich interpretacjach fiskus obstawał zwłaszcza przy tym, że użyty w tym kontekście zwrot ustawowy – „ustalona na pierwszy dzień każdego miesiąca wartość początkowa podlegającego opodatkowaniu środka trwałego”⁵⁸⁵ – nie pozwala na pomniejszenie wyceny budynku o odpisy amortyzacyjne, wprost o nich nie wspominając⁵⁸⁶. Ostatecznie rozumowanie to znalazło poparcie w orzecznictwie NSA⁵⁸⁷, choć wcześniej sądy niższej instancji argumentowały, że skoro wartość budynku na potrzeby wyliczenia podatku ma być co miesiąc aktualizowana, musi uwzględniać zmiany wynikające z amortyzacji⁵⁸⁸. Niejasne przepisy wygenerowały więc spory, których rozwiązanie trudno uznać za zgodne ze zdrowym rozsądkiem.

Braków konstrukcyjnych okazało się być więcej. Nie wszystkie z nich działają zresztą na niekorzyść inwestorów. Niektóre wspierają tę grupę, a przynajmniej mniej uczciwą jej część. Można zwłaszcza uniknąć daniny, gdy korzysta się nieodpłatnie lub za niewielką opłatą z budynku wzniesionego na cudzym gruncie, choćby podmiotu powiązanego. Inwestor budujący go i włączający do swojej ewidencji środków trwałych nie będzie w takiej sytuacji podlegał podatkowi od budynków, ponieważ zgodnie z przepisami podmiot wznoszący budynek na cudzym gruncie może zostać obciążony nim tylko, jeśli korzystanie odbywa się na zasadzie leasingu⁵⁸⁹. Przez niedopatrzenie przepisy milczą o najmie i dzierżawie. Aby wypełnić tę lukę, fiskus uznał, że jeśli nie da się zażądać podatku od przedsiębiorcy wznoszącego budynek na cudzym gruncie, powinien go zapłacić właściciel gruntu (i budynku)⁵⁹⁰. Rozwiązanie takie jest jednak tyle proste, co nieracjonalne, skoro to nie właściciel gruntu czerpie korzyści z eksploatacji budynku i nie on go w takiej sytuacji amortyzuje.

Przez okres pandemii wszystko to chwilowo straciło na znaczeniu. Uchwalonymi wówczas przepisami zawieszono pobieranie tego podatku do końca obowiązywania stanu epidemii⁵⁹¹. Nie rozwiązano jednak w ten sposób żadnego z problemów konstrukcyjnych i interpretacyjnych, jakie podatek ten wygenerował. Wszystkie one powróciły z początkiem czerwca 2022 r., po odwołaniu tego stanu. Inwestorzy – poturbowani przez lockdowny, często borykający się też z konsekwencjami ekspansji elektronicznych kanałów sprzedaży i rozprzestrzeniania się pracy zdalnej – znów stanęli wówczas twarzą w twarz ze skomplikowaną daniną łatwo zwiększającą obciążenia podatkowe oraz wymuszającą stratę czasu i koszty zarówno po stronie podatników, jak i aparatu skarbowego.

Nie tylko jednak nowe, nieprzemyślane pomysły tworzą polski nieład podatkowy. Taki sam skutek ma wspomniana wcześniej druga kategoria zmor systemu

podatkowego: pokutujące od lat, nieprzystające do potrzeb obrotu gospodarczego i anachroniczne przepisy.

Najbardziej bulwersującym ich przykładem są reguły dotyczące podatku od nieruchomości. Kilka poświęconych mu przepisów zawartych w ustawie uchwalonej jeszcze w roku 1991⁵⁹² niefortunnie zredagowano w dużej mierze przy użyciu odniesień do innych ustaw, co nieustannie wywołuje wątpliwości interpretacyjne. Zwłaszcza enigmatyczne, oparte na odwołaniu do prawa budowlanego rozróżnienie na (niżej opodatkowane) budynki i (wyżej opodatkowane) budowle prowadzi do olbrzymiej liczby sporów niepotrzebnie zalewających sądy administracyjne. Jedynie w roku 2022 wpłynęły do nich aż 2344 nowe sprawy sklasyfikowane jako skargi na akty oraz sprzeciwy od decyzji dotyczących podatku od nieruchomości (w liczbie tej zawarto też te dotyczące podatku rolnego i leśnego). Tych dotyczących CIT było w roku 2022 ponad trzy razy mniej (717)⁵⁹³.

Niejasne reguły i wyraźnie odbiegające od sytuacji sprzed trzydziestu lat realia gospodarcze powodowały, że nawet sądy miały wątpliwości, co jest budynkiem, a co budowlą. O ile TK kilka lat temu uznał, że budynek to wszystko, co posiada dach, ściany i fundament⁵⁹⁴, sądy administracyjne skłonne były klasyfikować jako budowle np. zadaszone obiekty, w których znajdują się silosy, stacje transformatorowe albo instalacje techniczne⁵⁹⁵. Orzecznictwo NSA wskazywało też na pojemność (budowle) oraz powierzchnię użytkową (budynki) jako cechy służące rozróżnieniu jednych od drugich⁵⁹⁶. Mimo że tak na poparcie stanowiska NSA, jak i na rzecz odmiennego rozumowania TK można znaleźć dobre argumenty, dla podatników ważne było nie to, lecz niepewność wynikająca z takich rozbieżności.

Ostatecznie, w połowie roku 2023, doprowadziło to do uznania przez TK definicji budowli, zawartej w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, za niezgodną z Konstytucją⁵⁹⁷. Wyznaczenie tym samym wyrokiem półtorarocznego terminu na niezbędną zmianę przepisów powinno stanowić asumpt do gruntownej reformy całego podatku od nieruchomości, ponieważ rodzi on problemy głębsze niż tylko nieustanne spory o to, co jest budynkiem, a co budowlą. Co systemowo jeszcze bardziej szkodliwe, stał się on daniną od gruntów wykorzystywanych na potrzeby działalności gospodarczej i od wolnostojących garaży. Jego ustawowo określone stawki mają taką samą wysokość w małych miejscowościach, jak i w dużych, co powoduje, że w pierwszej z tych grup są zbyt wysokie, a w drugiej z reguły zbyt niskie. Wszędzie natomiast stawki od budynków mieszkalnych znajdują się na karykaturalnie niskim poziomie. Konieczność wydania i doręczenie co roku decyzji wymiarowych generuje też po stronie samorządów olbrzymie koszty (szacowane na ok. 15% wpływów).

Problem anachronicznych reguł od lat wymagających korekt, które nie następują, nie dotyczy jednak tylko podatku od nieruchomości. Ma miejsce również w przypadku tak często nowelizowanych ustaw jak te regulujące podatki dochodowe. Przykładem mogą być bardzo fragmentaryczne unormowania przekształceń podmiotowych w spółkach, zwłaszcza gdy chodzi o połączenie ze sobą spółek osobowych (np. spółka komandytowa albo jawna) i kapitałowych z osobowymi. W przepisach próżno np. szukać odpowiedzi na pytania o zasady opodatkowania zwrotu części wkładu wspólnikowi spółki osobowej, reguł rozliczania pożyczek na rzecz spółki osobowej udzielanych przez jej wspólnika czy konsekwencji konwersji pożyczki na kapitał zakładowy w spółkach kapitałowych.

Co przy tym symptomatyczne, choć „Polski Ład” wprowadził przepisy dotyczące przekształceń podmiotowych w spółkach, nie służyły one uspołnieniu czy usystematyzowaniu reguł albo ich uzupełnieniu. Celem było jedynie przeciwdziałanie optymalizacji podatkowej, co starano się osiągnąć poprzez dodanie warunków i ograniczeń komplikujących przekształcenia. Za przykład może posłużyć ograniczenie zasady przesunięcia momentu opodatkowania PIT-em dochodu wspólnika uzyskanego z podziału lub łączenia spółki z inną. Co do zasady dochód (albo przychód, w zależności od formy opodatkowania) wspólnika podmiotu przejmowanego lub dzielonego nie podlega opodatkowaniu w momencie połączenia lub podziału, lecz w chwili odpłatnego zbycia udziałów⁵⁹⁸. Konsekwencją tego korzystnego dla zbywcy przesunięcia stanowi analogiczna zmiana chwili powstania kosztów podatkowych po stronie nabywcy spółki – nastąpi ona wtedy, gdy nabywca ponosi wydatki na nabycie udziałów (akcji).

Od początku roku 2022 wykluczono jednak możliwość przesunięcia momentu opodatkowania dochodu z podziału lub łączenia spółek, gdy, po pierwsze, „udziały (akcje) wspólnika w spółce przejmowanej lub dzielonej zostały nabyte lub objęte w wyniku wymiany udziałów albo przydzielone w wyniku innego łączenia lub podziału podmiotów” albo, po drugie, „przyjęta przez tego wspólnika dla celów podatkowych wartość udziałów (akcji) przydzielonych przez spółkę przejmującą lub nowo zawiązaną jest wyższa niż wartość udziałów (akcji) w spółce przejmowanej lub dzielonej, jaka byłaby przyjęta przez tego wspólnika dla celów podatkowych, gdyby nie doszło do łączenia lub podziału”⁵⁹⁹.

Obydwa te wyłączenia mają przeciwdziałać optymalizacji podatkowej. Jednak pierwsze z nich w istocie dyskryminuje wymianę udziałów albo ich przydzielenie wspólnikowi przekształcanej spółki, a skutek ten następuje również wtedy, gdy transakcja nie ma podtekstu optymalizacyjnego. Utrudnia przejęcia w zamian za udziały w podmiocie przejmującym, nawet jeśli w istocie nie generują one po stronie zbywcy żadnego przysporzenia. Paradoksem jest też to, że zacytowane dodatkowe warunki

pojawiły się, choć w obydwu podatkach dochodowych niewiele wcześniej wprowadzono tzw. małe klauzule przeciwko unikaniu opodatkowania, mające wyeliminować optymalizację przy pomocy połączenia spółek, ich podziału, wymiany udziałów lub wniesienia wkładu niepieniężnego⁶⁰⁰.

Choć następstwa podatkowe przejścia spółki osobowej przez kapitałową są biznesowo zbyt ważną kwestią, by regulowały ją niejasne przepisy, potrzeba było wielu sporów sądowych, by można było przyjąć, że co do zasady konieczność zapłaty podatku dochodowego w takim przypadku nie istnieje, ponieważ inaczej przekształcenie byłoby nieopłacalne⁶⁰¹. Wciąż niejasne jest, jaka powinna być wycena udziałów, aby skutek ten mógł nastąpić i jakie warunki powinny zostać spełnione dla uzyskania podatkowej neutralności takiej transakcji.

Skalę destabilizacji wynikającej z braku nowoczesnych, czytelnych reguł podatkowych dotyczących fuzji i przejęć ilustruje też problematyka opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych (PCC) przekształceń spółek kapitałowych w osobowe. Ustawa o tym podatku mówi, że w przypadku takiego przekształcenia nalicza się go od wkładu do spółki osobowej, ale tylko jeśli „wynikiem jest zwiększenie majątku spółki osobowej”⁶⁰² i o ile wkład nie był wcześniej opodatkowany PCC lub podatkiem mu równoważnym stosowanym przez inne państwa UE do wkładów kapitałowych⁶⁰³. Przesłanka wcześniejszego opodatkowania powinna wykluczać zastosowanie PCC do wkładów do spółek osobowych, jeśli finansowane są z kapitału zakładowego spółki kapitałowej, ponieważ od niego PCC pobiera się już na etapie tworzenia tego kapitału (stanowi on podstawę opodatkowania PCC umowy spółki kapitałowej)⁶⁰⁴. Logika podpowiada więc, że podatkowi PCC powinno podlegać jedynie zwiększenie majątku spółki osobowej z kapitału zapasowego (a dokładniej z tzw. agio, czyli znajdującej się w kapitale zapasowym nadwyżki wartości bilansowej majątku ponad wartość nominalną obejmowanych w spółce kapitałowej udziałów), ponieważ ta wartość nie podlega opodatkowaniu na poziomie spółki kapitałowej.

Tworzone lata temu uregulowania dotyczące PCC od przekształceń spółek kapitałowych w osobowe nie przesądziły jednak tej kwestii jednoznacznie, co doprowadziło do licznych sporów i wątpliwości. Interpretacje indywidualne najpierw obstawały przy tym, że zwiększenie majątku spółki osobowej z kapitału zakładowego spółki kapitałowej podlega opodatkowaniu nawet wtedy, gdy podatek został zapłacony już wcześniej. Zakwestionowanie tego stanowiska przez NSA⁶⁰⁵ nie rozwiązało jednak wszystkich wątpliwości. Dla odmiany podatnicy podjęli próbę skorzystania z niejasnych regulacji, argumentując przed sądami administracyjnymi, że podatek nie powinien należeć się nawet wówczas, gdy przekształcenie finansowane jest z (nieopodatkowanego wcześniej) kapitału zapasowego. Z tym także nie zgodził się zresztą NSA⁶⁰⁶.

W roku 2021 znaczenie praktyczne tych dylematów prawnych ograniczyło wprowadzenie opodatkowania spółek komandytowych podatkiem CIT. Zmniejszyła się liczba tej kategorii spółek osobowych, a w konsekwencji spadło znaczenie zagadnień związanych z ich przekształceniami. Oznaczało to jednak, że jedna słabość – brak nowoczesnych reguł pozwalających na pewne i bezpieczne przekształcenie formy działalności gospodarczej, aby zapewnić najlepsze warunki dla dalszego rozwoju biznesu – ustąpiła miejsca innej, jeszcze gorszej: utrudnieniu działalności gospodarczej w jednej z wcześniej najpopularniejszych jej form.

I to niedługo się zmieniło, ponieważ od roku 2022 spółkom komandytowym przyznano prawo opodatkowania zliberalizowanym „polskim estońskim CIT”. To ponownie uwypukliło znaczenie interakcji między podatkami PCC i CIT w kontekście przekształceń podmiotowych spółek. Znow, zmieniając zasady, nie zadbano o szczególności. Zaniedbanie to daje gwarancję dalszych, zupełnie niepotrzebnych sporów i wątpliwości destabilizujących działalność gospodarczą.

Zaniechania tego rodzaju rozregulowują system podatkowy nawet wówczas, gdy fiskus podejmuje próby ich spóźnionej naprawy, nowelizując przepisy lub starając się wypełnić luki objaśnieniami podatkowymi. Niejednokrotnie jednak jest jeszcze gorzej, kiedy ujawnia się trzecia ze wskazanych wcześniej wad polskiego systemu podatkowego – eskalacja chaosu systemowego przez tendencyjne, niekorzystne dla podatników interpretacje przepisów przez organy podatkowe, utrzymujące się nawet wtedy, gdy sądy nakazują inne stanowisko. W takich przypadkach – szczególnie wyraźnie kłócących się z wymogami państwa prawa – z perspektywy podatników system podatkowy zaczyna przypominać rosyjską ruletkę.

Jaskrawy przykład stanowi nadpłata podatku. Kiedy powstanie ona na skutek stwierdzonej przez sąd bezprawności działania organu podatkowego, przepisy zobowiązują fiskusa do jej zwrotu z oprocentowaniem liczonym od momentu powstania nadpłaty⁶⁰⁷. Urzędnikom zdarza się jednak twierdzić, że oprocentowanie należne jest dopiero od dnia wydania nowej decyzji, zmieniającej tę, której nieważność wcześniej stwierdził sąd. Uzasadniają to tym, że „organ podatkowy nie przyczynił się do powstania przesłanki uchylenia decyzji określającej”⁶⁰⁸. I choć zgodnie z przepisami brak przyczynienia się organu do uchylenia decyzji rzeczywiście pozwala naliczać odsetki od innego momentu niż dzień powstania nadpłaty⁶⁰⁹, naigrywaniem się z podatników i praworządności jest twierdzenie, że wydanie decyzji sprzecznej z prawem ma cokolwiek wspólnego z brakiem przyczynienia się organu do późniejszego jej uchylenia. Podobnie podatnicy muszą liczyć się z tym, że po skutecznym sądowym podważeniu interpretacji podatkowej administracja skarbową będzie odmawiała im wypłaty oprocentowania nadpłaty, która powstała na skutek konieczności zastosowania wykładni

przepisów bardziej korzystnej dla podatnika⁶¹⁰. I w tych przypadkach nie mogą liczyć na profesjonalne, praworządne działanie aparatu skarbowego.

Nieczyste chwytły dotyczą zresztą nie tylko zasad zwrotu nadpłaty i odsetek od niej, ale też samego jej zaistnienia. Ponieważ wszczęcie wobec podatnika postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej zawiesza możliwość skorygowania deklaracji podatkowej, czyli w praktyce żądania zwrotu nadpłaty⁶¹¹, organy podatkowe często wszczynają i przeciągają te postępowania tylko po to, żeby doprowadzić zobowiązanie podatkowe do przedawnienia (co automatycznie przedawnia prawo do zwrotu nadpłaty), mimo że praktyka taka piętnowana jest przez sądy słusznie uznające ją za bezprawną i bezskuteczną⁶¹².

Na przewidywalność polityki podatkowej nie mogą też liczyć czasowo wyjeżdżający za granicę w celach zarobkowych. Zgodnie z ustawą o PIT status polskiego rezydenta podatkowego – a więc również obowiązek rozliczania tutaj podatku dochodowego – mają osoby przebywające na terytorium Polski przez więcej niż 183 dni w roku lub mające tu swój ośrodek interesów życiowych. Sądy wypracowały precyzyjny i racjonalny sposób rozumienia tego, czym jest „ośrodek interesów życiowych”⁶¹³. Fiskusowi, wbrew temu rozumieniu, zdarza się jednak przyjmować, że do zachowania w Polsce ośrodka interesów życiowych wystarcza bycie tu właścicielem domu, konta bankowego albo ubezpieczenia w ZUS, nawet gdy stale mieszka się za granicą.

Kwestia ta zyskała dodatkowo na znaczeniu od roku 2021, kiedy w praktyce zniesiono tzw. ulgę abolicyjną⁶¹⁴ wcześniej pozwalającą polskim rezydentom podatkowym pracującym w jednym z krajów, z którymi Polska zawarła mniej dla podatników korzystny rodzaj umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania (przewidujący tzw. metodę proporcjonalnego odliczenia), nie płacić mimo to podatku dochodowego w Polsce od dochodów uzyskanych za granicą. Celem ulgi abolicyjnej było uniknięcie dyskryminacji podatników zarobkujących w krajach, z którymi podpisano ten rodzaj umowy (np. Holandia czy Dania), w porównaniu z osobami pracującymi w państwach, z którymi umowy przewidują całkowite wyłączenie dochodów zagranicznych z opodatkowania w Polsce (co nazywa się wyłączeniem z progresją; takie umowy zawarto np. z Niemcami i Francją). Do zmian osoba uzyskująca zarobki w państwie z pierwszej z tych dwóch grup płaciła w Polsce podatek jak przy metodzie wyłączenia z progresją. Po nich maksymalną wysokość ulgi abolicyjnej ograniczono do 1360 zł rocznie, czyli do obowiązującej wówczas kwoty zmniejszającej podatek stanowiącej konsekwencję istnienia kwoty wolnej od podatku. Była to arbitralna, mało racjonalna modyfikacja. Potem jednak podatnicy korzystający z ulgi abolicyjnej mogli czuć się jeszcze bardziej poszkodowani, ponieważ o ile wysokość kwoty zmniejszającej podatek wzrosła, do 3600 zł od połowy roku

2022 (co wiązało się z kolejnym podwyższeniem kwoty wolnej), odliczenie dla korzystających z ulgi abolicyjnej pozostało na tym samym poziomie 1360 zł.

Tego rodzaju deformacja powoduje, że zagraniczne dochody polskich rezydentów podatkowych uzyskiwane w dwóch sąsiednich państwach mogą być opodatkowywane w Polsce zupełnie inaczej, przy czym rozróżnienie to nie ma racjonalnego uzasadnienia. W tak działającym systemie nie może zaskakiwać niekonsekwencja polegająca na tym, że podczas gdy od roku 2022 wprowadzono tzw. ulgę na powrót, czyli całkowite zwolnienie z PIT dochodu do obowiązującego wcześniej drugiego progu podatkowego (85 528 zł rocznie) dla osób przenoszących do Polski rezydencję podatkową⁶¹⁵, niewiele wcześniej stworzono mechanizmy motywujące polskich rezydentów osiagających dochody za granicą do stałej emigracji, aby nie podlegać podwójnemu opodatkowaniu.

Sama ulga na powrót również zresztą może okazać się pułapką, co potwierdza przykład podatnika, któremu odmówiono możliwości skorzystania z niej, opierając się na karkołomnym wyjaśnieniu, że nie spełnił wymogu posiadania miejsca zamieszkania za granicą, ponieważ przebywał dwa tygodnie z mieszkającymi w Polsce rodzicami⁶¹⁶. To również, zamiast skłaniać kogokolwiek do powrotu do kraju, stanowi raczej bodziec do zerwania z nim związków.

Bywa też wreszcie, że gra z podatnikami w ruletkę przybiera postać jawnej polemiki z sądami, choć to one, a nie władza wykonawcza, powinny mieć decydujący wpływ na to, jak rozumiane są przepisy. Przykładowo dostarcza jedno z zagadnień związanych z podatkiem od spadków i darowizn w przypadku powiązania objętych nim czynności z poleceniem lub zapisem. W podręcznikowym ujęciu polecenie i zapis wiążą się z koniecznością spełnienia przez spadkobiercę lub obdarowanego świadczenia majątkowego na rzecz osoby trzeciej. Ponieważ wartość tego świadczenia obciąża spadkobiercę (obdarowanego), ustawa uznaje je za ciężar spadku i pozwala na odpowiednie zmniejszenie podstawy opodatkowania⁶¹⁷. Zgodne z prawem jest jednak również polecenie, na którym korzysta nie osoba trzecia, lecz spadkobierca albo obdarowany, a ustawa nie wyłącza w takim przypadku prawa do zmniejszenia podstawy opodatkowania. NSA doszedł więc do wniosku, że i wówczas powinno spadkobiercy przysługiwać analogiczne uprawnienie⁶¹⁸. Choć trudno w takiej sytuacji mówić o „ciężarze spadku” dla spadkobiercy lub obdarowanego, który sam korzysta na poleceniu lub zapisie, rozumowanie sądu usprawiedliwia już choćby wyrażona w Ordynacji podatkowej zasada rozstrzygania na korzyść podatnika wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego⁶¹⁹.

W państwie praworządnym dokonanie przez sąd kasacyjny niekorzystnej dla Ministerstwa Finansów wykładni przepisów powinno implikować jedną z dwóch konsekwencji. Pierwszą stanowi dostosowanie swojego działania do tej wykładni,

a drugą zainicjowanie procesu zmian legislacyjnych prowadzących do modyfikacji przepisów, z których ta wykładnia wynika. W Polsce stało się jednak inaczej: w przypadku prawa do zmniejszenia podstawy opodatkowania spadkobiercy lub obdarowanego wykonującego polecenie na swoją korzyść Ministerstwo Finansów na łamach prasy wdało się w polemikę ze stanowiskiem NSA⁶²⁰. Choć formalnie tego typu sposób komunikowania nie wpływa na prawa lub obowiązki obywateli, kwestionowanie przez władzę wykonawczą rozstrzygnięć sądowych w prostej drodze prowadzi do eskalacji sporów, a to oznacza dodatkowe koszty zarówno dla podatników, jak i dla państwa.

Czasami też aparat skarbowy próbuje bronić praktyki nierespektowania systemowych konsekwencji orzeczeń najwyższych instancji sądowych, twierdząc, jak miało to miejsce w jednej z interpretacji indywidualnych, że „orzeczenia sądowe nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa i są wiążące jedynie w sprawach, w których zapadły”⁶²¹. Rozumowanie to, choć formalnie poprawne, zupełnie pomija fakt, że w przypadku nieostrych reguł, czego nie da się uniknąć nawet w najlepszym systemie, lub gdy zawierają one luki, co stanowi plagę polskiej legislacji, systemowe interpretowanie przepisów musi spoczywać na sądach, ponieważ to one ostatecznie rozstrzygają spory. Władza wykonawcza może próbować przeciwdziałać konsekwencjom niekorzystnych dla Skarbu Państwa rozstrzygnięć sądowych, ale powinno to następować w drodze zmian legislacyjnych eliminujących luki wymagające sądowej wykładni, a nie w wyniku kwestionowania prawomocnych orzeczeń.

Łatwo zapomina się o tym, gdy nagła wolta w rozumieniu przepisów pozostaje co prawda sprzeczna z orzeczeniami sądowymi, jest wszakże korzystna dla podatników. Choć systemowo prowadzi to do takiej samej degrengolady jak analogiczne zachowanie rodzące konsekwencje niekorzystne dla podatników, nie wywołuje porównywalnej krytyki, skoro w ich kieszeniach pozostaje więcej pieniędzy.

Przykładem może być ulga w PIT na wydatki poniesione na spłatę kredytu zaciągniętego na sfinansowanie tzw. celu mieszkaniowego⁶²². Od kiedy pojawiła się ona w roku 2008, fiskus i NSA przyjmowały, że można z niej skorzystać tylko, kiedy najpierw dochodzi do sprzedaży nieruchomości, a potem zaciągnięty zostaje kredyt na kolejny cel mieszkaniowy. Wydatki na finansowanie bankowe uzyskane przed sprzedażą można było odliczyć tylko jako koszty uzyskania przychodu. Zmianą legislacyjną, która weszła w życie z początkiem roku 2022, ulgę na własny cel mieszkaniowy rozciągnięto również na tę drugą kategorię kredytów⁶²³, dzięki czemu przepisy stały się bardziej spójne i racjonalne. Ale zabrakło uregulowania obejmującego tą ulgą również kredyty zaciągnięte przed końcem roku 2021, a bez niego należało przyjąć, że obowiązują je wcześniejsze zasady. Wypełnienie luki w niedopracowanych regułach wymagało więc ich zmiany. Zamiast tego na wiosnę 2022 r. Minister Finansów wydał interpretację

ogólną⁶²⁴, w której powołał się na kilka odmiennych od wyroków NSA nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, dochodząc następnie do niedwuznacznego wniosku, że NSA błędnie rozumie intencje prawodawcy co do związku między ulgą na cele mieszkaniowe a momentem i celem kredytu mieszkaniowego. Tym samym wiceminister podpisujący tę interpretację postawił się zarówno ponad władzą sądowniczą, jak i ustawodawczą, która na korzyść podatników zmieniła reguły jedynie dla tzw. nowych kredytów. Dobre intencje i korzyści wynikające z tej wolty nie powinny przesłaniać faktu, że tak działający system stoi na głowie, a to nigdy nie wróży dobrze, nawet jeśli w danym przypadku sprzyja podatnikom.

Deprecjonowanie rozstrzygnięć sądowych przez aparat skarbowy stanowi bodaj najbardziej destrukcyjny element filozofii fiskusa pokutującej od wielu lat. Na wiosnę 2019 r. – kiedy Ministerstwem Finansów zawiadywała Teresa Czerwińska, publicznie deklarująca stosowanie w odniesieniu do podatków zasady 3P (przejrzystość, prostota i przyjazność) – posłanka opozycji złożyła interpelację w sprawie pomijania przez ten resort orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE określającego zasady zwolnienia z VAT pewnej kategorii usług. W odpowiedzi podsekretarz stanu w tym samym ministerstwie bez ogródek odpowiedział, że „ocena stanu faktycznego w danej sprawie dokonywana jest samodzielnie, często jednak w oparciu o orzecznictwo sądowo-administracyjne (w tym również Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej)”⁶²⁵. Kluczowe znaczenie odgrywa tu słowo „często”. W państwie praworządnym za każdym razem orzecznictwo najwyższych instancji sądowych, krajowych i unijnych, powinno wyznaczać standardy rozumienia przepisów prawnych. W Polsce jednak wciąż dzieje się tak tylko wtedy, gdy aparat skarbowy uzna te standardy za prawidłowe. W innych uzurpuje sobie prawo stosowania odmiennych zasad. Takie podejście, oparte na założeniu, że cel uświęca środki, stanowi kolejne źródło destabilizacji całego systemu podatkowego, w którym niskiej jakości przepisom towarzyszy arbitralność działania organów mających je stosować.

Ułuda interpretacji podatkowych

Niejasne reguły, luki wynikające z pośpiechu przy uchwalaniu prawa, urzędnicza niekompetencja i brak woli dostosowania praktyki aparatu skarbowego do orzecznictwa przesładują polski system podatkowy od dawna. Kilkanaście lat temu uznano, że można z nimi skutecznie walczyć interpretacjami indywidualnymi, ogólnymi i objaśnieniami podatkowymi.

Wszystkie je łączy to, że zastosowanie się do nich ma zwiększyć bezpieczeństwo prawne podatnika. Jednak żadna z tych instytucji nie spełniła pokładanych w niej nadziei. Zaczniemy od interpretacji ogólnych i objaśnień podatkowych. Zgodnie z Ordynacją podatkową w obydwu przypadkach chodzi o wyjaśnienie sposobu rozumienia reguł prawnych, przy założeniu, że interpretacje odnoszą się do konkretnych sytuacji i mogą zostać wydane również na wniosek, a objaśnienia mają bardziej ogólny charakter i wydawane są tylko z urzędu⁶²⁶. Choć fiskus sięga po obydwie te kategorie dużo częściej niż wcześniej, nie są one w stanie ustabilizować systemu podlegającego ciągłym zmianom. Jednemu przepisowi w ten sposób wyjaśnionemu towarzyszy kilka nowych, niejasnych, dla których interpretacje ogólne nie są wydawane. Z kolei objaśnienia podatkowe pojawiają się z zasady wtedy, kiedy ważne nowe regulacje wywołują szczególnie dużo wątpliwości interpretacyjnych, czyli gdy nie byłyby one potrzebne, jeśli ustawy zostałyby zredagowane staranniej, nie zawierały luk i wieloznacznych pojęć. Podatników bulwersuje też obszerność tych dokumentów (dla przykładu, wydane na wiosnę 2021 r. objaśnienia podatkowe do ustawy nazywanej SLIM VAT mają 58 stron⁶²⁷, objaśnienia podatkowe do „estońskiego CIT” opublikowane pod koniec tego samego roku – 74 strony⁶²⁸), a także ich trudny, mało zrozumiały dla przeciętnego przedsiębiorcy język. Bywają one zresztą niejasne również dla specjalistów. Najlepszy przykład stanowią wydane na początku roku 2019 „Objaśnienia podatkowe MDR” dotyczące raportowania schematów podatkowych mogących służyć agresywnej optymalizacji podatkowej. Mimo że zajmują ponad 100 stron⁶²⁹, środowisko doradców podatkowych jednogłośnie uznało je za rodzące więcej pytań niż dające odpowiedzi.

Z kolei interpretacje indywidualne służą głównie aparatowi skarbowemu. Są narzędziem, przy pomocy którego zyskuje on wczesny wgląd w praktykę podatników i ich rozumowanie. Natomiast dla tych ostatnich bezpieczeństwo wynikające z korzystnych interpretacji indywidualnych staje się coraz bardziej iluzoryczne zarówno dlatego, że mają one tylko niewielką, zmniejszoną jeszcze w ostatnich latach, funkcję ochronną, jak i z powodu ich często niskiego poziomu merytorycznego.

Uzyskanie interpretacji indywidualnej blokuje tylko skrajne działania aparatu skarbowego. Powoduje, że w zakresie zdarzeń nią objętych „nie wszczyna się postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe, a postępowanie wszczęte w tych sprawach umarza się oraz nie nalicza się odsetek za zwłokę”⁶³⁰. Dokumenty te chronią więc podatnika przed postępowaniem karno-skarbowym. Nie wpływają natomiast na dopuszczalność prowadzenia wobec niego kontroli celno-skarbowej albo postępowania podatkowego i nie przesądzają o ich wyniku.

Nawet jeśli podatnik zyska korzystną dla siebie interpretację indywidualną, fiskus w każdej chwili może ją wygasić, jeśli następnie pojawi się odmienna interpretacja ogólna⁶³¹. Władny jest też z urzędu wydać nową interpretację indywidualną, dowolnie różną od poprzedniej. W trakcie działań kontrolnych może uznać, że rzeczywista sytuacja podatnika różni się od tej, o której konsekwencje ten pytał we wniosku o interpretację, co również pozbawia ją funkcji ochronnej. Do tego serią nowelizacji po roku 2015 wykluczono możliwość uzyskania tego dokumentu, kiedy fiskus nabierze podejrzeń co do możliwości wykorzystania go do nadużycia prawa.

Jakby tego wszystkiego było mało, Krajowa Informacja Skarbowa stosuje inne, balansujące na granicy prawa lub wykraczające poza tę granicę sposoby pozostawiania bez rozpoznania wniosków o interpretacje indywidualne. Powołuje się na przykład na niewystarczająco precyzyjny opis stanu faktycznego, który musi stanowić element wniosku podatnika, żąda od niego określenia skutków podatkowych swoich działań, choć dokładnie to jest sensem wniosku o stanowisko fiskusa, albo twierdzi, że zajęcie go wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego, mimo że zgodnie z przepisami postępowanie dowodowe nie wchodzi w tym przypadku w rachubę. Podatnicy zainteresowani klasyfikacją wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą na potrzeby „estońskiego CIT” często nie otrzymują odpowiedzi w tej kluczowej dla nich kwestii z wyjaśnieniem, że byłaby ona jedynie ogólnym poglądem. W konsekwencji tego wszystkiego w roku 2022 jedna czwarta wszystkich rozstrzygnięć związanych z indywidualnymi interpretacjami przepisów podatkowych (8532 z 34 149)⁶³² to postanowienia o pozostawieniu wniosku bez rozstrzygnięcia, o odmowie wszczęcia postępowania lub o jego umorzeniu.

Nie można też być pewnym merytorycznej poprawności uzyskanego stanowiska aparatu skarbowego, co oczywiście staje się problematyczne wtedy, gdy jest ono niekorzystne dla podatnika. W przypadku zakwestionowania interpretacji przed sądem fiskus ma statystycznie wyraźnie większe szanse na przegraną niż wygraną: w roku 2022 wojewódzkie sądy administracyjne uwzględniły aż 60,6% skarg na indywidualne interpretacje podatkowe (a także opinie zabezpieczające i wiążące informacje stawkowe), o 12,1% więcej niż jedynie cztery lata wcześniej⁶³³. Choć też spory te nie czynią systemu podatkowego bardziej klarownym lub przewidywalnym, bardzo absorbują sądy administracyjne. Stanowiły one aż jedną piątą wszystkich skarg kasacyjnych, jakie w roku 2022 wpłynęły do Izby Finansowej NSA⁶³⁴. Niewiele dając podatnikom, zwiększają obciążenie sądów i wydłużają czas rozpatrywania innych kategorii spraw.

Niewiele zmieniają też w praktyce inne, zbliżone do interpretacji indywidualnych narzędzia redukcji ryzyka wynikającego z niskiej jakości przepisów i często

zmienianej ich wykładni. Jedno z nich to tzw. uprzednie porozumienia cenowe (ang. *advance pricing arrangements* – APA), rodzaj decyzji fiskusa uznającej metodę ustalenia warunków transakcji między podmiotami powiązаныmi – czyli kształtowania cen transferowych – za zgodną z tym, co ustaliłyby podmioty niepowiązane. Potrzeba zaawertwienia tych warunków przez organy skarbowe wynika stąd, że przy powiązaniach pomiędzy przedsiębiorcami szczególnie łatwo może dojść do agresywnej optymalizacji podatkowej. Uprzednie porozumienia cenowe dają gwarancję, że fiskus nie zakwestionuje rozliczeń dokonywanych zgodnie z zaakceptowaną przez niego metodą.

W praktyce jednak niełatwo jest sięgnąć po to narzędzie. Wydanie APA może zająć rok i wygenerować dla podatnika koszt nawet 200 tys. zł. Zdając sobie sprawę z tych niedogodności, już na początku roku 2018 Ministerstwo Finansów deklarowało gotowość wprowadzenia uproszczonych porozumień cenowych, łatwiej dostępnych, dzięki czemu skorzystać z nich mogłaby szersza grupa podatników. Ostatecznie w ich miejsce pojawiły się – w połowie roku 2020 – tzw. porozumienia podatkowe między Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a podatnikiem, obejmujące m.in. interpretacje przepisów prawa podatkowego lub określające ceny transferowe⁶³⁵. Możliwość ich uzyskania została jednak ograniczona do największych podatników, o rocznych przychodach przekraczających równowartość 50 mln euro, którzy przed zawarciem porozumienia muszą jeszcze przejść wstępny audyt swoich rozliczeń podatkowych. Wymaga się też od nich wcześniejszego podpisania z szefem KAS tzw. umowy o współdziałanie, która służy „zapewnieniu przestrzegania przez podatnika przepisów prawa podatkowego w warunkach przejrzystości podejmowanych działań oraz wzajemnego zaufania i zrozumienia między organem podatkowym a podatnikiem, przy uwzględnieniu charakteru prowadzonej przez podatnika działalności”⁶³⁶. Obliguje ona do prawidłowego rozliczania podatków oraz zgłaszania urzędnikowi delegowanemu do obsługi podatnika istotnych zagadnień, „które rozsądnie oceniając, mogą stać się źródłem sporu między podatnikiem a organem podatkowym”⁶³⁷.

Zmiany w ramach „Polskiego Ładu” dodały kolejne rozwiązanie: porozumienia inwestycyjne dla największych inwestorów (obowiązujący do końca 2024 r. minimalny pułap inwestycji uprawniający do skorzystania z niego wynosi 100 mln zł, w kolejnych latach ma on zostać obniżony o połowę), potocznie nazywane „Interpretacją 590”⁶³⁸. Jak w czasie jego wprowadzania twierdził ówczesny wiceminister finansów, „Interpretacja 590” miała stać się „listem żelaznym, który da inwestorowi nie tylko najwyższą ochronę, ale zapewni również wysoki prestiż i rangę porozumienia. Będzie to usługa premium”⁶³⁹. Jednak – jak duża część innych zmian „Polskiego Ładu” – to również skończyło się porażką: zainteresowanie prestiżem oferowanym przez Ministerstwo Finansów okazało się zerowe.

I nie powinno to dziwić. Od bardzo ograniczonego – ze względu na wysoki minimalny pułap inwestycji – grona przedsiębiorców uprawnionych do uzyskania „Interpretacji 590” oczekuje się kolosalnych opłat (50 tys. zł wstępnej i od 100 do 500 tys. zł głównej) w zamian za bardzo złudną ochronę. Dokument ten obowiązuje jedynie przez pięć lat, może też zostać w każdej chwili cofnięty przez organ reprezentujący ministerstwo, a także „wygasa z mocy prawa z dniem wejścia w życie przepisów prawa podatkowego w zakresie, w jakim porozumienie to stało się niezgodne z tymi przepisami”⁶⁴⁰. A ponieważ przepisy podatkowe zmieniają się dramatycznie często, „list żelazny” przestałby zapewne obowiązywać niedługo po uiszczeniu opłaty, która nie zostałaby w takim przypadku zwrócona. Jeśli więc jest to usługa premium, to tylko dla fiskusa.

Szerzej do sprawy podchodząc, posmak absurdu ma tworzenie przez rząd mechanizmów ochrony podatników przed konsekwencjami nieprzemyślanych regulacji stworzonych przez ten sam rząd. Nasuwa to oczywisty wniosek, że zamiast tego system podatkowy powinien być przejrzysty i zrozumiały. Pozwoliłoby to oszczędzić olbrzymie kwoty, zarówno po stronie podatników, jak i aparatu skarbowego.

Istniejące w polskim porządku prawnym instrumenty urzędowych interpretacji i (pseudo)listów żelaznych uświadamiają też, że w warunkach pełnego dostępu organów skarbowych do informacji o transakcjach dokonywanych przez podatnika – co stanowi warunek uzyskania porozumienia podatkowego, umowy o współdziałanie i porozumienia inwestycyjnego – można oczekiwać opartych na większym zaufaniu działań organów podatkowych. Paradoksem jest jednak, że „Interpretację 590” skierowano jedynie do garstki największych firm, które i bez ich ochrony znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji w przypadku sporu z fiskusem, ponieważ stać je na wydatki niezbędne do zapewnienia sobie profesjonalnej pomocy prawnej. Mniejsi natomiast podatnicy, mniej zdolni do ponoszenia tych wydatków, wciąż mierzyć się muszą z niezrozumiałymi dla nich, ciągle zmienianymi przepisami i nieprzewidywalną ich interpretacją, z ignorowaniem przez organy skarbowe wytycznych wynikających z orzeczeń sądowych, a także z brakiem możliwości rozwiązania wspólnie z urzędnikiem aparatu skarbowego „istotnych zagadnień podatkowych, które rozsądnie oceniając, mogą stać się źródłem sporu między podatnikiem a organem podatkowym”. Nie mają co liczyć na usługi premium. Mogą co prawda zadzwonić na infolinię Krajowej Informacji Skarbowej (KIS; w roku 2022 z możliwości tej skorzystało aż 1,86 mln osób)⁶⁴¹, ale nie mają żadnej pewności, że urzędnik później weryfikujący ich rozliczenia podzieli stanowisko wyrażone przez kogoś innego przez telefon.

Wyjątkiem są, istniejące od roku 2004, wiążące informacje taryfowe oraz wiążące informacje o pochodzeniu towaru, a także wzorowane na nich wiążące

informacje akcyzowe (wprowadzone z początkiem roku 2015)⁶⁴² i wiążące informacje stawkowe (które pod koniec roku 2019 pojawiły się na gruncie VAT)⁶⁴³. Wszystkie one stanowią swego rodzaju stawkowe interpretacje indywidualne dające gwarancję bezpieczeństwa prawnego w zakresie zawartych w nich informacji. Uzyskując je, podatnik ma pewność, że zastosowanie się do określonej w nich stawki nie zostanie zakwestionowane w jakimkolwiek trybie.

Istnienie takich wyjątków nie zmienia jednak podstawowej logiki systemu, w którym regułą pozostaje brak pewności podatników co do tego, jak mają dostosować się do ciągłych zmian zasad, niemal nigdy niezmiernych w kierunku uproszczeń, za to prawie zawsze procedowanych w pośpiechu i wywołujących konieczność poprawek, gdy niska jakość przepisów zaczyna wywoływać zmasowaną krytykę i wrzawę medialną.

Informatyzacja skarbówki

O ile bardzo wyraźnie postępuje rozcłóskowanie systemu podatkowego, pogarsza się jakość przepisów i pokutują niedopuszczalne w praworządym państwie praktyki fiskusa, a ochrona podatników przed nimi jest iluzoryczna, o tyle pod jednym względem system podatkowy doznał w ostatnich latach wyraźnej poprawy. Chodzi o jego technologiczne unowocześnienie. Wdrożenia nowych rozwiązań idą jednak coraz oporniej, a rosnące zapotrzebowanie na kadry informatyczne coraz częściej nie jest zaspokojone.

Co miesiąc algorytmy aparatu skarbowego analizują dane przekazywane w plikach JPK przez około dwa miliony podatników. Wykrywane w ten sposób rozbieżności w rozliczeniach sięgają kilkunastu miliardów złotych rocznie. Narzędzia technologiczne wychwytyją zarówno faktury wystawione przez podmioty niezarejestrowane jako podatnicy VAT, jak i pochodzące od osób niedeklarujących sprzedaży. W dużej części rozbieżności te wynikają z błędów i przeoczeń wystawiających albo z rozpoczęcia fakturowania jeszcze przed formalną rejestracją na potrzeby VAT. Niemniej jednak istnienie JPK przeciwdziała również próbom wyłudzenia zwrotów tego podatku.

Z informacji podawanych przez KAS wynika, że od roku 2018 do połowy 2022 dzięki JPK udało się ujawnić ponad 500 karuzel podatkowych, a kontrole przy wykorzystaniu STIR doprowadziły do stwierdzenia od roku 2017 uszczupień na ponad 2 mld zł⁶⁴⁴. Ubytki wpływów z VAT ulegają zmniejszeniu nie tylko na skutek wychwytywania nieprawidłowości, ale też dzięki świadomości oszustów, że JPK diametralnie zwiększył prawdopodobieństwo ich wykrycia. Ponieważ analiza przy

pomocy technologii pozwala na celniejsze działania administracji skarbowej, kontrole mogą być prowadzone rzadziej, przy jednoczesnym wzroście łącznej kwoty wpłat dokonanych w ich wyniku przez podatników.

Rozwiązania informatyczne odgrywają też olbrzymią rolę w egzekwowaniu akcyzy. Oprócz rejestru zgłoszeń SENT obsługującego przewóz towarów akcyzowych oraz geolokacji, na wiosnę 2019 r. uruchomiono też system Track & Trace, dzięki któremu każda wprowadzana do obrotu paczka papierosów oznaczana jest kodem umożliwiającym ustalenie jej pochodzenia.

Wśród nowych rozwiązań technologicznych ułatwiających wypełnianie obowiązków podatkowych przez przedsiębiorców główną rolę odgrywa uruchomiona w roku 2018 aplikacja e-Mikrofirma pozwalająca najmniejszym podatnikom VAT na wystawianie faktur i przekazywanie plików JPK przy pomocy narzędzia dostarczonego przez aparat skarbowy. Z kolei dla podatników PIT olbrzymie ułatwienie stanowi Twój e-PIT – algorytm przygotowujący zeznanie roczne na bazie informacji przekazywanej przez płatników tego podatku. Poszerza się zakres systemu e-Urzędu Skarbowego. W połowie roku 2022 do wcześniejszych funkcjonalności – obejmujących np. dostęp do danych podatkowych i stanu zwrotu podatku, płatności, składania deklaracji czy tworzenia pism do urzędu skarbowego – dodano możliwość odbierania pism urzędowych⁶⁴⁵.

Mimo tych ułatwień dla podatników główny cel wszystkich tych zabiegów nadal stanowi zwiększenie zdolności analitycznych aparatu skarbowego. W tym celu w roku 2019 fiskus zintegrował informacje zbierane na potrzeby VAT, PIT i CIT w jeden system Poltax Plus. Również dla zwiększenia nadzoru wdrożono hurtownię danych nazwaną Fundamentem Danych, a na podatników nałożono obowiązek prowadzenia ksiąg, ewidencji i wykazów przy użyciu programów komputerowych, który znacznie obowiązywać za okresy rozliczeniowe zaczynające się po roku 2024 (w CIT) i 2025 (w PIT)⁶⁴⁶.

Nowe wdrożenia wymagają ciągłej rozbudowy zaplecza informatycznego, obsługującego tak podatników, jak i aparat skarbowy. W przypadku tego ostatniego dzieje się to na bazie spółki Aplikacje Krytyczne, którą stworzono na początku „dobrej zmiany” jako kluczowe źródło rozwiązań technologicznych dla administracji skarbowej. Zatrudnieni w niej informatycy stoją za systemami i algorytmami, bez których do uszczelnienia systemu podatkowego nie mogłoby dojść. Starano się tam dbać zarówno o dobre płace programistów, jak i ważne dla tej grupy komfortowe warunki pracy. Przez długi czas na stronie internetowej Aplikacji Krytycznych znaleźć można było na przykład ogłoszenie: „Inspirujemy pracowników. Chcemy, aby codziennie rano przychodzili do firmy, by robić to, co lubią. Szukamy świeżych pomysłów, nowych perspektyw, chcemy realizować coraz lepsze projekty! Brzmi ciekawie?

Chciałbyś dołączyć do Zespołu Aplikacji Krytycznych? Zapraszamy do kontaktu. Doskonała kawa. Home office. Psiak w biurze? Bardzo proszę”. Tylko pogłębienie i rozszerzenie tego podejścia może realnie unowocześnić aparat skarbowy, z korzyścią zarówno dla państwa, jak i podatników oraz gospodarki. Wymaga to ciągłego zwiększania nakładów, z jednej strony ze względu na konkurencję o pracownika na rynku programistów, a z drugiej przez coraz większe skomplikowanie podatkowych wdrożeń informatycznych.

Przy projektach obejmujących olbrzymią liczbę użytkowników niedobory personelu szczególnie utrudniają projekty i pogarszają ich jakość. Unaocznily to doświadczenia realizowanego od początku roku 2022 pilotażu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF), kiedy użytkownicy zmagali się z błędami wersji testowej systemu, opóźnieniami reakcji administratorów i brakiem uprzedniej informacji o kolejnych poważnych zmianach. Dopiero po kilku miesiącach Ministerstwo Finansów udostępniło bezpłatną aplikację do wystawiania, odbierania i przeglądania faktur oraz zarządzania uprawnieniami. W tym konkretnym przypadku nie stanowiło to istotnego problemu dla ogółu VAT-owców, z których tylko nieliczni wzięli udział w testowaniu nowego systemu, zdając sobie sprawę z odległego terminu obowiązkowego przejścia na to rozwiązanie (jak była o tym mowa wcześniej, dla żadnej grupy podatników wystawianie faktur przy pomocy KSeF nie stanie się obowiązkowe przed połową roku 2024).

Jeszcze większe przeszkody napotkała budowa Centralnej Ewidencji Wyrobów Akcyzowych⁶⁴⁷. Z jej powstaniem powiązane miały zostać zarówno zmiany w pakiecie przewozowym poszerzające obowiązki raportowania przemieszczania paliw silnikowych i podwyższające kary za niedopełnienie tych obowiązków⁶⁴⁸, jak i wprowadzenie obowiązku prowadzenia ewidencji i dokumentacji akcyzowej w jednolitym formacie XML⁶⁴⁹. Prace legislacyjne dotyczące tej ewidencji postępowały jednak bardzo wolno, czemu towarzyszyło wykreślenie uchwalonych już przepisów wprowadzających nowe standardy techniczne ewidencji i dokumentacji akcyzowych, zanim jeszcze weszły one w życie⁶⁵⁰. Bariery organizacyjne i techniczne spowolniły tym samym postęp technologiczny w przypadku tego podatku, którego egzekwowalność szczególnie mocno zależy od innowacyjnych wdrożeń informatycznych.

Nie upowszechniają się wirtualne kasy fiskalne, czyli oprogramowanie instalowane na tablecie lub smartfonie, pełniące funkcję analogiczną do kas sprzętowych. Częściowo odpowiedzialny za to jest powolny proces wydawania przez Główny Urząd Miar potwierdzeń, które musi uzyskać każde tego rodzaju rozwiązanie technologiczne, aby mogło wejść na rynek. Inną przyczynę stanowi prawne zawężenie dopuszczalności stosowania tego rodzaju kas do kilku wybranych branż (głównie hotelarstwo-gastronomicznej i transportowej)⁶⁵¹. Sytuacja ta jest też następstwem przyjęcia,

że to nie państwo powinno dostarczać przedsiębiorcom wirtualne kasy fiskalne, podobnie jak nie czyni tego w przypadku kas sprzętowych.

Wirtualnych kas fiskalnych nie należy jednak porównywać ze sprzętowymi, ponieważ te pierwsze mają postać aplikacji do zainstalowania na dowolnym urządzeniu. Skoro oprogramowanie to ma być wykorzystywane na potrzeby obowiązków podatkowych, oczekiwać można by bezpłatnego udostępnienia go przez tego, kto te obowiązki narzuca, czyli państwo. Ma to znaczenie również dlatego, że bez stabilnych, powszechnie stosowanych wirtualnych kas fiskalnych trudno spodziewać się upowszechnienia e-paragonów, które pozostają w praktyce niemal martwym, choć już prawnie dopuszczalnym rozwiązaniem⁶⁵². Bez podjęcia przez rząd wysiłku stworzenia i udostępnienia niezbędnych rozwiązań technologicznych utrudniona też będzie integracja kas fiskalnych z terminalami płatniczymi, a koszty tego procesu muszą być wyższe niż to konieczne. Dlatego zdecydowanie niewystarczające jest ograniczenie się przez Sejm do nałożenia obowiązku posiadania kas fiskalnych zintegrowanych z terminalami płatniczymi (termin jego realizacji wyznaczony został przez „Polski Ład 1.0” na 1 lipca 2022 r., a w „Polskim Ładzie 2.0” odroczone go do początku roku 2025)⁶⁵³.

Porządkowanie nieładu podatkowego

Polski system podatkowy wymaga odbudowy opartej na trzech fundamentach. Pierwszym są technologie, które powinny być wykorzystane bardziej kompleksowo niż obecnie zarówno do dalszej poprawy ściągalności podatków, jak i ułatwienia rozliczeń. Drugi fundament to modernizacja przepisów tam, gdzie stały się one absurdalnie skomplikowane (opodatkowanie działalności gospodarczej) lub anachroniczne (zwłaszcza podatki i opłaty lokalne). A trzeci stanowi poprawa procesu stanowienia i stosowania prawa podatkowego.

Reforma oparta na tych podstawach pozwalałaby na stworzenie nowego paradygmatu polityki podatkowej, umożliwiając niemal całkowitą eliminację oszustw i szarej strefy. Daje szansę na wyraźne uproszczenie procesu rozliczania danin i obniżenie ich stawek. Prawidłowo wdrożona, przekształciłaby polski system podatkowy w jeden z najszczelniejszych na świecie, najnowocześniejszych, najbardziej sprzyjających rozwojowi i inwestycjom firm.

Jako jej punkt wyjścia potraktować należy rozbudowę funkcjonalności e-Urzędu Skarbowego, aby przechowywał on dane na temat wszystkich istotnych podatkowo rozliczeń przedsiębiorców i dokonywanych przez nich płatności, a także wstępnie przygotowywał rozliczenia podatkowe na takiej zasadzie, na jakiej obecnie działa

system Twój e-PIT. Powiązana z nimi powinna zostać darmowa aplikacja udostępniona przez Ministerstwo Finansów, pozwalająca prowadzić księgowość firmy oraz rozliczać wszystkie podatki.

Rozwiązania te stanowiłyby elementy składowe czegoś, co można określić jako centralny system podatkowo-księgowy, dający podatnikom i płatnikom narzędzia do realizacji wszystkich nakładanych na nich obowiązków podatkowych – od fakturowania, ewidencjonowania obrotu przy pomocy wirtualnych kas fiskalnych i wystawiania e-paragonów, po prowadzenie i archiwizację ewidencji podatkowych.

Większości przedsiębiorców pozwalałoby to wypełnić obowiązki podatkowe przy dużo mniejszym niż obecnie nakładzie pracy, bez konieczności ponoszenia kosztów zakupu komercyjnych systemów finansowo-księgowych. Z kolei dla aparatu skarbowego główną korzyścią byłby dostęp do danych o wszystkich transakcjach dokonywanych przez podatników w ramach działalności gospodarczej, co ułatwiałoby wychwytywanie nieprawidłowości w rozliczeniach, a także dalszą automatyzację czynności sprawdzających, redukcję liczby błędów popełnianych przez podatników i lepsze profilowanie analityki oraz działań kontrolnych.

Duża część rozwiązań niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania centralnego systemu podatkowo-księgowego albo już powstała, albo zostanie wdrożona w niedługiej przyszłości. Jak była o tym mowa wcześniej, e-Urząd Skarbowy zapewnia dwustronną komunikację między podatnikami a fiskusem, a także zawiera moduł płatności. Od początku roku 2020 na kolejne branże rozszerzany jest obowiązek używania kas fiskalnych online. W niedługim czasie obowiązkowy dla wszystkich podatników VAT stanie się KSeF. Kolejne grupy firm objęte też zostaną obowiązkiem prowadzenia informatycznych ewidencji podatkowych współpracujących z systemem aparatu skarbowego. Pamiętać należy też o tym, że już od początku roku 2020 ZUS przekazuje do tzw. Centralnego Rejestru Danych Podatkowych informacje o ubezpieczonych i pobranych od nich składkach⁶⁵⁴.

Udostępnienie przez państwo centralnego systemu podatkowo-księgowego nie powinno wykluczać rozwiązań komercyjnych. Należałoby więc umożliwić zasilanie go informacjami wytwarzanymi przy pomocy oprogramowania zewnętrznego. Tego rodzaju interoperacyjność ma znaczenie zwłaszcza dla dużych przedsiębiorstw, prowadzących skomplikowaną księgowość i wymagających dodatkowych funkcjonalności, np. modułu kadrowego. System podatkowo-księgowy dostarczany przez władze publicznie nie oferowałby takich funkcji. Przy pomocy odpowiednich interfejsów mógłby natomiast pozwalać na współpracę z zintegrowanymi komercyjnymi narzędziami finansowo-księgowymi. Skomplikowane organizacje korporacyjne generowałyby wówczas dane we własnych systemach, automatycznie przekazując do

centralnej bazy tylko te z nich, które mają znaczenie podatkowe. Ponieważ działałyby się to automatycznie, nie powodowałyby dodatkowych obciążeń po stronie firm. Funkcjonalność generująca informacje finansowo-księgowo wprost w centralnym systemie miałyby natomiast bardzo duże znaczenie dla podmiotów o prostszej strukturze, zwłaszcza mikroprzedsiębiorców. Pozwalałyby im na niemal bezkosztową, szybką realizację wszystkich obowiązków podatkowych.

Budowa centralnego systemu podatkowo-księgowego otworzyłaby drogę do wielu kolejnych ułatwień dla podatników. Przykładem może być ulga na złe długi, która istnieje na gruncie VAT, PIT, CIT oraz ryczałtu ewidencjonowanego. Pozwala sprzedawcy odzyskać kwoty podatku należnego od czynności, za którą nie otrzymał zapłaty, a nabywcę zobowiązuje do korekty odliczonego VAT oraz kosztów uzyskania przychodu wynikających z nieuiszczonej zapłaty. Pomiedzy ulgą na złe długi na gruncie podatków dochodowych/przychodowego i VAT istnieją co prawda mało racjonalne różnice, np. dotyczące rodzaju transakcji (tylko na gruncie VAT możliwe jest skorzystanie z tej ulgi w przypadku transakcji z konsumentem), długości okresu, przez jaki można z niej skorzystać (trzy lata w przypadku VAT, dwa w pozostałych) i dodatkowych warunków dotyczących sytuacji finansowej dłużnika (na gruncie podatków dochodowych/przychodowego dłużnik nie może być w trakcie restrukturyzacji, upadłości ani likwidacji)⁶⁵⁵. Rozbieżności te wynikają w dużej mierze z tego, że w przypadku VAT do eliminacji nadmiernych warunków polskiego prawodawcę zmusiło orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (VAT jest podatkiem zharmonizowanym na poziomie UE)⁶⁵⁶. Ulgi na złe długi w podatkach dochodowych i przychodowym nie reguluje natomiast prawo UE, w konsekwencji czego tu wciąż pokutują utrudnienia wynikające wyłącznie z pazerności fiskusa.

Samo w sobie wymaga to korekty – na gruncie wszystkich podatków ulga na złe długi powinna przysługiwać na tych samych warunkach. Jednak z perspektywy ułatwień wynikających z powstania centralnego systemu podatkowo-księgowego istotniejsze jest co innego. W każdym przypadku już teraz ulga ta przysługuje po upływie 90 dni od terminu zapłaty należności, oczywiście w zakresie, w jakim do tej zapłaty nie doszło. Po upływie tego terminu sprzedawca ma prawo dokonać stosownych odliczeń podatkowych. Na zasadzie lustrzanego odbicia kupujący ma obowiązek zweryfikować swoje rozliczenia podatkowe.

Ewidencjonowanie i rozliczanie podatków za pomocą centralnego systemu pozwoliłoby na stosowanie tego mechanizmu niemal automatycznie, ponieważ nieopłacone faktury i długość opóźnienia w zapłacie byłyby przez niego rozpoznawane. W rozliczeniach dłużnika korekta polegająca na utracie prawa do odliczenia podatku naliczonego, lecz rzeczywiście niewpłaconego sprzedawcy mogłaby więc nastąpić

samoczynnie. Natomiast u wierzyciela realizacja prawa do ulgi następowałaby poprzez kliknięcie przycisku zatwierdzającego korektę. Wierzyciel mógłby również w prosty sposób, z poziomu systemu, zgłosić zator płatniczy Prezesowi UOKiK, co pozwalałoby po stronie tego ostatniego agregować informacje na temat nierzetelnych przedsiębiorców, aby ułatwić wszczynanie wobec nich postępowań w oparciu o przepisy antyźatorowe⁶⁵⁷ (obecnie, na podstawie Ordynacji podatkowej⁶⁵⁸, informacje na temat świadczeń pieniężnych niezapłaconych przez dany podmiot w terminie 60 dni od dnia otrzymania faktury przekazywane są Prezesowi UOKiK przez Szefa KIS).

Całkowita informatyzacja rozliczeń przedsiębiorców ułatwiałaby im też np. spełnienie wymogów mających przeciwdziałać wyłudzeniom zwrotu VAT z wykorzystaniem stawki 0% w przypadku tzw. wewnątrzspółnotowej dostawy towarów (WDT). Ta rodząca dużo problemów praktycznych konstrukcja bazuje na założeniu, że eksporter dokonujący dostawy na rzecz odbiorcy w innym państwie UE powinien zapłacić cały należny VAT w państwie dostawy towaru, a w państwie jego pochodzenia przysługuje mu zwolnienie z prawem do odliczenia podatku naliczonego. Trudności z weryfikacją spełnienia przez nabywcę obowiązków podatkowych tworzą jednak przestrzeń do wyłudzeń zwrotów VAT w państwie dostawcy. W UE przedłużają się też prace nad tzw. rozwiązaniem docelowym, zgodnie z którym podatek pobierany byłby w państwie dostawcy ze stawką obowiązującą w państwie nabywcy, a następnie przekazywany administracji podatkowej tego ostatniego kraju.

Według przepisów ustawy o VAT⁶⁵⁹ oraz rozporządzenia UE⁶⁶⁰ możliwość skorzystania z prawa do odliczenia VAT naliczonego w WDT została obwarowana nie tylko wymogiem posiadania przez dostawcę numeru VAT UE oraz obowiązkiem wytworzenia tzw. informacji podsumowującej, identyfikującej transakcję wewnątrzspółnotową, ale też dysponowaniem dowodami wysyłki lub transportu. Przekazywanie przez dostawcę tych dowodów za pośrednictwem centralnego systemu podatkowo-księgowego ułatwiałoby weryfikację ich wiarygodności.

Przepisy unijne (oraz wdrażające je polskie reguły)⁶⁶¹ mogą także stanowić podstawę wypracowania mechanizmów wymiany informacji z administracjami podatkowymi innych państw UE na temat podatników i transakcji wewnątrzspółnotowych rodzących ryzyko wyłudzenia VAT. Pozwalają nawet na wymianę informacji o nieprawidłowościach w rozliczeniu VAT przez nabywcę w przypadku transakcji, od których w innym państwie nie rozliczono naliczonego VAT. Już istniejące unijne struktury organizacyjne – zwłaszcza działająca od roku 2012 grupa EU VAT Forum, realizująca kilka istotnych projektów (jak „VAT UE Cross-Border Rulings”, do którego Polska przystąpiła w październiku 2021 r.) – stanowią stabilny fundament dla tego rodzaju współpracy. Ta jednak wymaga pełnych informacji o konkretnych transakcjach,

na których zebranie i maksymalnie sprawne przetwarzanie pozwalałby centralny system podatkowo-księgowy.

W parze z tymi innowacjami powinny iść inne, zwłaszcza rozbudowa systemu monitorowania transportu drogowego. Już dzisiaj technologia pozwala na skanowanie pojazdów i wychwytywanie przewozu substancji objętych akcyzą również wtedy, gdy są one w ruchu, dzięki czemu można skuteczniej walczyć z przemytem i kontrabandą. Inwestycje w rozwój tej technologii oraz rozszerzenie systemu monitoringu na całą sieć polskich dróg, w połączeniu ze zniesieniem minimalnych progów objęcia transportu artykułów akcyzowych pakietem przewozowym oraz budową Centralnej Ewidencji Wyrobów Akcyzowych i standaryzacją elektronicznej dokumentacji akcyzowej, pozwoliłyby na dodatkowe uszczelnienie zarówno VAT, jak i akcyzy oraz cła.

Logicznym następstwem całkowitej informatyzacji rozliczeń podatkowych powinna być eliminacja stosowania gotówki w transakcjach pomiędzy przedsiębiorcami. Ten sam postulat rozszerzyć należałoby na wszystkie wynagrodzenia, na jakiegokolwiek podstawie. Kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla szczelności informacyjnej systemu: bez niej powstawać muszą luki między rozliczeniami podatkowymi a raportowanymi transakcjami. Ponieważ też STIR monitorujący przepływy pieniężne może być stosowany wyłącznie do rozliczeń bezgotówkowych, wymóg całkowitego przejścia na nie w obrocie gospodarczym prowadziłyby do rozszerzenia zakresu analizy tego obrotu przy pomocy algorytmów wychwytyjących sytuacje podwyższonego ryzyka nadużyć.

Kolejnym postulatem jest rozszerzenie na wszystkie transakcje między czynnymi podatnikami VAT mechanizmu podzielonej płatności. Wpłacaliby oni tym samym VAT z tytułu dokonywanych transakcji na odrębne konto dostawcy towarów lub usługodawcy, którym ten nie mógłby swobodnie dysponować. Tego rodzaju zmiana miałaby tę wadę, że dużo bardziej niż dotychczasowa forma podzielonej płatności, która jest obowiązkowa jedynie w niektórych branżach, zmniejszałaby płynność finansową przedsiębiorców. Tymczasem wielu mikroprzedsiębiorców ma utrudniony dostęp do komercyjnego kredytu.

Tu jednak musimy pamiętać o trzech kwestiach. Po pierwsze, to właśnie możliwość swobodnego obracania pobieranym podatkiem VAT na potrzeby własnej działalności gospodarczej jest jedną z najważniejszych przyczyn podatności tego podatku na nadużycia. Po drugie, drobni przedsiębiorcy, których wartość sprzedaży nie przekroczyła łącznie w poprzednim roku podatkowym kwoty 200 000 zł i którzy w praktyce w pierwszej kolejności borykają się z problemami płynnościowymi, korzystają z podmiotowego zwolnienia z VAT⁶², co oznacza, że nie rozliczają tego podatku, więc nie odczuliby utrudnień związanych z rozszerzeniem mechanizmu

podzielonej płatności. Po trzecie wreszcie, automatyzacja rozliczeń przy pomocy centralnego systemu podatkowo-księgowego pozwalałaby na ich przyspieszenie. Realne byłyby więc szybsze zwroty nadwyżki VAT naliczonego nad należnym. O ile obecnie najkrótszy, obudowany szeregiem warunków termin na zwrot tej nadwyżki wynosi 25 dni⁶⁶³, pełna informatyzacja rozliczeń podatkowych i powiązanie ich z danymi o (bezgotówkowych) transakcjach między przedsiębiorcami przy pomocy centralnego systemu podatkowo-księgowego umożliwiłaby jego dalsze wyraźne skrócenie, do 5–7 dni, przy dużo mniejszej liczbie wyjątków od tej reguły. To, jak również wskazana wcześniej modyfikacja ulgi na złe długi, pozwalałoby zwiększyć płynność finansową firm. Ponieważ fiskus w minimalnym stopniu by ją ograniczał, nie byłoby też powodu, aby do jej zwiększenia służyły kwoty w istocie stanowiące podatek, jak to obecnie ma miejsce poza systemem podzielonej płatności.

Budowa centralnego systemu podatkowo-księgowego wymagałaby dużych nakładów; im większe wyasygnowano by na ten cel środki, tym szybciej system ten zacząłby działać i tym bardziej byłby funkcjonalny. Koszty te z pewnością – i to z dużą pewnością – skompensowane zostałyby jednak uszczelnieniem systemu podatkowego, jakie mogłoby zostać w ten sposób osiągnięte. Ułatwiając realizację wymogów podatkowych, inwestycja tego rodzaju byłaby bardzo opłacalna również z tego powodu, że pozwalałaby podatnikom oszczędzić czas na dokonywanie rozliczeń podatkowych.

Szczególną rolę w tym procesie powinna odgrywać nie tylko spółka Aplikacje Krytyczne czy z nieoczywistych powodów funkcjonujący niezależnie od niej Centralny Ośrodek Informatyki, ale też rozwój takich programów, jak MinFin Tech czy GovTech, stworzonych z myślą o zleceniu najbardziej innowacyjnym i obiecującym młodym polskim firmom technologicznym nowatorskich projektów zamawianych przez rząd. Dałoby to nowe szanse rozwoju rodzimym start-upom z sektora FinTech, których liczba rośnie z roku na rok (w roku 2020 takich firm, co roku mapowanych w ramach projektu Cashless.pl, było 226; dwa lata później już 299)⁶⁶⁴.

Mimo że centralny system podatkowo-księgowy pozwalałby na identyfikację niezgodności między rozliczeniami podatkowymi a rzeczywistymi transakcjami, sam w sobie nie mógłby wyeliminować problemu rosnącej szarej strefy, która ze swojej istoty opiera się na transakcjach gotówkowych, niezwykle trudnych do wychwycenia ze względu na ich anonimowość. Kwestia ta ma bardzo duże znaczenie dla prawidłowego działania systemu podatkowego, ponieważ determinuje wielkość bazy podatkowej. A im szersza ta baza (czyli mniejsza szara strefa), tym niższe mogą być stawki podatkowe, aby zapewnić ten sam poziom wpływów budżetowych. Z kolei niższe stawki zmniejszają klin podatkowy, przeciwdziałając szarej strefie.

Wyraźne ograniczenie szarej strefy nie jest możliwe przy pomocy obecnie stosowanych półśrodków. Wymagałoby ono dużo dalej idącej zmiany, polegającej na eliminacji środowiska koniecznego do jej funkcjonowania, czyli obrotu gotówkowego.

Dematerializacja pieniądza oznaczać może jednak kilka różnych rzeczy. Wyjaśnić więc należy, że ta, o której tu mowa, nie polegałaby na zastąpieniu złotówki kryptowalutą, taką jak bitcoin. Nie musi nawet (choć może) oznaczać zastąpienia gotówki tzw. pieniądzem cyfrowym banku centralnego, który – w pewnym uproszczeniu – ma pozwolić ogółowi społeczeństwa na uzyskiwanie cyfrowych środków pieniężnych bezpośrednio z banku centralnego (obecnie dostęp do cyfrowego pieniądza emitowanego przez bank centralny mają tylko banki komercyjne, które z kolei udostępniają ogółowi społeczeństwa wytwarzany przez siebie pieniądz elektroniczny). Postulowana dematerializacja mogłaby polegać już na wycofaniu złotych w gotówce jako środka płatniczego, w wyniku czego wszystkie transakcje odbywałyby się przy wykorzystaniu dostępnych obecnie bezgotówkowych form płatności, poczynając od kart płatniczych po aplikacje takie jak BLIK czy natychmiastowe przelewy na telefon.

Skoro nie toczy się w Polsce realna dyskusja na ten temat, przybliżyć należy główne przeszkody w realizacji tej zmiany, ze swojej istoty bardzo doniosłej dla polityki podatkowej. Wyjaśnić też trzeba sposoby przeciwdziałania rozszczelnieniu tak zmodyfikowanego obrotu pieniężnego.

Pierwsza przeszkoda tożsama jest z największą zaletą pełnej dematerializacji pieniądza, czyli z jednej strony stworzeniem warunków dla powszechności opodatkowania, a z drugiej radykalnym zmniejszeniem przestrzeni dla przestępczości i szarej strefy. Ponieważ oznacza to zwiększenie kontroli państwa nad rozliczeniami finansowymi społeczeństwa, najbardziej na tym tracącym łatwo jest sprowokować antykampanię opartą na lękach przed onnipotencją państwa i odwołującą się do emocjonalnego przywiązania bardzo dużej części społeczeństwa do symboli umieszczonych na monetach i banknotach.

Dlatego dematerializacja złotówki powiązana powinna zostać z taką reformą systemu podatkowego (o której szerzej mowa będzie za chwilę), aby wraz z radykalnym poszerzeniem bazy podatkowo-składkowej nastąpiło proporcjonalne obniżenie obciążeń podatkowych. Ważne jest innymi słowy, aby zmiana ta nie została wykorzystana do zwiększenia wpływów budżetowych, lecz zmniejszenia klina podatkowego. Uwypuklone powinno to zostać w kampanii społecznej, która musiałaby poprzedzać cały proces, eksponującej też rolę tej zmiany w przeciwdziałaniu przestępczości.

Inna, bardziej realna przeszkoda wynika z ograniczonego rozpowszechnienia płatności bezgotówkowych, zwłaszcza wśród osób starszych, mieszkańców wsi i małych miejscowości. Karty, aplikacje płatnicze na telefon i szybkie przelewy

online są już podstawowym lub wręcz jedynym sposobem dokonywania płatności przez młodszych mieszkańców dużych miast. Jednak wśród emerytów i osób mieszkających w małych ośrodkach sytuacja wygląda inaczej. Choć i tu liczba korzystających z płatności bezgotówkowych rośnie bardzo szybko, a pandemia dodatkowo zwiększyła wśród nich zainteresowanie bezgotówkowymi (i bezdotykowymi) metodami płatności, to jeszcze na początku roku 2021 – jak szacował rząd – 24% emerytur, 29% rent i 40% rent socjalnych wypłacanych było przy pomocy przekazu pocztowego⁶⁶⁵.

Z tej perspektywy mniejszą rolę odgrywa to, że w połowie roku 2021 Sejm przyjął ustawę zakładającą ubankowienie wszystkich długotrwałych świadczeń emerytalno-rentowych⁶⁶⁶. Kluczowe nie jest też to, że na koniec roku 2022 w obiegu było już 44,5 mln kart płatniczych ani że liczba ta stale rośnie⁶⁶⁷. Ważne natomiast, że nawet za kilka lat wciąż kilkanaście procent Polaków zapewne nie będzie posługiwało się kartą płatniczą, a nawet nie będzie posiadało konta bankowego. Z pewnością nie znikną też obawy części społeczeństwa o bezpieczeństwo transakcji bezgotówkowych i to pomimo tego, że już teraz obowiązkowo stosowane potwierdzanie tożsamości użytkownika usług płatniczych tzw. silnym uwierzytelnianiem oraz rozpowszechnianie się technologii biometrycznych (jak odcisk palca lub analiza rysów twarzy) czynią zdematerializowany pieniądz bezpieczniejszą alternatywą gotówki.

Doświadczenia pandemii – kiedy pod wieloma względami niezbędny okazywał się smartfon, a wiek pacjentów nie był przeszkodą w korzystaniu z komunikacji za jego pomocą – uświadamiają jednak, że wykluczenie cyfrowe przestaje być realnym problemem, gdy jego przełamania wymaga sytuacja. W przypadku dematerializacji pieniądza pozostałości tego problemu wyeliminować można przy pomocy kombinacji bodźców finansowych, współpracy państwa z bankami i odpowiednio przeprowadzonej kampanii informacyjnej. Osoby powyżej 60. roku życia, niekorzystające wcześniej z usług bankowych, mogłyby na przykład uzyskać od rządu kilkusetzłotową wpłatę powitalną finansowaną z podatku bankowego, jeśli w wyznaczonym terminie założą konto. Dla zwiększenia jej zachęcającego efektu na kolejnym etapie wpłata ta powinna ulec wyraźnej redukcji. Na banki natomiast powinien zostać nałożony obowiązek wdrożenia rozwiązań pozwalających na akwizycję usług poza ich oddziałami, aby umożliwić otwarcie konta również osobom niemogącym w tym celu udać się do banku lub na pocztę. Odpowiednio szeroka kampania informacyjna w mediach ułatwiłaby i usprawniła ten proces, doprowadzając do drastycznej redukcji liczby osób nieposiadających konta bankowego w momencie wycofania gotówki. Pozostałe zmuszone zostałyby do otwarcia go przez sam fakt utraty możliwości dokonywania płatności gotówką po jej całkowitym wycofaniu z obrotu.

Przeszkodą w dematerializacji złotówki nie byłoby również to, że wciąż na mapie kraju występują białe plamy w dostępie do Internetu niezbędnego do dokonywania transakcji bezgotówkowych. Już obecnie liczba osób zamieszkujących miejsca pozbawione takiego dostępu jest bardzo niewielka i maleje z roku na rok. Brak możliwości dokonywania płatności online z domu nie wyklucza też korzystania z karty płatniczej lub smartfona na potrzeby zakupów w sklepach stacjonarnych ani realizacji transakcji w bankach lub na poczcie, ponieważ te zlokalizowane są w większych skupiskach ludzkich i zawsze znajdują się w zasięgu Internetu.

Nieprzewidywalnej bariery nie stanowiłoby też bezpieczeństwo infrastruktury płatniczej, czyli zagrożenie atakami na sieci wykorzystywane do płatności i ryzyko awarii urządzeń niezbędnych do dokonywania płatności. Trzeba pamiętać w tym kontekście, że już teraz gotówka stanowi niewielką część pieniądza w obiegu. Zdecydowana jego większość ma postać elektroniczną, a mimo to prawidłowy obieg pieniężny udaje się utrzymać nawet w warunkach wojennych, jak pokazuje przykład Ukrainy. Ciągły postęp technologiczny minimalizuje też niebezpieczeństwo awarii urządzeń końcowych obsługujących płatności. Wraz z rozbudową nakładających się na siebie sieci i rozwojem technologii 5G tracić będą na znaczeniu zwłaszcza problemy z jakością dostępu do Internetu, które obecnie stanowią główny powód chwilowych braków możliwości realizacji płatności. Również terminale do płatności bezgotówkowych ewoluują w stronę rozwiązań softwarowych. Gdy więc dojdzie do awarii jednego urządzenia używanego jako terminal, możliwe będzie skorzystanie z innego (tabletu, telefonu, laptopa).

Czy jednak po całkowitej dematerializacji złotówki szara strefa nie odrodziłaby się w postaci rozliczeń kryptowalutami lub gotówką w walutach obcych? Wahania wartości kryptowalut stanowią cios dla tego rynku, unaoczniając związane z nimi ryzyka. W każdym też przypadku (czyli również bez całkowitej dematerializacji złotówki) istotne jest zwiększenie monitoringu obrotu kryptowalutami i legalności źródeł dochodu osób uczestniczących w transakcjach dokonywanych przy ich użyciu, ponieważ rynek ten daje łatwy sposób prania brudnych pieniędzy. Włączenie aparatu skarbowego w tego rodzaju monitoring służyłoby uszczelnieniu systemu podatkowego, a po dematerializacji złotówki – przeciwdziałałoby rozwojowi szarej strefy opartej na kryptowalutach.

Bardziej realne byłoby ryzyko odrodzenia się jej w oparciu o gotówkę w walutach obcych. I jemu jednak można przeciwdziałać. Po pierwsze, banki i kantory działające w Polsce powinny móc wymieniać waluty jedynie bezgotówkowo. Osoba uzyskująca zapłatę w zagranicznej gotówce nie mogłaby więc zamienić jej na złotówki na terenie Polski. Aby to uczynić, musiałaby wymienić ją na (bezugotówkowe)

złotówki za granicą, a następnie dokonać przelewu środków do polskiego banku. Aspekt ten jest istotny, ponieważ system STIR już teraz analizuje zagraniczne przelewy trafiające na konta w polskich bankach pod kątem ryzyka naruszenia reguł podatkowych. Jego modyfikacja pozwalałaby na typowanie do kontroli transakcji rodzących ryzyko naruszenia również reguł dewizowych. Wytypowani podatnicy zobowiązani byłiby do udokumentowania źródła pochodzenia środków, z sankcją w postaci ich przepadku w sytuacji niedopełnienia tego obowiązku. Utrudniałoby to bardzo reaktywizację szarej strefy opartej na zagranicznej gotówce.

Po omówieniu założeń technologicznej modernizacji otoczenia systemu podatkowego przejść można do kolejnych kwestii, już *stricte* związanych z podatkami.

Najprostsza i najbardziej skuteczna reforma eliminująca wady opodatkowania działalności gospodarczej – jego zagniatanie, przeciwdziałanie rozwojowi struktur korporacyjnych oraz schizofreniczne stymulowanie optymalizacji podatkowej w jednych miejscach, by w innych ją zapalczywie zwalczać – polegałaby na objęciu wszystkich przedsiębiorców ryczałtem od dochodów z działalności gospodarczej („estońskim CIT”), przy zachowaniu jego obecnych stawek (10% dla małych podatników i 20% dla pozostałych). Inaczej niż obecnie, system ten nie powinien być przy tym fakultatywny, równoległy do kilku innych form opodatkowania działalności gospodarczej, lecz obowiązkowo stosowany przez każdego przedsiębiorcę. Inne formy opodatkowania – od podstawowego CIT i stosowanych w nim ulg, po PIT od działalności gospodarczej, ryczałt ewidencjonowany i kartę podatkową – uległyby likwidacji.

Dla prawidłowego funkcjonowania uniwersalnego „estońskiego CIT” znaczenie fundamentalne miałyby przeciwdziałanie tzw. ukrytym dywidendom, czyli wypłatom ekonomicznie równoważnym wypłatom z zysku, lecz zakamuflowanym jako (nieopodatkowane) koszty działalności. Już teraz co prawda ustawa o CIT zawiera pojemną definicję „ukrytych zysków”⁶⁶⁸, ale niektóre jej rozwiązania – np. traktowanie każdej pożyczki na rzecz firm powiązanych, nawet zawartych na warunkach w pełni rynkowych⁶⁶⁹, jako ukrytej dywidendy – muszą rodzić poważne wątpliwości.

Obecnie skalę wynikających stąd problemów praktycznych zmniejsza wykluczenie stosowania ryczałtu od dochodów spółek, gdy udziałowcem, akcjonariuszem lub wspólnikiem nie jest osoba fizyczna i gdy ma powiązania kapitałowe z innymi spółkami, fundacjami, trustami itp.⁶⁷⁰ Jednak po zniesieniu tych ograniczeń maksymalnie precyzyjne określenie zakresu ukrytego zysku zyskałoby na znaczeniu.

Przejęcie na uniwersalnie stosowany „estoński CIT” wymagałoby też przesądzenia, czy należy utrzymać część uzupełniających, wprowadzonych w ostatnich latach instrumentów antyabuzywnych, jak ograniczenia dotyczące tzw. cienkiej kapitalizacji, czyli zaliczenia do kosztów podatkowych kosztów finansowania dłużnego⁶⁷¹.

Skuteczne przeciwdziałanie ukrytym dywidendom wymaga również udoskonalenia reguł dotyczących cen transferowych i zwiększenia ich przyjazności dla podatników przy pomocy nowych sposobów akceptacji stosowanej metody obliczania tych cen. To z kolei uzasadniałoby powrót do pomysłu tzw. uproszczonych APA, który pojawił się w roku 2019 w jednym z projektów ustawowych⁶⁷². Ostatecznie usunięto wówczas ten fragment, zakładając powrót do niego w ramach odrębnej procedury legislacyjnej, która jednak nigdy nie została uruchomiona.

Pełna dematerializacja złotówki pozwalałaby na objęcie każdego dochodu polskiego rezydenta podatkowego, z jakiegokolwiek tytułu, obowiązkiem uiszczenia PIT i składek emerytalno-rentowych oraz zdrowotnych, umożliwiając tym samym głębokie obniżenie stawek. Jako punkt wyjścia do ich precyzyjnego wyznaczenia przyjęć można byłoby rozwiązanie, w którym PIT od każdego dochodu osobistego wynosiłby 5% w pierwszym progu podatkowym i 10% w drugim, a składka emerytalno-rentowo-chorobowa znajdowałaby się na poziomie 9% dochodu. Każdy dochód do limitu kwoty wolnej, która powinna zostać podniesiona o co najmniej 10 000 zł (czyli do 40 000 zł rocznie lub więcej) i być co roku waloryzowana o wzrost średniego wynagrodzenia, objęty byłby wyłącznie 9-procentową składką emerytalno-rentowo-chorobową. Potem, w pierwszym progu podatkowym (którego górna granica również powinna zostać podniesiona o taką kwotę, o jaką zwiększeniu uległaby kwota wolna), łączne obciążenie podatkowo-składkowe wynosiłoby 14% (5% + 9%) dochodu, a w drugim sięgałoby 19% (10% + 9%). Powyżej limitu naliczania składek emerytalno-rentowych podatnik płaciłby wyłącznie 10% podatku od każdego uzyskiwanego dochodu.

W rozwiązaniu tym składka zdrowotna, która w istocie stanowi formę przeznaczoną na konkretny cel podatku, nie byłaby pobierana oddzielnie, lecz stanowiłaby część PIT (np. jego połowę), co oznaczałoby, że również ona objęta zostałaby kwotą wolną. Odciążałoby to płatników od konieczności odrębnego opłacania i rozliczania jej, a także pozwalało na inne zagospodarowanie rozbudowanego aparatu biurokratycznego po stronie Narodowego Funduszu Zdrowia.

Tak niskie stawki podatkowo-składkowe byłyby możliwe po pierwsze dlatego, że pełna dematerializacja złotówki umożliwia niemal pełną eliminację luki w VAT i pozostałych podatkach pośrednich. Pozwalałoby to na dalsze przeniesienie ciężaru z podatków bezpośrednich na pośrednie. Po drugie, objęcie każdego dochodu osoby fizycznej składkami radykalnie poszerzyłoby bazę składkową. Po trzecie, doświadczenia ostatnich lat uczą, że obniżki stawek podatków osobistych czy zdecydowane podwyższanie kwoty wolnej wcale nie muszą odbić się negatywnie na wpływach budżetowych, ponieważ stymulują aktywność gospodarczą. Po czwarte, obniżeniu stawek PIT i składek towarzyszyć powinna eliminacja wszystkich innych

ulg i odstępstw. Każdy polski rezydent, od każdego swojego dochodu, płaciłby więc między 9% a 19% podatko-składki, czyli taką część dochodu, która przy odpowiedniej kampanii nie powinna wywoływać nieprzewidywalnego oporu społecznego w grupach obecnie korzystających z różnego rodzaju zwolnień i wyłączeń.

Pozwalałoby to również np. na likwidację podatku od zysków kapitałowych, czyli „podatku Belki”. Jego miejsce zajęłaby podatko-składka, której wysokość nigdy nie byłaby wyższa niż obecny podatek (19%).

Warto też wyjaśnić interakcję między podatkiem od działalności gospodarczej, o stawce, jak była o tym mowa przed chwilą, 10% lub 20%, uiszczanym przy wypłacie zysku, a podatko-składką od dochodów osobistych (9–19%). Już dzisiaj „estoński CIT” podlega odliczeniu (w 70 procentach albo 90 procentach) od PIT opłacanego przez wspólnika spółki opodatkowanej w ten sposób. Dzięki temu minimalizuje się jedną z największych słabości CIT – podwójne opodatkowanie zysków osiągniętych przez wspólników spółek objętych tym podatkiem: najpierw na poziomie zysków niepodzielonych, a następnie podzielonych. Całkowicie konsekwencja ta mogłaby zostać wyeliminowana, gdyby zapłacony podatek od działalności gospodarczej można było zaliczyć na poczet podatko-składki od dochodów osobistych. Ponieważ zaliczenie to odbywałoby się automatycznie przy pomocy centralnego systemu podatkowo-księgowego, nie rodziłoby ono żadnych problemów praktycznych. System wiedziałby, jaki podatek od działalności gospodarczej („estoński CIT”) został pobrany i jaki związany z tym dochód osobisty przypadł podatnikowi PIT. Dla przykładu więc osoby prowadzące działalność gospodarczą, opłacające 10% „estońskiego CIT”, utrzymujące się wyłącznie z wypłat dywidendy i znajdujące się w pierwszym progu PIT, uiszcząłyby dodatkowo 4% podatko-składki, ponieważ całość „estońskiego CIT” zaliczona zostałaby na jej poczet (14%).

Z kolei w przypadku podatków pośrednich na większą niż dotychczas uwagę zasługują zwłaszcza te od czynników wywołujących negatywne koszty zewnętrzne (jak palenie papierosów, hazard, otyłość i inne choroby cywilizacyjne). Chodzi o akcyzę na papierosy, podatek od gier, a także opłatę od środków spożywczych. W każdym z tych przypadków podatek ma co najmniej w takim samym stopniu co funkcja fiskalna prowadzić do tzw. internalizacji kosztu zewnętrznego, czyli ograniczenia szkód wyrządzonych przez daną aktywność, co z kolei ma jej przeciwdziałać.

Zasadność opodatkowania pełniącego również inne funkcje niż tylko fiskalna kwestionuje się niekiedy, twierdząc, że państwo nie powinno przeciwdziałać skutkom wyborów życiowych dokonywanych przez obywateli. Jednak szkody wywołane niektórymi z tych wyborów mają nie tylko wymiar indywidualny, ale też społeczny – zwiększają niezbędne nakłady publiczne na ochronę zdrowia i świadczenia z systemu

ubezpieczeń społecznych. W interesie społeczeństwa, którego emanacją jest władza państwowa, pozostaje przeciwdziałanie im. Opodatkowanie społecznie szkodliwych towarów i usług stanowi dobry sposób realizacji tego celu, o ile oczywiście oparte zostanie na klarownych, racjonalnych i dobrze egzekwowanych regułach.

Gdy chodzi o akcyzę na wyroby tytoniowe, wyjaśnić należy, że jej stawka ma wartość kwotową (za każde 1000 sztuk wyrobów tytoniowych) lub procentową (liczoną jako procent maksymalnej ceny detalicznej), przy dodatkowej gwarancji poziomu wpływów budżetowych z tego źródła w postaci stawki minimalnej (liczonej od średniej ważonej detalicznej ceny sprzedaży). Stawka minimalna i kwotowa z zasady obciążają papierosy tańsze, a procentowa – te droższe. Od początku roku 2022 podniesiono stawkę kwotową i minimalną. Zaplanowano też dalsze podwyżki stawki kwotowej na kolejne cztery lata⁶⁷³. Wbrew intencjom przyświecającym tym zmianom, nie doprowadziło to jednak do wzrostu cen najtańszych papierosów. Skutek ten wynikał z dominującej pozycji największego producenta, który zdecydował się na podniesienie cen droższych wyrobów tytoniowych i przekazanie uzyskanych w ten sposób dodatkowych zysków na dotowanie produkcji tych tańszych, aby przeciwdziałać wzrostowi ich ceny. Paradoksalnie więc zmiany te zwiększyły bodźce do konsumpcji najtańszych papierosów, mimo obłożenia ich wyższym podatkiem, ponieważ te stały się relatywnie tańsze niż grupa premium. Doszło też do podkopania pozycji rynkowej innych producentów, czyli do osłabienia konkurencji.

Sposobem zmiany tej sytuacji byłoby podwyższenie (obecnie wynoszącej 32,05% maksymalnej ceny detalicznej) stawki procentowej akcyzy na wyroby tytoniowe. Ponieważ zmniejszałoby to przestrzeń do skrośnego subsydiowania produkcji tańszych papierosów, dokonanie tej zmiany oznaczałoby w pierwszej kolejności wzrost cen najtańszych papierosów oraz średniej ceny ważonej, od której liczona jest stawka minimalna. W ten sposób doszłoby do realizacji celu, jakiego nie udało się osiągnąć przy pomocy podwyżek akcyzy kwotowej.

Do innego rodzaju wypaczenia doszło na rynku hazardu. W celu zwiększenia wpływów z podatku od gier w roku 2016 uchwalono ustawę⁶⁷⁴, która wprowadziła obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności bukmacherskiej i stworzyła podstawy prawne tzw. rejestru domen zakazanych umożliwiających hazard online bez wymaganego zezwolenia. Zmiany te spowodowały, że w kolejnych latach systematycznie rosły dochody budżetowe z tytułu tego podatku. Tylko między rokiem 2020 i 2022 zwiększyły się z 2,34 mld zł do 3,89 mld zł, czyli nominalnie o 66%⁶⁷⁵. Zdaniem Ministerstwa Finansów radykalnie zmniejszyła się też szara strefa. Według rządowych wyliczeń z marca 2021 r. na rynku internetowych gier hazardowych uległa ona ograniczeniu z 79,7% w roku 2016 do 17,9% pięć lat później⁶⁷⁶.

Jednak przychody sektora rosną szybciej niż wpływy budżetowe z podatku od gier. Nawet ta legalna, mniej dynamicznie rozwijająca się część branży odnotowała w roku 2021 wzrost przychodów o 53%, a w jej podsegmencie gier kasynowych online przychody zwiększyły się nawet o 109%⁶⁷⁷. Oznacza to realny spadek obciążenia podatkiem, a nie jego wzrost. Jeszcze szybciej rozwija się nieopodatkowana, nielegalna część tego rynku. Jak się szacuje, więcej niż połowa przychodów z hazardu online osiąganym jest przez podmioty nielicencjonowane, niepłacące podatku⁶⁷⁸. Pod koniec roku 2022 Ernst & Young szacował, że rok wcześniej udział ten wyniósł 51% obrotów internetowego rynku kasyn i zakładów bukmacherskich, czyli 27,7 mld zł⁶⁷⁹. Liczący już ponad 25 tys. pozycji rejestr domen zakazanych nie spełnia przy tym swojej funkcji, ponieważ blokada jednej domeny w krótkim czasie skutkuje przeniesieniem działalności do nowej, o zbliżonej nazwie.

Przeciwdziałanie tym procederom wymaga dwojakiego rodzaju komplementarnych działań uszczelniających. Pierwsze to blokowanie nie tylko pojedynczych domen internetowych, lecz również adresów serwerów DNS w przypadku domen zakazanych. Bardziej skuteczny, choć i bardziej skomplikowany sposób wymaga natomiast intensyfikacji działań prokuratury i KAS względem organizatorów nielegalnej działalności hazardowej w Internecie, co stawia większe wymagania niż likwidacja stacjonarnych salonów gier na automatach, na czym w ostatnich latach koncentrowała się aktywność tych organów. Towarzyszyć temu powinno zaostrzenie sankcji karnych za urządzenie lub prowadzenie nielegalnych gier hazardowych (obecnie maksymalna kara za to przestępstwo skarbowe to grzywna lub kara pozbawienia wolności do lat 3)⁶⁸⁰.

Wprowadzona w roku 2021 opłata od środków spożywczych⁶⁸¹, powszechnie określana jako podatek cukrowy, od początku rodziła różnego rodzaju kontrowersje. Dotyczyły one licznych niejasności konstrukcyjnych, zwłaszcza takiego samego traktowania na potrzeby jej wyliczania cukrów naturalnych i dodawanych sztucznie. Wskazywano, że dochody z niej, które w roku 2022 wyniosły 1,7 mld zł⁶⁸², pochodzą głównie od osób uboższych, częściej sięgających po cukier (oraz wysokoprocentowy alkohol w małych butelkach, również obłożony tą opłatą) niż od zdrowiej odżywiającej się, bogatszej części społeczeństwa.

Zastrzeżenia te nie są jednak zasadne. Część wątpliwości rozwiązać można już dzięki racjonalnej interpretacji przepisów przez sądy. W ten sposób wykluczona została np. dopuszczalność objęcia tą opłatą napojów, w których cukry występują naturalnie⁶⁸³. Do usunięcia innych wystarczyłaby nowelizacja poprawiająca szczególności konstrukcyjne. Natomiast w warunkach bardzo szybkiego wzrostu liczby osób otyłych i rozprzestrzeniania się związanych z tym chorób cywilizacyjnych państwo

powinno używać również mechanizmów podatkowych do przeciwdziałania konsumpcji najbardziej niezdrowej żywności.

Aby zmniejszyć skalę złych nawyków żywieniowych społeczeństwa, daniną należałoby objąć nie tylko słodzone napoje, ale również inne wysoko przetworzone produkty o dużej zawartości cukru, soli, izomerów trans kwasów tłuszczowych i konserwantów. Choć sama polityka podatkowa nie jest w stanie doprowadzić do eliminacji popytu na najbardziej niezdrową żywność, nie tylko wzmacnia bodźce cenowe wspierające wytworzenie dobrych nawyków, ale też umożliwia wygospodarowanie środków publicznych na leczenie chorób cywilizacyjnych i na uzupełniające działania, zwłaszcza kampanie edukacyjne i profilaktykę. Jeśli więc polskiemu podatkowi cukrowemu można coś zarzucić, to przede wszystkim to, że objęto nim tylko niewielką grupę produktów spożywczych, które powinny zostać obłożone dodatkową opłatą. To jednak łatwo skorygować, a rozszerzenie go na inne szkodliwe produkty nie tylko zwiększyłoby podatkowe wpływy budżetowe, ale przede wszystkim służyłoby poprawie stanu zdrowia polskiego społeczeństwa i zwiększeniu popytu na zdrowszą żywność.

Głębokiej modernizacji wymagają podatki i opłaty lokalne. Część z nich przynosi minimalne korzyści fiskalne, zwłaszcza w porównaniu z kosztami poboru. Dobry przykład stanowi groteskowa wręcz opłata od posiadania psa. Inny to opłata targowa, z której łączne wpływy co roku malały (w 2019 r. wyniosły zaledwie 139 mln zł w skali kraju, w porównaniu z 191 mln zł w roku 2014), zanim jej pobieranie zostało ustawowo zawieszono na rok 2021⁶⁸⁴, a od początku roku 2022 zwolniono z jej opłacania rolników handlujących w piątki i soboty⁶⁸⁵. Całkowite jej wyeliminowanie uzasadnione byłoby zarówno tym, że jest ona trudna do wyegzekwowania i kosztowna w obsłudze, jak i możliwością skorzystania przez gminy z efektywniejszej i łatwiejszej w poborze alternatywnej opłaty za dzierżawę nieruchomości i urzędzeń targowych.

O ile dla takich opłat jak ta od posiadania psa lub targowa trudno znaleźć miejsce w nowoczesnym, efektywnym systemie, inne wymagają modyfikacji, aby mogły realizować pierwotnie zamierzone cele. Chodzi o opłaty klimatyczne (miejscowa i uzdrowska), które w praktyce rodzą wiele kontrowersji, ponieważ nakładające je miejscowości turystyczne i uzdrowiska niejednokrotnie zmagają się ze szczególnie dokuczliwym problemem zanieczyszczenia powietrza. Uwzględnienie tej kwestii, poprzez uzależnienie możliwości wprowadzenia opłat klimatycznych od jakości powietrza w danej miejscowości, motywowałoby lokalnych władarzy do bardziej zdecydowanej walki ze smogiem.

Przede wszystkim jednak modernizacji wymaga najważniejszy podatek lokalny, od nieruchomości. Jego reforma powinna w pierwszej kolejności polegać na przypisaniu gruntów i budynków do stref ze względu na ich przeznaczenie i lokalizację,

a także określeniu różnych przedziałów stawek w różnych strefach. W każdym przypadku, nawet w „najtańszych” lokalizacjach, podniesione powinny zostać stawki tego podatku od budynków mieszkalnych, ponieważ obecny limit ustawowy pozostaje na symbolicznie niskim poziomie. Między rokiem 2022 a 2023 wzrósł on z 89 groszy za m² do 1 zł za m², co oznacza, że w wartościach realnych, uwzględniających inflację, uległ obniżeniu. Po tej zmianie osoba zajmująca 50-metrowe mieszkanie płaci rocznie 50 zł podatku od nieruchomości, i to wyłącznie, jeśli gmina zastosuje stawkę maksymalną. Wprowadzenie nawet trzykrotnie wyższej minimalnej stawki w „najtańszych” lokalizacjach (i wyższej w „droższych”) nie stanowiłoby więc nadmiernego obciążenia dla mieszkańców, wyraźnie zwiększając dochody gmin niezbędne im do zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Zróznicowanie stawek podatku od nieruchomości ograniczyłoby też bliżej omówiony w rozdziale 9 problem nieprawidłowego zagospodarowania przestrzennego, prowadzący do nieoptymalnego wykorzystania zasobów infrastrukturalnych. Zwiększając koszty źle zagospodarowanych powierzchni w „drogich” lokalizacjach, umożliwiłoby lepsze powiązanie polityki przestrzennej z podatkową. Ułatwiłoby racjonalizację wykorzystania przestrzeni i przyczyniłoby się do zwiększenia nakładów samorządowych na lokalną infrastrukturę techniczną.

Istotną zmianę w podatku od nieruchomości stanowić też powinno wprowadzenie zamkniętego katalogu środków trwałych podlegających opodatkowaniu podatkiem od budowl, co wyeliminowałoby obecne problemy z ustaleniem, czy dany obiekt stanowi budynek czy budowlę. Zmiana ta uzupełniona powinna zostać wprowadzeniem reguły pomniejszenia wartości budowl na potrzeby tego podatku o odpisy amortyzacyjne. Dzięki temu możliwe byłoby odejście od wartości początkowej jako podstawy opodatkowania tej kategorii obiektów, co obecnie prowadzi do niesprawiedliwego zawyżania wartości przedmiotu opodatkowania.

Wykorzystanie centralnego systemu podatkowo-księgowego do rozliczania również podatków lokalnych otworzyłoby możliwość wprowadzenia zasady samobliczania podatku od nieruchomości, pozwalając na automatyzację obliczeń i weryfikacji ich poprawności. Zmniejszyłoby koszty poboru, czyli zwiększyło część wpływów będących w dyspozycji samorządów.

Pozostając przy źródłach podatkowych dochodów samorządu terytorialnego, dodać warto, że w parze ze zwiększeniem opłat i podatków lokalnych powinna iść całkowita rezygnacja z podatku od spadków i darowizn. Już teraz jego znaczenie jest marginalne, po tym jak od początku roku 2007 wyłączono z niego nabycie własności rzeczy lub praw majątkowych przechodzących na najbliższych, a pod koniec roku 2018 zwolniono też z niego nabycie własności przedsiębiorstwa osoby fizycznej lub

udziału w nim (w obydwu przypadkach po spełnieniu dodatkowych wymogów)⁶⁸⁶. Każda z tych zmian miała sens w polskich warunkach, gdzie międzypokoleniowa akumulacja kapitału powinna stanowić jeden z celów działań państwa, a podatek od spadków i darowizn temu przeciwdziała. Jednak w ich wyniku podatek ten stał się fiskalnie mało istotną wydmuszką. Całkowite jej wyeliminowanie byłoby logiczną konsekwencją procesu zainicjowanego kilkanaście lat temu.

Poprawie – obecnie niskiego – poziomu merytorycznego decyzji dotyczących podatków lokalnych służyć mogłaby realizacja postulatu zawartego w powstałym kilka lat temu projekcie ostatecznie nieuchwalonej nowej Ordynacji podatkowej⁶⁸⁷. Zaproponowano w nim utworzenie Podatkowego Centrum Kompetencyjnego Podatków Lokalnych działającego w strukturze organizacyjnej Krajowej Informacji Skarbowej. Jego zadaniem miało być dostarczanie jednostkom samorządu terytorialnego niezbędnej wiedzy i wsparcia w zakresie poboru tej kategorii danin.

Ważniejszy, ogólnosystemowy problem dotyczy niskiej jakości przepisów podatkowych. Jego rozwiązaniu służyłyby w pierwszej kolejności pełniejsze konsultacje projektów ustaw oraz powrót do zewnętrznych ciał eksperckich działających przy Ministerstwie Finansów. Pozbycie się Rady Konsultacyjnej Prawa Podatkowego (w roku 2016) oraz Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego (w roku 2019) dało co prawda decydentom ministerialnym pełną kontrolę nad tworzeniem nowych rozwiązań legislacyjnych, jednak spowodowało też, że wynik tych prac stał się mniej dopracowany i bardziej podatny na luki.

Ukonstytuowanie komisji kodyfikacyjnych prawa podatkowego – ogólnej i do spraw poszczególnych podatków – pozwalałoby na odwrócenie tego trendu. Z kolei utworzenie powiązanej z nimi rady konsultacyjnej reprezentującej środowiska przedsiębiorców, doradców podatkowych, księgowych i biegłych rewidentów dałoby aparatowi skarbowemu lepszy wgląd w praktykę podatników i problemy z realizacją obowiązków podatkowych. Współpraca ministerstwa z tymi gremiami dotyczyć powinna zarówno procesu legislacyjnego, jak i projektowania interpretacji ogólnych oraz objaśnień podatkowych.

Polepszeniu jakości przepisów podatkowych służyłoby też samo stworzenie centralnego systemu podatkowo-księgowego. Obecnie Ministerstwo Finansów w całości przerzuca na podatników koszty dostosowania ich programów finansowo-księgowych do pospiesznie zmienianych oraz często bardzo niedoskonale zredagowanych nowych reguł. Gdyby jednak to aparat skarbowy dostarczał narzędzia do rozliczania podatków, konieczność przygotowania oprogramowania do nowelizowanych zasad przeciwdziałałaby prowadzeniu procesu legislacyjnego nadmiernie szybko, bez należytego uwzględnienia jego praktycznych konsekwencji.

Poprawie ulec musi nie tylko proces stanowienia prawa podatkowego, ale również jego stosowania. To z kolei pociąga za sobą szereg zagadnień związanych z poziomem merytorycznym aparatu skarbowego, z indywidualnymi interpretacjami prawa podatkowego, a także z działaniem sądów administracyjnych.

Dla aparatu skarbowego, mimo istnienia spółki Aplikacje Krytyczne, wielkim wyzwaniem pozostaje budowa wysokiej klasy zaplecza informatyków będących w stanie rozwijać algorytmy ułatwiające realizację obowiązków podatkowych i wychwytyjących nieprawidłowości. Ciągle też zwiększa się zapotrzebowanie na specjalistów z zakresu zwalczania przestępczości podatkowej oraz ekspertów od tak skomplikowanych zagadnień jak ustalanie, czy ma miejsce wypłata ukrytych dywidend w „estońskim CIT” lub czy ceny transferowe są zgodne z rynkowymi.

Aby temu sprostać, administracja skarbową musi składać się z mniejszych, za to lepiej wyszkolonych, lepiej wynagradzanych i dużo bardziej umiędzynarodowionych struktur, zamiast obecnej armii zdemotywowanej, źle opłacanej i często niedostatecznie przeszkolonej biurokracji. Kompetencje zatrudnionych tam osób powinny być rozwijane, a awans zależny nie od przynależności do aktualnie rządzącej w danym urzędzie koterii, lecz kwalifikacji i wyników pracy, jeśli polski system podatkowy ma należeć do najsprawniej działających na świecie. Pod tym względem budowa KAS okazała się zaprzepaszczoną szansą. Zmianom szyldów towarzyszyła co prawda częściowa rotacja kadr, jednak w bardzo wielu przypadkach proces ten doprowadził przede wszystkim do odsiania niewygodnych pracowników, a nie tych najmniej wydajnych. Na pewno natomiast nie osiągnięto tego, co powinno być celem reorganizacji: zapewnienia awansu i satysfakcji zawodowej jego najbardziej kompetentnym pracownikom.

Z kolei głównej formie niedopuszczalnej w państwie prawa uzurpacji przez aparat skarbowy uprawnień władzy sądowniczej – przejawiającej się zwłaszcza ignorowaniem przez fiskusa spójnej linii orzeczniczej NSA oraz Trybunału Sprawiedliwości UE – przeciwdziałać należy, nie tylko modyfikując sposób i logikę działania samych organów podatkowych, ale również wprowadzając do Ordynacji podatkowej instytucję interpretacyjnych zasad prawa podatkowego, czyli wykładni przepisów prawa podatkowego dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości UE, Trybunał Konstytucyjny oraz w uchwałach NSA mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych. Interpretacyjne zasady prawa podatkowego byłyby wiążące dla organów KAS, pozbawiając je możliwości kwestionowania systemowych rozstrzygnięć najwyższych instancji sądowych.

Utworzeniu interpretacyjnych zasad prawa podatkowego towarzyszyć powinna modyfikacja reguł postępowania przed sądami administracyjnymi dotyczących uchwał NSA mających na celu wyjaśnienie przepisów prawnych i rozstrzygających

zagadnienia prawne. Pierwsza z tych dwóch rodzajów uchwał, tzw. uchwała abstrakcyjna, dotyczy tych przypadków, kiedy przepisy (nie tylko podatkowe) wywołały rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, a z wnioskiem o jej wydanie zwrócił się Prezes NSA, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców lub Rzecznik Praw Dziecka⁶⁸⁸. Z kolei tzw. uchwały konkretne, rozstrzygające „zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości”, wydawane są „w danej sprawie” sądoadministracyjnej, kiedy zawnioskuje o to skład orzekający⁶⁸⁹. W praktyce jednak obydwie używane są sporadycznie, mimo olbrzymich problemów interpretacyjnych, jakie nasuwa system podatkowy (od początku roku 2019 do końca 2022 r. zostało wydanych jedynie siedemnaście takich uchwał dotyczących prawa podatkowego – po trzy w latach 2019 i 2020, siedem w roku 2021, cztery w roku 2022)⁶⁹⁰.

Problem ten można rozwiązać poprzez wprowadzenie zasady, zgodnie z którą rozstrzygnięcia wszystkich poszerzonych składów NSA – w jakiegokolwiek sprawie, nie tylko podatkowej – wyjaśniają przepisy prawne (czyli, na gruncie podatków, tworzą interpretacyjne zasady prawa podatkowego). Dotyczyłoby to również odpowiedzi na pytania prawne, które nie powinny wiązać wyłącznie w danej sprawie, a rozstrzygające sprawy trzyosobowe składy NSA powinny mieć obowiązek – a nie prawo – zadawania ich, gdy zaistnieje zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości. Składy orzekające WSA również powinny zyskać prawo (choć nie obowiązek) zadawania pytań prawnych NSA, poszerzając liczbę uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne.

Ceną za to byłoby oczywiście zwiększenie obciążenia NSA działalnością uchwałodawczą. Jednocześnie jednak uporządkowanie i uproszczenie – generujących obecnie szczególnie dużo wątpliwości – reguł rządzących podatkami dochodowymi i podatkiem od nieruchomości pozwoliłoby na zmniejszenie liczby rozstrzyganych przez ten sąd kasacji, czyli spraw indywidualnych stanowiących podstawę działalności orzeczniczej NSA. Większej liczbie rozstrzygnięć systemowo istotnych towarzyszyłaby więc mniejsza liczba orzeczeń w sprawach indywidualnych. Praca NSA zostałaby mocniej skoncentrowana na działaniach porządkujących oraz silniej wymuszających przestrzeganie prawa przez władzę wykonawczą.

Poprawa jakości prawa podatkowego i nadanie istotniejszej niż obecnie roli systematyzującym go dodatkowo uchwałom NSA zmniejszyłyby zapotrzebowanie na interpretacje indywidualne prawa podatkowego. Ułatwiłoby to likwidację tej instytucji, która nie przeszła pozytywnie próby czasu. Jednocześnie utworzenie centralnego systemu podatkowo-księgowego pozwalałoby na realizację jej pierwotnych celów inaczej. Umożliwiłoby przypisanie podatnikom terminowo rozliczającym podatki urzędnika będącego ich punktem kontaktowym. Z nim wyjaśniane byłyby – cytując

przepis obecnie dotyczący umów o współdziałanie, odnoszący się do bardzo małej grupy firm – zagadnienia, które „rozsądnie oceniając, mogą stać się źródłem sporu między podatnikiem a organem podatkowym”. Ponieważ urzędnik ten miałby pełny wgląd – za pomocą centralnego systemu podatkowo-księgowego – w rozliczenia podatnika, mógłby sprawnie udzielać odpowiedzi na sygnalizowane wątpliwości bez ryzyka, że część istotnych informacji zostanie przed nim zatajona. Na ten cel, dużo bardziej produktywnie niż obecnie, zagospodarowane mogłyby zostać zasoby kadrowe Krajowej Informacji Skarbowej (w roku 2022 jej koszty operacyjne wyniosły 140 mln zł⁶⁹¹, przy nikłej wartości pracy finansowanej z tego źródła). Ułatwieniem w zrozumieniu przepisów podatkowych byłoby też wydawanie przez Ministerstwo Finansów objaśnień podatkowych, które – inaczej niż obecnie – w prosty, krótki i przystępny sposób powinny obrazować sposób działania uchwalanych przepisów.

⁴²³ Art. 193a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 (Ordynacja podatkowa), wprowadzony ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2015 r. poz. 1649.

⁴²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 1052.

⁴²⁵ Wyrok TSUE z dnia 9 września 2021 r. w sprawie *G. Sp. z o.o.*, C-855/19.

⁴²⁶ Art. 96 ust. 9 i n. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 931 ze zm. (ustawa o VAT), wprowadzone ustawą z dnia 1 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 2024.

⁴²⁷ Art. 96 ust. 4 ustawy o VAT.

⁴²⁸ Art. 112c ustawy o VAT.

⁴²⁹ Ustawa z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2017 r. poz. 244.

⁴³⁰ Art. 277a i 277b ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm. (Kodeks karny).

⁴³¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 104.

⁴³² Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów, Dz. U. z 2018 r. poz. 1539.

⁴³³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, Dz. U. z 2017 r. poz. 937.

⁴³⁴ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o organizacji niektórych rynków rolnych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2216.

⁴³⁵ Art. 119zv Ordynacji podatkowej, wprowadzony przez art. 4 ustawy z dnia 24 listopada 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2491.

⁴³⁶ Art. 119zw Ordynacji podatkowej.

⁴³⁷ Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 62.

⁴³⁸ Zmiany w art. 113 ust. 13 ustawy o VAT, wprowadzone ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1520 ze zm.

⁴³⁹ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

⁴⁴⁰ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1556 ze zm.

⁴⁴¹ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1018 ze zm.

⁴⁴² Ustawa z dnia 5 czerwca 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 1065.

⁴⁴³ Art. 106b ust. 5 ustawy o VAT, zmieniony ustawą z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

⁴⁴⁴ Ustawa z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach, Dz. U. z 2019 r. poz. 675 ze zm.

⁴⁴⁵ Ustawa z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 694 ze zm.

⁴⁴⁶ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (nieopublikowana w Dz. U.).

⁴⁴⁷ Dane T. Tørsløva, L. Wiera i G. Zucmana, na <https://missingprofits.world/>.

⁴⁴⁸ NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2021 roku*, 2022.

⁴⁴⁹ Global Alliance for Tax Justice, PSI, Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2021*, November 2021, s. 6.

⁴⁵⁰ J. Sawulski, K. Bąkowska, M. Gniazdowski, *Luka CIT w Polsce w latach 2014-2018*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020, s. 19.

⁴⁵¹ NBP, *Zagraniczne inwestycje...*, 2022.

⁴⁵² Rozdział 11a Ordynacji podatkowej, wprowadzony ustawą z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 2193 ze zm.

⁴⁵³ Ustawa z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 846, oraz ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym.

⁴⁵⁴ Art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej.

⁴⁵⁵ Art. 58b i 58c Ordynacji podatkowej.

⁴⁵⁶ Art. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 1926.

⁴⁵⁷ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz. U. z 2017 r. poz. 2175 ze zm.

⁴⁵⁸ Art. 7 ust. 1 ustawy o CIT.

⁴⁵⁹ Art. 16 ust. 1 pkt 13d ustawy o CIT.

⁴⁶⁰ Art. 15c ustawy o CIT.

⁴⁶¹ Art. 16 ust. 1 pkt 13e ustawy o CIT.

⁴⁶² Art. 12 ust. 13 i 14 ustawy o CIT oraz art. 24 ust. 19 i 20 ustawy o PIT.

⁴⁶³ Art. 12 ust. 4 pkt 25 ustawy o CIT oraz art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o PIT.

⁴⁶⁴ Art. 24b ustawy o CIT oraz art. 30g ustawy o PIT.

⁴⁶⁵ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym.

⁴⁶⁶ Art. 24a ustawy o CIT oraz art. 30f i art. 45 ust. 1aa ustawy o PIT.

⁴⁶⁷ Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie *Wachtler*, C-581/17; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2022 r., II FSK 1187/20.

⁴⁶⁸ Art. 24f i n. ustawy o CIT oraz art. 30da i n. ustawy o PIT.

⁴⁶⁹ Art. 26 ust. 2e i n. ustawy o CIT oraz art. 41 ust. 12 i n. ustawy o PIT.

⁴⁷⁰ Art. 11c i n. ustawy o CIT oraz art. 23o i n. ustawy o PIT.

⁴⁷¹ Art. 11k i n. ustawy o CIT i art. 23w i n. ustawy o PIT.

⁴⁷² Dyrektywa Rady 2017/952 z dnia 29 maja 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich, Dz. Urz. UE L 144/1 z 7.6.2017.

⁴⁷³ Ustawa z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 1106 ze zm.

⁴⁷⁴ Art. 11o ust. 1b ustawy o CIT i art. 23za ust. 1b ustawy o PIT.

⁴⁷⁵ Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 2122.

⁴⁷⁶ Art. 1 ust. 3 pkt 1a ustawy o CIT.

⁴⁷⁷ Art. 24a ustawy o CIT i art. 30f ustawy o PIT.

⁴⁷⁸ Art. 7 i 8 dyrektywy Rady 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Dz. Urz. UE L 193/1 z 19.7.2016.

⁴⁷⁹ Art. 24a ustawy o CIT i art. 30f ustawy o PIT.

⁴⁸⁰ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 2105 ze zm.

⁴⁸¹ Art. 24aa ustawy o CIT.

⁴⁸² Art. 24ca ustawy o CIT.

⁴⁸³ Art. 15e ust. 1 pkt 1 ustawy o CIT.

⁴⁸⁴ Interpretacja Dyrektora KIS z 1.10.2019, nr 0111-KDIB1-1.4010.310.2019.2.BS.

⁴⁸⁵ Por. np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 listopada 2018 r., I SA/Kr 1006/18; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2018 r., I SA/Po 763/18.

⁴⁸⁶ Art. 16 ust. 1d ustawy o CIT.

⁴⁸⁷ Art. 16 ust. 1 pkt 13f ustawy o CIT.

⁴⁸⁸ Art. 18ec ustawy o CIT.

⁴⁸⁹ Art. 24m i n. ustawy o CIT.

⁴⁹⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, 25.08.2022, druk nr 2544, Uzasadnienie, s. 3.

⁴⁹¹ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 2180.

⁴⁹² Zmiany w art. 24ca ustawy o CIT.

⁴⁹³ Zmiany w art. 24a ust. 3 pkt 5 ustawy o CIT.

⁴⁹⁴ Zmiany w art. 24a ust. 6c ustawy o CIT.

⁴⁹⁵ Zmiany w art. 24a ust. 3a ustawy o CIT.

⁴⁹⁶ Zmiany w art. 24aa ustawy o CIT.

⁴⁹⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym..., s. 13.

⁴⁹⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym..., s. 12.

⁴⁹⁹ CASE, Economisti Associati, *VAT Gap in the EU. Report 2022*, 2022, s. 196.

⁵⁰⁰ *Ibidem*.

⁵⁰¹ *Ibidem*.

⁵⁰² Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania.

⁵⁰³ P. Rochowicz, *Mafiom wyrwano miliardy tylko na papierze*, „Rzeczpospolita”, 26.02.2020.

⁵⁰⁴ A. Cieślak-Wróbiewska, P. Rochowicz, *VAT nie do odzyskania*, „Rzeczpospolita”, 23.02.2021.

⁵⁰⁵ NIK, *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej*, 2020, s. 27.

⁵⁰⁶ *Ibidem*.

⁵⁰⁷ P. Rochowicz, *Brak fachowców w KAS powodem mniejszych wpływów z akcyzy*, „Rzeczpospolita”, 28.01.2020.

⁵⁰⁸ NIK, *Stan organizacji...*, s. 11.

⁵⁰⁹ Cytowany w: J. Królak, *Fiskus ma pracować dla idei*, „Puls Biznesu”, 27.12.2020.

⁵¹⁰ J. Sawulski, K. Bąkowska, M. Gniazdowski, *Luka CIT...*, s. 9.

⁵¹¹ D. Gajewski, M. Laskowska, R. Kusy, *Struktura wpływów podatkowych z CIT w Polsce w latach 2016–2018 w kontekście uszczelnienia systemu podatkowego*, Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH, 2019.

⁵¹² K. Konopczak, A. Łożykowski, *Kwantyfikacja zmian luki CIT: podejście ekonometryczne*, „MF Working Paper Series” 2019, No. 39.

- ⁵¹³ Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy państwa na lata 2019-2022*, Warszawa 2019, s. 15.
- ⁵¹⁴ Dane na <https://missingprofits.world/>.
- ⁵¹⁵ *Ibidem*.
- ⁵¹⁶ J. Sawulski, K. Bąkowska, M. Gniazdowski, *Luka CIT...*, s. 18.
- ⁵¹⁷ EY, *Analiza EY Polska – szara strefa w Polsce stanowiła 10,8% PKB w 2018 roku*, 17.02.2020.
- ⁵¹⁸ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2023*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2023, s. 9.
- ⁵¹⁹ *Ibidem*.
- ⁵²⁰ GUS, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 roku (na podstawie wstępnych wyników badania modułowego BAEL)*, 24.10.2018, s. 14.
- ⁵²¹ PIP, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 122; PIP, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 128.
- ⁵²² PIP, *Sprawozdanie...*, 2020, s. 124; PIP, *Sprawozdanie...*, 2022, s. 129.
- ⁵²³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2016 r. poz. 780.
- ⁵²⁴ J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa...*, s. 9.
- ⁵²⁵ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2019 r. poz. 1394.
- ⁵²⁶ Art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.
- ⁵²⁷ Art. 19 ust. 1 ustawy o CIT.
- ⁵²⁸ A. Czerniak, M. Cymerman, M. Fornowski, *Liderzy CIT. Jak polskie firmy płacą podatki*, Polityka Insight Research, Warszawa 2022, s. 14.
- ⁵²⁹ Ł. Wilkowski, *Liderzy w podatkowym zwierciadle*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.10.2022.
- ⁵³⁰ Art. 16k ust. 14-21 ustawy o CIT oraz art. 22k ust. 14-21 ustawy o PIT.
- ⁵³¹ Art. 15cb ustawy o CIT.
- ⁵³² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 74.
- ⁵³³ Art. 18d ustawy o CIT oraz art. 26e ustawy o PIT.
- ⁵³⁴ Art. 24d ustawy o CIT oraz art. 30ca ustawy o PIT.
- ⁵³⁵ Dane Eurostat, Investment share of GDP by institutional sectors, Total investment, [sdg_08_11](#).
- ⁵³⁶ Dane Eurostat, Investment share of GDP by institutional sectors, [sdg_08_11](#), Business investment, [sdg_08_11](#).
- ⁵³⁷ Art. 15cb ust. 3 ustawy o CIT.
- ⁵³⁸ Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Polska Strefa Inwestycji – 157 wydanych decyzji w pierwszym półroczu 2022 r.*, 1.07.2022.
- ⁵³⁹ MF, *Objaśnienia podatkowe z dnia 6 marca 2020 r. dotyczące sposobu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania podatkiem dochodowym, osiągniętego z działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu, o której mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji*, 9.03.2020.
- ⁵⁴⁰ A. Pokojaska, *Ulga B+R coraz popularniejsza*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25.10.2022.
- ⁵⁴¹ KR Group, *IP Box 2021. Bilans po dwóch latach*, Warszawa 2021, s. 2.
- ⁵⁴² D. Gałązka, cytowany w: P. Dudek, *Pojawią się kolejne zachęty dla inwestycji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9.12.2019.
- ⁵⁴³ Art. 18da ustawy o CIT oraz art. 26ea ustawy o PIT.
- ⁵⁴⁴ International Federation of Robotics, *World Robotics 2022*, October 2022, s. 16.
- ⁵⁴⁵ Art. 38eb ustawy o CIT i art. 52jb ustawy o PIT.
- ⁵⁴⁶ Art. 18ea ustawy o CIT i art. 26ga ustawy o PIT.
- ⁵⁴⁷ Art. 18eb ustawy o CIT i art. 26gb ustawy o PIT.
- ⁵⁴⁸ Art. 18ec ustawy o CIT.
- ⁵⁴⁹ Art. 18ed ustawy o CIT.
- ⁵⁵⁰ Art. 18d ust. 2 i art. 24d ust. 7 ustawy o CIT oraz art. 26e ust. 2 i art. 30ca ust. 7 ustawy o PIT.

- ⁵⁵¹ Zmiany w art. 26eb ustawy o PIT i art. 18db ustawy o CIT.
- ⁵⁵² Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym.
- ⁵⁵³ Art. 15 ust. 1hb–he ustawy o CIT.
- ⁵⁵⁴ J. Sarnowski, A. Łożykowski, P. Domaszczyńska, *Estoński CIT dla Polski*, Polski Instytut Ekonomiczny, 2020, s. 6.
- ⁵⁵⁵ PiS, *Polski Ład*, s. 96.
- ⁵⁵⁶ A. Pokojska, M. Szulc, *Firmy wstrzymują decyzję o przejściu na estoński CIT*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.03.2023.
- ⁵⁵⁷ Np. interpretacje Dyrektora KIS z 23.08.2022, nr 0115-KDIT1.4011.338.2022.3.MR, z 25.08.2022, nr 0114-KDIP3-1.4011.550.2022.1.MG.
- ⁵⁵⁸ Art. 28j ust. 1 pkt 2 ustawy o CIT.
- ⁵⁵⁹ Interpretacja Dyrektora KIS z 14.09.2022, nr 0111-KDIB1-1.4010.381.2022.3.ŚS.
- ⁵⁶⁰ Interpretacja Dyrektora KIS z 29.12.2022, nr 0111-KDWB.4010.84.2022.2.AZE.
- ⁵⁶¹ Art. 28j ust. 1 pkt 2 lit. g ustawy o CIT.
- ⁵⁶² D. Jegorov, A. Leszczyłowska, A. Łożykowski, *Estonian corporate tax: Lessons for Poland. Estoński CIT – lekcje dla Polski*, „mBank – CASE Seminar Proceedings” 2020, No. 163. „Zeszyty mBank – CASE” 2020, nr 163, s. 16.
- ⁵⁶³ J. Sarnowski, A. Łożykowski, P. Domaszczyńska, *Estoński...*, s. 57.
- ⁵⁶⁴ T. Żółciak, G. Osiecki, *Podatek liniowy traci popularność na rzecz ryczałtu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5.07.2022.
- ⁵⁶⁵ *Ibidem*.
- ⁵⁶⁶ Interpretacja Dyrektora KIS z 7.08.2019, nr 0115-KDIT3.4011.253.2019.4.WM.
- ⁵⁶⁷ Interpretacja Dyrektora KIS z 12.12.2019, nr 0113-KDIPT2-3.4011.499.2019.2.AC.
- ⁵⁶⁸ Np. wyrok NSA z dnia 12 sierpnia 2021 r., II FSK 3635/18; wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., II FSK 2723/19.
- ⁵⁶⁹ Art. 22 ust. 9b ustawy o PIT.
- ⁵⁷⁰ Art. 116 ust. 7 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce.
- ⁵⁷¹ Np. interpretacja Dyrektora KIS z 2.10.2019 nr 0115-KDIT2-1.4011.278.2019.3.MK.
- ⁵⁷² Pismo MF z 15.09.2020 nr DD3.8201.1.2018, *Zastosowanie 50% kosztów uzyskania przychodów do honorarium autorskiego*.
- ⁵⁷³ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2022 r., II FSK 1557/19.
- ⁵⁷⁴ Np. interpretacje Dyrektora KIS: z 10.05.2019, nr 0113-KDIPT2-1.4011.155.2019.1.MD, z 7.06.2019, nr 0114-KDIP3-1.4011.264.2019.1.MJ, z 4.07.2019, nr 0114-KDIP3-1.4011.239.2019.2.MJ.
- ⁵⁷⁵ P. Gruza, w: M. Chądzyński, B. Godusławski, *Nie ma możliwości naprawy ustaw o CIT i PIT*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.02.2018.
- ⁵⁷⁶ PiS, *Polski Model Państwa Dobrobytu. 2019 Program Prawa i Sprawiedliwości*, 2019, s. 51.
- ⁵⁷⁷ PWC, *Paying Taxes 2020. Interactive tax data explorer*.
- ⁵⁷⁸ *Ibidem*.
- ⁵⁷⁹ CASE, Economisti Associati, *VAT Gap...*, s. 196.
- ⁵⁸⁰ *Ibidem*.
- ⁵⁸¹ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.
- ⁵⁸² Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. 2018 poz. 1291 ze zm.
- ⁵⁸³ Art. 24b i 24c ustawy o CIT i art. 30g ustawy o PIT.
- ⁵⁸⁴ Art. 24b ust. 15 ustawy o CIT i art. 30g ust. 15 ustawy o PIT.
- ⁵⁸⁵ Art. 24b ust. 3 ustawy o CIT i art. 30g ust. 3 ustawy o PIT.
- ⁵⁸⁶ Interpretacja Dyrektora KIS z 28.07.2020, nr 0111-KDIB2-1.4010.191.2019.1.PB.
- ⁵⁸⁷ Wyroki NSA z dnia 28 kwietnia 2022, II FSK 2172/19, z dnia 5 marca 2023, II FSK 2190/20, II FSK 2191/20, II FSK 2400/20, II FSK 2183/20.
- ⁵⁸⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 maja 2019 r., III SA/Wa 1903/18; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r., III SA/Wa 1905/18.

- ⁵⁸⁹ Art. 24b ust. 17 ustawy o CIT; art. 30g ust. 17 ustawy o PIT.
- ⁵⁹⁰ Interpretacja Dyrektora KIS z 18.06.2019, nr 0114-KDIP2-1.4010.121.2019.1.JC.
- ⁵⁹¹ Art. 38ha ustawy o CIT i art. 52pa ustawy o PIT.
- ⁵⁹² Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70.
- ⁵⁹³ Dane NSA, Statystyki WSA, [Skargi na akty i czynności - 2022 symbolowo](#).
- ⁵⁹⁴ Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2017 r., SK 48/15.
- ⁵⁹⁵ Np. wyroki NSA z dnia 8 maja 2018 r., II FSK 1281/16, II FSK 331/17, II FSK 1296/16.
- ⁵⁹⁶ Uchwała NSA z dnia 29 września 2021 r., III FPS 1/21.
- ⁵⁹⁷ Wyrok TK z dnia 4 lipca 2023 r., SK 14/21.
- ⁵⁹⁸ Art. 24 ust. 8 ustawy o PIT.
- ⁵⁹⁹ Art. 24 ust. 8db ustawy o PIT.
- ⁶⁰⁰ Art. 12 ust. 13 i 14 ustawy o CIT oraz art. 24 ust. 19 i 20 ustawy o PIT.
- ⁶⁰¹ Np. wyroki NSA z dnia 14 czerwca 2019 r., II FSK 2101/17, z dnia 1 września 2022 r., II FSK 3267/19.
- ⁶⁰² Art. 1 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 170.
- ⁶⁰³ Art. 9 pkt 11 lit. a ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.
- ⁶⁰⁴ Art. 6 ust. 1 pkt 8 lit. a ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.
- ⁶⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2018 r., II FSK 3640/15.
- ⁶⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 3 marca 2020 r., II FSK 2804/19.
- ⁶⁰⁷ Art. 78 Ordynacji podatkowej.
- ⁶⁰⁸ Wyroki NSA z dnia 20 lutego 2019 r., I GSK 1130/16 do I GSK 1132/16.
- ⁶⁰⁹ Art. 78 § 3 ust. 1 Ordynacji podatkowej.
- ⁶¹⁰ Np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 7 października 2021 r., I SA/Sz 631/21.
- ⁶¹¹ Art. 81b § 1 ust. 1 Ordynacji podatkowej.
- ⁶¹² Uchwała NSA z dnia 24 maja 2021 r., I FPS 1/21.
- ⁶¹³ Wyrok NSA z dnia 28 września 2018 r., II FSK 2653/16.
- ⁶¹⁴ Modyfikacja art. 27g ustawy o PIT.
- ⁶¹⁵ Art. 21 ust. 1 pkt 152 ustawy o PIT.
- ⁶¹⁶ Interpretacja Dyrektora KIS z 1.09.2022, nr 0115-KDIT3.4011.454.2022.5.PS.
- ⁶¹⁷ Art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1043.
- ⁶¹⁸ Wyroki NSA z dnia 6 czerwca 2018 r., II FSK 1525/16 oraz II FSK 1526/16.
- ⁶¹⁹ Art. 2a Ordynacji podatkowej.
- ⁶²⁰ P. Dudek, *Jeśli nie ma podatku od darowizny, to jest od nabycia z polecenia*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.06.2018.
- ⁶²¹ Interpretacja Dyrektora KIS z 31.10.2018, nr 0111-KDIB2-2.4014.136.2018.1.MZ.
- ⁶²² Art. 21 ust. 25 pkt 2 i ust. 29 ustawy o PIT.
- ⁶²³ Art. 21 ust. 30a ustawy o PIT.
- ⁶²⁴ Interpretacja DD2.8202.5.2020 Ministra Finansów z dnia 1 kwietnia 2022 r. sprawie wydatków poniesionych na spłatę kredytu zaciągniętego na zbywaną nieruchomość lub prawo majątkowe jako wydatku stanowiącego realizację własnego celu mieszkaniowego, w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2021 r.
- ⁶²⁵ Pismo MF do Marszałka Sejmu RP z 16.05.2019, na <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTBC9HME/%24FILE/i31130-o1.pdf>.
- ⁶²⁶ Art. 14a Ordynacji podatkowej.
- ⁶²⁷ Objaśnienia podatkowe z dnia 23 kwietnia 2021 r. w zakresie pakietu rozwiązań „Slim VAT” oraz wybranych rozwiązań doprecyzowujących niektóre konstrukcje VAT wprowadzonych ustawą z dnia 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 2419.
- ⁶²⁸ MF, *Przewodnik do Ryczałtu od dochodów spółek*, 23 grudnia 2021.
- ⁶²⁹ MF, *Objaśnienia podatkowe z dnia 31 stycznia 2019 r. Informacje o schematach podatkowych (MDR)*.
- ⁶³⁰ Art. 14k § 3 Ordynacji podatkowej.

- ⁶³¹ Art. 14da i n. Ordynacji podatkowej.
- ⁶³² KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2022 roku*, Bielsko-Biała 2023, s. 16–17.
- ⁶³³ Rok 2018: 1168 skarg uwzględnionych na 2409 załatwionych; rok 2022: 1092 skarg uwzględnionych na 1802 załatwionych (Statystyki WSA).
- ⁶³⁴ NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku*, Warszawa 2023, s. 31.
- ⁶³⁵ Art. 20zb i n. Ordynacji podatkowej.
- ⁶³⁶ Art. 20s § 2 Ordynacji podatkowej.
- ⁶³⁷ Art. 20u pkt 3 Ordynacji podatkowej.
- ⁶³⁸ Art. 20zs Ordynacji podatkowej i art. 78 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym.
- ⁶³⁹ Cytowany w: J. Królak, *Tak Polski Ład ma ściągać inwestycje zagraniczne*, „Puls Biznesu”, 14.06.2021.
- ⁶⁴⁰ Art. 20zzb § 1 Ordynacji podatkowej.
- ⁶⁴¹ KIS, *Informacja o działalności...*, 2023, s. 4.
- ⁶⁴² Dział IA ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 143 ze zm.
- ⁶⁴³ Dział VIII, rozdział 1A ustawy o VAT.
- ⁶⁴⁴ A. Pokojska, *KAS chwali się skutecznością*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29.09.2022.
- ⁶⁴⁵ Ustawa z dnia 8 czerwca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu automatyzacji załatwiania niektórych spraw przez Krajową Administrację Skarbową, Dz. U. z 2022 r. poz. 1301 ze zm.
- ⁶⁴⁶ Art. 66 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym.
- ⁶⁴⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, ustawy – Prawo energetyczne, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw z 31.01.2023, nr z wykazu RCL UD325.
- ⁶⁴⁸ *Ibidem*.
- ⁶⁴⁹ Art. 1 pkt 53 ustawy z dnia 30 marca 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym.
- ⁶⁵⁰ Art. 9 pkt 1 projektu ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.
- ⁶⁵¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie grup podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania, Dz. U. z 2020 r. poz. 965.
- ⁶⁵² § 22 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 12 września 2021 r. w sprawie wymagań technicznych dla kas rejestrujących, Dz. U. z 2021 r. poz. 1759.
- ⁶⁵³ Art. 19a ust. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.
- ⁶⁵⁴ Art. 50 ust. 17a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
- ⁶⁵⁵ Art. 26i ustawy o PIT; art. 18f ustawy o CIT; art. 11 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2540; art. 89a ustawy o VAT.
- ⁶⁵⁶ Wyrok TSUE z dnia 15 października 2020 r. w sprawie *E. Sp. z o.o. Sp. k.*, C-335/19.
- ⁶⁵⁷ Wynikające z ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 711 ze zm.
- ⁶⁵⁸ Art. 299f Ordynacji podatkowej.
- ⁶⁵⁹ Art. 42 ust. 1 ustawy o VAT.
- ⁶⁶⁰ Art. 45a rozporządzenia wykonawczego Rady nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 77/1 z 23.3.2011 ze zm.
- ⁶⁶¹ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 241, wdrażająca dyrektywę Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającą dyrektywę 77/799/EWG, Dz. Urz. UE L 64/1 z 11.3.2011.
- ⁶⁶² Art. 113 ust. 1 ustawy o VAT.
- ⁶⁶³ Art. 87 ust. 6 ustawy o VAT.
- ⁶⁶⁴ Cashless.pl, *Mapa polskiego fintechu*, 2022, s. 10.

⁶⁶⁵ Projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, z 11.05.2021, druk 1188, Uzasadnienie, s. 7.

⁶⁶⁶ Ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1621.

⁶⁶⁷ NBP, *Informacja o kartach płatniczych IV kwartał 2022 r.*, 2023, s. 5.

⁶⁶⁸ Art. 28m ustawy o CIT.

⁶⁶⁹ Tak interpretacja Dyrektora KIS z 24.06.2022, nr 0111-KDIB2-1.4010.180.2022.1.DD.

⁶⁷⁰ Art. 28j ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o CIT.

⁶⁷¹ Art. 15c ustawy o CIT.

⁶⁷² Projekt ustawy o rozstrzygnięciu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych, 21.03.2019, nr z wykazu RCL UC153.

⁶⁷³ Art. 165a ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym.

⁶⁷⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 88.

⁶⁷⁵ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2021, s. 63; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 68.

⁶⁷⁶ Ministerstwo Finansów, *Sytuacja na rynku gier hazardowych online*, 29.03.2022.

⁶⁷⁷ *Ibidem*.

⁶⁷⁸ J. Styczyński, *Legalni bukmacherzy chcą lepszego zwalczania szarej strefy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.09.2022.

⁶⁷⁹ Forsal.pl, *Ponad 50 proc. wartości rynku hazardu to szara strefa*, 8.12.2022.

⁶⁸⁰ Art. 107 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 654 ze zm.

⁶⁸¹ Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, Dz. U. z 2020 r. poz. 1492 ze zm.

⁶⁸² Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 97.

⁶⁸³ Wyrok NSA z dnia 22 listopada 2022, III FSK 934/22.

⁶⁸⁴ Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 2255.

⁶⁸⁵ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników, Dz. U. z 2021 r. poz. 2290.

⁶⁸⁶ Art. 4a i 4b ustawy o podatku od spadków i darowizn.

⁶⁸⁷ Art. 144 projektu ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Ordynacja podatkowa i ustawę o Rzeczniku Praw Podatnika, 4.06.2019, druk 3518.

⁶⁸⁸ Art. 15 § 1 pkt 2 w zw. z art. 264 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 ze zm.

⁶⁸⁹ Art. 15 § 1 pkt 3 w zw. z art. 187 § 1 i z art. 264 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

⁶⁹⁰ NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku*, Warszawa 2020, s. 21; NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku*, Warszawa 2021, s. 21; NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 20; NSA, *Informacja o działalności...*, Warszawa 2023, s. 21-23.

⁶⁹¹ KIS, *Sprawozdanie finansowe za 2022 rok. Rachunek zysków i strat*, 2023.

Rozdział 5

Polityka społeczna: pakt Twardowskiego z diabłem

Diabeł tkwi w szczegółach

Większość z nas ma silnie rozwiniętą potrzebę altruizmu, z reguły ograniczoną jednak do członków grupy, z którą się utożsamiamy. Choć najsilniejszy jest altruizm krewniaczy⁶⁹², instynktownie skorzy jesteśmy do pomocy także potrzebującym nieznanym, zwłaszcza jeśli łączą nas z nimi jakieś wspólne cechy kulturowe, dzięki którym nie uznajemy ich za zagrożenie.

We współczesnym świecie altruizm został zinstytucjonalizowany przez władze państwowe, które nadały mu formy prawne. Za czasów „dobrej zmiany” decydenci poszli pod tym względem daleko, starając się uniemożliwić społeczeństwu okazywanie altruizmu jednym (cudzoziemcom uciekającym do Polski przed konfliktami zbrojnymi przez granicę z Białorusią) i aktywnie motywując je do okazywania go innym (cudzoziemcom uciekającym do Polski przed konfliktem zbrojnym przez granicę z Ukrainą). Ale dla kwestii systemowych większe znaczenie od tego rodzaju dysonansu wartości ma to, że współczesne społeczeństwa okazują altruizm coraz to nowym grupom i w coraz bardziej wielowymiarowy sposób. Polityka społeczna jest tą sferą aktywności państwa, która zbiera wszystkie te instrumenty i wymiary zinstytucjonalizowanego wsparcia grup społecznych znajdujących się w trudniejszej sytuacji niż inne.

Gdy ludzie żyli krótko, gdy podstawą organizacji społeczeństwa była rodzina, a państwo nie dawało szerokim masom wpływu na wybór władz, polityka społeczna mogła interesować rządzących jedynie w takim zakresie, w jakim ograniczała niemiły dla ich oczu problem żebractwa. Wraz jednak z postępującymi zmianami społecznymi i demokratyzacją wyborcy zaczęli domagać się coraz szerszego rozumienia trudnych sytuacji życiowych, w przewyciężaniu których jednostkę wyręczyć powinno państwo. W relatywnie krótkim czasie służąca temu polityka stała się najważniejszą i najbardziej kosztowną ze wszystkich.

Z reguły nie zdajemy sobie sprawy z jej rozmiarów, a to ułatwia dalszą ekspansję powiązanych z nią transferów. Potwierdza to badanie Forum Obywatelskiego

Rozwoju z roku 2017, w którym aż jedna czwarta pytanych była zdania, że największą część wydatków publicznych finansuje administrację publiczną⁶⁹³. Tymczasem kwoty płynące z budżetu państwa na ten cel są niczym w porównaniu z transferami na szeroko pojęte działania społeczne.

Jako przykład weźmy budżet państwa na rok 2023, w jego pierwotnej wersji, uchwalonej w połowie grudnia 2022. Na administrację publiczną przeznaczono w nim 20,71 mld zł, czyli 3,1% wszystkich wydatków, które zaplanowano na 672,54 mld zł⁶⁹⁴. Tylko dotacje budżetowe do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) – zaplanowane na 62,63 mld zł, do Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS (FER KRUS) – 19,88 mld zł, Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) – 1,84 mld zł i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) – 1,28 mld zł⁶⁹⁵ dają dużo wyższą kwotę 85,63 mld zł.

Na politykę społeczną finansowaną bezpośrednio z budżetu państwa składają się też nakłady na rodzinę (63,65 mld zł zaplanowane w budżecie na rok 2023), dotacje z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego (2,64 mld zł), a także wypłaty w ramach pomocy społecznej (4,56 mld zł) i koszty pozostałych zadań polityki społecznej (4,39 mld zł)⁶⁹⁶. Ich zsumowanie z budżetowym dofinansowaniem FUS, FER KRUS, FEP i PFRON daje łącznie 160,87 mld zł, czyli równowartość prawie 24% wydatków budżetowych przewidzianych na rok 2023.

Gdy dodać do tego przewidziany pierwotną wersją ustawy budżetowej na rok 2023 przypis składek i wpłat z Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) do FUS (293,21 mld zł), składek na FER KRUS (1,61 mld zł), na Fundusz Solidarnościowy (11,90 mld zł), na Fundusz Pracy (8,20 mld zł) oraz na PFRON (6,10 mld zł)⁶⁹⁷, dochodzimy do dodatkowej astronomicznej kwoty 321,02 mld zł transferów w ramach szeroko pojętej polityki społecznej realizowanej poza budżetem państwa (co odpowiada 47,7% wydatków tego budżetu). Łączne budżetowe i pozabudżetowe środki publiczne kierowane na politykę społeczną – i to bez uwzględnienia tych zupełnie nietransparentnych, jak dokonywane przy pomocy obsługiwanej przez BGK Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – odpowiadały 71,65% wydatków budżetu państwa pierwotnie zaplanowanych na rok 2023. Były więc kolosalne już przed „wyborczą” nowelizacją budżetu państwa z połowy roku 2023, polegającą na dalszym wzroście wydatków socjalnych kosztem wyższego deficytu budżetowego.

Ktoś może powiedzieć, że nakłady te mają różne źródła, różne funkcje i różny charakter. Część z nich finansowana jest z podatków lub długu publicznego, inne ze składek. Wszystkie one podporządkowane są jednak wspólnemu paradygmatowi: pomocy osobom uznanym przez nasz (i rządzących) altruizm za szczególnie wymagające wsparcia ze względu na trudną sytuację, w której się znalazły. Nieodwracalna

utrata zdolności do pracy na skutek starzenia się organizmu stanowi taką trudną sytuację, w której współcześnie pomocy nie udziela już najbliższa rodzina, tylko państwo – wykorzystując do tego publiczny system emerytalny. Podobnie jest z osobami z niepełnosprawnością: ponieważ ich udział w rynku pracy z definicji pozostaje ograniczony lub wykluczony, w rozwiniętych społeczeństwach uzyskują pomoc od innych członków społeczeństwa – znów za pośrednictwem polityki społecznej. Osoby opiekujące się małymi dziećmi również mają utrudniony dostęp do rynku pracy. Zapewniając społeczeństwu ciągłość i rozwój, mniej czasu mogą poświęcić na zajęcia zawodowe, co usprawiedliwia wsparcie ich przez resztę społeczeństwa. Podobnie cywilizacyjnie zaawansowane społeczeństwa nie zostawiają bezrobotnych samym sobie, tylko starają się im pomóc w znalezieniu płatnego zajęcia. Ostatecznie więc emerytury, renty, zasiłki i zbliżone świadczenia – wszystkie są przejawami polityki społecznej opartej na altruizmie, któremu państwo nadaje szczegółowe formy.

Składki na ubezpieczenie społeczne i podatki też różnią się mniej, niż może się to wydawać według utartych konwencji. Oczywiście składki dają ochronę ubezpieczeniową, czyli im więcej ich płacimy, tym większe możemy mieć oczekiwania w momencie ziszczenia się zdarzenia, przed finansowymi konsekwencjami którego mają nas uchronić wpłaty. Stąd czym innym jest system emerytalny – zwłaszcza w formule opartej na zdefiniowanej składce, w której wysokość świadczenia zależy od wielkości wpłaconych wcześniej składek – a czym innym wąsko rozumiana pomoc społeczna, finansowana z podatków nierodzających żadnych konkretnych zależności ze świadczeniami, które kiedyś otrzymamy od państwa.

Nie oznacza to jednak, że składki emerytalne płacone w systemie repartycyjnym są czymś wyraźnie innym niż pomocą kierowaną od pracujących do niepracujących. Uzależnienie wysokości emerytury od dokonanych w trakcie okresu aktywności zawodowej wpłat ma co prawda istotne znaczenie dla przeciwdziałania unikaniu ich i dla utrzymania możliwie długiego okresu aktywności zawodowej, jednak w praktyce granica między składkowymi i podatkowymi źródłami transferów socjalnych mocno się zaciera. Nawet w systemie emerytalnym opartym na zdefiniowanej składce wysokość otrzymywanych świadczeń zależy od zgromadzonego kapitału emerytalnego w pośredni sposób, na który wpływ mają zarówno zasady waloryzacji długu emerytalnego państwa względem obywateli, jak i – przede wszystkim – liczba osób wpłacających do systemu i pobierających z niego wypłaty. Wynika to wprost z jego repartycyjnego charakteru; opłacając składki na ubezpieczenie społeczne, niczego dla siebie nie odkładamy, lecz finansujemy świadczenia aktualnie je pobierającym. Nie akumulujemy kapitału mającego w przyszłości ochronić nas przed trudnymi sytuacjami życiowymi, tylko niesiemy pomoc tym, którzy korzystają z prawa do

świadczeń emerytalnych. Czyniąc tak, możemy jedynie liczyć, że gdy my w przyszłości spełnimy obowiązujące wówczas kryteria, również zyskamy wsparcie od tych, którzy będą finansować wypłaty.

Wyjaśnia to, dlaczego – o czym szerzej będzie mowa za chwilę – rząd pokrywa z budżetu państwa ponad 90% rocznych wydatków FER KRUS oraz między 15 a 55% wydatków FUS. Wszystko to jest możliwe, ponieważ związek między pieniędzmi wpłacanymi do systemu przez jednych a finansowaniem otrzymywanym przez innych opiera się na swoistej umowie społecznej przewidującej pomoc osobom w trudnej sytuacji życiowej.

Wielka skala związanych z tym wydatków publicznych nie musiałaby niepokoić, jeśli można by założyć, że w przyszłości będą one maleć, np. ze względu na skuteczność działań państwa w zmniejszaniu skali trudnych sytuacji życiowych występujących w społeczeństwie. Nie byłaby też szczególnie kłopotliwa, jeśli moglibyśmy przewidzieć, że wydatki te muszą w przyszłości co prawda wzrosnąć, ale rozszerzy się też grupa osób będących w stanie je finansować, i to proporcjonalnie szybciej od liczby beneficjentów.

W Polsce sytuacja wygląda jednak zupełnie inaczej: bez reorientacji polityki imigracyjnej zła sytuacja demograficzna zwielokrotni liczbę beneficjentów świadczeń przy jednoczesnym spadku liczby osób zdolnych do ich finansowania. Polska polityka społeczna jest również bardzo niewydajna – często albo trafia do tych, którzy swoją trudną sytuację życiową z powodzeniem mogliby rozwiązać samodzielnie, uczestnicząc w rynku pracy, albo do tych, którzy w ogóle nie znajdują się w trudnej sytuacji życiowej. Tymczasem rzeczywiście niezdolni do pracy otrzymują świadczenia skazujące ich na ubóstwo.

Dzieje się tak dlatego, że ta sfera aktywności państwa stała się narzędziem kupowania głosów, a nie ograniczania skali trudnych sytuacji życiowych. Przypomina legendarny pakt Twardowskiego z diabłem, w którym niemyślący o przyszłych tego konsekwencjach nieborak podpisuje cyrograf na swoją duszę w zamian za zyskanie tymczasowych korzyści. W legendzie Twardowski uniknął konsekwencji swojej lekkomyślności, uciekając na kogucie na księżyc. W podobny sposób następstw decyzji polityków już teraz starają się uniknąć emigrujący Polacy. Jednak to tylko zwiększa cenę, jaką za ten pakt będzie musiała zapłacić reszta społeczeństwa.

Przykłady innych państw uzmysławiają, do czego to prowadzi. Francja oraz Belgia posiadają hojne i mało racjonalne polityki społeczne, Holandia i Szwajcaria natomiast dużo bardziej skoncentrowane na rzeczywiście potrzebujących. Podczas gdy w roku 2022 Francja wydała na transfery socjalne 31,6% PKB, a Belgia 29% PKB, Holendrzy i Szwajcarzy musieli zadowolić się redystrybucją na poziomie odpowiednio

17,6 oraz 17% PKB⁶⁹⁸. Nie ma jednak niczego dziwnego w tym, że do czołówki najszczęśliwszych społeczeństw należą Holendrzy i Szwajcarzy, a nie Francuzi czy Belgowie. Systemy społeczne tych dwóch pierwszych państw są wyraźnie wydajniejsze, co oznacza, że skuteczniej wydobywają potrzebujących z trudnych sytuacji życiowych, w jakich ci się znaleźli. Lepiej adresowana pomoc pozwala na mniejsze obciążenie ńią gospodarki i wydatkowanie większej części pieniędzy publicznych na inwestycje wspierające rozwój. To z kolei korzystnie wpływa na sytuację fiskalną, czego miernik stanowi poziom długu publicznego. W roku 2023 wyniósł on w Szwajcarii 38% PKB, w Holandii 48% PKB, natomiast w Belgii sięgnął 106% PKB, a we Francji – 111% PKB⁶⁹⁹. Warunkiem skutecznej polityki społecznej nie jest więc przeznaczanie na ten cel szczególnie dużej części wydatków publicznych, tylko robienie tego w sposób efektywny, maksymalizujący pozytywne skutki i minimalizujący negatywne.

W roku 2022 na cele polityki społecznej redystrybuowano w Polsce 22,7% PKB, o ponad 1,6% PKB więcej niż średnia dla wszystkich państw tej organizacji⁷⁰⁰. Wydatkom tym brakuje jednak bardzo dużo do skuteczności systemu holenderskiego czy szwajcarskiego. Ich następstwo – o czym mowa będzie w tym rozdziale – stanowi m.in. kilka milionów nieaktywnych zawodowo osób w wieku produkcyjnym utrzymywanych przez część społeczeństwa uczestniczącą w rynku pracy. Więcej niż jedna Polka na cztery w wieku produkcyjnym nie pracuje. Wciąż zdolni do pracy pięćdziesięcioparolatkwie z utęsknieniem wyczekują osiągnięcia wieku emerytalnego. Robią to, ponieważ nie mają kompetencji pozwalających na dłuższą aktywność zawodową. Już przed pandemią spadała liczba urodzeń, mimo olbrzymich wydatków na program „500+” mający tę liczbę zwiększyć. A jednocześnie świadczenia dla ciężko chorych dzieci niezdolnych do samodzielnej egzystencji i ich opiekunów zapewniają dochód poniżej minimum socjalnego. Rosną długi alimentacyjne, ponieważ spada pomoc państwa dla dzieci z rozbitych rodzin, zmniejszając ich szanse na sukces w dorosłym życiu. Przy wyraźnym wzroście wydatków na cele społeczne maleją te na wąsko pojętą pomoc społeczną i zasiłki rodzinne, czyli z założenia transfery do najbiedniejszych.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych: cuda, cuda...

Na wiosnę 2023 r. ZUS podkreślał, że „sytuacja na rynku pracy przełożyła się na dobrą kondycję finansową Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Jednym z istotnych parametrów, który pozwala na obiektywną ocenę utrzymania zdolności funduszu do wypłaty świadczeń, jest wskaźnik pokrycia wydatków wpływami ze składek i ich

pochodnych. Wskaźnik ten w 2022 roku osiągnął rekordowy poziom 85,0% – był to najlepszy wynik od 1999 r.⁷⁰¹. I rzeczywiście: w roku 2022 stopień pokrycia wydatków FUS znajdował się na poziomie wyższym o niemal 30% niż na przykład w kryzysowym roku 2010, kiedy składki emerytalno-rentowe sfinansowały jedynie 55,7% wydatków FUS⁷⁰². Dzięki poprawiającemu się wskaźnikowi pokrycia wydatków wpływami ze składek w latach 2017–2018 możliwe było umorzenie opiewających na olbrzymią kwotę 46,3 mld zł pożyczek udzielonych ZUS przez budżet państwa w latach 2009–2014. Zamiast tego rodzaju zobowiązań „na koniec grudnia 2022 r. stan funduszu wyniósł 9 mld zł, przy czym środki pieniężne to 4,4 mld zł. Należy podkreślić, że fundusz nie posiadał żadnych zobowiązań z tytułu pożyczek z budżetu państwa, jak również z tytułu kredytów”⁷⁰³.

Może się więc wydawać, że za czasów „dobrej zmiany” rządzący dokonali cudu: im więcej pieniędzy FUS wypłaca, tym lepsza staje się jego sytuacja finansowa. W istocie jednak jest inaczej. W ostatnich latach wzrost liczby emerytów i waloryzacje ich świadczeń kompensowane były rosnącą liczbą umów, od których odprowadza się składki. Niebagatelną rolę w tym procesie odegrali zresztą obcokrajowcy ubezpieczeni w ZUS, których liczba na koniec roku 2022 sięgnęła już 1,06 mln osób (na 16,27 mln wszystkich ubezpieczonych)⁷⁰⁴. To, a także rosnące wraz z inflacją płace i wzrost wynagrodzenia minimalnego, poprawiały wskaźnik pokrycia. W kolejnych latach czynniki te już jednak nie wystarczą. Jak stwierdza sam ZUS, deficyt FUS będzie rósł, i to szybko: w roku 2027 ma w wariancie optymistycznym wynieść nominalnie 91,4 mld zł i aż 143,8 mld zł w całym realnym scenariuszu pesymistycznym⁷⁰⁵.

Nie można też zapomnieć, że FUS nie byłby w „dobrej kondycji finansowej” bez dopłaty z budżetu państwa, która tylko w roku 2022 wyniosła 38,7 mld zł⁷⁰⁶. Nieuwzględnione w bilansie tego funduszu koszty 13. i 14. emerytury wzrosły z poziomu 8,7 mld zł w roku 2019 do 23,1 mld zł trzy lata później⁷⁰⁷. Z kolei wskaźnik pokrycia składkami wydatków najważniejszego funduszu KRUS – Funduszu Emerytalno-Rentowego – sięga zaledwie kilku procent (dla przykładu, w ustawie budżetowej na rok 2023 z grudnia 2022 r. przychody składkowe od rolników zaplanowano na 1,6 mld zł, przy dotacji z budżetu państwa na poziomie 19,9 mld zł)⁷⁰⁸. Polskim funduszom emerytalno-rentowym bardzo daleko więc do rzeczywiście dobrej sytuacji, którą byłaby nadwyżka wpłat ubezpieczonych nad wypłatami na rzecz świadczeniobiorców. Inaczej też niż w przypadku podatków zwiększenie zdolności funduszy emerytalno-rentowych do samofinansowania nie może się odbyć poprzez poprawę ściągальności składek, ponieważ ta już na koniec roku 2021 była na bardzo wysokim poziomie 99,7%⁷⁰⁹.

To z kolei oznacza, że państwo nie jest przygotowane na nadchodzące wyzwania wynikające z wybitnie niekorzystnych trendów demograficznych, którym na dłuższą

metę nie może zaradzić imigracja z dwóch krajów, z których w zdecydowanej większości przyjeżdżają cudzoziemcy myślący o osiedleniu się w Polsce – Ukrainy i Białorusi. Jeśli w okresie, kiedy wciąż jesteśmy relatywnie młodym społeczeństwem, główny fundusz emerytalno-rentowy państwa „nie domyka się” na ponad jedną piątą (gdy wziąć pod uwagę również koszty 13. i 14. emerytury), co będzie za dekadę, dwie, trzy?

Między Grecją a Nową Zelandią

Czynniki demograficzne w sposób kluczowy wpływają na politykę społeczną. Im większa jest liczba osób w wieku produkcyjnym w relacji do tych w wieku poprodukcyjnym, czyli im niższy pozostaje wskaźnik obciążenia demograficznego, tym niższe składki i podatki płać pracujący, aby emeryci mogli otrzymywać emerytury. Oznacza to oczywiście również, że gdy wskaźnik obciążenia demograficznego rośnie, ponieważ rodzi się coraz mniej dzieci i zwiększeniu ulega liczba emerytów, rząd staje przed dylematem. Czy i jak zachęcić społeczeństwo do wydłużenia aktywności zawodowej? Czy przerzucić koszty wczesnego opuszczania rynku pracy na wciąż pracujących (nakładanymi na nich podatkami lub paropodatkami) albo kolejne pokolenie (w postaci długu publicznego)? A może eksperymentować z jakimś rozwiązaniem pośrednim?

Każdy z tych wyborów ma daleko idące konsekwencje praktyczne, co pokazują przykłady Nowej Zelandii i Grecji, które wybrały bardzo od siebie różne sposoby reakcji na niekorzystne trendy demograficzne. W roku 2020 grecki wskaźnik obciążenia demograficznego wyniósł 37,8, przy średniej dla wszystkich państw OECD na poziomie 30,4. W Nowej Zelandii znajdował się on na poziomie 28,3⁷¹⁰, ponieważ nowozelandzkie społeczeństwo jest wyraźnie młodsze od greckiego. Istotne są też różnice w średnim efektywnym wieku przejścia na emeryturę w obydwu tych krajach. W roku 2020 było to zaledwie 60,9 roku dla Greków i 58,1 roku dla Greczynek – najmniej spośród wszystkich krajów OECD⁷¹¹. Mieszkańcy Grecji należą też do najbardziej długowiecznych narodów. W konsekwencji wczesnej dezaktywizacji zawodowej i długowieczności statystyczny Grek przeżyje na emeryturze 23 lata, a Greczynka ponad 28; w jednym i drugim przypadku najwięcej spośród wszystkich państw OECD⁷¹². Z kolei mieszkańcy Nowej Zelandii rezygnują z pracy niemal najpóźniej spośród społeczeństw OECD (w roku 2020 średni efektywny wiek przejścia na emeryturę wynosił tam 68,2 dla mężczyzn i 65,8 dla kobiet)⁷¹³. Trudno jednak powiedzieć, że zaharowują się na śmierć, ponieważ statystyczny Nowozelandczyk spędza na emeryturze niecałe 17,4 roku, a Nowozelandka ponad 21,4⁷¹⁴.

Do wszystkich tych różnic dochodzi kolejna: w pozapłacowych kosztach pracy. W Grecji łączna składka emerytalno-rentowa wynosi 26,5% wynagrodzenia i należy do najwyższych w krajach OECD⁷¹⁵. W Nowej Zelandii to 0%. Jest tak dlatego, że w tym drugim kraju „państwowe” emerytury wypłacane są z budżetu państwa, a nie odrębnego funduszu. Traktuje się je jako minimum należne w ramach pomocy społecznej, a jego wysokość można zwiększyć, oszczędzając w funduszach zbliżonych do polskich PPK.

Wszystkie te różnice przyczyniają się do zupełnie innego poziomu długu publicznego w relacji do PKB w obydwu tych państwach. O ile w roku 2023 zadłużenie publiczne Nowej Zelandii znajdowało się na umiarkowanym poziomie 50%, Grecja – z długiem publicznym wynoszącym 166% – należy do najbardziej zadłużonych krajów świata⁷¹⁶.

Na pierwszy rzut oka sytuację Polski i Grecji dużo więcej różni niż łączy. Dług publiczny Polski, który na początku roku 2023 wyniósł 51% PKB według metodologii Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), wynosi niemal tyle samo co w Nowej Zelandii. Wskaźnik obciążenia demograficznego (30,5 w roku 2020) znajduje się dużo bliżej nowozelandzkiego niż greckiego. Także wiek efektywnego przejścia na emeryturę jest nad Wisłą wyższy niż w Helladzie. W roku 2020 Polki statystycznie opuszczały rynek pracy dwa lata później niż Greczynki (tj. w wieku 60,1 roku), a Polacy rok i trzy miesiące później niż Grecy (w wieku 62,2 roku)⁷¹⁷. Wciąż też jesteśmy mniej długowiecznym społeczeństwem niż greckie, więc statystycznie mniej lat czeka nas na emeryturze. Polak spędzi na niej średnio 18,7 roku, a Polka – 25,1 roku⁷¹⁸.

Jednak już teraz udział emerytur i rent w całkowitych wydatkach rządowych znajduje się w Polsce wyraźnie powyżej średniej OECD: w 2017 r. – najnowszym objętym dostępnymi statystykami OECD – wyniósł on 25,6%, przy średniej dla wszystkich krajów tej organizacji wynoszącej 18,4%⁷¹⁹. W tym samym roku w Nowej Zelandii było to 12,8%, natomiast w Grecji najwięcej ze wszystkich państw OECD – 32,6% całkowitych wydatków rządowych. A pamiętajmy, że w roku 2017 nie była jeszcze wypłacana 13. ani 14. emerytura.

Dotychczasowe zmiany demograficzne w Polsce też idą bardziej w kierunku greckim niż nowozelandzkim. Jak ujął to GUS, podsumowując wstępne wyniki spisu powszechnego z roku 2021, w ciągu wcześniejszej dekady „zmniejszył się odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym – z 18,7% w 2011 r. do 18,4% w 2021 r., a także w wieku produkcyjnym – z 64,4% w 2011 r. do 59,3% w 2021 r. [...] Wyraźnie zwiększył się natomiast udział ludności w wieku poprodukcyjnym – z 16,9% do 22,3%, tj. o ponad 5 p.proc. Oznacza to, że w ciągu dekady przybyło blisko 2 miliony osób w grupie wieku 60/65 i więcej, a tym samym już przeszło co 5 mieszkańców Polski ma ponad 60 lat”⁷²⁰.

Według szacunków Komisji Europejskiej w roku 2070 Polska będzie się borykała z obciążeniem demograficznym najwyższym w całej Unii Europejskiej⁷²¹. Na dwie osoby w wieku 20-64 lata ma przypadać niemal jedna w wieku 65+. Populacja Polski ma się zredukować z obecnych 38 mln do 31 mln⁷²², a struktura demograficzna ulec radykalnej zmianie już we wcześniejszych dekadach. Dobrze obrazuje to przewidywana zmiana proporcji dwudziestopięcioletków i osiemdziesięcioletków na przestrzeni pięciu dekad między 2009 r. a 2060 r. Pierwszy rok tego okresu stanowił szczyt fali wzrostowej pierwszej z tych dwóch grup, pochodzącej z boomu demograficznego lat 80. Dwudziestopięcioletków było wówczas 685 tys. Już w roku 2019 ich liczba skurczyła się bardzo wyraźnie, do 480 tys., a w roku 2060 ma wynieść tylko 288 tys., czyli spaść o prawie 60% w porównaniu z rokiem 2009. Z kolei liczba osiemdziesięcioletków, których w roku 2009 było 187 tys., dziesięć lat później zwiększyła się jeszcze nieznacznie, do 197 tys. Przewiduje się jednak, że w kolejnych latach wzrośnie ponad dwukrotnie, osiągając w roku 2060 poziom 420 tys.⁷²³ O ile więc w roku 2009 to dwudziestopięcioletkowie stanowili grupę elektoratu zdecydowanie liczniejszą niż osiemdziesięcioletkowie, przy obecnej trajektorii demograficznej w roku 2060 będzie odwrotnie. Z ojczyzny młodych staniemy się krajem starców, co pociągnie za sobą fundamentalne konsekwencje ekonomiczne, społeczne i polityczne.

Ktoś może powiedzieć, że to tylko projekcje, że rzeczywistość jest nieprzewidywalna. Autorzy szacunków sprzed kilku lat nie mogli przecież wiedzieć, że w polskiej demografii najpierw na skutek pandemii nastąpi poważne tąpnięcie, a potem niespodziewana poprawa – jako skutek uboczny wojny w Ukrainie. Choć zarzut ten jest słuszny, nie świadczy jednak o zasadności oparcia polityki społecznej na wierze w cud, zwłaszcza że na problem niskiej dzietności od lat nakłada się inny – łatwość i powszechność emigracji młodych Polek i Polaków.

Exodus

Wcześniej mowa była o tym, że Szwajcaria i Holandia ponoszą niskie wydatki na cele społeczne. Jest to możliwe, ponieważ, po pierwsze, obydwie te kraje charakteryzuje długi okres aktywności zawodowej: w roku 2022 wyniósł on w nich odpowiednio 42 lata i 43,2 roku⁷²⁴. Po drugie, mieszkańcy obydwu są też bardzo aktywni zawodowo: na koniec roku 2022 w Holandii pracowało 85,4% populacji w wieku 20–64 lat, a w Szwajcarii – 85,5%⁷²⁵.

Nie najlepiej na tym tle wypada aktywność zawodowa mieszkańców Polski, która na koniec roku 2022 znajdowała się na poziomie 78,9% osób w wieku 20–64 lat.

Szczególnie niska pozostaje ona w przypadku Polek (na koniec roku 2022 pracowało 72,3% kobiet w wieku 20–64 lat). Spośród państw UE gorzej pod tym względem wypadały tylko Belgia, Grecja, Chorwacja, Włochy i Rumunia. Również średni oczekiwany okres aktywności zawodowej – 34,6 roku w roku 2022 – należy w Polsce do najkrótszych w UE⁷²⁶.

Zdecydowaną większość krajów o niskim poziomie aktywności zawodowej łączy wspólna cecha wyraźnie odróżniająca je od Szwajcarii czy Holandii. Jest nią bardzo wysoki poziom emigracji. Nie powinno to oczywiście dziwić. Młodzi ludzie nie chcą żyć w społeczeństwach, w których szybko rośnie liczba osób zależnych od finansowej pomocy państwa, co zwiększa obciążenia nakładane na pracujących. Wyczuwają rosnące znaczenie polityczne grup nieaktywnych zawodowo i zamiast podejmować desperackie próby manifestowania sprzeciwu politycznego na ulicach, wybierają prostsze rozwiązanie: wyjeżdżają.

Społeczeństwo o tym wie mało, ponieważ *exodus* odbywa się po cichu, z rzadką zwracając uwagę opinii publicznej. W ukryciu jego skali pomaga też plastyczność statystyki. Wystarczy założyć, że interesuje nas wyłącznie emigracja trwała, która musi być związana z wcześniejszym wymeldowaniem w kraju. Po wprowadzeniu tego założenia GUS mógł dojść do wniosku, że w roku 2021 liczba osób emigrujących z Polski wyniosła jedynie 12 tys. Ponieważ w tym samym czasie zameldowało się w kraju prawie 15,4 tys. obcokrajowców, według statystyk tej instytucji osiągnęliśmy dodatni bilans migracyjny⁷²⁷.

Na usprawiedliwienie GUS trzeba przyznać, że bardzo trudno jest jednoznacznie określić poziom i rodzaj emigracji mającej miejsce bez formalnego wymeldowania. W pierwszym okresie większość wyjeżdżających regularnie wraca przecież do kraju, część zarzuca myśl o trwałej emigracji. Wszelkie szacunki liczby tych, którzy ostatecznie wybierają ustanowienie swojego centrum życiowego za granicą, są niepewne i obciążone dużym ryzykiem błędu. GUS trzeba też oddać, że mimo tych problemów podejmuje próby oszacowania również skali niedeklarowanych długookresowych pobytów poza Polską – definiowanych przez tę instytucję jako wyjazdy na pobyt czasowy. Z szacunków tych wynika, że w roku 2004 łączna liczba trwałych emigrantów z Polski wynosiła dokładnie milion osób, rosnąc potem nieprzerwanie do roku 2017, kiedy sięgnęła 2,54 mln, by dwa lata później zmniejszyć się do 2,42 mln, a w roku 2020 – do 2,24 mln⁷²⁸.

Międzynarodowe dane sugerują wszakże, że i te wyliczenia wynikają ze zbyt optymistycznych założeń metodologicznych. Migracyjna Grupa Ekspercka OECD doszła do wniosku, że w roku 2016 emigracja z Polski wyniosła 263 tys. osób⁷²⁹. Według tej samej organizacji trzy lata później wyemigrowało 150 tys. Polaków,

głównie do Niemiec i Holandii⁷³⁰. Dla tej redukcji kluczowa była oczywiście bardzo dobra sytuacja na rynku pracy i związane z tym rosnące wynagrodzenia, choć swoją rolę odegrała też zapewne szybka redukcja liczby osób w przedziale wiekowym 20–25 lat, z której głównie rekrutują się emigranci. Inaczej jednak niż prezentuje to GUS, czynniki te były w stanie tylko wyhamować nieco trend do wyjazdu młodych z kraju, ale go nie odwróciły. Nawet w latach szybkiego rozwoju gospodarczego bezpośrednio przed pandemią należeliśmy do wąskiej grupy największych na świecie eksporterów młodych, zdeterminowanych do ciężkiej pracy ludzi chcących żyć w dobrze zorganizowanych społeczeństwach.

Jedną z demograficznych tego konsekwencji są narodziny za granicą setek tysięcy dzieci, które w innej sytuacji być może urodziłyby się w Polsce. Skala tego zjawiska nie jest w pełni znana, ponieważ dziecko urodzone w innym kraju trafia do polskich statystyk tylko, jeśli zostanie tu zgłoszone. Ale wiemy o nim więcej niż wcześniej, ponieważ wprowadzenie na początku „dobrej zmiany” świadczenia „500+” zachęciło polskich rodziców do rejestrowania urodzonych za granicą dzieci w polskim urzędzie, aby dzięki temu zyskać dostęp do tej zapomogi, nawet jeśli ich pociechy na stałe mieszkają za granicą (utrzymanie w Polsce meldunku w praktyce uniemożliwia wykrycie na potrzeby tego świadczenia miejsca zamieszkania za granicą, mimo że prawo do niego przysługuje tylko osobom mieszkającym podczas jego pobierania na terytorium RP). Oczywiście bodziec ten nie działa na wszystkich; część emigrantów nie decyduje się na zgłoszenie swojego dziecka do polskiego urzędu, co zaniża statystyki.

Mimo tego niedoszacowania sam za siebie mówi fakt, że w ciągu dekady od początku roku 2009 do końca 2018 r. w polskich urzędach stanu cywilnego zarejestrowano ponad 432 tys. „polskich” dzieci urodzonych za granicą – więcej, niż w którymkolwiek z tych lat urodziło się ich w kraju⁷³¹. W kolejnym roku, 2019, liczba urodzonych za granicą dzieci polskich obywateli sięgnęła ponad 59 tys., o 2,2% więcej niż rok wcześniej⁷³², co jest wymowne tym bardziej, że z kolei liczba urodzeń w Polsce spadła (o 13 tys., do 375 tys.)⁷³³. Ponieważ, jak zauważył GUS, w roku 2019 zmniejszyła się liczba zgonów, „odnotowano ubytek naturalny – liczba urodzeń była o prawie 35 tys. niższa od liczby zgonów”. Podczas więc, gdy Polaków mieszkających w Polsce ubywało już przed pandemią, przybyło osób polskiego pochodzenia rodzących się w innych krajach.

Polskie problemy demograficzne są oczywiście niczym w porównaniu z tymi, jakich doświadcza Ukraina w wyniku kolosalnego *exodusu* spowodowanego wojną. Korzystają na tym inni. Rozciągnięcie na przybyszów polskich świadczeń rodzinnych było w tym kontekście nie tylko gestem humanitarnym, ale też – a może przede wszystkim – sposobem na zachęcenie ich do osiedlenia się na stałe w Polsce. Nawet jednak

jeśli duża część ukraińskich uchodźców skorzysta z tej zachęty, oddziaływanie to nie tylko nie uzdrowi polskiej demografii, ale też może okazać się relatywnie mało trwałe.

Kiedy coraz większa nierównowaga między liczbą pracujących i nieaktywnych zmniejszy potencjał polskiej gospodarki, gdy niskie kompetencje pracowników będą blokowały trwały wzrost wynagrodzeń, a źle funkcjonujące polityki publiczne i niewydolne instytucje nie dadzą młodym poczucia, że żyją w dobrze rządzonej kraj, *exodus* – Polaków i przybyłych tu wcześniej obcokrajowców – przybierze na sile. Z tej perspektywy ważne jest i to, że już teraz proces starzenia się bogatych społeczeństw, jak Niemcy czy Szwecja, czyni te kraje mocno otwartymi zarówno na imigrantów z UE, jak i spoza niej. Mocniejsze fundamenty gospodarki, dużo wyższy poziom dobrobytu i lepsza organizacja państw będą stanowiły silny magnes dla kolejnych osób zainteresowanych osiedleniem się w nich. Zapowiadają to badania wskazujące, że jedynie między rokiem 2019 a 2022 o trzy czwarte (z 4% do 7%) wzrosła liczba Polaków deklarujących plany stałego wyjazdu do pracy za granicę⁷³⁴. Jeśli do tego dojdzie, pogłębią się problemy, których nie chciano dostrzec, gdy był na to czas. Diabeł upomni się wtedy o zapłatę.

Ciśnienie na system zdefiniowanej składki

Uzależnienie w powszechnym systemie emerytalnym wysokości emerytury od sumy wpłaconych, zwaloryzowanych wpłat podzielonych przez wyrażoną w miesiącach oczekiwaną długość dalszego życia, czyli założenie kluczowe dla systemu zdefiniowanej składki, ma czynić każdego z nas odpowiedzialnym za swoją emeryturę. Im niższy kapitał emerytalny jest zaksięgowany na koncie ubezpieczonego w FUS – bo miał przerwy w zatrudnieniu, bo od jego pensji nie były odprowadzane pełne składki, bo przechodzi na emeryturę w najwcześniejszym możliwym momencie – tym niższa jego emerytura, co ma zminimalizować ciężar utrzymania go przez resztę społeczeństwa.

Z zasady system taki ma zachęcać do wydłużania okresu aktywności zawodowej i maksymalizacji przyrastającego w jego trakcie kapitału emerytalnego. Ci, którzy unikają płacenia składek, otrzymują emerytury groszowe. Natomiast odra czający moment opuszczenia rynku pracy, wcześniej odpowiednio zasilając ZUS, mogą liczyć na wysokie emerytury. To właśnie dzięki temu, jak swego czasu informowała prezes ZUS, jeden z ubezpieczonych po wpłaceniu składek przez 62 lata pobierał emeryturę w wysokości 34 tys. zł miesięcznie, a o kilka lat młodsza pani, która również przeszła na emeryturę po osiemdziesiątce – 24 tys. zł miesięcznie⁷³⁵.

System zdefiniowanej składki ma jednak nie tylko oddziaływać na postawy pojedynczych ubezpieczonych, ale przede wszystkim przeciwdziałać eskalacji obciążeń fiskalnych w wyniku niekontrolowanego wzrostu kosztów emerytur. To dzięki niemu udawało się przez długi czas utrzymać wydatki emerytalne na mniej więcej stałym poziomie w relacji do PKB, mimo rosnącej liczby emerytów: w roku 2017 wynosiły one 10,6% PKB, jedynie o 0,1% PKB więcej niż w roku 2000⁷³⁶.

Jednak wyobrażenie o odporności tego bezpiecznika finansów publicznych na zmiany demograficzne łatwo może okazać się ułudą, gdy – jak obecnie – rzesza osób pobierających minimalne świadczenia rośnie w szybkim tempie. Obniżenie wieku emerytalnego w październiku 2017 r. bardzo nasiliło ten proces. Dla tej decyzji politycznej idącej na przekór zmianom we wszystkich rozwiniętych państwach podstawowe znaczenie miały nie tylko oczekiwania społeczne (w momencie jej podejmowania popierało ją dwie trzecie pytaných o to Polaków, przy sprzeciwie wyrażanym jedynie przez co piątego)⁷³⁷. Swoją rolę – paradoksalnie – odegrał też sam system zdefiniowanej składki, skłaniający ówczesną premier do konkluzji, że „obniżenie wieku emerytalnego nie wpłynie na budżet państwa”. Stwierdzenie to w gruncie rzeczy trafnie oddawało sposób działania systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce. Skoro świadczenia ulegają w nim obniżeniu wraz ze spadkiem sumy dokonanych przez ubezpieczonego wpłat, akceptacja wcześniejszej dezaktywizacji zawodowej powinna oznaczać niższe świadczenia, a nie większe obciążenie dla finansów publicznych.

Zgodnie z tym mechanizmem obniżenie wieku emerytalnego skokowo zwiększyło pulę nowych emerytur o wysokości oscylującej wokół minimum socjalnego. Choć premier Szydło twierdziła, że „przywracając wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn, przywracamy naszym rodakom godny wybór”⁷³⁸, po tej zmianie wysokość świadczeń spadła, i to wyraźnie (o ile w ostatnich dwóch miesiącach roku 2017 przeciętna emerytura z FUS wynosiła 1609 zł dla kobiet i 2671 zł dla mężczyzn, w pierwszej połowie kolejnego roku doszło do jej redukcji – do 1499 zł dla kobiet i 2502 zł dla mężczyzn).

Spadek wysokości świadczeń zwiększył presję na ich forsowną waloryzację. Przypomnieli o tym autorzy programowo-propagandowego dokumentu PiS z 2021 r. zatytułowanego „Polski Ład”, podkreślając, że w latach 2015–2020 wysokość przeciętnej miesięcznej emerytury z ZUS wzrosła o 25% – z 2000 zł do 2500 zł⁷³⁹. Z perspektywy działania systemu emerytalnego istotniejsze jest jednak co innego: po obniżeniu wieku emerytalnego musiała się obniżyć wysokość świadczeń kobiet względem mężczyzn oraz osób korzystających z tego uprawnienia w pierwszym możliwym momencie względem tych, którzy go odraczają. Te konsekwencje również wymusza podstawowa mechanika systemu zdefiniowanej składki.

Wysokość świadczenia liczona wspólnie dla obydwu płci nie jest w stanie tej konsekwencji wychwycić. Widać ją jednak, jeśli porównamy przeciętną emeryturę z FUS mężczyzn (4103,07 zł po waloryzacji w marcu 2023 r.) z tą pobieraną przez kobiety (2792,86)⁷⁴⁰. A jeszcze wyraźniej można ją dostrzec, gdy wie się, że w tym samym okresie dominująca wysokość (czyli kwota pobierana przez największą grupę) emerytur wynosiła 3129,54 zł dla mężczyzn i 2246 zł dla kobiet⁷⁴¹. Mimo że od marca 2023 r. przeciętna emerytura z FUS wzrosła do 3311,61 zł, aż 42,5% emerytek pobierało wypłaty w wysokości do 2400 zł brutto⁷⁴².

Obniżenie wieku emerytalnego zwiększyło nie tylko liczbę świadczeń oscylujących w okolicach minimum socjalnego, ale też tych groszowych. Na koniec roku 2016, czyli krótko przed wprowadzeniem możliwości powszechnej wcześniejszej dezaktywacji zawodowej, emerytury niższe niż minimalna pobierało 95 tys. osób, co zresztą i tak stanowiło wyraźny wzrost w porównaniu z rokiem 2011, kiedy było ich jedynie 24 tys. Prawdziwie raptowny wzrost nastąpił jednak później. W marcu 2023 r. emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy w wysokości niższej niż najniższe gwarantowane świadczenie otrzymywało już 368,5 tys. osób; jedynie w ciągu roku liczba ta wzrosła o 8%⁷⁴³. W marcu 2023 r. emerytury lub renty z FUS w wysokości do 1600 zł pobierała olbrzymia rzesza prawie 690 tys. osób⁷⁴⁴. Jeśli dodamy do niej niemal milion emerytów i rencistów z KRUS – których średnie świadczenie w marcu 2023 r. wyniosło przeciętnie 1779,25 zł brutto⁷⁴⁵ – mamy do czynienia z grubo ponad półtoramilionową, pęczniącą armią bardzo ubogich wyborców, całkowicie uzależnionych od polityków decydujących o wysokości ich dochodów. Żyjąc w biedzie, oddadzą głos na każdego, kto wiarygodnie obieca im dodatkową zapomogę.

Sytuację pogorszyło obniżenie wieku emerytalnego, na zasadzie sprzężenia zwrotnego wywołując presję polityczną na utrwalenie dodatkowych świadczeń – 13. i 14. emerytury. Oczekiwaniami szybko rosnącej grupy najuboższych beneficjentów uzasadnić też można podwyższenie od roku 2022 kwoty wolnej w PIT skutkujące zwolnieniem z tego podatku emerytur do wysokości do 2500 zł miesięcznie oraz przywrócenie, od marca 2023 r., zasady wymuszającej podniesienie minimalnej wysokości emerytur rolniczych do poziomu 90% tych wypłacanych w powszechnym systemie emerytalnym⁷⁴⁶.

W zbliżony sposób, premiujący najuboższych świadczeniobiorców, działa kwotowy element corocznej waloryzacji emerytur i rent. Im jest on wyższy, tym wyraźniejszemu spłaszczeniu ulega struktura wypłacanych świadczeń, ponieważ te najniższe rosną proporcjonalnie bardziej niż pozostałe. Hojna kwotowa waloryzacja emerytur premiuje więc tych, którzy sięgają po nie w najwcześniejszym możliwym momencie, opłacają niskie składki i legitymują się minimalnymi okresami

składkowymi. Ona również godzi w podstawowe założenie systemu zdefiniowanej składki i coraz bardziej je osłabia.

Choć zmiany te nie powinny dziwić z perspektywy politycznej walki o głosy, podmywają fundamenty systemu emerytalnego stworzonego pod koniec lat 90. Przy obecnej trajektorii demograficznej liczba bardzo ubogich emerytów dalej będzie rosła, w przeciwieństwie do grupy osób w wieku produkcyjnym zdolnych ponosić koszty zwiększających się transferów do nieaktywnych zawodowo.

Stopa zastąpienia, czyli relacja ostatniej pensji do pierwszej emerytury, już teraz należy w Polsce do najniższych w państwach rozwiniętych. Dla pań, na których świadczenia obniżenie wieku emerytalnego miało szczególnie negatywny wpływ, wynosiła ona w roku 2020 zaledwie 30,6%. Spośród 38 państw OECD wskaźnik ten był niższy tylko w RPA, na Litwie, w Estonii i Irlandii⁷⁴⁷, podczas gdy w Danii znajdował się na poziomie 80%, a w Portugalii – 74,9%. Co jeszcze ważniejsze, polski trend jest spadkowy – według dokonanych w roku 2017 wyliczeń ekonomistów związanych z warszawskim ośrodkiem GRAPE, przy utrzymaniu obecnego wieku emerytalnego na poziomie 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, ponad 70% osób urodzonych na początku lat 90. będzie w momencie przejścia na emeryturę na początku drugiej połowy XXI w. pobierać świadczenia nie wyższe niż minimalne⁷⁴⁸.

Im więcej czasu z niemal trzech dekad dzielących nas od tego momentu zmarujemy, tkwiąc w pakcie Twardowskiego z diabłem, tym trudniej będzie się z niego wyrwać, ponieważ coraz większa rzesza coraz uboższych emerytów coraz bardziej zdecydowanie będzie domagała się transferów finansowych od coraz mniejszej grupy pracującej części społeczeństwa. Znaczenie polityczne ich presji będzie rosło wraz ze zmniejszaniem się liczby młodszych wyborców, a gdy stanie się ono wystarczająco silne, wydatki emerytalno-rentowe w relacji do PKB będą musiały skokowo wzrosnąć. Wbudowany w system zdefiniowanej składki bezpiecznik chroniący podatników przed nadmiernym obciążaniem ich transferami do emerytów ulegnie całkowitemu przepaleniu.

ZUS mały i mniejszy

Składki emerytalno-rentowe, czyli pozapłacowe koszty pracy, zmniejszają konkurencyjność cenową działalności gospodarczej. Jest to odczuwalne zwłaszcza w gospodarce o dużej liczbie osób pracujących w mało innowacyjnych, a przez to mało rentownych branżach oraz w warunkach szybko rosnących wynagrodzeń i inflacji, a jednocześnie dużej ekspozycji firm na konkurencję z zagranicy. W takim

środowisku wzrasta presja na poprawę konkurencyjności poprzez obniżenie poza-płacowych kosztów pracy, skoro pewniejsze mechanizmy jej zwiększania – poprawa jakości produktów poprzez rozwijanie nowych technologii – znajdują się poza zasięgiem większości przedsiębiorców.

To rodzi pokusę obniżania składek płaconych przez najmniej rentowne firmy. Lepiej przecież, żeby przedsiębiorcy płacili mniej, niż żeby wypadli z rynku na skutek nadmiernych obciążeń parafiskalnych, całkowicie przestając opłacać składki i podatki. To jednak w systemie emerytalnym opartym na zdefiniowanej składce rodzi szereg konsekwencji. Z jednej strony obniża wysokość emerytur przysługujących przedsiębiorcom, co w wielu przypadkach będzie na nich wymuszało wydłużenie okresu aktywności zawodowej lub dodatkowo zwiększy w przyszłości grupę emerytów „groszowych”. Skala tego zjawiska rośnie na skutek drugiej konsekwencji ulg w składkach emerytalno-rentowych przedsiębiorców: arbitrażu składkowego zachęcającego do wyboru działalności gospodarczej zamiast wyżej oskładkowanego zatrudnienia. W efekcie jednego i drugiego zmniejsza się dopływ środków do systemu emerytalno-rentowego, zaś koszty jego finansowania przerzucane są na innych ubezpieczonych i podatników. Następuje kolejna odsłona paktu Twardowskiego z diabłem.

Konsekwencje te wynikają przede wszystkim ze słabości bazowego modelu oskładkowania działalności gospodarczej. Podstawę wymiaru stanowi w nim kwota zadeklarowana przez przedsiębiorcę, nie niższa niż 60% przeciętnego wynagrodzenia prognozowanego na dany rok w gospodarce (czyli 4161,00 zł w roku 2023)⁷⁴⁹. Ma to zniechęcać do ukrywania części obrotów w szarej strefie, ponieważ minimalne wpłaty do ZUS pozostają niezależne od indywidualnych przychodów i kosztów przedsiębiorcy. Stanowi też rodzaj bonusu dla prowadzących wysokoproduktywną działalność, którzy osiągają wysoki dochód – im jest on większy, tym proporcjonalnie mniejsza jego część zostaje obciążona obowiązkowymi składkami. Jako rewers tego samego ryczałtowa stawka ma eliminować z rynku najmniej produktywnych przedsiębiorców, którzy przy dochodach niższych niż 60% przeciętnego wynagrodzenia powinni być wypychani z niego przez ciężące im koszty składek.

Ale tak skonstruowana podstawa wymiaru ma też fundamentalne słabości. Zakłada dużą dozę woluntaryzmu, z której oczywiście przedsiębiorcy – dostrzegając rosnące obciążenie demograficzne, a tym samym coraz słabszy związek między wpłacanymi przez siebie składkami a przyszłymi świadczeniami – korzystają, minimalizując wpłaty do ZUS, nawet gdy osiągnęte przez nich dochody wyraźnie przewyższają obowiązkowe minimum. Ponieważ też nie ma głębszych argumentów tłumaczących, dlaczego minimum to znajduje się właśnie na poziomie 60% przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia w gospodarce, podatne jest ono na

naciski mające je obniżyć. Czyniącym to łatwo odwoływać się do poczucia krzywdy przedsiębiorców o niższych dochodach, którzy przez oskładkowanie w podstawowym modelu obowiązującym w Polsce podlegają dyskryminacji w porównaniu z tymi bardziej produktywnymi. Zarzuty te stają się szczególnie nośne politycznie, gdy grono takich podmiotów jest duże.

W roku 2005 – w warunkach wysokiego bezrobocia – pojawiło się pierwsze odstępstwo od podstawowego modelu oskładkowania działalności gospodarczej: tzw. system preferencyjny, który pozwala odprowadzać składki od obniżonej podstawy (30% minimalnego wynagrodzenia w danym roku). Choć powieliła on słabości konstrukcyjne wyjściowej podstawy wymiaru składek, praktyczne tego znaczenie ogranicza czasowe zawężenie możliwości korzystania z niego do pierwszych 24 miesięcy działalności gospodarczej, kiedy biznes dopiero nabiera rozpędu, koszty działalności są z reguły wysokie, a zyski jeszcze niestabilne i często niewielkie⁷⁵⁰.

Preferencyjny ZUS okazał się jednak tylko preludium do procesu rozmiękczenia podstawowych zasad oskładkowania działalności gospodarczej, który nastąpił po roku 2015. Wzrost wynagrodzeń wynikający ze zmniejszenia bezrobocia i forsownych podwyżek płacy minimalnej zwiększył koszty płacowe i zmniejszył zyski pracodawców, osłabiając ich konkurencyjność cenową. Ponieważ problem ten dotyczył zwłaszcza mikroprzedsiębiorców, których liczba rosła, presja gospodarcza wygenerowała zwrotne ciśnienie polityczne na rząd.

Zaowocowało ono najpierw dwoma bardzo dziwaczными i mało praktycznymi rozwiązaniami wprowadzonymi szumnie nazwanym „Konstytucją Biznesu” pakietem pięciu ustaw uchwalonych w roku 2018: działalnością nieewidencjonowaną i ulgą na start. Pierwszą z nich oparto na regule, zgodnie z którą „nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia [...] i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej”⁷⁵¹. Jeśli więc aktywność spełniająca bazowe przesłanki działalności gospodarczej (zorganizowana, ciągła, zarobkowa) generuje szczególnie niski przychód, mimo to traktuje się ją jako coś innego, a więc nie powstanie obowiązek odprowadzania od niej składek emerytalno-rentowych.

„Nie-przedsiębiorca” niewiele na tym może zyskać, ponieważ składki na ZUS – choć z innego tytułu – i tak powinien zapłacić. W zawieranych przez siebie umowach z zasady występuje jako zleceniobiorca (a wyjątkowo jako wykonawca dzieła), a więc druga strona umowy powinna zgłosić go do ubezpieczenia i opłacić za niego składkę. Zleceniobiorcy co prawda wciąż korzystają ze swoich preferencji w tym zakresie, mimo regularnie powracających pomysłów ich eliminacji: poza umowami zawieranimi

z pracodawcą podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowemu tylko wtedy, gdy zarabiają w ciągu miesiąca nie więcej niż równowartość minimalnego wynagrodzenia⁷⁵². Z kolei w przypadku umów o dzieło innych niż z pracodawcą w ogóle nie powstanie obowiązek składkowy⁷⁵³. Jednak trudno powiedzieć, żeby przedsiębiorcy osiągający najmniejsze przychody i zyski mogli uznać ulgę związaną z działalnością nieewidencjonowaną za kosztowo dla nich szczególnie korzystną.

Z kolei ulga na start – drugie z rozwiązań wprowadzonych „Konstytucją Biznesu” – zwalnia korzystających z niej z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne przez pierwszych sześć miesięcy po rejestracji działalności (mają wówczas wciąż obowiązek opłacania składek zdrowotnych)⁷⁵⁴. Rozwiązanie to – pozwalając na całkowitą ucieczkę przed ZUS-em – pociąga jednak za sobą brak jakiegokolwiek ochrony ubezpieczeniowej. Czasu tego nie liczy się też do stażu warunkującego nabycie uprawnień emerytalnych i rentowych, a w systemie zdefiniowanej składki zwolnienie z obowiązku wpłat na FUS odbije się na wysokości emerytury, ponieważ zmniejsza wysokość kapitału zgromadzonego przez ubezpieczonego. Jest niczym więcej niż tolerowaną przez państwo formą zejścia do szarej strefy emerytalno-rentowej.

W obliczu rosnących kosztów pracy i małych bieżących korzyści z obydwu ulg pracodawcy kontynuowali nacisk na szersze uchylenie furtki pozwalającej na ucieczkę przed składkami. Przybrała ona w pierwszej kolejności postać, wprowadzonego z początkiem roku 2019, „małego ZUS”⁷⁵⁵, pozwalającego przedsiębiorcom – przez maksymalnie 36 miesięcy w ciągu 5 lat – opłacać składki zależne od przychodu z działalności gospodarczej, gdy w poprzednim roku kalendarzowym przychód ten nie przekroczył trzydziestokrotności minimalnego wynagrodzenia.

„Mały ZUS” uzależnił wysokość składek emerytalno-rentowych od realnego przychodu przedsiębiorcy, co stanowi próbę zniwelowania dyskryminującego charakteru uzusowania mniej produktywnych form działalności gospodarczej w modelu podstawowym. Tym samym mógłby on przynieść korzystne efekty, jeśli jego wprowadzenie byłoby elementem unifikacji całego systemu ubezpieczeń społecznych i jego uszczelnienia. Tak jednak nie jest, w konsekwencji czego „mały ZUS”, po pierwsze, stworzył zachęty do ukrywania części obrotu, aby maksymalnie zmniejszyć poziom wykazywanego przychodu, a dzięki temu wysokość płaconych składek. Po drugie, korzystają z niego w pierwszej kolejności samozatrudnieni, którzy wybrali tę formę aktywności zarobkowej, aby na rynku pracy mieć przewagę finansową względem osób zatrudnionych na umowę o pracę.

Ponieważ logika zmian polskiego systemu ubezpieczeń społecznych nie opiera się na żadnej długofalowej strategii, trudno dziwić się, że dalsze modyfikacje

oskładkowania działalności gospodarczej zostały ogłoszone podczas kampanii wyborczej. Przed wyborami parlamentarnymi w roku 2019 zapowiedziano, a krótko po nich wprowadzono „mały ZUS plus”, który od lutego kolejnego roku zastąpił „mały ZUS” (ten bez plusa)⁷⁵⁶. Utrzymując ograniczenia czasowe swojego poprzednika (maksymalnie 36 miesięcy w ciągu 5 lat), różni się od niego nieco wyższym limitem minimalnych przychodów uprawniających do ulgi (nie więcej niż 120 tys. zł rocznie w poprzednim roku kalendarzowym) i oskładkowaniem dochodu, a nie – jak w „małym ZUS-ie” – przychodu. Zgodnie z szacunkami rządu koszt „małego ZUS plus” dla finansów publicznych miał wynieść w roku 2020 około 1,3 mld zł. Jak zaznaczono, publikując te wyliczenia, „tyle pieniędzy zostanie w kieszeniach przedsiębiorców”⁷⁵⁷, choć nie wspomniano już, że w systemie zdefiniowanej składki o tyle zmniejszy się też podstawa świadczeń trafiających do przedsiębiorców wtedy, gdy przejdą na emeryturę.

Jak twierdził premier, „mały ZUS plus” miał pomóc „rozwinąć skrzydła małym firmom”⁷⁵⁸. Ulga ta skierowana została jednak do grupy przedsiębiorców o najmniejszym potencjale rozwoju i ekspansji, z których większość w rzeczywistości utrzymuje się z pracy najemnej, a status przedsiębiorcy służy im wyłącznie do optymalizacji składkowej. Tym samym, choć koncepcyjnie ma jeden poważny plus w porównaniu z bazową formą ozusowania działalności gospodarczej – wiąże wysokość składek z dochodem ubezpieczonego, a nie oderwaną od niego podstawą – „mały ZUS plus” przyczynia się też do dalszego rozregulowania form zatrudnienia. W polskich warunkach pogłębia to, co ekonomiści nazywają dualizmem rynku pracy, czyli podziałem na z jednej strony stabilniejsze i lepiej płatne stanowiska związane z pełnymi składkami emerytalno-rentowymi, a z drugiej mniej pewne, gorzej płatne formy zatrudnienia teraz i głodowe emerytury w przyszłości.

W problem ten wpisują się dane OECD, według których w roku 2021 udział samozatrudnionych w całym rynku pracy wyniósł w Polsce prawie 20% osób aktywnych zawodowo. W Unii Europejskiej jedynie we Włoszech i w Grecji był on wyższy. Najbardziej innowacyjne kraje UE, te o najsilniejszych fundamentach gospodarczych – jak Dania czy Niemcy – znajdowały się na przeciwnym krańcu zestawienia, w obydwu przypadkach z udziałem samozatrudnionych na poziomie 8,8% wszystkich aktywnych zawodowo⁷⁵⁹.

Przed składkami uciekają jednak nie tylko drobni przedsiębiorcy, ale też m.in. członkowie zarządów spółek kapitałowych, o ile – zamiast w ramach umowy o pracę – pobierają wynagrodzenie wyłącznie na podstawie powołującej ich do zarządu uchwały zgromadzenia wspólników. To również stanowi formę optymalizacji składkowej pozbawiającej system logiki, ponieważ jedynie jej brakiem wytłumaczyć można

różnicę w oskładkowaniu członków zarządów dwóch różnych spółek, w jednym przypadku na podstawie umowy o pracę, a w drugim uchwały zgromadzenia wspólników.

Choć najważniejsze negatywne konsekwencje tych wewnętrznych sprzeczności ozusowania działalności gospodarczej objawiają się w dłuższym horyzoncie czasowym, również w krótkim wywołują skutki redystrybucyjne. Niższe składki opłacane przez ubezpieczonych oznaczają, że większa część podatków musi zasilić system emerytalno-rentowy, a więc w budżecie państwa zostaje relatywnie mniej środków na szkoły, przedszkola, usługi dla seniorów czy dopłaty do służby zdrowia. Cena ta byłaby być może do zaakceptowania, jeśli dzięki niej rynek pracy mógłby się łatwiej rozwinąć w kierunku większej liczby dobrze płatnych miejsc pracy w innowacyjnych i przyszłościowych branżach. Jest jednak dokładnie odwrotnie: główną konsekwencję preferencji składkowych dla mniej produktywnych przedsiębiorców stanowi utrzymanie na rynku tych z nich, którzy inaczej wypadliby z niego i musieli szukać zatrudnienia w firmach bardziej produktywnych, efektywniej zorganizowanych i mających lepszy pomysł na biznes.

Przedsiębiorcy mogą hipotetycznie próbować zadbać o swoją emeryturę w inny sposób, np. za pomocą IKZE. Aby im to ułatwić, przy wprowadzaniu PPK (z których – jak zaraz będzie o tym mowa – przedsiębiorcy zostali wyłączeni) od początku roku 2021 podniesiono limit wpłat na IKZE, z uprzedniej 1,2-krotności przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej do 1,8-krotności⁷⁶⁰. Jednak i w czasie dobrej koniunktury gospodarczej IKZE są mało rozpozszechnionym systemem, niemogącym dać poczucia bezpieczeństwa finansowego na starość. Nawet gdy gospodarka szybko się rozwija, po najmniej zarabiających samozatrudnionych, których oszczędności emerytalne najbardziej ucierpią na kolejnych ulgach w ozusowaniu ich działalności, trudno spodziewać się gotowości do odkładania na starość w trzecim filarze systemu emerytalnego. W okresie dekonunktury opcja ta staje się zupełnie nierealna.

Według danych z połowy roku 2019 – czyli z momentu, gdy już znana była liczba korzystających z małego ZUS, ale kilka miesięcy przed wprowadzeniem „małego ZUS plus” – jedna czwarta miliona przedsiębiorców oskładkowana była według preferencyjnego ZUS. Z „ulgi na start” korzystało niecałe 100 000 przedsiębiorców, a z „małego ZUS” dodatkowo ponad 100 000⁷⁶¹. W tym momencie wciąż więc wyraźną większość korzystających z obniżonego oskładkowania stanowiły osoby, które niedawno zarejestrowały działalność gospodarczą, a niższe płacone przez nich składki miały charakter przejściowy i znajdowały uzasadnienie w trudniejszej sytuacji przedsiębiorców dopiero wchodzących na rynek. Twórcom „małego ZUS” i „małego ZUS plus” oddać też trzeba, że uzależnienie wpłat od wielkości dochodu

jest racjonalniejsze niż kluczowe dla „dużego ZUS” przyjęcie za podstawę wymiaru składki wartości oderwanej od sytuacji danego biznesu. Jednak dokonane w ostatnich latach zmiany nie posłużyły do wzmocnienia fundamentów systemu ubezpieczeń społecznych, lecz do ich osłabienia.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej najpierw w wyniku pandemii, a potem kryzysu energetycznego i wzrostu inflacji wtłoczyło w powstałe w ten sposób wyrwy dodatkowe grupy przedsiębiorców. Ci z nich, którzy już wcześniej mieli problem z konkurencyjnością i zwiększaniem zyskowności działalności, będą wywierać w przyszłości rosnącą presję na wprowadzenie nowych ulg, aby choć krótkoterminowo zmniejszyć koszty działalności. Jeśli następstwem tego nie stanie się większa unifikacja systemu ubezpieczeń społecznych, lecz tworzenie kolejnych wariantów i odstępstw, ucierpi na tym jego wydolność i konkurencyjność całej gospodarki.

Oddzielne garnuszki

Polski system ubezpieczeń społecznych osłabiają jednak nie tylko odstępstwa i ulgi względem przedsiębiorców, lecz także szereg innych przywilejów nieprzystających do aktualnych realiów technologicznych, zdrowotnych i zmian organizacji pracy. Przywileje te są zaciekle bronione przez ich przyszłych beneficjentów, a ponieważ żaden z nich z osobna nie pogarsza istotnie sytuacji budżetu państwa, a rząd nie potrafi wyjaśnić społeczeństwu konieczności rezygnacji z nich ani wpieść zmierzających w tym kierunku zmian w proces budowy systemu emerytalnego mającego szerokie poparcie społeczne, anachroniczne i kosztowne wyjątki od ogólnych reguł mają się bardzo dobrze.

Największy z nich obejmuje rolników. Na koniec I kwartału 2023 r. w KRUS ubezpieczonych było nieco ponad 1,8 mln osób⁷⁶². W tym samym okresie składka podstawowa na ubezpieczenie emerytalno-rentowe pobierana od jednego ubezpieczonego w gospodarstwie rolnym o powierzchni do 50 ha wyniosła 504 zł kwartalnie w przypadku rolników nieprowadzących równocześnie pozarolniczej działalności gospodarczej oraz 828 zł kwartalnie, jeśli rolnik prowadził również pozarolniczą działalność gospodarczą⁷⁶³. Kwoty te są symboliczne i nie mają żadnego związku z kosztami ponoszonymi przez FER KRUS. Jak była o tym mowa wcześniej, zaplanowane w ustawie budżetowej z grudnia 2022 r. wydatki tego funduszu na rok 2023 wynoszą 19,4 mld zł, natomiast przypis składek – jedynie 1,6 mld zł, nieco ponad 8% wydatków⁷⁶⁴. Różnica, ponad 90%, pokrywana jest wprost z budżetu państwa.

Istnieje wiele uzasadnień tak dużej redystrybucji od ogółu podatników do rolników, a strach polityków przed znanymi z bezwzględności organizacjami rolniczymi na pewno nie stanowi tego najbardziej błahego. Ale są też głębsze przyczyny. Rolnictwo nie tylko w Polsce to najmniej rentowny dział gospodarki, co oznacza, że przy tych samych nakładach możliwy do osiągnięcia zysk wynosi mniej niż w innych branżach. Szczególnie niską rentowność mają gospodarstwa o małym areale. Pozytywną tego konsekwencją z perspektywy konkurencyjności gospodarki stanowi przepływ młodych ze wsi do miast i sektorów o wyższej rentowności. Migracja ta jednak – przy braku polityki pozwalającej na racjonalne zagospodarowanie części terenów wiejskich na inne cele niż produkcja rolna – wywołuje upadek gospodarczy i społeczny na wsi. W warunkach dostępności konkurencyjnych produktów rolnych pochodzących z rynków międzynarodowych podniesienie rolniczych składek emerytalno-rentowych w pierwszej kolejności skutkowałoby też nie tyle przerzuceniem zwiększonych w ten sposób kosztów pracy w tym sektorze na konsumentów, lecz mniejszym popytem na krajowe produkty, pogłębiając pauperyzację mieszkańców wsi oraz przyspieszając upadek terenów wiejskich. Przy braku przemyślanej polityki transformacji gospodarczej i społecznej wsi każda próba zrównania składek pobieranych od rolników z tymi płaconymi w innych sektorach zastępowałaby więc jeden poważny problem (rozłożony na całość podatników) innym (skoncentrowanym na mieszkańcach wsi).

Oddzielnymi garnuszkami emerytury z kasy publicznej czerpią też sędziowie i prokuratorzy, a także służby mundurowe. Z mniej spektakularnych przywilejów korzystają górnicy. Do tego dochodzą emerytury pomostowe, które również pozwalają uciec na – co prawda bardzo niskie – świadczenia osobom w większości pełnosprawnym i zdolnym do pracy.

Sędziowie i prokuratorzy przechodzą z zasady w stan spoczynku w tym samym wieku co ubezpieczeni w systemie powszechnym. Problemy FUS nie muszą ich jednak obchodzić, ponieważ stan spoczynku oznacza coś zupełnie innego niż emerytura: obniżenie uposażenia jedynie do 75% wynagrodzenia zasadniczego, z zachowaniem prawa do dodatku za wysługę lat i zwiększenia wypłat wraz ze wzrostem wynagrodzeń czynnych sędziów⁷⁶⁵. Grup tych nie dotyka więc szybko zmniejszająca się w powszechnym systemie stopa zastąpienia.

Emerytury mundurowych – od żołnierzy i policji, przez CBA, Agencję Wywiadu i inne służby specjalne, po straż pożarną, Straż Więzienną i Straż Marszałkowską – tak jak w przypadku sędziów i prokuratorów są zaopatrzeniowe, czyli od ich wynagrodzeń nie odprowadza się składek, a wypłatę świadczeń bierze na siebie w całości budżet państwa. Kilkaset tysięcy mundurowych emerytów otrzymuje świadczenia nie z FUS,

tylko z funduszy prowadzonych przez MON dla żołnierzy, przez MS dla Służby Więziennej, a przez MSWiA dla pozostałych formacji mundurowych⁷⁶⁶.

Funkcjonariusze przyjęci do służby przed rokiem 2013 mogą odchodzić na emeryturę już po 15 latach służby, pobierając wtedy świadczenie w wysokości 40% ostatniej pensji. Ci, którzy zaczęli pracę później, nabywają prawo do emerytury po 25 latach, otrzymując wtedy 60% średniego uposażenia, a po odsłużeniu dodatkowych pięciu lat ich emerytura rośnie do 75% uposażenia. Nawet przy dodatkowym wymogu 55 lat wieku emerytalnego osób należących do tej grupy pozwalało to przechodzić na emeryturę z zasady dziesięć lat (w przypadku mężczyzn) wcześniej niż w systemie powszechnym. A pod wpływem protestów mundurowych w połowie roku 2019 zwiększono atrakcyjność tych – i wcześniej korzystnych w porównaniu z resztą ubezpieczonych – reguł, znosząc minimalny wiek emerytalny mundurowych⁷⁶⁷. Przyjęci do służby od roku 2013 zyskali w ten sposób drogę do świadczeń w wysokości 75% podstawy jej wymiaru już w wieku 49 lat (jeśli zostali przyjęci do służby w wieku 19 lat).

Swoje przywileje emerytalne mają też górnicy. Pracującym przez co najmniej dziesięć lat pod ziemią lub na odkrywkowych kopalniach siarki albo węgla brunatnego emerytury przysługują w wieku 55 lat, zatrudnieni w takich warunkach przez 15 lat mogą przejść na emeryturę w wieku 50 lat. Po przepracowaniu pod ziemią 25 lat zyskuje się to prawo bez względu na wiek⁷⁶⁸, a praca w dozorcze ruchu lub na przodku górniczym daje je po niecałych 17 latach. Choć świadczenia wypłaca się górnikom z powszechnego systemu emerytalnego, nie tylko wiek uprawniający do nich, ale też zasady ustalania ich wysokości są korzystniejsze niż w przypadku innych ubezpieczonych.

Na wcześniejszą dezaktywizację zawodową pozwalają także emerytury pomostowe⁷⁶⁹ przeznaczone dla osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w jednym z ponad sześćdziesięciu zawodów – od hutników i pracowników portowych, po SOK-istów, tancerzy, motorniczych i obsługę pokładową samolotów. W takim przypadku wiek emerytalny zostaje obniżony o pięć lub dziesięć lat w porównaniu z powszechnym, jeśli w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze przepracowano co najmniej 15 lat.

Konsekwencje analogiczne do emerytury pomostowej pociągają też za sobą nauczycielskie świadczenia kompensacyjne⁷⁷⁰, o których szerzej mowa będzie w kolejnym rozdziale, poświęconym oświacie. Rosnąca grupa osób otrzymujących świadczenia pomostowe i kompensacyjne (jedynie między rokiem 2019 a 2023 ich łączna liczba wzrosła o ponad jedną czwartą, z 40,3 tys. do 53,1 tys.⁷⁷¹) nie może liczyć na podobne przywileje jak sędziowie, prokuratorzy czy nawet górnicy. Jednak skutki systemu zdefiniowanej składki łągodzi w ich przypadku takie obliczenie wysokości

emerytury, jakby przechodzili na nią w wieku 60 lat, choć w praktyce następuje to wcześniej. Za ten przywilej uprawnieni do pomostówek płacą na Fundusz Emerytur Pomostowych dodatkową składkę (1,5% podstawy wymiaru).

Powszechnie przyjmuje się, że w utrzymaniu wszystkich tych przywilejów główną rolę odgrywa nacisk dobrze zorganizowanych grup interesu, które potrafią skutecznie uprzykrzyć rządzącym życie. Jednak w praktyce co najmniej tak samo ważna jest anachroniczna logika polskiego rynku pracy, zakładająca niemal nierozwalną relację między zawodem wyuczonym w młodym wieku a tym wykonywanym w późniejszych okresach aktywności zawodowej. Tymczasem we współczesnej gospodarce coraz szybciej jedne zajęcia zastępowane są innymi, wcześniej nieistniejącymi albo wykonywanymi inaczej. Kluczowa w tych warunkach staje się umiejętność uczenia się przez całe życie oraz zmiany zajęcia, gdy to konieczne. Rodzi to też konieczność przeniesienia punktu ciężkości działań państwa – z wypłaty zapomóg osobom niezdolnym do wykonywania raz wyuczonego fachu na przekwalifikowanie pozwalające z wiekiem zmienić zajęcie na wymagające mniejszej sprawności.

Dlatego, choć trudno wyobrazić sobie oddział prewencji policji składający się z sześćdziesięciokilkulatków albo dobiegającą siedemdziesiątki obsługę wieży kontroli lotów, osoby wcześniej zatrudnione przy tego rodzaju pracach mogą wciąż być pełnowartościowymi pracownikami, wykonując zajęcia, w których mniejszą rolę odgrywa sprawność fizyczna, a większą doświadczenie. Często nie wymaga to od nich nawet zmiany zawodu. Gdy w roku 2020 Sejm uchwalił ustawę przewidującą tzw. dziadkowe, czyli dodatki – sięgające do 2,5 tys. zł miesięcznie – dla mundurowych z policji, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej, decydujących się na pozostanie w służbie mimo nabycia uprawnień emerytalnych⁷⁷², dwie na pięć osób wybrało kontynuację służby zamiast emerytury. Symptomatyczne jest również, że po wprowadzeniu tych dodatków związki zawodowe mundurowych, wcześniej walczące o przywileje emerytalne, całkowicie zmieniły front, zachwalając możliwość wydłużenia aktywności zawodowej. Jak ujął to jeden z policyjnych związkowców: „dla naszej formacji to świetna wiadomość, bo udaje nam się zatrzymać ludzi najbardziej doświadczonych i wyjątkowo potrzebnych [...]. Przecież ktoś musi uczyć nowych funkcjonariuszy zawodu. Nikt nie nadaje się do tego lepiej niż osoby z doświadczeniem”⁷⁷³.

Wiek pozostaje czynnikiem rodzącym potrzebę zmiany zawodu tylko w przypadku niektórych profesji obecnie korzystających z przywilejów emerytalnych – niemal wyłącznie tych wymagających intensywnego wysiłku fizycznego. Dlatego wielu nauczycieli po skorzystaniu ze świadczenia kompensacyjnego nadal uczy – poza szkołami, ponieważ korzystającym z niego nie wolno dorabiać w szkole. Na zbliżonej

zasadzie nieporozumieniem jest uznanie sześćdziesięciokilkuletniej sędzi lub prokurator za osoby niezdolne do wykonywania swojego zawodu. Warto w tym kontekście przywołać przykład USA, gdzie w Sądzie Najwyższym obowiązuje zasada dożywotniego prawa do orzekania, która nie ogranicza wydajności tej instytucji (choć przyczynia się do jej ideologicznego „zabetonowania”).

Przyznanie nauczycielom, sędziom czy prokuratorom prawa do dezaktywizacji zawodowej w wieku pełnej zdolności do wykonywania wyuczonego zawodu nie ma więc związku z naturalnym uzasadnieniem emerytury, tylko z bardzo złą organizacją systemów, w których grupy te pracują, i głęboką demotywowacją, jaka z tego wynika. Wykonujący zawód w zdeorganizowanych, podzielonych, źle zarządzanych – a w przypadku sędziów i prokuratorów również bardzo upolitycznionych strukturach – bronią przywilejów emerytalnych, większych lub mniejszych, jako jednej z ostatnich pozostałości swojego szczególnego statusu społecznego, pozwalającej oszczędzić sobie frustracji, z którymi trzeba się zmagać przez całe życie zawodowe.

Filary z papieru

Na słabości repartycyjnego, publicznego systemu emerytalnego nakłada się wątpliwość filarów kapitałowych: obowiązkowego drugiego i nieobowiązkowego trzeciego.

Demontaż Otwartych Funduszy Emerytalnych stał się najbardziej trwałym następstwem kryzysu finansowego z lat 2008–2009 i spowolnienia gospodarczego, które po nim nastąpiło. W jego wyniku inwestycje kapitałowe wykazywały straty, a zmniejszający się szybko stopień pokrycia wydatków FUS wpływami ze składek oraz dług publiczny w wyniku tego zmierzający w konstytucyjnie zakazane rejony wygenerowały presję polityczną, która nie tylko poważnie uszkodziła drugi filar systemu emerytalnego, ale też – jak była o tym mowa w rozdziale 3 – rykoszetem doprowadziła do zapaści rynku kapitałowego.

Według projektodawców Pracowniczych Planów Kapitałowych ich utworzenie miało naprawić szkody wyrządzone w ten sposób oszczędnościom emerytalnym Polaków, a także (a właściwie przede wszystkim) polskiej giełdzie. Jak w roku 2018 wyliczało Ministerstwo Finansów, przy średniej składce na PPK na poziomie 3,5% wynagrodzenia oraz miesięcznej pensji na poziomie 4,5 tys. złotych w cenach z roku 2018, po 40 latach oszczędzania w tym trzeciofilarym instrumencie stopa zastąpienia powinna wzrosnąć o 21%, a po 25 latach – o 12%⁷⁷⁴. Miałoby to powiększyć pierwsze świadczenie emerytalne do nieco ponad 45% ostatniego wynagrodzenia. Choć nawet

wówczas większość emerytur byłaby niska, ważniejsze jest, że inaczej znajdzie się na tragicznie niskim poziomie.

Jak w połowie roku 2022 wyliczył ekspert Instytutu Emerytalnego, przeciętny uczestnik osiągnął przez wcześniejszych dziesięć kwartałów istnienia PPK stopę zwrotu względem swoich wpłat na wysokim poziomie 65%⁷⁷⁵. Możliwe to było jednak wyłącznie dzięki transferowi od pracodawcy (minimalna wpłata pracownika – co najmniej 2% wynagrodzenia – uzupełniona musi zostać wpłatą pracodawcy – co najmniej 1,5% wynagrodzenia) oraz dopłatami z Funduszu Pracy: powitalnej i rocznej. Natomiast wynik z inwestycji był w tym okresie ujemny. Straty z tego powodu wyniosły przeciętnie 12%, co najpierw wynikało z ultraniskich stóp procentowych, potem ze spowolnienia gospodarczego, a przez cały czas z koncentracji inwestycji w ramach PPK na niewydolnych, źle zarządzanych i nisko wycenianych państwowych spółkach w większości tworzących indeks WIG-20 (o czym szerzej mowa była w rozdziale 3).

Przy tworzeniu Planów Kapitałowych nie dało się przewidzieć przynajmniej części tych czynników. Przytoczone nieco wcześniej zwiększenie stopy zastąpienia dzięki tej nowej formie oszczędzania wyliczano w roku 2018 na podstawie bardzo optymistycznych założeń dotyczących zwrotu z inwestycji. Nie dość jednak, że korzyści z PPK zapewne będą mniejsze dla ich uczestników niż te zapowiadane przez rząd, to jeszcze – w oczywisty sposób – zawężone są do tych, którzy nie zrezygnują z tej formy oszczędzania. Stałego opłacania składek na minimalnym poziomie 3,5% miesięcznego wynagrodzenia spodziewać się można jednak wyłącznie po osobach mających stabilne zatrudnienie w firmach oferujących dobre warunki płacowe, czyli w tych przypadkach, gdy i bez tych dodatkowych wpłat system zdefiniowanej składki będzie stawał ubezpieczonego w relatywnie korzystnej sytuacji przy wyliczaniu jego emerytury. Tego właśnie uczą doświadczenia dobrowolnych IKE, IKZE i PPE, w których aktywnie oszczędza łącznie nieco ponad milion osób. Z reguły osiągają odpowiednio wysokie dochody i cieszą się stałym zatrudnieniem.

Tak jak w przypadku innych form dobrowolnego oszczędzania na starość, nie ma natomiast co liczyć na wyraźne zwiększenie przy pomocy PPK bezpieczeństwa emerytalnego najbardziej go pozbawionych, zatrudnionych w mało produktywnych branżach i firmach. W samą konstrukcję PPK wmontowano zresztą kilka furtek ułatwiających zmniejszenie płaconych składek lub niewłączanie się do programu. Po pierwsze, w przypadku łącznego wynagrodzenia wynoszącego nie więcej niż 1,2-krotność płacy minimalnej składka pracownika może zostać obniżona z 2% do 0,5%⁷⁷⁶. Po drugie, ustawa o PPK przewiduje wyłączenie z systemu pracowników zatrudnionych przez mikroprzedsiębiorców, jeśli tylko wszyscy złożą oświadczenie o nieprzystępowaniu do Planów⁷⁷⁷. Choć nakłanianie ich do tego jest wykroczeniem⁷⁷⁸,

ani w warunkach dobrej koniunktury gospodarczej, która w Polsce charakteryzuje się płacami rosnącymi szybciej niż produktywność (czyli malejącą rentownością działalności gospodarczej), ani tym bardziej podczas dekoniunktury nie sposób oczekiwać dużego zainteresowania zwiększaniem kosztów pracy. Trudno się więc dziwić, że po tzw. ponownym autozapisie do PPK na wiosnę 2023 r. w grupie dużych przedsiębiorstw, zatrudniających ponad 250 osób, partycypacja była ponad dwukrotnie wyższa (67,37%) niż w firmach zatrudniających mniej niż 20 osób i w sektorze publicznym (gdzie udział w PPK wynosił zaledwie 30,64%)⁷⁷⁹.

Objęcie PPK jedynie osób zatrudnionych – czyli wyłączenie z nich przedsiębiorców oraz rolników – dopełnia obrazu pozostawienia poza nimi w zasadzie wszystkich tych, którzy są szczególnie narażeni na ryzyko bardzo niskich świadczeń na starość. Mimo że tego rodzaju podejście wpisuje się w logikę ograniczania obciążeń składkowych tym grupom zawodowym, koncentracja dodatkowych oszczędności emerytalnych na pracownikach etatowych doprowadzi w przyszłości do jeszcze większego rozwarstwienia poziomu dochodów seniorów. Z pewnością nie spowoduje ograniczenia ryzyka bardzo niskich świadczeń na starość tam, gdzie jest ono największe. Podwyższając emerytury tym, którzy będą otrzymywali relatywnie wyższe świadczenia, i niewiele mając do zaoferowania osobom pobierającym w przyszłości najniższe emerytury, PPK najpewniej nasili wówczas żądania uruchomienia redystrybucji od bogatszych emerytów do biedniejszych, w imię większej egalitarności systemu i sprawiedliwości społecznej.

To jednak nie koniec wątpliwości dotyczących zdolności PPK do przeciwdziałania ryzyku ubóstwa na starość. Ich uczestnicy mogą w dowolnym momencie przed osiągnięciem wieku 60 lat zażądać zwrotu zebranych środków. Co prawda tracą wtedy dopłaty pochodzące ze środków publicznych oraz 30% wartości wpłat pracodawcy, a od zwróconej kwoty muszą zapłacić 19% „podatku Belki”, ale dla wielu rozwiązanie to i tak okazuje się bardzo atrakcyjne. Z kolei po osiągnięciu wieku 60 lat uzbieraną kwotę można już bez żadnych negatywnych następstw wypłacić w ciągu kolejnej dekady⁷⁸⁰. To z kolei oznacza, że duża część uczestników PPK zużyje zgromadzone środki jeszcze przed przejściem na emeryturę, a większość pozostałych uczyni to zapewne przed 70. rokiem życia. Nie będą przecież wiedzieli, jak długo dane im będzie jeszcze żyć, co zmniejszy ich skłonność do odraczania w czasie wydatków. W ten sposób pozbędą się oszczędności jeszcze przed osiągnięciem wieku senioralnego, kiedy przyspiesza proces utraty zdrowia. Gdy więc ich potrzeby finansowe wzrosną, pozostanie im jedynie państwowa emerytura.

Polityka senioralna na niby

Przy postępujących zmianach w medycynie, sposobie życia i pracy osiągnięcie wieku 60 czy 65 lat coraz częściej nie stanowi cezurę oddzielającej osoby zdolne do pracy od tych, które na skutek wieku utraciły możliwość jakiegokolwiek zarobkowania, zasadnie oczekując udzielenia im przez społeczeństwo pomocy w trudnej sytuacji życiowej, w jakiej się znalazły. W wyniku tych zmian opóźnia się wiek senioralny. Polska polityka społeczna nie dostrzega jednak tej zmiany. Nakierowana na zaspokajanie potrzeb wciąż jeszcze w większości przypadków pełnosprawnych emerytów, niemal całkowicie ignoruje seniorów, czyli osoby w wieku powyżej 75 lat, mając im bardzo mało do zaoferowania. Lukę tę starają się wypełnić samorządy, które jednak władza centralna – jak będzie o tym szerzej mowa w rozdziale 9 – skutecznie pozbawia niezbędnych do tego środków.

Choć zarówno z perspektywy społecznej, jak i gospodarczej wątpliwość polskiej polityki senioralnej stanowi paradoks, da się go wytłumaczyć rachubą wyborczą: dużo liczniejsi i aktywniejsi sześćdziesięciokilkulatkowie to atrakcyjniejszy elektorat niż osoby powyżej 75 lat. Ponadto na takie ukształtowanie polityki społecznej wpływa konserwatywna ideologia polityki rodzinnej, korespondująca z niską aktywnością zawodową kobiet. Usprawiedliwia ona wyłączenie z rynku pracy dużej ich grupy nie tylko po to, by jako matki zajmowały się dziećmi, ale również by przejęły rolę opiekunek rodziców (którzy zresztą często kilka lat wcześniej, jako „młodzi emeryci”, wspierali je w opiece nad dziećmi). Założenie, że to nie państwo, lecz młodszy członkowie tej samej rodziny mają zająć się seniorami, odpowiada zwolennikom tradycyjnego modelu również dlatego, że jakoby minimalizuje interwencję państwa i utrwała więzi rodzinne.

W praktyce jednak tego rodzaju polityka nie odpowiada potrzebom kobiet. Wypychanie poza rynek pracy prowadzi je do zubożenia i spadku motywacji do posiadania dzieci. Zachęca też te z nich, które nie chcą wpisać się w konserwatywny model społeczny, do migracji wewnątrz kraju i poza jego granice. Niszczy tkankę społeczną i blokuje rozwój gospodarczy.

Nie oznacza to oczywiście, że w podeszłym wieku nie można liczyć na jakiegokolwiek dodatkowe świadczenia. Od 75. roku życia – a osobom całkowicie niezdolnym do samodzielnej egzystencji również wcześniej – przysługuje dodatek pielęgnacyjny do emerytury lub renty (294,39 zł miesięcznie do marca 2024 r.) albo zasiłek pielęgnacyjny (215,84 zł miesięcznie)⁷⁸¹. Seniorzy mają też dostęp do dodatku mieszkaniowego, jeśli ich średni miesięczny dochód nie przekracza ustawowo określonej relacji do najniższej emerytury, a powierzchnia użytkowa mieszkania zawiera się

w ustawowo określonych normach⁷⁸². Po podniesieniu kwoty wolnej od podatku PIT do 30 tys. zł znaczenie straciła ulga rehabilitacyjna, czyli możliwość odliczenia od podatku dochodowego wydatków na cele rehabilitacyjne i ułatwienie wykonywania czynności życiowych⁷⁸³, ponieważ ubożsi seniorzy nie płacą już podatku, od którego mogliby dokonać odliczeń. Ale mają możliwość zakupu bezpłatnych leków z „listy 75+”. Osobom niezdolnym do pracy ze względu na wiek i spełniającym ustawowe kryterium dochodowe (776 zł jednoosobowym gospodarstwie domowym w przypadku rodzin – 600 zł w przeliczeniu na jednego członka rodziny w roku 2023) przysługuje też zasiłek stały (30 do 719 zł miesięcznie w roku 2023) z pomocy społecznej. Z kolei opiekunowie (zstępni, rodzeństwo i małżonkowie) osób legitymujących się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności mają prawo do wynoszącego 620 zł miesięcznie⁷⁸⁴ specjalnego zasiłku opiekuńczego, jeśli dochód przypadający na jedną osobę w rodzinie nie przekracza – zbliżonej do minimum egzystencji – kwoty 764 zł miesięcznie w roku 2023⁷⁸⁵. Od października 2019 r. posiadający orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji – w tym seniorzy pobierający najniższe emerytury i renty – otrzymują dodatkowe, wynoszące do 500 zł, świadczenie uzupełniające, ohrzczone „500+ dla niepełnosprawnych” i uzależnione od kryterium dochodowego (do marca 2024 r. wynoszącego 2157,80 zł)⁷⁸⁶.

Brak lub bardzo niewielka waloryzacja dużej części tych świadczeń doprowadziły do utraty ich realnej wartości. Co więcej, pobieranie już minimalnej emerytury lub renty oznacza niemal zawsze utratę prawa do zasiłku stałego z pomocy społecznej lub specjalnego zasiłku opiekuńczego ze względu na przekroczenie kryterium dochodowego.

Stąd przed wyborami parlamentarnymi w roku 2023 pojawiło się nowe świadczenie – wspierające – wypłacane osobom o tzw. wysokim poziomie potrzeby wsparcia (od 70 pkt w 100-punktowej skali), o wysokości od 40% do 220% renty socjalnej – w zależności od tego poziomu potrzeby wsparcia⁷⁸⁷. Niezależne od kryterium dochodowego i niewykluczające prawa do innych świadczeń, w tym z ubezpieczenia społecznego, od początku roku 2024 będzie przysługiwać również seniorom, uzupełniając te wcześniejsze formy wsparcia, które albo straciły na wartości na skutek ich niskiej waloryzacji lub jej braku, albo do których dostęp został znacznie zawężony bardzo niskim kryterium dochodowym.

Mimo to, stanowiąc kolejną warstwę mało czytelnego systemu, świadczenie wspierające nie jest w stanie wywindować dochodów ogółu niepełnosprawnych seniorów do poziomu pozwalającego na zakup niezbędnej opieki i pielęgnacji na rynku. To z kolei prowadzi do pytania, co jeszcze ma do zaoferowania tej grupie aktualna polityka społeczna, a zwłaszcza na jakie społeczne usługi opiekuńcze mogą oni liczyć.

Na papierze ich gama jest szeroka. Przepisy o pomocy społecznej mówią, że potrzebującym – choć tylko tym, którym opieki nie zapewnia rodzina – przysługują usługi niespecjalistyczne (pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opieka higieniczna, zalecona przez lekarza pielęgnacja, zapewnienie kontaktów z otoczeniem) i specjalistyczne, dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności⁷⁸⁸. Na liście świadczeń pomocy społecznej figurują też, oprócz domów pomocy społecznej, rodzinne domy pomocy⁷⁸⁹ i jednostki dziennego pobytu (ośrodki wsparcia)⁷⁹⁰.

Udzielanie tego rodzaju świadczeń należy do zadań własnych gmin, które w części lub całości powinny pokrywać ich koszty. W założeniu taka decentralizacja ma pozwolić na optymalne dopasowanie usług do możliwości i potrzeb członków poszczególnych społeczności lokalnych. Ponieważ jednak budżety samorządów drenowane są coraz mocniej przez niedostateczne finansowanie z budżetu centralnego zadań przekazywanych im ustawami, trudno jest rozwijać usługi oferowane emerytom, mimo bardzo szybko rosnącego zapotrzebowania.

Brak dostatecznego finansowania niszczy więc politykę senioralną w zarodku. Najgorzej pod tym względem sytuacja wygląda na wsi, a działania rządu mające na ten problem oddziaływać są niezwykle powierzchowne. W roku 2018 Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej udostępniło najmniejszym gminom kilkadziesiąt milionów złotych na program „Opieka 75+” dotujący w 50% koszty świadczeń realizowanych przez gminy. Tak jednak zakreślono jego wymogi (gminy do 20 tys. mieszkańców oraz zatrudniające opiekunki środowiskowe na etacie), że w pierwszym roku jego trwania chętnych na skorzystanie z niego prawie nie było. W kolejnym – 2019 – kryteria nieco poluzowano, dopuszczając gminy do 60 tys. mieszkańców, z możliwością zlecenia realizacji zadań usługodawcom zewnętrznym. Jednak i tym razem bez większych efektów: znów na program wydano śmiesznie małą kwotę niecałych 10 mln zł. Później zainteresowanie gmin programem nieco wzrosło, co doprowadziło do zwiększenia wydatków na niego do poziomu 38 mln zł w roku 2022⁷⁹¹. Wciąż jednak był to budżet niemal symboliczny, świadczący o bardzo małym zainteresowaniu mniejszych samorządów.

Podobnie niskie budżety mają dwa pokrewne do „Opieki 75+” programy na lata 2021–2025 – „Aktywni+” oraz „Senior+”. Łącznie oferują gminom jedynie około 100 mln zł rocznie na działania i inicjatywy aktywizujące seniorów społecznie, ruchowo i edukacyjnie⁷⁹². Jak na wiosnę 2021 r. z dumą donosili autorzy programu PiS, wysiłek finansowy samorządów powiązany z tym dofinansowaniem pozwolił na dziewięciokrotne zwiększenie między rokiem 2015 a 2020 liczby miejsc w domach i klubach seniora (z 2652 miejsc w roku 2015 do 23 379 w roku 2020)⁷⁹³. Jednak – biorąc pod uwagę,

że na koniec roku 2021 w Polsce było 2,69 mln seniorów (osób w wieku 75 lat i więcej)⁷⁹⁴ – liczba ta była i jest śladowa. Na miejsce w domu lub klubie seniora liczyć może mniej niż jeden na stu uprawnionych.

Z analogicznych powodów, gdy w Krajowym Planie Odbudowy rząd podkreślał, że na koniec roku 2019 w całej Polsce było 31 tys. miejsc dla seniorów w 830 środowiskowych domach samopomocy oferujących im opiekę długoterminową i że w ciągu wcześniejszych pięciu lat liczba jednostek wzrosła o 70, a liczba miejsc o 3,3 tys.⁷⁹⁵, w istocie przyznawał się do porażki polityki senioralnej. Widać to bardzo wyraźnie, jeśli weźmie się pod uwagę, że na koniec roku 2022 żyło w Polsce już 1,62 mln osób w najbardziej wymagającej opiece długoterminowej kategorii wiekowej 80+⁷⁹⁶. Aby zaspokoić szybko rosące zapotrzebowanie, miejsc w tego rodzaju placówkach musiałyby przybywać dużo szybciej.

Jeszcze wyraźniej brak kompleksowej, racjonalnej i nowoczesnej polityki senioralnej obrazuje sytuacja najbardziej skomplikowanych usług opiekuńczych, tych świadczonych całodobowo. Tradycyjnie świadczone są one w domach pomocy społecznej (DPS), do których prowadzenia zobowiązano samorządy. Ta forma opieki jest jednak nie tylko najmniej przyjazna dla pensjonariuszy, ale też najbardziej kosztowna. Przy niskich świadczeniach konieczność pokrycia do 70% kosztów pobytu przez samych seniorów lub ich rodziny, jak to przewidują przepisy⁷⁹⁷, często stanowi poważny problem. Dla niedofinansowanych gmin kłopotem natomiast niejednokrotnie jest pokrycie pozostałej części kosztów.

W braku ekonomicznie efektywnych usług opieki nad seniorami spodziewać się też można nasilenia zainteresowania długotrwałą opieką w publicznych placówkach służby zdrowia: zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych (ZPO) i zakładach opiekuńczo-leczniczych (ZOL). Jedne i drugie udzielają całodobowych świadczeń zdrowotnych, przy czym ZPO „obejmuje swoim zakresem pielęgnację, opiekę i rehabilitację osób niewymagających hospitalizacji, oraz zapewnia im kontynuację leczenia farmakologicznego, pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia, a także prowadzi edukację zdrowotną tych osób i członków ich rodzin”⁷⁹⁸. ZOL z kolei „udziela całodobowych świadczeń zdrowotnych, które obejmują pielęgnację i rehabilitację osób niewymagających hospitalizacji, oraz zapewnia im produkty lecznicze oraz wyroby medyczne, [...] pomieszczenie i wyżywienie odpowiednie do stanu zdrowia, a także opiekę w czasie organizowanych zajęć kulturalno-rekreacyjnych”⁷⁹⁹. Senior otrzymuje tam więc to, na czym na ogół zależy mu najbardziej, czyli wszechstronną opiekę, w tym medyczną. Obowiązany jest co prawda pokryć koszt wyżywienia i zakwaterowania (choć nie leczenia), ale te z reguły są niższe niż opłata za pobyt w DPS, mimo że w placówce służby zdrowia można liczyć na dużo lepszą i bardziej kompleksową opiekę⁸⁰⁰.

Stanowi to obciążenie dla NFZ, który finansuje całą resztę kosztów związanych z pobytem pacjentów w tych placówkach. A ponieważ tańsze formy opieki, np. domy dziennego pobytu, dostępne są w bardzo małej skali, do ZPO i ZOL często trafiają osoby, które mają największe szczęście, a nie te najbardziej potrzebujące. Odgrywa to dużą rolę w sytuacji głębokiego niedoboru w Polsce tzw. łóżek długoterminowych (w roku 2021 Polsce było ich 11 na tysiąc osób od 65. roku życia, podczas gdy w Czechach – 35, a na Węgrzech – 43)⁸⁰¹. W konsekwencji miejsca w ZPO i ZOL zajmowane są bardzo często przez osoby, dla których właściwa byłaby prostsza (i tańsza) forma opieki, a te rzeczywiście potrzebujące dostępu do tych zakładów trafiają – z braku miejsc – na jeszcze droższe w utrzymaniu szpitalne oddziały internistyczne. Żle działając, cały system daje seniorom mało, mimo to generując wysokie koszty.

Nagi król polityki rodzinnej

Odwrócenie niekorzystnych trendów demograficznych pozwoliłoby myśleć z większym optymizmem o przyszłości polskiego społeczeństwa i wydolności pomocy społecznej. Temu miał służyć program świadczeń wychowawczych „Rodzina 500+”, który przyczynił się do wzrostu liczby narodzin w latach 2016 i 2017 – z 369 tys. w roku 2015 do 402 tys. dwa lata później. Taki przyrost naturalny był wciąż na poziomie dużo niższym niż w szczycie wyżu demograficznego lat 80., kiedy – w roku 1983 – urodziło się 723 tys. dzieci. Mimo to, jeśli byłby to początek nasilającego się pozytywnego trendu, zmiana ta nakazywałaby uznać wyższość polityki rodzinnej „dobrej zmiany”.

Szybko jednak nastąpił nie tyle powrót do trendu sprzed wprowadzenia tego świadczenia, co dalsze jego pogorszenie. O ile w roku 2018 urodziło się 388 tys. dzieci, cztery lata później liczba ta spadła do jedynie 305 tys. Sytuacja demograficzna Polski jest więc wyraźnie gorsza, niż była jeszcze w roku 2015, kiedy urodziło się 355 tys. dzieci. Tylko w niewielkim stopniu statystyki te mógł poprawić wzrost liczby dzieci obcokrajowców urodzonych w Polsce (z 5,1 tys. w roku 2018 do 14,6 tys. cztery lata później).

Jak wskazują socjologowie, demograficzne rezultaty programu „500+” są słabsze niż interwencje pronatalistyczne w innych państwach, przy relatywnie wysokich kosztach (prawie 1,4 mln zł w przeliczeniu na jedno urodzenie przed rokiem 2022), a już w połowie 2019 r, czyli w momencie rozszerzenia świadczeń na pierwsze dzieci, program nie wykazywał żadnego wpływu na liczbę narodzin⁸⁰². Wszystko to potwierdza obawy wyrażane jeszcze zanim pojawiło się to świadczenie: zapomoga warunkowana posiadaniem potomstwa może przyspieszyć decyzję o powiększeniu

rodziny przez te pary, które już wcześniej brały to pod uwagę. Trudno jednak spodziewać się, że uda się zasiłkiem – jak by go nie nazywać – przekonać statystycznie znaczącą grupę kobiet do całkowitej zmiany priorytetów dotyczących liczby potomstwa. Czynniki ekonomiczne jest przecież tylko jednym z wielu wpływających na te priorytety, a nawet pod tym jednym względem świadczenia takie jak „500+” rozwiązują wyłącznie część problemów, zmniejszając się zresztą w przypadku sporadycznej, nieprzewidywalnej ich waloryzacji i wzrostu inflacji.

Wątpliwości związane ze świadczeniem wychowawczym traktowanym jako główne narzędzie polityki rodzinnej biorą się nie tylko z niezdolności do realizacji stawianego przed nim celu, czyli zwiększenia liczby narodzin, przy dużych kosztach fiskalnych. W gospodarce opartej na taniej sile roboczej, niedającej dużej grupie kobiet stabilności zatrudnienia, satysfakcjonujących zarobków, elastyczności w organizacji czasu pracy i szerokiego instytucjonalnego wsparcia w wychowaniu małych dzieci, świadczenie z tytułu posiadania dziecka zwiększa pokusę dezaktywizacji zawodowej.

Skala tego problemu stanowi przedmiot sporów ekspertów. Ci związani z rządami szacowali, że w pierwszym okresie wypłaty „500+” 24–30 tys. kobiet zostało wypchniętych z rynku pracy⁸⁰³, natomiast bliżsi opozycji rok później wyliczali wielkość tej grupy na 100 tys.⁸⁰⁴. Ostatecznie jednak najważniejsze jest nie to, czy chodzi o 20, 60, czy 100 tys. osób, lecz o to, że dobrze działająca polityka rodzinna nie powinna być oparta w jakimkolwiek zakresie na instrumentach dezaktywizujących zawodowo. Inna generuje stratę zarówno dla jej beneficjentów, jak i reszty społeczeństwa. Gdy utrata realnej wartości otrzymywanych świadczeń nasuwa kobietom wcześniej rezygnującym z odpłatnego zajęcia myśl o powrocie do pracy, lata spędzone w roli gospodyń domowych rzucają się cieniem na wcześniej uzyskane kwalifikacje i doświadczenie. Przekładają się na niższe wynagrodzenia i groszowe emerytury. Wynikiem krótkowzrocznej polityki rodzinnej jest większa skala trudnych sytuacji życiowych, którym polityka ta powinna przeciwdziałać.

Nawet jeśli program „500+” nie zwiększył liczby rodzących się dzieci i faktycznie wyeliminował z rynku kilkadziesiąt tysięcy kobiet, nieco zredukował obszary biedy, zasilając budżety domowe rodzin najbardziej wymagających pomocy. W tym stwierdzeniu szczególne znaczenie odgrywa jednak słowo „nieco”. Przynajmniej od momentu wejścia Polski do UE aż do roku 2018 rozwarstwienie polskich dochodów – mierzone tzw. współczynnikiem Giniego – stale spadało (między rokiem 2005 a 2018 uległo redukcji o 22%), choć program „500+” wprowadzono dopiero na wiosnę 2016 r.

Co jednak jeszcze bardziej znamienne, rozwarstwienie to wzrosło w roku 2019 w porównaniu z rokiem wcześniejszym, kiedy program „500+” został rozszerzony na pierwsze dziecko⁸⁰⁵. I nie ma w tym nic dziwnego. Latem 2019 r. również najbogatsze

rodziny z jednym dzieckiem zyskały prawo do świadczeń wychowawczych. Jak podliczył wówczas think tank CenEA, do 20% najlepiej sytuowanych rodzin trafiło 30% wartości tak poszerzonego programu, natomiast do 20% najuboższych – jedynie 4%⁸⁰⁶. Konsekwencją musiał stać się wzrost nierówności.

Choć rozwarstwienie dochodowe wzrosło, między rokiem 2015 i 2021 doszło do redukcji ubóstwa ekonomicznego – tak skrajnego (spadek z 6,5% populacji w roku 2015 do 4,7% w roku 2022), jak i relatywnego (spadek z 15,5% do 11,8%). Ta korzystna zmiana dokonała się jednak głównie między rokiem 2015 a 2017⁸⁰⁷. W kolejnych latach wskaźnik ubóstwa skrajnego, czyli procent osób w gospodarstwach poniżej minimum egzystencji, w istocie nieznacznie wzrósł (z 4,2 w 2017 r. do 4,7 w 2022 r.).

Mimo tych paradoksów co innego stanowi największą słabość polskiej polityki rodzinnej. Nawet jeśli w jej wyniku dochodzi do pewnej redukcji sfery ubóstwa, polityka ta nie ma ambicji zapewnienia dzieciom z ubogich rodzin życiowego startu porównywalnego z rówieśnikami z rodzin bardziej zasobnych finansowo. Konserwując relacje społeczne, skazuje większość dzieci z ubogich rodzin na życie w biedzie po osiągnięciu dorosłości.

Dużą rolę do odegrania w stworzeniu warunków do mobilności społecznej mają instytucje zapewniające opiekę i wychowanie młodszym dzieciom. W Polsce są one jednak mocno niedoinwestowane, ponieważ koszty zwiększenia ich zasięgu i wydolności w zbyt dużej mierze przerzucone zostały na gminy.

Wychowaniu przedszkolnemu mogą podlegać już dwuipółlatki⁸⁰⁸. Od wtedy do początku września roku, w którym dziecko kończy sześć lat, ma prawo do zinstytucjonalizowanej opieki, a przez kolejny rok – w zerówce – taki obowiązek⁸⁰⁹. Na sześciolatki gminy otrzymują finansowanie w ramach subwencji oświatowej, a na młodsze dzieci – dotacje.

Choć już kwoty subwencji oświatowej są wyraźnie niższe niż koszty ponoszone przez gminy, o czym szerzej mowa będzie w kolejnym rozdziale, na jednego przedszkolaka poniżej 6. roku życia rząd przeznacza jeszcze mniej (w roku 2023 tzw. standard A, czyli wyjściowa kwota na jednego ucznia w algorytmie podziału subwencji oświatowej, jest 4,3 razy wyższa niż dotacja na jednego przedszkolaka poniżej 6. roku życia). Co więcej, przez pięć lat między rokiem 2018 a 2023 dotacja, jaką ze Skarbu Państwa otrzymują gminy na finansowanie wychowania przedszkolnego, zwiększyła się jedynie o 30%, z 1,35 mld zł do 1,75 mld zł⁸¹⁰. Wzrosła więc mniej niż koszty. Jak w maju 2022 r. Związek Gmin Wiejskich RP skwitował ten stan rzeczy: „od kilku lat obserwujemy dużo szybszy przyrost wydatków oświatowych w porównaniu do niedostatecznego wzrostu subwencji i dotacji przekazywanych z budżetu państwa. Najbardziej jaskrawym tego przykładem jest symboliczna, bo

blisko 10-krotnie niższa dotacja na dzieci 3-5-letnie w przedszkolach w porównaniu do rzeczywistych kosztów utrzymania oddziałów przedszkolnych⁸¹¹.

Spodziewać by się można, że niewystarczające dotowanie przedszkoli przez rząd powinno negatywnie odbijać się na liczbie miejsc dostępnych w tych placówkach. Jest jednak inaczej – w roku szkolnym 2021/2022 już 93% dzieci w wieku 3–6 lat korzystało z opieki przedszkolnej⁸¹². Odsetek ten co prawda był wyraźnie wyższy dla sześciolatków (97,1%) niż trzylatków (79,5%)⁸¹³, a prawie jedną trzecią miejsc w przedszkolach zapewniały podmioty prywatne⁸¹⁴, jednak ostatecznie ważniejsze jest co innego: rozwój sieci przedszkolnej to głównie wynik wysiłku finansowego i organizacyjnego władz samorządowych, które dzięki temu ułatwiają kobietom uczestnictwo w rynku pracy. Otrzymując dużo niższą dotację na przedszkolaków, niż wynosi koszt opieki nad nimi, i nie mogąc zwiększyć opłat pobieranych od rodziców, od kilku lat znajdujących się na niewaloryzowanym maksymalnym poziomie złotówki za godzinę powyżej pięciu bezpłatnych godzin⁸¹⁵, gminy zmuszone są co roku zwiększać strumień środków własnych kierowanych na ten rodzaj działalności. Skutkiem ubocznym niedoinwestowania przedszkoli przez państwo są też gorszej jakości zajęcia i zamykanie – zwłaszcza na wsiach – przedszkoli latem.

Choć wsparcie przez rząd przedszkoli pozostawia dużo do życzenia, o wiele bardziej kuleje pomoc rodzicom w opiece nad najmłodszymi dziećmi, do 3 lat. Rodzi to u nich dylematy, co zrobić z pociechą po okresie 52 tygodni urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego.

Rozwiązaniem z czasów „dobrej zmiany” miały być kolejne zapomogi od państwa. Od roku 2022 do świadczenia wychowawczego dodano kolejne dwie. Pierwsza to rodzinny kapitał opiekuńczy, czyli wynoszący łącznie 12 000 zł i płatny w ratach po 500 zł lub 1000 zł miesięcznie zasiłek na drugie i kolejne dziecko w wieku 13 do 36 miesięcy. Druga to wynoszące 400 zł miesięcznie dofinansowanie opłaty za pobyt dziecka w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna⁸¹⁶.

Po pierwsze jednak świadczenia te wykluczają się wzajemnie, ponieważ rodzice, decydując się na rodzinny kapitał opiekuńczy, nie mają przez czas jego otrzymywania prawa do dofinansowania opłaty za pobyt dziecka w placówce. A po drugie, możliwość wydatkowania nowych zapomóg na zinstytucjonalizowaną opiekę nad dzieckiem w wieku od 1 do 3 lat jest ograniczona niedoborem odpowiednich miejsc. Na koniec 2021 r. w żłobkach, klubach dziecięcych oraz w opiece (legalnie zatrudnionych) niani i dziennych opiekunów znajdowało się jedynie 28,8% dzieci w wieku od 1 do 3 lat⁸¹⁷. W tym samym roku na jedno dziecko w wieku od 1 do 2 lat w żłobku, klubie dziecięcym i u dziennego opiekuna przypadała trójka nieobjętych żadną opieką instytucjonalną⁸¹⁸.

Na wsiach i w małych miejscowościach sytuacja wygląda szczególnie źle. Oczekiwanie społeczne, by władze lokalne zapewniły opiekę nad najmłodszymi dziećmi, są tam mniejsze niż w miastach. Nie motywuje to lokalnych włodarzy do zwiększania nakładów na ten cel, który nie stanowi też zadania własnego gmin. Do tego dużo uboższa niż w dużych miastach jest oferta prywatna. W wielu więc przypadkach najzwyczajniej nie ma tam jak wykorzystać 400 zł państwowej dopłaty do instytucjonalnej opieki nad dzieckiem. Korzystający z kapitału opiekuńczego mogą co prawda wydać uzyskane środki na zatrudnienie (legalne lub nie) opiekunki albo wzmocnić w ten sposób swój budżet domowy, gdy rocznym dzieckiem opiekuje się matka lub babcia. Ale z pewnością nie ułatwia się w ten sposób matkom udziału w rynku pracy. Dezaktywizująco może też wpłynąć na nie podnoszenie wysokości „500+” lub wprowadzanie nowych zapomóg o analogicznej funkcji.

Świadczenia wychowawcze, dofinansowanie pobytu dziecka w żłobku i rodzinny kapitał opiekuńczy wspierają więc rynek opieki nad małymi dziećmi głównie w dużych aglomeracjach, gdzie dynamicznie rozwijają się placówki komercyjne, a gminy starają się dodatkowo dotować tę aktywność. Natomiast w mniejszych miejscowościach, gdzie dostęp do zinstytucjonalizowanej opieki pozostaje bardzo ograniczony, „500+” (a tym bardziej „800+”) oraz kapitał opiekuńczy sprzyjają niskiej aktywności zawodowej matek, utrwalając biedę i zacofanie oraz pogłębiając kulturę i gospodarczą przepaść między aglomeracjami a resztą kraju.

Społeczności lokalne dostrzegają ten problem i dążą do poszerzenia bazy placówek opieki nad dziećmi, aby mu przeciwdziałać. Na koniec roku 2021, kiedy liczba miejsc zinstytucjonalizowanej opieki nad najmłodszymi dziećmi wyniosła 205 tys., gminy zgłosiły zapotrzebowanie na dodatkowe prawie 71 tys. miejsc⁸¹⁹. Tylko na przestrzeni lat 2020 i 2021 zapotrzebowanie to wzrosło aż o 10 tys. miejsc⁸²⁰. Tymczasem rządowe dotacje pozostawały niemal śladowe: w roku 2021 za pośrednictwem programu „Maluch+” rząd wydał na ten cel jedynie 330,2 mln zł – ponad trzykrotnie mniej niż jednostki samorządu terytorialnego (1,1 mld zł)⁸²¹.

Krytykowany za niedostateczne finansowanie, rządzący zdecydowali się na jego zwiększenie. Rząd zadeklarował łącznie 5,5 mld zł wsparcia na program „Maluch+” w latach 2022–2029, czyli średnio 786 mln zł rocznie. W nierealnym scenariuszu stabilizacji kosztów oznaczałoby to zwiększenie udziału władzy centralnej w ich pokryciu z wcześniejszej około jednej czwartej do nieco ponad połowy. Ponieważ jednak koszty z pewnością będą rosły, przy niezmiennym łącznym budżecie centralnym z roku na rok topnieć musi jego udział w wydatkach. Tym samym bez dalszego wzrostu nakładów centralnych już w połowie dekady znów zdecydowana większość kosztów tej działalności spocznie na samorządzie terytorialnym. A i ten

scenariusz może okazać się nadmiernie optymistyczny, ponieważ finansowanie nowej edycji programu „Maluch+” ma pochodzić ze środków UE, przede wszystkim wciąż nieuruchomionego KPO.

To jednak nie opieka nad dziećmi do lat 3 stanowi najślabsze ogniwo polskiej polityki rodzinnej, lecz pomoc tym z rozbitych rodzin. A takich jest w Polsce bardzo dużo, ponieważ na dwa i pół małżeństwa przypada jeden rozwód (w roku 2022 miało miejsce 60 tys. rozwodów, przy 156 tys. zawartych związkach małżeńskich)⁸²². Szacuje się, że w niepełnych rodzinach żyje aż milion małych dzieci.

Po rozwodzie duża część ojców nie poczuwa się do obowiązku zapewnienia dzieciom należnych im alimentów. Pracują na czarno, często zmieniają rachunki bankowe, tworzą spółki, w których lokują majątek, a także przepisują go na inne osoby. Podsumowaniem braku skrupułów alimentarzy może być ich zachowanie podczas pandemii. Jak ujął to jeden z komorników, „gdy tylko pojawiła się epidemia, jako pierwsi z pismami, że nie są w stanie płacić należności z powodu COVID-19, zaczęli się zgłaszać nie właściciele małych firm czy fryzjerzy, lecz właśnie dłużnicy alimentacyjni”⁸²³. Później sytuacja nie zmieniła się na lepsze. Jak w sierpniu 2022 r. podsumowali ją eksperci BIG InfoMonitor, „w związku z inflacją, także co drugi rodzic wskazuje, że doświadczył dodatkowych trudności w ściąganiu alimentów. [...] Z powodu braku alimentów, niemal 40 proc. osób nie będzie stać na opłacenie dzieciom jakichkolwiek zajęć dodatkowych wspierających ich rozwój i edukację w nadchodzącym nowym roku szkolnym”⁸²⁴.

Aby pomóc tej grupie, kilkanaście lat temu zobowiązano gminy do prowadzenia funduszy alimentacyjnych zasilanych przez Skarb Państwa dotacjami celowymi⁸²⁵. W przypadku bezskuteczności egzekucji komorniczej względem alimentarza uprawnione dziecko powinno uzyskać wsparcie z tego funduszu. Wypłacając je, gmina ma obowiązek podjąć egzekucję względem dłużnika alimentacyjnego, z prawem do zatrzymania 40% odzyskanych w ten sposób kwot (ich reszta wraca do Skarbu Państwa)⁸²⁶. Powinno to ułatwić dochodzenie alimentów, ponieważ uchylający się od nich mieliby naprzeciwko siebie nie psychicznie rozbity osobę, tylko finansowo motywowaną do działania władzę publiczną.

Paradoksalnie jednak, choć w ostatnich latach szybko rosła łączna kwota niezapłaconych alimentów, dynamicznie spadała liczba świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego. Między rokiem 2015 a 2022 ta druga zmalała z 323 tys. do 207 tys.⁸²⁷ Pierwszym powodem tego stanu rzeczy jest brak waloryzacji maksymalnej kwoty wypłacanej z tego funduszu. Kiedy tworząca go ustawa była uchwalana w roku 2007, kwota ta – 500 zł miesięcznie⁸²⁸ – stanowiła dość istotne uzupełnienie budżetu domowego. Kilkanaście lat później jej wysokość pozostała taka sama, choć realna

wartość bardzo się zmniejszyła. Przynajmniej jednak spadek liczby dzieci korzystających z funduszu alimentacyjnego wynika z niskiej waloryzacji kryterium dochodowego warunkującego prawo do wypłat. Wzrosło ono między rokiem 2008 a 2023 zaledwie z 725 zł do 1209 zł na osobę w rodzinie, mimo że płaca minimalna zwiększyła się w tym czasie więcej niż trzykrotnie: z 1126 zł brutto w roku 2008 do 3600 zł od lipca 2023 r. Ponieważ osoba zarabiająca pod koniec roku 2023 płacę minimalną otrzyma „na rękę” 2784 zł, samotnie wychowująca jedno dziecko i utrzymująca się z takiego właśnie wynagrodzenia matka przekroczy kryterium dochodowe o 366 zł, co spowoduje, że – na skutek obowiązującej tu zasady „złotówka za złotówkę” – będzie miała prawo do 134 zł miesięcznie z funduszu alimentacyjnego. Żadnemu dziecku nie sposób zapewnić w ten sposób lepszej przyszłości.

Po roku 2015 preferowanym przez rząd sposobem na problemy z alimentacjami było nie zwiększenie dostępności funduszu alimentacyjnego, lecz zaostrzenie sankcji karnych względem osób niełożących na swoje dzieci. Po pierwsze, w roku 2017 zmieniono definicję przestępstwa niealimentacji, aby już po trzech miesiącach uchylania się od tego obowiązku możliwe było pociągnięcie zobowiązanego do odpowiedzialności karnej⁸²⁹. Rok później uchwalono ustawę pozwalającą m.in. zajmować na potrzeby alimentów diety przysługujące z tytułu podróży służbowych, zatrudniać uchylających się od alimentów w pierwszej kolejności przy robotach publicznych, nakładać grzywny na zatrudniających ich na czarno pracodawców i przekazywać komornikom przez ZUS informacje na temat zalegających z alimentami⁸³⁰.

Zmiany te zbiegły się w czasie ze wzrostem odsetka świadczeń z funduszu alimentacyjnego, które następnie zostały wyegzekwowane od dłużników alimentacyjnych: z 13% w roku 2015 do 50% sześć lat później⁸³¹. Ministerstwo Sprawiedliwości uznało to za swój wielki sukces. Jak już na początku roku 2019 stwierdził minister Ziobro: „zmiany w prawie karnym dotyczące egzekwowania obowiązku alimentacyjnego [...] przyniosły [...] rewelacyjne rezultaty”⁸³².

Jest jednak inaczej. Badanie z roku 2020 ujawniło, że – z powodów polityki rządu w praktyce prowadzącej do marginalizacji funduszu alimentacyjnego – świadczenia z niego otrzymywało jedynie 28% uprawnionych⁸³³. Jak w raporcie z marca 2022 r. zauważyli kontrolerzy NIK, w latach 2017–2020 poziom należności alimentacyjnych „nadal ulegał corocznemu zwiększeniu o około 700–800 mln zł. Mimo że w tym okresie od dłużników alimentacyjnych wyegzekwowano 1,7 mld zł, to jednak działania podejmowane wobec takich osób nie zapobiegły systematycznemu wzrostowi należności z tytułu wypłaconych świadczeń (średniorocznie o 6,8%)”⁸³⁴. W drugiej połowie roku 2022 w rejestrze BIG InfoMonitor znajdowało się prawie 270 tys. dłużników alimentacyjnych, zalegających względem dzieci z płatnościami na olbrzymią kwotę

łącznie 11,8 mld zł⁸³⁵. Na koniec marca 2023 r. wzrosła ona jeszcze bardziej, do 14,3 mld zł⁸³⁶. Podczas więc gdy rządzący tkwili w przekonaniu o „rewelacyjnych rezultatach” swoich działań, setki tysięcy dzieci były pozbawione zasądzonych im alimentów, a wartość długów alimentacyjnych przebijała kolejne astronomiczne poziomy.

Prawidłowo nie działa też jeszcze kilka lat temu główny instrument pomocy rodzinom, czyli zasiłki rodzinne. W roku 2023 ten podstawowy wynosi od 95 do 135 zł miesięcznie na dziecko, w zależności od jego wieku⁸³⁷. Samotnie wychowujący mogą też liczyć na dodatek, w wysokości 193 zł (nie więcej niż łącznie 386 zł przy większej liczbie dzieci), a rodziny wielodzietne uprawnione są do otrzymania dodatkowych 95 zł miesięcznie na trzecią i następną pociechę⁸³⁸. Ale przy kryterium dochodowym 674 zł na osobę rodzic samotnie wychowujący dwójkę dzieci i (legalnie) zarabiający płacę minimalną jest całkowicie pozbawiony dostępu do tych świadczeń, których niewaloryzowana wysokość staje się zresztą coraz bardziej symboliczna.

W konsekwencji szybko spadają nakłady na ten cel (z 2,7 mld zł w roku 2019 do 2 mld zł dwa lata później)⁸³⁹. Maleje też liczba otrzymujących pomoc. Przy kryterium dochodowym w okolicach minimum egzystencji bardziej dziwić może jednak to, że mimo wszystko liczba beneficjentów pozostaje znaczna: w roku 2021 dochód na poziomie nie wyższym niż 400 zł na członka rodziny wykazało aż 349 tys. rodzin, a zasiłki rodzinne – w wysokości pełnej lub ograniczonej regułą „złotówka za złotówkę” wypłacono na 1,46 mln dzieci⁸⁴⁰. W praktyce więc świadczenia te stały się instrumentem wsparcia dla zarabiających przynajmniej część wynagrodzenia w szarej strefie, potwierdzając zarzuty od lat formułowane pod ich adresem przez ekonomicznych liberałów.

Pełna jeszcze innych paradoksów jest polityka państwa względem dzieci, którymi rodzice z różnych powodów w ogóle się nie zajmują. W roku 2011 uchwalono ustawę mającą podwyższyć standardy opieki państwa nad tą szczególnie jej potrzebującą grupą⁸⁴¹. Znalazł się w niej m.in. wymóg, aby od roku 2020 w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (czyli domach dziecka „starego typu”) przebywały – poza specyficznymi ośrodkami specjalistyczno-terapeutycznymi – jedynie dzieci mające więcej niż dziesięć lat⁸⁴². Opiekę nad pozostałymi miały w pełni przejąć rodziny zastępcze, w których utrzymanie nie tylko jest kilkukrotnie tańsze niż w jednostkach zinstytucjonalizowanych (w roku 2021 koszt ten wyniósł w rodzinie zastępczej – zawodowej i niezawodowej – 1649 zł miesięcznie na dziecko, natomiast w placówce socjalizacyjnej – aż 6011 zł)⁸⁴³, ale które też tworzą bardziej naturalne środowisko wychowawcze.

Jedynie w roku 2021 do placówek innego typu niż rodzinnego trafiło 1813 dzieci poniżej 10. roku życia⁸⁴⁴, mimo że już rok wcześniej nie powinno ich w nich być. W opiekuńczo-wychowawczych nadal przebywało wówczas 1151 dzieci poniżej

7. roku życia⁸⁴⁵. Spośród nich 372 przypadki usprawiedliwiano brakiem miejsc w pieczy zastępczej⁸⁴⁶, choć jednocześnie duża liczba miejsc pozostaje wolna (w połowie roku 2022 wyniosła około 800)⁸⁴⁷. Z jednej więc strony dużej grupie najmłodszych pozbawionych opieki rodzicielskiej można było zapewnić najkorzystniejszą dla nich formę wychowania poza rodziną biologiczną, a z drugiej źle działający system nie pozwalał skorzystać z tej możliwości. Współgra z tym kolejny niekorzystny trend: spada liczba rodzin zastępczych (o ile w roku 2015 było ich 38,8 tys., sześć lat później liczba ta zmniejszyła się do 36,9 tys.)⁸⁴⁸. Najbardziej proces ten jest widoczny w grupie zastępczych rodzin spokrewnionych i niezawodowych – czyli tych najlepszych dla zapewnienia warunków zbliżonych do rodziny naturalnej.

Jesienią 2022 r. uchwalono ustawę⁸⁴⁹ mającą wyeliminować kilka przyczyn tych niekorzystnych zjawisk. Dała ona sędziemu decydującemu o opiece nad dzieckiem możliwość uzyskania – za pośrednictwem systemu informatycznego – łatwego dostępu do wiedzy, w których powiatach kraju znajdują się wolne rodziny zastępcze⁸⁵⁰. Ograniczyła prawo starostów do odmowy udzielenia zgody na objęcie pieczą dzieci z innych powiatów⁸⁵¹ i zawężyła możliwość tworzenia placówek zinstytucjonalizowanych⁸⁵². W lutym 2023 r. z 2000 zł do 4100 zł miesięcznie na dziecko zwiększono wysokość minimalnego wynagrodzenia rodziny zastępczej zawodowej oraz rodzinnego domu dziecka, wiążąc jego przyszłą waloryzację z poziomem inflacji⁸⁵³.

Żadna z tych zmian nie jest jednak w stanie zwiększyć liczby zastępczych rodzin spokrewnionych i niezawodowych. O ile rodziny zawodowe mogą liczyć zarówno na wspomniane wynagrodzenie, jak i (wynoszące od czerwca 2023 r. 1361 zł miesięcznie)⁸⁵⁴ świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, spokrewnione otrzymują jedynie – poza standardowym świadczeniem wychowawczym – finansowanie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka, którego wysokość pozostaje wyraźnie niższa niż w przypadku pozostałych form rodzinnej pieczy zastępczej (889 zł miesięcznie). Powiaty, ustawowo odpowiedzialne za organizację pieczy, mogą co prawda zwiększać tę kwotę, ale w warunkach niedofinansowania ich działalności często nie mają na to środków. Cierpią na tym najbardziej potrzebujący.

Niedoinwestowanie widoczne jest też w innym aspekcie systemu wsparcia najbardziej tego potrzebujących rodzin. Ustawa uchwalona w roku 2011 stworzyła kategorię asystentów rodziny, czyli osób mających kompleksowo i profesjonalnie wspierać przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych⁸⁵⁵. Torowała też drogę rodzinom wspierającym: osobom z bezpośredniego otoczenia dziecka pomagającym rodzicom biologicznym nieradzącym sobie z wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczych w opiece i wychowaniu, prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych⁸⁵⁶.

W praktyce, za sprawą braku niezbędnego finansowania, obydwie te instytucje stały się cieniem tego, czym powinny być. Liczba asystentów rodziny pozostaje zdecydowanie zbyt niska i spada – w roku 2016 było ich 3905, a pięć lat później 3786⁸⁵⁷. Choć osoby realizujące tę funkcję mają do odegrania bardzo ważną rolę w pomocy nieradzącym sobie rodzinom, to – jak podkreślono w raporcie NIK z końca roku 2019 – zmagają się (podobnie jak pracownicy socjalni) z bardzo niskimi płacami, brakiem możliwości rozwoju zawodowego, biurokracją, brakiem uznania i szacunku społecznego⁸⁵⁸.

Państwo przekazuje im coraz to nowe, trudne i odpowiedzialne zadania, jak poradnictwo i wsparcie rodziców dziecka, u którego w okresie prenatalnym lub podczas porodu zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo chorobę zagrażającą życiu⁸⁵⁹. Ustawą przyjętą w roku 2023 narzucono nawet obowiązek obecności asystenta rodziny na rozprawie z udziałem nieletniego oskarżonego⁸⁶⁰, mimo że nie ma to nic wspólnego z podstawową rolą tej grupy pracowników ośrodków pomocy społecznej.

A z drugiej strony rząd dokręca kurek z pieniędzmi. O ile jeszcze w roku 2016 centralne dofinansowanie tej instytucji wyniosło 59,9 mln zł, pięć lat później jego łączna wartość spadła do jedynie 12,8 mln zł⁸⁶¹. Do całkowitej zapaści nie doszło jedynie dzięki wyraźnie większemu niż wcześniej zaangażowaniu gmin (z 98 mln zł w roku 2019 do 170 mln zł w roku 2021). To dzięki niemu łączna wartość wydatków na ten cel zwiększyła się między rokiem 2019 a 2021⁸⁶². Jednak niekorzystna dla samorządów polityka finansowa rządu utrudnia im dalsze zwiększanie nakładów na ten cel. Podczas więc gdy władze centralne wydają dziesiątki miliardów złotych rocznie na różnego rodzaju zapomogi, marginalizują wysiłki kilku tysięcy osób, które mogłyby odegrać dużą rolę w niesieniu pomocy najbardziej jej potrzebującym.

To samo dotyczy rodzin wspierających. W roku 2021 było ich zaledwie 59 (o 45 mniej niż w roku 2019)⁸⁶³, czyli nie było niemal wcale. Po części wynika to z braku szerszej kampanii promującej ten rodzaj pomocy. Utrudnienie stanowi również możliwość ubiegania się osób w ten sposób wspierających innych o zwrot jedynie poniesionych kosztów, czyli czysto wolontariacki charakter tej instytucji. W procedowanym w roku 2018 projekcie jednej z ustaw zapisano co prawda uprawnienie wójtów do przyznawania rodzinom wspierającym wynagrodzenia⁸⁶⁴, jednak w warunkach zapaści finansowej wielu gmin i braku propozycji reguł dotyczących sposobów ustalania wysokości tego wynagrodzenia zmiana ta nie mogła odnieść istotnych pozytywnych skutków. Niewiele więc mogło jej zaszkodzić, że cała nowelizacja, której stanowiła część, utknęła w Sejmie.

Osoby z niepełnosprawnością zepchnięte na margines

Osoba z niepełnosprawnością to oczywiście ktoś, czyje zdrowie fizyczne lub psychiczne – a, co za tym idzie, również zdolność do pracy – uległo istotnemu trwałemu albo czasowemu pogorszeniu. W interesie społeczeństwa jest w pierwszej kolejności, aby taka osoba jak najszybciej odzyskała pełnosprawność, a gdyby to było niemożliwe – w drugiej kolejności – aby zyskała kwalifikacje pozwalające na minimalizację negatywnego wpływu niepełnosprawności na zdolność do pracy. Warto tę kwestię podkreślić, ponieważ postęp technologiczny w szybkim tempie poszerza spektrum zawodów niewymagających wysiłku fizycznego, bardziej dostępnych dla osób z niepełnosprawnością niż te istniejące kilka dekad temu. Dopiero w trzeciej kolejności, gdy rodzaj i stopień upośledzenia fizycznego lub psychicznego jest tak duży, że nie ma realnej możliwości wykonywania przez niepełnosprawnego jakiegokolwiek zawodu, pomoc powinna polegać na zapewnieniu godnego utrzymania i opieki ze środków publicznych.

Niektóre obowiązujące w Polsce rozwiązania systemowe wyraźnie nawiązują do takiego właśnie trzystopniowego modelu. Na przykład ustawa regulująca zasady przyznawania rent z FUS racjonalnie definiuje osobę niezdolną do pracy jako tę, która „nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu”⁸⁶⁵. Zgodnie z nią przy ocenie stopnia i przewidywanego okresu niezdolności do pracy pod uwagę brane mają być „możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji”, a także „możliwość wykonywania dotychczasowej pracy lub podjęcia innej pracy oraz celowość przekwalifikowania zawodowego”⁸⁶⁶. Podobnie orzecznicy KRUS powinni rozważyć celowość przekwalifikowania zawodowego „ze względu na trwałą całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym”⁸⁶⁷. W decyzjach zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności (coś jeszcze innego niż orzecznicy ZUS i KRUS) mają znaleźć się wskazania dotyczące odpowiedniego zatrudnienia uwzględniającego psychofizyczne możliwości danej osoby oraz szkoleń, jakie powinna przejść⁸⁶⁸.

Jednak ubiegający się o rentę lub status niepełnosprawnego nie są z zasady zainteresowani przekwalifikowaniem, tylko jakąś formą zapomogi. Z kolei lekarze orzecznicy zdają sobie z pewnością sprawę, że gdy przekwalifikowanie zawodowe realizowane przez urzędy pracy pozostaje fikcją, osoba z niepełnosprawnością rzadko może liczyć na znalezienie zajęcia, konkurując o nie z pełnosprawnymi. Brak powszechnych mechanizmów przekwalifikowania oferowanych przez państwo i zdejmujących ten ciężar z poszczególnych pracodawców skutkuje więc z reguły uznaniem za niezdolnych do pracy tych, którzy rokowałiby odzyskanie tej zdolności, gdyby dano im rzeczywistą szansę na przekwalifikowanie.

W takiej sytuacji nie może dziwić, że niewiele orzeczeń organów rentowych przewiduje rentę szkoleniową stwierdzającą celowość przekwalifikowania ze względu na niezdolność do pracy w dotychczasowym zawodzie. Nie powinna też zaskakiwać duża liczba rent z tytułu częściowej niezdolności do pracy, wynoszących od marca 2023 r. co najmniej 1191,33 zł brutto miesięcznie⁸⁶⁹ i przysługujących osobie, która „w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji”⁸⁷⁰. Dla jej uzyskania nie mają znaczenia kwalifikacje, jakie mogłaby ona nabyć, gdyby z powodzeniem przeszła proces przekwalifikowania, tylko te uzyskane wcześniej i tracące przydatność na skutek pogorszenia się stanu zdrowia. W ten sposób na garnuszek społeczeństwa przechodzą osoby, które w dobrze zorganizowanym systemie wciąż funkcjonowałyby na rynku pracy. Środki publiczne trafiają na zapomogi dla nich, zamiast na stworzenie nowoczesnego i rozwiniętego systemu rehabilitacji zdrowotnej i zawodowej. Integracja niepełnosprawnych z resztą społeczeństwa staje się pustym sloganem.

Negatywne tego konsekwencje są mniej widoczne przy niskim bezrobociu, gdy jednocześnie płaca minimalna rośnie szybciej niż renty. Wówczas niepełnosprawnym – mimo braku wsparcia ze strony państwa – łatwiej jest wyrwać się z pułapki dezaktywacji zawodowej. To na skutek tego w ostatnich latach szybko spadała liczba osób pobierających z FUS renty z tytułu niezdolności do pracy: między marcem 2015 r. a marcem 2023 r. zmniejszyła się ona o 43% (z 998,8 tys. do 565,8 tys.)⁸⁷¹.

Część osób z niepełnosprawnością nie pobiera rent z FUS z tytułu niezdolności do pracy, tylko rentę rodzinną, socjalną, wypłacaną przez KRUS, MSWiA lub MON, albo zasiłki z pomocy społecznej. Przytoczone właśnie statystyki ujawniają więc jedynie część zjawiska. Pełniejsze dane mówią, że na koniec IV kwartału 2022 r. było w Polsce 843 tys. osób w wieku powyżej 16 lat, które nie miały statusu emeryta, a jednocześnie nie uczestniczyły w rynku pracy z powodu choroby lub niepełnosprawności. Spośród nich 346 tys. legitymowało się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub równoważnym, czyli albo nie mogło pracować w ogóle, albo jedynie w warunkach pracy chronionej. Pozostałych 497 tys. osób jako powód nieposzukiwania pracy również wskazywało chorobę lub niepełnosprawność, mimo że legitymowało się orzeczeniem o jedynie umiarkowanej albo lekkiej niepełnosprawności⁸⁷². Tych prawie pół miliona ludzi pozostaje poza rynkiem pracy, na marginesie społeczeństwa, choć ich stopień niepełnosprawności nie wyklucza pracy zarobkowej, gdyby tylko przeszli odpowiednią rehabilitację lub przekwalifikowanie.

Niepełnosprawni nie tylko nie otrzymują szansy na aktywność zawodową, ale też z reguły nie są nią zainteresowani. Wyniki sondażu przeprowadzonego na zlecenie PFRON na wiosnę 2017 r. potwierdzają ten wniosek. Ujawnił on, że wśród „objętych

badaniem aż 84% przyznaje wprost, że nie poszukują aktywnie pracy. Wśród osób obecnie niepracujących motywacja do podjęcia zatrudnienia jest raczej niska. Aż 37% osób biernych zawodowo wprost deklaruje, że na pewno nie podjęłoby zaoferowanej im pracy, a kolejnych 15% raczej odrzuciłoby ofertę zatrudnienia. Całkowity brak gotowości do podjęcia zatrudnienia związany jest m.in. z charakterem ograniczeń sprawności. Podstawowym argumentem osób niegotowych do podjęcia zatrudnienia jest posiadanie orzeczenia o niezdolności do pracy. Tylko 12% badanych przyznaje, że nie chcą podjąć pracy ze względu na możliwość utraty świadczeń pieniężnych⁸⁷³.

Mimo więc, że praca stanowi najskuteczniejszy sposób integracji ze społeczeństwem oraz przywrócenia godności wynikającej z poczucia bycia potrzebnym, niepełnosprawni utożsamiają się z rolą wyznaczoną im przez konserwatywną politykę społeczną: inwalidów pozbawionych możliwości zarobkowania. Co z tym związane, nie widzą sensu uzyskania kwalifikacji zawodowych. Jak ujawniło to samo badanie z roku 2017, większość respondentów „nie kontynuowała nauki (87%) oraz nie brała udziału w szkoleniach lub kursach w ciągu ostatnich 5 lat (74%). Osoby z niepełnosprawnością również nie posiadały planów czy też chęci, by podjąć naukę w szkole lub na szkoleniu w ciągu najbliższych 12 miesięcy⁸⁷⁴. W wyniku źle działającej polityki społecznej zdecydowana większość przyjmuje pasywną rolę, jaką narzuca im system.

Ktoś może powiedzieć, że wniosek o spychającej na margines, dezaktywizującej naturze działań państwa wobec niepełnosprawnych to nadużycie. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) wydaje przecież co roku kilka miliardów złotych, głównie na dotacje do miejsc pracy. Wsparcie to uznano za konieczne, ponieważ w dużej grupie zawodów osoby z niepełnosprawnością są mniej wydajne niż pełnosprawni, a ich zatrudnienie wymaga specjalnych nakładów na przygotowanie stanowiska pracy. Zgodnie z bazowym mechanizmem rynku mniejszej wydajności i wyższym kosztem związanym z zatrudnieniem pracownika powinno odpowiadać niższe wynagrodzenie, co jednak demotywowałoby osoby z niepełnosprawnością do wchodzenia na rynek pracy. Koszty ich zatrudnienia dofinansowuje więc PFRON, kierując na ten cel środki ze składek tych pracodawców, którzy zostali uznani za radzących sobie szczególnie dobrze (ponad 25 pracowników), a jednocześnie nie osiągnęli wystarczająco wysokiego odsetka zatrudnionych niepełnosprawnych (6%).

Na dofinansowanie z PFRON wydano w 2022 r. 3,27 mld zł, dotując prawie 210 tys. etatów⁸⁷⁵. Pokrywało ono przede wszystkim określony ryczałtowo ubytek wydajności: w 2023 r. 2400 zł miesięcznie na pracownika o znacznym stopniu niepełnosprawności, 1350 zł w przypadku umiarkowanej niepełnosprawności i 500 zł, gdy jest ona lekka⁸⁷⁶. Zatrudnienie osób ze schorzeniem szczególnym wiąże się z kolejnymi

600 do 1200 zł dofinansowania miesięcznie, w zależności od stopnia niepełnosprawności. Samozatrudnionym refundowane są koszty składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Choć dotowanie wynagrodzeń stanowi główny rodzaj wsparcia PFRON, może ono pokryć również koszty przystosowania i wyposażenia stanowisk pracy oraz pomieszczeń, szkoleń i część kosztów zatrudnienia osób wspomagających.

Niska waloryzacja dopłat do wynagrodzeń powoduje, że spada ich realna wartość. Z kolei wprowadzone w roku 2022 podwyższenie kwoty wolnej od podatku PIT doprowadziło do wydrenowania zakładowych funduszy rehabilitacji osób niepełnosprawnych prowadzonych przez zakłady pracy chronionej, które w dużej mierze opierają się na zaliczkach na podatek dochodowy od osób fizycznych. Rząd więc po cichu wygasza dofinansowanie miejsc pracy niepełnosprawnych i zakłady pracy chronionej. Nie na tym jednak polega problem, ponieważ są to bardzo mało efektywne formy wsparcia. Większe zastrzeżenia budzić powinno to, że brakuje pomysłu, czym zastąpić niewydolny, kosztowny i coraz mniej opłacalny nawet dla pracodawców system oparty na subsydiowaniu zatrudnienia osób z niepełnosprawnością.

Tymczasem do lamusa odchodzi stereotyp inwalidy mogącego wykonywać jedynie najprostsze, powtarzalne zajęcia. Zdolność wielu osób z niepełnosprawnością do pracy niewymagającej wysiłku fizycznego jest nie mniejsza niż osób pełnosprawnych. Natomiast działając według logiki sprzed dekad, dużym kosztem dla przedsiębiorców opłacających składki na PFRON utrzymuje się swego rodzaju skansen, który nie może pomóc w uzyskaniu kwalifikacji pozwalających na pracę w nowoczesnych branżach.

Podczas gdy dotacje z PFRON pochłaniają budżet tej instytucji, działania o większym potencjale zapewnienia osobom z dysfunkcją organizmu kompetencji i rehabilitacji potrzebnych do skutecznego przekwalifikowania zawodowego – zwłaszcza szkolenia w specjalistycznych ośrodkach szkoleniowo-rehabilitacyjnych – nie tylko nie są adekwatnie finansowane, ale też brakuje im koordynacji. Władza centralna nie zapewnia niezbędnego wsparcia merytorycznego ani bodźców do rozwoju najlepszych, najskuteczniejszych praktyk.

Nieefektywne jest też rozdrobnienie systemów orzecznich – jednego dotyczącego niepełnosprawności i trzech rentowych. Żaden z nich nie służy wyodrębnieniu osób rzeczywiście niezdolnych do jakiegokolwiek pracy (aby zapewnić im godne utrzymanie przez resztę społeczeństwa oraz rehabilitację zdrowotną i społeczną) od tych, które w istocie wymagają jedynie – albo aż – właściwej rehabilitacji zawodowej.

W roku 2016 rząd powołał komisję mającą wypracować sposób unifikacji rozczłonkowanego systemu orzekania o niepełnosprawności. Po zakończeniu jej prac nie zdecydował się nawet na upublicznienie ich rezultatu. Mimo to właściwe ministerstwo przygotowało projekt ustawy o zatrudnieniu wspomaganym⁸⁷⁷, któremu

przyświecało racjonalne dążenie do stworzenia mechanizmów aktywizacji zawodowej opartych na współpracy niepełnosprawnego z trenerem pracy i pracodawcami, instytucjami rynku pracy oraz podmiotami realizującymi zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej. Łącząca różnych interesariuszy Rada Konsultacyjna do Spraw Osób Niepełnosprawnych pracowała nad Mapą Drogową Budowy Systemu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych i ich Rodzin. Ostatecznie jednak skutek tych wysiłków okazał się analogiczny do wyniku prac nad unifikacją orzekania o niepełnosprawności: Mapa Drogowa nawet nie została opublikowana, a projekt ustawy o zatrudnieniu wspomaganym utonął na etapie konsultacji społecznych.

Nieco później, na początku roku 2021, rząd przyjął dokument zatytułowany *Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030*⁸⁷⁸. Powtórzono w nim deklarację wprowadzenia jednolitego systemu orzekania o niepełnosprawności w miejsce równoległych systemów powiatowo-wojewódzkich, ZUS, KRUS, MON i MSWiA. Zawarto kompleksowy zestaw ponad stu, w zdecydowanej większości bardzo racjonalnych działań – od zwiększenia dostępu do usług rehabilitacyjnych i opieki wytnieniowej, po stworzenie narodowego programu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Wiceminister rodziny i polityki społecznej (będący również pełnomocnikiem rządu ds. osób niepełnosprawnych) deklarował: „nowe rozwiązania mają traktować niepełnosprawność jako stan, który odpowiednio skompensowany daje szanse na niezależne życie i funkcjonowanie osobom, które mogą stać się raczej płatnikami podatków niż biorcami świadczeń”⁸⁷⁹. Ale poza deklaracjami nic w tym kierunku nie uczyniono. *Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030* nie została wdrożona. Zapomniano o niej bardzo szybko po jej przyjęciu.

Niepełnosprawnym pozostają zapomogi. Co prawda składają się one na rozbudowaną, złożoną sieć, jednak zdecydowana większość ma bardzo niską, rzadko waloryzowaną wysokość i uzależniona jest od kryterium dochodowego z tego samego powodu oderwanego od rzeczywistości. Miejsce tych powoli zanikających zajmują nowe, dobudowywane na wcześniejszych warstwach, których wprowadzanie rządzący ponad wszelką miarę eksploatują na potrzeby propagandy.

Osoby pełnoletnie mają prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy albo do renty socjalnej (na wiosnę 2018 r. wysokość tej ostatniej zrównano z minimalną emeryturą i rentą z tytułu niezdolności do pracy). Całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji przysługuje ponadto dodatek pielęgnacyjny odpowiednio z ZUS lub KRUS (294,39 zł miesięcznie do marca 2024 r.) albo zasiłek pielęgnacyjny (na niezmienionym od listopada 2019 r. poziomie 215,84 zł miesięcznie)⁸⁸⁰. Opiekun rezygnujący z pracy w celu sprawowania stałej opieki nad osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności ma prawo do specjalnego

zasiłku opiekuńczego wynoszącego w 2023 r. 620 zł. Pozostaje on na poziomie niemogącym skompensować utraty dochodu z (legalnego) zatrudnienia, a jego miesięczna wysokość w roku 2023 jest o jedynie 100 zł wyższa niż była osiem lat wcześniej. Skrajnie niskie – 764 zł na członka rodziny miesięcznie – jest też kryterium dochodowe uprawniające zarówno do tego zasiłku, jak i do zasiłku stałego z pomocy społecznej, przeznaczonego dla całkowicie niezdolnych do pracy⁸⁸¹. Co ma z tym związek, liczba pobierających specjalny zasiłek opiekuńczy systematycznie maleje; między latami 2015 i 2021 zmniejszyła się z 26,7 tys. do 22 tys.⁸⁸²

Do tego dochodzi zasiłek pielęgnacyjny „w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji”⁸⁸³. Jednak jego wysokość – 215,84 zł miesięcznie – również znajduje się na symbolicznie niskim poziomie. Rodzice głęboko niepełnosprawnego dziecka niemający innych źródeł dochodów mogą też liczyć na zasiłek rodzinny (95 do 135 zł miesięcznie, w zależności od wieku dziecka, jak była o tym mowa wcześniej)⁸⁸⁴, dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji niepełnosprawnego dziecka (90–110 zł miesięcznie)⁸⁸⁵ i ewentualnie dodatek z tytułu samotnego jego wychowywania (zasadniczo 273 zł miesięcznie w przypadku dziecka niepełnosprawnego)⁸⁸⁶. Wystarczy jednak, że w trzyosobowej rodzinie z niepełnosprawnym dzieckiem jedna zarabia płacę minimalną, a już niemal wszystkie z tych świadczeń (poza zasiłkiem pielęgnacyjnym) przestają być dla niej dostępne, ponieważ uzależnione są od kryterium dochodowego wynoszącego jedynie 764 zł miesięcznie na osobę⁸⁸⁷.

Faktycznie wygaszając świadczenia rodzinne i z pomocy społecznej, w ostatnich latach rząd jednocześnie zwiększał atrakcyjność finansową świadczeń pielęgnacyjnych otrzymywanych przez rezygnujących z pracy zawodowej opiekunów niesamodzielných osób z niepełnosprawnością. Ich wysokość po roku 2015 bardzo szybko rosła (o ile w roku 2015 wynosiła 1200 zł, osiem lat później osiągnęła poziom 2458 zł), ponieważ powiązano ją z minimalnym wynagrodzeniem za pracę. Trudno się więc dziwić, że zainteresowanych tym świadczeniem szybko przybywało – z 112 tys. w roku 2015 do 191 tys. w roku 2021⁸⁸⁸ – a wydatki Skarbu Państwa z tego tytułu skoczyły jedynie między rokiem 2019 a 2021 z 2,69 mld zł do 4,46 mld zł⁸⁸⁹.

Niemniej jednak widoczne już w pierwszych latach „dobrej zmiany” ograniczanie dostępu osób niepełnosprawnych do świadczeń z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych, przy szybko rosnących wynagrodzeniach w gospodarce, prowokowało protesty. Pod ich wpływem w roku 2019 wprowadzono świadczenie uzupełniające dla (dorosłych) osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji⁸⁹⁰, czyli „500+ dla niepełnosprawnych”, z progiem dochodowym do marca 2024 r. wynoszącym 2157,80 zł.

Mimo wzrostu wartości świadczeń pielęgnacyjnych i pojawienia się świadczeń uzupełniających polityka cichego wygaszania dostępu do świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej, brak waloryzacji świadczeń uzupełniających i wykluczenie dostępu do nich niepełnosprawnym dzieciom musiały budzić niezadowolenie, zwłaszcza w obliczu wysokiej inflacji. Sprzeczne z Konstytucją wyłączenie z kręgu uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego opiekunów osób, których niepełnosprawność powstała w wieku dorosłym⁸⁹¹, i pozostawienie im możliwości uzyskania jedynie dużo niższego specjalnego zasiłku opiekuńczego, a także zakaz pracy zarobkowej pobierających świadczenie pielęgnacyjne również drastycznie unaoczniały słabości tego obszaru polityki społecznej.

Sporowokowane tym kolejne protesty doprowadziły w roku 2023 do stworzenia następnego świadczenia, nazwanego wspierającym⁸⁹², przeznaczonego dla dorosłych niepełnosprawnych, o wysokości sięgającej 220% renty socjalnej w przypadku najwyższego poziomu potrzeby wsparcia. Opiekunowie uzyskujących je osób tracą prawo do świadczenia pielęgnacyjnego, a rezygnując z pracy zawodowej, mogą liczyć jedynie na pokrycie przez państwo swoich składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe i zdrowotne. Mimo to świadczenie wspierające jest atrakcyjne finansowo, ponieważ nie koliduje ani z rentą socjalną, ani z uprawnieniami emerytalno-rentowymi. Choć też – wbrew wcześniejszym zapowiedziom rządu – na analogiczne wsparcie nie mogą liczyć dzieci z niepełnosprawnością, ich opiekunowie zyskali możliwość pobierania świadczenia pielęgnacyjnego bez konieczności rezygnacji z pracy zawodowej. Świadczenie wspierające stanowi tym samym swego rodzaju „super500+ dla niepełnosprawnych”, o wysokości nie tylko waloryzowanej i nieograniczonej kryterium dochodowym, ale też bardziej niż inne uzależnionej od potrzeb beneficjenta.

Jego wprowadzenie dało kilkuset tysiącom niepełnosprawnych, w tym emerytom i rencistom, nadzieję na zwiększenie ich – drenowanych inflacją – budżetów domowych. Jednocześnie jednak zawężenie tego prawa do osób o najwyższych poziomach wymaganego wsparcia (od 70 do 100 pkt w skali) prowadzić musi do rozczarowań wielu wnioskodawców na etapie oceny dokonywanej przez zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Zawiedzeni będą nie tylko ci, których wnioski zostaną rozpoznane odmownie, ale też pozostający pod opieką wcześniej uzyskujących świadczenie pielęgnacyjne, gdy świadczenie wspierające znajdzie się na niższym poziomie (jak była o tym mowa wcześniej, minimum to 40% renty socjalnej, a skorzystanie z niego wyklucza możliwość pobierania świadczenia pielęgnacyjnego). W wielu przypadkach zawód pojawi się też na etapie powrotu opiekuna na rynek pracy, ponieważ rodzina straci dostęp do innych świadczeń uzależnionych od kryterium dochodowego.

Brak powiązania nowej zapomogi z kompleksową reformą orzekania o niepełnosprawności, zaniechanie uproszczenia oraz usystematyzowania struktury zasiłków przy okazji jej tworzenia, a także brak koncepcji aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami pokazują też, że wprowadzenie świadczenia wspierającego nie miało stanowić elementu budowy przemyślanej, racjonalnej polityki społecznej. Jak wcześniej, również ta nowa forma wsparcia wynika z bieżącej kalkulacji politycznej, przybierając postać spontanicznie i pospiesznie tworzonych, zmienianych do ostatniej chwili rozwiązań.

Następstwem takiej logiki zmian systemowych muszą być paradoksy i aberracje. Najważniejszą z nich jest to, że dzieci z niepełnosprawnością, choć powinny stanowić główną grupę wsparcia, mogą na nie liczyć w najmniejszym zakresie. Poza świadczeniem pielęgnacyjnym dla opiekunów przysługuje im jedynie standardowe świadczenie wychowawcze „500+”/„800+”. Obydwa razem dają dochód w wysokości niecałych 3000 zł na dwie osoby w rodzinach składających się z niepełnosprawnego i jego opiekuna. Po zniesieniu zakazu łączenia świadczenia pielęgnacyjnego z pracą zarobkową zmuszać to będzie opiekunów do poszukiwania dodatkowego źródła dochodu. Legalne zatrudnienie na poziomie płacy minimalnej pozbawi ich jednak dostępu do świadczeń rodzinnych i z pomocy społecznej, mimo dochodu poniżej minimum socjalnego. Powrót na rynek pracy zrodzi też potrzebę zapewnienia dziecku opieki pod nieobecność rodzica. Przy wciąż zdecydowanie niewystarczającym finansowaniu rządowego programu opieki wytchnieniowej (150 mln zł w edycji na rok 2023) potrzeba ta w zdecydowanej większości przypadków nie będzie mogła zostać skutecznie zaspokojona.

W ten sposób dochodzimy do istoty słabości polskiej polityki względem osób z niepełnosprawnością. Wobec nikogo nie działa ona prawidłowo: ani wobec w gruncie rzeczy zdolnych do pracy, którym nie oferuje aktywizacji zawodowej, ani wobec do niej niezdolnych, których świadczenia rosną tylko pod wpływem przedwyborczej presji i którzy nie mogą liczyć na realną aktywizację społeczną. Najbardziej zaniebdywaną grupę stanowią natomiast dzieci z niepełnosprawnością, chociaż w cywilizowanym społeczeństwie to one powinny stać się obiektem szczególnej uwagi i troski instytucji państwa.

Wydmuszka systemu pomocy bezrobotnym

Drogi i niewydolny jest też państwowy system pomocy bezrobotnym. Przyjęta dwie dekady temu ustawa regulująca jego zasady stawiała sobie ambitne cele: promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizację zawodową⁸⁹³.

Kiedy ją uchwalano w kwietniu 2004 r., temat był bardzo aktualny, ponieważ bezrobocie rejestrowane oscylowało wokół 20% ludności aktywnej zawodowo. Społeczeństwo oczekiwało, że rząd rozwiąże jakoś ten problem. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy miała być tym rozwiązaniem.

Krótko po jej uchwaleniu bezrobocie zaczęło się zmniejszać, choć z powodów zupełnie z tą ustawą niezwiązanych. Polska przystąpiła do UE. Część bezrobotnych zatrudniły zagraniczne firmy inwestujące w Polsce. Część znalazła pracę przy projektach finansowanych z pieniędzy unijnych. Część zaczęła świadczyć różnego rodzaju usługi i wytwarzać towary dla coraz bogatszego społeczeństwa. A część wyjechała na Zachód. Pozostał natomiast skomplikowany i niewydajny system państwowych instytucji mających walczyć ze zjawiskiem, które samo zanikło. W maju 2023 r., kiedy według unijnej metody liczenia bezrobocie wynosiło w całej UE 5,9%, w Polsce odnotowano je na poziomie 2,7%⁸⁹⁴. Niewiele niższe było jedynie w Czechach (2,4%). Wszystkie inne państwa UE odnotowały wyższy jego poziom.

Z perspektywy polityki społecznej nie mniej istotne jest to, że statystyki bezrobocia obejmują jedynie osoby zarejestrowane jako poszukujące pracy, a w Polsce z reguły rejestracja ta następuje nie w celu znalezienia zajęcia, tylko aby nie stracić ubezpieczenia zdrowotnego. Dostrzegali to sam rząd, który w połowie roku 2022, w uzasadnieniu jednego z projektów legislacyjnych, napisał: „większość zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych faktycznie nie jest zainteresowana podjęciem zatrudnienia, a rejestracja zapewnia im dostęp do bezpłatnego korzystania ze świadczeń medycznych, czasami również socjalnych. [...] W 2020 r. spośród osób bezrobotnych, z którymi doradca klienta przeprowadził rozmowę w celu zbadania ich potrzeb, 57,6% jako główny powód swojej rejestracji w urzędzie pracy wskazało potrzebę uzyskania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego. W poprzednich latach taką odpowiedź wskazywało odpowiednio: w 2019 r. – 43,1% osób; w 2018 r. – 45% osób”⁸⁹⁵.

Do tego wsparcie, jakie ze strony państwa otrzymują osoby rejestrujące się jako bezrobotni, zupełnie nie przystaje do realiów obecnego rynku pracy. Przysługuje im zasiłek w okolicach minimum socjalnego – do czerwca 2024 r. wynoszący 1491,90 zł miesięcznie przez pierwszych 90 dni, a później 1171,60 zł brutto przez kolejne pół roku lub rok, w zależności od tego, jak wysokie jest bezrobocie w danej miejscowości⁸⁹⁶. W grę też wchodzi skierowanie na szkolenie, które jednak nie daje żadnego konkretnego zawodu. Instruktorzy na takich szkoleniach mogą nauczyć, jak napisać życiorys, w którym zresztą większość bezrobotnych nie bardzo ma się czym pochwalić, albo poinstruować, jak wyglądać i zachowywać się na rozmowie o pracę. Klienci pośredniaków mogą też trafić na staż albo do pracy u przedsiębiorcy, który dzięki temu dostanie dotację i na ogół zwiąże się z osobą do niego skierowaną tylko tak

długo, jak to konieczne, aby nie musieć jej zwracać. Poza tym urzędy pracy mają bezrobotnym do zaoferowania dofinansowanie na rozruch działalności gospodarczej, prace interwencyjne albo roboty publiczne.

Wszystko to na niewiele się zdaje, ponieważ problemem polskiego rynku pracy – i szerzej, polskiej gospodarki – nie jest bezrobocie, czyli brak możliwości znalezienia pracy przez osoby jej poszukujące, tylko niska aktywność zawodowa: brak zainteresowania poszukiwaniem pracy przez dużą grupę zdolnych do niej osób. Pod tym względem – odwrotnie niż w przypadku bezrobocia – znajdujemy się w ogonie UE.

Duża część polskiego społeczeństwa w wieku 15–64 lat – 26,5% w roku 2022 – jest nieaktywna zawodowo⁸⁹⁷. Dla porównania w Szwecji w tym samym roku odsetek ten wyniósł 16,5%, a w Holandii 15,3%⁸⁹⁸. Doprowadzenie do sytuacji, w której aktywność zawodowa w Polsce zwiększyłaby się o 5% – czyli osiągnęła poziom zbliżony do Litwy, gdzie wyniósł on w roku 2022 roku 21,4% – oznaczałoby ponad 1,1 mln więcej pracujących osób w wieku 15–64 lat (w roku 2022 było 22,8 mln Polaków w tym wieku)⁸⁹⁹.

Dane GUS prowadzą do tego samego wniosku. Według nich w I kwartale 2023 r. było w Polsce 3,88 mln osób biernych zawodowo w wieku produkcyjnym (18–64 lata dla mężczyzn, 18–59 lat dla kobiet)⁹⁰⁰. W tej grupie 1,16 mln to uczniowie i studenci. Kolejnych 887 tys. nie podejmowało pracy ze względu na chorobę lub niepełnosprawność, a 349 tys. – z powodu emerytury. Dodatkowo 729 tys. osób było biernych ze względu na obowiązki rodzinne, a 755 tys. nie kwalifikowało się do żadnego ze wskazanych właśnie wyjaśnień bierności zawodowej. Nawet więc jeśli zsumujemy jedynie te dwie ostatnie grupy, uzyskamy prawie 1,5 mln zdolnych do pracy niepracujących osób w wieku produkcyjnym, które nie uczą się, nie są niepełnosprawne ani nie pobierają świadczeń emerytalnych. Zdecydowana większość z nich nie ma statusu bezrobotnego.

Zasadniczo państwo dysponuje narzędziami pozwalającymi na aktywizację biernych zawodowo. Poświęcona temu ustawa daje podstawy prawne do działania instytucji szkoleniowych, praktycznej nauki zawodu i przyuczenia do pracy dorosłych, a także do indywidualnych planów działania, jakie pracownicy urzędów pracy powinni przygotowywać dla chcących powrócić na rynek pracy. W ramach Funduszu Pracy istnieje Krajowy Fundusz Szkolnictwa, a w wojewódzkich urzędach pracy ulokowano centra informacji i planowania kariery zawodowej, za pomocą których przemyślana ogólnokrajowa polityka podnoszenia kwalifikacji zawodowych mogłaby być przekuwana na konkretne działania w poszczególnych regionach.

W praktyce nie tak jednak działa system pomocy bezrobotnym. Identyfikacja ich predyspozycji i podwyższanie kwalifikacji to jedynie biurokratyczna fikcja.

Ponieważ na poziomie kraju nie ma żadnej polityki aktywizacji osób nieaktywnych zawodowo, nie ma jej też w województwach. Odpowiedzialne za pomoc bezrobotnym powiatowe urzędy pracy zostały pozostawione same sobie. Ich pracownicy operują na małym obszarze, często z małych miejscowości. Są pozbawieni dostępu do wiedzy, jak kształcić specjalistów w poszukiwanych profesjach. Słabo opłacani i pozbawieni realnego wsparcia koncepcyjnego, dryfują razem z całym systemem, który pozostaje skrajnie nieefektywny mimo gromów zbieranych za to wielokrotnie nie tylko od pracodawców, ale i instytucji państwowych, takich jak NIK⁹⁰¹.

Choć – a być może właśnie dlatego, że – działania urzędów pracy są wyduszką, narosły wokół nich bizantyjskie struktury administracyjne. Podległe starostom powiatowe służby zatrudnienia składają się z kilkunastu tysięcy doradców klienta, osób zatrudnionych w centrach aktywizacji zawodowej, specjalistów do spraw programów itp. Nad nimi znajdują się wojewódzkie urzędy pracy i wojewódzkie rady rynku pracy, urzędnicy w urzędach marszałkowskich i nadzorujący ich inni, w urzędach wojewódzkich. Jeszcze wyżej, na poziomie ogólnokrajowym, papier zapisują biurokraci ministerialni, członkowie Rady Rynku Pracy, pracownicy ZUS zbierający składki na Fundusz Pracy i obliczający, ile ich przekazać i na który poziom samorządu terytorialnego. Kwiatkiem do tego kożucha są Ochotnicze Hufce Pracy z podległymi im wojewódzkimi komendantami, centrami kształcenia i wychowania oraz dyrektorami ośrodków szkolenia zawodowego. Dzięki intensywnej pracy różnych szczebli powstają takie dokumenty, jak „Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia”, „regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia” i „powiatowe programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy”. Kilkadziesiąt tysięcy osób produkuje masę danych, zestawień i planów, z których żadne nie mogą doprowadzić do powstania realnej polityki aktywizacji osób biernych zawodowo.

Rodzaje się w tych kręgach nowe pomysły mogą budzić jedynie konsternację, czego potwierdzeniem są te z nich, które przebiły się do Krajowego Planu Odbudowy. Jak cała reszta systemu wsparcia bezrobotnych, one również stanowią atrapę niemogącą wywrzeć dostrzegalnych skutków praktycznych, nawet jeśli oparto je na całkiem trafnych spostrzeżeniach co do bolączek polityki aktywizacji zawodowej.

W KPO zauważono na przykład, że „w związku ze zmianami demograficznymi, cyfryzacją i automatyzacją występującą w wielu obszarach życia oraz transformacją gospodarki polskiej w kierunku «zielonej» i niskoemisyjnej, dużym wyzwaniem pozostaje zwiększenie uczestnictwa osób dorosłych (w wieku 25–64 lata) w kształceniu lub szkoleniu”⁹⁰². Za adekwatne remedium uznano utworzenie na terenie kraju 120 branżowych centrów umiejętności. Jak zadeklarował rząd, „centra te będą działały przy szkołach zawodowych lub centrach kształcenia zawodowego. Ich rolą będzie m.in.

upowszechnianie uczenia się w rzeczywistych warunkach pracy, analiza zapotrzebowania na zawody i umiejętności w danej branży, podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie osób dorosłych, prowadzenie form uczenia się przez całe życie, pośrednictwo w nawiązywaniu współpracy biznesu ze szkołami i placówkami systemu oświaty oraz uczelniami, transfer wiedzy i technologii do edukacji⁹⁰³.

Nadanie nazwy „centrum umiejętności” może jednak oznaczać różne rzeczy. W przypadku „branżowych centrów umiejętności” to znaczenie nie ma żadnego związku z realną aktywizacją zawodową. Całe planowane dla nich finansowanie – łącznie 400 mln euro – miałyby zostać wydane na szkolenie 24 tys. uczniów istniejących już szkół branżowych i ich nauczycieli⁹⁰⁴. Szanse na wciągnięcie dzięki „branżowym centróm umiejętności” na rynek pracy zdolnych do niej nieaktywnych zawodowo osób są zerowe.

Jeszcze mniejsze perspektywy na realną pomoc tej grupie może dać utworzenie – również zapowiadanych w KPO – dziesięciu nowych struktur administracyjnych, „Wojewódzkich Zespołów Koordynacyjnych dla kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego i uczenia się przez całe życie”, które składałyby się z wojewódzkich i powiatowych urzędników oraz przedstawicieli Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego i Wojewódzkich Rad Rynku Pracy. Planowane na ten cel 52 mln euro zostałyby wydane zgodnie z logiką, że im mniej skuteczności, tym więcej biurokracji.

To jednak nie koniec pozbawionych głębszego sensu planowanych wydatków z funduszu popandemicznego na państwowe struktury dające urzędnikom zatrudnienie w związku ze zjawiskiem bezrobocia. Kolejne 52 mln euro miałyby popłynąć na cel zdefiniowany w KPO jako „wzmocnienie potencjału PSZ (publicznych służb zatrudnienia) do wspierania funkcjonowania rynku pracy, m.in. w zakresie aktywizacji zawodowej i procedur dopuszczania cudzoziemców do rynku pracy, poprzez digitalizację usług i narzędzi, opracowanie nowych standardów usług, zwiększenie potencjału kadr PSZ oraz zapewnienie informacji o nowych usługach oferowanych przez PSZ także dla grup społecznych dotychczas w niewielkim stopniu korzystających z ich wsparcia⁹⁰⁵. W ramach tych ogólnych założeń rząd zamierza sfinansować: „eksperytyzy na potrzeby opracowania założeń ustawy i następnie wdrożenia przepisów, konsultacje społeczne i kampanie informacyjne”, „cyfryzację procesów i narzędzi” stosowanych przez publiczne służby zatrudnienia, „wypracowanie nowych metod pracy i standardów funkcjonowania i koordynacji systemu” oraz „działania informacyjno-promocyjne służące upowszechnieniu nowych rozwiązań⁹⁰⁶.

Plan wydania na te cele prawie jednej czwartej miliarda złotych stanowi swego rodzaju symbol aberracji systemu pomocy bezrobotnym, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że jednocześnie zaplanowany ustawą budżetową na rok 2023 z grudnia

2022 r. budżet Krajowego Funduszu Szkoleniowego, głównego źródła finansowania kształcenia ustawicznego w Polsce, wynosi jedynie 277,5 mln zł⁹⁰⁷. Choć to kwota na jeden rok, a wskazane niewiele większe środki na ekspertyzy, konsultacje, kampanie i cyfryzację rozłożone mają zostać na kilka lat, po realizacji tej fali wydatków urzędniczy zapewne doszliby do wniosku o zasadności wydania pieniędzy publicznych na następne analizy. Tymczasem kształcenie ustawiczne nadal byłoby niedoinwestowane i realizowane bez pomysłu.

Krótko po wyborach w roku 2015 rząd planował reformę skrajnie niewydolnego systemu promocji zatrudnienia i dostosowanie go do zmienionych realiów. Jednak upubliczniony latem 2018 r. projekt zupełnie nowej ustawy (o rynku pracy) nie zawierał żadnych przełomowych zmian, koncentrując się na drobnych usprawnieniach, z których zresztą większość została skrytykowana przez ekspertów. Atakowane z różnych stron, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej po cichu wycofało się z pomysłu ich uchwalenia.

Wrócono do nich w roku 2022, kiedy rozpoczęto prace nad ustawą o aktywności zawodowej⁹⁰⁸. Choć i ona zawierała szereg racjonalnych drobnych usprawnień, również żadne z nich nie miałyby istotnego znaczenia systemowego. Nieco poprawiłyby z gruntu anachroniczną i niedostosowaną do współczesnych realiów politykę państwa względem osób nieaktywnych zawodowo. Nie wpłynęłyby jednak na jej główne filary. Autorzy projektu należeli też do bardzo małej grupy decydentów rządowych widzących problem bierności zawodowej dużej części polskiego społeczeństwa. Ich zwierzchnicy znów natomiast nie byli w stanie go dostrzec. W konsekwencji kolejny projekt utknął na etapie prac rządu.

Podczas gdy aktywizacja biernych zawodowo nie istnieje, następuje przekierowanie dużej części środków gromadzonych przez dwa fundusze pierwotnie związane z problemem bezrobocia – Fundusz Pracy (FP) i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) – na zapomogi niemające nic wspólnego ani z aktywizacją zawodową, ani z bezrobotnymi. Z FGŚP pierwotnie wypłacane miały być wynagrodzenia pracownikom upadających lub porzucanych firm. Gdy jednak zaczęło ich ubywać, jego środki wykorzystano do pokrycia kosztów zasiłków i świadczeń przedemerytalnych. Z kolei FP miał w pierwotnym założeniu finansować działania aktywizujące bezrobotnych. Ale ponieważ brakowało na nie pomysłu, przez pierwsze lata „dobrej zmiany” rosła jego nadwyżka finansowa. Jedynie w roku 2019 przychody wyniosły 14,7 mld zł, a koszty były ponad dwa razy niższe – 6,4 mld zł⁹⁰⁹. Utworzono więc niezwiązany w jakikolwiek sposób z aktywizacją zawodową Fundusz Solidarnościowy (FS), z którego finansowane są 13. oraz 14. emerytury, a także świadczenia uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, renty socjalne

i zasiłki pogrzebowe. Do FS przekazano większą część strumienia wpłat wcześniej zasilających FP (łącznie składka na obydwie te fundusze wynosi 2,45% podstawy wymiaru, z czego 1,45% trafia do FS). Fundusz Pracy udzielił też Funduszowi Solidarnościowemu pożyczek, których ten nigdy nie spłaci – 4 mld zł w roku 2019 na sfinansowanie wypłaty świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji i kolejnej, w roku 2022, w tej samej wysokości, na potrzeby wypłaty rent socjalnych i zasiłków pogrzebowych⁹¹⁰. Z kolei w roku 2023 budżet państwa udzielił FS 600 mln zł dotacji⁹¹¹.

Podczas gdy na początku roku 2023 stan Funduszu Solidarnościowego wynosił -10,3 mld zł, zgodnie z ustawą budżetową na ten rok z grudnia 2022 na koniec 2023 r. ulec ma on dalszemu znaczącemu pogorszeniu, do -18 mld zł⁹¹². Zatem mimo że w tym samym momencie nadwyżka w budżecie FP ma sięgnąć 24,1 mld zł⁹¹³, pogarszająca się sytuacja FS zachęcać będzie rząd do skierowania na pokrycie jego strat środków, które miały – i powinny – zostać wykorzystane na aktywizację zawodową.

W globalnym wyścigu po talenty

Polityka sprzyjająca łączeniu pracy zawodowej z rodzicielstwem i poprawa sytuacji finansowej polskich rodzin mogłyby osłabić negatywne procesy demograficzne wynikające z niskiego przyrostu naturalnego i emigracji. Naiwnością jest jednak myślenie, że są one w stanie istotnie wpłynąć na obserwowane w ostatnich dekadach trendy demograficzne.

Z drugiej strony Polska pozostaje krajem o atrakcyjnej dla inwestorów lokalizacji, przyciągając coraz więcej cudzoziemców spoza UE. To z kolei daje szansę złagodzenia wielu negatywnych procesów społecznych – o ile wypracowana zostałaby racjonalna polityka imigracyjna – a także rodzi ryzyko dodania do nich nowych problemów, jeśli, jak obecnie, polityka ta będzie miała charakter rozwiązań fragmentarycznych, niespójnych i tworzonych *ad hoc*.

Co do zasady cudzoziemcy spoza UE mogą zyskać dostęp do polskiego rynku pracy na jeden z dwóch sposobów. Pierwszy to jednolite zezwolenie na pobyt czasowy i pracę. Drugi stanowi zezwolenie na pobyt (np. na podstawie wizy) uzupełnione o zezwolenie na pracę. W obydwu przypadkach wymagane jest przeprowadzenie tzw. testu rynku pracy, czyli wykazanie, że wykonywanie pracy przez cudzoziemca znajduje uzasadnienie w braku możliwości lokalnego zaspokojenia potrzeb kadrowych⁹¹⁴. Obydwie te rodzaje zezwoleń wydawane są na analogiczne okresy do trzech lat. Różnica polega na tym, że jednolite zezwolenie wydaje wojewoda i że procedura

ta wymaga obecności cudzoziemca w Polsce. Natomiast zezwoleniami na pracę zajmują się powiatowe urzędy pracy. Tutaj nie jest konieczna obecność cudzoziemca, ponieważ o wydanie dokumentów wnioskuje pracodawcy.

Wraz z rosnącą falą imigracji zarobkowej i spadkiem bezrobocia wśród mieszkańców kraju wydawanie zezwoleń na pracę stało się coraz ważniejszym zadaniem urzędów pracy, odciążając jednocześnie chronicznie niewydolne struktury urzędów wojewódzkich zajmujących się zezwoleniami jednolitymi. I dla urzędników, i dla wnioskodawców problemem pozostał jednak test rynku pracy: szczególnie uciążliwa i niewiele wnosząca formalność, której główną konsekwencją stały się rosnące zatory w rozpatrywaniu wniosków.

Próbując je ograniczyć, na początku roku 2018 rozszerzono kategorię przypadków, w których uzyskanie jednolitego zezwolenia nie wymaga tego testu⁹¹⁵. W wyniku tej zmiany nie trzeba go prowadzić wobec osoby, która w okresie poprzedzających trzech lat ukończyła uczelnię w Polsce lub innym kraju Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Szwajcarii albo która jest doktorantem. Co w praktyce istotniejsze, zwolnienie to rozciągnięto również na cudzoziemców, którzy w okresie trzech lat poprzedzających złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę przebywali legalnie i nieprzerwanie na terytorium RP. Aby na inny sposób nieco rozładować rosnące w urzędach wojewódzkich zatory, cztery lata później, w roku 2022, wyeliminowano inny warunek zezwolenia jednolitego: posiadanie źródła stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie oraz członków rodziny⁹¹⁶.

Dużo większe znaczenie praktyczne miała jednak inna zmiana. Chodzi o wprowadzoną w roku 2018 tzw. procedurę oświadczeniową. Pozwala ona obywatelowi jednego z sześciu państw postsowieckich (Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Armenii, Mołdawii i Rosji) na wykonywanie w Polsce pracy – innej niż sezonowa, ponieważ na tę w każdym przypadku potrzebne jest zezwolenie na pracę – na podstawie oświadczenia złożonego przez pracodawcę w powiatowym urzędzie pracy. Zatrudnienie zostaje w takim przypadku zalegalizowane z chwilą włączenia oświadczenia do odpowiedniego rejestru. Podstawową zaletę procedury oświadczeniowej stanowi całkowite zwolnienie z obowiązku przeprowadzania testu rynku pracy, dzięki czemu może się ona zakończyć w ciągu ustawowo zadeklarowanego tygodniowego terminu.

W roku 2022 dodatkowo zwiększono jej atrakcyjność. Wcześniej oświadczenie mogło obowiązywać przez okres 6 miesięcy w ciągu kolejnych 12 miesięcy. Wymuszało to co najmniej półroczne przerwy w zatrudnieniu, zmniejszając atrakcyjność tej jego formy i podkreślając tymczasowość relacji między pracodawcą a pracownikiem. Zmieniła to nowelizacja, która rozciągnęła obowiązywanie oświadczeń na

nieprzerwany okres 24 miesięcy, z możliwością złożenia nowego oświadczenia zaraz po upływie ważności poprzedniego⁹¹⁷. W praktyce oznacza to dopuszczalność kontynuowania pobytu czasowego przez dowolnie długi okres, z koniecznością dopełnienia przez pracodawcę formalności co dwa lata.

W roku 2021, czyli jeszcze zanim doszło do tej modyfikacji, do urzędów pracy wpłynęło 2 mln oświadczeń o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca, podczas gdy zezwoleń na pracę wydano pół miliona, a zezwoleń na pracę sezonową – 400 tys.⁹¹⁸ Już wtedy więc oświadczenia stały się dominującą formą legalizacji w Polsce pobytu zarobkowego cudzoziemców. W konsekwencji tego polski rynek pracy stał się niemal w pełni otwarty – choć formalnie tylko czasowo – na mieszkańców kilku państw postsowieckich, przy utrzymaniu reglamentacji dostępu do niego dla pracowników z innych krajów spoza UE, również w tych profesjach, gdzie zapotrzebowanie na specjalistów jest szczególnie duże.

Tymczasowy charakter mają ułatwienia wprowadzone dla obywateli Ukrainy po rosyjskiej inwazji. Z jednej strony blankietowo zalegalizowano pobyt wszystkich tych osób, które przekroczyły granicę po wybuchu wojny, przyznając im prawo pobytu⁹¹⁹. Umożliwiono im też zakładanie działalności gospodarczej bez dodatkowych przeszkód. Z kolei podjęcie pracy uzależniono jedynie od – jeszcze prostszego niż procedura oświadczeniowa i dokonywanego bez konieczności uiszczenia jakichkolwiek opłat – powiadomienia przez pracodawcę przy pomocy strony internetowej o powierzeniu pracy w ciągu 14 dni od tego momentu⁹²⁰. Z drugiej jednak strony nowym regułem nadano charakter wyjątkowy, co zresztą usprawiedliwiał ich cel: zapewnienie normalnego funkcjonowania w Polsce osobom uciekającym przed niespodziewanym konfliktem zbrojnym, do czasu unormowania się sytuacji w kraju ich pochodzenia. Rozwiązania te nie miały być podstawą szerszej polityki imigracyjnej. Pokazują za to, jak duże pole manewru w tym zakresie ma państwo.

Oczywiście pole to nie powinno być wykorzystywane do zaniżania standardów ochrony pracowniczej ani „wypychania” polskich obywateli z rynku pracy. Jednak zła organizacja procedur udzielania zezwoleń na pobyt czasowy i pracę oraz procedur wizowych, a także wymogi takie jak test rynku pracy tworzą sztuczne, sztywne bariery niedostosowane do realiów bardzo niskiego bezrobocia. Nie mają sensu zwłaszcza w przypadku osób wykonujących zawody wymagające wysokich kwalifikacji, ponieważ te nie zajmują miejsc pracy innym, tylko je tworzą. Im więcej jest takich osób (bez względu na obywatelstwo), tym więcej innych, o niższych kwalifikacjach, może znaleźć zatrudnienie. Systemową aberracją stanowi więc to, że również aby uzyskać tzw. zezwolenie na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, należy przeprowadzić test rynku pracy⁹²¹. W konsekwencji nisko

wykwalifikowany pracownik z Mołdawii lub Armenii, którego obejmuje procedura oświadczeniowa, łatwiej uzyska dostęp do polskiego rynku pracy niż specjalista od sztucznej inteligencji z Serbii, analityk danych z Indii czy inżynier z RPA.

Jest to tym bardziej paradoksalne, że od początku roku 2019 obowiązuje przepis pozwalający wydać zezwolenie na pobyt czasowy i pracę bez testu rynku pracy wówczas, gdy cel pobytu cudzoziemca na terytorium RP stanowi wykonywanie zawodu pożądanego dla polskiej gospodarki, a w momencie przyjazdu posiada on niezbędne kwalifikacje⁹²². Aby jednak ktokolwiek mógł skorzystać z tej ścieżki, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej musiałby wydać rozporządzenie określające listę takich poświadczonych zawodów. Ponieważ jednak to dotychczas nie nastąpiło, ścieżka ta pozostaje zamknięta.

Cudzoziemcy uzyskujący zezwolenie na pobyt czasowy ze względu na wykonywanie pracy w zawodzie pożądanym dla polskiej gospodarki mieli też mieć ułatwiony dostęp do zezwolenia na pobyt stały, o ile przebywaliby w Polsce przez co najmniej cztery lata i mieli źródło stabilnego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na ich utrzymaniu⁹²³. Warto o tym wspomnieć nie tylko dlatego, że ścieżka ta również pozostaje zamknięta ze względu na brak warunkującego ją rozporządzenia, ale przede wszystkim ponieważ samo istnienie tego rodzaju odstępstwa uwydatnia anachroniczność bazowych reguł polityki imigracyjnej w warunkach pogłębiającego się niedoboru rąk do pracy.

Dostrzegając, że polscy pracodawcy potrzebują bardziej elastycznych reguł, jesienią 2022 r. rząd ogłosił projekt nowelizacji przewidującej zwłaszcza całkowitą rezygnację z testu rynku pracy⁹²⁴. Ułatwienie to miało jednak iść w parze z utrudnieniem w innym miejscu procedury zezwoleniowej: stawka wynagrodzenia cudzoziemca określona przez pracodawcę w jego wniosku miała być automatycznie porównywana z tymi w centralnej bazie ofert pracy, a wniosek procedowany dalej tylko, jeśli nie byłaby ona niższa od średniej oferowanej za porównywalną pracę na danym rynku.

Takie rozwiązanie nie satysfakcjonowało nikogo – ani związków zawodowych obawiających się szerokiego napływu taniej siły roboczej, ani pracodawców domagających się realnego uproszczenia procedur. To radykalnie zmniejszyło szanse uchwalenia ustawy przez Sejm. Nawet też w przypadku jej przyjęcia procedury zezwoleniowe nie mogłyby stanowić konkurencji dla oświadczeniowej. Dalej polityka imigracyjna pozostałaby nakierowana na cudzoziemców z kilku krajów, zamiast na przyciąganie do Polski specjalistów o unikalnych kompetencjach i dużej wartości dodanej dla gospodarki – zwłaszcza inżynierów, architektów, artystów, specjalistów obsługi procesów produkcyjnych i logistycznych, wszystkich zawodów związanych z ochroną zdrowia i IT – bez względu na państwo ich pochodzenia.

O potencjale innego podejścia świadczy wdrażany od roku 2020 program „Poland. Business Harbour”, utworzony pierwotnie z myślą o osobach pracujących w białoruskiej branży IT, które nie chciały pozostać w swoim kraju po sfałszowanych wyborach prezydenckich. Ponieważ okazał się on sukcesem, rok później rozszerzono go na obywateli pozostałych krajów objętych ułatwieniami procedury oświadczeniowej, a w roku 2022 włączono do niego firmy z branż strategicznych z całego świata.

Cudzoziemcy uczestniczący w programie uzyskują specjalną wizę PBH. Wystarczy do tego wykazać się rocznym doświadczeniem w branży IT lub wykształceniem technicznym, a także ofertą pracy od jednej z ponad setki polskich firm uczestniczących w programie. Placówki konsularne rozpatrują wnioski o te wizy w pierwszej kolejności, stosując uproszczoną procedurę. Zatrudniana osoba oraz członkowie jej najbliższej rodziny otrzymują nie tylko prawo pobytu w Polsce, ale zwolnieni też zostają z konieczności uzyskania zezwolenia na pracę⁹²⁵. Jak długo ważna jest ich wiza PBH, mają pełen dostęp do polskiego rynku pracy, a także możliwość prowadzenia tu działalności gospodarczej bez dodatkowych formalności.

W wyniku tych ułatwień oraz uzupełniającego je wsparcia w specjalnej formule indywidualnego doradztwa dla firm zainteresowanych relokacją do Polski, w ciągu pierwszych dwóch i pół lat programu przyjechało 74 tys. osób – programistów i ich rodzin – z czego zdecydowana większość to Białorusini⁹²⁶. Słabością tego rozwiązania pozostaje natomiast to, że roczne okresy, na jakie wydaje się wizy PBH, nie dają jej posiadaczom poczucia stabilizacji. Nie stworzono też jasnych mechanizmów uzyskania przez tę grupę prawa stałego pobytu. Tym bardziej odległą perspektywę stanowi dla nich nabycie polskiego obywatelstwa, które jest bardzo rzadko wykorzystywaną prerogatywą Prezydenta RP. Ostatecznie więc „Poland. Business Harbour” to bardzo obiecujący, ale jedynie załączek dojrzałych rozwiązań pozwalających zmniejszyć problemy starzenia się polskiego społeczeństwa, rozdźwięku między rosnącymi nakładami niezbędnymi do prawidłowego funkcjonowania polityki społecznej i malejącą grupą osób mogących je sfinansować, a także narastającego zagrożenia braku rąk do pracy w kluczowych sektorach i niewystarczającego wysokiej innowacyjności gospodarki.

Jak rozwiązać pakt z diabłem

Działające obecnie główne instytucje polityki społecznej powstały kilkanaście lat temu, kiedy bezrobocie było wysokie, a proces starzenia się społeczeństwa znajdował się na bardzo wczesnym etapie. Zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne czy te z pomocy społecznej pełniły wtedy rolę stabilizatorów dochodów grupy

osób, których trudna sytuacja życiowa wynikała z braku pracy – bazy prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie.

Za czasów „dobrej zmiany” proces spadku bezrobocia, zainicjowany wejściem Polski do Unii Europejskiej, wszedł w ostateczną fazę, a dostępność zatrudnienia osiągnęła jeden z najwyższych poziomów w Europie. Skutki nieprzystawania wielu aspektów polityki społecznej do tej nowej rzeczywistości zminimalizowano przez ograniczenie lub wyłączenie waloryzacji progów dochodowych oraz wysokości wielu świadczeń. Zjawisko to dotyczy zarówno zasiłków dla bezrobotnych, jak i wąsko rozumianej pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych. Co dużo mniej zrozumiałe, taki sam proces objął świadczenia z funduszu alimentacyjnego.

Wygospodarowane w ten sposób środki – a także duży dodatkowy ich strumień z budżetu państwa i paropodatków, jak wpłaty pracodawców na Fundusz Pracy i Fundusz Solidarnościowy – skierowane zostały na nowe świadczenia: od wychowawczego „500+”/„800+”, przez uzupełniające dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, po 13. oraz 14. emeryturę. Każde z nich miało związek z realną potrzebą społeczną, problemem wymagającym działania ze strony państwa. Jednak wszystkie wprowadzono nie w celu realnego rozwiązania któregośkolwiek z nich, lecz by wzmocnić klientelizm polityczny odbiorców. Stanowią więc erzac prawidłowo działającej polityki społecznej, jej atrapę.

Żadne nie rozwiązuje problemu niskiej aktywności zawodowej. Nie zapewnia mobilności społecznej, czyli nie wspiera dzieci z ubogich rodzin w ich awansie życiowym. Nie pozwala niepełnosprawnym na integrację społeczną oraz zawodową. Nie przeciwdziała przemocy ekonomicznej, jaką jest niepłacenie alimentów na dzieci. Nie tworzy spójnej i racjonalnej polityki imigracyjnej, pozwalającej na uzupełnienie zasobów specjalistów i przeciwdziałającej negatywnym konsekwencjom starzenia się społeczeństwa.

Prawidłowo działająca polityka społeczna musi być w stanie eliminować te niekorzystne procesy. Może to nastąpić, jeśli oprze się ją na czterech dość oczywistych fundamentach. Pierwszy to zapewnienie godnego życia osobom rzeczywiście niezdolnym do pracy ze względu na wypadek losowy lub podeszły wiek. Drugim, będącym niejako rewersem pierwszego, jest skuteczna aktywizacja zawodowa osób zdolnych do pracy. Trzeci stanowi zapewnienie dzieciom jak najlepszych warunków awansu społecznego oraz rzeczywista walka z przemocą ekonomiczną wobec nich. Czwarty to uzupełnianie zasobów siły roboczej w wyniku racjonalnej polityki imigracyjnej.

Pierwszy z tych fundamentów wymaga przede wszystkim zmiany podejścia do osób z niepełnosprawnościami, które w polskich warunkach wciąż vegetują na marginesie społeczeństwa. Zamiast realnego wsparcia otrzymują od państwa jałmużnę.

Aby to zmienić, konieczne są w pierwszej kolejności lepsze niż dziś mechanizmy ustalania, kto jest rzeczywiście niezdolny do pracy na skutek rozstroju zdrowia. W tym celu należałoby zastąpić obecny rozczłonkowany system orzekania o niepełnosprawności prostszym, służącym orzekaniu o niezdolności do pracy, na potrzeby głównych świadczeń otrzymywanych przez osoby z niepełnosprawnością.

Zamiast obecnych trzech stopni niepełnosprawności mogłyby pojawić się dwa stopnie niezdolności do pracy: całkowita i częściowa. Pierwsza z nich byłaby oparta na obecnej definicji stworzonej na potrzeby rent z ZUS, zgodnie z którą „całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy”⁹²⁷. Definicję tę należałoby jednak rozszerzyć o wymóg niezdolności do samodzielnej egzystencji, ponieważ można przyjąć, że każda osoba całkowicie niezdolna do (jakiegokolwiek) pracy jest też niezdolna do samodzielnej egzystencji. W przypadku osób w wieku produkcyjnym nie orzekałoby się o samej niepełnosprawności, a różnego rodzaju ulgi, zniżki i udogodnienia – inne niż świadczenia pieniężne wypłacane niepełnosprawnemu – byłyby nadal dostępne, na podstawie stwierdzonego przez uprawnionego orzecznika wystąpienia jednostki chorobowej i jej stopnia.

Orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy powinno uruchamiać wypłatę świadczeń niezależnych od wysokości wpłat na ubezpieczenie społeczne i długości stażu ubezpieczeniowego. Obecne powiązanie wysokości renty ze stażem ubezpieczeniowym wynika co prawda z próby zmotywowania do sumiennego odprowadzania składek, ponieważ im są one mniejsze, tym niższa renta, a przy braku minimalnego okresu ubezpieczeniowego wypłacana jest bardzo niska renta socjalna. W praktyce jednak składka rentowa (8% podstawy wymiaru) pozostaje na tyle niewielka, że to nie ona przesądza o wyborze formy zatrudnienia – czy będzie ono legalne, związane z uiszczeniem składek, czy też nie.

Ubezpieczeniowy model rent z tytułu niezdolności do pracy zawiera też w sobie niszczącą go niesprawiedliwość. Jeśli dwie osoby wykonujące tę samą pracę zapadną na tę samą chorobę eliminującą je całkowicie z rynku pracy, z których jedna legitymuje się wyraźnie dłuższym stażem ubezpieczeniowym ze względu na wyższy wiek, ta starsza otrzyma dużo wyższą rentę z tytułu niezdolności do pracy, chociaż żadna z nich nie ma wpływu na to, w którym momencie życia podupała na zdrowiu. Obecny system próbuje łagodzić tę niesprawiedliwość gwarantowaną minimalną wysokością renty z tytułu niezdolności do pracy. Jednak niewiele zmienia to w praktyce, skoro jej wysokość znajduje się poniżej minimum socjalnego osób całkowicie niezdolnych do pracy.

Sytuacja ta uległaby zmianie w przypadku podniesienia minimalnej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy do poziomu minimalnego wynagrodzenia,

przy jednoczesnym uszczelnieniu systemu orzekania o niezdolności do pracy, by za całkowicie niezdolne do niej nie były uznawane osoby, które nie są już zdolne do wykonywania wyuczonego zawodu, a ich niepełnosprawność nie wyklucza wykonywania innego. Ubezpieczeniowa składka rentowa nie uległaby likwidacji, w wyniku czego renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w pierwszej kolejności miałaby charakter ubezpieczeniowy i pokrywana byłaby ze środków funduszu rentowego. Jednak w zakresie, w jakim tak wyliczone świadczenie znajdowałoby się poniżej gwarantowanego poziomu, uzupełniane byłoby z budżetu państwa i miało charakter typowej pomocy społecznej.

Niepełnoletnim ze zdiagnozowanym głębokim upośledzeniem sprawności fizycznej lub psychicznej wymagającym ciągłej rehabilitacji i opieki powinno przysługiwać świadczenie rehabilitacyjne (dla dzieci) w wysokości gwarantowanej renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy (czyli minimalnego wynagrodzenia za pracę), a także podwyższone świadczenie wychowawcze. O ile pierwsze z nich służyłoby pokryciu kosztów utrzymania dziecka i opieki nad nim, dodatkowe środki w ramach świadczenia wychowawczego ułatwiałyby przeprowadzenie rehabilitacji i kontynuację nauki, aby w przyszłości umożliwić pełne uczestnictwo dziecka w rynku pracy.

Istnienie jednego głównego źródła utrzymania osób całkowicie niezdolnych do pracy, które gwarantowałoby im życie powyżej minimum socjalnego, pozwalałoby wyeliminować dodatkowe obecnie istniejące świadczenia: specjalny zasiłek opiekuńczy i świadczenie pielęgnacyjne, zasiłek pielęgnacyjny oraz dodatek pielęgnacyjny, a także dodatek do zasiłku rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego. Możliwa byłaby też rezygnacja z rent socjalnych i zasiłków stałych z pomocy społecznej, do których z definicji uprawnione są wyłącznie osoby niezdolne do pracy. Likwidacji mógłby również ulec okresowy zasiłek z pomocy społecznej, który obecnie „przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego”⁹²⁸. Można byłoby się go pozbyć, ponieważ osoby niezdolne do pracy zyskiwałyby rentę albo świadczenie rehabilitacyjne, natomiast inne nieaktywne zawodowo miałyby dostęp do świadczeń aktywizacyjnych, o których mowa będzie dalej.

Orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy lub udzielenie świadczenia rehabilitacyjnego dla dziecka powinno iść w parze z ustanowieniem koordynatora rehabilitacji zdrowotnej: pracownika ochrony zdrowia (asystenta medycznego) wspierającego świadczeniobiorcę w dostępie do właściwych dla niego świadczeń opieki zdrowotnej, a także dostępnej w pobliżu miejsca zamieszkania rehabilitacji społecznej.

W konsekwencji tych zmian system świadczeń dla osób całkowicie niezdolnych do pracy stałby się dużo bardziej przejrzysty, przy wzroście wysokości środków trafiających do potrzebujących. Całkowita likwidacja wypłat warunkowanych rezygnacją opiekuna z pracy zawodowej (specjalny zasiłek opiekuńczy) miałyby też tę zaletę, że usunięto by mechanizm obecnie wypychający tę grupę poza legalny rynek pracy, zwłaszcza jeśli jednocześnie zwiększono by nakłady na system opieki wytchnieniowej.

Z kolei podstawowym celem pomocy ze strony państwa otrzymywanej przez osoby częściowo niezdolne do pracy nie powinny być świadczenia pieniężne, lecz rehabilitacja zdrowotna i zawodowa prowadząca do zatrudnienia w takim zawodzie, dla którego dany rodzaj niepełnosprawności nie stanowi nieprzezwycięzalnej bariery. Dlatego podstawową konsekwencją orzeczenia o częściowej niezdolności do pracy powinno być ustanowienie koordynatora rehabilitacji zawodowej i społecznej. Jego rolą byłoby, po pierwsze, zapewnienie częściowo niepełnosprawnemu rehabilitacji, a także brakujących kompetencji i umiejętności niezbędnych do uczestnictwa w rynku pracy, a po drugie, przeprowadzenie podopiecznego przez ten proces aż do momentu podjęcia przez niego zatrudnienia. Dla zwiększenia skuteczności tego mechanizmu koordynator rehabilitacji zawodowej i społecznej wspierany musiałby być przez koordynatora rehabilitacji zdrowotnej.

Do momentu podjęcia przez osobę częściowo niepełnosprawną zatrudnienia w wymiarze co najmniej połowy etatu przysługiwałoby jej świadczenie rehabilitacyjne (dla dorosłych) odpowiadające dzisiejszej rencie z tytułu częściowej niezdolności do pracy (w wysokości – jak obecnie – nie mniej niż 75% minimalnej emerytury wypłacanej z FUS, czyli 1191,33 zł brutto po waloryzacji w marcu 2023 r.). Wypłacane powinno ono być pod warunkiem postępowania zgodnie ze ścieżką rehabilitacji ustaloną z koordynatorem. Podobnie jak w przypadku renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy, jeśli wysokość świadczenia wyliczonego na podstawie stażu ubezpieczeniowego i wysokości składek byłaby niższa niż minimalne świadczenie rehabilitacyjne dla dorosłych, różnica pokrywana byłaby z budżetu państwa, stanowiąc formę pomocy społecznej dla otrzymującej ją osoby.

Po niezbędnej rehabilitacji zdrowotnej i zawodowej oraz znalezieniu osobie z niepełnosprawnością odpowiedniego do jej wyników zatrudnienia, koordynator rehabilitacji powinien pośredniczyć w procesie zawarcia umowy o pracę. Odmowa podjęcia zatrudnienia przez osobę z niepełnosprawnością bez jednoczesnej utraty prawa do świadczenia rehabilitacyjnego możliwa byłaby tylko, jeśli nie został jeszcze zakończony cykl rehabilitacji zdrowotnej lub zawodowej pozwalającej na podjęcie adekwatnego zatrudnienia, o czym – w przypadku rozbieżności zdań na ten temat

między koordynatorem rehabilitacji i osobą z niepełnosprawnością – rozstrzygać powinien koordynator nadrzędnego (drugiego) szczebla.

Rola koordynatora rehabilitacji zawodowej i społecznej kończyłaby się w momencie zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością w wymiarze co najmniej połowy etatu, kiedy też wygasałoby jej prawo do świadczenia. Nawet wszakże w tym przypadku koordynację świadczeń zdrowotnych powinien realizować wyznaczony wcześniej koordynator rehabilitacji zdrowotnej.

Zamiast obecnych sztywnych kwot dopłat z PFRON do stanowisk pracy zajmowanych przez osoby z niepełnosprawnościami i anachronicznych mechanizmów wsparcia zakładów pracy chronionej, pracujące osoby częściowo niezdolne do pracy powinny być zwolnione ze składki zdrowotnej oraz rentowej, a składka emerytalna powinna być im refundowana z wpłat pracodawców obecnie dokonywanych na PFRON. Postulować należy też, by osoby częściowo niezdolne do pracy mogły liczyć na dofinansowanie spłaty kredytu bankowego zaciągniętego na rozpoczęcie i rozwój działalności gospodarczej, a ich pracodawcy – na zwrot kosztów niezbędnej adaptacji pomieszczeń i wyposażenia stanowiska pracy.

Inne cele, na które przekierowane powinno zostać dofinansowanie z PFRON, to dopłaty do spółdzielni socjalnych, dzięki którym tworzące je jednostki samorządu terytorialnego otrzymywałyby zwrot części, np. połowy, dotacji przekazywanej przez nie tym spółdzielniom. Ze środków tych pokrywane powinny być również koszty rehabilitacji społecznej osób z niepełnosprawnością – w tym tych całkowicie niezdolnych do pracy – świadczonej przez samorząd terytorialny, takich jak warsztaty terapii zajęciowej, turnusy rehabilitacyjne i zajęcia klubowe, a także koszty pracy koordynatorów rehabilitacji oraz wynagrodzenia koordynatorów rehabilitacji (w tym zdrowotnej).

Opisane zmiany pozwalałyby na ograniczenie biurokracji obecnie związanej z istnieniem powiatowych i wojewódzkich zespołów orzekających o niepełnosprawności. Umożliwiłyby też likwidację struktur administracyjnych PFRON (choć już nie samego Funduszu jako kategorii finansowej). Jego zadania i środki mogłyby zostać przekazane powiatowym urządowi pracy, gdzie także zatrudnienie powinni znaleźć obecni pracownicy oddziałów wojewódzkich Funduszu.

Polityka zbliżona do tej względem osób częściowo niezdolnych do pracy, oparta na jak najpełniejszej i najszybszej reintegracji z rynkiem pracy, powinna być stosowana również względem osób nieaktywnych zawodowo z innych powodów niż stan zdrowia. Aby tak mogło się stać, zdolnym do pracy niepracującym i nieuczącym się, a także zatrudnionym w wymiarze mniejszym niż pół etatu – również tym niemającym statusu bezrobotnego – należałoby udzielić wsparcia koordynatora aktywizacji zawodowej w dostępie do instrumentów rynku pracy.

Przez okres korzystania z tego wsparcia przysługiwałyby zasiłek aktywizacyjny w wysokości renty z tytułu częściowej niezdolności pracy. Wypłacany musiałby jednak być przez relatywnie krótki okres, np. dziewięciu miesięcy w ciągu kolejnych trzydziestu sześciu, całkowicie zastępując zasiłek dla bezrobotnych.

Aby mogło to przynieść oczekiwane rezultaty w postaci zatrudnienia w wymiarze co najmniej połowy etatu, również instrumenty rynku pracy musiałby zostać uproszczone i dostosowane do warunków niskiego bezrobocia oraz istotnych luk kompetencyjnych niepracujących. Obecny gąszcz formalnie dopuszczalnych działań, z których większość nie jest stosowana w praktyce lub prowadzi do mało efektywnego subsydiowania zatrudnienia, należałoby zastąpić jedynie kilkoma.

Pierwsze z nich to krótkie – trwające do dwóch miesięcy – staże aktywizacyjne. Byłyby one bezkosztowe dla oferujących je przedsiębiorców, czyli dla nich atrakcyjne, ponieważ w czasie ich trwania skierowana osoba otrzymywałaby zasiłek aktywizacyjny.

Drugi instrument to certyfikowane szkolenia. Przygotowanie ich listy w zawodach i w zakresie umiejętności, na które istnieje zapotrzebowanie, podobnie jak określenie minimalnych wymagań dotyczących sposobu ich przeprowadzania i maksymalnych kosztów refinansowanych przez państwo, powinno stanowić zadanie wojewódzkich i ogólnokrajowych służb zatrudnienia, działających we współpracy z organizacjami pracodawców. Po weryfikacji zgodności danego szkolenia z tymi wymogami zyskiwałoby ono certyfikat pozwalający na skierowanie na nie podopiecznego przez koordynatora aktywizacji/rehabilitacji zawodowej.

Trzeci kluczowy aktywny instrument rynku pracy to ryczałt zamiejscowy w przypadku stażu odbywanego w odległości większej niż 50 km od miejsca zamieszkania, a czwartym byłby bon na zasiedlenie w przypadku podjęcia zatrudnienia na czas nieokreślony po takim stażu, częściowo wypłacany na początku zatrudnienia, a w pozostałej kwocie – o ile zostanie ono utrzymane przez okres roku.

Dla prawidłowego działania systemu aktywizacji osób biernych zawodowo, w tym ze względu na niepełnosprawność, absolutnie pierwszoplanowe znaczenie ma również rozbudowa funkcjonalności Centralnej Bazy Ofert Pracy (CBOP), aby obejmowała pełną listę szkoleń i staży finansowanych ze środków publicznych. W takiej pełnej wersji zawierać ona powinna listę wszystkich świadczeń rehabilitacji społecznej świadczonych w okolicy miejsca zamieszkania osoby z niepełnosprawnością, pozwalając na ich ocenę przez przechodzące je osoby, co z kolei powinno wpływać na finansowanie tych szkoleń w przyszłości. Zakres ofert zawartych w bazie łatwo można byłoby zwiększyć poprzez obowiązek publikowania określonego zakresu

informacji przez wszystkich organizatorów szkoleń, staży i innych działań aktywizacyjnych finansowanych ze środków publicznych.

Baza ta byłaby w pełni funkcjonalna, gdyby powiązać ją z informatycznym systemem kont osób ze stwierdzoną niepełnosprawnością (całkowitą lub częściową) oraz nieaktywnych zawodowo korzystających z opisanego przed chwilą wsparcia. CBOP stałaby się wtedy kluczowym narzędziem działania koordynatora rehabilitacji lub koordynatora aktywizacji. Aby zwiększyć bodźce tych osób do skutecznego działania, po zakończeniu wypłaty świadczenia efekty procesu aktywizacji powinny być odnotowywane w systemie, podobnie jak ocena tego procesu wystawiona przez osobę go przechodzącą, co z kolei miałoby wpływ na wynagrodzenie koordynatora.

Środki na sfinansowanie wszystkich tych działań względem osób nieaktywnych zawodowo – zarówno tych pełnosprawnych, jak i z niepełnosprawnością – pochodzić powinny w pierwszej kolejności z obecnie zasadniczo marnotrawionych zasobów PFRON oraz Funduszu Pracy. Zwłaszcza duży kapitał zakumulowany w tym ostatnim funduszu, który, jak była o tym mowa wcześniej, na koniec roku 2023 ma sięgnąć 24,1 mld zł, mógłby być stabilną bazą do odpowiedniej przebudowy zasad aktywizacji zawodowej społeczeństwa. Uzupełnieniem mogłyby być środki unijne, ponieważ polityka zmierzająca do zmniejszenia grupy osób nieaktywnych zawodowo wpisuje się bardzo dobrze w priorytety UE.

Kolejny problem do rozwiązania to zbyt krótki okres aktywności zawodowej polskiego społeczeństwa. Choć co do zasadności jego wydłużenia wszyscy są zgodni, rzadziej dostrzega się podstawową barierę utrudniającą realizację tego postulatu w praktyce. Stanowi ją duża liczba osób w wieku przedemerytalnym całkowicie nieaktywnych zawodowo, zatrudnionych na czarno, mających przerwy w zatrudnieniu i niskie, zdezaktualizowane lub niedostosowane do zmniejszonej sprawności organizmu kwalifikacje zawodowe. To one przede wszystkim zainteresowane są niskim wiekiem emerytalnym, traktując emeryturę, choćby w minimalnym wymiarze gwarantowanym przez państwo, jako rodzaj dożywotniego zasiłku socjalnego. W ich przypadku podniesienie wieku emerytalnego nie tyle skutkowałoby wydłużeniem aktywności zawodowej, co emeryturą groszową lub koniecznością wypłaty zasiłków z pomocy społecznej.

Wniosek ten dobitnie potwierdza zjawisko mające miejsce w pierwszych miesiącach po obniżeniu wieku emerytalnego w roku 2017: aż 60% osób, które w wyniku tej zmiany przeszły wtedy na emeryturę, było wcześniej nieaktywnych zawodowo – pobierały rentę, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia przedemerytalne albo korzystały z pomocy społecznej (z kolei z pozostałych 40% aż połowa odroczyła decyzję o przejściu na emeryturę)⁹²⁹. Jak ujął to ówczesny główny ekonomista ZUS,

„tuż przed emeryturą dwie trzecie osób znajduje się albo całkowicie poza rynkiem pracy, albo prawie poza nim, pracując w niepełnym wymiarze pracy, na umowach cywilnoprawnych lub w ramach działalności gospodarczej. Dla nich decyzja była oczywista. W tej grupie ponad 80 proc. osób, już nie mając pracy, z wielką niecierpliwością wyczekiwało chwili, gdy będzie mogło złożyć wniosek”⁹³⁰.

Z jednej strony uzmysławia to, jak ważna jest opisana wcześniej zmiana dotycząca powszechnie dostępnej aktywizacji zawodowej, bez której problem dezaktualizacji kompetencji i wypadania poza rynek pracy osób w wieku przedemerytalnym nie będzie mógł zostać ograniczony. Z drugiej strony zwraca uwagę na to, że minimalna emerytura gwarantowana przez państwo zwiększa atrakcyjność wyjścia z rynku pracy wraz z osiągnięciem uprawniającego do niej wieku. Gdy zaewidencjonowana na koncie w ZUS suma zwaloryzowanych składek emerytalnych jest niewielka, dłuższa aktywność nie oznacza automatycznie wyższej emerytury, lecz przybliża tę wynikającą z uzbieranego kapitału emerytalnego do gwarantowanej przez państwo.

Skalę wynikających stąd problemów można zmniejszyć, po pierwsze, rezygnując z gwarantowania przez państwo minimalnej emerytury w powszechnym systemie emerytalnym. Ubezpieczony osiągający wiek emerytalny i posiadający minimalny niezbędny staż ubezpieczeniowy mógłby przejść na emeryturę, której wysokość wynikałaby z kapitału emerytalnego powiększonego o wyrażoną procentowo minimalną premię, np. 10%. To tę premię gwarantowałoby państwo, a nie minimalną wartość świadczenia. Zmniejszałoby to atrakcyjność przejścia na utrzymanie społeczeństwa w pierwszym możliwym momencie przez osoby wcześniej płacące niskie składki i mające duże luki w stażu ubezpieczeniowym, ponieważ procentowo określona wysokość premii prowadziłaby do tym mniejszej korzyści z dezaktywizacji zawodowej, im mniejszy kapitał emerytalny zaewidencjonowany został na koncie ubezpieczonego.

Aby wesprzeć bodźce do zwiększania stażu ubezpieczeniowego – co ostatecznie jest kwestią istotniejszą niż podwyższanie wieku emerytalnego – premia użytkowana od państwa mogłaby rosnać wraz z wydłużeniem stażu: o kilka procent przy stażu ubezpieczeniowym o pięć lat dłuższym od minimalnego, o kolejnych kilka przy dłuższym o dziesięć lat od minimalnego itd. Wzmocnieniu uległyby w ten sposób bodźce do wydłużania aktywności zawodowej już teraz wynikające z waloryzacji składek emerytalnych na koncie emerytalnym.

Słabą stroną eliminacji minimalnej wysokości emerytury byłby prawdopodobny wzrost liczby emerytur groszowych, czyli zwiększenie skali już obserwowanego negatywnego zjawiska. Nie można jednak w tym kontekście zapominać o dwóch kwestiach. Po pierwsze, mechanizm ten nie rodziłby ryzyka pokrzywdzenia osób

tracących zdolność do pracy na skutek choroby lub wypadku, ponieważ w przypadku całkowitej niezdolności do pracy wypłacana byłaby renta w wysokości wyraźnie wyższej niż dzisiejsza minimalna emerytura z ubezpieczenia społecznego. Niskie świadczenia groziłyby więc jedynie osobom, które są zdolne do pracy, wybierają jednak dezaktywizację zawodową. Gdy ich wybór staje się ostateczny, czyli następuje przejście na emeryturę, dochodziłoby – na zasadach analogicznych jak obecnie – do utraty prawa do renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy. Dawałoby to ubezpieczonemu zbliżającemu się do wieku emerytalnego, ale mogącemu liczyć jedynie na bardzo niskie świadczenie, mocniejsze poczucie, że kontynuacja zatrudnienia ma sens również dlatego, że w przypadku całkowitej utraty zdolności do pracy, co na którymś etapie zawsze jest następstwem starzenia się organizmu, będzie mógł liczyć na świadczenie wyraźnie wyższe niż bardzo niska emerytura.

Po drugie, emeryci mogą nie tylko opóźnić moment skorzystania ze świadczeń emerytalnych, aby uniknąć groszowego źródła utrzymania, ale też kontynuować zatrudnienie po przejściu na emeryturę. Oznacza to co prawda utratę korzyści wynikających z waloryzacji składek ubezpieczeniowych, co przy proponowanym rozwiązaniu premiującym wydłużenie okresów składkowych byłoby bardziej odczuwalne niż obecnie, ponieważ dotychczasowa premia waloryzacyjna wzmocniona zostałaby premią za wydłużenie stażu ubezpieczeniowego. Jednak emeryci wciąż mieliby możliwość podwyższenia swoich świadczeń przez łączenie ich z pracą zawodową. Już teraz sposób ten wykorzystywany jest przez coraz większą ich grupę do zwiększenia swojego dochodu (między rokiem 2015 a 2021 liczba pracujących osób z ustalonym prawem do emerytury wzrosła o ponad 40% – z 575,4 tys. do 812,9 tys.)⁹³¹. Groszowe świadczenia wypłacane wciąż zdolnym do pracy niejako wymuszają kontynuowanie aktywności zawodowej, czemu z kolei sprzyja niskie bezrobocie.

Opisana modyfikacja może mieć zastosowanie do osób obecnie młodych lub w średnim wieku, które nie zbliżają się jeszcze do wieku emerytalnego. Natomiast będący w momencie zmiany zasad określania minimalnej wysokości emerytury w wieku przedemerytalnym, za który przyjmuje się wiek rozpoczynający się cztery lata przed emerytalnym, powinny mieć zagwarantowaną minimalną wysokość świadczenia według obecnych zasad, aby nie wywoływać poczucia niesprawiedliwej zmiany reguł gry w ostatniej chwili.

Również tę grupę powinna objąć zmiana zasad łączenia emerytury z pracą zawodową, ponieważ dzisiejsze – zamiast preferować odraczanie momentu wypłaty pierwszych świadczeń – dają korzyści tym, którzy przechodzą na garnuszek innych, jednocześnie rejestrując (lub dalej prowadząc) działalność gospodarczą. Jest tak dlatego, że aktualnie opłacanie składek na ubezpieczenie społeczne przez

przedsiębiorców będących jednocześnie emerytami pozostaje całkowicie dobrowolne. Tymczasem emeryci zatrudnieni na umowę o pracę lub na umowę zlecenia, jak również osoby zatrudnione odraczające przejście na emeryturę mimo spełnienia niezbędnych do tego warunków, nie mogą skorzystać z tego rodzaju przywileju.

Ponieważ mechanizm ten zachęca zarówno do optymalizacji składkowej, jak i do szybkiego korzystania ze świadczeń, należałoby zastąpić go innym, w którym zwolnienie z konieczności opłacania składek emerytalno-rentowych przysługiwałoby wyłącznie temu, kto nie korzysta z przysługujących uprawnień emerytalnych, czyli odracza moment przejścia na emeryturę lub zawiesza jej wypłatę. Przy takim rozwiązaniu kapitał emerytalny ubezpieczonego nie przyrastałby na skutek opłacania przez niego kolejnych składek, skoro te nie byłyby odprowadzane. Rósłby jednak w wyniku waloryzacji tego kapitału. Aby jeszcze zwiększyć atrakcyjność odroczenia przejścia na emeryturę, za ten okres na koncie ubezpieczonego ewidencjonowane mogłyby być dodatkowe środki, co miałyby konsekwencje analogiczne z opłacaniem składek emerytalnych ubezpieczonego przez państwo. Tego rodzaju dofinansowanie mogłoby wynosić np. 50% niepobranej składki przez pierwszych dodatkowych pięć lat aktywności zawodowej i 100% jej wysokości przy dalszym utrzymaniu aktywności zawodowej.

Wydłużaniu aktywności zawodowej ani prawidłowemu funkcjonowaniu systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce nie służą też tzw. renty wdowie⁹³². Przysługują one obecnie wdowom (choć już nie wdowcom) po osobach mających prawo do emerytury lub renty, jeśli – pominiawszy kilka dodatkowych, mniej istotnych wymogów – ukończyły 50 lat lub są niezdolne do pracy albo opiekują się niepełnoletnim dzieckiem, wnukiem, rodzeństwem zmarłego albo całkowicie niezdolnym do pracy dzieckiem uprawnionym do renty rodzinnej po zmarłym.

Postulaty podwyższenia wysokości tych rent stały się w ostatnim czasie instrumentem walki politycznej, ponieważ ich realizacja pozwoliłaby nieco zmniejszyć – powiększone na skutek obniżenia wieku emerytalnego – rozwarstwienie emerytur uzyskiwanych z powszechnego systemu przez mężczyzn i kobiety (już teraz renta rodzinna przysługująca wdowie wypłacana jest w wysokości 85% świadczenia, które przysługiwałoby zmarłemu)⁹³³. Jednak w istocie renty wdowie są jednym z najbardziej anachronicznych rozwiązań polskiej polityki społecznej; swego rodzaju żywą skamieliną, pozostałością po czasach, kiedy rolą mężczyzny było utrzymanie rodziny, a kobiety – wychowywanie dzieci.

To niedostosowanie do obecnych realiów staje się szczególnie widoczne, gdy porówna się sytuację uprawnionych do rent wdowich z matkami samotnie wychowującymi dzieci nie na skutek śmierci męża emeryta lub rencisty, lecz w wyniku

rozvodu i niezdolności państwa do wyegzekwowania od byłego małżonka obowiązków alimentacyjnych. Pierwsza z tych grup może liczyć na renty, druga ma problem nawet z dostępem do minimalnych świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Różnica ta zmierza do nagrodzenia kobiet pozostających „przy boku męża” i ukarania tych rozwodzających się. Ponieważ dla instytucji opartej na tego rodzaju wstecznej ideologii nie powinno być miejsca w nowoczesnym państwie, postulować należy rezygnację z rent wdowich, oczywiście z zachowaniem prawa do nich przysługującego wszystkim osobom, które nabyły je w przeszłości. Istotną tego konsekwencją byłoby również zmotywowanie kobiet do wydłużania pracy zawodowej ponad minimalny wiek emerytalny.

Inną preferencję wymagającą likwidacji stanowi zwolnienie z obowiązku opłacania składki zdrowotnej przez osoby pobierające emeryturę lub rentę wynoszącą nie więcej niż minimalne wynagrodzenie i prowadzące działalność gospodarczą, z której uzyskują dodatkowy przychód w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie połowy kwoty najniższej emerytury⁹³⁴. Ta zawiła reguła, choć w praktyce daje emerytowi (i renciście) niewielkie korzyści finansowe, również nie odzwierciedla wytycznej premiowania odraczenia momentu przechodzenia na emeryturę, skoro wynikające z niej korzyści odnieść mogą tylko (prowadzący działalność gospodarczą) emeryci. Aby skorygować to zaburzenie w strukturze bodźców, należałoby zwolnić wszystkie osoby odraczające przejście na emeryturę nie ze składki zdrowotnej, lecz rentowej. Zapewniono by w ten sposób symetrię ze wcześniej opisanym zwolnieniem tej grupy ze składek emerytalnych.

Z kolei główne paradoksy oskładkowania działalności gospodarczej nie dotyczą emerytów, lecz przedsiębiorców przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Wcześniej mowa była o tym, że wynikają one z wiązania w obecnym systemie emerytalnym podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne (oraz składek zdrowotnych) przedsiębiorcy nie z jego rzeczywistym dochodem, lecz z przeciętnym lub prognozowanym wynagrodzeniem w sektorze przedsiębiorstw. Tego rodzaju wybiegi stosowane są ze względu na łatwość generowania kosztów podatkowych zmniejszających dochód przedsiębiorcy i ukrywania części przychodów. Na skutek oderwania podstawy wymiaru składek od tych wartości dąży się do zmniejszenia bodźców do manipulowania nimi. Jednak naciski na wprowadzenie „małych ZUS-ów” wynikały w istocie właśnie z głębokiej wadliwości oparcia składek na fikcyjnych podstawach i nadmiernego obciążenia nimi mało rentownych przedsiębiorców, czego najwyraźniejszy przejaw stanowi obowiązek dokonywania wpłat również w miesiącach, w których nie osiąga się przychodu.

Sama istota systemu zdefiniowanej składki, gdzie mniejszy ubierany kapitał emerytalny oznacza niższą emeryturę, także podważa sens reguł prawnych mających przeciwdziałać zaniżaniu wpłat przez przedsiębiorców. Skoro skutkuje to niższą emeryturą w przyszłości, a konsekwencja ta wyeksponowana zostałaby przy proponowanej wcześniej rezygnacji z emerytury minimalnej, przeciwdziałanie sztucznemu zaniżaniu podstawy wymiaru składek ma mniejsze znaczenie niż rezygnacja z wywoływania poczucia niesprawiedliwego rozłożenia ciężaru danin publicznych, gdy składka oderwana zostaje od rzeczywistego dochodu ubezpieczonego. Powiązanie jej z tym dochodem mogłoby wręcz prowadzić do wzrostu wpływów składkowych, zwłaszcza jeśli szłoby w parze z działaniami zmierzającymi do redukcji szarej strefy, o czym szerzej mowa była w poprzednim rozdziale.

Przyjmuje się, że z perspektywy bodźców do wydłużania aktywności zawodowej szczególnie problematyczne jest istnienie 13. i 14. emerytur, które stanowią swego rodzaju premię za przejście na utrzymanie społeczeństwa. Bodźce te są zresztą tym silniejsze, im niższe otrzymuje się świadczenie, ponieważ 13. przysługuje wszystkim emerytom w tej samej wysokości (czyli dla osób pobierających wyższe świadczenia ma proporcjonalnie mniejsze znaczenie finansowe), a 14. wypłacana jest tylko otrzymującym niższe emerytury. Ostatecznie więc korzyści z tych dodatkowych wypłat odnoszą w pierwszej kolejności najubożsi emeryci, którzy przez okres swojej aktywności zawodowej odprowadzali najniższe składki.

Nie można jednak patrzeć na te dodatkowe wypłaty w oderwaniu od systemu pomocy społecznej. Bardzo niskie kryterium dochodowe warunkujące dostęp do podstawowych kategorii pomocy społecznej pozbawia dostępu do nich osoby pobierające minimalne emerytury oraz dużą część emerytów groszowych. Czternasta emerytura jest więc erzacem zasiłku stałego z pomocy społecznej dla dużej grupy osób pozbawionych dostępu do niego. Różni się od niego nie tylko o ponad 2000 zł wyższym kryterium dochodowym (w roku 2023 maksymalny dochód uprawniający do 14. emerytury wynosi 2900 zł brutto), ale przede wszystkim nieco niższym kosztem dla Skarbu Państwa, niż pochłonęłaby wypłata tej samej grupie zasiłków stałych z pomocy społecznej. O ile w roku 2023 zasiłek stały z pomocy społecznej wynosi od 30 zł do 719 zł miesięcznie, w zależności od uzyskiwanego dochodu, 14. emerytura w przypadku jednego uprawnionego to 132,37 zł brutto miesięcznie (1588,44 zł rocznie).

Czternasta emerytura wymaga więc nie tyle zniesienia, co bardziej konsekwentnego zawężenia do grupy najuboższych emerytów. Jej wysokość powinna też być wyższa w przypadku emerytów odraczających moment skorzystania ze świadczeń. Rozwiązaniem odpowiadającym tym założeniom byłoby obniżenie kryterium

dochodowego uprawniającego do tego świadczenia, np. poprzez określenie go na poziomie 60% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zamiast obecnej 14. emerytury świadczeniobiorcom spełniającym to kryterium przysługiwać mógłby zasiłek emerycki, w wysokości 1800 zł rocznie (150 zł miesięcznie), a przechodzącym na emeryturę nie wcześniej niż w wieku 64 lat (kobiety) i 67 lat (mężczyźni) – w wysokości 2400 zł rocznie (200 zł miesięcznie), w obydwu przypadkach przy zastosowaniu zasady „złotówka za złotówkę”.

Innej modyfikacji wymaga 13. emerytura, która dzisiaj przysługuje każdemu emerytowi, bez względu na wysokość pobieranego świadczenia. O ile oczywiście jej wypłata zdolnym do pracy sześćdziesięciokilkulatkom jest wyłącznie formą kupowania głosów, o tyle ocena tego świadczenia musiałaby ulec zmianie w przypadku zawężenia go do osób od 75. roku życia, czyli będących w wieku całkowitej utraty w większości przypadków zdolności do pracy na skutek podeszłego wieku.

Aby móc przejść do dalszej części tej propozycji, przypomnieć należy najpierw, że obecnie osoby osiągające 75 lat mogą liczyć na wypłacany przez ZUS dodatek pielęgnacyjny, do marca 2024 r. wynoszący 294,39 zł, lub 215,84 zł zasiłku pielęgnacyjnego z MOPS (w tym drugim przypadku trzeba się jednak legitymować orzeczeniem o niezdolności do samodzielnej egzystencji). Tym posiadającym orzeczenie o niezdolności do samodzielnej egzystencji i mającym miesięczny dochód nie wyższy niż 2157,80 zł brutto przysługuje też 500 zł świadczenia uzupełniającego.

Rozwiązaniem racjonalniejszym niż ta gmatwanina byłoby zastąpienie wszystkich tych świadczeń – a także 13. emerytury – dodatkiem senioralnym otrzymywanym przez każdego emeryta, który ukończył 75 lat. Mógłby on mieć najwyższą wartość – np. 800 zł miesięcznie – w przypadku najuboższych, tych o świadczeniach nieprzekraczających 60% płacy minimalnej. Średnią wysokość – np. 700 zł miesięcznie – miałyby w przypadku emerytów o świadczeniach do 120% płacy minimalnej, a najniższą – np. 600 zł miesięcznie – w pozostałych przypadkach. Takie rozwiązanie korespondowałoby z zaproponowanym w kontekście rent z tytułu całkowitej niezdolności do pracy założeniem, że państwo powinno zapewnić osobom niezdolnym do pracy poziom życia powyżej minimum socjalnego.

Wszystkie grupy zawodowe obecnie otrzymujące emerytury w ramach systemu zaopatrzeniowego – od służb mundurowych po sędziów – są zatrudnione przez państwo. Wyłączenie ich z powszechnego systemu emerytalnego stanowi przywilej będący swego rodzaju rekompensatą za ich relatywnie niskie wynagrodzenia. Gdy dostrzeże się ten związek, łatwiej też zauważyć warunek włączenia tych zawodów do powszechnego systemu emerytalnego: jest nim wprowadzenie wobec grup objętych systemami zaopatrzeniowymi na tyle dużych podwyżek wynagrodzenia

brutto, aby – mimo włączenia ich do powszechnego systemu emerytalnego – miały poczucie poprawy swojej sytuacji materialnej.

Zaproponowane silniejsze niż obecnie uwypuklenie logiki zdefiniowanej składki w powszechnym systemie emerytalnym ograniczałoby słabości utrzymania emerytur pomostowych, które – przypomnijmy – upoważniają osoby wykonujące pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze do przejścia na emeryturę w wieku o pięć do dziesięciu lat niższym niż w systemie powszechnym, za cenę odrowadzania dodatkowych składek na Fundusz Emerytur Pomostowych. Osobom tym państwo nie gwarantowałoby minimalnej wysokości emerytury. Oferowałoby natomiast możliwość przekwalifikowania oraz wzmocniło zachęty do odraczenia decyzji o przejściu na emeryturę. Dawałoby to wykonującym pracę w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze dużo szerszy wybór niż obecnie. Z jednej strony mniej atrakcyjne stałoby się dla nich łączenie emerytury z dalszą pracą zawodową. Z drugiej dużo bardziej opłacałoby im się albo zawczasu zmienić zawód, albo odroczyć decyzję o przejściu na emeryturę. Na nauczycieli (korzystających ze zbliżonych do „pomostówek” świadczeń kompensacyjnych, a niedługo również wcześniejszych emerytur) tak zmodyfikowany system zachęt zadziałałby jeszcze mocniej, jeśli połączono by go ze zmianami w systemie oświaty, o których mowa będzie w kolejnym rozdziale.

Dużo bardziej skomplikowane zagadnienie stanowi włączenie rolników do powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i ubezpieczeń zdrowotnych. Jeden i drugi rodzaj składek opłacanych przez tę grupę ma obecnie symboliczną wysokość. Taki również charakter ma podatek rolny. Otrzymywane przez nich świadczenia społeczne są więc w istocie finansowane przez pozostałą część pracujących, nawet tych zarabiających mniej. Jednak rozciągnięcie na rolników powszechnego systemu ubezpieczeniowego w jego obecnej postaci powodowałoby znaczący wzrost obciążeń składkowych, co musiałoby prowadzić do dalszego spadku rentowności działalności rolniczej i jeszcze większej sfery biedy na wsi. Do tego dochodzą problemy praktyczne. Ponieważ działalność rolnicza nie wymaga prowadzenia realnej rachunkowości, trudno byłoby ustalić podstawę wymiaru składek.

To z kolei wskazuje, że warunek rozpoczęcia procesu włączania rolników do powszechnego systemu ubezpieczeniowego stanowi unowocześnienie obrotu pieniężnego, by mogło dojść do minimalizacji szarej strefy (o czym mowa była w poprzednim rozdziale), oraz zwiększenie innowacyjności polskiego rolnictwa, aby poprawić jego rentowość (co wyjaśniono w rozdziale 1). W kolejnym etapie rozszerzony na tę grupę powinien zostać system ubezpieczeń zdrowotnych, powiązany ze zwiększeniem nakładów na służbę zdrowia na obszarach wiejskich (szerzej kwestia ta zostanie omówiona w rozdziale 7). Włączenie rolników do powszechnego systemu

emerytalno-rentowego nastąpiłoby dopiero, gdy zaistnieją warunki do znaczącego obniżenia wysokości składki w systemie powszechnym (o czym mowa była w poprzednim rozdziale).

Korekty wymaga też polityka rodzinna, obecnie oparta na świadczeniach wychowawczych „500+”/„800+” oraz faktycznym wygaszaniu świadczeń rodzinnych i z funduszu alimentacyjnego.

Na świadczenia wychowawcze należy patrzeć jak na specyficzną formę obniżki podatku VAT płaconego przez rodziców od towarów i usług niezbędnych przy wychowaniu dzieci. Dlatego nie powinny one być postrzegane jako środek do zwiększenia dzietności kobiet, bo nigdy tej roli nie będą w stanie spełnić, lecz jako swego rodzaju ulga podatkowa dla osób inwestujących w rozwój społeczeństwa, i to w bardzo dosłownym sensie.

Otrzymywane na każde dziecko, świadczenie wychowawcze ma innego rodzaju słabość: w minimalnym stopniu ułatwia mobilność, awans społeczny dzieciom z ubogich rodzin. Kobietom natomiast nie daje poczucia bezpieczeństwa w życiowych wyborach, zwłaszcza maksymalnie harmonijnego łączenia wychowywania dzieci z pracą zawodową. Pozwala rodzicom – tym uboższym i tym bogatszym – kupić co miesiąc nieco więcej towarów oraz usług. I nic więcej.

Wymaga więc uzupełnienia o istotne elementy realnej polityki rodzinnej. Kluczowe z tej perspektywy byłoby zdecydowane rozszerzenie dostępu do funduszu alimentacyjnego, ponieważ to dzieci z rozbitych rodzin w pierwszej kolejności narażone są na biedę i marginalizację społeczną. Przyzwolenie na niełożenie przez drugiego rodzica na nie, co w istocie działo się w wyniku mającego miejsce w ostatnich latach stopniowego wygaszania funduszu alimentacyjnego, jest też głęboko niemoralne. Aby to zmienić, fundusz alimentacyjny powinien gwarantować wypłatę alimentów w dużo wyższej niż obecnie wysokości (np. 50% wynagrodzenia minimalnego netto, niecałe 1400 zł od lipca 2023 r.), i to bez kryterium dochodowego – zamiast, jak ma to miejsce obecnie, symbolicznych 500 zł przy całkowicie nieadekwatnym kryterium dochodowym. Pozwalałoby to na poprawę sytuacji setek tysięcy dzieci, z których duża część ma finansowo najbardziej utrudniony awans społeczny.

Aby zwiększyć skuteczność egzekwowania długów alimentacyjnych, jako regułę należałoby przyjąć poddawanie osób popełniających przestępstwo niealimentacji systemowi dozoru elektronicznego, a także wszczynanie postępowań karnych w tych sprawach z urzędu, na wniosek organu prowadzącego fundusz alimentacyjny. To nie tylko zmniejszyłoby koszty odbywania kary, ale też pozwalałoby na dużo skuteczniejsze ustalenie źródeł utrzymania alimentarzysty, motywując ich do wypłaty

świadczeń należnych dzieciom. Zmniejszyłoby ciężar finansowy po stronie podatników wynikający z istnienia funduszu alimentacyjnego i przerzucałoby jego koszty na osoby, które w istocie powinny go ponosić.

Dużo wyższe niż obecnie świadczenia z funduszu alimentacyjnego pozwalałyby na rezygnację z dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka (w roku 2023 wynoszącego w przypadku dziecka pełnosprawnego 193 zł miesięcznie, maksymalnie 386 zł na wszystkie dzieci). Mimo tej redukcji, niepełne rodziny mogłyby liczyć na wyraźnie wyższe finansowe wsparcie państwa, następnie egzekwowane od dłużników alimentacyjnych.

W systemie świadczeń rodzinnych zasadne byłyby też dwie inne modyfikacje.

Po pierwsze, wprowadzenie postulowanego wcześniej świadczenia rehabilitacyjnego dla dzieci z niepełnosprawnością, w wysokości płacy minimalnej, uzasadniałoby eliminację dodatku do świadczenia rodzinnego z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, który nie tylko znajduje się na niemal symbolicznym poziomie (90 lub 110 zł w roku 2023, w zależności od wieku dziecka), ale też uzależniony jest od kryterium dochodowego.

Po drugie, jeśli cel polityki rodzinnej stanowiłoby zapewnienie mobilności społecznej dzieciom z ubogich rodzin, do czego z kolei kluczem jest nauka, zasadne byłoby wprowadzenie dodatku za wyniki w nauce dla dzieci z rodzin uprawnionych do zasiłku rodzinnego. Dodatek ten mógłby przysługiwać na przykład wtedy, gdy uczące się dziecko uczęszczające do piątej klasy i kolejnych szkoły podstawowej oraz szkoły średniej uzyskało w poprzedniej klasie średnią ocen co najmniej 4,5, a średnią 4,25 ocen na poprzednim roku w przypadku studentów drugiego roku i kolejnych. Dodatek taki mógłby wynosić dwuipółkrotność–trzykrotność samego zasiłku rodzinnego. W roku 2023 dawałoby to 300 zł miesięcznie na dzieci w wieku do 18 lat i 400 zł na młodzież w wieku do 24 lat. Aby mechanizm ten mógł zostać uruchomiony, konieczne byłoby stworzenie technologicznej nakładki na szkolne e-dzienniki, pozwalającej na automatyczne potwierdzenie spełnienia warunku oceny po zainicjowaniu przez wnioskodawcę procedury składania wniosku.

Inne istotne modyfikacje polityki rodzinnej to co najmniej trzykrotne zwiększenie dotacji przedszkolnej. Podniesione też powinno zostać finansowanie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej i uwzględnienie dzieci w pieczy zastępczej na potrzeby ustalenia prawa do rodzinnego kapitału opiekuńczego (co obecnie nie ma miejsca), aby zwiększyć atrakcyjność tej formy opieki wśród zastępczych rodzin niezawodowych i spokrewnionych. Należałoby też wprowadzić dla tzw. rodzin wspierających dodatek, np. w wysokości do 500 zł miesięcznie, za rzetelne wykonywanie swoich zadań, polegających – przypomnijmy – na pomocy

osobom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Uzupełnienie tych zmian stanowić powinna kampania promująca instytucję pieczy zastępczej oraz rodziny wspierającej.

Na skutek uproszczenia struktury świadczeń rodzinnych ograniczono by związany z nimi nakład pracy po stronie pracowników socjalnych. Taki sam efekt miałyby rezygnacja z zasiłku stałego i okresowego z pomocy społecznej. Pociągałoby to za sobą m.in. ten praktyczny skutek, że ośrodki pomocy społecznej odciążone zostałyby od dużej części obecnie wykonywanej przez nie pracy. To z kolei pozwalałoby przenieść część ich pracowników do urzędów pracy, gdzie pełniliby dużo bardziej pożyteczną rolę koordynatorów rehabilitacji i aktywizacji, o których mowa była wcześniej.

Inną bardzo ważną kwestię stanowi rozbudowa oferty usług publicznych: od poszerzenia bazy żłobków i przedszkoli, przez usługi oferowane osobom z niepełnosprawnościami i ich opiekunom, takie jak rehabilitacja społeczna i opieka wytchnieniowa, po centra zdrowia i ośrodki opieki dziennej dla seniorów, oferujące integrację społeczną, pielęgnację i rehabilitację. Rozwinięta też powinna zostać oferta wsparcia asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej i sieć powiatowych centrów pomocy rodzinie, poradni psychologiczno-pedagogicznych, centrów opiekuńczo-mieszkalnych, a także oddziałów długoterminowej opieki medycznej. Bez wzrostu wynagrodzeń trudno liczyć na lepszą pracę pracowników socjalnych i asystentów rodziny.

Wszystkie te zadania należą do kompetencji samorządu terytorialnego i wszystkie są niedoinwestowane. Rozszerzenie dostępu do usług społecznych wymaga więc zmian w finansowaniu samorządu terytorialnego, opierających się z jednej strony na likwidacji luki między kosztami oświaty ponoszonymi przez samorządy a jej finansowaniem częścią oświatową subwencji ze Skarbu Państwa, z drugiej na poszerzeniu strumienia samorządowych dochodów własnych. Szerzej będzie o tym mowa w rozdziale 9.

Dla budowy polityki społecznej zdolnej wyjść naprzeciw wyzwaniom wynikającym z trendów demograficznych konieczne jest też wyciągnięcie głębszych wniosków ze zdolności polskiej gospodarki do generowania liczby miejsc pracy wykraczającej poza obecne zasoby pracowników. Bez realnej, nowoczesnej polityki imigracyjnej dostrzegającej konieczność aktywnego włączenia się Polski w trwający wyścig po talenty korzyści z tego procesu nie będą mogły zostać osiągnięte, nasilając problemy wynikające z pogarszającej się demografii. Dlatego tak ważne byłoby stworzenie systemu silnych bodźców przyciągających do Polski specjalistów z kluczowych dla gospodarki branż i dających im perspektywę pełnej asymilacji.

Najlepszy sposób na to stanowi objęcie programem „Poland. Business Harbour” szerokiego spektrum pożądanych zawodów. Podobnie jak w jego aktualnej formule, cudzoziemiec i jego najbliższa rodzina otrzymywaliby wizę mającą szczególny status, upoważniającą do podjęcia w Polsce pracy bez dodatkowych zezwoleń czy oświadczeń. Ponieważ wnioski wizowe rozpatrywane byłyby przez służby konsularne – które uzyskiwać powinny dodatkowe finansowanie, jeśli udaje im się utrzymać średni czas rozpatrywania wniosków w krótkich limitach – nie dochodziłoby do dodatkowego wydłużenia okresu oczekiwania na zezwolenie na pobyt i pracę (lub zezwolenie na pracę) względem innych cudzoziemców. Przy okazji więc zmniejszyłaby się główna bolączka obecnych procedur dotyczących pobytu i zatrudnienia cudzoziemców.

Bardzo ważny dla powodzenia tego przedsięwzięcia byłby udział w nim przedsiębiorców poszukujących specjalistów z danej branży, z ofertami zatrudnienia dostępnymi za pośrednictwem dedykowanego systemu pozwalającego na kojarzenie pracodawców z pracownikami. W wariantcie optymalnym system taki powinien stanowić jedną z funkcjonalności CBOP.

O ile pod tym względem rozszerzona wersja „Poland. Business Harbour” koncepcyjnie tożsama byłaby z aktualną, pod innym program ten wymagałby rozwinięcia. Dla zatrudnienia w branży IT, która obecnie jest nim objęta, kluczowej roli nie odgrywa potwierdzenie szczególnych kwalifikacji zawodowych. Relatywnie małe znaczenie ma też znajomość języka polskiego. Jednak w innych branżach – zwłaszcza zawodach regulowanych i wymagających stałych interakcji międzyludzkich – kwestie te mają dużo większe znaczenie, a dopuszczenie do rynku osób o niewystarczających kwalifikacjach, co może wynikać choćby z niższego poziomu kształcenia w państwach poza UE i nieznamomości języka polskiego, mogłoby grozić wyrządzeniem przez nie szkody.

Dlatego rozszerzona wersja programu „Poland. Business Harbour” wymaga jasnego określenia minimalnych kwalifikacji cudzoziemca w poszczególnych zawodach oraz ścieżki podwyższenia ich do poziomu wymaganego w Polsce. Koordynacja procesu jej przejścia powinna stanowić zadanie odrębnego dla każdego zawodu centrum kompetencyjnego, którego rolę pełnić mógłby jeden z wojewódzkich urzędów pracy. W przypadku zainteresowania pracodawcy zatrudnieniem cudzoziemca spełniającego minimalne kryteria, który jednak nie może się wylegitymować potwierdzeniem wszystkich kwalifikacji niezbędnych do pracy w danym zawodzie w Polsce, pracodawca powinien móc skontaktować się z centrum kompetencyjnym, które pośredniczyłoby w ich uzupełnianiu. Po przyjeździe do Polski cudzoziemiec miałby obowiązek przejść wskazane dla niego kursy, a następnie zostać zatrudniony przez zainteresowanego pracodawcę. Niespełnienie któregoś z tych warunków pozbawiałoby go prawa pobytu.

Ponieważ celem programu „Poland. Business Harbour” byłoby przyciągnięcie do Polski potrzebnych tu specjalistów na stałe, po zatrudnieniu na podstawie wizy tego programu przez kilka lat jej posiadacz powinien zyskiwać prawo do stałego pobytu. Po kolejnych kilku latach stałego pobytu przysługiwałoby mu prawo do naturalizacji, o ile ma nieposzlakowaną opinię i bardzo dobrze włada językiem polskim.

Taka polityka imigracyjna nie tylko poprawiałaby konkurencyjność polskiej gospodarki, ale też łagodziłaby napięcia demograficzne, ponieważ imigrantami są z reguły ludzie młodzi, krótko przed lub po założeniu rodziny. Z tego samego powodu zmniejszałyby ona praktyczne znaczenie Funduszu Rezerwy Demograficznej i pozwalała szerzej niż dotychczas wykorzystywać jego środki do wypełniania deficytu powszechnego systemu emerytalnego, co z kolei zwalniałoby wykorzystywane obecnie na ten cel środki budżetu państwa. Ma to znaczenie, ponieważ – zgodnie z planami ZUS – na koniec roku 2023 Fundusz Rezerwy Demograficznej wykazać ma nadwyżkę finansową w wysokości 61,9 mld zł⁶⁹⁵. Przy obecnej polityce imigracyjnej kwota ta nie jest w stanie uratować polskiego społeczeństwa przed negatywnymi konsekwencjami jego starzenia się. Może natomiast pozwolić na wygospodarowanie środków publicznych wspierających reformy nie tylko tego aspektu, ale też innych opisanych wcześniej, służących rozwiązaniu paktu Twardowskiego z diabłem.

⁶⁹² H. Bernhard, U. Fischbacher, E. Fehr, *Parochial altruism in humans*, “Nature” 2006, Vol. 442, s. 912.

⁶⁹³ A. Łaszek, *Państwo wydaje więcej niż myślą Polacy. Wyniki badania*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 25.04.2017.

⁶⁹⁴ Ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 2.

⁶⁹⁵ *Ibidem*, załącznik nr 13, tabele 20, 24, 27, 28.

⁶⁹⁶ *Ibidem*, załącznik nr 2 i załącznik nr 13, tabela 29.

⁶⁹⁷ *Ibidem*, załącznik nr 13, tabele 10, 20, 24, 28 i 29.

⁶⁹⁸ Dane OECD, [Social spending](#).

⁶⁹⁹ Dane MFW, [General government gross debt](#).

⁷⁰⁰ Dane OECD, [Social spending](#).

⁷⁰¹ ZUS, *Informacja o sytuacji finansowej FUS w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 2.

⁷⁰² *Ibidem*.

⁷⁰³ *Ibidem*, s. 7.

⁷⁰⁴ *Ibidem*, s. 3.

⁷⁰⁵ ZUS, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2023-2027*, Warszawa 2022, s. 19-20.

⁷⁰⁶ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 135.

⁷⁰⁷ *Ibidem*, s. 296.

⁷⁰⁸ Ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 13, tabela 24.

⁷⁰⁹ ZUS, *W 2021 r. rekordowo wysokie pokrycie wydatków wpływami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, 6.04.2022.

⁷¹⁰ OECD, *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, Paris 2021, s. 173, tabela 6.2.

⁷¹¹ *Ibidem*, s. 179, tabela 6.14.

⁷¹² *Ibidem*, s. 181, tabela 6.16.

- ⁷¹³ *Ibidem*, s. 179, tabela 6.14.
- ⁷¹⁴ *Ibidem*, s. 181, tabela 6.16.
- ⁷¹⁵ *Ibidem*, s. 197, tabela 8.1.
- ⁷¹⁶ Dane MFW, [General government gross debt](#).
- ⁷¹⁷ OECD, *Pensions at a Glance...*, s. 179, tabela 6.14.
- ⁷¹⁸ *Ibidem*, s. 181, tabela 6.16.
- ⁷¹⁹ *Ibidem*, s. 199, tabela 8.3.
- ⁷²⁰ GUS, *Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, 26.04.2022, s. 4.
- ⁷²¹ Komisja Europejska, *The 2021 Ageing Report*, Institutional Paper 148, May 2021, s. 24.
- ⁷²² Komisja Europejska, *The 2021 Ageing Report*, s. 203, tabela III.1.8..
- ⁷²³ Dane Eurostat, Population on 1 January by age and sex, [demo_pjan](#) i Population on 1st January by age, sex and type of projection, [proj_19np](#).
- ⁷²⁴ Dane Eurostat, Duration of working life, [lfsi_dwl_a](#).
- ⁷²⁵ Dane Eurostat, Activity rates by sex, age and citizenship (%), [lfsq_argan](#).
- ⁷²⁶ Dane Eurostat, Duration of working life, [lfsi_dwl_a](#).
- ⁷²⁷ GUS, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, 2022, s. 13.
- ⁷²⁸ GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2020*, 25.10.2021, s. 2.
- ⁷²⁹ OECD, *International Migration Outlook 2018*, 2019, s. 43.
- ⁷³⁰ OECD, *International Migration Outlook 2021*, 2021.
- ⁷³¹ J. Kowalski, *Noworodki: polski towar eksportowy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.06.2019.
- ⁷³² J. Kowalski, *Trwa demograficzny drenaż. Pół miliona polskich dzieci przyszło na świat za granicą*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 28.05.2020.
- ⁷³³ GUS, *Sytuacja demograficzna Polski do 2019 r. Migracje zagraniczne ludności w latach 2000–2019*, Warszawa 2020, s. 19.
- ⁷³⁴ A. Błaszczak, *Bardziej boimy się utraty pracy i liczymy na saksy*, „Rzeczpospolita”, 18.10.2022.
- ⁷³⁵ G. Osiecki, *Pobieranie emerytury równe z okresem pracy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19.10.2020.
- ⁷³⁶ OECD, *Pensions at a Glance...*, s. 199, tabela 8.3.
- ⁷³⁷ P. Szaniawski, *Sondaż: Kto chce niższego wieku emerytalnego*, „Rzeczpospolita”, 6.10.2017.
- ⁷³⁸ msz, *Premier: przywracamy Polakom godny wybór*, TVN, 2.10.2017.
- ⁷³⁹ PiS, *Polski Ład*, s. 119.
- ⁷⁴⁰ ZUS, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2023 roku*, Warszawa 2023, s. 22.
- ⁷⁴¹ *Ibidem*.
- ⁷⁴² *Ibidem*, s. 6.
- ⁷⁴³ *Ibidem*, s. 6.
- ⁷⁴⁴ *Ibidem*, s. 3, 9.
- ⁷⁴⁵ KRUS, *Informacja o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników. marzec 2023*, Warszawa 2023, s. 3.
- ⁷⁴⁶ Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, Dz. U. z 2023 r. poz. 337.
- ⁷⁴⁷ Dane OECD, [Gross pension replacement rates](#).
- ⁷⁴⁸ M. Bielecki, K. Makarski, J. Tyrowicz, *Wiek emerytalny i wydatki na emerytury. Jakie będą skutki obniżania wieku emerytalnego?*, GRAPE. Group for Research in Applied Economics, 2017, s. 6, 9.
- ⁷⁴⁹ Art. 18 ust. 8 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
- ⁷⁵⁰ Art. 18a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
- ⁷⁵¹ Art. 5 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców.
- ⁷⁵² Art. 9 ust. 2c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
- ⁷⁵³ Art. 8 ust. 2a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.
- ⁷⁵⁴ Art. 18 ustawy – Prawo przedsiębiorców.

⁷⁵⁵ Wprowadzony ustawą z 20 lipca 2018 o zmianie niektórych ustaw w celu obniżenia składek na ubezpieczenia społeczne osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą na mniejszą skalę, Dz. U. z 2018 r. poz. 1577 ze zm.

⁷⁵⁶ Ustawa z dnia 12 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. z 2019 r. poz. 2550.

⁷⁵⁷ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Premier: Mały ZUS-plus pomoże rozwinąć skrzydła małym firmom*.

⁷⁵⁸ *Ibidem*.

⁷⁵⁹ Dane OECD, *Self-employment rate*.

⁷⁶⁰ Art. 13a ust. 1a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1792.

⁷⁶¹ B. Wiktorowska, *Potrzebna jest rewolucja w ulgach dla przedsiębiorców*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.07.2019.

⁷⁶² Dane KRUS, *Liczba osób podlegających ubezpieczeniu z tytułu prowadzenia działalności rolniczej i dodatkowo innej działalności*.

⁷⁶³ Dane KRUS, *Wymiar kwartalnych składek*.

⁷⁶⁴ Ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 13, tabela 24.

⁷⁶⁵ Art. 69 ustawy o ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.; art. 127 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1247 ze zm.

⁷⁶⁶ Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1626 ze zm.; ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2528 ze zm.

⁷⁶⁷ Art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1635 ze zm.

⁷⁶⁸ Art. 50a i n. ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 504 ze zm.

⁷⁶⁹ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 164.

⁷⁷⁰ Ustawa z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 301.

⁷⁷¹ ZUS, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2019 roku*, Warszawa 2019, s. 18; ZUS, *Struktura wysokości emerytur...*, 2023, 20.

⁷⁷² Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 1610 ze zm.

⁷⁷³ P. Szewiła, *Doświadczeni policjanci przestali odchodzić ze służby*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24.03.2021.

⁷⁷⁴ Rządowy projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych, 4.09.2018, druk nr 2811, Ocena Skutków Regulacji, s. 4–5.

⁷⁷⁵ G. Chłopek, *Podsumowanie wyników PPK na koniec II kwartału 2022 roku*, Instytut Emerytalny, Warszawa 2022.

⁷⁷⁶ Art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 46.

⁷⁷⁷ Art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.

⁷⁷⁸ Art. 108 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.

⁷⁷⁹ PFR, *Biuletyn miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych*, kwiecień/maj 2023, nr 4/5 (18/19), s. 4.

⁷⁸⁰ Art. 97, 99 i 100 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych.

⁷⁸¹ Art. 75 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.

⁷⁸² Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2021 ze zm.

⁷⁸³ Art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy o PIT.

⁷⁸⁴ Art. 16a ust. 6 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁷⁸⁵ Art. 16a w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁷⁸⁶ Na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 156 ze zm.

⁷⁸⁷ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o świadczeniu wspierającym, Dz.U. 2023 poz. 1073.

⁷⁸⁸ Art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

⁷⁸⁹ Art. 52 ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁹⁰ Art. 51 i n. ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁹¹ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program „Opieka 75+” na rok 2023*, Warszawa 2022, s. 4.

⁷⁹² Uchwała nr 167 Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025, M.P. z 2020 r. poz. 1125; uchwała nr 191 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025, M.P. z 2021 r. poz. 10.

⁷⁹³ PiS, *Polski Ład*, s. 118.

⁷⁹⁴ GUS, *Ludność. Stan i struktura ludności oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym (stan w dniu 31.12.2021)*, 2022, tabela 01.

⁷⁹⁵ KPO, czerwiec 2022, s. 69.

⁷⁹⁶ GUS, *Ludność. Stan i struktura...*, tabela 01.

⁷⁹⁷ Art. 61 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁹⁸ Art. 32d ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, t.j. Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.

⁷⁹⁹ Art. 32c ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

⁸⁰⁰ Art. 34a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.

⁸⁰¹ Dane OECD, *Long-Term Care Resources and Utilisation, Beds in residential long-term care facilities*.

⁸⁰² S. Bartnicki, M. Alimowski, *W poszukiwaniu demograficznych efektów rządowego programu „Rodzina 500 plus”*, „Studia Socjologiczne” 2022, nr 1, s. 193.

⁸⁰³ *Dezaktywacja kobiet z powodu programu 500+*. Rafalka zdradza liczby, „Wprost”, 8.02.2017.

⁸⁰⁴ I. Magda, A. Kielczewska, N. Brandt, *The Effects of Large Universal Child Benefits on Female Labour Supply*, “IZA Discussion Paper” 2018, No. 11652.

⁸⁰⁵ Ze wskaźnika Giniego 35,6 w roku 2005, 27,8 w roku 2018 i 28,5 w roku 2019. W roku 2022 wskaźnik Giniego uległ w Polsce redukcji do 26,3%: Eurostat, Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey, *tessi190*.

⁸⁰⁶ M. Myck *et al.*, *Pakiet podatkowo-swiadczeniowych rozwiązań rządu Zjednoczonej Prawicy*, Raport Przedwyborczy CenEA, 12.04.2019, s. 19.

⁸⁰⁷ GUS, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2022 r.*, 30.06.2023, s. 2.

⁸⁰⁸ Art. 31 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900.

⁸⁰⁹ Art. 31 ust. 4 i 6 ustawy – Prawo oświatowe.

⁸¹⁰ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Omówienie*, 2019, s. 108; ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 2 cz. 83.

⁸¹¹ *Stanowisko XXXVI Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie realizacji przez JST zadań oświatowych i ich finansowania*, Warszawa, 23.05.2022.

⁸¹² GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022*.

⁸¹³ *Ibidem*, tabl. 1.1 i 2.3.

⁸¹⁴ *Ibidem*, tabl. 2.1.

⁸¹⁵ Art. 52 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm., w zw. z art. 13 ust. 1 ustawy – Prawo oświatowe.

⁸¹⁶ Rozdział 8a ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 204.

⁸¹⁷ Rada Ministrów, *Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2021 r.*, 2022, s. 13.

⁸¹⁸ *Ibidem*, s. 12.

⁸¹⁹ *Ibidem*, s. 14.

⁸²⁰ Rada Ministrów, *Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2020 r.*, 2021, s. 13.

⁸²¹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy...*, 2022, s. 19, 20.

⁸²² GUS, *Ludność. Stan i struktura...*, s. 12–13.

⁸²³ Cytowany w: M. Topolewska, *Rekordowy zwrot alimentów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.06.2020.

⁸²⁴ *Ibidem*.

⁸²⁵ Na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 581 ze zm.

⁸²⁶ Art. 27 ust. 4 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

⁸²⁷ M. Topolewska, *Coraz mniej dzieci ze świadczeniami z Funduszu Alimentacyjnego*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25.03.2021; *eadem*, *Rekordowy poziom zwrotów od dłużników alimentacyjnych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.08.2022.

⁸²⁸ Art. 10 ust. 1 ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.

⁸²⁹ Art. 209 § 1 ustawy – Kodeks karny.

⁸³⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, Dz. U. z 2018 r. poz. 2432.

⁸³¹ M. Topolewska, *Rekordowy poziom zwrotów...*

⁸³² Ministerstwo Sprawiedliwości, *Rząd przyjął reformę prawa rodzinnego – zmiany dla dobra dzieci i rodzin* Ministerstwo Sprawiedliwości, Facebook, 26.02.2019.

⁸³³ BIG InfoMonitor, *280 tys. rodziców nie wstydy się, że nie płaci na swoje dzieci, za nich więcej pieniędzy wypłaci fundusz alimentacyjny*, 21.09.2020.

⁸³⁴ NIK, *Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych przez podmioty samorządowe województwa opolskiego*, 17.03.2022, s. 7.

⁸³⁵ BIG InfoMonitor, *Przybywa niepłacących alimentów, a na wyprawkę szkolną potrzeba ponad 500 zł*, 28.08.2022.

⁸³⁶ P. Otto, P. Nowosielska, *Natychmiastowe alimenty nie od razu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20.04.2023.

⁸³⁷ Art. 6 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁸³⁸ Art. 11a ust. 3 i art. 12a ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁸³⁹ GUS, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2019 r.*, 30.09.2020, s. 1.

⁸⁴⁰ GUS, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2021 r.*, 29.09.2022, s. 2.

⁸⁴¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447 ze zm.

⁸⁴² Art. 232 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸⁴³ MRiPS, *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2021 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, 2022, s. 29.

⁸⁴⁴ *Ibidem*, s. 11.

⁸⁴⁵ *Ibidem*, s. 25.

⁸⁴⁶ *Ibidem*.

⁸⁴⁷ M. Topolewska, *Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej musi przyspieszyć*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.07.2022.

⁸⁴⁸ MRiPS, *Informacja Rady Ministrów...*, 2022, s. 13.

⁸⁴⁹ Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2140 ze zm.

⁸⁵⁰ Nowy art. 38d i n. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸⁵¹ Zmiany w art. 579² ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.

⁸⁵² Zmiany w art. 106 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸⁵³ Zmiany w art. 85 i 86 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸⁵⁴ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej, M.P. z 2023 r. poz. 296.

⁸⁵⁵ Art. 15 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸⁵⁶ Art. 29 i 30 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸⁵⁷ MRiPS, *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2019 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Warszawa 2020, s. 4; MRiPS, *Informacja Rady Ministrów...*, 2022, s. 4.

⁸⁵⁸ NIK, *Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach*, 16.12.2019.

⁸⁵⁹ Art. 8 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1329 ze zm.

⁸⁶⁰ Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 289 ze zm.

⁸⁶¹ MRiPS, *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Warszawa 2017, s. 9; MRiPS, *Informacja Rady Ministrów...*, 2022, s. 4.

⁸⁶² MRiPS, *Informacja Rady Ministrów...*, 2022, s. 4.

⁸⁶³ MRiPS, *Informacja Rady Ministrów...*, 2020, s. 6; MRiPS, *Informacja Rady Ministrów...*, 2022, s. 7.

⁸⁶⁴ Projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, 9.11.2018, druk nr 3023.

⁸⁶⁵ Art. 12 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁸⁶⁶ Art. 13 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁸⁶⁷ Art. 21b ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 208 ze zm.

⁸⁶⁸ Art. 6b ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 100 ze zm.

⁸⁶⁹ Art. 85 ust. 1 pkt 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁸⁷⁰ Art. 12 ust. 3 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁸⁷¹ ZUS, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2015 roku*, 2015, s. 3; ZUS, *Struktura wysokości emerytur...*, Warszawa 2023, s. 3.

⁸⁷² GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski - 4 kwartał 2022 roku*, 31.01.2023, tabl. 5.9.

⁸⁷³ Badania Społeczne MSK, *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy*, 2017, s. 13.

⁸⁷⁴ *Ibidem*, 2017, s. 12.

⁸⁷⁵ PFRON, *Sprawozdanie Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2022 roku*, Warszawa 2022, s. 158, 37.

⁸⁷⁶ Art. 26a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁸⁷⁷ Projekt ustawy o zatrudnieniu wspomaganym, z 13.05.2019, nr z wykazu RCL UD527.

⁸⁷⁸ Uchwała nr 27 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Strategia na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021–2030.

⁸⁷⁹ M. Topolewska, *Jedno orzecznictwo dla wszystkich*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.02.2021.

⁸⁸⁰ Art. 75 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych; art. 16 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁸⁸¹ Art. 37 ustawy o pomocy społecznej.

⁸⁸² M. Topolewska, *Coraz więcej opiekunów pobiera świadczenie pielęgnacyjne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.05.2022.

⁸⁸³ Art. 16 ust. 1 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁸⁸⁴ Art. 6 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁸⁸⁵ Art. 13 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

- ⁸⁸⁶ Art. 11a ust 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych.
- ⁸⁸⁷ Art. 5 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.
- ⁸⁸⁸ M. Topolewska, *Coraz więcej opiekunów...*
- ⁸⁸⁹ P. Otto, *Wydatki na pomoc rosną. Bo muszą*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.07.2022.
- ⁸⁹⁰ Ustawa o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji.
- ⁸⁹¹ Wyrok TK z dnia 21 października 2014 r., K 38/13.
- ⁸⁹² Ustawa o świadczeniu wspierającym.
- ⁸⁹³ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.
- ⁸⁹⁴ Dane Eurostat, Unemployment by sex and age – monthly data, [une_rt_m](#).
- ⁸⁹⁵ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, [Projekt ustawy o aktywności zawodowej](#).
- ⁸⁹⁶ Art. 72 i 73 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- ⁸⁹⁷ Dane Eurostat, Inactive population as a percentage of the total population, by sex and age, [lfsq_ipga](#).
- ⁸⁹⁸ *Ibidem*.
- ⁸⁹⁹ Dane Eurostat, Population by sex, age, citizenship and labour status, [lfsa_pganws](#).
- ⁹⁰⁰ GUS, *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo (wyniki wstępne Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności), I kwartał 2023*, 25.05.2023, s. 6.
- ⁹⁰¹ NIK, *Aktywizacja bezrobotnych – ryba czy wędka?*, 15.02.2019.
- ⁹⁰² KPO, czerwiec 2022, s. 13.
- ⁹⁰³ *Ibidem*, s. 68.
- ⁹⁰⁴ *Ibidem*, s. 183.
- ⁹⁰⁵ *Ibidem*, s. 156.
- ⁹⁰⁶ *Ibidem*.
- ⁹⁰⁷ Ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 13, tabela 10.
- ⁹⁰⁸ Projekt ustawy o aktywności zawodowej, z 29.09.2022, nr z wykazu RCL UD399.
- ⁹⁰⁹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2020, s. 237–238.
- ⁹¹⁰ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2022, s. 286–287.
- ⁹¹¹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 165.
- ⁹¹² Ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 13, tabela 29.
- ⁹¹³ Ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 13, tabela 10.
- ⁹¹⁴ Art. 114 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 519 ze zm.
- ⁹¹⁵ Art. 114 ust. 3 pkt 2a i 2b ustawy o cudzoziemcach.
- ⁹¹⁶ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 91.
- ⁹¹⁷ Zmieniony przez art. 3 pkt 10 lit. b tiret drugie ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw.
- ⁹¹⁸ A. Błaszczak, *Rekordowa liczba imigrantów zarobkowych w Polsce. Niezaspokojony popyt*, „Rzeczpospolita”, 25.01.2022.
- ⁹¹⁹ Art. 2 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.
- ⁹²⁰ Art. 22 i 23 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.
- ⁹²¹ Art. 127 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach.
- ⁹²² Art. 114 ust. 1a ustawy o cudzoziemcach.
- ⁹²³ Art. 195 ust. 1 pkt 6 lit. c ustawy o cudzoziemcach.
- ⁹²⁴ Projekt ustawy o zatrudnianiu cudzoziemców, 6.12.2022, nr z wykazu RCL 400.
- ⁹²⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz. U. z 2020 r. poz. 2081.
- ⁹²⁶ A. Błaszczak, *Polska znalazła magnes na informatyków ze Wschodu*, „Rzeczpospolita”, 28.04.2022.

⁹²⁷ Art. 12 ust. 2 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁹²⁸ Art. 38 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁹²⁹ G. Osiecki, *Ponad 160 tys. osób z emeryturą poniżej minimalnej, a będzie ich więcej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 21.02.2018.

⁹³⁰ P. Wojciechowski, *Skutki reformy emerytalnej są takie, jak zakładano*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.01.2018.

⁹³¹ P. Szewiota, *Na emeryturze zamiast odpoczynku praca*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31.05.2022.

⁹³² Art. 70 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁹³³ Art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

⁹³⁴ Art. 82 ust. 8 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.

⁹³⁵ ZUS, *Plany Finansowe FUS, FEP i FRD na 2023 rok*, s. 5.

Rozdział 6

Oświata: na skraju załamania

Darwinizm polskiej edukacji

Ustawie z roku 2016 wprowadzającej świadczenie „Rodzina 500+” nadano tytuł „o pomocy państwa w wychowaniu dzieci”⁹³⁶. W swoim tytule dotyka ona więc kwestii o absolutnie podstawowym znaczeniu dla prawidłowego działania państwa: najbardziej cywilizacyjnie rozwinięte kraje kompleksowo wspierają wychowanie młodego pokolenia. Robią to nie tylko po to, aby ułatwić rodzicom łączenie obowiązków rodzicielskich z pracą zawodową, ale przede wszystkim ponieważ stanowi to kluczowy warunek cywilizacyjnego i gospodarczego rozwoju społeczeństwa.

Prawidłowo realizowana tego rodzaju pomoc polega na zapewnieniu edukacji, która w modelu optymalnym powinna być powszechnie dostępna, bezpłatna oraz utrzymana na wysokim poziomie. We wszystkich kulturowo i gospodarczo najbardziej dynamicznych krajach – od Kanady, przez Holandię, Danię, Finlandię, po Koreę Południową i Singapur – zbudowanie takiej polityki oświatowej stanowi przedmiot wysokich nakładów finansowych i ciągłych udoskonaleń. Wszędzie tam zrozumiano, że dostępna dla każdego i nowoczesna edukacja to najlepsza możliwa forma inwestycji. Że od niej zależy, jak obecne i następne pokolenia poradzą sobie w coraz bardziej skomplikowanym świecie; czy stworzą bogate, stabilne i postępowe społeczeństwa, czy wsteczne, zacofane i biedne.

W optymalnie działającym modelu dobrze do tego przygotowani i zmotywowani nauczyciele powinni zapewnić dziecku wiedzę, umiejętności i kompetencje pozwalające na zdobycie w przyszłości dobrej pracy odpowiadającej indywidualnym predyspozycjom, umożliwiającej stanie się pełnoprawnym, wartościowym członkiem społeczeństwa. Szkoła kompleksowo realizuje swoje różne funkcje, od kształcącej, przez wychowawczą, społeczną, opiekuńczą i kulturalną.

W krajach, które starają się zbliżyć swój system oświaty do takiego optymalnego modelu, nauczyciel darzony jest estymą i odpowiednio wynagradzany, a jednocześnie wymaga się od niego doskonalenia warsztatu pedagogicznego. Dzieci uczą się przede wszystkim elastycznego myślenia, szacunku dla innych i umiejętności

współpracy z nimi, angażowania się w zadania, znajdowania narzędzi do sprostania wyzwaniom. Nauka przebiega na tyle praktycznie, jak to tylko możliwe. Nad dziećmi z deficytami pochylają się kompetentni specjaliści, współpracując w maksymalnym stopniu z rodzicami. Oświata oznacza programy kształtujące ciekawość, interdyscyplinarność i kreatywność. Realizowana jest w dobrze wyposażonych klasach, laboratoriach i salach gimnastycznych. Dopełnienie całości stanowią stołówki oferujące zdrowe posiłki.

W polskim wydaniu pomoc państwa w wychowaniu dzieci ma zupełnie inne oblicze. Jego cechą stało się co prawda ściąganie przez państwo danin hipotetycznie wystarczających do stworzenia jednego z najbardziej nowoczesnych systemów edukacyjnych na świecie, jednak po to tylko, by zebrane w ten sposób podatki oddać rodzicom w formie zasiłków wychowawczych. Dostrzec to można, zestawiając rządowe wydatki na „Rodzinę 500+” z tzw. luką oświatową, czyli różnicą między wydatkami ponoszonymi przez samorzady na utrzymanie szkół a wysokością części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez nie od rządu na pokrycie tych wydatków. W roku 2021, kiedy na świadczenia wychowawcze wydano 40,2 mld zł⁹³⁷, luka oświatowa wyniosła 35,15 mld zł. W roku 2022 po raz pierwszy koszt świadczeń wychowawczych (40,4 mld zł)⁹³⁸ był mniejszy niż wielkość luki oświatowej (43,5 mld zł)⁹³⁹, ale podniesienie wartości świadczeń wychowawczych do 800 zł miesięcznie od roku 2024 znów musi odwrócić tę relację. O ile więc władza dużo wysiłku włożyła w wykorzystanie „500+” do budowy swojej popularności, w istocie sfinansowała je, pogłębiając niedofinansowanie oświaty.

Jednocześnie system edukacji pogrążono w chaosie wywołanym najpierw nieprzemysłaną, doktrynerską pseudoreformą likwidującą gimnazja, potem jednym z najdłuższych w Europie okresów zamknięcia szkół z powodu pandemii i ideologicznym zaduchem, jaki zapanował po objęciu sterów ministerstwa przez osoby lansujące poglądy o „cnotach niewieścich”, stojące za dwoma podejściami do „lex Czarnek” i wprowadzeniem do szkół średnich „historii i terażniejszości” w miejsce „wiedzy o społeczeństwie”. Resztki nadziei na ratunek przed zapaścią odebrała inflacja i utrata realnej wartości wynagrodzeń nauczycielskich, które już wcześniej znajdowały się na niepokojąco niskim poziomie.

Jak była o tym mowa w poprzednim rozdziale, świadczenie wychowawcze nie zmniejsza ubóstwa relatywnego, czyli rozwarstwienia dochodowego. Kwestia ta ma znaczenie w kontekście edukacji, ponieważ zapomoga na dzieci trafiająca do lepiej sytuowanych rodzin z zasady wywołuje inne konsekwencje niż w ubogich. Bogatsi rodzice, co najczęściej oznacza też lepiej wykształceni, mają większą swobodę i większą motywację, by dodatkowy zastrzyk finansowy przeznaczyć na edukację swoich

dzieci, zwłaszcza korepetycje i dodatkowe zajęcia pozwalające nadrobić zaległości powstałe z powodu przeładowanego programu nauczania. Często też są bardziej wyczuleni na zagrożenia, jakie dla ich pociech niesie ciągły dostęp do Internetu. Biedniejsi dużo rzadziej przeznaczają dodatkowy dochód na edukację, a częściej na bieżącą konsumpcję. W mniejszym stopniu są też w stanie uchronić młodzież przed nałogami i zagrożeniami, jakie rodzi Internet. Polska wersja „pomocy państwa w wychowaniu dzieci” poprzez świadczenia wychowawcze nasila więc niepożądany darwinizm społeczny, zwiększając przepaść między tymi, którzy dobrze radzą sobie w życiu, a tymi, którym przychodzi to z trudem.

Tak byłoby zresztą również, gdyby świadczenia wychowawcze odebrano bogatszym rodzinom, zwiększając wypłaty otrzymywane przez biedniejsze. W takim przypadku spodziewać się można większych wydatków konsumpcyjnych tych ostatnich, a nie ich wyższych nakładów na edukację dzieci. Wynika to stąd, że bieda idzie z reguły w parze ze słabym wykształceniem, a to z kolei często bierze się ze złych wzorców kulturowych, zwłaszcza braku zrozumienia, jakie znaczenie w osiągnięciu sukcesu życiowego ma edukacja. Replikowanie tego wzorca z pokolenia na pokolenie – a nie zbyt niskie zasiłki z tytułu posiadania dzieci – utrudnia mobilność społeczną, czyli awans do lepiej wykształconej i lepiej zarabiającej części społeczeństwa.

I w tym aspekcie polityka ostatnich lat nie zwiększyła szans na dobrobyt polskiego społeczeństwa. Wzmocniła za to fundamenty przestarzałego modelu edukacji, niepasującego do wymogów współczesnego świata i wiedzy o nim. Nie zmieniono tkwiących głęboko w PRL i demotywiących nauczycieli zasad ich awansu. Nie udało się reanimować nauczania zawodowego, po roku 2015 przemianowanego na branżowe.

Przed wyjaśnieniem tych wniosków zdać sobie trzeba sprawę z tego, że postępową oświatą stanowi forpocztę dobrobytu, natomiast konserwatywna zapowiada zacofanie – cywilizacyjne, gospodarcze i społeczne – ponieważ interesuje ją petryfikacja, zakonserwowanie obecnego modelu, ze wszystkimi jego niedoskonałościami. Tym samym konserwatywna polityka stanowi skorupę utrudniającą społeczeństwu rozwój, wykluczając możliwość realizacji największej wartości dobrze działającego publicznego systemu oświaty: zapewnienia równego startu dzieciom bez względu na status finansowy i społeczny ich rodziców. Choć sytuacja ta ma walor dla polityków, ponieważ niewykształcone społeczeństwa łatwiej dają się kontrolować i eksploatować, dokładnie z tego powodu są one biedniejsze i mniej szczęśliwe niż te, w których edukacja jest egalitarna, nastawiona na postęp, dobrze zorganizowana i odpowiednio finansowana.

Herbartowski skansen

Kiedy w XIX w. w najbardziej rozwiniętych krajach świata edukacja zaczęła ulegać laicyzacji, doszło do jej ukształtowania na modelu, któremu – od nazwiska jego twórcy, Johanna Friedricha Herbart – nadano miano herbartowskiego. Najważniejsze w nim było karanie i nagradzanie, dyscyplina, rywalizacja i tępienie samodzielnego, krytycznego myślenia. Działające na jego zasadzie szkoły dostarczały karnych pracowników fabrykom, urzędom i wojsku, model ten pasował więc znakomicie do systemów autorytarnych. Załamywał się natomiast tam, gdzie autorytaryzm upadał, mając bardzo mało do zaoferowania w pluralistycznych demokracjach aspirujących do odnoszenia sukcesów w zglobalizowanym świecie, w którym nic nie liczy się bardziej niż kreatywność.

Modyfikacje polskiego systemu oświaty po roku 1989 trudno uznać za jednoznacznie postępowe. W przeciwnym kierunku szło zwłaszcza wprowadzenie do szkół religii, czyli działanie nie do pomyślenia w zlaicyzowanych systemach oświatowych rozwiniętych państw europejskich. Ale aż do roku 2015 konieczność wyjścia z herbartowskiego skansenu, w jakim wcześniej tkwiła polska oświata, nie była kwestionowana przez decydentów. Jeśli coś kompromitowało zmiany zmierzające w tym kierunku, to słabe przygotowanie reform oraz brak uświadomienia społeczeństwu ich celu i zasadności.

Racjonalnym pomysłem było np. przeniesienie sześciolatków z przedszkoli do szkół – w których przez niż demograficzny robiło się coraz więcej miejsca – aby móc przyjmować do już istniejących przedszkoli większą liczbę młodszych dzieci. Na tym ogólnie sensownym pomysle zemścił się jednak brak rzetelnych analiz poprzedzających sam proces zmian, a czarę goryczy przelało łączenie w jedne klasy siedmio- i sześciolatków (dotknęło to dzieci z roczników 2005 i 2006), które wywołało wściekłość rodziców i utratę zaufania społecznego do samej reformy.

Już wtedy dyskusję na temat oświaty niepotrzebnie przeniesiono z tego, jak uczone są dzieci, na to, gdzie się to odbywa. A tymczasem, jak w roku 2015 alarmował Instytut Badań Edukacyjnych, „dominujące w powszechnej oświacie kształcenie w sposób niezamierzony generuje stosunkowo bierną rolę ucznia w tym, co dzieje się podczas zajęć. To zaś stanowi nawarstwiająca się z czasem trudność w rozwijaniu samodzielnego myślenia uczniów i [...] barierę dla rozwijania bardziej złożonych umiejętności”⁹⁴⁰. Zamiast skupić się na tym kluczowym problemie, uwagę społeczeństwa zogniskowano na drugorzędnych kwestiach: czy sześciolatki mają się uczyć w szkole czy w przedszkolu i czy gimnazja mają istnieć, czy należy je zlikwidować.

Wtedy jeszcze rząd mógł pocieszać się tym, że realizuje postępowe zmiany, że nauczyciele stanowią jego elektorat, że polskie dzieci pną się w międzynarodowych badaniach porównawczych, co potwierdza właściwy kierunek zmian w szkolnictwie. I rzeczywiście, w realizowanym w 2012 r. badaniu PISA porównującym umiejętności matematyczne, rozumowanie w naukach przyrodniczych, umiejętność czytania i interpretacji, a także wiedzę o finansach piętnastolatków z sześćdziesięciu pięciu krajów polscy uczniowie wypadli rewelacyjnie: w każdej z tych dziedzin znajdowali się w europejskiej czołówce.

Jeszcze lepsze wyniki przyniosło to samo badanie zrealizowane sześć lat później⁹⁴¹. Według PISA 2018 w Europie polscy piętnastoletni gimnazjaliści ustępowali jedynie rówieśnikom z Estonii, Finlandii i Irlandii w czytaniu i interpretacji. W matematyce na starym kontynencie lepiej wypadli tylko Estończycy i Holendrzy, natomiast w naukach przyrodniczych – Estończycy i Finowie. Oczywiście wyniki te sugerowały, że gimnazja się sprawdziły, a ich likwidacja może przynieść więcej szkód niż pożytku. Wtedy jednak nie miało to już znaczenia, ponieważ wyniki badania PISA 2018 stanowiły epitafium dla tej grupy szkół, w których eliminację resort oświaty włożył cały swój wysiłek w ciągu wcześniejszych prawie trzech lat.

Likwidacja tego szczebla kształcenia miała zrealizować trzy główne cele. Po pierwsze, intuicja (ponieważ nikt nie przeprowadził żadnej rzetelnej analizy mogącej potwierdzić taki punkt widzenia) podpowiadała decydentom, że rozparcelowanie dzieci w wieku gimnazjalnym po podstawówkach i liceach powinno przynieść oszczędności, skoro do utrzymania będzie mniejsza liczba budynków szkolnych. Po drugie, chodziło o przypodobanie się wyborcom: w październiku 2015 r. za likwidacją gimnazjów opowiadało się 68% pytanych o to Polaków, a za ich utrzymaniem było tylko 26%⁹⁴². Po trzecie, zmiana systemu kształcenia oznacza konieczność przygotowania nowej podstawy programowej, nowych podręczników itp. A to daje sposobność wypełnienia ich nowymi treściami przekazywanymi następnemu pokoleniu.

Przy tej okazji do treści tych dodano zdecydowanie więcej akcentów patriotycznych (a nawet nacjonalistycznych), odejmując te promujące liberalne postawy i wartości. Monstrualnie rozrósł się wymiar historii, a miejsce co bardziej postępowych lektur zajęły znajdujące większe uznanie w oczach konserwatywnych strażników oświaty. W sposób, jaki zapewne pochwalałby Friedrich Herbart, programy przeładowano informacjami, których większość uczniów nie ma szansy zapamiętać i zapamiętywanie których nie ma sensu w świecie pozwalającym na stały i bezpośredni dostęp do wiedzy. Nauczyciele nie nadążają z realizacją podstawy programowej, więc się spieszą. Dzieci nie rozumieją, czego się uczą, po czym oczekuje się od nich, że będą w stanie odrobić masę zadań domowych. Jeszcze mniej niż wcześniej

szkoła stała się miejscem kształtowania umiejętności rozwiązywania problemów i twórczego myślenia, za to jeszcze bardziej celuje w udowadnianiu deficytów oraz niekompetencji bez konstruktywnego przekuwania ich w przewagi.

Jak trafnie zauważono w raporcie z roku 2019 (zamówionym zresztą przez wewnątrzrządową opozycję wobec dominującego modelu oświaty okresu „dobrej zmiany”): „od szkół nie oczekuje się, aby były organizacjami uczącymi się. Wielu nauczycieli, którzy nadal są aktywni zawodowo, wychowało się w starym niedialogowym modelu, który nie dopuszcza możliwości zmiany i korekty zachowania [...]. Podstawą budowy modelu organizacji uczących się w szkołach jest współpraca. Tymczasem nauczyciele są przyzwyczajeni do pracy w pojedynkę oraz nieopuszczania strefy komfortu”⁹⁴³. W polskim systemie oświaty mają entuzjastycznie wbijać uczniom do głowy i egzekwować wiedzę oraz światopogląd narzucane przez politycznych decydentów, zamiast służyć za mentorów i przewodników po bardzo szybko zmieniającym się świecie. Dla odwagi i kreatywności w nauczaniu nastały mało łaskawe czasy.

Nie stanowiąc panaceum na realne problemy polskiego szkolnictwa, likwidacja gimnazjów zwiększyła koszty funkcjonowania szkół. Miało to bezpośredni związek z bardzo złym przygotowaniem tego procesu. Jak w raporcie z wiosny 2019 r. stwierdziła NIK, „Minister Edukacji Narodowej w latach 2016–2018 nierzetelnie przygotował i wprowadził zmiany w systemie oświaty. Przygotowując reformę, nie dokonał rzetelnych analiz finansowych i organizacyjnych skutków projektowanych zmian. Nie dysponował pełnymi i rzetelnymi informacjami [...]. Minister przewidywał, że reforma będzie sfinansowana z części oświatowej subwencji ogólnej oraz oszczędności samorządów. W latach 2014–2017 wydatki organów prowadzących na zadania oświatowe wzrosły o 12,1%, przy wzroście subwencji o 6,1%, w efekcie czego udział środków subwencji w tych wydatkach spadł z poziomu 63% do 60%. Dodatkowo Minister błędnie założył, że reforma przyniesie samorządom oszczędności z tytułu dowożenia dzieci, podczas gdy wydatki te wzrosły”⁹⁴⁴. Skutkiem ubocznym tej tzw. reformy oświaty był powrót do zapomnianej od lat zmianowości, która zaburzyła proces przyswajania wiedzy, ponieważ druga zmiana nauczania oznacza lekcje wtedy, kiedy umysł dziecka nie jest najbardziej chłonny, jednocześnie dezorganizując życie zawodowe rodzicom. Popełnione wówczas błędy i towarzyszący zmianom pośpiech odebrały likwidacji gimnazjów wcześniejsze poparcie społeczne (w lipcu 2019 r. spadło ono do 40%)⁹⁴⁵. Na tym etapie „reformy” stała się już jednak w praktyce nieodwracalna, a realne pytanie dotyczyło tylko tego, jak ograniczyć szkody wywołane skumulowaniem roczników i spowodowanym tym stresem oraz tłokiem w klasach.

Paradoksalnie wszystko to miało miejsce nie w warunkach spektakularnego wyżu demograficznego i rozpadającego się gospodarczo państwa, tylko podczas

silnego spadku liczby dzieci (o ile w roku szkolnym 2005/2006 było ok. 7 mln uczniów, w roku 2019/2020 liczba ta wyniosła jedynie 4,6 mln) i przy szybko rozwijającej się gospodarce. Działo się to też mimo rosnących wydatków na szkolnictwo. Według raportu OECD „Education at a Glance 2022” finalne wydatki na szkoły podstawowe i średnie w roku 2019 były w Polsce (3,2% PKB) co prawda nieco niższe niż średnia dla wszystkich państw tej organizacji (3,4% PKB), jednak nie odbiegały od niej w drastyczny sposób. Mniej pieniędzy publicznych w relacji do PKB przeznaczano na ten cel np. w Czechach i Niemczech (3,1% PKB), na Węgrzech (2,9% PKB) czy na Litwie (2,4% PKB). W wypadającej znakomicie w cyklicznych testach PISA Finlandii udział w PKB publicznych nakładów na szkoły podstawowe i średnie był co prawda wyraźnie wyższy (3,7% PKB), ale w innym z europejskich krajów, którego młodzież radzi sobie pod tym względem szczególnie dobrze – Estonii – wydawano już na szkoły minimalnie mniej niż w Polsce (3,1%)⁹⁴⁶.

Hipotetycznie więc przy niżu demograficznym i zwiększonych nakładach na szkoły powinno w nich być więcej miejsca na nowe pracownie i stołówki oraz więcej środków na ich finansowanie. Spodziewać można by się zapewnienia nauczycielom płacy adekwatnej do kluczowej roli, jaką odgrywają w kształtowaniu przyszłości społeczeństwa, na pomoce naukowe, które są w stanie zaszczerpić chęć poznawania, na ciekawe zajęcia pozalekcyjne, na budowę nowych obiektów sportowych, na zapewnienie uczniom śniadań, obiadów i podwieczorków, na dostosowanie szkół do potrzeb niepełnosprawnych. Oczekiwać można by nauczycieli wyposażonych w te kompetencje techniczne, które, gdy szkoły zamknięto z powodu pandemii, pozwoliłyby na możliwie sprawne przejście na zdalną edukację.

Już wtedy też pilnego działania wymagały narastające w szkołach problemy psychiczne i emocjonalne. Jeszcze przed pandemią alarmowano, że duża część uczniów ma zaburzenia wymagające diagnozy i leczenia. Tłok wywołany likwidacją gimnazjów jedynie pogłębił ten problem. Brakowało pedagogów przygotowanych do pomocy dzieciom z zaburzeniami psychicznymi, a nauczyciele nie byli szkoleni, jak w „pierwszym kontakcie” pomóc swoim podopiecznym.

W wyniku tego wszystkiego alarmujący poziom przybrało też zniechęcenie i wypalenie pedagogów, jedynie podsycone bezpardonowym zduszeniem strajku, który wybuchł na wiosnę 2019 r. Choć Karta Nauczyciela – podstawowy akt prawny regulujący status tej profesji – w jednym ze swoich pierwszych przepisów mówi: „nauczyciel obowiązany jest: wspierać każdego ucznia w jego rozwoju; dążyć do własnego rozwoju osobowego; doskonalić się zawodowo, zgodnie z potrzebami szkoły”⁹⁴⁷, dalekie od tego ideału wyznaczenie jednej z nauczycielek z wiosny 2019 r. może stanowić credo całej profesji: „Moim zadaniem jest przeżyć. Przetrawić te parę

godzin, nie dając się zjeść gówniarzom ani ich rodzicielom, nie podpaść Dyrekcji”⁹⁴⁸. Decydenci nie przejmują się nastrojami wśród nauczycieli, nie próbują ich monitorować i nie starają się za pomocą wyników takiej analizy wyciągać wniosków na temat koniecznych zmian. Od początku „dobrej zmiany” było wręcz przeciwnie: pracownicy oświaty mogli uznać się za grupę w najlepszym przypadku ignorowaną przez rząd, a w najgorszym przez niego pogardzaną.

Niezrealizowane pozostały też nośne hasła, które pojawiły się przed pandemią – jak wydłużenie przerw między lekcjami, program „Stołówka szkolna” i zapewnienie uczniom opieki medycznej – choć ich praktyczna realizacja miałyby duże znaczenie zwłaszcza dla dzieci z biedniejszych rodzin, przede wszystkim tych zamieszkujących uboższe gminy. To one w pierwszej kolejności padają ofiarami złych nawyków żywieniowych albo niedożywienia. To im też najbardziej potrzebne są badania profilaktyczne i darmowy dentysta w szkole.

Projekt legislacyjny przewidujący obowiązek zaoferowania (częściowo odpłatnie) ciepłego posiłku każdemu chętnemu uczniowi podstawówki, przedstawiony Sejmowi we wrześniu 2018 r.⁹⁴⁹, poprzedzony został ankietą wśród dyrektorów szkół. Wynikało z niej, że jedynie 43% dzieci otrzymuje w szkole taki posiłek. W uzasadnieniu projektu ustawy mającej skorygować tę sytuację przywołano problem „narastającej epidemii nadwagi i otyłości” oraz podkreślono, że „w okresie wzrostu i rozwoju organizmu właściwe żywienie wpływa nie tylko na stan zdrowia i funkcje poznawcze, lecz pomaga także chronić organizm przed poważnymi konsekwencjami zdrowotnymi w późniejszym okresie [...]. Ponadto, prawidłowe nawyki żywieniowe najczęściej kształtują się w młodym wieku”⁹⁵⁰.

Diagnoza była trafna, a cel szczytny. Mimo to likwidacja gimnazjów bardzo utrudniła jego realizację, ponieważ w przepelnionych podstawówkach i szkołach średnich dzieci zaczęły uczyć się na korytarzach, w pokojach nauczycielskich, a nawet w szatniach i dostawianych kontenerach. Wiele placówek nie było więc w stanie wypełnić nowego obowiązku z powodów lokalowych. Brakowało też pieniędzy na dostosowanie pomieszczeń i pokrycie kosztów wynagrodzeń personelu.

Rząd zastosował wtedy unik. Odroczone – do 1 września 2022 r. – moment wejścia w życie obowiązku zaoferowania dzieciom ciepłego posiłku⁹⁵¹, co ostatecznie doprowadziło do obciążenia nim szkół wtedy, gdy borykały się zarówno z bardzo szybko rosnącymi kosztami, jak i zwiększoną – w wyniku wojny w Ukrainie – liczbą uczniów.

Gdy kilka lat wcześniej władze oświatowe zajmowały się tą kwestią, na dostosowanie pomieszczeń do potrzeb stołówek wysupełano jedną piątą niezbędnych kosztów (łącznie 200 mln zł w latach 2019–2023 z szacowanego jako niezbędny miliarda złotych). Aby zmniejszyć ciężar finansowy ponoszony przez gminy, do

regulującej tę kwestię ustawy wprowadzono zasadę odpłatności za posiłki. Co prawda wykluczono wtedy możliwość obciążania rodziców kosztami utrzymania stołówki i wynagrodzeń obsługujących ją pracowników⁹⁵², jednak w gruncie rzeczy jedynie zachęcono w ten sposób dyrektorów do korzystania z usług firm cateringowych, ponieważ to otwierało drogę do przerzucenia na rodziców pełnych kosztów.

Jeszcze mniej wyszło z – równie racjonalnego co gorący posiłek w szkole – pomysłu wydłużenia pięciominutowych przerw międzylekcyjnych (do dziesięciu minut) i dwudziestominutowych obiadowych (do czterdziestu minut). Kiedy w roku 2018 MEN zaproponowało taką właśnie zmianę, dyrektorzy szkół i eksperci oświatowi natychmiast odpowiedzieli, że jest to nierealne w warunkach zmianowości wymuszonej kumulowaniem roczników w nieprzystosowanych do tego budynkach szkolnych, co z kolei stanowiło prostą konsekwencję likwidacji gimnazjów. W placówkach uczących na dwie zmiany lekcje musiałyby trwać co najmniej godzinę dłużej, gdyby wydłużono przerwy. Aby więc nie zaognić i tak już napiętej sytuacji w oświacie, MEN zrezygnowało ze swojego projektu, pozostawiając w tej sprawie wolną rękę dyrektorom szkół⁹⁵³.

Bardzo wyboista okazała się też droga do zagwarantowania uczniom opieki medycznej – profilaktycznej i stomatologicznej. W roku 2017 zaczęto prace legislacyjne nad ustawą określającą jej szczegóły. Ministerstwo odpowiedzialne za oświatę przeznaczyło ponad 100 mln zł na przygotowanie pomieszczeń na gabinety pielęgniarstwa w każdej szkole, a Ministerstwo Zdrowia zadeklarowało pokrycie kosztów opieki stomatologicznej. Na wiosnę 2019 r. uchwalono ustawę przewidującą, że dyrektor szkoły i organ ją prowadzący mają obowiązek zapewnić warunki organizacyjne opieki zdrowotnej nad uczniami⁹⁵⁴. Tym razem wszystko wydawało się zapięte na ostatni guzik. Wkrótce jednak i ta szczytna idea zaczęła grzęznąć w problemach lokalowych i braku wystarczających nakładów finansowych. Dyrektorzy niedofinansowanych szkół nie chcieli ponosić kosztów utrzymania gabinetów pielęgniarstwa, a bardzo niska wycena świadczeń przez NFZ oraz niedobory pielęgniarek jeszcze bardziej komplikowały realizację pomysłu. Analogiczne problemy utrudniały zapewnienie opieki stomatologicznej: choć wojewodowie ochoczo fotografowali się z dentobusami, które wyjechały w teren w roku 2018, lekarze podkreślali, że takich gabinetów na kółkach jest zdecydowanie zbyt mało, by mogły w realny sposób przeciwdziałać problemowi próchnicy wśród dzieci. Przy niskich wycenach świadczeń dentyści z praktyk znajdujących się niedaleko szkół nie palili się do przyjmowania uczniów. A jednocześnie dużo większe kwoty niż niezbędne do zapewnienia wszystkim uczniom opieki stomatologicznej utopiono w likwidacji gimnazjów.

Dobici COVID-em

Podstawową funkcję szkoły stanowi oczywiście dydaktyka. Ale niezwykle ważne są też inne, np. socjalizująca. W przypadku dzieci z rodzin przemocowych i wykluczonych placówki edukacyjne powinny także pełnić rolę integracyjną i ochronną. Zamknięcie szkół podczas pandemii nie tylko obnażyło ich nieprzygotowanie do funkcji dydaktycznej, ale też spowodowało, że całkowicie przestały wypełniać pozostałe z tych funkcji.

W konfrontacji z tym wyzwaniem jak domek z kart rozsypał się program nauczania, oparty na przestarzałych wzorcach nauki pamięciowej i mechanicznym odtwarzaniu informacji podczas sprawdzianów. Pandemia wzmocniła też darwinizm polskiej edukacji – wielkimi jej przegranymi stały się dzieci z uboższych rodzin. Pozbawiona warunków do nauki w domu i wzorców pozwalających utrzymać niezbędną do tego samodyscyplinę, najpierw część z nich zniknęła z systemu, a potem – przez dwa pełne lockdownów lata szkolne 2020/2021 i 2021/2022 – dryfowała w nim pozbawiona faktycznego nadzoru i pomocy. Uczniowie z rodzin zaniedbujących dzieci zwiększali dystans do tych, których rodziców stać na uzupełnianie korepetycjami braków wywołanych pandemiczną zapaścią publicznego systemu edukacji.

Badanie zrealizowane na początku roku 2021 potwierdza te wnioski. Aż 73,3% pytanych w nim nauczycieli było zdania, że po edukacji online pogłębi się podział na uczniów, którzy radzą sobie z nauką, i tych, których wyniki są znacznie gorsze, ograniczając ich szanse na dobrą, satysfakcjonującą pracę w przyszłości. Wyniki te trafnie podsumowały dziennikarki „Dziennika Gazety Prawnej”, pisząc: „podziały są generowane przede wszystkim przez warunki, jakie uczniowie mają w domu: od prostego dostępu do sprzętu po możliwości finansowe i intelektualne rodziców. Chodzi o opłacanie korepetycji, ale także o pomoc, którą mogą zaoferować najbliżsi. Liczą się kompetencje psychologiczne i społeczne rodziny. Wygrywają więc «piękni i bogaci», którym już wcześniej było łatwiej”⁹⁵⁵. To samo badanie pokazało jednak, że nawet „piękni i bogaci” z pokolenia szczególnie naznaczonego plagami edukacji ostatnich lat będą mieli utrudniony start życiowy, ponieważ – jak ujął to jeden z ekspertów – „rosną nam w domach młodzi ludzie nie tylko z brakami wiedzy, lecz także kompetencji społecznych i interpersonalnych”⁹⁵⁶.

Negatywne konsekwencje nauczania zdalnego nie są oczywiście ograniczone do Polski. Po pierwsze jednak przejście na nauczanie zdalne było łatwiejsze w państwach o nowocześniejszej oświacie, lepiej przygotowanej na technologiczne i kompetencyjne wyzwania, jakie wiążą się z nauką z domu. A po drugie, okres zamknięcia szkół w Polsce (26 tygodni twardego lockdownu) należał do najdłuższych na świecie.

Dla porównania, w Niemczech pełny szkolny lockdown podczas pandemii wyniósł 14 tygodni, w Czechach – 20 tygodni, na Słowacji i na Litwie – 10 tygodni. W krajach skandynawskich, gdzie zrozumienie roli edukacji jako najważniejszego fundamentu przyszłego rozwoju społeczeństwa jest większe niż gdziekolwiek indziej na świecie, szkoły były albo całkowicie zamknięte kilkakrotnie krócej niż w Polsce (w Norwegii – 5 tygodni, Danii i Finlandii – 8 tygodni), albo – jak w Szwecji i Islandii – podczas całej pandemii pozostawały przynajmniej częściowo otwarte⁹⁵⁷.

Na przełomie lat 2020 i 2021 władze podjęły też jedną z najbardziej spektakularnych decyzji stymulujących problemy psychologiczne i emocjonalne wynikające z braku kontaktu z rówieśnikami: na cały okres ferii zimowych wprowadziły zakaz przemieszczania się dzieci do 16. roku życia bez osoby dorosłej, od poniedziałku do piątku w godzinach 8.00–16.00. Choć przez cały ten czas można było gromadzić się w kościołach, dzieci przebywały w areszcie domowym, co stanowiło swego rodzaju symbol całej polityki oświatowej i rangi dobra uczniów w decyzjach rządu.

Naprawienie szkód wywołanych chroniącymi głównie starszą część społeczeństwa obostrzeniami covidowymi wymagałoby zmiany logiki działania całego systemu oświatowego i odpowiednich nakładów. Tymczasem rząd ograniczył się do nałożenia na szkoły obowiązku zwiększenia liczby specjalistów (pedagogów, pedagogów specjalnych, psychologów, logopedów lub terapeutów pedagogicznych)⁹⁵⁸. W roku 2021 wyłożył też 187 mln zł na zwiększenie rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej z przeznaczeniem na zajęcia wyrównawcze po okresie pandemii. W uzasadnieniu projektu odnośnej ustawy napisano, że dodatkowe środki pozwolą „uzupełnić ewentualne braki w opanowaniu przez uczniów wymagań ustalonych w podstawie programowej kształcenia ogólnego”⁹⁵⁹. Eksperti samorządowi zaraz wyliczyli jednak, że taki poziom finansowania pozwala na pokrycie kosztów jedynie dziesięciu dodatkowych godzin lekcji na klasę, co stanowi kroplę w porównaniu z morzem potrzeb wynikających ze strat spowodowanych zdalnym nauczaniem⁹⁶⁰.

Nie powstała więc żadna realna ścieżka naprawy szkód wywołanych długimi okresami lockdownów. Na wiosnę 2022 r. obniżono natomiast, do końca roku szkolnego 2023/2024, wymogi na egzaminach ósmoklasisty i maturalnych⁹⁶¹. W trwałe rozwiązanie przekształcono dokonaną w trakcie pandemii eliminację z egzaminu ósmoklasisty czwartego przedmiotu (do wyboru: biologia, chemia, fizyka, geografia lub historia). Zmianę tę uzasadniono tym, że przygotowując się do egzaminu z któregoś z tych przedmiotów, dzieci zaniedbują pozostałe, a „do przeprowadzenia postępowania rekrutacyjnego do szkół ponadpodstawowych w sposób sprawny, obiektywny i sprawiedliwy wystarczą wyniki egzaminu ósmoklasisty przeprowadzanego na dotychczasowych zasadach, tj. wyniki egzaminu ósmoklasisty z trzech przedmiotów:

języka polskiego, matematyki i języka obcego nowożytnego”⁹⁶². O ile więc najpierw przeładowano podstawę programową, później – pod wpływem pandemii – dokonano przechyłu w drugą stronę. Nie ma w tym innego sensu i logiki niż te wynikające z chaosu przemieszanego z nietrafioną ideologią.

Kamień u szyi samorządów

Edukacja publiczna to zadanie własne gmin (przedszkola i podstawówki) oraz powiatów (szkoły średnie)⁹⁶³. Na zerówki i szkoły uzyskują one z budżetu państwa subwencję oświatową. W wartościach bezwzględnych jej wysokość rośnie z roku na rok. Ta zapisana w ustawie budżetowej na rok 2023 z grudnia 2022 r. wynosi 64,4 mld zł, nominalnie o 8,5 mld zł (ponad 15%) więcej niż kwota zrealizowana w roku 2022⁹⁶⁴. W swojej narracji rząd często podkreślał ten fakt. Ważniejsze są jednak inne. Od wprowadzenia subwencji oświatowej w roku 2003 nigdy nie pokrywała ona całości wydatków samorządów na ten cel. Gdyby różnica ta pozostawała na niskim poziomie, jej istnienie byłoby zasadne, ponieważ konieczność niewielkiego dopłacania przez samorządy do szkół motywuje lokalnych włodarzy do racjonalizacji wydatków, aby zminimalizować wysokość środków własnych przeznaczanych na ten cel. Do głębokich perturbacji dochodzi natomiast, gdy samorządy nie tylko finansują całość wydatków inwestycyjnych szkół, lecz również rosnącą część wydatków bieżących.

Ostatnie lata przyniosły zdecydowane nasilenie tego procesu. W roku 2015 subwencja oświatowa pokryła 68% wszystkich wydatków samorządów na oświatę i wychowanie (wyniosła wtedy 40,38 mld zł, a wydatki – 59,36 mld zł). Pięć lat później proporcja ta uległa redukcji do 62,6%, w roku 2021 – do 59,8%, a rok później obniżyła się jeszcze bardziej – do 56,8%⁹⁶⁵. Przywrócenie relacji wydatków oświatowych samorządów do subwencji w roku 2015 wymagałoby więc zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej w budżecie państwa jedynie za rok 2022 o 11 mld zł.

Żadne reguły nie wymuszają powiązania wartości części oświatowej subwencji ogólnej ze wzrostem kosztów utrzymania szkół. Środki przeznaczane na ten cel zależą od tego, ile rząd chce przeznaczyć na oświatę, przy jedynym ustawowym zastrzeżeniu, że nie może wydać mniej niż rok wcześniej. Podobnie ministerstwo odpowiedzialne za oświatę ma olbrzymią swobodę decydowania o szczegółach podziału pieniędzy pomiędzy poszczególne rodzaje gmin i powiatów. Regulujące tę materię przepisy ustawowe są bardzo ogólne⁹⁶⁶. W zgodzie z nimi może być zarówno „edukacyjne janosikowe”, czyli dodatkowy parametr w algorytmie finansowym kierujący więcej środków do samorządów utrzymujących małe szkoły (taki mechanizm został

wprowadzony od początku roku 2020)⁹⁶⁷, jak i każdy inny faworyzujący wybrane grupy. Oczywiście z roku na rok reguły te mogą też być zmieniane. Jeśli wysoki poziom oświaty nie stanowi priorytetu rządu, jej finansowanie staje się za krótką koldrą, przesuwaną według rachuby wyborczej.

Kiedy w roku 2019 – w wyniku protestu nauczycielskiego – doszło do przyspieszenia zapowiadanych wcześniej podwyżek nauczycielskich i zwiększenia ich wysokości do prawie 10%, a także do wprowadzenia „dodatku na start” (jednorazowej wypłaty 1000 zł nauczycielom stażystom, mającej częściowo skompensować odebranie nauczycielom kontraktowym w roku 2018 zasiłku na zagospodarowanie) oraz określenia minimalnej wysokości dodatku za wychowawstwo na poziomie 300 zł (poza przedszkolami), rząd najpierw próbował przerzucić całość związanych z tym kosztów na samorzady, wskazując na wzrost ich dochodów między rokiem 2018 a 2019 o 9,5%, czyli prawie 9 mld zł⁹⁶⁸. Potem, gdy organizacje zrzeszające samorządowców przedstawiły wyliczenia pokazujące, że dla gospodarczo mniej prężnych samorządów oznaczałoby to katastrofę finansową, dodał miliard złotych do subwencji oświatowej, zastrzegając w regulującym to rozporządzeniu⁹⁶⁹ pierwszeństwo dostępu do dodatkowych środków dla tych samorządów, które znajdują się w szczególności „trudnej sytuacji finansowej”. I ta modyfikacja częściowo tylko pokryła nowe wydatki, spowalniając tempo zapaści samorządów wywołanej rosnącymi kosztami zadań oświatowych. W praktyce dała też rządowi niemal wolną rękę w decydowaniu, która gmina dostanie dodatkowe pieniądze na oświatę, co oznaczało pogłębienie przypadkowości i arbitralności w rozkładzie ciężaru finansowania szkół i przedszkoli.

Wprowadzone rok później „edukacyjne janosikowe” dokonało w bardziej systemowy sposób przesunięcia finansowania na niekorzyść większych szkół, czyli z zasady tych w większych miejscowościach. Rząd dążył do tego, by z jednej strony poprawić sytuację gmin wiejskich, gdzie klasy i szkoły są mniej liczne, co oznacza wyższy koszt nauki na ucznia, a z drugiej by w miastach utrzymać konieczność intensywnego dotowania oświaty przez samorząd terytorialny. Znow trudno było nie mieć poczucia, że o decyzjach tych przesądza kalkulacja wyborcza i brak rzetelnych analiz, a nie świadomość znaczenia polityki edukacyjnej w prawidłowym funkcjonowaniu gospodarki i społeczeństwa.

Duży wzrost wartości netto części oświatowej subwencji ogólnej między rokiem 2022 i 2023 nie podważa tego wniosku. Przy wzroście cen energii, wysokiej inflacji, bardzo forsownych podwyżkach płacy minimalnej w roku 2023, podwyżkach wynagrodzeń nauczycielskich (4,4% od maja 2022 r. i 7,8% od początku roku 2023), napływie uczniów z Ukrainy w roku 2022 oraz nowych zadaniach wymuszonych

przepisami luka oświatowa z pewnością wzrośnie również w roku 2023, wpisując się w dotychczasowy trend.

Zaniżając wysokość części oświatowej subwencji ogólnej, rząd może zaoszczędzone w ten sposób środki przeznaczyć na inne cele bez zwiększania deficytu budżetowego lub szukania oszczędności. Osłabia też konkurencyjne względem siebie ośrodki władzy i zdecentralizowaną, pluralistyczną filozofię rządzenia stanowiącą ich fundament. Ale za proces ten odpowiadają również braki kompetencyjne. Jeszcze lepiej niż subwencyjne mechanizmy finansowania edukacji uzmysławia to uruchomiony w roku 2021 dotacyjny program rządowy o zdradzającej duże aspiracje nazwie „Laboratoria Przyszłości”. Jak na swoich stronach internetowych ogłaszał rząd, program ten miał służyć zapewnieniu „szkołom wszystkiego tego, co służy rozwijaniu kompetencji przyszłości – współpracy, interdyscyplinarności, zdolności rozwiązywania problemów czy kreatywności – a z drugiej strony dania szkołom możliwie szerokiego wyboru pomocy, które przydadzą się im w procesie dydaktycznym”⁹⁷⁰.

Mimo że wyasygnowano relatywnie duże środki (ponad 1 mld zł), nie sposób uznać tego programu za sukces. „Laboratoria Przyszłości” to echo pomysłu nazwanego „Pracownie Przyszłości”. Te ostatnie, jak zapisano w opublikowanym przez PiS na wiosnę 2021 r. dokumencie programowym, miały być ośrodkami edukacyjnymi oferującymi „specjalne zajęcia rozwijające w zakresie nauk przyrodniczych, matematyki i technologii”⁹⁷¹. Za kwoty przewidziane w ramach „Laboratoriów Przyszłości” dla jednej szkoły (od 30 do 70 tys. zł) nie sposób jednak sfinansować nowego laboratorium biologicznego lub chemicznego. Zamiast więc niezbędnego do tego sprzętu na liście akceptowanych przez ministerstwo pomocy dydaktycznych pojawiły się głównie gadżety technologiczne, jak zestawy do budowy mini-robotów, okulary VR, drukarki i peny 3D czy hafciarki cyfrowe. Trudno też za pozwalające rzeczywiście zbudować laboratorium przyszłości uznać inne zawarte na tej samej liście urządzenia, jak teleskop czy mikroskop. Te powinny znaleźć się na wyposażeniu każdej szkoły. Z programu sfinansowane więc zostały częściowo wydatki ekstrawaganckie, a częściowo zupełnie podstawowe.

Przy większych nakładach na oświatową część subwencji ogólnej organy prowadzące szkoły i ich dyrektorzy byłiby w stanie wygospodarowywać środki na budowę i utrzymanie rzeczywistych laboratoriów przyszłości, działając nie według listy ministerialnej zawierającej kilkadziesiąt ustandaryzowanych urządzeń, lecz dostosowując zakupy do lokalnych potrzeb. Gdy natomiast – jak to miało miejsce z „Laboratoriami Przyszłości” – finansowanie ma charakter dotacyjny, wydatki kilkunastu tysięcy szkół uczestniczących w programie muszą zostać poniesione w tym samym okresie, co winduje ceny, a utrzymanie urządzeń oraz zakup materiałów i aktualizacja

oprogramowania stają się dodatkowym kosztem bez pokrycia w źródle, które wcześniej sfinansowało zakup. Jest bardzo prawdopodobne, że sprzęt kupowany tylko dlatego, że inaczej środki przypadną, trafi do magazynu, gdy zabraknie pieniędzy na jego utrzymanie, a realnych laboratoriów przyszłości jak w polskich szkołach nie było, tak nie będzie.

Ostatecznie więc żaden centralnie zarządzany program dotacyjny nie jest w stanie skompensować naruszenia przez zaniżoną część oświatową samorządowej subwencji ogólnej konstytucyjnego wymogu adekwatnego do zadań udziału samorządu terytorialnego w dochodach publicznych⁹⁷². Nie może naprawić wynikłych stąd szkód dla poziomu nauczania i wyposażenia szkół. Może tylko chwilowo przyślonić olbrzymie wyrwy w finansowym zabezpieczeniu rzeczywiście palących potrzeb.

Niepraktyczna pragmatyka zawodu nauczyciela

Pragmatyka zawodowa to oficjalna nazwa ustawowego zbioru reguł określających status pracowników sfery publicznej: ich praw, obowiązków, przywilejów, reguł awansu. Swoją pragmatykę mają policjanci, sędziowie, mają ją też urzędnicy. Pragmatykę zawodową nauczycieli określa jedna z najdłuższej obowiązujących polskich ustaw: Karta Nauczyciela. W pierwotnej wersji przyjęta krótko po wprowadzeniu stanu wojennego, w styczniu 1982 r., oparta została na założeniu szczególnego statusu tego zawodu, odzwierciedlonego nie tyle w wysokości wynagrodzeń, co w hierarchiczności, połączonej ze skomplikowanym i zbiurokratyzowanym systemem w dużej mierze symbolicznych przywilejów grupowych.

Nigdzie tej specyfiki nie widać lepiej niż w anachronicznych, bizantyjskich zasadach regulujących awans nauczycieli, w tym płacowy. Do zmiany Karty Nauczyciela w drugiej połowie roku 2022 r.⁹⁷³ istniały cztery stopnie tego awansu, natomiast od roku szkolnego 2022/2023 zredukowano je do trzech. Po co najmniej czteroletnim okresie pracy nauczyciel początkujący może zyskać status nauczyciela mianowanego. Po kolejnych co najmniej sześciu latach, czyli z zasady po dziesięciu w zawodzie, nauczyciel mianowany może wejść na ostatni stopień awansu, stając się dyplomowanym.

Karta Nauczyciela ustala zarówno wynagrodzenia minimalne, jak i średnie, które zapewnione mają zostać na każdym stopniu awansu przez organ prowadzący szkołę, najczęściej jednostkę samorządu terytorialnego. Stawki minimalne wynikają z rozporządzeń ministra odpowiedzialnego za oświatę. Aby z kolei określić wartości średnie, dodaje się do płacy zasadniczej danej grupy nauczycieli zatrudnionych przez tę samą gminę lub powiat wszystkie przewidziane Kartą Nauczyciela dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny, za warunki pracy, za godziny ponadwymiarowe

i godziny doraźnych zastępstw, nagrody, a nawet odprawy emerytalne. Jeśli tak obliczona średnia na osobę jest niższa niż wartości wynikające z ustawowego przelicznika odwołującego się do kwoty bazowej zawartej w ustawie budżetowej, samorząd musi wyrównać różnicę, wypłacając dodatek uzupełniający (tzw. czternastkę)⁹⁷⁴.

Mimo tak szczegółowego uregulowania minimalnych i średnich wynagrodzeń nauczycielskich, ich atrakcyjność stale maleje – zarówno w relacji do przeciętnej płacy w gospodarce, jak i „krajowej” minimalnej. Dla przykładu, w roku 2012 średnia pensja nauczycieli dyplomowanych była trzyipółkrotnie wyższa od „krajowej” minimalnej. W roku 2021 relacja ta wynosiła już tylko 2,3:1. Natomiast od połowy roku 2023 średnie wynagrodzenie nauczyciela dyplomowanego obniżyło się jeszcze bardziej, do dwukrotności „krajowego” minimalnego. Z kolei minimalna płaca nauczycielska (3329 zł w roku szkolnym 2022/2023) znajdowała się poniżej „krajowej” minimalnej (3490 zł) już od stycznia 2023 r.

Pierwszy awans, w tym finansowy – z nauczyciela początkującego na mianowanego – wymaga spełnienia szeregu warunków: odbycia odpowiedniego przygotowania do zawodu, uzyskania co najmniej dobrej oceny pracy w jego ostatnim roku oraz pozytywnej opinii o zajęciach, a także zdania egzaminu z wiedzy i umiejętności pedagogicznych⁹⁷⁵. Podobnie sytuacja ma się w przypadku awansu ze stopnia nauczyciela mianowanego na dyplomowanego: w tym przypadku należy w roku poprzedzającym złożenie wniosku uzyskać bardzo dobrą ocenę pracy i dobrze wypaść na rozmowie ze specjalnie do tego celu powołaną komisją kwalifikacyjną⁹⁷⁶.

Znaczenie tych warunków maleje wraz ze spłaszczaniem struktury wynagrodzeń: im mniej zarabia się na wyższym szczeblu i im bardziej brakuje nauczycieli, tym mniej awans ma wymiar merytoryczny, a bardziej staje się formalnością. Mimo to proces ten stanowi pewien bodziec do doszkalania się. Znika on całkowicie po osiągnięciu szczebla nauczyciela dyplomowanego. W tym momencie przedstawiciele tego zawodu chcący przyzwoicie zarabiać rozglądają się za maksymalizacją nadgodzin, pracą na dwa etaty lub korepetycjami. System zmusza ich do prowadzenia dodatkowych lekcji, skoro to z ilością, a nie jakością dydaktyki wiąże wysokość zarobków.

Paradoksem Karty Nauczyciela jest więc to, że jej skomplikowane reguły nie zapewniają satysfakcjonującego awansu finansowego. Pojawiające się w ostatnich latach pomysły na zmianę tego stanu rzeczy za każdym razem sprowadzały się do zwiększenia wynagrodzeń w zamian za wyższe pensum, zgodnie z Kartą Nauczyciela wynoszące 18 godzin lekcji tygodniowo. Za każdym też razem ostatecznie rezygnowano z tego pomysłu, który zresztą zmieniłby niewiele, ponieważ jego konsekwencje byłyby analogiczne do obecnej praktyki opartej na zwiększaniu wynagrodzenia przy pomocy godzin nadliczbowych.

Fiaskiem zakończyły się też inne próby wzmocnienia bodźców do rozwoju zawodowego. W roku 2017 Ministerstwo Edukacji Narodowej chciało stworzyć mechanizmy zwiększające zainteresowanie podnoszeniem kwalifikacji przez osoby znajdujące się na ostatnim stopniu awansu. W procedowanej wówczas ustawie o finansowaniu zadań oświatowych przewidziano obowiązkowe, cykliczne (pierwotnie trzyletnie, potem pięcioletnie) oceny pracy, a także dodatki rosnące do wysokości 500 zł miesięcznie dla wyróżniających się nauczycieli dyplomowanych⁹⁷⁷. Wydłużono też z dziesięciu do piętnastu lat okres niezbędny do osiągnięcia tego stopnia.

Zmiany te kompromitowały niedopracowane szczegóły. Wydane w roku 2018 rozporządzenie określające kryteria oceny pracy każdej z grup nauczycieli wymagało np. od dyplomowanych „ewaluacji własnej pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz wykorzystywania jej wyników do doskonalenia własnej pracy i pracy szkoły”, a także „efektywnego realizowania zadań na rzecz ucznia we współpracy z podmiotami zewnętrznymi”⁹⁷⁸. Tego rodzaju kryteria świadczyły o fasadowości planowanej oceny. Nie pozwalały wychwycić najlepszych pedagogów potrafiących zaszczepić w uczniach entuzjazm do rozwoju i zdobywania wiedzy. Łatwo mogły natomiast prowadzić do sytuacji, w której fantastyczny pedagog nie przeszedłby pozytywnie oceny, ponieważ np. nie współpracuje z „podmiotami zewnętrznymi”. Jednocześnie bardzo dobrze mógłby zostać oceniony przeciętny, na papierze spełniający ministerialne wymogi.

Szerzej sprawę ujmując, okresowe oceny nie mają sensu w sytuacji, kiedy – jak to ma miejsce obecnie – zwolnienie słabego nauczyciela z pracy jest w praktyce niemożliwe, kiedy szkoły zmagają się z problemami kadrowymi, a w wielu przypadkach pensje oscylują w okolicach płacy minimalnej. W takiej sytuacji wydłużenie ścieżki awansu odebrane musiało zostać wyłącznie jako próba zaoszczędzenia na młodszych adeptach zawodu, którzy musieliby w szkole przepracować kilka lat dłużej, aby osiągnąć status (i wynagrodzenie) nauczyciela dyplomowanego. Pomysł przyznawania dodatków za wyróżniającą pracę wyłącznie tej ostatniej grupie wrażenie to tylko potęgował. Jego realizacja tworzyłaby szereg fikcji i rytuałów biurokratycznych w praktyce mogących jedynie pogłębić problem wypalenia zawodowego. Trudno się więc dziwić, że wywołał sprzeciw, który ostatecznie zmiotł wprowadzone wcześniej zmiany na wiosnę 2019 r.⁹⁷⁹

Obecna pragmatyka zawodu nauczyciela nie tylko jednak nie promuje najlepszych pedagogów, ale też – nawet bez skrajnych pomysłów *à la* „lex Czarnek” – nie chroni ich przed negatywnym oddziaływaniem podporządkowanych rządowi kuratorów. Formalnie główne ich zadanie stanowi nadzór pedagogiczny nad szkołami i przedszkolami⁹⁸⁰. Osoby piastujące te stanowiska nie są jednak rekrutowane spośród

nauczycieli najlepiej wykształconych, obeznanych z najlepszymi praktykami światowymi i wybitnie kreatywnych, którzy swoją wiedzą i talentem podnoszą poziom kształcenia w podległym im województwie. Taki model wymagałby zarówno promującej niezależność procedury ich wyboru, jak i pozostawienia dużej autonomii decyzyjnej. W rzeczywistości jest odwrotnie: kuratorzy reprezentują wojewodę, czyli są urzędnikami stanowiącymi przedłużenie rządu. Pełnią rolę nadzorców mających zapewnić, by kształcenie odbywało się zgodnie z rządowymi wytycznymi. W roku 2017 zostali na przykład rzućeni na pierwszą linię likwidacji gimnazjów. Z poświęceniem szukali też awaryjnych rozwiązań na egzaminy podczas strajku nauczycielskiego. Wzywali na dywaniki dyrektorów szkół sprzyjających Strajkowi Kobiet.

Podobnie dyrektorami publicznych szkół i przedszkoli niekoniecznie zostają wizjonerzy, koniecznie natomiast osoby potrafiące dobrze ułożyć się z tymi, którzy decydują o ich awansie. Dla objęcia tego stanowiska znaczenie ma poparcie wójta, burmistrza lub starosty (w zależności od tego, który samorząd jest organem prowadzącym dla danej szkoły), a także kuratorium i związków zawodowych. W konkursach na dyrektorów szkół reprezentanci tych trzech grup odgrywają najważniejszą rolę⁹⁸¹. Aby utrzymać się na posadzie dyrektorskiej, trzeba potrafić wcześniej reagować na konflikty w gronie pedagogicznym, umieć unikać skarg rodziców do kuratorium, a przede wszystkim utrzymywać dobre relacje z tymi, którzy mogą zasiąść w komisji konkursowej po upływie aktualnej kadencji (dyrektorem zostaje się na okres pięciu lat). Gdy doda się do tego coraz trudniejsze warunki finansowe szkół, ograniczanie ich autonomii i frustrację zatrudnionych w nich nauczycieli, trudno dziwić się nie tylko temu, że stanowiska dyrektorskie niekoniecznie obejmują najlepsi pedagodzy, ale też że coraz więcej ich pozostaje nieobsadzonych.

Pragmatyka zawodu nauczyciela nie promuje doskonałości również na niższych szczeblach hierarchii nauczycielskiej. Spośród różnych dodatków tylko motywacyjny mógłby służyć temu celowi. Kryteria jego przyznawania (w przypadku szkół publicznych określone przez każdą gminę lub powiat z osobna) z reguły odwołują się do osiągnięć dydaktycznych i wychowawczych, a także wymagają zaangażowania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Przy niskich zarobkach i fali odejść z zawodu dodatki te przestały już jednak wspierać doskonalenie warsztatu, stając się zamiast tego jednym z niewielu narzędzi, których mogą próbować użyć dyrektorzy szkół, aby powstrzymać nauczycieli przed rezygnacją z pracy w szkole.

Nauczyciele nie mają więc być wybitni. Przed uzyskaniem statusu dyplomowanego powinni się starać, dokształcać itp. Potem mają nie podpaść i nie narobić sobie wrogów. Po doświadczeniach łączenia etatów, korepetycji i „papierologii” wypalenie zawodowe dotyka ich szybko i mocno.

Choć z założenia cała hierarchia opierać się ma na najbardziej doświadczonych nauczycielach, kolejny paradoks polskiej edukacji polega na tym, że jednocześnie tych starszych wypycha się poza system. Kiedy w roku 2009 rząd ograniczył możliwość przejścia na wcześniejsze emerytury w powszechnym systemie emerytalnym, nauczycielom udało się utrzymać swoją ich wersję, dzięki czemu mogą w wieku 55 lat (kobiety) i 60 lat (mężczyźni)⁹⁸² skorzystać z tzw. nauczycielskich świadczeń kompensacyjnych, o ile w szkole przepracowali dwadzieścia lat i nie mają szczególnie dużych luk w okresach składkowych⁹⁸³. Potencjalni beneficjenci oczywiście stoją murem za tym przywilejem, ponieważ pozwala on na dość szybką ucieczkę ze źle działającego systemu. Przed ujawnieniem się niedoborów kadrowych w szkołach świadczenia kompensacyjne wspierali też władarze samorządowi, ponieważ eliminowały najdroższych, bo najstarszych, nauczycieli, przerzucając koszty ich dalszego utrzymania na ZUS.

Przed wyborami parlamentarnymi w roku 2023 rozszerzono nawet przywileje emerytalne tej grupy. Temu służy przywrócenie (w nieco zmodyfikowanej formie) wcześniejszych emerytur nauczycielskich, które do września 2008 r. przysługiwały osobom o trzydziestoletnim stażu pracy i dwudziestu latach spędzonych przy tablicy⁹⁸⁴. Zmianę tę można odebrać jako próbę pozbycia się z systemu części pedagogów, gdy z powodów demograficznych zacznie wyraźnie spadać liczba uczniów. Dlatego na przestrzeni lat 2024–2026 prawo do wcześniejszej emerytury rozszerzane ma być na kolejne roczniki, przy czym w każdym przypadku zawężono je do osób, które weszły do zawodu przed początkiem roku 1999⁹⁸⁵.

Problem nadmiaru nauczycieli, którego rozwiązaniem ma być ta zmiana, wcale nie musi jednak powstać. Już w przeszłości miały mu przeciwdziałać świadczenia kompensacyjne, które z tego powodu obwarowano zakazem pracy w szkole. Tymczasem, podczas gdy w marcu 2023 r. pobierało je 13,2 tys. osób⁹⁸⁶, równocześnie brakowało kilkunastu tysięcy etatów nauczycielskich. Wprowadzenie świadczeń kompensacyjnych nie tyle więc rozwiązywało problem, co go tworzyło. Analogicznie, bardziej chorobą niż lekarstwem będą wcześniejsze emerytury nauczycielskie. Ponieważ do ich wyliczenia zastosowanie mają znaleźć standardowe reguły powszechnego systemu emerytalnego, wynikające z nich wypłaty będą bardzo niskie. A to oznacza, że dla zdecydowanej większości uprawnionych skorzystanie z tego „przywileju” może mieć sens jedynie wtedy, jeśli połączą go z zatrudnieniem w szkole (pod tym względem wcześniejsze emerytury różnią się od świadczeń kompensacyjnych, choć możliwość zatrudnienia korzystających z tego pierwszego rodzaju wypłat zawężono poprzez wymóg uzyskania na nie zgody kuratorium).

Ostatecznie więc najpewniejszym skutkiem wcześniejszych emerytur nauczycielskich będzie nie tyle odpływ ze szkół najbardziej doświadczonych nauczycieli,

niejako wbrew podstawowej logice Karty Nauczyciela, lecz przeniesienie dużej części kosztów zatrudnienia „wcześniejszych emerytów” na system ubezpieczeń społecznych. Stworzono tym samym kolejną atrapę przywileju nauczycielskiego, zamiast rzeczywiście wzmocnić fundamenty statusu tej grupy, do czego z kolei konieczna – i wystarczająca – byłaby wyraźna poprawa poziomu finansowania oświaty.

Niewskrzesezone zawodówki

Na marginesie bardzo kosztownego i nieefektywnego eksperymentu, jakim okazała się likwidacja gimnazjów, odbyła się inna nieudana reforma. Chodzi o wskrzeszenie szkół zawodowych, wybieranych przez najmniej zdolnych uczniów, często „trudną” młodzież, i bardzo niewiele im oferujących. Decydenci chcieli, aby zamiast tego szkoły te stały się – jak w Niemczech, Austrii czy Szwajcarii – kuźnią kompetentnych kadr o konkretnym fachu potrzebnym gospodarce, uzupełniając teoretyczną naukę praktyką u przyszłego pracodawcy (tzw. kształcenie dualne).

Nie była to pierwsza taka próba. Wcześniejszą podjęto w roku 2012. Wtedy nie udało się ona, ponieważ zabrakło zwłaszcza szerokiego wsparcia pracodawców, bez czego rozwój nowoczesnego kształcenia dualnego jest wykluczony. Kiedy kilka lat później minister Zalewska po raz kolejny podjęła to zadanie, szeroko konsultowała zmiany z pracodawcami. Ich wynik przełożono na ustawę przyjętą pod koniec roku 2018⁹⁸⁷, która wprowadziła zmiany od września 2019 r. Wcześniejsze zawodówki przekształcono w trzyletnie szkoły branżowe I stopnia. Po nich możliwe stało się kontynuowanie nauki w dwuletniej szkole branżowej II stopnia, której absolwenci otrzymują zarówno świadectwo dojrzałości, jak i dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe.

Pracodawcy mają być włączani w kształcenie w tej formule na każdym jego etapie – od opracowania programu i jego realizacji, po podwyższanie kwalifikacji nauczycieli. Staże uczniowskie stały się możliwe nawet od pierwszej klasy szkoły średniej, czyli przez cały cykl kształcenia. Są one co do zasady płatne, przy czym pracodawca zyskuje częściowy zwrot kosztów, a świadczenia pieniężne na rzecz ucznia stanowią po jego stronie koszty podatkowe. Z kolei od podstawy opodatkowania odliczona może zostać, do pewnego pułapu, kwota darowizn na rzecz publicznych szkół prowadzących kształcenie zawodowe. Szkolenia u pracodawców odbywać też muszą nauczyciele kształcenia zawodowego (40 godzin raz na trzy lata), aby zaktualizować swoją wiedzę o branży i stosowanych w niej technologiach. Subwencję trafiającą do samorządów prowadzących szkoły branżowe uzależniono od kosztów kształcenia w danym zawodzie,

od jego efektywności (zdawalności egzaminów w szkołach policealnych i na kursach kwalifikacyjnych) oraz zapotrzebowania na dany fach na rynku pracy.

Przygotowując reformę, zadbano więc o wiele szczegółów. A mimo to nie przyniosła ona oczekiwanych efektów. Preferencje ósmoklasistów z roku 2022 co do wyboru szkoły średniej były niemal identyczne jak w roku 2016 (kiedy licea wybierało 44,31% uczniów, technika 39,5%, szkoły zawodowe 16,19%; sześć lat później liczby te wynosiły odpowiednio 44%, 39,4% oraz 16,6%)⁹⁸⁸. Tylko kilka procent absolwentów szkół branżowych I stopnia decyduje się na kontynuację nauki na II stopniu. Trudno też powiedzieć, że dla ich absolwentów zachętą może być możliwość zdania matury, skoro w roku 2022 udało się to jedynie 32,1% z nich (w tym samym roku maturę zdało z powodzeniem 89,3% absolwentów liceów)⁹⁸⁹.

Nic z tego nie powinno jednak dziwić. Bardziej ambitna młodzież gotowa na pracę w jednym z zawodów, do których nie jest niezbędne wykształcenie wyższe, nadal wybiera naukę w technikum. Branżówki pozostają mocno niedoinwestowane, a pracujący w nich nauczyciele źle opłacani i zdemotywowani. Bariery nadal stanowi współpraca z pracodawcami, mało zainteresowanymi uczestnictwem w kilkuletnim cyklu kształcenia, a często również niechętnymi zatrudnianiu młodocianych pracowników.

Dostrzegając brak efektów reformy, rząd próbował zwiększyć jej finansowanie, w KPO zapisując utworzenie 120 branżowych centrów umiejętności, w które chciano do połowy roku 2026 przekształcić część szkół branżowych, oraz dofinansować je kwotą 1,4 mld zł. Jak zadeklarowano, „łącznie na niespotykaną dotychczas w Polsce skalę świat biznesu i edukacji, centra będą jednocześnie realizowały europejską inicjatywę centrów doskonałości zawodowej (CoVEs). Centra te będą działały przy szkołach zawodowych lub centrach kształcenia zawodowego”⁹⁹⁰.

Pomysł ten nie tyle jednak stanowi sposób na zapewnienie powodzenia procesowi reaktywacji tego rodzaju edukacji, co uwypukla podstawowy paradoks polskiego nauczania technicznego. Chronicznie zaniżona część oświatowa subwencji ogólnej wymusza na samorządach oszczędności, a koszty funkcjonowania szkół technicznych zawsze są wyższe niż ogólnokształcących. Uczącym tam fachowcom łatwo znaleźć pracę w gospodarce, co sprzyja ich odpływowi z oświaty, kiedy pensje tam pozostają niekonkurencyjne. Z programów kształcenia w szkołach podstawowych zniknęły zajęcia praktyczno-techniczne, a wraz z nimi pracownie warsztatowe, więc w wielu przypadkach młodsze dzieci nie mają jak poznać swoich talentów technicznych, które rozwijane mogłyby być w szkołach branżowych. Do tego trwające pięć lat kształcenie dualne ma ograniczony sens, skoro wiedza i umiejętności potrzebne robotnikom wykształconym z reguły przekazane mogą zostać w dużo krótszym czasie. Inaczej

sytuacja wygląda w technologicznie bardziej zaawansowanych zawodach, do wykonywania których przygotowują technika. Paradoksalnie jednak to nie w nich, lecz w byłych szkołach zawodowych postanowiono rozwijać kształcenie dualne.

Rozwiązania: wilki społeczne i inni wizjonerzy

Podczas gdy władza centralna narusza Konstytucję, zaniżając część oświatową subwencji ogólnej, uczniowie tkwią w anachronicznym, herbertowskim skansenie, słabo przygotowującym ich do funkcjonowania w coraz bardziej złożonym świecie. Oświata stała się polem walki o wpływy polityczne, ideologiczne i finansowe, której zakładnikami są uczniowie i nauczyciele. Jeśli w tych warunkach uda się wykształcić świadomych i odpowiedzialnych obywateli, to coraz bardziej wbrew systemowi, a nie dzięki niemu. Dzieci z coraz większymi problemami kształcą zdemotywowani, sfrustrowani nauczyciele, którzy w ostatnich latach wstrząsani byli likwidacją gimnazjów i których pogiębiono podczas strajku. Potem – w większości bezradnych i do tego nieprzygotowanych – postawiono ich wobec konieczności przejścia na nauczanie online, by w końcu ścisnąć imadłem nierynkowych, tracących coraz bardziej na wartości wynagrodzeń.

Zakończenie finansowej wojny między rządem a samorządem terytorialnym o oświatę nie gwarantuje rozwiązania tych kluczowych problemów. Stanowi jednak warunek wstępny dalszych etapów ich eliminacji. Najprostszym sposobem na to byłoby zdecydowane zmniejszenie luki oświatowej, co obecnie wymagałoby zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej o co najmniej 35 mld zł rocznie w cenach z roku 2023, waloryzowanej w kolejnych co najmniej o poziom inflacji.

Nie da się tego osiągnąć bez zmian opisanych we wcześniejszych dwóch rozdziałach: reformy systemu podatkowego i redukcji wydatków publicznych na osoby zdolne do pracy, a mimo to niepracujące. Zwiększenie nakładów na edukację wykluczone jest też w przypadku planowanych niezwykle forsownych wydatków zbrojeniowych, o których mowa będzie w rozdziale 9.

Choć dostosowania we wszystkich tych obszarach pozwalałyby wygospodarować odpowiednie środki, krytyk postulatu znaczącego wzrostu subwencji oświatowej może zwrócić uwagę, że nie wymuszałyby to samo w sobie zwiększenia nakładów na edukację. Oznaczałoby jedynie przesunięcie źródła finansowania działań oświatowych (dużo) bardziej w kierunku rządu.

Przy tego rodzaju wątpliwości nie bierze się jednak pod uwagę, że w ten sposób uwolniono by dynamikę decyzyjną we wspólnotach lokalnych, obecnie zablokowaną

niedoinwestowaniem oświaty. Samorządy odzyskałyby środki, które – w zależności od lokalnych potrzeb – mogłyby przeznaczyć na zwiększenie budżetów na wynagrodzenia nauczycielskie, na inwestycje w budynki, sprzęt, dodatkowe zajęcia czy na finansowanie posiłków w szkołach, wciąż dotując cele oświatowe mniej niż obecnie.

Prawidłowo działający system oświatowy powinien też zawierać mechanizmy zwiększające prawdopodobieństwo, że dodatkowe środki wykorzystane zostaną na promowanie najlepszych nauczycieli, tych najbardziej kreatywnych i zaangażowanych, aby za ich przykładem podążali ci wypaleni zawodowo. To z kolei wymaga w pierwszej kolejności wypracowania przez gremium samych pedagogów, a także przedstawicieli rodziców i przedsiębiorców, standardów opieki szkolnej gwarantowanej każdemu uczniowi. Powinno ono określić, jak ma wyglądać nowoczesna ramówka, jak standardy wsparcia pedagogicznego, a jak zajęcia pozalekcyjne. Które elementy sprawozdawczości zajmującej czas nauczycielom są niezbędne, a które powinny zostać usunięte. Zagadnienie naturalnie z tym związane stanowi rzetelna wycena kosztów zadań oświatowych. Choć od dawna postulowane, działanie to było dotychczas absolutnie poza zasięgiem ministerstwa odpowiedzialnego za edukację, działającego na przestarzałych, niepełnych systemach informatycznych oraz non-szalancko podchodzącego do konsekwencji finansowych projektowanych przez siebie reguł prawnych.

Dopiero po budowie tego fundamentu można szukać odpowiedzi na pytania bezpośrednio rzutujące na reguły zawarte w Karcie Nauczyciela. Jaki model nauczyciela ma promować pragmatyka tego zawodu? Jakimi bodźcami należy kształtować zachowanie nauczycieli, aby zbliżało się ono do tego modelu? Jak przekonstruować reguły awansu, by oświatą na każdym poziomie zarządzali najlepsi nauczyciele, najlepiej wyszkoleni, twórczy i entuzjastyczni?

Obecna logika Karty Nauczyciela nie pozwala udzielić racjonalnych odpowiedzi na którekolwiek z tych pytań, ponieważ oparto ją na zupełnie błędnym założeniu, że nauczyciel z kilkunastoletnim stażem będzie w nieuchronny sposób lepszym pedagogiem niż młoda osoba zaraz po studiach. W rzeczywistości natomiast często jest odwrotnie, czego potwierdzenie może stanowić grupa młodych pasjonatów oświaty stojących za start-upem „Social Wolves” realizującym przedsięwzięcie „Zwolnieni z teorii”. Uczą oni, jak przez projekty społeczne zdobyć praktyczne umiejętności potrzebne na rynku pracy, jak współpracując w zespole, rozwiązywać problemy.

Takich jak „Social Wolves” jest wielu. Zdecydowana większość młodych nauczycieli wykazuje entuzjazm i pomysłowość, których brakuje ich starszym kolegom, zniechęconym latami obserwowania błędów i wypaczeń polskiej edukacji. Dokładnie

odwrotnie niż zakłada to logika Karty Nauczyciela, to właśnie młodzi pasjonaci, w najbardziej twórczym okresie życia, bardziej otwarci na nowinki niż ich starsi koledzy, z reguły są lepiej predestynowani do wywarcia pozytywnego wpływu na polskie szkoły.

Dlatego elementem struktury wynagradzania nauczycieli powinny stać się istotne dodatki motywacyjne uzależnione nie od stażu lub szczebla awansu zawodowego, lecz aktywności i pomysłowości dydaktycznej. Aby mogły zrealizować swoją funkcję, ich przyznawanie musiałoby odbywać się sposobem w pełni transparentny – zarówno gdy chodzi o uzasadnienie, jak i wysokość.

Wzmocnieniu bodźców do rozwoju służyłby też system konkursów na najlepszych pedagogów. Ich laureaci powinni zyskiwać nie tylko wyższe wynagrodzenie, ale przede wszystkim lepsze perspektywy awansu zawodowego: poprzez zwrot kosztów uzupełniającego kształcenia w uznanych światowych ośrodkach szkolących menedżerów oświaty, a także finansowanie wizyt studyjnych (opartych np. na unijnym programie Erasmus+) w placówkach działających w państwach o najwyższym poziomie oświaty. Mechanizmów takich nie zastąpią puste slogany, jak ten zapisany w opublikowanym na wiosnę 2021 „Polskim Ładzie”, mającym stanowić programową platformę PiS: „niezbędna jest także reforma kształcenia dyrektorów szkół i podwyższenie poziomu kursów na dyrektorów w kierunku «oświatowego MBA»”⁹⁹¹.

Z koniecznością poprawy kwalifikacji nauczycieli łączy się kolejny mało znany, a jednocześnie kluczowy problem polskiego systemu oświaty, tj. niski poziom kształcenia na studiach pedagogicznych. W warunkach upadku prestiżu zawodu, trudnych warunków pracy i niskich zarobków często trafiają na nie najslabsi kandydaci, którzy nie są w stanie dostać się na inne kierunki. Przechodzą następnie akademickie kształcenie, z reguły oderwane od rzeczywistości i prowadzone w archaiczny sposób. Problem ten został co prawda dostrzeżony kilka lat temu, kiedy ówczesne Ministerstwo Edukacji Narodowej odebrało prawo kształcenia nauczycieli najslabszym uczelniom i wprowadziło wymóg pięcioletnich studiów pedagogicznych. Ale w ten sposób wyeliminowało tylko skrajną postać dużo większego problemu, jakim jest niski poziom, słabe umiędzynarodowienie i mało praktyczne nauczanie oferowane przez polskie uniwersytety, gdzie realizują je teoretycy pedagogiki, a nie wizjonerzy oświaty.

Jeszcze inną, w praktyce kluczową kwestię, która też z zasady pozostaje niedostrzeżona, stanowi rola kuratoriów oświaty oraz sposób doboru i zakres uprawnień dyrekcji poszczególnych szkół. Ponieważ kuratoria odgrywają szczególnie istotną rolę w szkolnictwie, to tam w pierwszej kolejności powinni trafiać najlepsi nauczyciele,

a ich głównym celem powinno być wspieranie i rozpowszechnianie dobrych praktyk pedagogicznych, rozpoznawanie potrzeb niezbędnych do podwyższenia standardów kształcenia i inicjowanie procesów dostosowywania reguł tworzonych na poziomie centralnym, aby potrzeby te zostały zaspokojone. Tak działający kuratorzy wciąż w imieniu rządu realizowaliby nadzór pedagogiczny nad szkołami. Jednocześnie jednak ich rola polegałaby na aktywnym kreowaniu polityki oświatowej, zamiast – jak obecnie – pasywnym przekazywaniu jej z góry na dół.

Rekrutując się spośród najlepszych nauczycieli, kuratorzy mogliby zyskać większy niż obecnie wpływ na wybór dyrektorów szkół, a same kryteria wyboru tych ostatnich powinny promować osoby zdobywające laury na najlepszych pedagogów oraz uzyskujące dzięki temu dodatkowe kwalifikacje. Takie mechanizmy selekcji pozwoliłyby postawić na czele szkół osoby, które najlepiej potrafią zmotywować swoich kolegów do rozwoju zawodowego.

Wybieranym w ten sposób dyrektorom można pozostawić większą niż obecnie swobodę oceny pozostałych nauczycieli i kształtowania ich wynagrodzeń (dla których wysokości wyraźnie większą rolę niż obecnie powinny odgrywać wspomniane wcześniej dodatki motywacyjne). Mechanizm ten, bazujący na minimalnie zbiurokratyzowanym, lecz kompleksowym i praktycznie istotnym systemie oceny w trakcie trwania całej ścieżki zawodowej, dawałby jasny sygnał, jaka droga wiedzie do zwiększenia zarobków. Pozwalałby też zrealizować cele powracającego co jakiś czas postulatu dokonywania systematycznej oceny jakości pracy bez jednoczesnej biurokratyzacji i formalizacji tego procesu, w przeszłości skutecznie torpedujących wprowadzenie oceny.

Wyraźne podwyższenie subwencji oświatowej zwiększyłoby przestrzeń do aktywniejszego wsparcia przez samorządy szkolnictwa dualnego. Jego rozwój wymaga jednak dalej idących działań rządu. Powinny one w pierwszej kolejności polegać na ustaleniu, wspólnie z organizacjami pracodawców, którzy pracodawcy, z jakich branż i gdzie ulokowani są zainteresowani udziałem w takim nauczaniu. Na tej podstawie dyrekcja szkoły, wspólnie z przedstawicielami organu prowadzącego i przedsiębiorcy, wyliczałaby koszty cyklu kształcenia i inwestycje niezbędne do jego uruchomienia, a także źródła ich pokrycia, postępując według przygotowanych przez Ministerstwo Edukacji i Nauki wytycznych metodologicznych. Wyliczenie to powinno uwzględniać konieczność wyższego dotowania zaangażowania pracodawcy w proces edukacyjny młodszych uczniów, natomiast niższego pod koniec procesu kształcenia, gdy młody adept jest już z zasady pełnowartościowym pracownikiem. Obecnie nie premiuje się też finansowo trójstronnych porozumień między szkołami średnimi (branżowymi lub technikami), prowadzącymi je jednostkami samorządowymi oraz organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców z danej branży, określających szczegóły współpracy przy

realizacji kształcenia branżowego. Tymczasem – aby szkolnictwo dualne rzeczywiście mogło się rozwijać – działania w ramach tego rodzaju porozumień powinny zyskiwać dodatkowe rządowe dotacje na inwestycje w potrzebny sprzęt i materiały.

⁹³⁶ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 810.

⁹³⁷ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2022, s. 151.

⁹³⁸ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 127, 135.

⁹³⁹ Por. wyliczenie w rozdziale 9.

⁹⁴⁰ M. Federowicz *et al.*, *Dynamika przemian w edukacji i diagnoza problemów do rozwiązania*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015, s. 16.

⁹⁴¹ M. Sitek M. (red.), *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów. Wyniki badania 2018 w Polsce*, Polski Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2019.

⁹⁴² Newsweek, *Sondaż: Czy Polacy chcą sześciolatki szkołach i likwidacji gimnazjów?*, 31.10.2015.

⁹⁴³ J. Fazłagić *et al.*, *Szkoła dla Innowatora. Kształtowanie kompetencji proinnowacyjnych*, 2018, s. 105.

⁹⁴⁴ NIK, *Zmiany w systemie oświaty*, Kalisz 2019, s. 9.

⁹⁴⁵ B. Ejder, *Sondaż IBRIS dla „DGP” i RMF FM: Reforma edukacji nieudana, ale nie zaszkodzi PiS*, RMF FM, 17.07.2019

⁹⁴⁶ OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, Paris, 2022, s. 263.

⁹⁴⁷ Art. 6 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 984 (Karta Nauczyciela).

⁹⁴⁸ M. Suchodolska, *Było źle, teraz jeszcze gorzej. Kondycja psychiczna polskich nauczycieli jest fatalna*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.06.2019.

⁹⁴⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe i ustawy o systemie oświaty oraz innych ustaw, 25.09.2018, druk 2861.

⁹⁵⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo oświatowe..., Uzasadnienie, s. 84.

⁹⁵¹ Art. 106a ustawy – Prawo oświatowe.

⁹⁵² Art. 106 ust. 4 ustawy – Prawo oświatowe.

⁹⁵³ § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 grudnia 2002 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny w publicznych i niepublicznych szkołach i placówkach, Dz. U. z 2020 r. poz. 1604.

⁹⁵⁴ Art. 4 ustawy z dnia 12 kwietnia 2019 r. o opiece zdrowotnej nad uczniami, Dz. U. z 2019 r. poz. 1078.

⁹⁵⁵ P. Nowosielska, K. Klinger, P. Otto, *E-szkoła promuje pięknych i bogatych. Oto portret uczniów z rocznika Covid-19*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18.02.2021.

⁹⁵⁶ *Ibidem*.

⁹⁵⁷ Dane UNESCO.

⁹⁵⁸ Art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2022 poz. 1116.

⁹⁵⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, 24.03.2021, druk nr 1062, Uzasadnienie, s. 1.

⁹⁶⁰ A. Radwan, *Rządowe korepetycje dla uczniów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.03.2021.

⁹⁶¹ Art. 9 i 11 ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw.

⁹⁶² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, 22.03.2022, druk 2096, s. 2.

⁹⁶³ Art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm., oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.

⁹⁶⁴ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 135.

⁹⁶⁵ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Omówienie*, 2016, s. 87; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2021, s. 123; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2022, s. 132; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 135; Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2015, 2020, 2021, 2022 r., Załączniki JST, Tablice 13. Część oświatowa subwencji ogólnej wyniosła 50,16 mld zł w roku 2020, 52,22 mld zł w roku 2021 i 55,94 mld zł w roku 2022, przy wydatkach samorządów na oświatę i wychowanie na poziomie odpowiednio 80,12, 87,37 i 98,41 mld zł.

⁹⁶⁶ Art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2267.

⁹⁶⁷ Np. rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2023, Dz. U. z 2022 r. poz. 2820.

⁹⁶⁸ MEN, *Sukcesywnie zwiększamy nakłady na oświatę*, 21.05.2019.

⁹⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2019, Dz. U. z 2018 r. poz. 2446.

⁹⁷⁰ Cytat za <https://www.gov.pl/web/laboratoria/katalog-wyposazenia3>.

⁹⁷¹ PiS, *Polski Ład*, s. 87.

⁹⁷² Art. 167 ust. 1 Konstytucji RP.

⁹⁷³ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1730.

⁹⁷⁴ Art. 30a Karty Nauczyciela.

⁹⁷⁵ Art. 9b ust. 1 Karty Nauczyciela.

⁹⁷⁶ Art. 9b ust. 1a Karty Nauczyciela.

⁹⁷⁷ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2082 ze zm.

⁹⁷⁸ § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie szczegółowych kryteriów i trybu dokonywania oceny pracy nauczycieli, zakresu informacji zawartych w karcie oceny pracy, składu i sposobu powoływania zespołu oceniającego oraz trybu postępowania odwoławczego, Dz. U. z 2018 r. poz. 1133.

⁹⁷⁹ Ustawa z 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1287.

⁹⁸⁰ Art. 51 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo oświatowe.

⁹⁸¹ Art. 63 ust. 14 ustawy – Prawo oświatowe.

⁹⁸² Dotyczy to lat 2023 i 2024. Wiek uprawniający do przejścia na to świadczenie jest stopniowo podnoszony, jednak bardzo powoli.

⁹⁸³ Ustawa o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych.

⁹⁸⁴ Art. 88 Karty Nauczyciela.

⁹⁸⁵ Art. 1 pkt 8 i 11 ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (nieopublikowana w Dz. U.).

⁹⁸⁶ ZUS, *Struktura wysokości emerytur...*, 2023, s. 20.

⁹⁸⁷ Ustawa z 22 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe, ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 2245 ze zm.

⁹⁸⁸ U. Mirowska-Łoskot, *Młodzież nie chciała do zawodówek, dziś nie chce do branżówek. Reforma kształcenia zawodowego nie przyniosła efektów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.10.2022.

⁹⁸⁹ U. Mirowska-Łoskot, *Szkoły branżowe słabo przygotowują do matury*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.09.2022.

⁹⁹⁰ KPO, czerwiec 2022, s. 49.

⁹⁹¹ PiS, *Polski Ład*, s. 86.

Rozdział 7

Ochrona zdrowia: pod znieczuleniem

Zakłęty krąg

Już przed pandemią Polacy uznawali zdrowie za drugą najważniejszą dla nich wartość (po rodzinie). Według badania CBOS z roku 2017 stanowiło ono priorytet dla dwóch na pięciu pytanym (38%)⁹⁹². Ponieważ identyczny sondaż przeprowadzono w roku 1997, wiemy też, że podczas gdy inne ważne dla każdego sprawy – jak zatrudnienie, zarobki, a nawet wychowanie dzieci – przez lata traciły na znaczeniu jako obiekt troski i zainteresowania, ze zdrowiem jest odwrotnie: w roku 2017 na nie jako najważniejszą dla siebie wartość wskazywało o 7% pytanym więcej niż dwie dekady wcześniej.

Takie nasilenie preferencji nie powinno dziwić, biorąc pod uwagę przyspieszający proces starzenia społeczeństwa: osoby starsze myśl o zdrowiu zaprzęta przeciw z zasady bardziej niż młode. Ponieważ wiek zmienia preferencje, wpływa też na priorytety partii politycznych, zwłaszcza jeśli emeryci stanowią rdzeń ich elektoratu. Na te stopniowe zmiany nałożyła się w ostatnich latach trauma pandemii.

Jedno i drugie przyczyniło się do skokowego wzrostu nakładów na ochronę zdrowia i prób jej systemowego wzmocnienia. Dokonano tego jednak w sposób, który musiał rodzić poważne problemy. Próby reform, choć miały miejsce, podejmowano na podstawie powierzchownych wniosków, a także przy nieracjonalnych zasadach finansowania świadczeń. Nie powinno więc dziwić, że nie przeprowadzono strukturalnych korekt. Niepowodzeniem zakończył się eksperyment z budową systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, czyli sieci szpitali. Wiele wad miały nowsze pomysły na reformę najbardziej kosztowego podsektora ochrony zdrowia, czyli szpitalnictwa, budząc sprzeciw zarówno opozycji parlamentarnej, jak i sejmowego zaplecza rządu. Konsekwencją tego wszystkiego stanowi niedowład decyzyjny, inercja i niegospodarność. Wciąż, jak ujęła to Komisja Europejska, „zarządzanie w ochronie zdrowia ma charakter fragmentaryczny”⁹⁹³; „rozproszony charakter zarządzania opieką zdrowotną utrudnia koordynację na poziomie systemu”⁹⁹⁴.

Szukając dodatkowych środków niezbędnych do pokrycia eskalujących kosztów, głębiej sięgnięto do kieszeni młodszej, pracującej oraz prowadzącej działalność gospodarczą części społeczeństwa, nasilając redystrybucję do tej starszej, niepracującej, która w pierwszej kolejności zyskuje na większej dostępności świadczeń. Nierównowaga między korzyściami i kosztami w obydwu tych grupach przekłada się z kolei na wyraźnie inny poziom zadowolenia z opieki zdrowotnej. Badanie opinii publicznej przeprowadzone w trakcie pandemii ujawniło, że zadowolenie to jest relatywnie największe wśród osób najstarszych, mieszkańców wsi, osób z najniższym wykształceniem i tych o najniższych dochodach. O ile około połowa z nich miała dobrą opinię o funkcjonowaniu tego sektora, wśród młodszych osób (35 lat – 44 lata), mieszkańców większych miast, tych o wyższych dochodach i wykształceniu prawie trzy czwarte było niezadowolonych ze sposobu działania publicznej ochrony zdrowia⁹⁹⁵. I nie ma w tym nic zaskakującego: trudno spodziewać się innego podejścia po tych, którzy, ponosząc ciężar podatków oraz składek zdrowotnych, nie mogą liczyć na szybką, profesjonalną i przyjazną opiekę, kiedy zajdzie taka potrzeba. Osoby czerpiące większe korzyści z publicznej opieki zdrowotnej i w mniejszym stopniu ponoszące jej koszty są mniej krytyczne.

Ile PKB na zdrowie?

W pandemicznym roku 2020 jedynie w czterech krajach UE (Bułgarii, Rumunii, Słowacji i Chorwacji) łączne wydatki na służbę zdrowia – liczone według standardu siły nabywczej na głowę mieszkańca – wynosiły mniej niż w Polsce. Na Litwie przeznaczano na ten cel o 26% więcej, w Czechach – o 66% więcej, a w Niemczech – o 204% więcej⁹⁹⁶. Oczywiście nie można liczyć na dobre funkcjonowanie źle finansowanej polityki państwa. Niedofinansowanie polskiej ochrony zdrowia rodzi też dalej idące konsekwencje. Przy kilkukrotnie wyższych niż w Polsce nakładach na ten sektor bogate kraje Europy Zachodniej stanowią potężny magnes dla polskich lekarzy i pielęgniarek.

Trudno się więc dziwić, że kwestia zwiększenia publicznych nakładów urosła do roli głównego, a często wręcz jedyne postulat i recepty na wszystkie bolączki tego sektora. Ustawowe zapisanie wzrostu nakładów do 6% PKB w roku 2024⁹⁹⁷ (z poziomu 4,53% PKB w roku 2018) stanowiło główny punkt porozumienia Ministra Zdrowia zawartego z protestującymi rezydentami w lutym 2018 r. W trakcie pandemii rząd w mającym pełnić rolę podstawy programowej PiS „Polskim Ładzie” z wiosny 2021 r. zadeklarował przeznaczenie na ten cel środków publicznych odpowiadających

7% PKB w roku 2027. Wkrótce deklaracja ta została przekuta w ustawę, choć zapobiegliwie zapisano w niej, że jako punkt odniesienia służyć ma nie PKB z danego roku, lecz sprzed dwóch lat, co przy wysokiej inflacji istotnie zmniejsza wymaganą wysokość funduszy⁹⁹⁸.

Z jednej strony deklaracja 7% PKB na zdrowie wywołała protesty środowiska medycznego, oczekującego jeszcze większego wzrostu nakładów (przedstawione we wrześniu 2021 r. postulaty Komitetu Protestacyjno-Strajkowego mówiły o zwiększeniu publicznych środków na zdrowie do 10,26% PKB). Z drugiej natomiast prowokowała opór społeczeństwa, gdy rząd ujawnił zamiar podwyższenia obowiązkowych składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Niechęć ta jest naturalna, zwłaszcza jeśli wie się, że pod względem finansowania ochrony zdrowia z dobrowolnych ubezpieczeń Polacy nie odstają od najbogatszych państw europejskich. W roku 2022 tego rodzaju ubezpieczenia stanowiły w Polsce 1,7% PKB, tyle samo w relacji do PKB co w Niemczech, o 0,2% PKB więcej niż w Szwecji i o 0,3% PKB więcej niż w Danii⁹⁹⁹. Osoby wydające coraz więcej na prywatną ochronę zdrowia nie są pozytywnie nastawione do wzrostu kosztów obowiązkowego ubezpieczenia.

Jednocześnie jednak udział obowiązkowych składek i dotacji rządowych do ochrony zdrowia w relacji do PKB pozostaje w Polsce najniższy w całej UE. W roku 2020 wyniósł on 4,7% PKB, podczas gdy w Danii sięgnął 8,9% PKB, w Szwecji 9,8% PKB, a w Niemczech 10,9% PKB¹⁰⁰⁰. Nawet Bułgaria (5,4% PKB) i Rumunia (5% PKB) wydały na ten cel więcej niż Polska. Na Słowacji wydatki tego rodzaju sięgnęły 5,8% PKB, a w Czechach aż 8,1% PKB. I choć podczas pandemii nakłady publiczne na ten cel w Polsce wzrosły, inne kraje również je zwiększyły.

Poprawa dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych zależy jednak nie tylko od wysokości finansowania. Niezwykle ważna jest też jego efektywność. Zła organizacja prowadzi do marnotrawstwa i kierowania środków nie w te miejsca, gdzie najniższym kosztem można osiągnąć najlepsze rezultaty. Wiele krajów, nie tylko Polska, ma z tym problemy. Bodaj najdobitniejszym ich przykładem są Stany Zjednoczone, gdzie na ochronę zdrowia przeznacza się największą część PKB na świecie (w roku 2022 nakłady pochodzące ze składek, obowiązkowych i dobrowolnych, oraz dopłaty rządowe do świadczeń wyniosły tam 16,6% PKB)¹⁰⁰¹. Jednak sektor podporządkowany jest silnym grupom interesu pośredników i świadczeniodawców, co przekłada się na jego małą efektywność kosztową.

Znieczulenie płacowe

Jednym z najważniejszych powodów, dla których debata publiczna wokół ochrony zdrowia tak mocno koncentruje się na postulacie zwiększenia jej finansowania ze środków publicznych, są niedobory kadrowe i związana z tym presja płacowa. Na problem ten nakładają się jednak kolejne, ostatecznie ważniejsze: brak systemu rzetelnej wyceny świadczeń zdrowotnych, ciągle zmieniające się, narzucone z góry przez władze centralne, zasady wynagradzania oraz wynikający z jednego i drugiego chaos spowodowany nieprzewidywalnością zarówno kosztów, jak i przychodów poszczególnych placówek.

Strumień środków publicznych trafiających do lecznic nie wynika w klarowny sposób z kosztów efektywnie działającej placówki przy określonym standardzie jakości, lecz przeciwnie: to dostępność świadczeń, ich koszty i standardy mają dostosować się do dostępnych środków. Finansowanie nie jest też poprzedzone jakąkolwiek realną oceną potrzeb zdrowotnych. Wynagrodzenia – szczególnie istotna pozycja kosztów – stanowią pochodną innych czynników: skali konfliktu płacowego i rachuby po stronie rządzących, na ile może on być politycznie szkodliwy. Kondycja poszczególnych placówek, zwłaszcza tych większych i o bardziej skomplikowanej strukturze, jakimi są szpitale, nie wynika więc z jakości zarządzania nimi, lecz z odgórnych, doraźnych i często zmienianych decyzji. Na skutek tego ta szczególnie kosztochłonna część systemu znajduje się w stanie permanentnego kryzysu.

Reformę ochrony zdrowia z roku 1999 oparto na prostych i logicznych założeniach. Placówki uzyskujące kontrakty na świadczenia zdrowotne miały sprawozdawać liczbę wykonanych procedur. Po przemnożeniu ich liczby przez kontraktową cenę za każdą uzyskiwano należne finansowanie. W jego ramach dyrekcja miała swobodę decydowania o wynagrodzeniach personelu. Jednak w warunkach nieadekwatnej wyceny świadczeń, która stanowi znak rozpoznawczy polskiej ochrony zdrowia, oraz przy ich kontraktowych limitach nieodziewiercedlających rzeczywistych potrzeb mechanizm ten nigdy nie miał szans zadziałać prawidłowo. Niedofinansowanie odczuwali zarówno pacjenci, jak i pracownicy medyczni. Poszczególne grupy zawodowe spontanicznie podejmowały wysiłki, aby uzyskać od rządu dodatkowe finansowanie swoich płac.

Pod ich wpływem zmieniały się zasady wynagradzania. Tak w roku 2015 powstało „zembalowe” – wywalczone przez pielęgniarki i położne tuż przed wyborami parlamentarnymi dodatki, których wysokość w pierwszym roku miała wynieść 400 zł miesięcznie, w drugim 800 zł i tak aż do 1600 zł w czwartym roku jego wypłacania. Mechanizm ten poprawiał sytuację szczególnie niedofinansowanej grupy zawodowej.

Z drugiej jednak strony ustępstwo to destabilizowało podstawy systemu finansowania ochrony zdrowia, ponieważ na pokrycie jego kosztów lecznice otrzymywały „znaczone” środki, które mogły wykorzystać wyłącznie na ten cel¹⁰⁰². Finansowa autonomia decyzyjna dyrekcji placówek – jeden z kluczowych aspektów reformy z roku 1999 – została ograniczona. Akceptacja żądań pielęgniarek uświadamiała też innym grupom zawodowym zasadność uciekania się do protestów jako instrumentu kształtowania wynagrodzeń w tym sektorze.

Władze wybrane w roku 2015 próbowały uniknąć ryzyka rozlania się konfliktu płacowego na inne grupy zawodowe, ustawowo regulując zasady podwyżek najniższych płac. Temu służyć miała uchwalona w roku 2017 ustawa o minimalnych wynagrodzeniach w ochronie zdrowia¹⁰⁰³, która po kilku latach stopniowych dostosowań od połowy roku 2022 całkowicie uzależniła wysokość zasadniczego uposażenia osób wykonujących zawód medyczny i pracowników działalności podstawowej od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w poprzednim roku, przemnożonego przez określony jej przepisami wskaźnik dla poszczególnych grup zawodowych. Od lipca każdego roku w zależności od wyniku tego wyliczenia zmianie ulegają wynagrodzenia poszczególnych grup zawodowych.

Przy adekwatnej wycenie świadczeń mechanizm taki nie byłby potrzebny. Kierownicy tych podmiotów leczniczych, na których usługi jest duże zapotrzebowanie, mieliby motywację do maksymalizacji ich liczby i zwiększenia zatrudnienia, co w warunkach niedoboru personelu stymulowałoby wzrost płac. Z kolei te o profilu nietrafiającym w realne potrzeby uległyby likwidacji albo przekształceniu. Zamiast jednak zapewnić tego rodzaju naturalne warunki dla wzrostu wynagrodzeń, ustawa z roku 2017 wymusiła go mimo nieadekwatnych i przypadkowych zasad finansowania świadczeń zdrowotnych.

Po opublikowaniu przez GUS przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce w poprzednim roku kierownicy podmiotów leczniczych są w stanie określić koszt podwyżek, jakie mocą ustawy muszą zrealizować od drugiej połowy roku. Jednak nie są w stanie przewidzieć, czy w konsekwencji tego ich wynik finansowy nie stanie się ujemny, skoro z określonymi przez władze centralne podwyżkami nie skorelowano wycen procedur medycznych decydujących o przychodach lecznic ze środków publicznych. A jeśli osoby zarządzające poszczególnymi placówkami w coraz mniejszym stopniu decydują o ich kosztach, coraz mniej czują się też odpowiedzialne za ich finanse. Zamiast więc zapewnić racjonalne warunki gospodarowania posiadanymi zasobami, ustawa o minimalnych wynagrodzeniach utrwaliła gospodarkę niedoboru w ochronie zdrowia ze wszystkimi jej patologiami.

Od samego początku taka jej natura była aż nadto widoczna. Niezadowoleni z tego, najmłodszy lekarze, odbywający szkolenie specjalizacyjne rezydenci, wszczęli protest, masowo na przełomie lat 2017 i 2018 wypowiadając klauzule *opt-out* pozwalające na pracę ponad ustawowe 48 godzin tygodniowo. Protest ten doprowadził do następnego etapu znieczulenia płacowego (a przy okazji dymisji ówczesnego ministra zdrowia), chociaż protestującym chodziło o coś dużo ważniejszego. Podczas rezydentury najmłodszy lekarze na co dzień widzą wszystkie słabości systemu ochrony zdrowia, do których nie zdążyli jeszcze przywyknąć. Ponieważ mają przed sobą kilkadziesiąt lat pracy, bardziej skłonni są do myślenia w kategoriach istotnych zmian. Im też najłatwiej jest wyemigrować, co w połączeniu z niedoborami specjalistów zwiększa ich siłę negocjacyjną w każdym konflikcie z decydentami.

Gdy w lutym 2018 r. podpisywali porozumienie kończące kilkumiesięczny protest, wielu miało nadzieję, że zapoczątkuje ono dialog prowadzący do naprawy ochrony zdrowia. Tymczasem uzyskali podwyżki, odczuwalne zwłaszcza przez tych, którzy jednocześnie zaakceptowali umowy (tzw. bony patriotyczne) zobowiązujące do przepracowania w Polsce co najmniej dwóch z pięciu lat po specjalizacji. Podwyżkami, przyznawanymi pod warunkiem podpisania tzw. lojalek wiążących z jednym miejscem pracy, znieczulono też wówczas lekarzy specjalistów. W przypadku pielęgniarek i położnych ten sam efekt uzyskano, zamieniając tymczasowe „zembalowe” na stały składnik wynagrodzenia. Jednak decyzje płacowe podejmowane były centralnie, pod wpływem presji, ustępstw i kompromisów niestanowiących żadnej większej, logicznej całości, co nie wróżyło dobrze ich systemowym konsekwencjom.

Późniejsze zmiany współczynników określających minimalne ustawowe stawki wynagrodzenia również nie wynikały z żadnej konkretnej wizji tego, jakie powinny być docelowe relacje między wynagrodzeniami poszczególnych grup zaszerogowania, lecz z oceny stopnia niezadowolenia i jego implikacji politycznych. Na tej zasadzie protesty medyczne jesienią 2021 r. zogniskowane wokół „Białego Miasteczka 2.0” odegrały kluczową rolę w kolejnej fali wzrostu minimalnych wynagrodzeń, w roku 2022¹⁰⁰⁴.

W wyniku zbiegu różnego rodzaju oddziaływań współczynnik pracy dla pielęgniarki bez specjalizacji albo fizjoterapeuty bez wykształcenia wyższego wzrósł wyraźnie na przestrzeni ostatnich kilku lat: w roku 2017 wynosił 0,64, w roku 2021 podniesiono go do 0,73, a od następnego roku zwiększono do 0,94¹⁰⁰⁵. Mniej urósł analogiczny współczynnik dla lekarzy stażystów (z 0,73 w roku 2017 do 0,95 od roku 2022), a najmniej dla lekarzy specjalistów (o ile pierwotny, z roku 2017, wynosił 1,27, zmodyfikowany po niemal pięciu latach wzrósł do jedynie 1,45). Rozbieżności te – jak trafnie zauważyła Naczelna Rada Lekarska – prowadzą „do spłaszczania poziomu

wynagradzania w poszczególnych grupach zaszeregowania. Sprawia to, że różnice pomiędzy osobą kierującą zespołem pracowników medycznych – lekarzem – a pozostałymi osobami wykonującymi inne zawody medyczne nie oddają różnicy w kwalifikacjach tych osób”¹⁰⁰⁶. Tego typu paradoksy wpisane są jednak w centralnie planowany system wynagrodzeń, gdzie wypaczone zostają bodźce oparte na podaży i popycie, a skala podwyżek uzależniona jest od stopnia wrzenia w poszczególnych grupach zawodowych.

Szpitala w sieci...

W momencie nadejścia pandemii ochrona zdrowia była chorym, niewydolnym organizmem, z którego nikt nie był zadowolony: ani pacjenci, ani jego pracownicy, ani decydenci. Potężne zagrożenie zmobilizowało władze do podjęcia działań mających uśmierzyć objawy tej niewydolności. Jedynie między rokiem 2019 a 2021 przychody NFZ ogółem wzrosły z 93,1 mld zł do 136,8 mld zł. Przychody ze składek ubezpieczeniowych zwiększyły się w tym czasie o 14,5 mld zł, a pozostałą część tego wzrostu na różne sposoby pokryto z budżetu państwa¹⁰⁰⁷. Dzięki zwiększonemu finansowaniu negatywne konsekwencje nierozwiązanych problemów systemowych, generowanych głównie przez opiekę szpitalną, stawały się mniej widoczne.

Żaden z problemów jednak nie zniknął. Wszystkie mają zasadniczo jedno źródło: niepowodzenie utworzonej na mocy ustawy z roku 2017¹⁰⁰⁸ sieci szpitali. Eksperyment ten prezentowano jako sposób poprawy efektywności tej kategorii podmiotów leczniczych. Przed utworzeniem sieci każdy z nich musiał ubiegać się o pokrycie kosztów wszystkich świadczeń w organizowanych przez NFZ konkursach na kontrakty, co prowadziło do ciągłych pytań o zapłatę za nadwykonania, czyli świadczenia wykonane ponad zakontraktowaną wcześniej liczbę. Ponieważ placówki w sieci otrzymują finansowanie ryczałtem, ich dyrektorzy zyskali możliwość przesuwania środków, aby dodatkowy dochód z bardziej opłacalnych procedur mógł pokryć koszty innych, finansowo mniej korzystnych. Chciano też w ten sposób zwiększać wydajność szpitali. Te niewykorzystujące ryczałtu miały tracić część finansowania w kolejnym rocznym okresie rozliczeniowym, a wykonujące świadczenia powyżej limitu, a także zwiększające liczbę tańszych od opieki szpitalnej świadczeń ambulatoryjnych i posiadające akredytacje albo odpowiednie świadectwa jakości, mogły liczyć na dodatkowe finansowanie.

To jednak nie elementy mające służyć zwiększeniu efektywności, racjonalizacji wykorzystania posiadanych zasobów i poprawie jakości stanowiły główny cel utworzenia sieci w jej ostatecznie wybranym kształcie, lecz zakonserwowanie zastanego

stanu rzeczy, ze wszystkimi jego niedoskonałościami. Nie tylko nie ułatwiono przekształceń samych szpitali tak, aby ich profile ewoluowały razem ze zmieniającymi się potrzebami starzejącego się społeczeństwa, lecz wręcz przeciwnie – sieć stanowiła swego rodzaju ochronę przed przekształceniami. Nie była też punktem wyjścia dla rozwoju specjalistycznych badań i porad realizowanych w warunkach opieki ambulatoryjnej, niewymagających hospitalizacji.

Planując system podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej, Ministerstwo Zdrowia (MZ) nie dysponowało wiarygodnymi mapami potrzeb zdrowotnych. Obowiązek ich przygotowania został nałożony na wojewodów, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP-PZH) oraz Ministerstwo Zdrowia ustawą z roku 2014¹⁰⁰⁹. Dwa lata później opublikowano wyniki prac tych instytucji dla całej Polski oraz poszczególnych województw. W procesie tworzenia map popełniano jednak błąd za błędem, co wypunktowała NIK w swoim raporcie z roku 2018¹⁰¹⁰. Jak stwierdzili jej kontrolerzy, bazowano na nieaktualnych i źle dobranych danych, które pochodziły z niepełnych rejestrów. Sięgnięcie po nowsze, bardziej kompletne informacje okazało się niemożliwe, ponieważ na czas nie ukończono systemu informatycznego, który miał je dostarczyć. Nie skorzystano z wystarczającego wsparcia ekspertów zewnętrznych. Opracowaniem ponad 500 map zajęli się urzędnicy jednego z departamentów MZ, którzy zmarnowali na to źle przygotowane przedsięwzięcie olbrzymią ilość czasu (jak ustaliła NIK, w latach 2014–2017 wykazali oni ponad 6 tys. godzin nadliczbowych).

Ta sama ustawa, która wprowadziła obowiązek przygotowania map potrzeb zdrowotnych, nałożyła też na NIZP-PZH zadanie monitorowania ich jakości i przedstawiania Ministrowi Zdrowia propozycji aktualizacji¹⁰¹¹. Hipotetycznie można by więc oczekiwać, że nawet jeśli pierwsza wersja została źle przygotowana, później powinno być dojdź do poprawy metodologii, a ostatecznie również wyniku jej zastosowania. To jednak nie nastąpiło. Po roku 2017 zniknęło zapotrzebowanie na mapy, skoro sieć została już utworzona, a o jej kształcie decydowały zupełnie inne czynniki.

Zamiast na podstawie stopnia zaspokojenia potrzeb zdrowotnych lecznice włączono do niej na podstawie absolutnie bazowych kryteriów, jak posiadanie izby przyjęć i ustawowo określonych oddziałów. Konsekwencją tego stało się objęcie nią aż 95% wszystkich łóżek szpitalnych. Zmian unikano ze względu na dużą niepopularność wśród społeczności lokalnych zamykania lub przekształcania oddziałów, czemu decydenci ministerialni nie byli w stanie przeciwstawić propozycji mogących dać tym społecznościom poczucie, że po zmianach ich potrzeby zdrowotne zostaną zaspokojone lepiej. A propozycji tych nie mogło być, ponieważ brakowało wiarygodnych danych pozwalających na ich wypracowanie.

Korespondowała z tym rezygnacja z dążenia do urealnienia wycen świadczeń zdrowotnych. Zadanie to leży w gestii Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT). Jednak w obecnych realiach agencja ta jest w stanie wycenić jedynie bardzo niewielki odsetek procedur; brakuje jej specjalistów, odpowiedniej wiedzy i środków na przeprowadzenie rzetelnych analiz. W warunkach podwyższonej inflacji i szybkich zmian procedur oraz technologii medycznych wyzwaniem stanowi również aktualizacja wycen. Nie ma to zresztą szczególnie dużego znaczenia w systemie, w którym podział środków trafiających do lecznic wynika nie ze stabilnej polityki zdrowotnej opartej na racjonalnym rachunku ekonomicznym, lecz z oceny, w przypadku których świadczeń ich niedofinansowanie wywołuje najbardziej widoczne negatywne konsekwencje, i zwiększania ich na tyle, by nie doszło do protestów.

Ostatnie lata aż nadto potwierdzają ten wniosek. Przez dłuższy czas zabiegi dla pacjentów objętych tzw. pakietem onkologicznym (ze zdiagnozowaną chorobą nowotworową) były wyceniane inaczej niż analogiczne procedury skutkujące diagnozą o niezłośliwości guza. Wycenę zabiegu wycięcia raka piersi podniesiono z poziomu jedynie 70% jego realnego kosztu dopiero, gdy okazało się, że pozostające w sieci szpitali placówki onkologiczne generują bardzo wysokie straty, a ich pracownicy masowo się zwalniają. W trakcie pandemii w arbitralny sposób niżej określono wycenę jednej doby szpitalnego leczenia chorych na COVID-19 w lepszym stanie (na poziomie 300 zł za dobę) w stałych placówkach, a wyżej (1026 zł za dobę) w szpitalach tymczasowych. Problem nieadekwatnych, nieopartych na wiarygodnych danych wycen świadczeń ma zresztą charakter ogólnosystemowy, nie dotyczy tylko procedur szpitalnych. Nierealnie niska była np. propozycja wyceny tzw. porady pielęgniarskiej pozwalającej na wyręczenie lekarzy w przypadkach prostszych konsultacji z pacjentem, którą zawarto w opublikowanym na wiosnę 2019 r. projekcie jednego z rozporządzeń. Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych trafnie skwitował tę propozycję pytaniem: „porada pielęgniarska czy żart Ministra?”¹⁰¹² (po ostrej reakcji tego środowiska wycena została podniesiona dwuipółkrotnie).

Przed utworzeniem sieci szpitali zapowiadano, że wchodzące do niej placówki uzyskają wyższe finansowanie w porównaniu z kontraktowaniem. Wkrótce okazało się jednak, że w rzeczywistości sytuacja lecznic podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej pogorszyła się zamiast poprawić. Jak w roku 2019 ustaliła NIK, przez pierwszy rok istnienia sieci wartość świadczeń zrealizowanych przez wchodzące do niej placówki była wyraźnie wyższa niż kwota otrzymywanego ryczału¹⁰¹³. Zamiast zysków nowy sposób rozliczania świadczeń przynosił więc szpitalom straty.

Problem ten pogłębił się jeszcze, gdy niekorzystne konsekwencje ryczałtu spotęgowało zwiększenie atrakcyjności alternatywnego wobec niego systemu kontraktowego. Wynikało to z wydanego na wiosnę 2019 r. orzeczenia Sądu Najwyższego wymagającego zmiany podejścia NFZ do rozliczania nadwykonań¹⁰¹⁴. Zgodnie z nim za świadczenia w stanach nagłych należy się wynagrodzenie w takiej wysokości, jaka wynika z umowy z NFZ, nawet jeśli wykraczają one poza kontrakt. Otworzyło to placówkom drzwi zarówno do zwiększania liczby świadczeń, jak i związanych z tym przychodów. Zmiana ta oczywiście nie dotyczyła świadczeń rozliczanych ryczałtem, gdzie nadwykonania nie mogą mieć miejsca.

Paradoksalnie podczas pandemii nierozwiązane wcześniej problemy, jak braki opieki ambulatoryjnej i nadmiar zasobów szpitalnych, okazały się zaletą, ponieważ przez dwa lata Polacy obawiali się korzystać z porad specjalistów w ambulatoriach, natomiast mocno rozwiniętą infrastrukturę szpitalną wykorzystano na potrzeby oddziałów covidowych. Finansowanie służby zdrowia stało się priorytetem i trudno było mieć zastrzeżenia do tego, że trafia ono głównie do szpitali, które nagle zostały bardzo przeciążone.

Jednak wraz z wygasaniem stanu zagrożenia znów zaczął dawać znać o sobie brak rozpoznania potrzeb zdrowotnych, niedostatki wiedzy o posiadanych zasobach, nierzetelna wycena świadczeń i wynikające z tego wszystkiego odwrócenie piramidy świadczeń, czyli korzystanie z opieki szpitalnej przez pacjentów, dla których właściwszą byłaby (tańsza) opieka na niższym poziomie systemu ochrony zdrowia. Nasiliły się braki kadrowe.

Zwiększenie strumienia środków publicznych i zmiana władz ministerstwa w roku 2020 zaowocowały nowymi pomysłami na wsparcie opieki ambulatoryjnej. Od połowy roku 2021 zniesiono limity finansowania porad lekarzy specjalistów. Bardzo wyraźnie zwiększono pulę przeznaczoną na ten cel w budżecie NFZ (wzrost z 5,1 mld zł w roku 2019¹⁰¹⁵ do 13,7 mld zł według planu finansowego na rok 2023¹⁰¹⁶). Nie rozwiązało to jednak problemu nieadekwatnej wyceny świadczeń. Symptomatyczne jest więc, że gdy pod koniec roku 2021 NFZ podniósł wycenę porad alergologicznych, endokrynologicznych, kardiologicznych i neurologicznych, Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej nie pozostało nic innego, jak uznać podwyżki za „niewystarczające do rozliczenia rzeczywistych kosztów udzielenia ww. świadczeń zdrowotnych”, dodając: „podniesienie wyceny świadczeń w odniesieniu tylko do czterech wskazanych kategorii świadczeń specjalistycznych nie rozwiązuje problemu ogólnego niedoszacowania świadczeń z ambulatoryjnej opieki specjalistycznej”¹⁰¹⁷. W warunkach niedoboru personelu samo zwiększenie strumienia środków nie mogło też

zaowocować skróceniem kolejek, ponieważ podaż świadczeń ambulatoryjnych ograniczają również braki kadrowe.

W roku 2022 podjęto próbę racjonalizacji zasad finansowania opieki szpitalnej poprzez rezygnację z obowiązującego we wcześniejszych kilku latach najprostszego sposobu zapewnienia lecznicom pieniędzy na podwyżki wynagrodzeń, polegającego na przeznaczaniu wyłącznie na ten cel kwoty wyliczonej osobno dla każdego szpitala. Zamiast tego zwiększono wyceny świadczeń w sposób, który miał gwarantować pieniądze na niezbędne podwyżki. Rozwiązaniem tym chciano przybliżyć sposób finansowania do modelu, w którym preferowane są placówki maksymalizujące liczbę udzielanych świadczeń i minimalizujące koszty.

Jednak zmiana ta nie mogła spotkać się z życzliwym przyjęciem w sytuacji, kiedy decydenci nie dysponowali wiarygodną, w miarę precyzyjną metodologią pozwalającą na właściwe uwzględnienie w wycenie świadczeń zarówno czynników płacowych, jak i – eskalujących wraz ze wzrostem inflacji – pozapłacowych. Gdy latem 2022 r. stało się jasne, że w bardzo wielu przypadkach zaproponowane szpitalom przez NFZ warunki finansowe nie odzwierciedlają wzrostu kosztów minimalnych wynagrodzeń, niezbędne okazało się uzupełnienie środków trafiających do finansowo najbardziej tracących lecznic, którymi były zwłaszcza te o profilu podstawowym. Dokonano tego przez podwyższenie wyceny świadczeń na szpitalnych oddziałach ratunkowych, izbach przyjęć, oddziałach internistycznych oraz nocnej i świątecznej opiece zdrowotnej, a także gwarantując zwiększenie wpłat niezbędnych na podwyżki grupie ponad 170 szpitali niemogących sobie na nie pozwolić według wcześniej zastosowanego algorytmu. Innymi słowy w odpowiedzi na kryzys wynikający z braku prawidłowego rozpoznania potrzeb zdrowotnych oraz metodologii wycen użyto kolejnych prowizorycznych rozwiązań.

Dopiero w połowie roku 2022 na świadczeniodawców nałożono obowiązek przekazywania AOTMiT, odpowiedzialnej za sporządzanie wycen świadczeń, szczegółowych informacji na temat wynagrodzeń personelu medycznego¹⁰¹⁸. Agencję zobowiązano też do uwzględniania tych informacji w przygotowywanych przez nią raportach dotyczących zmiany sposobu lub poziomu finansowania świadczeń. Oznacza to po pierwsze, że dokonywane wcześniej wyceny całkowicie abstrahowały od realnej wysokości podstawowego czynnika kosztotwórczego, jakim są wynagrodzenia. Po drugie, po zwiększeniu ilości danych na temat wynagrodzeń AOTMiT jest w stanie precyzyjniej ustalić, ile pieniędzy ma trafić do poszczególnych lecznic, aby pokryć koszty wymuszonego decyzjami władz centralnych wzrostu wynagrodzeń. Ponieważ jednak nie posiada danych na temat kosztów pozapłacowych ani nie potrafi ich przetwarzać, nie może prawidłowo uwzględnić tych elementów. Co więcej,

stworzenie odpowiedniej metodologii nie jest szczególnie istotne, skoro wyceny dokonywane są nie po to, by z systemu wyeliminować nieefektywne placówki, lecz by im również zapewnić finansowanie.

Ta ostatnia kwestia ma duże znaczenie, ponieważ w prawidłowo funkcjonującym systemie wycena odzwierciedla pełne, niezbędne koszty poszczególnych procedur. Innymi słowy, powinna określać cenę efektywnie zrealizowanej usługi, wysyłając tym samym świadczeniodawcom o wyższych kosztach sygnał o konieczności ich redukcji. Przy nieprawidłowo działających mechanizmach dzieje się natomiast odwrotnie: wyceny dokonuje się po to, by pokryć całkowite koszty ponoszone przez wszystkie placówki, te efektywne i nieefektywne. Nie ma ona charakteru korygującego, lecz gwarancyjny, a płatnik nie jest dawcą ceny, lecz jej biorcą. Efektywność traci znaczenie, zwłaszcza gdy ta sama placówka część świadczeń rozlicza ryczałem, a inną według kontraktów, co dodatkowo zamazuje relacje między poszczególnymi kosztami i strumieniami finansowania.

Wszystko to po części stanowi nieuniknione następstwo wzrostu popytu na opiekę medyczną (ze względu na starzenie się społeczeństwa) i spadku podaży (co wynika głównie z niedoborów kadrowych), blokując prawidłowe działanie *quasi*-rynkowych zasad, jakie pierwotnie miały być realizowane przez system kontraktowania usług medycznych. Bez względu jednak na powody tej sytuacji jej konsekwencją stał się brak możliwości użycia wyceny świadczeń do racjonalizacji kosztów opieki szpitalnej, przeprofilowania oddziałów tam, gdzie wykorzystanie łóżek pozostaje niskie, i przechodzenia z procedur realizowanych w trybie hospitalizacji na tańsze (oraz mniej stresujące dla pacjentów), w formule jednodniowej.

... i w restrukturyzacji, której nie ma

Wszystko to wymusiło wyraźny wzrost kosztów leczenia szpitalnego: podczas gdy w roku 2019 NFZ przeznaczył na ten cel 47,4 mld zł¹⁰¹⁹, kwota planowana na rok 2023 (78,8 mld zł) jest nominalnie o dwie trzecie większa¹⁰²⁰. Problem ten nieco trudniej zauważyć w warunkach bardzo dynamicznego wzrostu strumienia środków trafiających do NFZ (między rokiem 2019 i 2023 przychody netto NFZ mają wzrosnąć o więcej niż połowę – z 92,19 mld zł do 144,81 mld zł)¹⁰²¹, ponieważ przeciwdziała on zapaści finansowej mimo wzrostu udziału procedur szpitalnych we wszystkich kosztach świadczeń opieki zdrowotnej (z 51,4% w roku 2019 do planowanych 54,4% w roku 2023). Tym samym jednak wzrost nakładów na ochronę zdrowia zmniejsza presję na modernizację sposobu i zasad działania szpitali, skoro ich nieefektywności

stają się mniej widoczne. Nerozwiazane problemy powodują natomiast wzrost zadłużenia, które między I kwartałem 2016 r. a III 2022 r. urosło z 10,7 mld zł do 19 mld zł¹⁰²², i to mimo wyraźnego zwiększenia strumienia środków NFZ przeznaczonych na leczenie szpitalne.

Sposobem przeciwdziałania temu problemowi miała być ustawa o modernizacji i poprawie efektywności szpitalnictwa, której pierwotny projekt pojawił się pod koniec roku 2021¹⁰²³. Choć nie została ona ostatecznie przyjęta, ponieważ zawarte w niej rozwiązania nie mogły liczyć na poparcie w samym obozie rządowym, warto zatrzymać się przy nich, aby prześledzić logikę diagnozy postawionej przez decydentów.

Projekt zakładał podział szpitali samorządowych na cztery kategorie ze względu na ich sytuację finansową. Te znajdujące się w dwóch najniższych miały realizować plany naprawczo-rozwojowe przewidujące restrukturyzację zatrudnienia, majątku, działalności i zadłużenia. Dla szpitala głównym plusem takiego rozwiązania byłoby wyłączenie możliwości prowadzenia egzekucji z jego majątku przez pierwszy rok postępowania naprawczo-rozwojowego. Główny minus natomiast stanowiłoby faktyczne przejście kontroli nad placówką przez nową instytucję – Agencję Rozwoju Szpitali (ARS) – która zająć się miała zarówno przygotowaniem planów naprawczo-rozwojowych, jak i nadzorem nad ich realizacją.

W przypadku dwóch finansowo najsłabszych kategorii prezes ARS miał nawet mieć możliwość wymiany kierownika placówki na wskazanego przez siebie zarządcę. O ile też nadzorcą lub zarządcą ulokowanym w placówce mogłaby zostać osoba o relatywnie niewielkiej wiedzy i doświadczeniu, od samych dyrektorów szpitali – w tym tych znajdujących się w dobrej sytuacji finansowej – oczekiwano poświadczenia ukończenia specjalistycznych studiów podyplomowych Master of Business Administration (MBA) albo zdania państwowego egzaminu, a także corocznego przesyłania Agencji potwierdzenia ukończenia co najmniej dwóch zorganizowanych form kształcenia w zakresie kompetencji menedżerskich lub zarządzania podmiotem leczniczym.

Projekt bardzo wąsko diagnozował więc problem eskalujących kosztów opieki szpitalnej, sprowadzając go w gruncie rzeczy do niewystarczających kompetencji dyrektorów placówek. Podwyższenie tych kompetencji miało prowadzić do uzdrowienia szpitalnictwa, poza przypadkami placówek w najtrudniejszej sytuacji finansowej, gdzie naprawę miało zapewnić nowe kierownictwo narzucone przez centralną agencję.

Całkowicie natomiast zignorowano fakt, że przy nieadekwatnej wycenie świadczeń i braku wpływu poszczególnych lecznic na dużą część ich kosztów zadłużenie absolutnie nie musi świadczyć o złym zarządzaniu, a tym samym nie motywuje dyrekcji do korekt sposobu działania. Daje tym nieudolnym poręczne usprawiedliwienie.

Łatwo też może pogorszyć sytuację dobrze zarządzanych szpitali dostarczających bardzo potrzebnych świadczeń. Dobra organizacja z reguły oznacza maksymalizację liczby wykonywanych procedur, a ich wysoka jakość przyciąga chorych z innych części kraju. Gdy jednak realny koszt jest optymalny w tym sensie, że nie da się go obniżyć bez szkody dla pacjenta, natomiast środki uzyskiwane z NFZ mają niższą wartość, zwiększanie liczby świadczeń prowadzi do pogorszenia wyniku finansowego. Łatwo może się więc zdarzyć, że bardzo dobry szpital, optymalnie wykorzystujący swoje zasoby, znajdzie się w tarapatkach ekonomicznych.

To z kolei prowadzi do rozmycia odpowiedzialności za sytuację tej grupy podmiotów leczniczych, a efekt ten wzmacnia ich struktura właścicielska. Rolę organów założycielskich pełnią głównie jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza powiaty i województwa (będące organami założycielskimi dla trzech czwartych szpitali publicznych). Wynika stąd kluczowy problem, którego istotę bardzo dobrze ujęli w roku 2020 przedstawiciele Związku Miast Polskich: „samorządy nazwano «organami założycielskimi» szpitali, których nigdy nie zakładały i na których funkcjonowanie mają znikomy wpływ: nie są dysponentami środków na ten cel, nie mają wpływu na pensje w służbie zdrowia ani na zakres i wycenę świadczeń należnych z tzw. ubezpieczenia zdrowotnego”¹⁰²⁴. Ostatecznie dochodzi do paradoksalnej sytuacji, w której poważne argumenty, aby nie poczuwać się do odpowiedzialności za długi szpitali, mają zarówno ich dyrekcje, jak i organy założycielskie.

Na to nakłada się specyfika samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) – najpowszechniejszej formy prawnej szpitali samorządowych. Nie da się ogłosić ich upadłości. Regulacja ustawowa, która pierwotnie nałożyła na podmioty tworzące SPZOZ-y obowiązek pokrywania strat netto lub likwidacji deficytowych placówek, została po interwencji Trybunału Konstytucyjnego¹⁰²⁵ tak zmodyfikowana, że obecnie „podmiot tworzący może”, a nie musi, „pokryć stratę netto za rok obrotowy samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej”¹⁰²⁶. Innymi słowy system, w którym procedury szpitalne są nieprawidłowo wyceniane i finansowane, skutkuje tym, że organy założycielskie zostają zwolnione z odpowiedzialności za długi podległych im jednostek, co z kolei prowadzi do eskalacji tych długów, skoro nikt za nie odpowiada.

Ostatecznie konsekwencje niewłaściwej wyceny świadczeń – w postaci rosnącego zadłużenia – wracają do władz centralnych, podczas gdy sytuacja wyglądałaby diametralnie inaczej, gdyby finansowanie znajdowało się na poziomie adekwatnym do kosztów efektywnie działającej placówki. W takim przypadku odpowiedzialność za długi SPZOZ-ów mogłaby spoczywać na organie założycielskim, co motywowałoby go zarówno do bardziej wnikliwego monitorowania sytuacji podległych mu podmiotów

lecniczych, jak i podjęcia działań restrukturyzacyjnych w przypadku tych przynoszących straty. Założyć można, że organy założycielskie chętnie korzystałyby w takich przypadkach z merytorycznego wsparcia procesu monitorowania sytuacji lecznic, jeśli na partnerskiej zasadzie zaoferowałyby je płatnik, czyli NFZ.

Przy prawidłowej wycenie świadczeń, która wspierałaby też rozwój opieki ambulatoryjnej, żaden z tych kroków nie wymagałby oddzielnej ustawy dotyczącej modernizacji szpitalnictwa. Placówkom tym opłacałoby się rozszerzać ofertę usług realizowanych ambulatoryjnie, ponieważ z zasady są tańsze niż szpitalne. Większa opłacalność procedur jednodniowych sprzyjałaby wydzieleniu na ich potrzeby większych przestrzeni obecnie zajętych w szpitalach na inne cele, czyli wspierałaby restrukturyzację tych placówek. Ułatwiałaby też poprawę jakości opieki poza szpitalami, a to – razem z jej większą dostępnością – służyłoby z kolei zwiększeniu zaufania do niej wśród pacjentów.

Niezrozumienie tych podstawowych zależności i uznanie, że reforma wymaga wzmocnienia mechanizmów nakazowo-rozdzielczych, charakteryzuje również inne działania państwa. Kolejnym przykładem może być uchwalona jesienią 2020 r. ustawa, która powołała do życia niezależny od NFZ państwowy fundusz celowy o nazwie Fundusz Medyczny, zarządzany przez Ministra Zdrowia i obowiązkowo zasilany przez budżet państwa kwotą co najmniej 4 mld zł rocznie¹⁰²⁷. Gdyby, zamiast kierować do niego środki publiczne, przeznaczyć je na urealnienie wycen świadczeń, lecznice zyskałyby bodziec do rozwoju swojej bazy i przeznaczałyby zwiększony strumień finansowania na te działania, które w poszczególnych przypadkach są niezbędne do zwiększenia dostępności opieki medycznej. Tymczasem – poza jednym subfunduszem (terapeutyczno-innowacyjnym), dofinansowującym specyficzne świadczenia i oddolne inicjatywy – reszta budżetu Funduszu Medycznego przekazywana jest placówkom w trybie konkursów. W ten sposób trafiają do nich środki na takie działania, jak rozwój „infrastruktury udzielania świadczeń opiekuńczo-leczniczych”, „wsparcie procesów konsolidacyjnych podmiotów leczniczych”, „wsparcie infrastruktury ratownictwa medycznego” oraz „wymiana łóżek szpitalnych”. W żaden sposób nie wymusza to koncentracji strumienia finansowego na działalności, na którą jest największe zapotrzebowanie odzwierciedlone w liczbie wykonanych procedur. Nie musi ono pokrywać kosztów świadczeń, po które kolejki pozostają najdłuższe lub w przypadku których dla dalszych rokowań pacjenta największą rolę odgrywa szybka interwencja lekarska. Pieniądze rozdzielane przez urzędnika mogą trafić do każdej placówki: realizującej dużo i bardzo mało procedur, wykonującej te bardzo potrzebne oraz dublującej ofertę dostępną w pobliżu.

Problem ten nie miałby miejsca, gdyby wyceny pozwalały na pokrycie pełnych kosztów efektywnie realizowanych usług, czyli nie tylko kosztów zmiennych, ale również stałych, takich jak inwestycje w utrzymanie i rozwój niezbędnej infrastruktury. Oczywiście wymagałoby to zmierzenia się z szeregiem problemów metodologicznych, jak np. konieczność uśrednienia wynagrodzeń personelu i aktualizacji danych płacowych po wzroście wynagrodzeń czy wyliczenia średnich kosztów bezosobowych. Jednak skoncentrowanie wysiłków ministerialnych właśnie na tych aspektach dużo bardziej sprzyjałoby modernizacji i restrukturyzacji szpitali niż próby nałożenia na lecznice nowych wymogów ustawowych w sytuacji oderwania wycen od kosztów, rozmazania uwarunkowań kosztowych w przypadku świadczeń finansowanych ryczałtem, a także wypaczania zależności finansowych odrębnymi dotacjami inwestycyjnymi lub przeznaczonymi na wynagrodzenia. Wszystkie te zaburzenia wywołują ciągłe napięcia płacowe, niezadowolenie pacjentów i konflikty między władzą centralną a samorządami pełniącymi rolę organów założycielskich szpitali. Wykluczają dostosowanie struktury podaży do realnego zapotrzebowania. Prowadzą też do niskiej jakości opieki, która nie może być wysoka, skoro zapłata za nią pozostaje zaniżona.

Ta ostatnia relacja często umyka uwadze w dyskusji na temat standardów ochrony zdrowia. Zignorowano ją zwłaszcza, tworząc inne rozwiązania – dotyczące jakości w opiece zdrowotnej oraz konsekwencji tzw. zdarzeń medycznych – które, inaczej niż w przypadku ustawy o modernizacji szpitalnictwa, udało się uchwalić.

Pierwsza wersja ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta, opublikowana latem 2021 r.¹⁰²⁸, wywołała konsternację środowiska lekarskiego, ponieważ – jak ujęło to Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej – „skierowany do konsultacji projekt ustawy jest skrajnie niedopracowany. Poraża liczba błędów redakcyjnych i merytorycznych”¹⁰²⁹. Z kolejnej, wniesionej pod obrady Sejmu w grudniu 2022 r., wyeliminowano część najbardziej jaskrawych niedociągnięć. Mimo to i jej nie udało się uchwalić. Akceptację Sejmu uzyskano dopiero po legislacyjnym rozdzieleniu dwóch powiązanych ze sobą koncepcyjnie kwestii – jakości w opiece zdrowotnej¹⁰³⁰ oraz zdarzeń medycznych, czyli zakażenia pacjenta, uszkodzenia ciała, rozstroju zdrowia lub śmierci będących następstwem niezgodnego ze sztuką postępowania personelu medycznego¹⁰³¹.

Ustawowe uregulowanie pierwszego z tych dwóch zagadnień ma zwiększyć uwagę, jaką poświęca się w polskiej ochronie zdrowia jakości świadczeń i poziomowi bezpieczeństwa pacjentów. Podejmując drugie, starano się usunąć słabości działającego od roku 2012¹⁰³² systemu orzekania o zdarzeniach medycznych. Rozstrzygnięcia w sprawie tych zdarzeń podejmowane były przez wyspecjalizowane komisje wojewódzkie, a na ubezpieczycieli nałożono obowiązek respektowania ich rozstrzygnięć.

Dążono w ten sposób do uproszczenia zasad dochodzenia odszkodowań i zadośćuczynień oraz przyspieszenia momentu ich wypłaty lub przesądzenia o braku odpowiedzialności cywilnej członków personelu medycznego. W praktyce jednak rozwiązania te zawierały wiele słabości ograniczających ich efektywność. Pacjenci nadal nie mogli liczyć na szybkie ustalenie faktów i uzyskanie wypłaty, a personel medyczny pozostał narażony na ryzyko postępowań karnych w przypadku jakiegokolwiek błędu lub nawet niekorzystnych dla pacjenta konsekwencji działania zgodnego z regułami sztuki.

Obydwa te problemy wzajemnie na siebie oddziałują: brak klarownych standardów jakości zwiększa ryzyko niepożądanych zdarzeń oraz prób pociągnięcia za nie do odpowiedzialności, którym nie można skutecznie przeciwdziałać, ponieważ alternatywny mechanizm wypłaty odszkodowań nie działa wystarczająco skutecznie. Aby to zmienić, ustawa o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z połowy roku 2023 zastępuje orzekanie o zdarzeniach medycznych nowym systemem świadczeń kompensacyjnych przyznawanych decyzją Rzecznika Praw Pacjenta i wypłacanych z Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych. Ma to przyspieszyć proces wypłat, ponieważ Rzecznikowi określono krótki, trzymiesięczny termin na przeprowadzenie postępowania. Jednocześnie ograniczono wysokość dochodzonych w ten sposób roszczeń, limitując ich górną granicę.

Choć intencjom przyświecającym tym rozwiązaniom nie sposób odmówić zasadności, trudno też dziwić się krytykom wytykającym ich słabości. Nie wdrażają pełnego tzw. systemu *no-fault*, czyli nieorzekania o winie pracownika medycznego prawidłowo raportującego niepożądane zdarzenie medyczne. Pozwalają na prowadzenie postępowania karnego oraz skazanie wyrokiem nawet wtedy, gdy reguły ostrożności nie zostały rażąco naruszone, zdarzenie niepożądane zostało zgłoszone, wyciągnięto z niego wnioski, a poszkodowany pacjent otrzymał szybko wypłatę świadczenia kompensacyjnego. Z drugiej strony termin wyznaczony Rzecznikowi Praw Pacjenta na rozstrzygnięcie sprawy o odszkodowanie ma charakter instrukcyjny, a za prowadzenie postępowania dłużej nie można byłoby mieć do niego zastrzeżeń zwłaszcza wtedy, gdyby wynikało to z konieczności zasięgnięcia opinii biegłego. A jeśli postępowania realizowane w trybie pozasądowym nie będą toczyły się szybko, nie wzbudzą zainteresowania dochodzących roszczeń, ponieważ w przypadku alternatywnej ścieżki – drogi sądowej – przepisy nie limitują wysokości odszkodowań.

Z kolei druga ze wspomnianych ustaw wprowadza obowiązek wdrożenia w każdym podmiocie leczniczym wewnętrznego systemu zarządzania jakością i bezpieczeństwem, służącego nadzorowi nad nimi, ocenie ryzyka wystąpienia zdarzeń niepożądanych i ich monitorowaniu. Reguluje wskaźniki jakości klinicznej, konsumenckiej i zarządczej. Wskaźniki te mają być weryfikowane przez NFZ, publikowane

w Biuletynie Informacji Publicznej i brane pod uwagę – za pomocą współczynników korygujących – przy rozliczaniu świadczeń. Nowe przepisy uszczegóławiają też zasady uzyskania akredytacji potwierdzającej spełnianie przez podmiot wykonujący działalność leczniczą standardów akredytacyjnych, będących formalnie kategorią odrębną od wskaźników jakości.

Na te racjonalne rozwiązania cieniem kładą się jednak inne, bardziej problematyczne, a także szereg czynników wpływających na jakość świadczeń, których nie można zagwarantować zmianami legislacyjnymi. Tak jest zwłaszcza z przewidzianym ustawą uwarunkowaniem dopuszczalności podpisania przez szpital wchodzący do systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej umowy z NFZ od uzyskania autoryzacji – wydawanego przez NFZ dokumentu potwierdzającego, że podmiot leczniczy prowadzi wewnętrzny system zarządzania jakością i bezpieczeństwem oraz spełnia warunki realizacji świadczeń, w tym dotyczące personelu medycznego i wyposażenia w sprzęt oraz aparaturę. Choć rozwiązanie takie wpisuje się w logikę nadzoru płatnika nad jakością usług, które finansuje, w istocie weryfikacja taka – ze względu na dużą liczbę placówek w sieci szpitali – musi być powierzchowna. Autoryzacja udzielana jest na okresy pięcioletnie, na podstawie informacji zawartych we wniosku o nią i weryfikowanych przez NFZ podczas wizyty autoryzacyjnej. Kierownicy lecznic muszą zadbać, by w dniu tej wizyty spełniać odpowiednie wymogi. Decyzja wydana w tym momencie nie może natomiast ulec wzruszeniu, jeśli później wymogi te nie byłyby już przestrzegane.

O ile więc postępowanie służące uzyskaniu autoryzacji obliuguje pracowników podmiotu leczniczego do stworzenia szeregu dokumentów związanych z wnioskiem, a NFZ zmusza do nakładu pracy niezbędnego do ich rozpatrzenia oraz pofatygowania się do szpitala na wizytę autoryzacyjną, nie gwarantuje ono trwałej poprawy jakości świadczeń. Jego praktyczne konsekwencje zmniejsza też to, że groźba odmowy autoryzacji pozostaje wyjątkowo mało wiarygodna w warunkach rosnącego popytu na opiekę zdrowotną. Tworząc ustawę o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta, zignorowano też to, że niedobory sprzętowe ewentualnie wykryte w podmiocie leczniczym mają z reguły związek z niewystarczającym finansowaniem świadczeń przez (mający być odpowiedzialnym za autoryzację) NFZ. Kierownicy placówek nie są także w stanie skutecznie walczyć z ogólnosystemowymi niedoborami kadrowymi, które również hipotetycznie mogłyby doprowadzić do odmowy autoryzacji. Ostatecznie więc cały proces autoryzacyjny może być wyłącznie kolejną uciążliwością biurokratyczną, mającą bardzo niewiele wspólnego z realnym dążeniem do poprawy jakości świadczeń i bezpieczeństwa pacjenta.

Przy pomocy ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta nie dałoby się też wyeliminować zagrożeń powstałych na tych oddziałach szpitalnych, które są mało dopasowane do potrzeb zdrowotnych i gdzie przez to realizuje się mało procedur medycznych, a więc rośnie ryzyko dla pacjentów spowodowane niewystarczającą wprawą personelu i niedoborami sprzętu. Tworząc ją, nie zwrócono uwagi, że aby ten poważny problem mógł zostać wyeliminowany, niezbędne są nie tyle nowe wymogi dotyczące jakości i bezpieczeństwa, co prawidłowa wycena świadczeń, konsekwentna restrukturyzacja, a także stworzenie wysokiej jakości map potrzeb zdrowotnych wspierających reorientację profilu deficytowych placówek.

Tymczasem temat map potrzeb zdrowotnych przestał interesować decydentów, mimo że, po fiasku ich opracowywania na początku „dobrej zmiany”, w roku 2021 podjęto próbę reformy tego procesu¹⁰³³. O ile wcześniej NIZP-PZH przygotowywał projekty map regionalnych, a po zatwierdzeniu przez wojewodę scalał je w Ogólnopolską Mapę Potrzeb Zdrowotnych, po zmianach zrezygnowano z tworzenia dokumentów regionalnych. Zadanie sporządzenia ich dla całego kraju nałożono na Ministra Zdrowia, dając mu jednocześnie uprawnienie do delegowania części prac zarówno NIZP-PZH, jak i NFZ oraz AOTMiT, a także nakazując konsultację projektów z właściwymi wojewodami. Wysiłek związany ze współdziałaniem wszystkich tych podmiotów powinien następnie przełożyć się na przygotowanie pięcioletniego krajowego planu transformacji, prowadzącego do zmian pozwalających na coraz lepsze zaspokajanie potrzeb zdrowotnych i eliminację nieefektywności.

Pierwszy taki plan – obejmujący lata 2022–2026 – ogłoszono już kilka miesięcy po zmianie zasad sporządzania map¹⁰³⁴. W nieunikniony sposób bazował on na danych przygotowanych wcześniej, co nie wróżyło mu dobrze. Jakikolwiek szanse na spełnienie przez niego roli rzeczywistej strategii działania całkowicie wykluczyła natomiast jego skrótowość i ogólnikowość. Dobry tego przykład stanowi jedna z bardziej palących kwestii, czyli przeciążenie SOR-ów przypadkami, w których pomoc może i powinna zostać udzielona w warunkach ambulatoryjnych. Aby temu przeciwdziałać, dokument ten zapowiedział „stworzenie sieci powiatowych ambulatoriów przy jednoczesnej rezygnacji z usług podmiotów świadczących obecnie nocną i świąteczną pomoc lekarską”¹⁰³⁵. Nie określił jednak, jak przeprowadzony ma zostać proces wskazywania placówek do sieci oraz jak zagwarantować niezbędne zasoby osobowe i sprzętowe. Zamiast tego zawierał tylko nierealną deklarację powstania sieci do końca roku 2022 oraz informację o skrajnie niskim budżecie 20 mln zł na sfinansowanie jej budowy¹⁰³⁶. Konsekwencją tego rodzaju oderwanych od rzeczywistości deklaracji może być jedynie brak zmian, czyli w tym przypadku dalsze przeciążenie SOR-ów przypadkami, które powinny trafiać do ambulatoriów.

Ostatecznie mapy potrzeb zdrowotnych i krajowy plan transformacji są wciąż tylko atrapami, a restrukturyzacja szpitalnictwa odbywa się głównie w wyniku braków kadrowych. System jej wręcz przeciwdziała, co najlepsze potwierdzenie znajduje w fakcie, że jesienią 2022 r. miejsce w sieci szpitali na lata 2023–2026 zagwarantowano, podobnie jak w roku 2017, maksymalnej liczbie placówek (obecnie 585). Wszystkie one otrzymują finansowanie ryczałtem, co oczywiście służy nie restrukturyzacji, lecz utrzymaniu *status quo*, ze wszystkimi jego niedoskonałościami.

Szalupy ratunkowe programów i pilotaży

W obliczu pogłębiającej się zapaści szpitalnictwa w trzech bardzo ważnych specjalizacjach – onkologii, kardiologii i psychiatrii – podjęto próby stworzenia szalup ratunkowych, aby uchronić pacjentów przed konsekwencjami niedostosowania opieki zdrowotnej do najnowszych trendów w leczeniu. Każda z nich ma działać odmiennie niż w przypadku innych chorób, szybko przeprowadzając pacjenta przez wszystkie ogniwa leczenia i dążąc do zapewnienia jego koordynacji. Programy te tworzą więc zasady opieki, jakich można by oczekiwać w całej ochronie zdrowia. Pozostają jednak wyjątkami, bardzo powoli rozszerzanymi wyspami normalności na oceanie źle działającego systemu.

Pierwszy program utworzony został dzięki wprowadzeniu pakietu onkologicznego, który zaczął działać na początku roku 2015. Jego założenie było proste i oczywiste: diagnostyka i leczenie osoby z chorobą nowotworową muszą odbyć się bezzwłocznie, ponieważ w przeciwnym wypadku zmniejsza się wyraźnie szanse na wyzdrowienie. Wczesna diagnoza z reguły pozwala też na uruchomienie prostszego, krótszego i tańszego leczenia. Sprawnie działający system pozwala oszczędzić ludzkie życie i zminimalizować niezbędne do tego nakłady finansowe.

Uzyskanie wprowadzonej pakietem onkologicznym karty DiLO (Diagnostyki i Leczenia Onkologicznego) otwiera pacjentowi z podejrzeniem lub diagnozą nowotworu ścieżkę do szybkiej terapii – rozszerzonego spektrum badań oraz skoordynowanego leczenia i monitoringu po wyleczeniu. Aby zmotywować do szybkiej diagnostyki, finansowanie ulega obniżeniu, jeśli badania nie zostaną wykonane w krótkim czasie. Na początku leczenia każdemu pacjentowi przypisany zostaje koordynator opieki. Ma on zapewnić realizację planu leczenia i sprawne działanie poszczególnych jego ogniw.

Choć pakiet onkologiczny poprawia funkcjonowanie ochrony zdrowia tam, gdzie jest to szczególnie ważne dla życia pacjentów, pokazuje też paradoksy będące następstwem powstania tego rodzaju szalup ratunkowych. Również w przypadku

schorzeń onkologicznych problem stanowi słabe planowanie zakupów drogiego sprzętu diagnostycznego oraz jego nieefektywne wykorzystanie¹⁰³⁷. Długo czeka się na opis badań diagnostycznych, co wynika z niedoboru radiologów. Ograniczenia funkcjonalności podstawowego rozwiązania informatycznego wykorzystywanego w tym pakiecie (systemu AP-DiLO działającego w ramach SZOI – Systemu Zarządzania Obiegiem Informacji) utrudniają pracę koordynatorom leczenia. Ci nie mogą śledzić w systemie przebiegu leczenia pacjenta w innych placówkach służby zdrowia, ponieważ proces informatycznego łączenia dokumentacji medycznej właściwie jeszcze się nie rozpoczął. Nie wiedzą, czy pacjent ma już kartę DiLO, więc często karty te wystawiane są ponownie. Również tę oazę normalności przenika więc ogólnosystemowa mgła niewystarczającego planowania i koordynacji oraz niewystarczająco szybkiego rozwoju systemów informatycznych.

W roku 2019 pakiet onkologiczny uzupełniono o pilotaż Krajowej Sieci Onkologicznej (KSO). Oparto go na niekwestionowalnych podstawach – ustaleniu ośrodków koordynujących i powiązaniu z nimi placówek współpracujących z danego regionu na zasadzie referencyjności. Dążono do jasnego określenia stopni oraz rodzajów świadczeń realizowanych przez poszczególne oddziały, a także ścieżek leczenia. Wejście do KSO uzależniono od spełnienia odpowiednio wysokich standardów, od wymogu koordynacji opieki wewnątrz sieci po wprowadzenie niezbędnych do tego usprawnień przepływu informacji. W trakcie pilotażu zbierano i analizowano dane o jakości badań i świadczeń udzielanych przez poszczególne placówki. Otworzono infolinię, na której pacjenci mogą uzyskać fachową pomoc i informację o najbliższych terminach wizyty u specjalisty, co zarówno przyspiesza terapię, jak i zmniejsza poczucie zagubienia chorego w systemie.

Pilotaż KSO początkowo objął jedynie dwa województwa (dolnośląskie i świętokrzyskie), a po kolejnym roku następne dwa (pomorskie i podlaskie). Budowa sieci ogólnopolskiej rozpoczęła się dopiero w roku 2023, czyli osiem lat po wprowadzeniu pakietu onkologicznego. Z jednej strony mozolność tego procesu wynika z rozproszenia zasobów informacyjnych, z drugiej z małej gotowości gorzej wyposażonych i mniej wyspecjalizowanych placówek do włączania się w projekt wymuszający dostosowanie standardów diagnostyki i leczenia do wymogów narzucanych przez placówki na wyższym poziomie referencyjności. Aby sieć zajmująca się tak poważnymi i powszechnymi schorzeniami jak onkologiczne mogła funkcjonować sprawnie, musi wypracować i ujedynolnić podejście nie tylko do samego leczenia, ale też do profilaktyki, rehabilitacji i rozwoju kadr.

Tworzenie sieci szpitali z prawdziwego zdarzenia wymaga więc czasu. Niepokój budzić może jednak nie sam ten fakt, lecz kwestia pośrednio z nim związana.

Przeniesienie doświadczeń sieci onkologicznej do organizacji ochrony zdrowia w kilkudziesięciu innych dziedzinach medycyny, gdzie koordynacja w ramach struktury referencyjności obecnie nie ma miejsca, pozwalałoby na radykalną poprawę jakości i efektywności świadczeń. Zamiast jednak zainicjować taki proces, przedłuża się istnienie fasadowego systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej. Wyjątki, choć tylko częściowe, dotyczą dwóch innych specjalizacji: kardiologicznej i psychiatrycznej.

Stworzony w roku 2018 program pilotażowy kompleksowej opieki nad świadczeniobiorcami z niewydolnością serca, któremu nadano nazwę KONS¹⁰³⁸, oparto na założeniu, że leczenie chorób kardiologicznych to jeden z tych obszarów medycyny, gdzie zdecydowanie odchodzi się od opieki szpitalnej w kierunku nowocześniejszych, tańszych i skuteczniejszych terapii w warunkach ambulatoryjnych. W przypadku niewydolności serca źle zorganizowana i niedofinansowana opieka ambulatoryjna skutkuje zbyt późnym rozpoznaniem choroby, wyższymi kosztami leczenia, jego mniejszą skutecznością, jak również brakiem odpowiedniego nadzoru nad pacjentem po zawale¹⁰³⁹. To wyraźnie zwiększa liczbę ostrych niewydolności serca wymagających hospitalizacji oraz powrotów do szpitala w ciągu kolejnych kilku-kilkunastu miesięcy po wypisie. Problem nierozwiązany przy pomocy prostszych i tańszych sposobów na wcześniejszym etapie skutkuje mniej skutecznym leczeniem i większymi wydatkami publicznymi na późniejszym.

Dlatego program KONS stawiał sobie za cel integrację działania różnych placówek służby zdrowia – podstawowej opieki zdrowotnej, ambulatoryjnej oraz leczenia szpitalnego – aby zapewnić pacjentom lepiej współdziałające, bardziej skuteczne i tańsze procedury terapeutyczne, a także by usprawnić rehabilitację. Uzupełniał go jeszcze inny pilotaż, o nazwie KOS-Zawał, obejmujący opiekę i rehabilitację kardiologiczną przez dwanaście miesięcy od wyjścia pacjenta ze szpitala.

Niezależnie od tych programów, zdecydowano o budowie sieci kardiologicznej bazującej na krajowym ośrodku koordynującym oraz ośrodkach regionalnych i współpracujących¹⁰⁴⁰, a zadanie jej stworzenia powierzono byłemu ministrowi zdrowia. Po półtora roku sieć ta obejmowała siedem województw, a jej rozszerzenie na cały kraj planuje się na rok 2024¹⁰⁴¹.

Choć więc i w przypadku opieki kardiologicznej powstaje system oparty na referencyjności świadczeń, jego rola ma być dużo mniejsza niż w przypadku schorzeń onkologicznych. Przyjęty przez rząd w grudniu 2022 r. Narodowy Program Chorób Układu Krążenia na lata 2022–2032¹⁰⁴² przewiduje oparcie go na bardziej zdecentralizowanych Centrach Doskonałości Kardiologicznej. Mają one obejmować województwo lub makroregion (gdy w województwie nie funkcjonuje wyspecjalizowany

ośrodek leczenia kardiologicznego), współpracując z lekarzami podstawowej opieki zdrowotnej oraz specjalistami. Podczas gdy w przypadku opieki onkologicznej udało się doprowadzić do budowy hierarchicznej ogólnokrajowej sieci referencyjności wymuszającej stopniowe łączenie zasobów informacyjnych oraz monitorowanie jakości i zarządzanie zasobami, w przypadku kardiologii proces ten postępuje wyraźnie wolniej, spowalniany tarciami w samym środowisku lekarskim.

W przypadku opieki psychiatrycznej również kilka lat temu wypracowano rozwiązania organizacyjne, które oparto na najnowszej wiedzy, w tym przypadku wskazującej na konieczność deinstytucjonalizacji i szybkiego zapewnienia opieki. Dobrze tę zmianę podejścia do leczenia ilustruje przykład schizofrenii. Tradycyjne zakłada izolowanie od społeczeństwa chorych na tę chorobę. Pochłaniając olbrzymie nakłady, jest ono jednak bardzo nieskuteczne. Dla przykładu, na szpitalne leczenie schizofrenii NFZ wydał w roku 2017 niemal 590 mln zł, a rok wcześniej ZUS musiał wyłożyć kolejny 1,1 mld zł na świadczenia dla tej grupy, głównie renty z tytułu niezdolności do pracy i renty socjalne¹⁰⁴³. Z kolei, jak pokazuje zwłaszcza przykład państw skandynawskich, przy dobrze działającym systemie wsparcia chorych w ramach opieki dziennej udzielanej w warunkach ambulatoryjnych na pierwszy sygnał o takiej konieczności pomoc przychodzi na najwcześniejszym etapie, dzięki czemu jest dużo bardziej skuteczna, pozwalając jednocześnie na uniknięcie izolacji i stigmatyzowania pacjentów. Ponieważ zmniejsza liczbę hospitalizacji i skalę wyłączenia chorych z rynku pracy, pozwala osiągnąć lepsze wyniki mimo zmniejszenia łącznych nakładów publicznych na ten cel.

Na psychiatrycznej opiece środowiskowej oparto pilotaż Centrów Zdrowia Psychicznego realizowany od roku 2019¹⁰⁴⁴. Trafiający do nich pacjenci kierowani są do punktów zgłoszeniowo-koordynacyjnych, w których dyżuruje personel medyczny: psychologowie, pielęgniarki psychiatryczne i terapeuci środowiskowi. Dokonują oni wstępnej oceny stanu zdrowia pacjenta i ustalają plan działania. W pilnych przypadkach mają zadbać o to, by wizyta u psychiatry i rozpoczęcie leczenia zaczęły się nie później niż w ciągu 72 godzin od zgłoszenia. W zamian placówki uzyskują ryczałt, którego wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców objętych opieką.

Szybko okazało się, że tak zorganizowana opieka odniosła sukces, czego dowodem stał się spadek liczby świadczeń udzielanych w szpitalach psychiatrycznych znajdujących się na obszarze objętym pilotażem. Jednak rozszerzanie jej na nowe placówki następuje powoli; do końca roku 2023 korzystać z niej będzie jedynie połowa populacji Polski. Dalszemu rozwojowi Centrów Zdrowia Psychicznego przeciwdziałają nie tylko niedobory personelu, ale również brak jasnej decyzji o przekształceniu pilotażu w docelowe rozwiązanie ogólnokrajowe z odpowiednim finansowaniem.

Zapaść kadrowa

Zamykanie oddziałów szpitalnych z powodu braku personelu i utrzymujące się trudności w dostępie do specjalistów mimo wzrostu przeznaczonych na ten cel środków zwróciły uwagę na jeszcze inny, kluczowy dla służby zdrowia problem: bardzo niepokojące zmiany demograficzne będące przede wszystkim wynikiem emigracji młodych lekarzy i pielęgniarek, choć częściowo stanowiące też następstwo utrzymywania przez lata na niskim poziomie limitów naboru do szkół kształcących przedstawicieli zawodów medycznych.

Do świadomości decydentów i opinii publicznej fakty te zaczęły przebijać się dość późno. Kiedy pod koniec roku 2019 OECD opublikowała zestawienie, według którego liczba lekarzy w Polsce wynosiła jedynie 2,4 na tysiąc mieszkańców – czyli była najniższa spośród wszystkich europejskich państw należących do tej organizacji – ówczesny minister zdrowia argumentował, że wynik ten ma związek z problemami sprawozdawczymi i że w rzeczywistości sytuacja wygląda dużo lepiej, a liczba lekarzy w Polsce nie odbiega znacząco od średniej unijnej¹⁰⁴⁵. Zmiana metodologii rzeczywiście spowodowała korektę danych OECD, według których liczba lekarzy w Polsce na tysiąc mieszkańców wzrosła w roku 2019 do 3,3¹⁰⁴⁶. I ten wskaźnik znajdował się dużo poniżej poziomu 5,5 na 100 tys. mieszkańców, jaki odnotowano wówczas w wiodącej pod tym względem Austrii, jednak w zestawieniu nie wypadaliśmy już tak źle jak wcześniej. W niektórych krajach unijnych średnia ta była niższa (3,0 w Luksemburgu, 3,2 w Belgii), w innych taka jak w Polsce (Węgry, Słowenia, Łotwa), a we Francji pozostawała tylko odrobinę wyższa (3,4). W USA współczynnik ten wynosił 2,6, a w Kanadzie 2,8¹⁰⁴⁷.

W Polsce jednak na relatywnie – jak na standardy europejskie – niską liczbę lekarzy nakłada się ich bardzo niekorzystna struktura wiekowa: na koniec roku 2021 już ponad jedna czwarta (40 253 z 156 622) wszystkich uprawnionych do wykonywania zawodu miała 65 i więcej lat¹⁰⁴⁸. Choć wzrost zarobków motywuje ich do kontynuowania aktywności zawodowej, nie może dziwić, że zwłaszcza w tej grupie jest też czynnikiem sprzyjającym zmniejszeniu liczby przepracowanych godzin, co bezpośrednio przekłada się na ograniczenie dostępności świadczeń.

Podobnie sytuacja wygląda z pielęgniarkami. Na wiosnę 2019 r. ówczesny prezes NFZ, Andrzej Jacyna, wywołał konsternację, mówiąc: „problem braku pielęgniarek to dziś główne zagrożenie dla systemu ochrony zdrowia. Wskutek luki pokoleniowej powstałej w 2004 r. deficyt sięgnie dna już za pięć, dziesięć lat”¹⁰⁴⁹. Niedowierzenie wywołane wówczas tą oceną wynikało z tego, że jeszcze w roku 2018 liczba pielęgniarek w Polsce (24 na 100 tys. mieszkańców) była co prawda dużo niższa niż w Rumunii (96 pielęgniarek na 100 tys. mieszkańców) czy na Węgrzech (62),

ale można ją było porównać z tą w Czechach (28), Słowacji (26) lub na Litwie (22)¹⁰⁵⁰. Co więcej, liczba zarejestrowanych i zatrudnionych w Polsce pielęgniarek (i pielęgniarzy) systematycznie się zwiększa: od końca roku 2011 do końca 2022 r. wzrosła o prawie 14% (z 275,3 tys. do 313,2 tys.)¹⁰⁵¹.

Jednak – podobnie jak w przypadku lekarzy – rośnie też średni wiek tego personelu: na koniec roku 2022 sięgnął on 54,1 roku, wobec 46,1 roku w roku 2011¹⁰⁵². Zwiększenie jego liczby mające miejsce w ostatnich latach nie jest więc w stanie zniwelować konsekwencji dla ochrony zdrowia, jakie nastąpią, gdy odpłynie bardzo duża fala roczników znajdujących się obecnie w wieku okołoemerytalnym.

Brakuje zresztą nie tylko lekarzy i pielęgniarek, ale też – zgodnie z „Barometrem zawodów 2023”¹⁰⁵³ – fizjoterapeutów, masażyistów, opiekunów osób starszych i niepełnosprawnych, psychologów i psychoterapeutów. Liczba przedstawicieli niektórych zawodów rośnie. Na koniec roku 2021 było np. o 14% więcej ratowników medycznych niż sześć lat wcześniej (odpowiednio 15,1 tys. i 13,2 tys.)¹⁰⁵⁴. Jeszcze szybciej przybywa opiekunów medycznych, czyli personelu pomocniczego pielęgniarek. Przez sześć lat od końca roku 2015 ich liczba zwiększyła się dwuipółkrotnie, z 4,2 tys. do 10,8 tys.¹⁰⁵⁵ Spowodowane jest to zarówno krótkim okresem kształcenia, obejmującym jedynie dwa semestry studiów policealnych, jak i tym, że profesja ta powstała niedawno, a więc jej przedstawiciele są w młodym wieku, a każdy nowy rocznik zwiększa ich liczbę. Nawet jednak w tym przypadku liczba personelu wciąż pozostaje dalece niewystarczająca, a wzrost w tempie około tysiąca osób rocznie znajduje się na dużo niższym poziomie niż przyrost zapotrzebowania w szybko starzejącym się polskim społeczeństwie.

Spada z kolei liczba techników fizjoterapii (z 5,7 tys. w roku 2016 do 4,1 tys. sześć lat później)¹⁰⁵⁶. Bardzo niewielu jest asystentów medycznych, którzy w prowadzących systemach odciążają lekarzy i pielęgniarki od administracyjnych aspektów ich pracy, dbają o wprowadzanie niezbędnych informacji do systemów informatycznych, wspierają wyższy personel w procesie komunikowania się z pacjentami, a także dbają o kompletność ścieżki leczenia. Choć od dawna postuluje się dużo silniejsze systemowe wsparcie kształcenia i upowszechnienie zatrudnienia asystentów medycznych w podmiotach leczniczych, do realnych działań nie dochodzi. Nie uregulowano statusu tego zawodu, nie zdefiniowano wykształcenia ani ścieżki zawodowej. Wiadomo tylko, że jako osoby wykonujące czynności pomocnicze przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych już teraz mogą wystawiać w imieniu lekarzy e-zwolnienia i e-recepty¹⁰⁵⁷ oraz przetwarzać dane zawarte w dokumentacji medycznej¹⁰⁵⁸. Poza tym nie przesądzono jednak, czym mają się zajmować ani jak miałyby wyglądać ich współpraca z lekarzami i pielęgniarkami.

Problemy kadrowe nie byłyby tak dolegliwe, gdyby nie emigracja personelu medycznego, co po przystąpieniu do Unii Europejskiej stało się niezwykle łatwe. Według szacunków rządowych przez piętnaście lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, czyli do roku 2019, wyjechało około 16 tys. osób z prawem do wykonywania zawodu lekarza, a łączny koszt ich wykształcenia, z którego korzyści teraz czerpią inni, wyniósł około 4 mld zł¹⁰⁵⁹. Jak to ujęło Ministerstwo Zdrowia w uzasadnieniu jednego z projektów ustawowych, „od 2015 r. łączna liczba lekarzy wykształconych w naszym kraju, którzy uznali kwalifikacje zawodowe w UE oraz Norwegii, zwiększyła się z 6128 do 9671 w 2019 r., co stanowi w stosunku do 2015 r. około 63% wzrost. Na podstawie powyższych danych należy stwierdzić, że średnio rocznie 886 absolwentów kierunku lekarskiego (bez specjalizacji), wykształconych w Polsce, uzyskuje uznanie kwalifikacji zawodowych w Unii Europejskiej oraz Norwegii”¹⁰⁶⁰.

Protesty rezydentów w pierwszych latach „dobrej zmiany”, pandemia, w przeciwdziałaniu której młodzi lekarze odgrywali kluczową rolę, oraz kolejna fala niezadowolenia znajdująca swoje ujście w „Białym Miasteczku 2.0” doprowadziły do wyraźnego podniesienia płac najmłodszych lekarzy. O ile od lipca 2018 r. wynagrodzenie podczas pierwszych dwóch lat zatrudnienia w trybie rezydentury wynosiło 4875 zł miesięcznie w dwudziestu priorytetowych dziedzinach medycyny oraz 4000 zł w pozostałych¹⁰⁶¹, po czterech latach – czyli od lipca 2022 – skoczyło ono do poziomu odpowiednio 7076 zł i 6739 zł¹⁰⁶².

Aby wzmocnić efekt tych podwyżek, w roku 2018 wprowadzono tzw. bon patriotyczny, czyli dodatek finansowy do rezydentury (700 zł miesięcznie w przypadku szkolenia specjalizacyjnego w priorytetowej dziedzinie medycyny, 600 zł w pozostałych) wypłacany w zamian za zobowiązanie do przepracowania w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej dwóch lat z pięciu po skończeniu specjalizacji¹⁰⁶³. Aby przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom wyjazdów młodych lekarzy za granicę, wyraźnie też podniesiono limity miejsc na kierunkach lekarskim i lekarsko-dentystycznym. Między rokiem akademickim 2015/2016 a 2022/2023 zwiększono je o ponad 40% – z 7559 do 10 740 miejsc¹⁰⁶⁴. Zachętą do studiowania na odpłatnych kierunkach lekarskich w języku polskim ma też być – dodany pod koniec roku 2021 – kredyt na studia pokrywający koszt opłat, ulegający umorzeniu w całości w przypadku ukończenia przez kredytobiorcę jednej z priorytetowych specjalizacji lub przepracowania w podmiocie leczniczym udzielającym świadczeń finansowanych przez NFZ co najmniej dziesięciu z kolejnych dwunastu lat po studiach¹⁰⁶⁵.

Wszystkie te działania są jednak mało skuteczne. Według ankiet przeprowadzonych przez Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, których wyniki upubliczniono w połowie roku 2022, aż jedna trzecia studentów kierunków

lekarskich nosi się z zamiarem wyjazdu z Polski¹⁰⁶⁶. Kwestia wynagrodzeń, choć istotna, nie jest przy tym najważniejsza. Jako główny czynnik skłaniający do emigracji wskazywano sytuację społeczno-polityczną, a na drugim miejscu hejt, który z kolei wiąże się z pobłażliwością organów ścigania wobec niedopuszczalnych zachowań, gróźb i wyzwisk pacjentów.

Niezadowolenie pogłębia chaos organizacyjny w ochronie zdrowia, z którym stykają się już studenci medycyny. Skutkiem ubocznym zwiększonych naborów na studia lekarskie stały się większe grupy zajęciowe. To z kolei nie sprzyja jakości kształcenia. Mając pod opieką coraz większe grupy adeptów zawodu, lekarze prowadzący zajęcia kliniczne nie są w stanie poświęcić wystarczającej ilości czasu na indywidualne interakcje. Na oddziałach z reguły traktuje się studentów jako wszechstronne wypełnienie luk kadrowych. Obserwują tam często złą organizację i różnego rodzaju niedobory. W ich głowach musi się wtedy pojawić myśl o emigracji.

Podczas rezydentury wynagrodzenia nie są już tak niskie, jak były jeszcze kilka lat temu, ale za to wciąż zmagać się trzeba z biurokracją wymuszającą poświęcanie dużej części czasu na inne sprawy niż leczenie. Napraw sprzętu w coraz bardziej zadłużonych szpitalach nie ma niejednokrotnie jak sfinansować. Do tego dochodzą często feudalne relacje ze starszymi lekarzami.

Frustrację młodych pogłębiać też musi dokonywanie zmian racjonalizujących otoczenie ich pracy i poprawiających sytuację materialną z reguły dopiero pod presją protestów. Bez nich nie doszłoby do uporządkowania warunków odbywania stażu specjalizacyjnego zmianą ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry z roku 2020¹⁰⁶⁷. Z jednej strony przyznała ona kierownikom specjalizacji dodatki do wynagrodzeń, a z drugiej zobowiązała ich do ustalenia szczegółowego planu szkolenia każdego lekarza i nadzorowania sposobu jego realizacji. Ucywilizowała warunki odbywania dyżurów w trakcie rezydentury, m.in. ograniczając możliwość pełnienia ich samodzielnie w trakcie pierwszego jej roku, przyznając rezydentowi prawo wyboru miejsca dyżurów, regulując zasady nadzoru nad nimi oraz wykluczając możliwość powierzenia ich lekarkom przechodzącym staż podyplomowy w trakcie urlopu rodzicielskiego. Zapewniła większą elastyczność oraz przejrzystość egzaminom przeddyplomowych (LEK i LDEK) i Państwowemu Egzaminowi Specjalizacyjnemu kończącemu specjalizację. Poddała proces certyfikacji umiejętności zawodowych uzyskiwanych w trakcie i po stażu ściślejszej kontroli. Tylko złym działaniem organów państwa odpowiedzialnych za kształtowanie polityki zdrowotnej wytłumaczyć można konieczność wymuszenia protestami tak oczywistych zmian.

Mimo podwyżek do emigracji zachęcają też różnice wynagrodzeń w kraju i za granicą. Dla przykładu, według danych OECD w Niemczech specjaliści zarabiają

3,4 przeciętnego wynagrodzenia na umowie o pracę oraz 5,3 przeciętnego wynagrodzenia w przypadku samozatrudnienia¹⁰⁶⁸. Wyższa płaca w dużo lepiej działającej ochronie zdrowia musi stanowić silny magnes. Co więcej, w najbogatszych państwach europejskich spodziewać się należy dalszej poprawy warunków oferowanych lekarzom (i przedstawicielom innych zawodów medycznych), ponieważ proces starzenia społeczeństwa zaczął się tam wcześniej, a mocniejsze fundamenty gospodarcze pozwalają przeznaczyć większą część PKB na ochronę zdrowia.

Niezborność i wewnętrzną sprzeczność działań państwa mających zapobiegać wyjazdom ilustruje też paradoks polegający na przeznaczaniu dużej części limitów miejsc na kierunkach lekarskim i lekarsko-stomatologicznym (odpłatnemu) kształceniu w języku obcym. Tak studia odbywa więcej niż jedna piąta wszystkich osób (2311 miejsc na 10 740 wszystkich w roku akademickim 2022/2023)¹⁰⁶⁹, uzyskując ułatwiony dostęp do emigracji. Przychody z tych form kształcenia stanowią pokaźne źródło dochodów uczelni medycznych. Trudno się więc dziwić, że te są nimi zainteresowane. Jednak równocześnie praktyka ta ogranicza zasoby, jakie mogą zostać zaangażowane w kształcenie przyszłych lekarzy następnie wykonujących zawód w Polsce. Pozwalając na to, państwo przyczynia się do zapaści kadrowej.

Z drugiej strony, dla obywateli państw spoza UE wprowadzono ścieżki szybkiego dostępu do niektórych zawodów medycznych, bez konieczności przechodzenia żmudnego procesu nostryfikacji dyplomu, w tym zdania egzaminów mających dać pewność co do wiedzy i umiejętności, a nawet bez potwierdzenia znajomości języka polskiego. Dwóm z tych ścieżek, które stworzono dla lekarzy i lekarzy dentyków – tzw. warunkowemu prawu wykonywania zawodu¹⁰⁷⁰ oraz prawu wykonywania zawodu w trybie tzw. specustawy ukraińskiej¹⁰⁷¹ – nadano efemeryczny charakter, ograniczając je czasowo: pierwszą do stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, drugą do zamkniętego okresu (18 miesięcy) po wybuchu wojny w Ukrainie.

Jako trwałe stworzono natomiast tzw. prawo wykonywania zawodu lekarza, pielęgniarki i położnej spoza UE na określony zakres czynności. Przyznawane jest ono decyzją Ministra Zdrowia tylko w określonym podmiocie leczniczym, na określony zakres czynności i określony okres. Od przyjeżdżającego wymaga się, by miał co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe uzyskane w ciągu ostatnich pięciu lat, a także by złożył oświadczenie, „że wykazuje znajomość języka polskiego wystarczającą do wykonywania powierzonego [...] zakresu czynności zawodowych”¹⁰⁷². Decyzja o dopuszczeniu do zawodu nie może być uwarunkowana przedstawieniem dokumentu (dyplomu, certyfikatu) wystawionego przez podmiot, który jest w stanie zweryfikować samoocenę języka. Chcący pracować w Polsce lekarz z państwa spoza UE ma też posiadać dyplom ukończenia pięcioletnich studiów i uzyskania tytułu

specjalisty, a także być w stanie potwierdzić odbycie w kraju pochodzenia szkolenia specjalizacyjnego odpowiadającego „w istotnych elementach merytorycznych programowi szkolenia specjalizacyjnego”¹⁰⁷³ w Polsce. Pielęgniarka lub położna musi posiadać dyplom uprawniający w państwie trzecim do wykonywania zawodu.

Ścieżka ta miała pozwolić na niemal bezkosztowe zwiększenie liczby kluczowej kadry medycznej. Co więcej, ponieważ dyplomy korzystających z niej osób nie podlegają nostryfikacji, ich kwalifikacje nie są uznawane w innych krajach UE, a więc nie powstaje ryzyko dalszej migracji na Zachód. Cenę za to stanowią co prawda zwiększone ryzyka dla pacjentów, jednak z perspektywy praktycznej nie to przede wszystkim ma znaczenie, lecz brak chętnych do skorzystania z tej procedury. Na koniec kwietnia 2023 r. uprawnienia lekarskie w tym trybie uzyskało jedynie 381 osób na prawie 162 tys. lekarzy z prawem do wykonywania zawodu¹⁰⁷⁴. W przypadku dentystów udział ten był jeszcze mniejszy: jedynie 51 osób na ponad 45 tys. wszystkich posiadających uprawnienia zawodowe¹⁰⁷⁵. Efekty tego ułatwienia są więc zupełnie symboliczne.

Nie inaczej sytuacja wygląda w przypadku ratowników medycznych, choć tu podjęto jeszcze śmielszą próbę otwarcia zawodu na osoby spoza UE. Do uzyskania decyzji przyznającej prawo jego wykonywania (i to bez ograniczenia zakresu czynności, okresu i miejsca zatrudnienia w Polsce) potrzebny był tylko uzyskany gdziekolwiek na świecie dyplom oraz co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe, również zdobyte gdziekolwiek¹⁰⁷⁶. Nie trzeba było choćby deklaracji znajomości języka polskiego. Poprzeczka została więc postawiona niezwykle nisko. Budziło to olbrzymie opory, które ostatecznie – po dwóch latach – doprowadziły do całkowitej eliminacji tego trybu i powrotu do wymogu nostryfikacji dyplomu ratownika medycznego oraz potwierdzenia przez organy samorządu zawodowego zarówno kwalifikacji chętnych do pracy w Polsce, jak i znajomości języka polskiego¹⁰⁷⁷. Zamiast racjonalnej liberalizacji najpierw nastąpiło nieracjonalnie daleko posunięte zniesienie barier, by potem wrócić do punktu wyjścia oznaczającego daleko idące ograniczenia dla obywateli państw spoza UE.

Żmudna informatyzacja

Przed pandemią często słychać było głosy o niewystarczającym przygotowaniu technicznym i mentalnym polskiego społeczeństwa do szerokiego stosowania nowych technologii informacyjnych w ochronie zdrowia. Krytycy e-recept – obligatoryjnych od początku roku 2020 – obawiali się, czy lekarze i pacjenci będą dysponowali niezbędnymi kompetencjami cyfrowymi. Jednak gdy nadeszła pandemia, nikt nie dyskutował

z koniecznością radykalnego i całkowitego przestawienia się na zdalny kontakt lekarza z pacjentem oraz stworzenia rozwiązań pozwalających na kompleksowe przetwarzanie danych medycznych. W obliczu zagrożenia wszyscy wcześniej uznawani za wykluczonych cyfrowo w krótkim czasie nauczyli się korzystać z nowych technologii.

Dzięki powiązaniu z bazą leków technologia dała wgląd w stan realizacji e-recept, a także możliwość ich odtworzenia albo wystawienia z odroczonym terminem realizacji. Ze stopniowo rozwijanymi Internetowymi Kontami Pacjenta (IKP) powiązано e-zwolnienia (e-ZLA), które od grudnia 2018 wyparły te papierowe. Ważne dla upowszechnienia IKP stało się włączenie banków w proces potwierdzania tożsamości za pomocą profilu zaufanego oraz wykorzystanie tej funkcjonalności do gromadzenia informacji przydatnych w walce z pandemią: od wyników testów na COVID-19, przez informacje dotyczące kwarantanny i kody QR potwierdzające fakt zaszczepienia, po paszporty covidowe. Pacjenci zaczęli być wyposażani w e-stetoskopy przekazujące wyniki badania płuc na elektroniczną platformę, do której dostęp ma lekarz prowadzący. Od początku roku 2021 pojawiły się e-skierowania, a jeszcze większy potencjał mają inne funkcjonalności, które rozwija powiązane z Ministerstwem Zdrowia Centrum e-Zdrowia – centralna e-rejestracja oraz raportowanie zdarzeń medycznych i wymiana dokumentacji między placówkami ochrony zdrowia.

Istniejące i rozwijane algorytmy pozwalają w niemożliwy wcześniej sposób usprawnić proces diagnostyczny, wyeliminować nieprawidłowości, a nawet całkowicie zastąpić lekarzy (sztuczna inteligencja skuteczniej niż ludzie diagnozuje np. nowotwory). Rozwija się telemedycyna, pozwalając na zdalny udział lekarzy nie tylko w procesie diagnostycznym, ale również w zabiegach. Jak grzyby po deszczu powstają nowe aplikacje tworzone przez firmy medtechowe, wspierające profilaktykę, diagnostykę, monitorowanie i leczenie.

Ich szybkemu i kompleksowemu włączaniu do polskiej opieki zdrowotnej nie służy jednak sposób zarządzania nią – z reguły niezborny i chaotyczny, oparty na ciągle zmienianych priorytetach i braku całościowej, konsekwentnie realizowanej wizji. W nieuporządkowanym środowisku wiele bardzo przydatnych rozwiązań nie może zostać wdrożonych, a inne przecierają szlaki niezwykle mozolnie, często jedynie częściowo realizując swój potencjał.

Już na przykład w roku 2012 uchwalono przepis wymagający, by szpitale i specjaliści finansowani przez NFZ umożliwili pacjentom „umawianie się drogą elektroniczną na wizyty” oraz zagwarantowali „możliwość monitorowania statusu na liście oczekujących na udzielenie świadczenia oraz powiadamiania o terminie udzielenia świadczenia”¹⁰⁷⁸. Lata jednak mijały, a zamiast realizacji tego obowiązku doszło – ustawą z roku 2018 – do ograniczenia zakresu świadczeń docelowo objętych

e-rejestracją oraz odroczenia jej wejścia w życie¹⁰⁷⁹. Dopiero w roku 2022 zaczęto ją testować w relatywnie małej grupie podmiotów leczniczych udzielających porad kardiologicznych oraz wykonujących badania rezonansem magnetycznym i tomografem komputerowym¹⁰⁸⁰.

Jeszcze większe problemy sprawia wymiana dokumentacji medycznej między placówkami, mimo że zapewnienie jej ma kolosalne znaczenie zarówno dla jakości diagnostyki, jak i odciążenia personelu medycznego od dużej części formalności związanych z leczeniem. Opóźnienia we wdrażaniu interoperacyjności systemów ochrony zdrowia utrudniają też rozwój opieki koordynowanej, opartej na współpracy lekarza rodzinnego ze specjalistami, służącej minimalizacji korzystania przez pacjenta ze świadczeń szpitalnych.

Już od początku roku 2019 przepisy wymagały, by dokumentacja medyczna (np. informacje o rozpoznaniu choroby, wynikach przeprowadzonych badań i udzielonych świadczeniach zdrowotnych) prowadzona była wyłącznie w postaci elektronicznej. Zdalne udostępnianie jej innym podmiotom leczniczym miało ruszyć w połowie roku 2021¹⁰⁸¹. Zabrakło jednak pomysłu, jak wymóg ten zrealizować w praktyce, biorąc pod uwagę bardzo różniące się od siebie programy i systemy, koszty związane z zapewnieniem ich interoperacyjności, które w wielu przypadkach przekraczają możliwości finansowe poszczególnych placówek, a także brak determinacji decydentów rządowych do wzięcia na siebie ciężaru koordynacji tego procesu i pokrycia jego niemałych kosztów.

Lekowe dylematy

Wydatki na leki bez recepty w relacji do PKB są w Polsce najwyższe w całej UE: w roku 2020 wynosiły aż 0,67% PKB, podczas gdy w większości innych krajów wahały się w przedziale 0,15–0,30% PKB¹⁰⁸². Jednocześnie na te na receptę wydajemy bardzo mało: w tym samym roku 2020 było to 0,54% PKB, podczas gdy w Czechach 0,90% PKB, na Słowacji 1,48% PKB, a na Węgrzech 1,76% PKB¹⁰⁸³. Widać więc wyraźnie, że kształt polskiego rynku leków nie jest typowy.

Stosunkowo niewielkie wydatki na leki na receptę wynikają w dużej mierze z reżimu regulacyjnego narzuconego uchwaloną w roku 2011 ustawą o refundacji¹⁰⁸⁴. Gruntownie zmodyfikowała ona sposób określania cen leków refundowanych, prowadząc do ich obniżek. Zwiększyła transparentność decyzji refundacyjnych oraz nakazała aptekarzom informowanie o tańszych zamiennikach. W wyniku tych zmian znacznie ograniczono nakłady NFZ na refundację – z poziomu 8,8 mld zł w roku 2011 do 6,9 mld zł

rok później¹⁰⁸⁵. Choć skuteczniejsze niż wcześniej negocjowanie przez państwo cen leków z ich producentami powinno cieszyć, doprowadziło też do dwóch negatywnych konsekwencji, którym dotychczas nie udało się zaradzić.

Pierwszą jest brak refundacji wielu drogich, ale ratujących życie terapii, ponieważ oszczędności budżetu refundacyjnego zaczęto wykorzystywać do łatania dziur w finansach opieki szpitalnej. W konsekwencji, o ile w ciągu dekady do roku 2021 nakłady NFZ na szpitale zwiększyły się z 27,6 mld zł w roku 2011 do 60,6 mld zł w roku 2021, te na refundację wręcz się obniżyły (odpowiednio 8,83 mld zł i 8,80 mld zł)¹⁰⁸⁶.

Po drugie, silna presja na niskie ceny i marże leków podlegających refundacji zwiększyła atrakcyjność ich nielegalnego wywozu z Polski. Proceder ten – odwrócony łańcuch dystrybucji – wymaga co prawda zorganizowania wianuszka ogniw pośrednich i fałszowania dokumentów, jednak stanowi zajęcie lukratywne, gdy ceny na te same produkty w różnych krajach UE wyraźnie od siebie odbiegają. Hipotetycznie nie powinno to martwić polskich pacjentów ani NFZ, lecz wytwórców, których leki kupowane w Polsce po niskiej cenie są następnie wywożone do innych krajów, gdzie sprzedaje się je drożej. Osoby parające się procederem nielegalnego wywozu przejmują wówczas część marży, która powinna przyspaść producentowi i legalnie działającym w tych krajach pośrednikom.

W praktyce jednak odwrócony łańcuch dystrybucji stanowi także problem dla polskich pacjentów, jeśli jego konsekwencją stają się niedobory w aptekach. W reakcji na nasilenie się tego problemu będącego efektem rozrostu mafii lekowej latem 2015 r. uchwalono przepis przewidujący sankcję karną do dwóch lat więzienia za sprzedaż przez aptekę leków innym tego rodzaju placówkom lub hurtowniom farmaceutycznym¹⁰⁸⁷. Mimo tego proceder kwitł, co po kolejnych czterech latach spowodowało rozszerzenie sankcji za nielegalną sprzedaż i nabywanie, przewóz oraz przechowanie produktów leczniczych¹⁰⁸⁸. W przypadku medykamentów znajdujących się w ministerialnym wykazie produktów zagrożonych brakiem dostępności wprowadzono nawet sankcję dziesięciu lat więzienia¹⁰⁸⁹. Ustanowiono też kary za nielegalną sprzedaż i wywóz poza Polskę oraz za nielegalne nabycie leków z tego wykazu¹⁰⁹⁰.

Dla skuteczności zakazów ważna jest jednak nie tylko (a nawet nie przede wszystkim) wysokość kar, lecz ich nieuchronność, a to z kolei zależy od sprawności organów państwa odpowiedzialnych za egzekwowanie obowiązujących reguł. W przypadku leków zaszły dwie zmiany poprawiające tę skuteczność. Pierwsza to podpisanie na przestrzeni lat 2018 i 2019 przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego – organ państwowy nadzorujący rynek leków – porozumień z Krajową Administracją Skarbową, Prokuraturą Krajową i Komendą Główną Policji, dających podstawę bardziej skutecznej współpracy w ściganiu nieprawidłowości. Drugą natomiast było – wymuszone

przez prawo europejskie¹⁰⁹¹ – uruchomienie na wiosnę 2019 r. systemu informatycznego (Zintegrowanego Systemu Monitorowania Obrotu Produktami Leczniczymi – ZSMOPL) pozwalającego na monitorowanie każdego opakowania leków w łańcuchu dystrybucji, od producenta po ostatecznego konsumenta.

Zwłaszcza to ostatnie mogłoby skutecznie przeciwdziałać nielegalnemu odwróconemu łańcuchowi dystrybucji, ponieważ umożliwia ustalenie, które leki znikają z systemu przed trafieniem do pacjenta i u którego pośrednika wtedy się znajdują. Jednak ZSMOPL to tylko narzędzie. Jego przydatność zależy od sprawności służb, które z niego korzystają. A z tym nie jest dobrze.

Podpisanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną (PIF) porozumień z innymi agencjami nie zmieniło faktu, że to niewydolna i niedofinansowana formacja. Jak pod koniec roku 2019 z rozbijającą szczerością przyznał ówczesny Główny Inspektor Farmaceutyczny: „Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna od lat jest niedofinansowana, co za tym idzie słaba pod względem kadrowym”¹⁰⁹². Jej struktury zatrudniają 32 osoby w randze wojewódzkich inspektorów i ich zastępców na łącznie jedynie około 150 inspektorów farmaceutycznych w całym kraju (w tym około 100 w wojewódzkich inspektoratach farmaceutycznych). Ta garstka źle opłacanych osób ma nadzorować rynek wart 56 mld zł brutto w roku 2021¹⁰⁹³, na który pod koniec roku 2022 składało się ponad 900 wytwórców, importerów i dystrybutorów leków, a także prawie 15 tys. aptek różnego rodzaju i prawie 11 tys. innych placówek¹⁰⁹⁴. Postawiono przed nimi całkowicie niewykonalne zadanie.

Już w roku 2016 Najwyższa Izba Kontroli podkreślała złe warunki płacowe „zwłaszcza inspektorów farmaceutycznych, co miało istotny wpływ na ograniczenie liczby i zakresu kontroli. Oferty zatrudnienia w wojewódzkich inspektoratach farmaceutycznych nie spotykały się na ogół z zainteresowaniem farmaceutów, głównie z uwagi na nieatrakcyjne w stosunku do ofert rynkowych warunki wynagrodzenia”¹⁰⁹⁵. W kolejnych latach problem ten nie został rozwiązany. Nie może więc dziwić, że bardzo zbliżone wnioski przyniósł kolejny raport NIK, opublikowany w roku 2022, w którym podkreślono „problemy kadrowe związane [...] z fluktuacją kadr i brakiem odpowiednich kandydatów do pracy. Wpływało to na realizację zadań GIF w zakresie nadzoru nad badaniami jakościowymi produktów leczniczych”¹⁰⁹⁶. W takiej sytuacji utrzymywać się też muszą problemy z funkcjonowaniem rynku farmaceutycznego, w tym niedobory leków. Statystyki jasno to potwierdzają: o ile w styczniu 2016 r. w wykazie zagrożenia brakiem dostępności znajdowały się 142 medykamenty, dokładnie siedem lat później, w styczniu 2023 r., było ich tam 269¹⁰⁹⁷.

Na funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej negatywnie wpływa też to, że wpisano ją w ramy wojewódzkiej administracji zespolonej. W konsekwencji

inspektoraty wojewódzkie finansowane są z budżetów wojewodów, lecz merytorycznie podporządkowane Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu (GIF) stanowiącemu organ drugiej instancji. Tego rodzaju podwójna podległość wywołuje tarcia i rozprasza odpowiedzialność. Brak zależności organizacyjnej i finansowej struktur wojewódzkich od centrali powoduje, że praktyka administracyjna różni się w poszczególnych częściach kraju: w jednych jest bardziej restrykcyjna, w innych mniej. Terytorialne ograniczenie kompetencji poszczególnych wojewódzkich inspektoratów przeciwdziała też racjonalnemu wykorzystaniu zasobów ludzkich, ponieważ oznacza różne obciążenie pracą.

Do poprawy skuteczności nadzoru farmaceutycznego mogłaby się przyczynić, przewidziana projektem ustawy ogłoszonym pod koniec roku 2022¹⁰⁹⁸, pionizacja polegająca na całkowitym wyłączeniu inspektoratów wojewódzkich ze struktur urzędów wojewódzkich i ich pełnym podporządkowaniu GIF. Projekt przewidywał też nałożenie na podmioty nadzorowane przez Inspekcję – od producentów po apteki – opłaty rocznej, mającej zapewnić budżet niezbędny do lepszego niż wcześniej nadzoru rynku. Ten aspekt wywołał silny sprzeciw lobby aptecznego. W połączeniu z oporem dużej części inspektorów wojewódzkich wobec pionizacji PIF spowodowało to, że nowelizacja osiadła na mieliźnie opiniowania wewnątrzrządowego.

Leków dalej więc brakuje, podczas gdy źle zorganizowana Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna zajmuje się głównie banalnymi naruszeniami zakazu reklamowania aptek, a także drugą kwestią, o większym znaczeniu praktycznym i z tego powodu zasługującą na uwagę: egzekwowaniem, mocno za czasów „dobrej zmiany” zmodyfikowanych, reguł dotyczących koncentracji na rynku aptecznym.

Kształtowane są one zderzeniem wcześniejszego modelu aptek indywidualnych, prowadzonych przez pojedynczych farmaceutów, z nowszym, bardziej wydajnym i opłacalnym biznesem sieciowym. Ten drugi ma po swojej stronie podstawowe prawa rynku, zwłaszcza tzw. efekt skali. Kupując w hurtowniach więcej, sieci otrzymują korzystniejsze warunki niż ich indywidualna konkurencja. Niższe ceny uzyskać mogą co prawda wyłącznie na inny asortyment niż leki refundowane, ponieważ na te ostatnie obowiązują urzędowo narzucane ceny i marże, jednak przy ogromnym popycie na leki bez recepty to właśnie ten segment decyduje o przewadze konkurencyjnej i rentowności poszczególnych placówek, a więc również i o tym, kto przetrwa na rynku.

Przewaga modelu sieciowego spowodowała, że po jego pojawieniu się w Polsce łączna liczba aptek szybko rosła (obecnie około połowa z nich ma charakter sieciowy), zabierając rynek placówkom indywidualnym i prowadząc do drastycznego spadku średniej rentowności branży. Jak w raporcie z roku 2019 alarmowała organizacja

aptek indywidualnych, w wyniku tego „statystyczna apteka w Polsce generuje obrót na poziomie dwukrotnie niższym niż apteka w Czechach i trzykrotnie niższym niż apteka na Węgrzech. Statystyczna apteka w Słowenii, Niemczech, Finlandii, Luksemburgu, Szwecji, Niderlandach, Austrii czy Danii generuje obroty około czterokrotnie większe niż w Polsce. Wynika to ze zbyt dużej liczby polskich aptek – obrót całego rynku dzieli się na zbyt wiele punktów detalicznych – oraz niskich wydatków na leki (leki w Polsce są tańsze niż w innych krajach UE)”¹⁰⁹⁹.

Tracący grunt pod nogami przedsiębiorcy działający według „starego” modelu szybko podjęli ofensywę polityczną mającą przeciwdziałać dalszym zmianom na rynku. Wydawać się mogło, że już w roku 2004 osiągnęli sukces, kiedy uchwalono przepis ustawowy¹¹⁰⁰ zakazujący wydawania zezwoleń na prowadzenie apteki, jeśli wnioskujący o to podmiot jest na terenie danego województwa właścicielem więcej niż 1% aptek. Jednak przez długi czas PIF nie kwapiła się do skrupulatnego egzekwowania tego wymogu. Po roku 2015 podejście to uległo zmianie, a dodatkowym orężem przeciwko ekspansji aptek sieciowych stała się przyjęta w roku 2017 ustawa „Apteka dla Aptekarza”¹¹⁰¹, która ograniczyła prawne formy działalności farmaceutów, wprowadziła limity łącznej liczby placówek prowadzonych przez jednego aptekarza lub spółkę, a także ustaliła restrykcyjne kryteria demograficzno-geograficzne tworzenia nowych.

Nie przesądziła jednak jasno, czy wynikające z niej bariery odnoszą się tylko do nowych punktów, czy również tych już działających. O ile właściciele aptek sieciowych przyjęli, że chodzi tylko o nowe, ich co gorliwsi przeciwnicy związani z indywidualną konkurencją optowali za rozciągnięciem obostrzeń również na przypadki modyfikacji wniosku o zezwolenie. Jeśli więc przy tej drugiej interpretacji okazałoby się, że wnioskodawca nie spełnia wszystkich warunków uzyskania zezwolenia, odebrane mu powinno zostać prawo prowadzenia apteki. Nieprecyzyjność przepisów spowodowała, że wojewódzkie inspektoraty farmaceutyczne zaczęły różnie je interpretować. Sprzyjał temu brak jednolitej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego: o ile większość jego rozstrzygnięć wykluczyła restrykcyjną interpretację reguły 1%¹¹⁰², zdarzały się też przeciwnie wyroki¹¹⁰³.

Jak można się było spodziewać, uchwalenie ustawy „Apteka dla Aptekarza” i usztywnienie sposobu egzekwowania reguł antykoncentracyjnych doprowadziło do spadku liczby aptek oraz poprawy średniej rentowności na rynku. Zmiana ta oczywiście nie sprzyjała obniżaniu cen leków i innych produktów bez recepty, co powinno prowadzić do ograniczenia popytu. W tym jednak przypadku nie byłoby to zjawisko niepożądane, biorąc pod uwagę większą w Polsce niż w innych krajach UE konsumpcję leków bez recepty. Regulacyjne utrudnienie działalności

na najbardziej dochodowych rynkach lokalnych skutkuje też większym zainteresowaniem farmaceutów słabiej zaludnionymi obszarami.

Prowadzący sieciowy biznes apteczny szybko dostrzegli jednak, że pierwotna wersja ustawy „Apteka dla Aptekarza” zawiera luki pozwalające na obejście limitów ustawowych w przypadku wystąpienia o zezwolenie przez osobę formalnie niepowiązaną z żadną siecią, jednak faktycznie przez nią finansowaną. Doprowadziło to do kontrdziałania organizacji aptek indywidualnych, którego wynikiem stała się uchwalona w połowie roku 2023 nowelizacja Prawa farmaceutycznego zakazująca przejmowania kontroli nad podmiotami prowadzącymi aptekę ogólnodostępną przez osoby i podmioty objęte restrykcjami dla sieci aptecznych¹¹⁰⁴. Wyniku tej zmiany nie należy wszakże przeceniać. Z pewnością doprowadzi ona do uwikłania PIF, decydującej o zezwoleniach na prowadzenie aptek, w spory interpretacyjne dotyczące tego, czy w konkretnym przypadku doszło do przejęcia kontroli nad apteką. Spodziewać się też można różnego podejścia do tej kwestii w różnych województwach. Ale przede wszystkim trudno oczekiwać skutecznego egzekwowania skomplikowanego zakazu przez garstkę źle opłacanych inspektorów PIF. Regulacja tworzona przez państwo niezdolne do jej egzekwowania ze swojej natury nie może być skuteczna.

Choć wszystko to ma wpływ na ceny oferowane przez apteki i strukturę rynku, z perspektywy pacjenta nie ma tak dużego znaczenia, jak inna kwestia, niezwiązana bezpośrednio z konfliktem między aptekami sieciowymi i indywidualnymi. Chodzi o minimalne wymogi względem personelu obsługującego pacjentów i im doradzającego. Gdy wymogi te są zbyt niskie lub niewystarczająco egzekwowane, może dojść do powtórki sytuacji, jaka wydarzyła się na początku roku 2019, kiedy zgon pacjentki spowodowany został zażyciem leku z dziesięciokrotnie większą dawką morfiny niż przepisana, przygotowanego przez nienadzorowaną prawidłowo osobę bez należytego przygotowania zawodowego.

Temu problemowi przeciwdziałać ma wyraźne poszerzenie kompetencji i autonomii kierowników aptek, co stało się konsekwencją uchwalonej w grudniu 2020 r. ustawy o zawodzie farmaceuty¹¹⁰⁵. Zmiana ta wywołała protesty środowiska aptek sieciowych. Podnoszono argument, że odbiera ich właścicielom kluczowe instrumenty zarządzania swoim biznesem. Jednak w gruncie rzeczy przeciwdziała tylko zagrożeniu będącemu ciemną stroną tego skądinąd ekonomicznie bardziej wydajnego modelu. Ponieważ technicy farmacji są mniej kosztownymi pracownikami niż farmaceuci, a apteki sieciowe bardziej agresywnie dążą do obniżenia kosztów, ich właściciele podlegają silniejszej pokusie redukcji personelu i zastępowania tego bardziej doświadczonego i wykwalifikowanego początkującym.

W konsekwencji to zwłaszcza (choć niewyłącznie) w tych placówkach zdarzały się przypadki naruszenia reguły, według której w godzinach otwarcia apteki zawsze powinien w niej przebywać kierownik – farmaceuta z co najmniej pięcioletnim stażem pracy albo specjalista z co najmniej dwuletnim stażem¹¹⁰⁶. Już przed zmianą z roku 2020 przepisy mówiły również, że kierownik apteki może ustanowić zastępcę na czas swojej nieobecności, jednak tylko innego farmaceutę¹¹⁰⁷, a nie technika farmacji. Tymczasem przeprowadzone w roku 2019 w Wielkopolsce kontrole aptek wykazały, że często jest inaczej: w połowie skontrolowanych placówek brak było jakiegokolwiek farmaceuty¹¹⁰⁸.

W przypadku udowodnienia naruszenia reguł dotyczących zatrudnienia w aptece – co zresztą, ze względu na problemy kadrowe PIF, nie zdarza się zbyt często – kierownik apteki otrzymuje decyzję nakazującą dostosowanie do wymogów prawnych, a kontrolerzy kierują sprawę do okręgowej izby aptekarskiej, co hipotetycznie może skutkować upomnieniem i czasowym brakiem możliwości pełnienia funkcji przez osobę dopuszczającą się naruszeń. Nawet ta w praktyce bardzo łagodna kara orzekana jest jednak przez izby aptekarskie niezwykle rzadko. Dokonane w roku 2020 zwiększenie wpływu kierowników aptek na obsadę placówek i odpowiedzialności za osoby obsługujących pacjentów złagodziło ten problem, dla bezpieczeństwa pacjentów stanowiąc korektę zdecydowanie istotniejszą niż „reguła 1%” lub ustawa „Apteka dla Aptekarza”.

Jak uzdrowić ochronę zdrowia?

Trwałe czynniki – jak starzenie się społeczeństwa oraz coraz lepsze, ale też coraz droższe technologie medyczne i nieprzewidywalne zagrożenia dla zdrowia publicznego – wymuszają ciągły wzrost nakładów na ochronę zdrowia. Choć to na tej kwestii koncentruje się na ogół uwaga opinii publicznej, wzrost wydatków publicznych na ten cel poprzedzać i warunkować powinna eliminacja systemowego chaosu i dezorganizacji, które obecnie dotyczą zwłaszcza opieki szpitalnej. Prowokują one nieefektywność i marnotrawstwo na dużą skalę.

Zmiana tego stanu rzeczy wymaga modyfikacji piramidy świadczeń. Oznacza po pierwsze przeniesienie maksymalnej części tych realizowanych przez pomoc ambulatoryjną na poziom podstawowej opieki zdrowotnej, a po drugie przesunięcie maksymalnego zakresu świadczeń z opieki szpitalnej na ambulatoryjną, co z kolei powiązane powinno zostać z racjonalną restrukturyzacją szpitali.

Przesuwanie w dół systemu tych świadczeń, które nie muszą być realizowane na wyższych jego szczeblach, wiąże się z upowszechnieniem opieki koordynowanej. Pierwsze kroki w tym kierunku zostały już poczynione. W ramach wdrażanego od jesieni 2022 r. tzw. drugiego etapu reformy POZ¹¹⁰⁹ lekarze pierwszego kontaktu mogą włączyć się do programu opieki nad chorymi na najpowszechniejsze przewlekłe choroby: cukrzycę, choroby układu krążenia, układu oddechowego i tarczycy. Lekarz rodzinny obowiązany jest udzielać pacjentom kompleksowych porad obejmujących sporządzenie planu leczenia i aspekty edukacyjne, w tym poradę dietetyka. Co ważniejsze, może zlecać badania diagnostyczne i przeprowadzać konsultacje ze specjalistami. Rozliczenie świadczeń następuje nie na standardowych w przypadku POZ zasadach stawki kapitacyjnej, czyli miesięcznego ryczałtu za każdego pacjenta przypisanego do danego lekarza, lecz na podstawie budżetu powierzonego pozwalającego na sfinansowanie każdego badania i konsultacji z osobna. Aby zachęcić lekarzy POZ do oferowania opieki koordynowanej, przychodniom osiągającym określone poziomy wykonania zaoferowano finansowanie w postaci dodatków motywacyjnych.

Dalszemu rozwojowi opieki koordynowanej sprzyjałaby bieżąca analiza zdobywanych doświadczeń i wprowadzanie wynikających z nich korekt (np. zwiększenie wysokości dodatków motywacyjnych dla tych przychodni, które wykazują mniejsze zainteresowanie udziałem niż inne), a także odpowiednie szkolenia lekarzy i kampanie informacyjne skierowane do pacjentów. Gdy natomiast uda się już model ten skutecznie wdrożyć w przypadku pierwszej grupy chorób, łatwiej będzie rozszerzać go na kolejne, w oparciu o zebrane doświadczenia i w uzgodnieniu ze środowiskiem lekarzy POZ.

Przenosząc część pacjentów na najniższy szczebel systemu, odciąża się opiekę ambulatoryjną, tworząc podstawowe warunki dla zwiększenia jej dostępności. Wzmocnieniu tego trendu służyłoby wprowadzenie odpłatności za nieodbyte wizyty u specjalistów, co możliwe stanie się w momencie wdrożenia funkcjonalności e-rejestracji pozwalającej na kilkukrotne przypomnienie pacjentowi o zbliżającym się terminie wizyty i jej odwołanie przy pomocy IKP lub SMS. Ten prosty mechanizm powinien znacznie poprawić efektywność wykorzystania zasobów ochrony zdrowia.

Łatwo ograniczyć też można opóźnienia w opisie badań diagnostycznych. W wielu przypadkach oczekiwanie na realizację tego etapu przez innego specjalistę nie jest niezbędne, ponieważ kierujący pacjenta na badania sam – lub przy wsparciu rozwijających się rozwiązań technologicznych opartych na sztucznej inteligencji – może prawidłowo zinterpretować wynik badania. Wypracowanie przez środowisko medyczne standardów konsultacji w przypadku wątpliwości co do sposobu interpretacji badań oraz zakomunikowanie tych standardów lekarzom specjalistom

stanowiłoby relatywnie szybki i efektywny sposób przezwyciężenia jednej z najważniejszych obecnie barier w dostępie do ambulatoryjnej opieki zdrowotnej.

Dla prawidłowego kształtu piramidy świadczeń znaczenie absolutnie pierwszoplanowe ma ich rzetelna wycena, finansowo promująca szybsze, tańsze i bardziej nowoczesne procedury oraz niezwłocznie realizowaną diagnostykę. Wspierałaby ona proces przenoszenia punktu ciężkości z opieki całodobowej na ambulatoryjną, motywując do rozwoju oferty ze swojej natury tańszych procedur.

Spełniająca te warunki cena świadczeń musi obejmować koszty inwestycji pozwalających na poszerzenie bazy sprzętu diagnostycznego, a także koszty wynagrodzenia całego personelu, w tym pomocniczego, niezbędnego do prawidłowego wykonania danej procedury. Uwzględniać też powinna bodźce finansowe premiujące lecznice w mniejszych ośrodkach. Korzystnym skutkiem ubocznym takiego rozwiązania byłoby zwiększenie atrakcyjności tych placówek jako miejsca pracy, co przeciwdziałałoby częstej obecnie niechęci zwłaszcza młodych lekarzy specjalistów do podejmowania tam pracy. Rozwiązanie takie tworzyłoby bardziej racjonalne zachęty niż obowiązujące od początku roku 2023 dodatki – w wysokości 16% minimalnego wynagrodzenia – dla rezydentów odbywających staż specjalizacyjny „w innym powiecie niż powiat, w którym znajduje się miejsce wykonywania pracy wskazane w umowie o pracę na szkolenie specjalizacyjne”¹¹¹⁰.

Urealnienie wyceny świadczeń nie jest możliwe bez usunięcia kadrowych i kompetencyjnych braków Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji, powołanej do realizacji tego zadania. Przy wyższych nakładach, nawiązaniu współpracy z wiodącymi ośrodkami zagranicznymi, bardziej rygorystycznych mechanizmach rozliczania jej ekspertów z wyników ich pracy, szerszych możliwościach rozwoju zawodowego oraz wprowadzeniu rozwiązań technologicznych pozwalających na aktualizację wycen i gwarantujących spójność czynników branych w tym zakresie pod uwagę można byłoby zbudować większy, bardziej kompetentny zespół ekspercki.

Reforma systemu opieki szpitalnej obejmować powinna szereg działań komplementarnych względem przeniesienia możliwie dużej części świadczeń na poziom opieki ambulatoryjnej i zdecydowanej poprawy jakości wycen świadczeń. Jedno z nich stanowi przygotowanie szczegółowych map potrzeb (i świadczeń) zdrowotnych, uwzględniających rzeczywiste zmiany demograficzne i zdrowotne oraz potrzebę zapewnienia prawdziwej referencyjności placówek, czyli określenia klarownego podziału kompetencji pomiędzy te mniej i bardziej wyspecjalizowane, z ustaleniem rodzajów świadczeń wykonywanych w każdej z nich i zasad współpracy między nimi.

Mapy powinny podążać logiką opieki koordynowanej w poszczególnych grupach chorób, jak to już ma miejsce w przypadku sieci onkologicznej, uwzględniając

konieczność synchronizacji diagnostyki, leczenia ambulatoryjnego i rehabilitacji, ponieważ wszystkie te ogniwa muszą współgrać, aby można było zminimalizować liczbę hospitalizacji. Duże znaczenie ma prawidłowe określenie struktury mniej wyspecjalizowanych placówek szpitalnych (poniżej najwyższego szczebla referencyjności), zakres dostępnych w nich procedur specjalistycznych i intensywnej terapii, a także rozgraniczenie świadczeń szpitalnych od procedur ambulatoryjnych. Postulować należy, by kierowano się wytyczną zastępowania drogich oddziałów o wąskich specjalizacjach tańszymi, wieloprofilowymi, pozwalającymi na elastyczniejsze gospodarowanie ludźmi i sprzętem.

W procesie tworzenia map potrzeb zdrowotnych dużą rolę odgrywa wdrożenie właściwych rozwiązań technologicznych. Aby mapy te mogły być na bieżąco weryfikowane i modyfikowane, musiałyby zostać powiązane z systemami informacyjnymi generującymi dane na temat zasobów poszczególnych szpitali i sposobu ich wykorzystania. Zadanie to powierzone mogłoby zostać podległemu rządowi Centrum e-Zdrowia, zwłaszcza jeśli współpracowałoby ono z sektorem medtech oraz środowiskiem medycznym.

Kolejnym warunkiem reformy ochrony zdrowia, po przebudowie piramidy świadczeń i fundamentów ich wycen oraz stworzeniu precyzyjnych map potrzeb i świadczeń, jest ustalenie czytelnego – transparentnego, a jednocześnie nieuniknionego – procesu przekształcenia zbędnych oddziałów szpitalnych w inne, np. opieki długoterminowej, opieki paliatywnej lub rehabilitacji, a także w placówki realizujące procedury ambulatoryjne. Proces ten połączony powinien zostać z oddłużeniem lecznic samorządowych z budżetu państwa.

Urealnienie wycen otwierałoby drogę do przywrócenia odpowiedzialności organów założycielskich za wynik finansowy podległych im placówek, stanowiąc tym samym silny bodziec do poprawy gospodarowania posiadanymi zasobami, jak również warunek wstępny prawidłowego oddziaływania wskaźników jakości w ochronie zdrowia na sposób zarządzania poszczególnymi podmiotami leczniczymi. Na skutek tych zmian możliwe byłoby stworzenie publicznie dostępnych rankingów placówek i ich oddziałów. Pnące się w górę powinny być nagradzane zwiększonym finansowaniem, a ich dyrekcje – wsparciem rozwoju zawodowego, zwłaszcza stypendiami NFZ finansującymi krajowe i zagraniczne kursy dla menedżerów ochrony zdrowia. Z kolei te w grupie oddziałów szpitalnych danej specjalności będących najniżej w rankingu poddane powinny zostać kompleksowemu audytowi realizowanemu przez NFZ, najlepiej przy udziale zagranicznych ekspertów, aby zwiększyć profesjonalizm i obiektywizm oceny. Niewdrożenie rekomendacji wynikających z audytu skutkowałoby przekierowaniem środków publicznych do pobliskich ośrodków zaspokajających te

same potrzeby zdrowotne, co wymuszałyby likwidację lub modyfikację profilu placówki niepoddającej się zmianom.

Wyjątek od konieczności przejścia audytu realizowanego przez płatnika powinien dotyczyć sytuacji, kiedy kwalifikujący się do niego podmiot leczniczy przechodzi proces akredytacji lub posiada uzyskany w jej wyniku certyfikat. Aby proces certyfikacji mógł w pełni zrealizować swoje cele, Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, od ćwierćwiecza pełniące rolę instytucji certyfikującej, powinno zostać wzmocnione kadrowo i finansowo, na zasadach wymuszających jego umiędzynarodowienie i wprowadzenie jasnych zasad rozliczalności za wyniki.

Kontrowersyjną kwestię związaną z jakością w ochronie zdrowia, zwłaszcza w opiece szpitalnej, stanowi też to, na ile ocena tej jakości powinna uwzględniać opinie pacjentów. Wątpliwości biorą się stąd, że ankietowanie zawsze jest w tym przypadku subiektywne i oparte na bardzo wąskich doświadczeniach, a zatem niemiarodajne. Naturalnie też udane leczenie poprawia nastawienie do placówki, w której miało ono miejsce, a nieudane je pogarsza. O ile jednak powody te rzeczywiście wykluczają szeroki zakres aspektów leczenia, których pacjenci nie mogą prawidłowo ocenić, w jednym – oceny komunikatywności i kultury personelu medycznego – nic nie zastąpi ich opinii.

Systematyczne ankietowanie pod tym kątem przyczyniałoby się do eliminacji jednego z ważniejszych czynników psychologicznych obniżających zaufanie do ochrony zdrowia: wciąż często pokutującego wśród personelu medycznego założenia, że pacjent powinien uzyskać leczenie, a nie wyjaśnienie swojego stanu zdrowia w sposób niezwiększający stresu wywołanego stanem chorobowym. Ankietowanie za pomocą aplikacji internetowej i wprowadzenie bodźców finansowych dla lecznic, zależnych od wyników tych ankiet, pozwoliłoby zmniejszyć skalę tego problemu. Aby proces ten przyspieszyć, lekarze i pielęgniarki powinni przechodzić szkolenia z zakresu tzw. kompetencji miękkich, a obejmujące te aspekty praktyczne kursy należałoby wprowadzić do kształcenia poprzedzającego dopuszczenie do każdego z zawodów medycznych.

Pacjenci doceniają nowe rozwiązania technologiczne. Dla ich dalszego rozwoju niezbędne jest zapewnienie interoperacyjności systemów informatycznych, w których poszczególne placówki przechowują i przetwarzają dokumentację medyczną. Bariereą stanowi przy tym nie sama technologia, lecz finanse, ponieważ niezbędne modyfikacje wymagają zmian w oprogramowaniu z reguły dostarczonym przez firmy prywatne. Aby przeciwdziałać nadużywaniu przewagi wynikającej z uzależnienia danej placówki od jednego dostawcy technologii, należy postulować ustawowe zobowiązanie tych dostawców do umożliwienia migracji danych do systemu

przetwarzania dokumentacji medycznej oferowanego przez Centrum e-Zdrowia. System ten z kolei powinien stanowić nieodpłatne, rozbudowane rozwiązanie pozwalające na bezpieczne przechowywanie dokumentacji medycznej w chmurze nadzorowanej przez władze publiczne. Dałoby to placówkom wybór sposobu przechowywania danych, natomiast na komercyjnych dostawcach technologii wywarłoby silną presję konkurencyjną.

O ile już teraz NFZ pozyskuje od podmiotów leczniczych olbrzymią ilość różnego rodzaju informacji o udzielanych świadczeniach, o tyle wciąż brakuje rozwiązań pozwalających analizować je pod kątem efektywności wykorzystania posiadanych zasobów. Aby dostrzec skalę oszczędności, jakie rozwiązania te mogłyby przynieść, wystarczy wiedzieć, że jedynie w wyniku wprowadzenia optymalizacji gospodarki magazynowej możliwe jest wygenerowanie przez pojedynczy szpital więcej niż 100 tys. zł oszczędności rocznie. Upowszechnienie tego rodzaju rozwiązań prowadziłoby do zmian pozwalających co roku zaoszczędzić w skali kraju co najmniej kilkaset milionów złotych.

Narzędzia informatyczne otwierają też drogę do dalszej automatyzacji raportowania realizacji świadczeń, a także do poszerzenia celów, na które wykorzystywane są dane. Od ponad pół wieku Amerykańskie Towarzystwo Medyczne rozwija system kodów (*Current Procedural Terminology*) służących do precyzyjnego raportowania procedur wykonanych przez poszczególnych pracowników medycznych. Dzięki najnowszym rozwiązaniom technologicznym możliwe jest zautomatyzowanie i przyspieszenie tego procesu, co pozwala na dokonanie precyzyjnych wyliczeń liczby usług realizowanych na poziomie całej placówki, jej poszczególnych oddziałów, a także pojedynczych pracowników. To z kolei otwiera drogę do lepszego ich rozliczania i stopniowego wprowadzania motywacyjnego systemu wynagradzania zależnego od liczby zrealizowanych świadczeń.

Rozwój publicznego systemu informatycznego opartego na technologii chmurowej obliczeniowej, z jednej strony przechowującego dokumentację medyczną, a z drugiej dane na temat świadczeń i zasobów poszczególnych podmiotów leczniczych, wymaga dużych nakładów finansowych. Niezbędne są one także do rozwoju rozwiązań *back-office* umożliwiających usprawnienie zarządzania poszczególnymi placówkami i całą służbą zdrowia, a także aplikacji *front-office* udostępniających pacjentom nowe funkcjonalności poprawiające kompleksowość opieki. Odpowiednio duże środki na ten cel – 1 mld euro – przewidziano w Krajowym Planie Odbudowy¹¹¹. Zablockowanie możliwości ich wczesnej wypłaty zmniejsza jednak szanse na pełne wykorzystanie związanego z nimi potencjału poprawy efektywności ochrony zdrowia.

Zaplecze informatyczne Centrum e-Zdrowia wymaga nie tylko większego finansowania, ale też silniejszego powiązania z bardzo szybko rozwijającym się krajowym i międzynarodowym środowiskiem medtech. Pozwoliłoby to temu głównemu krajowemu ośrodkowi informatyzacji opieki zdrowotnej realizować wdrożenia oparte na najlepszych wzorcach. Projekty tworzone przez programistów Centrum e-Zdrowia powinny być uzupełniane działaniami firm prywatnych, realizowanymi w ramach programu GovTech przy stałej współpracy ze środowiskiem medycznym.

Urealnienie wycen świadczeń zdrowotnych, stworzenie map potrzeb i świadczeń, rozwój opieki koordynowanej odciążającej z jednej strony ambulatoria, a z drugiej szpitale, idąca z tym w parze realna restrukturyzacja szpitalnictwa, a także poprawa bodźców zarządczych i usprawnienie obiegu informacji wymuszałyby lepszą organizację poszczególnych lecznic, zmniejszając frustracje ich pracowników. Ma to znaczenie dla przeciwdziałania problemom kadrowym w ochronie zdrowia, ponieważ poczucie pracy w nieracjonalnie zorganizowanym systemie odgrywa obecnie istotną rolę przy decyzjach o wyjeździe za granicę. Bodźce do pozostania w kraju i do przyjazdu do Polski osób spoza UE wymagają jednak dalszego wzmocnienia.

W tym celu w pierwszej kolejności należałoby postulować rezygnację z dopuszczalności prowadzenia studiów lekarskich i pielęgniarских w języku obcym, odpowiednio powiększając te limity na kierunkach w języku polskim. Towarzyszyć temu powinno większe umiędzynarodowienie tych ostatnich, aby zmianą mającą przeciwdziałać emigracji nie zmniejszyć atrakcyjności nauczania i by wspierać poprawę jakości badań naukowych, czego warunkiem stanowi współpraca z wiodącymi ośrodkami zagranicznymi. To z kolei wymagałoby dodatkowego rządowego wsparcia finansowego uczelni medycznych wprowadzających do programów studiów przedmioty do wyboru prowadzone przez zagranicznych wykładowców z ośrodków będących na odpowiednio wysokim poziomie (do ustalenia ich listy służyłyby międzynarodowe rankingi szkół medycznych) oraz rozwijające system wymiany studenckiej z tymi ośrodkami. Aby współpraca dydaktyczna nie stanowiła bodźca do odpływu polskich kadr do zagranicznych uczelni, konieczne byłoby rozwinięcie programów medycznych agencji rządowych powołanych do wspierania badań naukowych: NCN oraz NCBR.

Emigracji lekarzy przeciwdziałałaby też waloryzacja bonu patriotycznego, którego wartość nie uległa zwiększeniu od roku 2018, kiedy został on wprowadzony. Oprócz skierowanego wyłącznie do studentów kierunków płatnych kredytu na studia pokrywającego koszt opłat, na stacjonarnych kierunkach kształcących personel medyczny (czyli nie tylko na kierunkach lekarskich) również należałoby udostępnić program pożyczek studenckich ulegających umorzeniu w całości w przypadku

ukończenia ich przez kredytobiorcę oraz przepracowania co najmniej dziesięciu z kolejnych dwunastu lat po studiach w podmiocie leczniczym udzielającym świadczeń na terytorium Polski. Rozwiązanie takie byłoby rozszerzeniem wprowadzonego już programu pożyczkowego, obecnie jednak skierowanego wyłącznie do studentów kierunków płatnych i mającego pokryć tylko koszty czesnego.

Jak pokazują badania, jeden z najważniejszych czynników sprzyjających emigracji personelu medycznego stanowi agresja ze strony pacjentów, która nie ma miejsca w cywilizacyjnie bardziej rozwiniętych krajach. Aby temu przeciwdziałać, w ostatnich latach ochroną prawną-karną przysługującą funkcjonariuszom publicznym najpierw objęci zostali lekarze, pielęgniarki i ratownicy medyczni¹¹¹², a następnie farmaceuci i technicy farmaceutyczni¹¹¹³. Oznacza to, że za ich znieważenie grozi rok, za naruszenie nietykalności cielesnej trzy lata, a za czynną napaść nawet dziesięć lat więzienia.

Jednak, choć do mediów przedostają się informacje o kolejnych skandalicznych wybrykach pijanych pacjentów, władze nie inicjują kampanii mających uczulić społeczeństwo na szkodliwość i niedopuszczalność tego rodzaju postaw. Nie nagłaśniają przypadków postępowań karnych, a co gorsza – z reguły takich postępowań w ogóle nie prowadzą. Aby przeciwdziałać negatywnym konsekwencjom tej opieślności, postulować należy zarówno dużo bardziej zdecydowane podejście organów ścigania do egzekwowania obowiązujących przepisów, jak i realizację nagłaśniających je kampanii medialnych.

Wszystkie stworzone w ostatnich latach tryby dostępu do zawodów medycznych osób spoza UE są rozwiązaniami niesatysfakcjonującymi dla przyjezdnych, niedającymi im niezbędnego wsparcia i rodzącymi ryzyko dla pacjentów. Dużo lepszym rozwiązaniem byłby program imigracyjny oparty na założeniach omówionych w rozdziale 5. Jego koordynacja należałaby do centrum pozyskiwania kadr medycznych. Obsługiwałoby ono internetowe kanały komunikacyjne w języku angielskim i językach używanych tam, skąd przede wszystkim mogą pochodzić osoby zainteresowane przyjazdem do Polski. Kanały te powiązane powinny zostać ze stroną internetową dostępną w tych językach, zawierającą komplet informacji na temat programu przyjazdów i wymogów dotyczących uczestnictwa w nim.

Potencjalnie nim zainteresowani przekazywaliby centrum szczegółowe informacje na temat swojego wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz znajomości języka polskiego. Na tej podstawie właściwe zespoły ekspertów wskazanych wspólnie przez Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego, Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych, właściwych konsultantów krajowych, Konferencję Rektorów Akademickich Uczelni Medycznych oraz Naczelną Radę Lekarską powinny decydować o szczegółach wymaganego uzupełnienia kompetencji każdego

lekarza, pielęgniarki lub ratownika medycznego zainteresowanego przyjazdem do Polski. Prowadziłoby to do wypracowania zindywidualizowanego programu doszkalania zawodowego, obejmującego uzupełnienie ewentualnych braków w kształceniu przedspecjalizacyjnym (co warunkuje nostryfikację dyplomu) lub w stażu specjalizacyjnym, ze wskazaniem podmiotu odpowiedzialnego za realizację tego procesu. W ramach programu centrum pozyskiwania kadr zapewniłoby wsparcie nauki języka polskiego. Przyjezdni uzyskiwaliby bon imigracyjny rozliczany na zasadach zbliżonych do bonu patriotycznego, lecz o wyraźnie wyższej wysokości. Po przyjeździe mieliby obowiązek uzupełnić kwalifikacje w zakresie i na zasadach wcześniej określonych indywidualnie przez centrum pozyskiwania kadr medycznych, a następnie byliby zatrudnieni przez podmiot leczniczy uczestniczący w programie.

Dla satysfakcji z pracy – a tym samym dla osłabienia bodźców do emigracji i zwiększenia liczby białego personelu spoza UE wybierającego przyjazd do Polski – ważna jest również oferta rozwoju zawodowego. Lukę w tym zakresie najlepiej obrazują statystyki, według których wciąż około dwie trzecie pielęgniarek ma jedynie wykształcenie średnie, a stopniowa redukcja tego odsetka wynika tylko z faktu, że na podstawie ustawy uchwalonej w roku 2011 prawo wykonywania zawodu uzyskać można wyłącznie po ukończeniu co najmniej studiów wyższych pierwszego stopnia¹¹¹⁴. Ustawą z roku 2019¹¹¹⁵ przyznano co prawda pielęgniarkom i położnym płatny sześciodniowy urlop szkoleniowy oraz umożliwiono tworzenie studiów pielęgniarskich i położniczych również w formie niestacjonarnej. Jednak w ciągu sześciu dni w roku nie sposób podnieść swoich kwalifikacji, a pielęgniarki studiujące niestacjonarnie – inaczej niż studenci na kierunkach lekarskich – nie mogą liczyć na państwowe wsparcie finansowe. O ile rozwiązaniem drugiego z tych problemów mógłby być program pożyczek studenckich, o którym mowa była wcześniej, przewyciężenie pierwszego wymaga przede wszystkim unowocześnienia programów kształcenia podyplomowego, co powinno towarzyszyć połączeniu Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego z Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych. Zwiększenie oferty dostępnych programów podyplomowych wymaga też ich wyraźnie wyższego niż obecnie dotowania, a także wprowadzenia systemu dodatków do wynagrodzenia dla osób korzystających z powstałej w ten sposób możliwości rozwoju zawodowego.

W parze z uzupełnianiem braków kadrowych w głównych zawodach medycznych powinno iść wyraźne zwiększenie liczby personelu pomocniczego. Obecnie zmiany w tym zakresie postępują bardzo powoli, mimo że wykształcenie opiekunów czy asystentów medycznych jest dużo szybsze i tańsze niż pielęgniarek. Przygotowanie osób mogących wykonywać czynności niewymagające specjalistycznej wiedzy lekarskiej

pozwalaloby lekarzom skoncentrowac sie na procesie leczenia, czyli przyczynialoby sie do maksymalizacji ich wydajnosci. Dzialania wykonywane przez personel slabiej wyksztalcony (i pobierajacy nizsze wynagrodzenie) nie zabieraloby – jak to ma miejsce obecnie – czasu temu o wyzszych kwalifikacjach.

Aby poszerzyc baze personelu pomocniczego, niezbedne bylyby ustalenie – we wspolpracy z ekspertami z państw, gdzie odgrywa on istotna role praktyczna – odpowiedniej formuly dla zawodu asystenta medycznego. Konieczne bylyby tez poniesienie nakladow finansowych na budowe adekwatnej bazy ksztalcenia w tym i innych medycznych zawodach pomocniczych. Dostosowania te prowadzilyby do szybkiego ograniczenia konsekwencji niedoborow kadrowych wzrod lekarzy i pielęgniarek.

Reforma ochrony zdrowia, zwlaszcza szpitalnictwa, niezbedna jest rowniez do poprawy dzialania polityki lekowej, poniewaz im wieceza czesc nakladow publicznych na ochronę zdrowia pochłaniaja szpitale, tym mniejsza pozostaje do wykorzystania na inne aspekty polityki zdrowotnej, w tym na refundacje lekow.

Prawidlowe dzialanie rynku lekow wymaga zreformowania Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej. Wazna kwestie stanowi jej pionizacja, ktora doprowadzilaby do ujednoczenia sposobu rozumienia przez inspektorow z poszczegolnych czesci kraju egzekwowanych przez nich przepisow. Wzmocnieniu tego efektu sluzilyby rezygnacja z dwuinstancyjnosci postepowan administracyjnych prowadzonych przez te Inspekcje. Konsekwencja tego staloby sie pelne polaczenie obecnie odrębnymi – podzielonymi miedzy centralę i inspektoraty wojewodzkie – struktur. Wszystkie decyzje wydawane bylyby w imieniu Glownego Inspektora Farmaceutycznego, a skargi na nie kierowane bezposrednio do sadu administracyjnego.

Zmiany te przyspieszilyby rozpatrywanie spraw przez PIF i pozwolilyby racjonalniej gospodarowac zasobami ludzkimi. Jednak same w sobie nie poprawilyby znacznie skutecznosci egzekwowania obowiazkow na rynku farmaceutycznym. Do tego niezbedne bylyby zatrudnienie wiecez liczby inspektorow oraz wyraźna poprawa ich wynagrodzen, czyli zwiekszenie nakladow na te instytucje. Dodatkowy strumien srodkow pochodzi moglyby z przewidzianej projektem legislacyjnym z konca roku 2022 opłaty rocznej¹¹⁶, ktora jednak objac powinna nie tylko apteki, ale rowniez placowki pozaapteczne prowadzace obrót lekami. Dzieki temu jej cięzar finansowy zostalby bardziej rownomiernie rozlozony na punkty sprzedazy lekow bez recepty, przeciwdzialajac wypaczaniu struktury rynku.

Rozwój internetowych kanalow sprzedazy produktow leczniczych, choc rodzi wiele nowych zagrozen dla zasad obowiazujacych na rynku farmaceutycznym, zmniejsza tez antykonkurencyjne konsekwencje tzw. reguly 1% oraz ustawy „Apteka dla Aptekarza”, poniewaz obydwie wiazu sie w nierozdzielny sposob z aptekami

stacjonarnymi. Zmniejsza to zdecydowanie praktyczną potrzebę modyfikacji tych reguł, które – oprócz negatywnych – mają też pozytywne konsekwencje: nie tylko zwiększają opłacalność tworzenia aptek na słabiej zaludnionych terenach, ale też przeciwdziałają nadmiernemu obniżaniu cen leków sprzedawanych bez recepty, a przez to ograniczają nieco ich konsumpcję.

Odrębne zagadnienie od rozwoju rynku e-aptek stanowi nasilanie się procedury oferowania e-recept i e-zwolnień przez firmy działające poza systemem placówek wykonujących rzeczywistą działalność leczniczą, realizujące zamówienia pacjentów wyłącznie na podstawie internetowego formularza zgłoszeniowego, bez poprzedzenia wystawienia recepty lub zwolnienia lekarskiego rzeczywistą poradą. Choć niektórzy próbują bronić tego rodzaju praktyk argumentacją, według której zmniejsza ona obciążenie innych lekarzy, w istocie jednak przede wszystkim tworzy zagrożenia dla pacjentów. Ponieważ czyni leki dostępnymi bez niezbędnej konsultacji lekarskiej, powoduje, że recepta staje się fikcją, fasadą tego, czym powinna być. Tego rodzaju działalność tworzy patologię, której nie można przeciwdziałać inaczej niż tylko przez wprowadzenie jej całkowitego zakazu.

Wszystkie opisane korekty polityki państwa względem podmiotów leczniczych oraz rynku leków uzupełnić należy dużo szerszym niż obecnie zakresem kampanii zdrowotnych i profilaktycznych. Potrzeby są tu olbrzymie, natomiast zakres podejmowanych przez państwo działań minimalny.

Jak w roku 2021 zauważyli eksperci związani z NIZP-PZH, „istotnym elementem przedwcześnie umieralności jest umieralność z powodu przyczyn możliwych do uniknięcia, które można skutecznie leczyć albo można im skutecznie zapobiegać. [...] Umieralność z powodu tych przyczyn, którym można zapobiegać jest znacznie wyższa [...] niż umieralność z powodu przyczyn, które można skutecznie leczyć, co pokazuje słabą stronę dotychczasowej polityki zdrowotnej”¹¹¹⁷. Polska pod tym względem wypada blado na tle innych cywilizacyjnie rozwiniętych krajów. Dane UE wskazują na przykład, że w roku 2020 wskaźnik zgonów z powodu chorób, którym można zapobiec, wyniósł w Polsce 275 na 100 tys. osób¹¹¹⁸. Dla porównania w Holandii takich przypadków było 141 na 100 tys. osób, a w Szwecji – 123. W tym samym roku liczba zgonów z przyczyn możliwych do wyleczenia wyniosła w Polsce 144 na 100 tys. osób, w Holandii – 59, a w Szwecji – 62¹¹¹⁹.

Dużo częściej niż w krajach europejskich, w których rozumie się znaczenie prewencji zdrowotnej, umieramy więc na choroby, których można uniknąć i które można leczyć. Rosnący wpływ na zapadalność na nie ma również rozprzestrzeniająca się plaga otyłości. Warto w tym kontekście raz jeszcze wrócić do zacytowanego przed chwilą raportu NIZP-PZH: „nadwaga stanowi w naszym kraju jeden

z najpoważniejszych problemów zdrowotnych związanych ze stylem życia. [...] W odniesieniu do umieralności jest ona piątym z najważniejszych czynników ryzyka, odpowiedzialnym za 14,2% zgonów (13,1% mężczyzn i 15,3% kobiet). Odsetek ten systematycznie rośnie od 2011 roku¹¹²⁰.

Z kolei wpływ na nadwagę ma niska aktywność fizyczna Polaków. Zrealizowane w roku 2015 badanie wskazywało, że w przeanalizowanych na jego potrzeby dwudziestu ośmiu państwach europejskich średni odsetek mieszkańców o prawidłowej dawce ruchu „wyniósł 30%. Najwyższy odsetek osób prawidłowo aktywnych fizycznie był w Islandii, Norwegii i Danii. W tych krajach wynosił on 55–65%. W Finlandii, Szwecji, Austrii i Niemczech wahał się od 45% do 55%. Polska z 18% znalazła się razem z Grecją na 24. miejscu. Gorsze wskaźniki stwierdzono tylko w Bułgarii i Rumunii¹¹²¹. Okres izolacji podczas pandemii trend ten jedynie umocnił, pogłębiając dług zdrowotny Polaków. Jesteśmy społeczeństwem, które ulega złym nawykom, zapadając w konsekwencji na możliwe do uniknięcia choroby. To nie tylko obniża komfort życia i je skraca, ale też przyczynia się do wzrostu wydatków na ochronę zdrowia, gdy osoby cierpiące na komplikacje zdrowotne spowodowane nadwagą i brakiem ruchu zaczynają poszukiwać pomocy medycznej.

Polityka zdrowotna, zamiast przeciwdziałać temu trendowi, w istocie z nim współgra. Gdy kolejne miliardy złotych przeznaczane są co roku na finansowanie świadczeń szpitalnych, realizowanych w przypadkach chorób, którym można było zapobiec, na programy profilaktyczne NFZ planuje wydać w roku 2023 jedynie 419 mln zł, czyli 0,27% planowanych kosztów świadczeń opieki zdrowotnej¹¹²². Środki te są dalece niesatysfakcjonujące – pozwalają wyłącznie na bardzo efemeryczne przedsięwzięcia stanowiące zlepek drobnych inicjatyw, a nie na kompleksową profilaktykę.

Dużo szerszy charakter miał mieć uruchomiony w połowie roku 2021 program pilotażowy „Profilaktyka 40 PLUS” opierający się na zestawie badań przesiewowych dla osób w wieku 40–65 lat. Nadano mu jednak zbyt wąską formułę, aby mógł odnieść sukces. Nie uwzględniono aspektu interwencyjnego (do czego niezbędna byłaby wizyta lekarska następująca po otrzymaniu przez pacjenta wyników badań), który również musiałby wejść w zakres programu, aby mógł zaistnieć realny efekt profilaktyczny. Inaczej niż kilka lat temu postulowało środowisko lekarskie skupione w tzw. Porozumieniu Zielonogórskim, w „Profilaktyce 40 PLUS” nie przewidziano też sporządzenia planu postępowania zdrowotnego. Nie włączono edukatorów zdrowotnych, bez czego profilaktyka siłą rzeczy pozostaje bardzo fragmentaryczna. Dzięki temu program pochłania co prawda bardzo niewielki budżet (przez pierwsze pół roku NFZ wydał na niego jedynie 45,1 mln zł)¹¹²³, jednak bardzo niskie pozostają też jego prozdrowotne efekty. Aby to zmienić, konieczne byłoby dużo bardziej

kompleksowe podejście do profilaktyki, rozszerzenie programu badań przesiewowych o nowe grupy wiekowe, a także wpisanie go w opiekę koordynowaną i powiązanie z szeroką kampanią informacyjną.

Jeszcze ważniejszy niż działania profilaktyczne dla poszczególnych grup wiekowych byłby program skierowany do otyłych dorosłych oraz – zwłaszcza – rodziców dzieci cierpiących na otyłość, którego istotę powinno stanowić zapewnienie kompleksowej opieki zmierzającej do zmniejszenia masy ciała oraz opieki koordynowanej w sytuacji, kiedy doszło już do zmian chorobowych. Podobnie jak w przypadku innych programów profilaktycznych, skuteczność i tego zależałaby od właściwej kampanii informacyjnej. Jego potencjał jest jednak bardzo duży, o czym świadczy popularność strony diety.nfz.gov.pl oferującej nieodpłatne plany żywieniowe i zawierającej dodatkowe materiały informacyjne na temat dietoprofilaktyki i dietoterapii. Kilkaset tysięcy użytkowników tej strony pokazuje dobitnie, że Polacy są zainteresowani dostępem do informacji pozwalających zmniejszyć ryzyko otyłości. Aby zainteresowanie to mogło przekształcić się w szerokie korzyści zdrowotne, konieczne są bardziej kompleksowe działania Ministerstwa Zdrowia i NFZ.

⁹⁹² CBOS, *Sens życia – wczoraj i dziś*, 2017, nr 41, s. 5.

⁹⁹³ OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, *State of Health in the EU. Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2019*, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Bruksela 2019, s. 9.

⁹⁹⁴ OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, *State of Health in the EU. Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2021*, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Bruksela 2021, s. 9.

⁹⁹⁵ CBOS, *Opieka medyczna w czasie epidemii*, „Komunikat z Badań” 2020, nr 88, s. 6.

⁹⁹⁶ Dane Eurostat, *Health care expenditure by financing scheme*, Purchasing power standard (PPS) per inhabitant, [hlth_sha11_hf](#).

⁹⁹⁷ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 1532 ze zm.

⁹⁹⁸ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1773.

⁹⁹⁹ Dane OECD, *Health spending*.

¹⁰⁰⁰ Dane Eurostat, *Health care expenditure by financing scheme*, Government schemes and compulsory contributory health care financing schemes, [hlth_sha11_hf](#).

¹⁰⁰¹ Dane OECD, *Health spending*.

¹⁰⁰² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, Dz. U. z 2015 r. poz. 1400 ze zm.

¹⁰⁰³ Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

¹⁰⁰⁴ Ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1352.

¹⁰⁰⁵ Załącznik do ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych.

¹⁰⁰⁶ Naczelna Rada Lekarska, *Stanowisko nr 28/22/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie projektu ustawy zmieniającej ustawę o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych*, 15.04.2022.

¹⁰⁰⁷ NFZ, *Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2021 rok*, czerwiec 2022, s. 15, 16.

¹⁰⁰⁸ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 844.

¹⁰⁰⁹ Ustawa z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 1138.

¹⁰¹⁰ NIK, *Tworzenie map potrzeb zdrowotnych*, 2018.

¹⁰¹¹ Ustawa z dnia 22 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej.

¹⁰¹² Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych, *Porada pielęgniarska czy żart Ministra?*

¹⁰¹³ NIK, *Funkcjonowanie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej*, 2019.

¹⁰¹⁴ Uchwała SN z dnia 19 marca 2019 r., III CZP 80/18.

¹⁰¹⁵ NFZ, *Roczne sprawozdanie...*, 2022, s. 44.

¹⁰¹⁶ NFZ, *Plan Finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2023*, 2023.

¹⁰¹⁷ Naczelna Rada Lekarska, *Stanowisko Nr 115/21/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie projektu zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna*, 5.11.2021.

¹⁰¹⁸ Ustawa z dnia 26 maja 2022 r. o zmianie ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1352.

¹⁰¹⁹ NFZ, *Roczne sprawozdanie...*, 2022, s. 45.

¹⁰²⁰ NFZ, *Plan Finansowy...*, 2023.

¹⁰²¹ NFZ, *Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2019 rok*, czerwiec 2020, s. 105.; NFZ, *Plan Finansowy...*, 2023.

¹⁰²² Dane Ministerstwa Zdrowia, *Zadłużenie SPZOZ*.

¹⁰²³ Projekt ustawy o modernizacji i poprawie efektywności szpitalnictwa, 29.12.2021, nr z wykażu RCL UD321.

¹⁰²⁴ A. Porawski, J. Czajkowski, *Stan finansów JST*, Związek Miast Polskich, Poznań, 20.02.2020, s. 5–6.

¹⁰²⁵ Wyrok TK z dnia 20 listopada 2019 r., K 4/17.

¹⁰²⁶ Art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 633 ze zm.

¹⁰²⁷ Ustawa z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym, Dz. U. z 2020 r. poz. 1875 ze zm.

¹⁰²⁸ Rządowy projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta, 22.12.2022, druk nr 2898.

¹⁰²⁹ Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej, *Stanowisko Nr 88/21/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 20 sierpnia 2021 r. w sprawie projektu ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta*.

¹⁰³⁰ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta (nieopublikowana w Dz. U.).

¹⁰³¹ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw (nieopublikowana w Dz. U.).

¹⁰³² Ustawa z dnia 28 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz. U. z 2011 r. Nr 113, poz. 660.

¹⁰³³ Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1292.

¹⁰³⁴ Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 15 października 2021 r. w sprawie krajowego planu transformacji, Dz. Urz. Min. Zdr. z 2021 r. poz. 80.

¹⁰³⁵ Obwieszczenie Ministra Zdrowia z dnia 15 października 2021 r. w sprawie krajowego planu transformacji, Dz. Urz. Min. Zdr. z 2021 r. Nr 80, 18.10.2021, s. 32.

¹⁰³⁶ *Ibidem*.

¹⁰³⁷ NIK, *Zakup i wykorzystanie wysokospecjalistycznej aparatury medycznej w podmiotach leczniczych*, 2022.

¹⁰³⁸ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie programu pilotażowego kompleksowej opieki nad świadczeniobiorcami z niewydolnością serca, Dz. U. z 2019 r. poz. 353.

¹⁰³⁹ J. Nessler *et al.*, *Projekt programu kompleksowej opieki nad chorymi z niewydolnością serca (KONS)*, „Kardiologia Inwazyjna” 2018, nr 6, s. 10–17.

¹⁰⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 maja 2021 r. w sprawie programu pilotażowego opieki nad świadczeniobiorcą w ramach sieci kardiologicznej, Dz. U. z 2021 r. poz. 880 ze zm.

¹⁰⁴¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 4 listopada 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie programu pilotażowego opieki nad świadczeniobiorcą w ramach sieci kardiologicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 2293.

¹⁰⁴² Uchwała nr 247 Rady Ministrów z dnia 6 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pn. Narodowy Program Chorób Układu Krążenia na lata 2022–2032, M.P. z 2022 r., poz. 1265.

¹⁰⁴³ M. Gałązka-Sobotka (red.), *Schizofrenia – kluczowe aspekty organizacyjne i finansowe*, Instytut Zarządzania w Ochronie Zdrowia Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2019, s. 82.

¹⁰⁴⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie programu pilotażowego w centrach zdrowia psychicznego, t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2086 ze zm.

¹⁰⁴⁵ Ł. Szumowski, *Gdzie leży prawda o liczbie lekarzy w Polsce*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9.01.2020.

¹⁰⁴⁶ Dane OECD, *Doctors*.

¹⁰⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁸ Centrum E-Zdrowia, *Biuletyn Statystyczny Ministra Zdrowia 2022*, Warszawa 2022, s. 24.

¹⁰⁴⁹ K. Kowalska, *Zabraknie pielęgniarek i fizjoterapeutów*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2019.

¹⁰⁵⁰ Dane Eurostat, *Health graduates, Nurses, hlth_rs_grd*.

¹⁰⁵¹ Dane Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, *Liczba pielęgniarek i położnych zarejestrowanych i zatrudnionych*, 23.01.2023.

¹⁰⁵² *Ibidem*.

¹⁰⁵³ K. Antończak-Świder, A. Biernat, *Barometr Zawodów 2023*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, 2022, s. 23.

¹⁰⁵⁴ Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, *Biuletyn Statystyczny Ministerstwa Zdrowia 2019*, Warszawa 2019, s. 37; Centrum E-Zdrowia, *Biuletyn Statystyczny 2022*, 2022, s. 42.

¹⁰⁵⁵ Centrum E-Zdrowia, *Biuletyn Statystyczny...*, 2019, s. 60; Centrum E-Zdrowia, *Biuletyn Statystyczny...*, 2022, s. 67.

¹⁰⁵⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁷ Art. 41a ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1731 ze zm.

¹⁰⁵⁸ Art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1876 ze zm.

¹⁰⁵⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw, 2.09.2021, druk nr 1569, s. 8.

¹⁰⁶⁰ *Ibidem*, s. 9.

¹⁰⁶¹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 września 2018 r. w sprawie wysokości zasadniczego wynagrodzenia miesięcznego lekarzy i lekarzy dentystrów odbywających specjalizację w ramach rezydentury, Dz. U. z 2018 r. poz. 1737.

¹⁰⁶² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 lipca 2022 r. w sprawie wysokości zasadniczego wynagrodzenia miesięcznego lekarzy i lekarzy dentystrów odbywających specjalizację w ramach rezydentury, Dz. U. z 2022 r. poz. 1579.

¹⁰⁶³ Wprowadzony ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 1532 ze zm.

¹⁰⁶⁴ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie limitu przyjęć na kierunki lekarski i lekarsko-dentystyczny, Dz. U. z 2015 r. poz. 1119; oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie limitu przyjęć na studia na kierunkach lekarskim i lekarsko-dentystycznym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1655.

¹⁰⁶⁵ Art. 103a i n. ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce.

¹⁰⁶⁶ Rynek Zdrowia, *Co trzeci lekarz chce wyjechać z Polski. Już uczą się języków. Powodem wcale nie są wynagrodzenia*, 16.08.2022.

¹⁰⁶⁷ Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 1291 ze zm.

¹⁰⁶⁸ Dane OECD, *Remuneration of doctors, ratio to average wage*.

¹⁰⁶⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 sierpnia 2022 r. w sprawie limitu przyjęć na studia na kierunkach lekarskim i lekarsko-dentystycznym.

¹⁰⁷⁰ Art. 7 ust. 9 i 10 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

¹⁰⁷¹ Art. 61 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.

¹⁰⁷² Art. 7 ust. 2a pkt 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz art. 35a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2702 ze zm.

¹⁰⁷³ Art. 7 ust. 2a pkt 9 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.

¹⁰⁷⁴ Naczelna Izba Lekarska, *Zestawienie ilościowe wg rodzaju prawa wykonywania zawodu (PWZ)*, 30.04.2023.

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁷⁶ Art. 10 ust. 3 i n. ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1720 ze zm.

¹⁰⁷⁷ Ustawa z dnia 27 października 2022 r. o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 2705.

¹⁰⁷⁸ Art. 23a ust. 1 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, wprowadzony ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1555 ze zm.

¹⁰⁷⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z e-skierowaniem oraz listami oczekujących na udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej, Dz. U. z 2018 r. poz. 2429.

¹⁰⁸⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 czerwca 2022 r. w sprawie programu pilotażowego w zakresie elektronicznej rejestracji centralnej na wybrane świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1207 ze zm.

¹⁰⁸¹ Art. 56 ust. 4 ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia.

¹⁰⁸² Dane Eurostat, *Health care expenditure by function, Over-the-counter medicines*, [hlth_sha11_hc](#).

¹⁰⁸³ Dane Eurostat, *Health care expenditure by function, Prescribed medicines*, [hlth_sha11_hc](#).

¹⁰⁸⁴ Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 463 ze zm.

¹⁰⁸⁵ NFZ, *Roczne sprawozdanie...*, 2022, s. 56.

¹⁰⁸⁶ *Ibidem*, s. 45, 56.

¹⁰⁸⁷ Art. 126b ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2301 ze zm.

¹⁰⁸⁸ Wprowadzone ustawą z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne i niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 959.

¹⁰⁸⁹ Art. 126b ust. 5 ustawy – Prawo farmaceutyczne.

¹⁰⁹⁰ Art. 126c ustawy – Prawo farmaceutyczne.

¹⁰⁹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/62/UE z dnia 8 czerwca 2011 r. zmieniająca dyrektywę 2001/83/WE w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi – w zakresie zapobiegania wprowadzaniu sfałszowanych produktów leczniczych do legalnego łańcucha dystrybucji, Dz. Urz. UE L 174/74, 1.7.2011.

¹⁰⁹² Pismo Głównego Inspektora Farmaceutycznego do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25.11.2019, s. 2.

¹⁰⁹³ PMR Market Experts, *Dystrybucja na rynku farmaceutycznym w Polsce. Analiza rynku i prognozy rozwoju na lata 2022-2027*, 2022.

- ¹⁰⁹⁴ Główny Inspektorat Farmaceutyczny, *30-lecie Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej*, 27.10.2022.
- ¹⁰⁹⁵ NIK, *Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie Prawo farmaceutyczne*, 2016, s. 12.
- ¹⁰⁹⁶ NIK, *Rejestracja i zmiany porejestracyjne produktów leczniczych*, 2022, s. 13.
- ¹⁰⁹⁷ Obwieszczenie Ministra Zdrowia dnia 13 stycznia 2023 r. w sprawie wykazu produktów leczniczych, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych zagrożonych brakiem dostępności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Urz. Min. Zdr. z 2023 r. poz. 7.
- ¹⁰⁹⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz niektórych innych ustaw, 25.10.2022, nr z wykazu RCL UD442.
- ¹⁰⁹⁹ ZAPPA, *Apteki w Polsce. Raport*, 2019, s. 9.
- ¹¹⁰⁰ Art. 99 ust. 3 ustawy – Prawo farmaceutyczne.
- ¹¹⁰¹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne, Dz. U. z 2017 r. poz. 1015.
- ¹¹⁰² Np. wyroki NSA z dnia 4 lutego 2020 r., II GSK 3025/17, II GSK 3026/17, II GSK 3027/17, II GSK 3135/17 i II GSK 3291/17 oraz z dnia 24 lutego 2022 r., II GSK 384/20 i II GSK 477/20.
- ¹¹⁰³ Wyroki NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., II GSK 3573/17, II GSK 4336/17.
- ¹¹⁰⁴ Art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (nieopublikowana w Dz. U.).
- ¹¹⁰⁵ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1873.
- ¹¹⁰⁶ Art. 92 w zw. z art. 88 ust. 2 ustawy – Prawo farmaceutyczne.
- ¹¹⁰⁷ Art. 88 ust. 4 ustawy – Prawo farmaceutyczne.
- ¹¹⁰⁸ Mgr.farm, *W co drugiej aptece nie było farmaceuty. Wynik kontroli Inspekcji...*, 17.09.2019.
- ¹¹⁰⁹ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 września 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1965.
- ¹¹¹⁰ Art. 16j ust. 6 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty.
- ¹¹¹¹ KPO, czerwiec 2022, s. 289.
- ¹¹¹² Art. 44 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, art. 11 ust. 2 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej; art. 5 ust. 1 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym.
- ¹¹¹³ Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne oraz ustawy o zawodzie farmaceuty, Dz. U. z 2022 r. poz. 1344.
- ¹¹¹⁴ Dane Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych, *Wykształcenie pielęgniarek*.
- ¹¹¹⁵ Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej, Dz. U. z 2019 r. poz. 1490.
- ¹¹¹⁶ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo farmaceutyczne.
- ¹¹¹⁷ B. Wojtyniak, P. Goryński (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2020, s. 20.
- ¹¹¹⁸ Dane Eurostat, *Standardised preventable and treatable mortality, hlth_cd_apr*.
- ¹¹¹⁹ *Ibidem*.
- ¹¹²⁰ B. Wojtyniak, P. Goryński (red.), *Sytuacja zdrowotna...*, 2021, s. 464.
- ¹¹²¹ W. Drygas, M. Gajewska, T. Zdrojewski (red.), *Niedostateczny poziom aktywności fizycznej w Polsce jako zagrożenie i wyzwanie dla zdrowia publicznego*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2021, s. 25.
- ¹¹²² NFZ, *Plan Finansowy...*, 2023.
- ¹¹²³ NFZ, *Roczne sprawozdanie...*, 2022, s. 72.

Rozdział 8

Wymiar sprawiedliwości: inwazja „prawo-niezależnych”

Obrońcy ludu i nowa elita IV RP

Żaden z ważnych obszarów działania państwa nie został po roku 2015 poddany tak dużej presji politycznej jak wymiar sprawiedliwości. Wiele osób to wyczuwa, ale mniej rozumie, co się z tym wiąże. Zaczniemy więc od tego, że presja ta stanowi podręcznikowy przykład populizmu w działaniu. Populizm przeciwstawia dobro ludu interesom wyzyskującej go elity. Postępując według odwiecznej zasady „dziel i rządź”, populiści zmierzają do podburzenia części społeczeństwa, której powodzi się gorzej, przeciwko tej, której bardziej się w życiu poszczęściło, aby łatwiej kontrolować jednych i drugich. Nie chodzi im jednak o to, by w społeczeństwie było więcej osób osiągających sukces. Zależy im na zastąpieniu elity wcześniej powstającej oddolnie tą narzuconą odgórnie. Kluczem do niej nie jest z zasady wiedza ani inne przymioty w normalnych warunkach decydujące o uzyskaniu wysokiego statusu społecznego, lecz lojalność wobec tych, którzy obwołują się obrońcami ludu. Na tym też polega największe niebezpieczeństwo populizmu: w zdominowanym przez niego systemie najlepiej radzą sobie koniunkturalne, oportunistyczne miernoty.

Nic też bardziej nie cementuje grupy, czyli nic nie może być skuteczniejszym źródłem lojalności jej członków względem liderów niż wspólny wróg. Na przestrzeni XX w. ulubionymi obiektami ataków populistów stawali się przemysłowcy, „międzynarodowe żydostwo”, obszarnicy, kułacy, intelektualisci. Podczas swoich pierwszych rządów PiS próbował w tej roli obsadzić – zupełnie zresztą nieskutecznie – lekarzy. Po roku 2015, oprócz Niemiec i Unii Europejskiej, odmalowywanych jako zagrożenie zewnętrzne, niebezpieczną wewnętrzną elitą stała się „kasta sędziowska”.

W doborze tego wroga swoją rolę odegrała (raczej autentyczna) wiara w istnienie w sądach postkomunistycznego spisku. To ona najprawdopodobniej spowodowała, że premier Morawiecki poczuł się uprawniony do porównywania, wiosną 2019 r., polskich sędziów do francuskich kolaborantów podczas II wojny światowej i do twierdzenia, że „duża część systemu jest skorumpowana”¹¹²⁴. Zapewne też autentyczna

wiara w szerzące się wśród sędziów patologie doprowadziła do utworzenia, zaraz po podporządkowaniu prokuratury ministrowi Ziobrze na początku roku 2016, kilkunastoosobowego Wydziału Spraw Wewnętrznych na samym szczycie prokuratorskiej hierarchii, z zadaniem ścigania przestępczości wśród prokuratorów i sędziów. Zamiast jednak demaskować korupcyjne sieci, które jakoby mocno oplotły całe środowisko, sprawy prowadzone przez ten wydział – jak zauważył jeden z posłów opozycji – „są niemal wyłącznie związane z utrudnianiem życia i prześladowaniem osób i organizacji zaangażowanych w działalność na rzecz praworządności”¹¹²⁵. Przy około 16 tys. sędziów i prokuratorów w kraju przeprowadzono tam tylko kilka postępowań dotyczących rzeczywiście poważnych naruszeń, jak przyjęcie łapówki lub nakłanianie do składania fałszywych zeznań. Doprowadziły one do pojedynczych wyroków skazujących.

Na „dobrą zmianę” w sądach i prokuraturze można więc patrzeć jak na wynik populistycznej taktyki politycznej albo nawet paranoicznego wypaczenia oglądu rzeczywistości. Ale w działaniach względem wymiaru sprawiedliwości po roku 2015 chodziło też o coś więcej: o cichą zmianę ustroju z jakoby lewacko-liberalnego na prawicowo-narodowy. Wcześniej zmiana ta miała odbywać się pod hasłem budowy „IV RP”. Gdy jednak jej propagandziści zorientowali się, że wyborcy mają do III RP więcej sentymentu, niżby chcieli apologetci nowego ustroju, i że nie ma co liczyć na uzyskanie większości konstytucyjnej w parlamencie, zdecydowali się na zmiany ustrojowe prowadzone tak, aby społeczeństwo – nie bardzo zdając sobie sprawę z tego, co się dzieje – pewnego dnia obudziło się w państwie, w którym po III RP została tylko fasada. Całą resztą ustrojowego gmachu – od fundamentów po dach – miała być IV RP.

Zaraz po wyborach w roku 2015 uznano, że aby osiągnąć ten cel, należy w pierwszej kolejności opanować instytucję decydującą o rozumieniu Konstytucji, czyli Trybunał Konstytucyjny (TK). Przejmując nad nim kontrolę, determinuje się sens ustawy zasadniczej. Konstytucji III RP można nadać sens Konstytucji IV RP. Z jakoby lewicującej będzie ona mogła stać się zdecydowanie prawicowa.

W nowym ustroju TK może podważać fundamenty przynależności Polski do zachodniej kultury prawnej, kwestionując kompetencje europejskich Trybunałów: Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (TSUE)¹¹²⁶ i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz)¹¹²⁷. Prokuratura może stawiać zarzuty grożące dwoma latami więzienia osobom umieszczającym tęczę LGBT w aureolach na obrazie Matki Boskiej Jasnogórskiej i wszczynać, grożące sankcją do trzech lat więzienia, postępowanie o zniewagę osobie wątpliwej w inteligencję Prezydenta RP. Policjanci stosujący przemoc wobec pokojowych demonstrantów nie muszą obawiać się jakiegokolwiek reakcji prokuratury. Wprowadzony zostaje charakterystyczny dla państw wyznaniowych niemal całkowity zakaz aborcji¹¹²⁸.

Trybunał Konstytucyjny może przez lata uchylać się od rozstrzygnięcia kwestii niewygodnych dla rządzących, jak te związane z tzw. ustawą dezubekizacyjną czy rzekomym sporem kompetencyjnym między Sądem Najwyższym (SN) a Prezydentem RP w sprawie aktu łaski względem kierownictwa CBA z Mariuszem Kamińskim na czele¹¹²⁹. Staje się władny, by decyzją swojej prezes umarzać postępowania bez merytorycznego rozpoznania sprawy, według jaskrawo nieprawidłowo stosowanej koncepcji tzw. zaniechania ustawodawczego¹¹³⁰ albo na podstawie równie problematycznego zarzutu niewystarczająco drobiazgowego uzasadnienia pytania prawnego zadanego przez sąd zwracający się o wykładnię Konstytucji¹¹³¹.

Ten dokonywany małymi krokami przewrót prowadzi jednak wyłącznie do kolosalnego osłabienia państwa, symbolicznie zwieńczonego paraliżem samego TK. W jego efekcie na rozstrzygnięcia sądowe czeka się dużo dłużej niż wcześniej, ponieważ sądy zostały zdezorganizowane, a sędziowie zdemotywowani. Pogarda dla niezawisłości sędziowskiej doprowadziła do głębokiego naruszenia standardów unijnych, olbrzymich kar finansowych wymierzonych Polsce przez TSUE i do zawieszenia wypłaty środków z KPO. Według badania przeprowadzonego na początku roku 2023 skuteczność ochrony inwestycji nigdzie w UE nie jest tak słaba jak w Polsce¹¹³². We wszystkich głównych aspektach składających się na tę ocenę (trudności w zaskarżaniu decyzji administracyjnych, zastrzeżenia do jakości procesu legislacyjnego, niska ochrona własności, problemy z egzekwowaniem prawa z powodu jakości, skuteczności i niezależności wymiaru sprawiedliwości) opinie wyrażane przez polskich respondentów były najbardziej krytyczne w całej UE.

Żadne zmiany ustrojowe nie są jednak nieodwracalne. Fakt ten nie powinien natomiast przesłaniać innego: po latach pogłębiającej się degrengolady wymiaru sprawiedliwości wymaga rzeczywistych reform pozwalających na poprawę jego efektywności i jakości działań. Dla prawidłowego funkcjonowania ustroju III RP kwestia ta, o której na ogół się zapomina, ma nie mniej istotne znaczenie niż zagadnienia *stricte* konstytucyjne.

Gwałty na Temidzie

Po dwóch kadencjach parlamentarnych bardzo kontrowersyjnych zmian w sądach i prokuraturze w pełni ujawniają się ich rosnące koszty i płonność nadziei na jakiegokolwiek korzyści. Wydajność i autorytet wymiaru sprawiedliwości doznały zapaści, mimo rosnących nakładów finansowych. Zamiast na usprawnienie pracy, rocznie kilkumiliardowy budżet opłaca coraz bardziej opieszale działania coraz

bardziej zdemotywowanych ludzi. Straty te zwielokrotnia odcięcie dopływu istotnego strumienia pieniędzy unijnych, z tych samych powodów, dla których sądownictwo i prokuratura przeżywają głęboki kryzys, czyli w wyniku coraz głębszego podporządkowania ich małej grupie polityków o skrajnych poglądach. Im dalej proces ten postępuje, tym większe szkody i koszty generuje. Jego przebieg przypomina chorobę, która infekowała kolejne organy i zaburzała ich pracę.

W roku 2015 budżet TK przeznaczany na wynagrodzenia wynosił 17,1 mln zł¹¹³³. Sześć lat później, kiedy Trybunał rozpatrywał o wiele mniej spraw, wynagrodzenia pochłaniały już 21,1 mln zł¹¹³⁴, czyli nominalnie o 30% więcej. Proporcjonalnie jeszcze większy wzrost kosztów odnotował Sąd Najwyższy. Między rokiem 2017, ostatnim przed dotknięciem go „dobrą zmianą”, a 2022 środki publiczne przeznaczone na finansowanie tej instytucji wzrosły o trzy piąte – ze 100 mln zł do 161 mln zł¹¹³⁵.

W roku 2021 wydatki na wszystkie sądy wyniosły 0,5% PKB¹¹³⁶. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że to niewiele. Jednak tylko w Bułgarii znajdowały się one na wyższym poziomie w relacji do PKB niż w Polsce. W takich krajach jak Dania, Irlandia, Luksemburg czy Finlandia – których sądy działają bardzo dobrze, zarówno gdy chodzi o ich poziom merytoryczny, jak i sprawność oraz wydajność – na utrzymanie sądownictwa przeznaczono wówczas 0,2% PKB. Jeśli tak samo byłoby w Polsce, oszczędności dla podatników sięgnęłyby prawie 8 mld zł jedynie w roku 2021. Po skierowaniu takiej kwoty np. na oświatę można byłoby wyposażać każdą polską szkołę w nowoczesne laboratorium, pokryć koszty zajęć pozalekcyjnych, a także darmowego obiadu dla każdego dziecka.

Dysproporcje między wydatkami na sądownictwo w Polsce i Danii stają się jeszcze głębsze, gdy weźmie się pod uwagę, że żadne społeczeństwo Unii Europejskiej nie absorbuje tak sądów jak Duńczycy. W roku 2021 współczynnik nowych spraw cywilnych, handlowych, administracyjnych i innych na 100 mieszkańców sięgnął tam 46,3 i był wyraźnie wyższy niż w Polsce (28). Mimo to na pierwszoinstancyjne rozstrzygnięcie czekało się w Danii najkrócej spośród wszystkich państw UE (17 dni), podczas gdy w Polsce okres ten był dużo dłuższy (107 dni) i zwiększył się ponad dwukrotnie w ciągu wcześniejszych dziewięciu lat (w roku 2012 wynosił 50 dni)¹¹³⁷. Przy dobrej organizacji sądy mogą więc działać bardzo sprawnie, pochłaniając relatywnie mniej środków publicznych. Natomiast gdy, jak w Polsce, postępuje ich dezorganizacja, muszą doznać paraliżu, nawet jeśli rosną przeznaczone na nie nakłady.

Podobnie sprawa się ma z prokuraturą. Na przestrzeni zaledwie siedmiu lat – między rokiem 2015 a 2022 – rządowe wydatki na nią wzrosły o 60% (z 1,95 mld zł¹¹³⁸ do 3,28 mld zł¹¹³⁹). Tymczasem trudno uznać, by dzięki temu polskie organy ścigania mogły równać się z najsukuteczniejszymi w Europie. Ich wyszkolenie, motywacja

i wyposażenie pozostawiają wiele do życzenia, a zwiększony budżet zasadniczo finansuje wzrost płac. Oczywiście najbardziej zyskują na tym prokuratorzy najgorliwiej wypełniający wolę kierownictwa resortu.

Na przestrzeni lat 2015–2022 całkowity budżet TK wzrósł o ponad jedną trzecią – z 30,4 mln zł do 41,1 mln zł¹¹⁴⁰. Tymczasem między rokiem 2015 a 2021 liczba spraw skierowanych do rozpoznania merytorycznego zmniejszyła się ponad dwukrotnie (z 245 do 105)¹¹⁴¹, a liczba wydawanych wyroków uległa trzyipółkrotnej redukcji (z 63 do 18)¹¹⁴². Powodem tej zmiany stała się utrata wiary sądów w niezawisłość Trybunału: w latach 2015–2021 szczególnie drastycznie, niemal dziesięciokrotnie – ze 135 do 14 – spadła liczba pytań prawnych, do przedstawiania których uprawnione są inne sądy¹¹⁴³. Istotne rozstrzygnięcia TK zapadają niemal wyłącznie w sprawach mających konstytucyjnie sankcjonować zdobycze IV RP. Pieniądze podatników przestały finansować sąd, który z definicji powinien być instytucją bezstronną. Jego miejsce zajęła coraz droższa w utrzymaniu fasadowa struktura przyciągająca uwagę wyłącznie skrajnie kontrowersyjnymi rozstrzygnięciami popartymi warsztatowo bardzo słabymi uzasadnieniami, nowymi sposobami unikania wyrokowania albo kompromitującymi konfliktami wewnętrznymi.

Zmiany w SN zmierzają w tym samym kierunku. W grudniu 2017 r., kiedy Sejm przegłosowywał nową ustawę o tym sędzie, był on jedną z najsprawniej działających najwyższych instancji sądowych w Europie. Najwolniej procedujący włoski jego odpowiednik potrzebował prawie trzech lat na rozstrzygnięcie sprawy cywilnej lub gospodarczej. Polski radził sobie z tym w mniej niż 200 dni, nieznacznie tylko wolniej niż Sąd Najwyższy Finlandii i trochę szybciej niż Sąd Najwyższy Danii¹¹⁴⁴. Nie było więc najmniejszej praktycznej potrzeby zwiększania jego liczebności (na przestrzeni lat 2017–2022 wzrosła ona o około jedną ósmą).

Do głównych powodów dużej efektywności SN we wcześniejszych latach należało takie powoływanie nowych sędziów, aby trafiali tam najlepsi prawnicy, którzy cieszą się szacunkiem i umieją współpracować z innymi. Dołączali na zasadzie kooperacji: o obsadzeniu zwalnianego stanowiska w praktyce decydowali zasiadający już w SN sędziowie poprzez swoje Zgromadzenie Ogólne. Krajowa Rada Sądownictwa nie kwestionowała tak dokonywanych wyborów, choć formalnie miała takie prawo. Co prawda analogiczna autonomia na niższych szczeblach sądowych rodziła podejrzenia o nepotyzm i kumoterstwo, jednak specyfika SN powodowała, że nigdy podobny zarzut nie był formułowany pod jego adresem. Sędziom zależało na utrzymaniu wysokiego prestiżu oraz atmosfery pracy opartej na wzajemnym szacunku i zaufaniu.

Potem to się zmieniło. Do SN zaczęły trafiać osoby wybierane w procesie wykluczającym obiektywną ocenę ich wiedzy i kompetencji. Chyba najlepiej obrazuje

to kariera sędziego, który do SN trafił w roku 2018. Jego nazwisko stało się głośne podczas afery hejterskiej z lata 2019 r. Gdy PiS obejmował władzę cztery lata wcześniej, zajmował on mało znaczące stanowisko przewodniczącego jednego z wydziałów w sądzie rejonowym średniej wielkości miasta. Modelowo jednak wpisywał się w profil osoby, dla której „dobra zmiana” miała stać się naprawdę korzystna. Do kariery predestynowała go znajomość z wiceministrem koordynującym zmiany w sądach i to, że – jak scharakteryzowano go na twitterowskim koncie KastaWatch – „też za lewactwem nie przepada i hejterską bracią nie gardzi. Ale tak poza tym to fajny gość i na pewno mocno niezależny. Prawo-niezależny”¹¹⁴⁵.

Z tymi przymiotami w ekspresowym tempie piął się w górę. Najpierw został wiceprezesem macierzystego sądu rejonowego, a w roku 2017 trafił do Sądu Okręgowego. Nie zagrzał tam jednak miejsca, bo w następnym roku objął stanowisko prezesa Sądu Apelacyjnego w jednym z największych miast kraju, a zaraz później przeniósł się do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Był już sędzią tej niedawno jeszcze poważanej instytucji, gdy media doniosły, że to on zainicjował akcję „Gersdorf, wyp...aj”¹¹⁴⁶. Jego błyskotliwą karierę przerwała co prawda nowelizacja ustawy o SN, która w lipcu 2022 r. zlikwidowała Izbę Dyscyplinarną, jednak trudno powiedzieć, by wybrany przez niego wówczas stan spoczynku mógł stanowić istotną dolegliwość. Mimo że nie miał ukończonych pięćdziesięciu lat, ta kolejna „dobra zmiana” otworzyła mu drogę do dożywotniego uposażenia wynoszącego już w roku 2022 około 22 tys. zł miesięcznie, pobieranego bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek pracy.

Kiedy we wrześniu 2018 r. prezydent Duda wręczał nominacje pierwszym dziesięciu sędziom Izby Dyscyplinarnej (w tym temu właśnie opisanemu), mówił: „Wierzę, że – również dzięki Państwu – ocena sądownictwa w Polsce wzrośnie”. To nowe ciało wewnątrz Sądu Najwyższego miało, według prezydenta, stać się „strażą nad polskim wymiarem sprawiedliwości, nad działaniem sędziów zgodnie z prawem, zgodnie z zasadami etyki zawodowej”¹¹⁴⁷. Od początku minimalne były jednak szanse, by osoby „niegardzące hejterską bracią” były w stanie wypełnić to zadanie. Realia dobrze ilustruje przypadek sędzi, której sprawą Izba Dyscyplinarna SN zajmowała się na początku roku 2019, po tym jak rzecznik dyscyplinarny postawił jej zarzut popełnienia oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa uchyleciem w jednej ze spraw postanowienia o tymczasowym aresztowaniu z powodu braku obrońcy. Dla składu orzekającego nie miało znaczenia, że podsądny był osobą niepełnosprawną intelektualnie, a według kodeksu postępowania karnego „w postępowaniu karnym oskarżony musi mieć obrońcę, jeżeli zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy stan jego zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny”¹¹⁴⁸. Nieistotne okazało się też to, że o uchylenie

aresztu wnioskową zarówno obrońca, gdy wreszcie został ustanowiony, jak i prokurator, a obrazy przepisów nie dopatrywał się sąd dyscyplinarny pierwszej instancji. Sędzia ta tak skwitowała rozprawę przed izbą SN, wobec której prezydent Duda miał tak duże oczekiwania: „skład sędziowski, w którym był notariusz, radca prawny i tzw. czynnik ludowy, czyli ławnik, w ogóle, mam wrażenie, nie rozumiał, o czym ja do nich mówię”¹¹⁴⁹ (za tę wypowiedź wszczęto zresztą przeciwko niej kolejne postępowanie dyscyplinarne).

Choć Izba Dyscyplinarna SN została później zlikwidowana, na jej przypadek należy patrzeć jak na szczególny przykład dużo szerszego procesu wypierania kompetentnych, niezależnie myślących sędziów przez nową grupę co najmniej powiązaną z większością parlamentarną i władzą wykonawczą więzami wdzięczności za awans, a w wielu przypadkach wykazującą również odpowiednio – skrajnie „prawo-niezależne” – zaangażowanie polityczne.

Dzięki tym przymiotom błyskotliwą karierę zrobił m.in. sędzia, który w 2015 r. pracował w małym sądzie rejonowym blisko granicy niemieckiej. Trzy lata później był już prezesem swojego sądu. W roku 2020 minister sprawiedliwości powołał jego żonę na dyrektor jednego z warszawskich sądów, a w roku 2022 stała się ona sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. W marcu 2021 r. jej mąż awansował do warszawskiego Sądu Apelacyjnego, a w połowie roku 2022 został jego wiceprezesem. Kariery bynajmniej nie zawdzięczał ponadprzeciętnym osiągnięciom orzeczniczym. Wręcz przeciwnie: miał na swoim koncie upomnienie dyscyplinarne za obrazę prawa przez wydanie kilku wyroków z naruszeniem procedury¹¹⁵⁰. Wizytator i prezes sądu okręgowego wypowiedzieli się negatywnie o jego kandydaturze do sądu apelacyjnego, podkreślając brak doświadczenia w orzekaniu w skomplikowanych sprawach, opóźnienia w sporządzaniu uzasadnień orzeczeń i wyższą od średniej liczbę uchylonych wyroków¹¹⁵¹. Jednak wszystkie te mankamenty niweczył as w rękawie: sprawowanie funkcji jednego z dwóch zastępców rzecznika dyscyplinarnego sędziów sądów powszechnych.

W polskim porządku konstytucyjnym rolę filtra uniemożliwiającego takie awanse powinna pełnić Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), realizująca konkursy na stanowiska sędziowskie, również te w ramach awansu do wyższej instancji, a także rekomendująca Prezydentowi RP osoby do nominacji. Filtr ten jednak też podporządkowany został logice premiowania osób lojalnych wobec ideologii IV RP.

Nic nie ilustruje tego lepiej niż skład sześciuosobowego prezydium KRS na kadencję 2022–2026. Przewodnicząca to jedna z siedemdziesięciu pięciu tzw. faksowych prezesów, którzy swoje funkcje objęli w wyniku decyzji ministra sprawiedliwości podejmowanych bez konsultacji z kimkolwiek na początku „dobrej zmiany”. Przed

wejściem do neo-KRS ta koleżanka ministra z podstawówki orzekła w sądzie rejonowym i kilkakrotnie bezskutecznie ubiegała się o awans do sądu okręgowego. Potem do niego trafiła, i to od razu jako prezes. Wsławiła się skonfliktowaniem środowiska jego sędziów do tego stopnia, że wydało ono uchwałę mówiącą: „jej zachowania, które postrzegamy jako działania wbrew interesowi wymiaru sprawiedliwości, dobrym obyczajom, a niekiedy również wbrew prawu, sprawiają, że nie widzimy możliwości dalszej współpracy z Prezes”¹¹⁵². Choć KRS ma stać na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, jako jej przewodnicząca rekomendowała prezesowi jednego z sądów okręgowych skierowanie na szkolenie z zakresu ochrony kultu religijnego sędziego podległego mu sądu rejonowego, po tym jak ten uniewinnił osoby, które jesienią 2020 r. stanęły przed ołtarzem poznańskiej katedry z transparentami o treściach związanych z prawem do aborcji, aby zaprotestować przeciwko głośnemu wyrokowi aborcyjnemu TK. Beneficjentem „dobrej zmiany” stała się zresztą nie tylko ona, ale również jej partner życiowy, który w roku 2020 namaszczonej został przez ministra sprawiedliwości na dyrektora Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury.

Drugi członek prezydium i jeden z dwóch wiceprzewodniczących neo-KRS to blisko współpracujący z ministrem sprawiedliwości poseł PiS.

Trzecim, i drugim wiceprzewodniczącym, jest osoba wywindowana na początku „dobrej zmiany” z pozycji sędziego małego sądu rejonowego na południowym wschodzie kraju do roli prezesa sądu okręgowego w jednym z miast wojewódzkich. W sposób zbliżony do przewodniczącej KRS ten awans również spotkał się z protestami sędziów tego sądu, tym razem ze względu na udział nominata w grupie Kasta/Antykasta¹¹⁵³.

Czwartemu członkowi Prezydium KRS przed „dobrą zmianą” jeden z sędziów wizytatorów zarzucił podejmowanie niewystarczająco „przemysłanych i rozważnych decyzji”¹¹⁵⁴. Mimo to on również po roku 2015 wyniesiony został z roli szeregowego orzecznika w niewielkim sądzie rejonowym do funkcji prezesa sądu okręgowego w mieście wojewódzkim. Wsławił się tam szykanowaniem jednego z bardziej znanych krytyków „dobrej zmiany” w szeregach sędziów, co w październiku 2022 r. za sprzeczne z Europejską Konwencją Praw Człowieka uznał ETPCz¹¹⁵⁵.

Piąta osoba, jeszcze jedna pracująca przed „dobrą zmianą” w sądzie rejonowym, najpierw awansowała na stanowisko wiceministra sprawiedliwości, a potem zyskała nominację do NSA.

Skład Prezydium KRS zamyka kolejna sędzia niewielkiego sądu rejonowego. Jako jedynej nie udało się jej zrobić spektakularnej kariery po roku 2015, mimo że ubiegała się o awans. Na drodze stanęła miażdżąca opinia sędziego wizytatora, który zwracał uwagę na sporządzanie przez nią blisko połowy pisemnych uzasadnień

orzeczeń po terminie, co „nie wskazuje na wysoką odpowiedzialność Kandydatki w podejściu do obowiązków zawodowych”. Ten sam wizytator podkreślał dużą liczbę jej orzeczeń uchylanych przez wyższą instancję, co jego zdaniem nie dawało „gwarancji należytego wykonywania czynności na stanowisku sędziego sądu okręgowego, wobec czego moja ocena kwalifikacji Kandydatki jest negatywna”¹¹⁵⁶.

Oczywiście gremium składające się z osób tego pokroju nie daje minimalnych choćby szans na obiektywizm procesu oceny kandydatów na sędziów ani wyboru tych najlepiej przygotowanych merytorycznie, o najwyższych kompetencjach i niezależności niezbędnej do rozstrzygania spraw sądowych. W istocie spodziewać się należy czegoś dokładnie odwrotnego: preferowania miernych, biernych, ale wiernych politykom dążącym do cichej zmiany ustrojowej. Sylwetki Prezydium KRS stanowią więc spersonalizowane wyjaśnienie, dlaczego ETPCz orzekł w dwóch ważnych rozstrzygnięciach z roku 2021, że orzeczenia wydane przez osobę wybraną przez takie gremium nie gwarantują prawa do uczciwego procesu i powinny skutkować wypłaconiem zadośćuczynienia stronie postępowania¹¹⁵⁷.

Instytucjonalną ochronę sędziowskim nominacjom neo-KRS zapewnić miały nie tylko TK i Izba Dyscyplinarna, ale też drugie z nowych ciał wewnątrz Sądu Najwyższego utworzonych w roku 2018 – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP). Pierwotnie została ona powołana do rozpatrywania dwóch rodzajów spraw. Pierwsze to tzw. sprawy publiczne, takie jak stwierdzenie ważności wyborów i rozpatrywanie odwołań od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Do tej samej kategorii należą skargi na przewlekłość postępowania przed sądami powszechnymi, których liczba rośnie ze względu na dezorganizację wymiaru sprawiedliwości, do jakiej doszło po roku 2015. Ostatecznie jednak spraw publicznych wpływa do SN niewiele, co zresztą tłumaczy, czemu wcześniej SN był w stanie rozpatrywać je bez wyodrębnionej izby.

Tworząc ją w roku 2018, zakładano, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych zaabsorbowana będzie głównie pierwszym rodzajem spraw uwypuklonych w jej nazwie, czyli kontrolą nadzwyczajną. Instrument tej kontroli, skarga nadzwyczajna, miał stanowić narzędzie eliminacji orzeczeń sądowych niewzruszalnych w normalnym trybie odwoławczym, ponieważ już się uprawomocniły, gdy naruszają prawa człowieka lub oparto je na rażąco błędnej wykładni, niewłaściwym zastosowaniu przepisów albo oczywistej sprzeczności istotnych ustaleń sądu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego. Skarga nadzwyczajna jest więc swego rodzaju wotum nieufności wobec profesjonalizmu i rzetelności sędziów, korespondując z retoryką nawiązującą do istnienia „kasty” dopuszczającej się nadużyć na szkodę społeczeństwa.

Jak jednak wszystkie inne praktyczne konsekwencje tej retoryki, również ten nie przyniósł spodziewanych efektów. Przez pierwsze trzy lata do dwóch organów uprawnionych do wnoszenia skargi nadzwyczajnej – Prokuratury Krajowej i Rzecznika Praw Obywatelskich – wpłynęło około 17 tys. wniosków w tej sprawie¹¹⁵⁸. Analizowanie ich związało dużą część zasobów osobowych i finansowych tych instytucji, prowadziło jednak do bardzo mizernych rezultatów praktycznych. Tylko 56 nadawało się w ogóle do rozpatrzenia przez sąd. Reszta albo była merytorycznie oczywiście niezasadna, albo zawierała dyskwalifikujące braki formalne. Na miliony rozstrzygnięć sądowych, które potencjalnie mogły stać się obiektem skargi nadzwyczajnej, tylko w 25 przypadkach okazała się ona rzeczywiście przydatna, doprowadzając do uchylenia orzeczeń, których dotyczyła.

Pośredni cel utworzenia IKNiSP, który również nie został zrealizowany, stanowiło usprawnienie pracy Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (IPiUS), wcześniej rozpatrującej sprawy publiczne. Paradoksalnie jednak po tej zmianie jej efektywność orzecznicza zmalała zamiast wzrosnąć. Ponieważ od roku 2020 Sąd Najwyższy przestał publikować coroczne sprawozdania dotyczące swojej działalności, jako punkt odniesienia dla uzasadnienia tego wniosku muszą wystarczyć dane za ostatni rok, za który takie sprawozdanie zostało przygotowane – 2019. Dwa lata wcześniej, czyli w ostatnim roku niezakłóconej pracy Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, trafiły do niej 2663 sprawy, o prawie 200 więcej niż po okrojeniu zakresu jej kompetencji w roku 2019 (2480). Jednak izba ta rozstrzygnęła wyraźnie więcej spraw w roku 2017 niż w 2019 (odpowiednio 3042 i 2329)¹¹⁵⁹. Innymi słowy, chaos organizacyjny i konflikty, jakie przyniosła „dobra zmiana” bardzo wyraźnie ograniczyły sprawność jej pracy. Polityczne rozgrywki mające jakoby przyspieszyć wydawanie wyroków wywołały przeciwny skutek. Na czynnik ten nałożył się brak waloryzacji minimalnej wartości sporu w rozpatrywanych przez SN sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, który od roku 2005 pozostaje na niezmiennym poziomie 10 tys. zł¹¹⁶⁰. W konsekwencji jednego i drugiego, zamiast mniejszej liczby spraw, IPiUS rozpatruje ich zdecydowanie więcej, a duża część z nich w ogóle nie powinna do niej trafić. Zamiast szybciej, działa wyraźnie wolniej.

Do IKNiSP skierowano też odwołania kandydatów na urząd sędziego, którzy nie uzyskali rekomendacji KRS. „Ustawa kagańcowa” z końca 2019 r. dodała do tego uprawnienie do badania dopuszczalności wyłączenia sędziego ze względu na zarzut braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziowskiej. Zastrzegając jednocześnie, że wnioski w tym zakresie pozostawia się „bez rozpoznania, jeżeli obejmuj[ą] ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”¹¹⁶¹. Wyłączenie sędziego

dlatego, że został rekomendowany na urząd przez rodzającą wątpliwości co do swojej legalności KRS, nie mogło więc nastąpić. Gdy ktoś postawił taki zarzut, właściwy do jego rozpatrzenia sąd musiał pozostawić go bez rozpoznania.

Tą samą ustawą nakazano kierować do IKNiSP skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jeżeli niezgodność ta polegałaby na podważeniu statusu osoby wydającej orzeczenie¹¹⁶². Rozwiązanie to dawało gwarancję, że tego rodzaju próby nie będą skuteczne, ponieważ nie sposób spodziewać się, by sędziowie, spośród których wszyscy zawdzięczają swoje nominacje procedurze realizowanej przez neo-KRS, chcieli zakwestionować istotę tej właśnie procedury.

Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych starała się też utrwalić lansowane przez TK rozumienie Konstytucji¹¹⁶³, zgodnie z którym sprzeczne z Ustawą Zasadniczą jest podważanie przez sędziów legalności powołań innych sędziów¹¹⁶⁴, choć wniosek taki kłóci się ze stanowiskiem TSUE. Na wiosnę 2021 r. weszła też we frontalną polemikę z rozstrzygnięciami NSA podającymi w wątpliwość niezależność KRS powstałej w roku 2018. Według niej nie ma niczego zdrożnego ani w wyborze większości członków tego gremium przez Sejm, ani w braku wśród nich sędziów sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego (poza Pierwszym Prezesem)¹¹⁶⁵.

Wszystko to traciło na znaczeniu wraz z kolejnymi orzeczeniami sądów europejskich wytykających również IKNiSP to, co wcześniej podminowało Izbę Dyscyplinarną: naruszenie fundamentów praworządności i prawa do uczciwego procesu na skutek wyboru jej członków w upolitycznionym, nieobiektywnym procesie. Podczas gdy Trybunał Sprawiedliwości UE podał status tych sędziów w wątpliwość w swoim rozstrzygnięciu z października 2021 r.¹¹⁶⁶, miesiąc później ETPCz wprost wykluczył możliwość uznania IKNiSP za „sąd ustanowiony ustawą”¹¹⁶⁷. Jeszcze dalej szło inne orzeczenie TSUE zapadłe w tym samym czasie, nakładające na Polskę jako środek tymczasowy kolosalne, wynoszące 1 mln euro dziennie, kary finansowe za naruszenie prawa UE przez niegwarantujący bezstronności system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów oraz za przyznanie wyłącznie IKNiSP prawa badania dopuszczalności wyłączenia sędziego z powodu braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziowskiej¹¹⁶⁸.

Orzeczenie to, wydane niemal dwa lata po uchwaleniu „ustawy kagańcowej”, stanowiło odpowiedź na jej radykalne rozwiązania. Było też jasnym sygnałem, że tego rodzaju eskalacja konfrontacji z UE nie przyniesie „dobrej zmiany” zakładanych rezultatów. Gdy do kar nałożonych przez TSUE doszło wstrzymanie wypłaty środków mających finansować KPO z powodu niewdrożenia kamieni milowych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów¹¹⁶⁹, w obozie władzy miejsce otwartej wojny z instytucjami unijnymi zajął plan ich przechytrzenia. Zdecydowano o wprowadzeniu zmian, które łagodziłyby zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów,

wszakże bez zmiany kursu w kwestii najważniejszej: zachowania i kontynuacji wymiany kadr w wyższych instancjach sądowych na osoby uległe względem ideologii polityczno-ustrojowej grupy polityków związanych z ministrem sprawiedliwości.

Realizacji tego planu służyć miała ustawa uchwalona w połowie roku 2022¹¹⁷⁰. Trzy wprowadzone nią zmiany są szczególnie warte uwagi – pierwsze dwie ze względu na ich pozorną, a trzecia z powodu bardzo dziwacznych skutków ubocznych, jakie wywołuje.

Na skutek pierwszej od połowy lipca 2022 r. Izba Dyscyplinarna SN została zastąpiona nową, Izbą Odpowiedzialności Zawodowej SN, w skład której wchodzi nie tylko osoby nominowane do SN za czasów „dobrej zmiany”, jak to było w przypadku jej poprzedniczki, ale również „starzy sędziowie” (choć, decyzją Prezydenta RP, to „nowi” stanowią w niej większość). Druga zmiana stworzyła wyjątek od wprowadzonego nieco ponad dwa lata wcześniej zakazu kwestionowania powołań sędziowskich. Po modyfikacji reguł „dopuszczalne jest badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności [...], jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy”¹¹⁷¹. Po trzecie, wykluczono odpowiedzialność dyscyplinarną (poza SN) zarówno za badanie wymogów bezstronności i niezawisłości sędziów, jeśli odbywa się to według zasad przewidzianych ustawą, jak i za zadawanie TSUE pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji prawa UE. Na podstawie zmienionych reguł odpowiedzialność dyscyplinarna nie groziłaby nawet za wydawanie orzeczeń obarczonych „błędem w zakresie wykładni i stosowania przepisów prawa krajowego lub prawa Unii Europejskiej lub w zakresie ustalenia stanu faktycznego lub oceny dowodów”¹¹⁷².

Pozorność pierwszej z tych modyfikacji jest dość oczywista – zmiana szyldu to nie to samo co likwidacja problematycznego ciała, a dokooptowanie do niego „starych sędziów” miało bardziej je legitymizować, niż zmienić naturę.

Druga również nie ma wywrzeć skutków praktycznych. Oparto ją na następującym rozwiązaniu: przez krótki okres na początku postępowania sądowego jego strony (lub uczestnicy o zbliżonym statusie)¹¹⁷³ mogą zawnioskować o zbadanie niezawisłości poszczególnych sędziów mających rozpatrzeć ich sprawę. Tworząc tę procedurę, zastrzeżono też jednak wyłączenie dopuszczalności tego badania, jeśli zarzut odwoływałby się do okoliczności towarzyszących powołaniu sędziego na urząd¹¹⁷⁴. W istocie więc nowe przepisy miały wykluczyć – a nie umożliwić – badanie bezstronności zgodnie ze standardami unijnymi. Naruszały też fundamenty prawidłowej legislacji, ponieważ dublowały się z tradycyjnie zakorzenionymi w polskim

porządku prawnym, standardowymi regułami wyłączenia sędziego, czyli instytucją prawną służącą właśnie unikaniu sytuacji braku obiektywizmu orzeczników.

Trzecia ze wspomnianych zmian – wykluczenie odpowiedzialności dyscyplinarnej za błędy w wykładni i stosowaniu prawa, jeśli popełniono je w specyficznej czynności procesowej, jaką stanowi orzeczenie – ma oczywiście doprowadzić do tego, by sędziowie nie byli narażeni na nieprzyjemności służbowe za to, jak orzekają. Tego rodzaju reguła wywołuje jednak negatywne skutki uboczne. Wyklucza konsekwencje dyscyplinarne wobec kwestionujących status innego sędziego, ale tylko jeśli odbywa się to orzeczeniem. Wyłączenie to nie obejmuje więc odmowy rozstrzygnięcia z osobą zajmującą stanowisko w wyniku zastosowania wadliwej procedury, ponieważ do takiej odmowy nie dochodzi na podstawie orzeczenia. Nie chroni też innych form manifestowania oceny zmian w sądownictwie, takich jak noszenie koszulki z napisem „Konstytucja”. Niektóre sposoby kwestionowania powołań sędziowskich mogą zatem uruchamiać odpowiedzialność dyscyplinarną, a inne nie. Z drugiej strony tego rodzaju wyłączenie w istocie rozmontowuje fundamenty odpowiedzialności dyscyplinarnej tam, gdzie jest ona niezbędna. Ponieważ na jego skutek nie można pociągnąć do odpowiedzialności sędziego za złe – dowolnie nieprawidłowe – stosowanie prawa w orzekaniu, płazem muszą uchodzić sytuacje, kiedy w rozpoznaniu sprawy i wyrokowaniu popełniono kardynalne błędy, objęte inną przesłanką odpowiedzialności dyscyplinarnej: oczywistą i rażącą obrazą przepisów prawa. Po zmianach przepisów kłóci się ona z wykluczeniem odpowiedzialności za błędy w wykładni i stosowaniu prawa.

Ostatecznie więc nowelizacja z połowy roku 2022 jeszcze bardziej zdeformowała zasady działania sądów i uczyniła je bardziej wewnętrznie niespójnymi. Nie poprawiając stanu praworządności w Polsce, skomplikowała proces rozpatrywania spraw i ułatwiła zadanie pełnomocnikom stron chcącym opóźnić moment wydania rozstrzygnięcia. Jej fasadowość była tak oczywista, że ani nie przekonała TSUE do zgodności polskiego prawa dotyczącego wymiaru sprawiedliwości z regułami unijnymi¹¹⁷⁵, ani nie skłoniła instytucji unijnych do odblokowania wypłaty środków przypadających Polsce w ramach KPO.

Ponieważ stawka finansowa stała się w tym momencie bardzo wysoka, w połowie stycznia 2023 r. podjęto kolejną próbę wprowadzenia korekt legislacyjnych¹¹⁷⁶. Sprowadziła się ona do dwóch głównych zmian. Po pierwsze, NSA powierzono prowadzenie postępowań z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych, wojskowych oraz SN. Po drugie, stronom wszystkich toczących się postępowań i samym sądom rozstrzygającym sprawy dano prawo zwracania się do NSA z wnioskami o przeprowadzenie tzw. testu niezależności i bezstronności sędziego.

Pierwsza z tych dwóch modyfikacji rozmontowywała najbardziej sprzeczną ze standardami unijnymi zdobycz ustrojową „dobrej zmiany”, czyli oparcie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów na izbie SN zdominowanej przez osoby, które wprowadzone tam zostały po roku 2015. Druga miała stworzyć alternatywną względem zawiadywanej przez IKNiSP SN ścieżkę proceduralną rozpatrywania wniosków o zbadanie niezależności i bezstronności sędziego.

Choć zgodnie z sygnałami strony unijnej ustępstwa te byłyby wystarczające do odblokowania środków z KPO, szybkie osiągnięcie tego celu uniemożliwił wniosek Prezydenta do TK o zbadanie konstytucyjności projektu zmian¹¹⁷⁷. Oparty został m.in. na trafnym spostrzeżeniu, że przekazanie sądowi administracyjnemu nadzoru nad działalnością sądów powszechnych i wojskowych, w tym SN, stanowi normatywną aberrację nie do pomyślenia przy racjonalnej interpretacji Ustawy Zasadniczej. Tyle że jedną z najbardziej spektakularnych konsekwencji skrajnego upolitycznienia TK po roku 2015 stało się duże prawdopodobieństwo nieracjonalnej interpretacji Konstytucji, naruszającej fundamenty zachodniej kultury prawnej. Z perspektywy prawnej nie mniej ważne jest też to, że ustawa sądowa z początku roku 2023 nie może zatrzymać ani odwrócić postępującego chaosu ustrojowego oraz coraz większej niewydolności wymiaru sprawiedliwości przy rosnących jego kosztach. Tak byłoby zarówno w przypadku stwierdzenia jej niekonstytucyjności przez TK, jak i w sytuacji wydania orzeczenia uznającego ją za zgodną z Konstytucją.

Po pierwsze, ustawa przekazana przez Prezydenta do TK w żaden sposób nie dotyczy najważniejszego organu zawiadującego wymianą kadr sędziowskich, czyli KRS. Po drugie, nie eliminuje Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN ani nawet nie ogranicza istotnie jej roli strażnika zmian ustrojowych spod znaku „IV RP”. Do wcześniejszej ścieżki badania przez IKNiSP dopuszczalności wyłączenia sędziego ze względu na zarzut braku niezawisłości sędziowskiej dodaje jeszcze jedną, realizowaną przez NSA, czyli sąd, który już wcześniej stopniowo tracił zainteresowanie podważaniem nominacji sędziowskich dokonanych przy udziale mocno upolitycznionej KRS. Po trzecie, ustawa sądowa z początku roku 2023 zawiera ustępstwo polegające na poluzowaniu systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, na czym instytucjom unijnym najbardziej zależało. Jednak wytrącenie władzy wykonawczej z ręki tego najbardziej spektakularnego narzędzia walki z niepokornymi nie spowodowałyby, że walka ta stałaby się niemożliwa. Przybrać musiałaby jedynie mniej ostentacyjną, mniej dostrzegalną dla instytucji unijnych postać, opartą na bardziej subtelnym mechanizmach nagradzania i karania.

Wszystkie te kwestie mają znaczenie nie tylko ustrojowe. Pełna determinacja rządu do poszerzania kontroli nad sądami prowadzi do ich coraz głębszej dysfunkcji

przejawiającej się w pierwszej kolejności wydłużeniem czasu niezbędnego do rozstrzygnięcia sporów. Upolitycznienie sądów oznacza ich coraz głębszy paraliż.

Według danych Komisji Europejskiej w roku 2014 rozpoznanie w pierwszej instancji sprawy cywilnej i gospodarczej trwało w Polsce średnio 203 dni. Na Węgrzech zajmowało ono w tym samym roku 144 dni, a w Czechach – 163 dni¹¹⁷⁸. Siedem lat później, w roku 2021, na Węgrzech średni czas rozpatrywania tej kategorii spraw wynosił niemal tyle samo – 145 dni¹¹⁷⁹. W Czechach skrócił się do 141 dni. W Polsce natomiast sięgnął 330 dni, czyli zwiększył się od roku 2014 o ponad trzy piąte. Na rozstrzygnięcie sądowe trzeba było czekać niemal dwa i pół razy dłużej niż w Czechach lub na Węgrzech, mimo że wydatki rządowe na sądy w przeliczeniu na mieszkańca są w Polsce wyraźnie wyższe niż w innych państwach regionu. W roku 2020 wyniosły one tu 76 euro, podczas gdy w Czechach 66 euro, a na Węgrzech 59 euro¹¹⁸⁰. W oczywisty sposób wszystko to wpływa negatywnie na odbiór społeczny i autorytet całego wymiaru sprawiedliwości.

Jeszcze bardziej niepokoić powinien wzrost średniego czasu rozpatrzenia wszystkich spraw we właściwości sądów powszechnych. O ile w roku 2015 wynosił on 4,2 miesiąca, w każdym kolejnym roku ulegał wydłużeniu, w 2021 r. osiągając 7,1 miesiąca¹¹⁸¹ (po czym Ministerstwo Sprawiedliwości zaprzestało publikowania danych na ten temat).

Obrazu destrukcji dopełnia sytuacja w prokuraturze. Między rokiem 2015 a 2021 poprawiła się efektywność zwalczania przestępczości. Wynikało to jednak z lepszego działania policji, która nie podlega Ministerstwu Sprawiedliwości. Dla przykładu wskaźnik wykrywalności stwierdzonych przez nią przestępstw wzrósł w tym czasie z 64,7% do 71,2%¹¹⁸². Z 416,6 tys. do 549 tys. zwiększyła się liczba aktów oskarżenia wniesionych w postępowaniach przygotowawczych prowadzonych przez policję¹¹⁸³. Wyraźnie natomiast zmalała – z 2,2 tys. w roku 2015 do 1,6 tys. w roku 2021 – liczba aktów oskarżenia wniesionych przez prokuraturę po postępowaniach przygotowawczych prowadzonych bez udziału policji¹¹⁸⁴.

W okresie 2015–2021 o jedną trzecią zwiększył się wpływ nowych spraw do prokuratury (z 943,1 tys. do 1,26 mln)¹¹⁸⁵, co przy minimalnym tylko wzroście liczby prokuratorów (z 5840 do 5882)¹¹⁸⁶ musiało skutkować większym obciążeniem pracą poszczególnych przedstawicieli tego zawodu. Dotyczy to jednak wyłącznie prokuratur rejonowych, gdzie przyrost ten był rzeczywiście spektakularny (z 899,4 tys. w roku 2015 do 1,22 mln sześć lat później)¹¹⁸⁷. Nie odczuli go natomiast prokuratorzy zasługujący w oczach kierownictwa na awans. W roku 2021 wyraźnie mniejszy niż sześć lat wcześniej był wpływ nowych spraw zarówno do prokuratur okręgowych (spadek z 40,5 tys. do 34,6 tys.), jak i prokuratur regionalnych (wcześniej apelacyjnych):

z 3,2 tys. do 2,4 tys. Do stworzonej za czasów „dobrej zmiany” Prokuratury Krajowej – najwyższego ogniwa hierarchii prokuratorskiej – wpłynęło w tym samym roku jedynie 800 spraw¹¹⁸⁸.

Policja i prokuratura rejonowa wzięły więc na siebie cały ciężar dodatkowej pracy dochodzeniowo-śledczej oraz sądowej, która obciążała je jeszcze bardziej niż wcześniej. Awans lub delegowanie na wyższy szczebel to z kolei nie tylko korzyści finansowe, ale również dużo bardziej komfortowe warunki pracy. Jako rewers tego samego mechanizmu, niepokorni prokuratorzy degradowani z wyższego szczebla do rejonu nie tylko tracą finansowo, ale też zmagają się z pękającymi w szwach referatami. I tu zatem niezależność stała się przeszkodą w karierze, a uległość przepustką do niej. Bodźce służące większemu profesjonalizmowi zostały postawione na głowie, stanowiąc bardzo poważne zagrożenie dla fundamentów wymiaru sprawiedliwości.

Feniks z popiołów

Usunięcie negatywnych konsekwencji lat deformacji może odbyć się najsprawniej i najtrwalej w przypadku dostrzeżenia szkodliwości tego procesu przez większość konstytucyjną. Nawet jeśli nie jest to scenariusz w przewidywalnej przyszłości najbardziej prawdopodobny, warto zatrzymać się przy nim, aby ustalić, jakie zmiany byłyby wówczas pożądane.

Doświadczenia ostatnich lat wskazują przede wszystkim, że istnienie całkowicie odrębnego sądu konstytucyjnego rodzi ciągłe pokusy podporządkowania go sobie przez aktualną większość parlamentarną. W realiach obecnie obowiązującej Konstytucji niemożliwe jest też takie ukształtowanie jego składu, by wyeliminować podejrzenia o sprzyjanie sędziów interesom tych ugrupowań, których głosami w Sejmie wybrani zostali na swoje stanowiska. To nasuwa wniosek o racjonalności zmiany w tym zakresie, gdyby zaistniały odpowiednie warunki polityczne.

Wówczas optymalnym rozwiązaniem byłoby takie ukształtowanie składu TK, by tworzyło go ośmiu sędziów Sądu Najwyższego i siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego: Pierwsi Prezesi obydwu tych instytucji, prezesi izb i sędziowie wybrani przez zgromadzenia sędziów. Prezes TK wybierany byłby przez jego członków, a nie – jak obecnie – przez Prezydenta. W ten sposób TK składałby się z piętnastu sędziów, jak obecnie. Awans do niego nie wynikałby jednak z decyzji polityków, lecz stanowiłby swego rodzaju zwieńczenie kariery osób piastujących najważniejsze funkcje sądowe w kraju. Ryzyko wpływów politycznych na działalność orzeczniczą zostałoby ograniczone, a problem nadmiernego obciążenia wchodzących w jego skład

osób działalnością orzecniczą, gdy łączyć miałyby aktywność w dwóch sądach, wyeliminować można byłoby poprzez stworzenie funkcji zastępcy Pierwszego Prezesa SN, zastępcy Prezesa NSA oraz zastępców prezesów izb obydwu tych sądów.

Inną niebagatelną zaletę takiego rozwiązania stanowiłoby uniknięcie niespójności interpretacji przepisów pomiędzy najważniejszymi sądami. Istnienie trzech odrębnych ważnych instytucji sądowych (TK, SN, NSA) rodzi ryzyko różnego rozumienia przez nie Konstytucji. Nawet jeśli nie może to dziwić konstytucjonalistów, ponieważ przepisy Ustawy Zasadniczej zawsze są ogólne, a ich uszczegółowienie zależy od przyjętych założeń aksjologicznych, różniące się od siebie sądowne wykładanie najważniejszego aktu prawnego w państwie kompromitują zarówno dokonujące ich sądy, jak i cały system prawny. Problemowi temu można byłoby zaradzić, gdyby o konstytucyjności ustaw wypowiedała się instytucja, w skład której – jak we właśnie opisanym propozycji – wchodziłby sędziowie o najsilniejszej pozycji w SN i NSA. Przepis art. 190 Konstytucji, mówiący, że „orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne”, zyskałby dzięki temu pełne ucieleśnienie, ponieważ sam skład TK zapewniałby powagę rozstrzygnięć i ich aurytet w sądach powszechnych i administracyjnych.

Przy niezbędnej większości konstytucyjnej zaistniałyby też warunki dla jednoznacznego przesądzenia już w treści Konstytucji, że w skład Sądu Najwyższego wchodziły trzy izby: Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Ustawa uzupełniająca taką zmianę mogłaby przekazać tzw. sprawy publiczne – obecnie rozpatrywane przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – do kompetencji NSA, który jest ze swojej natury sądem stosującym wyłącznie prawo publiczne. Oznaczałoby to zarówno konstytucyjną eliminację izb SN utworzonych po roku 2015, jak i uniemożliwiło ich reaktywację w przyszłości bez zmiany Konstytucji. Dopełnieniem powinna być modyfikacja Konstytucji jasno wskazująca, że piętnastu członków KRS wybieranych jest przez samych sędziów (a nie, jak obecnie, przez polityków, byleby spośród sędziów) oraz wymagająca reprezentowania wszystkich grup sędziowskich przez członków tego gremium.

Choć odpowiednie zmiany Konstytucji są najlepszym sposobem przywrócenia w Polsce praworządności, efekt ten łatwo można osiągnąć również w sytuacji, gdy zdeterminowana do tego większość parlamentarna albo ma poparcie Prezydenta RP, albo większość (trzy piąte głosów w Sejmie) niezbędną do przełamania jego weta.

Najmniej kontrowersyjne byłoby wydanie przez Sejm uchwały stwierdzającej nieważność wyboru „dublerów”, czyli trzech osób wskazanych pod koniec roku 2015 na stanowiska wcześniej prawidłowo obsadzone lub obejmujących je po śmierci tych nieprawidłowo wtedy wskazanych (dwóch z trzech pierwotnie wybranych „dublerów”

zmarło niedługo później). Działanie to miałyby konstytucyjne umocowanie, ponieważ na przestrzeni lat 2015–2016 TK stwierdził niekonstytucyjność wyboru tych osób¹¹⁸⁹. Co prawda po zmianie Prezesa wykładnia Konstytucji akceptowana przez tę instytucję uległa całkowitemu odwróceniu¹¹⁹⁰, jednak odnośne rozstrzygnięcia zapadły w składach, w których uczestniczyli sami „dublerzy”, co czyniło je nieprawidłowymi, a wydane przez nich rozstrzygnięcia nieistniejącymi. Ostatecznie więc do „legalizacji” statusu tych osób nigdy nie doszło.

Przesądzenie tej kwestii nie rozstrzygnęłoby innej, ważniejszej: dopuszczalności kontynuowania kadencji przez pozostałych dwunastu sędziów, którzy za czasów „dobrej zmiany” objęli swoje urzędy zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji stanowiącym, że członków TK wybiera się „indywidualnie przez Sejm na 9 lat”. W tym kontekście trzeba wiedzieć, że choć wybór tych osób jest zgodny z zacytowanym przepisem Konstytucji, w swoim rozstrzygnięciu z grudnia 2021 r. Trybunał Sprawiedliwości UE jasno wskazał, że „orzeczenia sądu konstytucyjnego są wiążące dla sądów powszechnych, pod warunkiem jednak, że prawo krajowe gwarantuje niezależność wspomnianego sądu konstytucyjnego w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej, wymaganą przez te postanowienia i przepisy. Natomiast jeżeli prawo krajowe nie gwarantuje tej niezależności, owe postanowienia i przepisy prawa Unii stoją na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu lub takiej praktyce krajowej, ponieważ taki sąd konstytucyjny nie jest w stanie zapewnić skutecznej ochrony sądowej wymaganej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”¹¹⁹¹.

Polskie prawo tego rodzaju gwarancji nie daje, skoro zależność od jednej partii politycznej ma w przypadku obecnego TK aż nadto oczywisty charakter. A skoro tak, rozstrzygnięcia tego gremium nie mogą wiązać sądów powszechnych. Co więcej, zgodnie z zacytowanym wyrokiem, każde z nich narusza art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej regulującego m.in. status sądów i sędziów krajowych jako filarów unijnego systemu konstytucyjnego. Ponieważ naruszenie to immanentnie wynika z okoliczności powołania obecnych sędziów TK, jedynym sposobem usunięcia go – a tym samym zapewnienia zgodności polskiego prawa z prawem UE – jest uznanie, że powołania te były sprzeczne z konstytucyjnymi wymogami demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji¹¹⁹²) oraz legalizmu (art. 7 Konstytucji¹¹⁹³), interpretowanymi w świetle i w zgodzie z prawem UE.

Skoro natomiast sprzeczność ta powstała już w chwili wyboru sędziów TK, nie tylko przyszłe, ale też wcześniejsze ich rozstrzygnięcia nie powinny być prawnie wiążące w świetle konstytucyjnych wymogów praworządności i legalizmu interpretowanymi w zgodzie z prawem UE. A to z kolei prowadzi do konkluzji o zasadności stwierdzenia przez Sejm nieważności mandatów tych osób, od momentu ich

wyboru na sędziów TK. Działanie takie deklaratoryjnie potwierdzałoby bezskuteczność ich wyboru.

Wiąże się z tym duże wyzwanie, polegające na poprawie niezależności, obiektywizmu i sprawności działania TK w scenariuszu, w którym brak jest większości konstytucyjnej niezbędnej do dokonania wcześniej opisanych gruntownych zmian ustroju tej instytucji. Projekt ustawy realizującej te postulaty został opublikowany przez ekspertów Fundacji Batorego w połowie roku 2022¹¹⁹⁴. Pośród jego szczególnie wartościowych propozycji warto zwrócić uwagę na poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na sędziego TK, obligatoryjne otwarte wysłuchanie publiczne z udziałem wszystkich kandydatów, wykluczenie możliwości ubiegania się o ten urząd, jeśli dana osoba w niedalekiej przeszłości zajmowała stanowisko polityczne oraz – co najważniejsze – wybór przez Sejm kandydatów kwalifikowaną większością trzech piątych głosów, a nie – jak obecnie – większością bezwzględną.

W zbliżony sposób do rozwiązania problemu upolitycznienia TK usunąć można ten wynikający ze sposobu wyboru tzw. sędziowskich członków KRS, czyli piętnastu z dwudziestu pięciu osób wchodzących w skład tego gremium. Ustalony przed „dobrą zmianą” standard konstytucyjny wymaga, by grupę tę wybierali sami sędziowie, a nie politycy¹¹⁹⁵. Później starano się zmienić tę interpretację, stwierdzając zgodność neo-KRS z Konstytucją¹¹⁹⁶, jednak rozstrzygnięcia te stałyby się nieistniejące z chwilą stwierdzenia bezskuteczności wyboru osób do upolitycznionego TK. Z tego powodu przyjęta za czasów „dobrej zmiany” ustawa o KRS i wszelkie oparte na niej działania (w tym wybór sędziowskich członków KRS) mogą zostać uznane nie tylko za sprzeczne ze standardami unijnymi¹¹⁹⁷ oraz wymogami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹¹⁹⁸, ale – przede wszystkim – za uchwalone wbrew Konstytucji RP, co otwierałoby drogę do stwierdzenia przez Sejm nieważności wyboru tej części KRS na kadencje 2018–2022 oraz 2022–2026.

Przygotowana powinna zostać nowa ustawa regulująca funkcjonowanie tego organu, spełniająca najwyższe standardy konstytucyjne i zabezpieczająca jego apolityczność oraz realizację podstawowego zadania postawionego przed nim przez Konstytucję: stania „na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów” (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Kwestia ta ma szczególnie duże znaczenie dla przywrócenia autorytetu KRS, ponieważ nawet przed „dobrą zmianą” organowi temu zarzucano niewystarczającą wnikliwość oceny kandydatów i zbyt małą transparentność działania. Już wtedy dwie trzecie sędziów miało złe zdanie o obiektywizmie i transparentności uchwał w sprawach awansowych¹¹⁹⁹. Wywołane tym frustracje przyczyniały się do rozpowszechnienia teorii o uprzywilejowanej kaście wewnątrz środowiska sędziowskiego.

Bardzo dobrą propozycję nowych ram instytucjonalnych dla KRS zaprezentowała na początku roku 2022 SSP Iustitia¹²⁰⁰. W projekcie przewidziano reprezentację w tym gremium wszystkich grup sędziów (Sądu Najwyższego, sądów powszechnych – rejonowych, okręgowych i apelacyjnych – oraz sądów administracyjnych: NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych), zaproponowano szeroki krąg podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów na „sędziowskich” członków KRS, wykluczono dopuszczalność ubiegania się o ten mandat przez osoby, które w okresie wcześniejszych trzech lat były delegowane do pełnienia czynności administracyjnych w urzędzie podległym władzy wykonawczej, i przewidziano obligatoryjne wysłuchanie publiczne kandydatów. Bardzo cenna jest też propozycja utworzenia przez KRS doradczej Rady Społecznej reprezentującej innych interesariuszy niż sędziowie. Jeśli rekomendacjom tym czegoś brakuje, to jasnego wskazania, że członkowie KRS powinni wyróżniać się szczególnym doświadczeniem i rzetelnością orzecniczą, co ma znaczenie z wielu względów, w tym dla prawidłowej realizacji innego postulatu SSP Iustitii – możliwości merytorycznej weryfikacji wyboru członka Rady przez Sąd Najwyższy. Wybór kandydatów na wolne stanowiska sędziowskie odbywać się też powinien według jasnych kryteriów, do których wypracowania ustawowo zobowiązana powinna zostać KRS.

Istotne pytanie związane ze stwierdzeniem przez Sejm nieważności wyboru „sędziowskiej” części KRS na kadencji 2018–2022 oraz 2022–2026 dotyczy statusu sędziów nominowanych na skutek rekomendacji tego ciała. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że istnieją tylko dwie możliwości. Pierwsza najbardziej logicznie wynikałaby z uznania neo-KRS za twór działający bezprawnie, sprzecznie z konstytucyjnym wymogiem praworządności rozumianym w sposób wynikający z orzecnictwa sądów europejskich. Zakłada ona, że od roku 2018 KRS nie mogła skutecznie rekomendować kandydatów na sędziów, a więc wszystkie osoby nominowane na podstawie jej wskazania nie są sędziami, ich stosunek służbowy nie został skutecznie nawiązany, a wydane rozstrzygnięcia nie są orzeczeniami. Drugie, przeciwnie rozwiązanie, opiera się z kolei na dokonanej przez TK w ostatnich latach wykładni prerogatyw Prezydenta RP. Zgodnie z nią fakt wyboru przez niego na stanowisko sędziowskie sanuje wszelkie braki na wcześniejszych etapach. Innymi słowy, nawet jeśli sama neo-KRS jest ciałem działającym bez odpowiedniego umocowania prawnego, jej nominacje pozostają skuteczne, ponieważ wszelkie nieprawidłowości i wady realizowanej przez nią procedury uzdrawia wola Prezydenta RP. Przy takiej interpretacji wszystkie powołania sędziowskie na podstawie rekomendacji neo-KRS byłyby skuteczne.

Pierwsze z tych rozwiązań wyklucza już fakt, że w momencie naprawy ustrojowej z rekomendacji neo-KRS stanowiska zajmować może nawet połowa z około

10 tys. polskich sędziów. Zdecydowana większość z nich – a w sądach niższej instancji niemal wszyscy – z pewnością spełniają wymóg niezawisłości i bezstronności. Traktowanie całej tej grupy jako pozbawionej przymiotu niezależności tylko dlatego, że rekomendowała ich politycznie zależna neo-KRS, byłoby więc nieproporcjonalnie nadmierne, destabilizując jednocześnie sądownictwo i prowadząc do jego paraliżu. Z kolei drugie ze wskazanych rozwiązań legitymizowałoby sprawowanie funkcji sędziowskich przez osoby niespełniające wymogu niezawisłości i bezstronności.

Wyjściem z tego impasu byłoby rozwiązanie pośrednie, oparte na domniemaniu, że osoby powołane na skutek rekomendacji neo-KRS na stanowisko sędziego sądu rejonowego i okręgowego spełniają wymóg niezawisłości i bezstronności, przy czym domniemanie to mogłoby zostać obalone w postępowaniu prowadzonym przed KRS. Mechanizm ten ulegałby odwróceniu w przypadku sędziów sądów apelacyjnych, SN, a także wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA. Tu założyć należałoby brak niezawisłości, chyba że – na wniosek zainteresowanej osoby – w postępowaniu przed KRS domniemanie to zostanie obalone. W ten sposób udałoby się wyeliminować nominacje osób, w przypadku których istnieją realne powody uzasadniające brak niezawisłości.

Co do zasady wniosek o braku niezawisłości – analogicznie jak w przypadku neo-TK – prowadzić powinien do stwierdzenia nieważności nominacji sędziowskiej z mocą wsteczną, od chwili powołania na stanowisko, ponieważ już wtedy można było mieć uzasadnione podejrzenia co do zbyt bliskich relacji z władzą wykonawczą. To jednak potencjalnie powodowałoby nieważność wszystkich rozstrzygnięć wydanych przez te osoby, z kolosalnymi negatywnymi konsekwencjami dla stron postępowań sądowych.

Na szczęście polski porządek konstytucyjny dopuszcza również inne rozwiązanie: stwierdzenie niekonstytucyjności *pro futuro*. Tę konstrukcję prawną stworzono kilkanaście lat temu, w sprawie dotyczącej przepisów pozwalających Ministrowi Sprawiedliwości na powierzenie asesorum sądowym czynności sędziowskich¹²⁰¹. Uznając je za niekonstytucyjne, TK stwierdził, że: „w takim wypadku jak niniejsza sprawa poważne względy konstytucyjne przemawiają za nadaniem skutkom orzeczenia o niekonstytucyjności możliwie ograniczonego zakresu, jeśli chodzi o kwestionowanie orzeczeń wydanych przez organy uznawane za niekonstytucyjne w okresie przed stwierdzeniem przez Trybunał niekonstytucyjności” (ust. 152).

Co prawda w tym samym rozstrzygnięciu zaznaczono, że dotyczy to tylko przypadków, kiedy „organ działał konstytucyjnie w momencie wydania orzeczenia”. Jednak gdy w grę wchodzi kwestia niezawisłości poszczególnych sędziów, która z kolei przesądza o konstytucyjności ich działania lub jej braku, nie sposób przyjąć,

że rozstrzygając konkretną sprawę sądową przed „lustracją”, o której mowa była przed momentem, sędzia z pewnością działał niekonstytucyjnie. Pewność co do tego powstanie dopiero w momencie prawomocnego rozstrzygnięcia KRS (w przypadku grupy sędziów objętej domniemaniem niezawisłości) lub nieobalenia domniemania braku niezawisłości w przewidzianym do tego terminie (w odniesieniu do grupy sędziów nieobjętej tym domniemaniem). To oraz „poważne względy konstytucyjne” – czyli konieczność zagwarantowania ochrony praw nabytych i pewności prawa – przemawiają przeciwko stwierdzeniu nieważności nominacji sędziów niespełniających wymogu niezawisłości (ze skutkiem wstecznym, *ex tunc*), lecz za wygaśnięciem stosunku służbowego na danym stanowisku (na przyszłość, *ex nunc*).

W konsekwencji w każdym przypadku powołania sędziowskie pozostawałyby ważne aż do chwili ewentualnego wygaszenia stosunku służbowego. Wszystkie czynności orzecznicze podjęte do tego momentu zachowywałyby swoją powagę. Dopiero po wydaniu przez KRS prawomocnego rozstrzygnięcia o braku niezawisłości lub w przypadku nieobalenia takiego domniemania bezprawna stałaby się dalsza działalność orzecznicza sędziów, których niezawisłość podczas procedury nominacyjnej lub po jej zakończeniu została skutecznie podważona.

Na stanowiskach zwalnianych przez sędziów, których stosunki służbowe wygaszałyby w ten sposób, powstałyby wakaty, które obsadzone musiałyby zostać w nowych konkursach. Jeśli natomiast sędzia zwalniający stanowisko zajmował wcześniej inny urząd sędziowski, powinno mu przysługiwać prawo powrotu na nie, przy czym w zawitym terminie od daty tego powrotu – np. sześciu miesięcy – istnieć mogłaby możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w związku z naruszeniem wymogu niezawisłości również wcześniej, przed sprzecznym z Konstytucją awansem. W przypadku stwierdzenia braku niezawisłości również na tym etapie dochodziłoby do złożenia sędziego z urzędu.

Praca u podstaw

Przywrócenie ustrojowej pozycji najważniejszych instytucji sądowych nie gwarantuje jeszcze nowoczesnego, sprawnie działającego i kosztowo efektywnego wymiaru sprawiedliwości. Aby osiągnąć ten drugi cel, konieczne są dużo bardziej wielopłaszczyznowe działania.

Według niektórych najważniejszym z nich powinno być zwiększenie liczby sędziów. Porównania międzynarodowe przeczą jednak tej opinii. W roku 2021 na tysiąc mieszkańców przypadało w Polsce niespełna 26 przedstawicieli tego zawodu¹²⁰².

W dziewięciu krajach UE liczba ta była wyższa. Warto jednak po raz kolejny zestawić Polskę z Danią, gdzie na tysiąc mieszkańców przypadało niemal czterokrotnie mniej sędziów – 6,6 – mimo że, jak była o tym mowa wcześniej, rozstrzygnięcia wydawane są tam bardzo szybko.

Proporcjonalnie mniejsza liczba sędziów na Półwyspie Jutlandzkim pozwoliła zredukować udział wynagrodzeń w budżecie sądownictwa do bardzo niskiego poziomu 38% w roku 2019 (podczas gdy w Polsce wynosił on 68%)¹²⁰³. Innymi słowy, w Danii wyraźną większość nakładów na sądownictwo stanowią inwestycje pozwalające na jego jeszcze efektywniejsze działanie. Dzięki nim koszty funkcjonowania sądów mogą być dwuipółkrotnie niższe w relacji do PKB niż w Polsce, choć działają one dużo sprawniej i są darzone o wiele większym zaufaniem oraz szacunkiem. Porównanie to pokazuje dobitnie, że dla poprawy jakości wymiaru sprawiedliwości konieczne jest odpowiednie ukierunkowanie inwestycji i właściwa organizacja systemu, a nie mechaniczne zwiększanie nakładów lub liczby sędziów.

Z drugiej strony nie sposób poprawić efektywności bez właściwych, motywujących zasad wynagradzania. A również pod tym względem polski wymiar sprawiedliwości bardzo niedomaga. Przepisy mówią, że wynagrodzenie zasadnicze sędziów i prokuratorów powinna stanowić przeciętna płaca w gospodarce w II kwartale poprzedniego roku, zwielokrotniona o stałe mnożniki podstawy¹²⁰⁴. Z kolei reguły dotyczące referendarzy określają ich pensję jako pewną część wynagrodzenia zasadniczego sędziów¹²⁰⁵. Jednak od roku 2021 mechanizm ten zmieniono na niekorzyść wszystkich tych grup epizodycznymi ustawami okołobudżetowymi¹²⁰⁶, co jesienią 2022 r. doprowadziło nawet do zaskarżenia przez KRS oraz Pierwszą Prezes Sądu Najwyższego odnośnych reguł do TK.

Wynikające stąd frustracje potęguje nierównomierne obciążenie poszczególnych sędziów i prokuratorów pracą, a zwłaszcza uprzywilejowanie osób na stanowiskach funkcyjnych i rozpowszechniona praktyka delegowania do Ministerstwa Sprawiedliwości na stanowiska o niejasnym zakresie obowiązków. Orzecznicy nie garną się też do pracy w sądach w dużych miastach, gdzie przy większym referacie zarabiają tyle samo co w małych ośrodkach.

Manipulowanie zasadami wynagrodzeń oraz przeciążenie pracą jednych i niedociążenie innych zachęca najbardziej doświadczone osoby niepowiązane z władzą do odchodzenia z zawodu. Jeszcze mocniej ten sam problem dotyka innych grup pracowników wymiaru sprawiedliwości – urzędników sądowych oraz asystentów sędziego. Szczególnie w większych ośrodkach ich płace (przeciętnie wynagrodzenie urzędników sądowych wyniosło w 2021 r. 6687 zł, a asystentów sędziego – 6498 zł)¹²⁰⁷ są zbyt niskie, aby utrzymać na stanowisku osoby najbardziej kompetentne, które

mogą liczyć na wyższe zarobki w kancelariach prawnych. Zamiast więc otrzymywać profesjonalne wsparcie, sędziowie często muszą poświęcać dodatkowy czas na przyuczanie do pracy kolejnych osób, które krótko później odchodzą do sektora prywatnego. Regularnie wybuchają też protesty pracowników wymiaru sprawiedliwości przybierające postać absencji w pracy, co dodatkowo dezorganizuje funkcjonowanie sądów, uniemożliwia rozprawy, a w konsekwencji generuje jeszcze większe opóźnienia w rozpatrywaniu spraw.

Problemy tych nie jest w stanie rozwiązać ani sam powrót do corocznych waloryzacji wynagrodzeń sędziów i prokuratorów opartych na tych podstawach, które rozwiązaniami tymczasowymi rozmontowano po roku 2020, ani podwyżki *ad hoc*. Zaradzić im natomiast może system wynagrodzeń sędziów i prokuratorów uzależniony od ich efektywności – z jednej strony od liczby zakończonych spraw, a z drugiej od stabilności orzeczniczej i takich dodatkowych czynników, jak opóźnienia w pisaniu uzasadnień. Na sędziowskie i prokuratorowskie wynagrodzenia składałaby się wówczas część stała oraz zmienna determinowana efektywnością pracy.

Odpowiednie skalibrowanie części zmiennej takiego systemu wynagradzania stanowiłoby pewne wyzwanie, co wynika przede wszystkim z konieczności przewyciężenia podstawowej słabości zaproponowanego rozwiązania, która związana jest z tym, że poszczególne sprawy prowadzone przez prokuratorów i rozstrzygane przez sędziów są różnego kalibru i wymagają różnego nakładu pracy. Po pierwsze jednak nie przemawia to na rzecz apriorycznego przyjęcia niemożliwości zastosowania zaproponowanego rozwiązania, lecz sugeruje konieczność wypracowania jego szczegółów w ramach pilotażu. A po drugie, ewentualnym manipulacjom referatami poszczególnych sędziów przeciwdziałałaby jawność podstawowych informacji na temat liczby rozpatrywanych przez nich spraw, opóźnień w przygotowaniu uzasadnień, stabilności orzeczniczej itp.

Uzupełnienie takiego systemu stanowiłoby podwyższenie ryczałtów za dojazdy dla sędziów zamieszkałych w innych miejscowościach niż siedziba sądu oraz tzw. dodatki wielkomiejskie, które przysługiwać powinny również innym niż sędziowie i prokuratorzy pracownikom wymiaru sprawiedliwości pracującym w dużych ośrodkach. Bodźcem do zwiększonego wysiłku urzędników sądów i prokuratur mogłoby też być wprowadzenie zmiennej części ich wynagrodzenia zależnej od wpływu spraw, a w przypadku wynagrodzenia asystenta sędziego powiązanie jego zmiennej części z wysokością zmiennej części wynagrodzenia obsługiwanych przez niego sędziów.

Tak zmieniony system wynagrodzeń zrywałby z logiką obecnego, w którym wynagrodzenia najwydajniejszych osób są takie, jak tych, które do swojej pracy przykładają się dużo mniej, ostatecznie zachęcając tych pierwszych do odejścia

z zawodu. Zmniejszyłyby też presję na mnożenie funkcji i delegacji – zarówno sędziowskich, jak i prokuratorskich – obecnie pozwalających na ucieczkę przed orzekaniem, skoro to w praktyce pozbawiałoby zmiennej części wynagrodzenia. Łatwiej też byłoby zyskać zgodę sędziów z małych sądów na przejście do tych szczególnie obciążonych pracą, skoro wiązałyby się z tym dodatkowa gratyfikacja finansowa.

Tego rodzaju modyfikacje dużo lepiej rozwiązywałyby problemy nierównego obciążenia sędziów sprawami niż wprowadzone za czasów „dobrej zmiany” losowanie spraw, utrudniające specjalizację sędziów, a więc również spowalniające proces wyrokowania. Zmierzają one też w zupełnie innym kierunku niż powracający co jakiś czas pomysł spłaszczenia struktury sądów, czego elementem miałyby być zrównanie statusu – oraz wynagrodzeń – orzeczników różnych instancji, przy większej swobodzie przenoszenia ich między sądami. Tego rodzaju modyfikacja instytucjonalna nie mogłaby zachęcić żadnego sędziego do intensywniejszej pracy ani profesjonalizmu z myślą o awansie, skoro jego płaca po przejściu do sądu wyższej instancji nie uległaby zwiększeniu. Natomiast kolejna fala zmian kadrowych i organizacyjnych, która z pewnością towarzyszyłaby tej pseudoreformie, wprowadzałyby jeszcze większy niż obecnie chaos i dezorganizację.

Te same skutki, a przy okazji upolitycznienie i obniżenie poziomu merytorycznego rozstrzygnięć, wywołałoby też z pewnością utworzenie przy sądach rejonowych sądów pokoju mających zajmować się rozstrzyganiem spraw mniejszej wagi, o co z determinacją wartą lepszej sprawy przez lata zabiegała partia Kukiz'15¹²⁰⁸. Mniejsze niż w przypadku sędziów sądów rejonowych wymogi dotyczące kwalifikacji niezbędnych do objęcia stanowiska sędziego pokoju (ukończenie studiów prawniczych i trzy lata wykonywania czynności „bezpośrednio związanych” ze świadczeniem pomocy prawnej, stosowaniem lub tworzeniem prawa) gwarantowałyby niski poziom orzeczeń. Z kolei kadencyjność, powszechne wybory (wymagane niezależnie od standardowej ścieżki obejmującej rekomendację KRS i nominację prezydencką), a także związana z tym dopuszczalność prowadzenia przez kandydatów na sędziów pokoju zarówno kampanii wyborczej, jak i przyjmowania na nią wpłat, to z kolei prosta droga do eliminacji podstaw niezawisłości sędziowskiej.

Z gruntu nieskutecznym rozwiązaniem problemu odpływu urzędników z wielkomiejskich sądów i prokuratur jest też wprowadzony pod koniec roku 2022 czasowy dodatek specjalny w wysokości do 25% wynagrodzenia, który może – choć nie musi – być wypłacany urzędnikom zatrudnionym w warszawskich sądach i prokuraturach¹²⁰⁹. Brak obowiązku wypłaty i czasowy charakter niweczą możliwość osiągnięcia jego podstawowego celu – skompensowania zwiększonych kosztów utrzymania w stolicy – a nieprzekazanie sądom dodatkowych środków na jego wypłatę stanowiło wymowny

dowód pozorowanego charakteru tego rozwiązania. Zaadresowano go też jedynie do urzędników zatrudnionych w Warszawie, choć nie tylko tam koszty utrzymania i płace w sektorze prywatnym są wyższe niż w małych miejscowościach.

Na problem wynagrodzeń różnicowanych według nietransparentnych i niemyślących kryteriów nakłada się wciąż zdecydowanie zbyt mała liczba etatów asystentów sędziego (mimo wzrostu ich liczby między rokiem 2015 a 2021, z 3351 do 3855) oraz sekretarzy organizujących samo postępowanie¹²¹⁰. Niedobory kadrowe w obydwu grupach przeciwdziałają zmniejszeniu zaległości orzeczniczych, wymuszając na sędziach poświęcanie czasu na czynności, które mógłby wykonać mniej wykwalifikowany pracownik. Choć słabości tej nie da się rozwiązać bez omówionych wcześniej podwyżek wynagrodzeń, przydatne pod tym względem byłoby również wypracowanie standardów docelowej liczebności tych grup w sądach poszczególnych rodzajów, uzależniających ją od obciążenia poszczególnych sądów, aby zapewnić porównywalne wsparcie procesu orzeczniczego w skali całego kraju. Standardy te powinny też określać ścieżkę zwiększenia zatrudnienia asystentów sędziego i sekretarzy, przewidując adekwatne źródła finansowania.

O ile wskazane dotychczas postulaty reform wymagają wyższych niż dotychczas nakładów finansowych, wygenerowaniu oszczędności służyć mogłaby ocena prawidłowości zarządzania sądami przez ich (powoływanych i odwoływanych przez Ministra Sprawiedliwości) dyrektorów, zwłaszcza analiza kosztów funkcjonowania porównywalnych jednostek. Zasady przeprowadzenia tej analizy i system bodźców dla przedstawicieli kadry zarządczej osiągających szczególnie dobre wyniki powinny zostać wypracowane według najlepszych europejskich wzorców przez zespół składający się z osób aktualnie najsprawniej zarządzających sądami różnej wielkości. Pozwoliłoby to stopniowo wytworzyć grono menedżerów wymiaru sprawiedliwości skoncentrowanych na zwiększaniu jego finansowej i administracyjnej wydajności.

Związek z podstawowymi kwestiami finansowymi i organizacyjnymi ma też konieczność przyspieszenia rozwoju w wymiarze sprawiedliwości nowych technologii informatycznych. W kilku aspektach udało się w ciągu ostatniej dekady wprowadzić pionierskie rozwiązania. Elektroniczne Księgi Wieczyste pozwalają uzyskać za pośrednictwem Internetu odpisy i inne dokumenty dotyczące nieruchomości. Od roku 2010 w Lublinie działa e-Sąd rozpatrujący sprawy w elektronicznym postępowaniu upominawczym. W sądach powszechnych wprowadzono e-protokół, czyli cyfrowy zapis dźwięku (albo obrazu i dźwięku) z przebiegu posiedzenia sądowego. W roku 2020 uruchomiono Portal Informacyjny Sądów Powszechnych, a po zmianie przepisów na wiosnę 2021 r.¹²¹¹ możliwe stało się doręczanie za pośrednictwem tego Portalu elektronicznych pism sądowych. Rok później powstał Portal Rejestrów

Sądowych integrujący Krajowy Rejestr Sądowy oraz Krajowy Rejestr Zadłużonych, na skutek czego postępowania rejestrowe zostały w całości z informatyzowane.

Jednak od wyborów parlamentarnych w roku 2015 postęp technologiczny znajduje się bardzo nisko na liście priorytetów Ministerstwa Sprawiedliwości. Choć rozpoczęte wcześniej wdrożenia były kontynuowane, nowe pomysły na informatyzację obiegu informacji są dużo mniej ambitne niż wcześniej. Nie zmieniła tego nawet pandemia. Już w roku 2019 w kodeksie postępowania cywilnego zapisano możliwość prowadzenia rozpraw w trybie zdalnym¹²¹². Ustawa covidowa uczyniła ten tryb domyślnym we wszystkich sprawach cywilnych nie tylko podczas stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego z powodu COVID-19, ale też przez rok po odwołaniu późniejszego z nich¹²¹³. Jednak niewiele sądów było technologicznie i kompetencyjnie gotowych do korzystania z tych możliwości. W szczycie pandemii odsetek tak realizowanych rozpraw i posiedzeń jawnych wahał się między 1,38% w apelacji łódzkiej a 4,06% w apelacji rzeszowskiej¹²¹⁴.

Podczas więc gdy zagraniczne sądy coraz szerzej sięgają po rozwiązania oparte na sztucznej inteligencji, aby odciążyć wszystkie grupy pracowników od najbardziej rutynowych i powtarzalnych działań, wiele polskich wciąż nie jest w stanie przeprowadzać zdalnych rozpraw. Zamiast tego w trakcie pandemii zastępowano rozprawy posiedzeniami niejawnymi i składami jednoosobowymi w pierwszej i drugiej instancji w sprawach cywilnych¹²¹⁵ oraz odbieraniem zeznań i wyjaśnień na piśmie¹²¹⁶, mimo że całkowita pisemność postępowania ułatwia świadkom i stronom zacieranie niespójności w opisie faktów, co sąd od razu dostrzegłby, gdyby osoba przez niego słuchana nie miała czasu na przygotowanie odpowiedzi.

Utrzymywanie tych proceduralnych dróg na skróty mimo faktycznego zakończenia pandemii musiało budzić sprzeciw. W takich warunkach Sąd Najwyższy postąpił racjonalnie, gdy na wiosnę 2023 r. za niezgodne z Konstytucją uznał utrzymywanie przepisów covidowych przewidujących zasadę jednoosobowego rozstrzygnięcia spraw, dla których właściwe powinny być składy trzyosobowe¹²¹⁷. Rozstrzygnięcie to uwypukliło nieadekwatność wybranego przez władze sposobu przyspieszenia orzekania: zamiast szeroko sięgnąć po rozwiązania technologiczne, wybrano sprzeczny z wymogami praworządności erzac. Ceną za zwiększone w ten sposób tempo wyrokowania musi być gorsza jakość orzeczeń.

W braku spójnego planu kompleksowej informatyzacji całej działalności wymiaru sprawiedliwości – z jasno określonymi etapami, zasobami ludzkimi i finansowaniem – doszło do decentralizacji tego procesu w ramach poszczególnych apelacji, choć takie podejście powoduje, że sądownictwo przestaje stanowić jedną, spójną, jednolicie działającą całość informacyjną. Portal Informacyjny Sądów Powszechnych

jedynie wiąże ze sobą systemy poszczególnych sądów apelacyjnych. Pełnomocnicy chcący zapoznać się przez niego z aktami lub skomunikować z sądem muszą logować się do systemów każdej apelacji z osobna, za każdym razem mając do czynienia z nieco odmiennymi zasobami informacyjnymi.

Przeciwdziałać temu można jedynie, ustalając – przy współpracy wszystkich interesariuszy, wewnętrznych i zewnętrznych – funkcjonalności, jakie powinny zostać wdrożone według szczegółowego harmonogramu określającego rezultaty cząstkowe, jednostki odpowiedzialne za ich realizację, a także źródła finansowania. Do tworzenia poszczególnych rozwiązań zaangażowane powinny zostać zarówno spółka Aplikacje Krytyczne i Centralny Ośrodek Informatyki, jak i formuła programu GovTech. Choć wszystko to wymaga dodatkowych, niemałych nakładów finansowych, prowadziłyby do oszczędności wynikających z ułatwionego zarządzania sprawami i obiegu informacji oraz redukcji kosztów przesyłek, a także archiwizacji dokumentacji sądowej.

Do rozwiązania jest też szereg od dawna wskazywanych problemów, w przypadku których albo w ogóle nie pojawiły się propozycje rozwiązań, albo okazały się lekarstwem gorszym od choroby.

Od lat źle na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości wpływają niskie wynagrodzenia biegłych sądowych, często idące w parze z ich niedostatecznymi kwalifikacjami oraz rozproszeniem informacji na temat specjalistów w danej dziedzinie. W roku 2019 rząd zapowiedział rozwiązanie tego problemu przez przyjęcie ustawy, której istotą miała być certyfikacja biegłych sądowych przez podległy Ministerstwu Sprawiedliwości Instytut Ekspertyz Sądowych. Pomysł ten spotkał się jednak z krytyką słusznie zarzucającą ryzyko biurokratyzacji i nieefektywności tak zorganizowanego systemu. Ostatecznie ministerstwo po cichu wycofało się z niego, nie przedstawiając już później innej, lepszej propozycji.

Tymczasem problem z biegłymi sądowymi można rozwiązać trzema głównymi modyfikacjami. Pierwszą jest określenie minimalnych wymogów dotyczących wiedzy i doświadczenia, jakie należy posiadać w każdej z dziedzin, aby móc realizować tę funkcję. Druga to podniesienie wynagrodzeń, ponieważ skrajnie niskie stawki, jak to ma miejsce w Polsce, w naturalny sposób prowadzą do niskiej jakości opinii. Trzecią z kolei jest stworzenie jawnej, dostępnej internetowo centralnej listy biegłych sądowych, którzy spełniają wymogi, o których mowa była przed chwilą (obecnie listy biegłych prowadzone są odrębnie przez każdego z prezesów sądów okręgowych). Na listę wpisywani powinni też być biegli *ad hoc* i biegli instytucjonalni, a składy orzekające tylko w wyjątkowych przypadkach mogłyby wybierać osoby spoza listy. System informatyczny obsługujący tę listę zawierałby podstawowe informacje, jak te o specjalizacji biegłego, a także pozwalałby na kontakt z każdym

z nich, przekazanie opinii i odnotowanie wszystkich danych potrzebnych do oceny jej jakości i terminowości: średniego terminu od powierzenia wykonania ekspertyzy do jej dostarczenia, liczby przypadków uchylenia się od jej wydania, a także nałożenia kar porządkowych albo wezwań do uzupełnienia opinii.

Do przeciążenia sądów przyczynia się też maniera pisania zbyt rozwlekłych uzasadnień orzeczeń, skutkiem czego – jak kilka lat temu tylko z niewielką przesadą zauważył pewien adwokat – „w uzasadnieniach wyroków polskich sądów 95 proc. treści jest zbędne, a te ważne 5 proc. – płaskie”¹²¹⁸ (co prawda taki sam zarzut można postawić pismom procesowym wielu profesjonalnych pełnomocników, jednak w ich przypadku to nie społeczeństwo ponosi tego koszty). Problem ten może zaskakiwać. Przy pełnym referacie, skutkującym praktykowanym przez dużą część sędziów pisaniem uzasadnień w weekendy, powinni oni poświęcać temu jak najmniej czasu; tyle tylko, ile absolutnie niezbędne. Tak jednak nie jest. Sądy ze szczegółami opisują stan faktyczny i rozwodzą się nad wykładnią przepisów, aby uniknąć zarzutu niepełnej analizy materiału dowodowego. Konsekwencją tego stanowią właśnie sążniste uzasadnienia, pełne zupełnie niepotrzebnych omówień przepisów i mało związanego z meritem orzecznictwa sądowego.

Ministerstwo Sprawiedliwości próbowało rozwiązać ten problem przepisami uchwalonymi w roku 2019. Zrobiło to jednak w bardzo nieprzemyślany sposób. Doszło mianowicie do wniosku, że poprawa nastąpi, jeśli do kodeksu postępowania cywilnego wprowadzony zostanie przepis mówiący, iż „uzasadnienie wyroku sporządza się w sposób zwięzły”¹²¹⁹, a sędziom karnym narzucona zostanie sekwencja elementów w uzasadnieniu, poprzez wprowadzenie jego formularza¹²²⁰. Oczywiście niewiele to dało, ponieważ to nie brak przepisów nakazujących lapidarność zwiększa objętość uzasadnień, tylko obawa przed oceną sądów wyższej instancji. Próby ustawowego wymuszania na sędziach zwięzłości ich rozstrzygnięć przy pomocy obowiązku wypełniania formularzy uzasadnień wręcz generują dodatkowy problem, zagrażając prawu strony do rzetelnego procesu, jak to trafnie zauważył w jednym ze swoich orzeczeń Sąd Najwyższy¹²²¹. Dopiero jeśli standardy pisania uzasadnień zostałyby uzgodnione wewnątrz systemu sądowego, zwłaszcza przez Sąd Najwyższy i sądy apelacyjne – lub przez KRS, w wyniku procesu współpracy z sądami wszystkich szczebli – sędziowie mogliby rzeczywiście czuć się bezpiecznie, postępując zgodnie z nimi. Próby ustawowego wymuszenia zmian z zewnątrz, na dodatek inicjowane i koordynowane przez polityków niecieszących się wśród sędziów autorytetem i bez konsultacji z samym środowiskiem sędziowskim, takiego bezpieczeństwa dać nie mogą.

W zbliżony sposób rozwiązać można chyba najrzadziej dostrzegany ze wszystkich problemów sądownictwa, który poważnie osłabia jego autorytet i odbiór społeczny.

Chodzi o pojawiające się niekiedy niedostatki zachowania sędziów na sali rozpraw, zwłaszcza nadmierną obcesowość i arogancję, a także niejasne dla osób niebędących prawnikami wypowiedzi. Choć skali tego problemu nie należy wyolbrzymiać, przestrzeń dla niego istnieje ze względu na nieprzywiązywanie uwagi do tych kwestii podczas kształcenia sędziów, a zatem można byłoby go zminimalizować poprzez odpowiednie szkolenia. Treść tych szkoleń wypracowana powinna zostać przez specjalistów działających przy współpracy z KRS i współudziale środowiska sędziowskiego.

Dokładnie takimi samymi działaniami upowszechnić można niezrealizowaną dotąd szansę na mniejszą liczbę postępowań spornych, dzięki szerszemu zastosowaniu mediacji sądowej. Pod tym względem jednak istotne byłoby również stworzenie centralnej listy mediatorów (obecnie, jak w przypadku biegłych sądowych, listy te prowadzone są oddzielnie dla każdego sądu okręgowego), wraz z informacjami o ich skuteczności i średnim okresie potrzebnym danemu mediatorowi do osiągnięcia kompromisu. Dzięki temu nie tylko możliwe byłoby częściowe odciążenie sądów, ale też upowszechniłaby się społecznie korzystna, polubowna forma rozstrzygania sporów prawnych.

W prokuraturze istotny problem stanowi bardzo nierówne obciążenie poszczególnych prokuratorów liczbą prowadzonych postępowań, co wynika z rozrostu struktur ponad poziomem rejonu, mnożenia lepiej płatnych stanowisk funkcyjnych i rozpowszechnienia delegacji poza jednostki organizacyjne prokuratury. Nieprawidłowości tych nie jest w stanie rozwiązać samo rozdzielanie funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Służyć temu mógłby natomiast, po pierwsze, ustawowy zakaz delegowania prokuratorów do organów administracji. Po drugie, w jego osiągnięciu pomagałoby jednoznaczne określenie minimalnej liczby spraw na etat w strukturach Prokuratury Krajowej, prokurator regionalnych oraz prokurator okręgowych, a także wskazanie, że w przypadku spadku ich liczby poniżej minimalnej przenosi się do niższej instancji prokuratorów o najmniejszej liczbie prowadzonych spraw. Inny przepis mógłby przesądzać maksymalne procentowe zmniejszenie referatów przysługujące prokuratorom funkcyjnym. To, razem z opisanym wcześniej zróżnicowaniem wynagrodzeń w zależności od skuteczności w prowadzeniu postępowań, pozwalałoby na bardziej niż dziś równomierne obciążenie poszczególnych osób pracą, lepiej motywując je do zwiększenia efektywności. Analogicznie zadziałałoby ustawowe określenie kryteriów awansu do wyższych instancji prokuratorowskich, obowiązek uzasadniania awansów według tych kryteriów i publiczny charakter każdego z tych uzasadnień. Zminimalizowano by w ten sposób ryzyko zmian kadrowych opartych na kryteriach pozamerytorycznych.

Niedostateczny nacisk kładziony jest też na poprawę merytorycznej jakości działań prokuratury. Jak była o tym mowa w rozdziale 3, słabo radzi sobie ona zwłaszcza z przestępczością gospodarczą. Brakuje jej wiedzy, narzędzi i odpowiedniej koordynacji. Problem ten rozwiązać można poprzez wygospodarowanie środków na program rozwoju dla szczególnie skutecznych prokuratorów, dzięki któremu odbywaliby kursy i szkolenia w wiodących światowych ośrodkach, a później włączaliby się – wraz z ekspertami zagranicznymi – w proces szkolenia reszty przedstawicieli zawodu. Istotny pod tym względem byłby też rozwój specjalizacji poszczególnych jednostek prokuratury i zwiększenie nakładów na wykorzystywane przez nie technologie.

Ostatnia, choć nie najmniej istotna, kwestia wymagająca zupełnie innego podejścia dotyczy zasad legislacji w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Podobnie jak w przypadku podatków (o czym mowa była w rozdziale 4), „dobra zmiana” przyniosła rozwiązanie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego i Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Zniknęło więc stałe zaplecze eksperckie wcześniej przygotowujące zmiany prawne w tych dziedzinach. Ministerstwo Sprawiedliwości nie wykazuje też zainteresowania realnymi konsultacjami projektów legislacyjnych, co – znów w sposób analogiczny do sfery podatków – doprowadziło do dramatycznego pogorszenia jakości stanowionego prawa.

Odpowiednikiem „Polskiego Ładu” na gruncie procedur sądowych okazała się tzw. duża nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego uchwalona w lipcu 2019 r.¹²²² Jej głównym celem miało być usprawnienie rozpatrywania spraw. Kilka wprowadzonych nią rozwiązań rzeczywiście utrudniło obstrukcję procesową. Zmniejszyła ona np. obciążenie sądów warszawskich, przekierowując część spraw konsumenckich do sądów w mniejszych miastach. Pozwoliła na wyznaczanie rozpraw dzień po dniu. Wprowadziła odrębne opłaty sądowe od uzasadnień orzeczeń, aby demotywować strony do wnioskowania o nie wtedy, gdy nie planują wniesienia środka odwoławczego.

Jednocześnie jednak pełna była luk i niedopracowanych, nierealistycznych rozwiązań, dotyczących zwłaszcza tzw. posiedzeń przygotowawczych i zażaleń rozpoznawanych przez inny skład tego samego sądu (tzw. zażaleń poziomych). Jak jesienią 2020 r. podsumowała ją jedna z ekspertek, „niektóre nowe uprawnienia i obowiązki rodzą wątpliwości i wprowadzają dezorientację u stron oraz uczestników postępowań sądowych, ale też wśród profesjonalnych pełnomocników. Nie będzie to sprzyjało usprawnieniu i przyspieszeniu postępowań”¹²²³. Choć więc nowelizując procedurę cywilną, kierowano się racjonalnym celem, bylejaką część procesu legislacyjnego doprowadziła do odwrotnego rezultatu: zwiększono liczbę sporów i utrudniono sądom działanie, czyli dodatkowo dociążono wymiar sprawiedliwości. Skala niedoróbek

legislacyjnych była tak duża, że niedługo później konieczna okazała się kompleksowa nowelizacja nowelizacji (uchwalona przez Sejm w marcu 2023 r.) stawiająca sobie za cel eliminację najważniejszych luk i niespójności wcześniejszej „reformy”¹²²⁴.

Analogicznie sytuacja wygląda ze zmianami prawa karnego. Tu jednak podbudowa ideologiczna rozwiązań odbiegających od rad ekspertów zewnętrznych była głębsza, ponieważ w skrajnie konserwatywną ideologię kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości wpisano dążenie do rozszerzania uprawnień prokuratora i zwiększania kar, od czego w innych państwach odchodzi się ze względu na małą skuteczność takiego podejścia.

W oparciu o tę ideologię wprowadzono np. w roku 2016 – i rozszerzono trzy lata później – możliwość zgłaszania przez prokuratora sprzeciwu wobec niektórych czynności sądu¹²²⁵, co oznacza, że nad pewnymi aspektami procesu sądowego przestał panować sąd, a zaczął prokurator. Ten sam skutek ma, wynikające z tzw. dużej nowelizacji prawa karnego z połowy roku 2022, przyznanie prokuratorowi uprawnienia do zawnioskowania do Sądu Najwyższego o przekazanie sprawy do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu¹²²⁶ (wcześniej taki wniosek mógł złożyć wyłącznie sąd rozpoznający sprawę). W konsekwencji prokurator zyskał możliwość złożenia swego rodzaju „wotum nieufności” wobec sądu, przed którym występuje w roli oskarżyciela, z daleko idącymi konsekwencjami procesowymi.

Doktrynerski upór i merytoryczna wsteczność typowe dla zmian prawnych okresu „dobrej zmiany” przybrały w przypadku tych dotyczących prawa karnego szczególnie dużą skalę. W roku 2020 dramatycznie nieprawidłowy sposób procedowania projektu ważnej nowelizacji Kodeksu karnego doprowadził do stwierdzenia przez TK jej sprzeczności z Konstytucją¹²²⁷. Zmusiło to decydentów do wolniejszego procedowania kolejnego projektu. Nie poprawiło jednak poziomu merytorycznego ostatecznie uchwalonej ustawy, która niemal w całości tożsama była z jej pierwotną wersją¹²²⁸. Oceniając ją krótko po przyjęciu przez Sejm w lipcu 2022 r., eksperci związani z Uniwersytetem Jagiellońskim nie mieli wątpliwości, że „uchwalone przepisy prowadzą do istotnego regresu polskiego prawa karnego, przewidując rozwiązania znane komunistycznemu Kodeksowi karnemu z 1969 r., a w niektórych przypadkach jeszcze poważniej cofają polskie prawo karne o całe półwiecze, w kierunku systemów państw totalitarnych. Wpisują się zatem w konsekwentne usuwanie Rzeczypospolitej Polskiej ze wspólnoty państw praworządnych”¹²²⁹.

I te aberracje można jednak usunąć. Tak jak obniżenie jakości prawa cywilnego i karnego stało się następstwem eliminacji Komisji Kodyfikacyjnych i rezygnacji z realnych konsultacji projektów legislacyjnych, tak też osiągnięcie odwrotnego skutku wymaga przeciwnego działania – reaktywacji tych Komisji, zadbania o ich

jak najwyższy poziom merytoryczny i obsadę wystarczającą do maksymalnie sprawnego oraz efektywnego działania, a także wypracowania przez nie priorytetów i harmonogramu prac służących unowocześnieniu przepisów, zwiększeniu ich spójności i naprawie wprowadzonych za czasów „dobrej zmiany” rozwiązań niesłużących wymiarowi sprawiedliwości.

¹¹²⁴ Premier o reformie sądów: *Jak we Francji w okresie post-Vichy*, „Rzeczpospolita”, 21.04.2019.

¹¹²⁵ Interpelacja nr 34698 Franciszka Sterczewskiego do ministra sprawiedliwości w sprawie zbędności i szkodliwości funkcjonowania Wydziału Spraw Wewnętrznych Prokuratury Krajowej, 18.07.2022.

¹¹²⁶ Wyroki TK z dnia 14 lipca 2021 r., P 7/20 i z dnia 7 października 2021 r., K 3/21.

¹¹²⁷ Wyrok TK z dnia 24 listopada 2021 r., K 6/21.

¹¹²⁸ Wyrok TK z dnia 22 października 2020 r., K 1/20.

¹¹²⁹ Sprawy P 4/18 i Kpt 1/17.

¹¹³⁰ Np. postanowienia TK z dnia 1 lipca 2021 r., SK 15/17, z dnia 28 kwietnia 2022 r., K 20/15, z dnia 28 czerwca 2022 r., SK 60/21.

¹¹³¹ Postanowienie TK z dnia 12 października 2022 r., P 5/22.

¹¹³² Komisja Europejska, *2023 EU Justice Scoreboard quantitative data in Excel file format*, 2023, wykres 54.

¹¹³³ Dane dostępne na: TK, *Majątek Trybunału Konstytucyjnego*, 7.04.2016.

¹¹³⁴ TK, *Bilans za rok 2021*, 15.03.2022.

¹¹³⁵ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Omówienie*, Warszawa 2018, s. 83; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 119.

¹¹³⁶ Dane Eurostat, General government expenditure by function (COFOG), Law courts, [gov_10a_exp](#).

¹¹³⁷ Komisja Europejska, *2023 EU Justice Scoreboard...*, 2023, wykresy 2 i 5.

¹¹³⁸ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2016, s. 81.

¹¹³⁹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 120.

¹¹⁴⁰ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2016, s. 81; Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania... Omówienie*, 2023, s. 119.

¹¹⁴¹ TK, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 103 oraz TK, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2021 roku*, Warszawa 2022, s. 9.

¹¹⁴² TK, *Informacja o istotnych...*, 2016, s. 107; TK, *Informacja o istotnych...*, 2022, s. 12.

¹¹⁴³ TK, *Informacja o istotnych...*, 2016, s. 105; TK, *Informacja o istotnych...*, 2022, s. 10.

¹¹⁴⁴ European Commission, *The 2019 EU Justice Scoreboard*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019, s. 13, wykres 7.

¹¹⁴⁵ OKO.press, *Sędzia SN Wytrykowski żąda zdjęcia artykułu OKO.press, bo „nie hejtował”. Odmawiamy. Mamy nowe dowody*, 23.08.2019.

¹¹⁴⁶ P. Pacewicz, M. Jałoszewski, *Akcja „Gersdorf, wypierdalaj”. Onet: Wymyślił sędzia SN Wytrykowski, pomogła Emilia*, OKO.press, 21.08.2019.

¹¹⁴⁷ Dostępne na <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/prezydent-rp-wreczyl-nominacje-sedziowskie,7559>.

¹¹⁴⁸ Art. 79 § 1 ust. 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm. (k.p.k.).

¹¹⁴⁹ M. Jałoszewski, *Dyscyplinarka dla sędzi Czubieniak za słowa „to była tragifarsa” o posiedzeniu Izby Dyscyplinarnej*, OKO.press, 25.03.2019.

¹¹⁵⁰ M. Jałoszewski, *Przemysław Radzik, rzecznik dyscyplinarny, który ściga innych sędziów, sam miał dyscyplinarkę*, OKO.press, 6.11.2018.

¹¹⁵¹ M. Gałczyńska, *Mianowany przez Ziobrę rzecznik dyscypliny chce awansować o dwa szczeble w górę*. Onet dotarł do opinii wizytatora, Onet.pl, 27.10.2020.

¹¹⁵² *Sędziowie przeciw prezes Sądu Okręgowego w Krakowie wyrazili wotum nieufności*, „Rzeczpospolita”, 24.05.2018.

¹¹⁵³ M. Jałoszewski, *Sędziowie z Rzeszowa do wiceszefa neo-KRS Puchalskiego: dymisja za udział w Kaście/Antykaście*, OKO.press, 9.06.2022.

¹¹⁵⁴ M. Kryszkiewicz, *Nominacje w pałacu, czyli po co była reforma*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.07.2019.

¹¹⁵⁵ Wyrok ETPCz z dnia 6 października 2022 r., *Juszczyszyn p. Polsce*, 35599/20.

¹¹⁵⁶ M. Gałczyńska, *Członkini nowej KRS chce awansować. Wizytator jej pracę ocenia jako „dyskwalifikującą”*, Onet.pl, 10.06.2019.

¹¹⁵⁷ Wyroki ETPCz z dnia 22 lipca 2021 r., *Reczkowicz p. Polsce*, 43447/19, oraz z dnia 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, 49868/19 i 57511/19.

¹¹⁵⁸ M. Domagalski, *Skarga dostała zadyszki*, „Rzeczpospolita”, 15.02.2021.

¹¹⁵⁹ SN, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2019 oraz Informacja o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2019*, s. 302.

¹¹⁶⁰ Art. 398² § 1 k.p.c.

¹¹⁶¹ Art. 26 § 2 i 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.

¹¹⁶² Art. 26 § 4 ustawy o Sądzie Najwyższym.

¹¹⁶³ Postanowienie SN z dnia 12 kwietnia 2021 r., I NZP 1/21.

¹¹⁶⁴ Wyroki TK z dnia 4 marca 2020 r., P 22/19; z dnia 20 kwietnia 2020 r., U 2/20; z dnia 2 czerwca 2020 r., P 13/19.

¹¹⁶⁵ Wyrok SN z dnia 12 maja 2021 r., I NKRS 34/21.

¹¹⁶⁶ Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r., *W.Ż*, C487/19.

¹¹⁶⁷ Wyrok ETPCz z dnia 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, 49868/19 i 57511/19.

¹¹⁶⁸ Postanowienie Wiceprezydent TSUE z dnia 27 października 2021 r., *Komisja p. Polsce*, C-204/21 R.

¹¹⁶⁹ Załącznik do wniosku dotyczącego decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, 1.6.2022, pkt F.1.1 i F.1.2.

¹¹⁷⁰ Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1259.

¹¹⁷¹ Art. 29 § 5 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; art. 42a § 3 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 5a § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492.

¹¹⁷² Art. 72 § 6 ustawy o Sądzie Najwyższym; art. 37 § 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2250; art. 107 § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 48 § 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹¹⁷³ Art. 29 § 7 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym; art. 23a § 7 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych; art. 42a § 6 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 5a § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹¹⁷⁴ Art. 29 § 4 o Sądzie Najwyższym; art. 23a § 3 ustawy – Prawo o ustroju sądów wojskowych; art. 55 § 5 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 5 § 1c ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych.

¹¹⁷⁵ Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2021 r., *Komisja p. Polsce*, C-204/21.

¹¹⁷⁶ Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (nieopublikowana w Dz. U.).

¹¹⁷⁷ Wniosek z 20.02.2023, sprawa Kp 1/23.

¹¹⁷⁸ European Commission, *The 2018 EU Justice Scoreboard. Quantitative Data*, May 2018, wykres 8.

¹¹⁷⁹ European Commission, *2023 EU Justice Scoreboard...*, wykres 7.

¹¹⁸⁰ European Commission, *2023 EU Justice Scoreboard...*, wykres 32.

¹¹⁸¹ Za ciekawe.liczby.pl, *Ile trwają postępowania sądowe w Polsce?*, 16.05.2022.

¹¹⁸² GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2016*, Warszawa 2016, s. 78 oraz GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2022*, Warszawa 2022, s. 79.

¹¹⁸³ GUS, *Mały Rocznik...*, 2016, s. 79 oraz GUS, *Mały Rocznik...*, 2022, s. 80.

¹¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹¹⁸⁵ GUS, *Mały Rocznik...*, 2016, s. 81 oraz GUS, *Mały Rocznik...*, 2022, s. 82.

¹¹⁸⁶ GUS, *Mały Rocznik...*, 2016, s. 80 oraz GUS, *Mały Rocznik...*, 2022, s. 81.

¹¹⁸⁷ GUS, *Mały Rocznik...*, 2016, s. 81 oraz GUS, *Mały Rocznik...*, 2022, s. 82.

¹¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹¹⁸⁹ Wyroki TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, z dnia 9 grudnia 2015 r., K 35/15, z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, z dnia 11 sierpnia 2016 r., K 39/16; postanowienie TK z dnia 7 stycznia 2016 r., U 8/15.

¹¹⁹⁰ Wyrok TK z dnia 24 października 2017 r., K 1/17.

¹¹⁹¹ Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2021 r. *Euro Box Promotion i inni*, w połączonych sprawach C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19, C-840/19, § 230.

¹¹⁹² „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

¹¹⁹³ „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

¹¹⁹⁴ Fundacja Batorego, *Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego*.

¹¹⁹⁵ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2007 r., K 25/07.

¹¹⁹⁶ Wyroki TK z dnia 20 czerwca 2017 r., K 5/17, oraz z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18.

¹¹⁹⁷ Wyrok TSUE z dnia 6 czerwca 2021 r., *W.Ż.*, C487/19.

¹¹⁹⁸ Wyroki ETPCz z dnia 22 lipca 2021 r., *Reczkowicz p. Polsce*, 43447/19, z dnia 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek p. Polsce*, 49868/19 i 57511/19, z dnia 3 lutego 2022 r., *Advance Pharma Sp. z o.o. p. Polsce*, 1469/20.

¹¹⁹⁹ B. Pilitowski, M. Hoffman, B. Kociołowicz-Wiśniewska, *Skąd biorą się sędziowie? vol. 1 (lata 2014-2017)*, Court Watch Polska, Toruń 2017, s. 4.

¹²⁰⁰ Iustitia, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw*, 27.01.2022.

¹²⁰¹ Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., SK 7/06.

¹²⁰² European Commission, *2023 EU Justice Scoreboard...*, wykres 35.

¹²⁰³ European Commission, *The 2021 EU Justice Scoreboard*, July 2021, s. 16, wykres 31.

¹²⁰⁴ Art. 91 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych; art. 123 ustawy – Prawo o prokuraturze.

¹²⁰⁵ Art. 151b § 1 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹²⁰⁶ Np. art. 9 i 10 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023, Dz. U. z 2022 r. poz. 2666.

¹²⁰⁷ GUS, *Mały Rocznik...*, 2022, s. 84.

¹²⁰⁸ Prezydencki projekt ustawy o sędach pokoju z 4.11.2021, druk nr 1760.

¹²⁰⁹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie stanowisk i szczególnych zasad wynagradzania urzędników i innych pracowników sądów i prokuratury oraz odbywania stażu urzędniczego, Dz. U. z 2022 r. poz. 2718.

¹²¹⁰ GUS, *Mały Rocznik...*, 2016, s. 83, oraz GUS, *Mały Rocznik...*, 2022, s. 84.

¹²¹¹ Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1090.

¹²¹² Art. 226¹ pkt 2 lit. b k.p.c.

¹²¹³ Art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

¹²¹⁴ B. Michalski, *Covidowe powikłania cyfryzacji w sądach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20.04.2021.

¹²¹⁵ Art. 15zszs¹ ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19.

¹²¹⁶ Art. 226¹ i art. 271¹ k.p.c.

¹²¹⁷ Uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2023 r., III PZP 6/22.

¹²¹⁸ Cytowany w: M. Domagalski, *Sędzia ma pracować, gdy trzeba, nawet w weekendy*, „Rzeczpospolita”, 28.02.2018.

¹²¹⁹ Art. 327¹ § 2 k.p.c.

¹²²⁰ Art. 99a k.p.k.

¹²²¹ Wyrok SN z dnia 11 sierpnia 2020 r., I KA 1/20.

¹²²² Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1469 ze zm.

¹²²³ P. Szczepaniak, *Mnożą się wątpliwości co do niedopracowanej reformy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24.09.2020.

¹²²⁴ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 614.

¹²²⁵ Art. 12 § 3, art. 257 § 3 oraz art. 360 § 2 k.p.k.

¹²²⁶ Zmiana art. 37 k.p.k. ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 2600.

¹²²⁷ Wyrok TK z dnia 14 lipca 2020 r., Kp 1/19, dotyczący ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw.

¹²²⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 2600 ze zm.

¹²²⁹ Krakowski Instytut Prawa Karnego, *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762)*, 19.07.2022, s. 2.

Rozdział 9

Samorząd terytorialny: podmyte fundamenty

Jak być kochaną (partią)

W realizowanym co dwa lata przez CBOS badaniu nastawienia do instytucji publicznych rząd i parlament na głowę bite są przez samorząd terytorialny. W edycji z początku lutego 2022 r. zaufanie do władz lokalnych deklarowało 63% badanych, podczas gdy rządowi ufało 32%, a Sejmowi i Senatowi – jedynie 23%¹²³⁰. Nie powinno to dziwić, skoro to samorzady decydują o jakości codziennego życia Polaków, począwszy od utrzymania dróg i dostarczania usług społecznych, po oświatę, kulturę i tworzenie miejsc wypoczynku. Lokalni włodarze są bliżej problemów mieszkańców i z reguły szybciej, bardziej praktycznie na nie reagują. Ich polityczne afiliacje mają mniejsze znaczenie niż skuteczność działania, a bezpartyjność wielu stanowi atut, skoro partie polityczne nie cieszą się względami społeczności lokalnych (w lutym 2022 r. ufało im jedynie 18% badanych). Otwarcie samorządowców na dialog – w którym mieszkańcy chętnie uczestniczą, skoro chodzi o sprawy tak im bliskie – stanowi kolejny czynnik sprzyjający zaufaniu we wspólnotach samorządowych.

Wszystko to składa się na sukces polskiej samorządności. Tworzy też jednak wyzwanie dla każdej partii z silnym instynktem dominacji i niską kulturą polityczną działaczy. W takim przypadku samorząd terytorialny staje się kolejnym obiektem ekspansji władzy centralnej. Dzieje się tak zwłaszcza, gdy retoryka tej władzy opiera się na populizmie, czyli konfrontacji większości z mniejszością. Gdy ta mniejszość pozostaje liczebnie duża, ekonomicznie silna i skoncentrowana w najprężniejszych ośrodkach, reprezentujące ją samorzady wchodzą na kurs kolizyjny z władzami państwowymi. Konflikt staje się wtedy nieunikniony, choć w dłuższej perspektywie nikt nie może na nim zyskać.

Od wyborów samorządowych w roku 2018 trwa taka właśnie konfrontacja. Odczuwają ją zwłaszcza duże miasta, których społeczności szczególnie często są nieprzychylnie ideologii partii rządzącej krajem po roku 2015 (po wyborach w 2018 r. w 57 procentach miast na prawach powiatu władza należy do tzw. Paktu Senackiego – PO, SLD albo PSL – natomiast jedynie w 1 procencie tych miast rządzi PiS)¹²³¹.

Taktyka rządu zbudowana została na finansowym osłabianiu wrogich samorządów i wsparciu tych ideologicznie lojalnych. Pogorszenie jakości usług publicznych i ograniczenie inwestycji we wspólnotach rządzonych przez politycznych rywali oraz ich poprawa tam, gdzie decydenci pochodzą z partii rządzącej krajem, ma stworzyć wrażenie, jakoby ci ostatni byli skuteczniejsi niż wspierani przez opozycję.

Wszystko to odbywa się jednak nie kosztem lokalnych włodarzy, lecz mieszkańców, których sprawami ci zarządzają. Wspólnoty bliższe ideologii partii rządzącej zyskują dzięki temu finansowo, ale prawidłowo rozumiana polityka nigdy nie jest grą o sumie zerowej, w której ktoś musi stracić, aby ktoś inny mógł zyskać, lecz powinna oznaczać harmonijny wzrost dobrobytu wszystkich. Warto też pamiętać, że zawsze najlepiej rozwijały się społeczeństwa o silnych ośrodkach miejskich. Jak o tym dobitnie świadczy historia Polski, dyskryminowanie miast i koncentrujących się tam przedsiębiorczych społeczności w prostej drodze prowadzi do stagnacji, a potem zapaści gospodarczej i kulturowej całego społeczeństwa. Tym, co pod tym względem różni teraźniejszość od minionych wieków, jest jeszcze istotniejsza rola aglomeracji. Zamieszkujące je populacje są liczniejsze niż kiedykolwiek. Dużą ich część stanowią grupy osób najbardziej kreatywnych i aktywnych. Od umiejętnego wykorzystania tego potencjału bardziej niż wcześniej zależy dobrobyt całych narodów.

Ograniczanie finansowania lokalnych wspólnot samorządowych to jednak niejedyny błąd popełniony przez władze centralne. „Dobra zmiana” przyspieszyła również erozję innych sfer istotnych dla prawidłowego funkcjonowania społeczności lokalnych: zagospodarowania przestrzennego i gospodarki odpadami komunalnymi. Pojawiają się tu co prawda próby reform i korekt, ale albo nie udaje się ich przeprowadzić, albo dotyczą jedynie powierzchownej warstwy kluczowych problemów.

Bliższe spojrzenie na popełnione błędy uzmysławia też jednak, że z doświadczeń tych samorządność może wyjść wzmocniona, jeśli tylko wyciągnie się z nich logiczne, racjonalne wnioski. Oparte na nich zmiany powinny pozwolić instytucjom lokalnym na odzyskanie nadwątlonej zdolności zaspokajania zbiorowych potrzeb. Korekty te są też niezbędne, ponieważ trwający regres przybrał już skalę zagrażającą prawidłowemu funkcjonowaniu i rozwojowi wielu polskich miejscowości, od metropolii po małe gminy wiejskie.

Podatkowa żonglerka i rozchodząca się w szwach subwencja

Samorząd terytorialny finansowany jest z trzech głównych źródeł. Pierwsze to jego dochody własne: udział w PIT i CIT, wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków lokalnych (jak podatek od nieruchomości, rolny i leśny), a także opłaty i dochody z gospodarowania majątkiem. Drugie źródło to subwencja ogólna wypłacana gminom, powiatom i województwom z budżetu państwa, a trzecim są pochodzące z tego samego źródła dotacje celowe. O ile dochodami własnymi i subwencją jednostki samorządowe dysponują swobodnie, dotacje rządowe muszą być wydatkowane tylko na cele określone przez Radę Ministrów.

W roku 2022 udział samorządów w PIT dawał im 38,6% dochodów własnych, a 8,6% pochodziło z udziału w CIT¹²³². Podatek PIT ma szczególnie duże znaczenie dla gmin. W tym samym roku 2022 prawie dwie złotówki na pięć (38,34%) zapłacone jako ten podatek trafiały do tej właśnie grupy samorządów. Co dziesiąta (10,25%) finansowała powiaty, a co sześćdziesiąta (1,6%) województwa¹²³³. Te ostatnie z kolei w największym stopniu partycypują w CIT (14,75% wszystkich wpływów budżetu państwa z tytułu tego podatku). W mniejszym finansuje on gminy (6,71% wpływów z CIT) oraz powiaty (1,4%)¹²³⁴.

Do niedawna na subwencję ogólną składały się trzy części. Pierwsza, zdecydowanie największa (76% subwencji ogólnej w roku 2022)¹²³⁵, to część oświatowa, współfinansująca wydatki samorządu terytorialnego na prowadzenie szkół. Druga – wynosząca 20% w roku 2022 – nosi nazwę wyrównawczej i uzupełnia z budżetu państwa zwłaszcza dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST) o tzw. niskiej dochodowości podatkowej, czyli o małych wpływach z podatków płaconych przez mieszkańców i firmy mające siedzibę na ich terenie. Wreszcie trzecia część – równoważąca, w przypadku województw nosząca nazwę regionalnej – to tzw. janosikowe. Składają się na nią wpłaty najbogatszych samorządów, które następnie transferowane są do tych znajdujących się w gorszej sytuacji. Część równoważąca (regionalna) subwencji ma najmniejsze znaczenie praktyczne; jej wielkość jest zdecydowanie najniższa (3% subwencji ogólnej w roku 2022).

Podział subwencji ogólnej na te trzy części ma swoje uzasadnienie. Oświata stanowi finansowo najistotniejsze zadanie samorządów. Wiele z nich nie poradziłoby sobie z nim, jeśli musiałyby finansować je wyłącznie z dochodów własnych. Natomiast pozostałe dwie części subwencji służą wyrównywaniu szans wspólnot żyjących na terenach, gdzie mniej jest przedsiębiorców i dobrze płatnych miejsc pracy budujących dochody własne JST.

Choć jednak owe generalne założenia są racjonalne, praktyka okazuje się dużo bardziej zagmatwana. Jak szerzej była o tym mowa w rozdziale poświęconym oświacie, rząd przerzuca na samorządy coraz większą część wydatków edukacyjnych: w roku 2022 subwencja oświatowa wyniosła łącznie 55,94 mld zł, przy wydatkach wspólnot lokalnych na oświatę i wychowanie na poziomie 98,41 mld zł¹²³⁶. Oznacza to, że z innych źródeł samorządy musiały wyłożyć kwotę 42,47 mld zł, czyli 43,2% wszystkich wydatków publicznych na ten cel. Co więcej, ponieważ rządowe finansowanie działań oświatowych w coraz mniejszym stopniu pełni swoją pierwotną rolę, również subwencja wyrównawcza przestaje spełniać swoją. Coraz bardziej staje się uzupełnieniem subwencji oświatowej, co wyklucza realizację jej pierwotnej funkcji.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej rodzi też inne problemy. Kryteria jej przydziału, stworzone w roku 2003¹²³⁷, od początku budziły uzasadnione wątpliwości, ponieważ ich dobór nie został powiązany z zaangażowaniem i skutecznością władz lokalnych w realizację swoich zadań. Część podstawową wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują samorządy o niższych dochodach podatkowych na mieszkańca (poniżej 92% średniej dla gmin, poniżej 100% średniej dla powiatów i województw), a uzupełniającą gminy o niższej gęstości zaludnienia, a także powiaty o bezrobociu o 10% wyższym od średniej i województwa zamieszkałe przez nie więcej niż 3 mln osób (o ile przy tym nie są o jedną czwartą bogatsze od średniej)¹²³⁸. Subwencja wyrównawcza przysługuje więc bez względu na to, czy lokalni władarze robią cokolwiek, aby zwiększyć dochody podatkowe, oraz niezależnie od skali ich wysiłków kierowanych na zaspokojenie ważnych potrzeb zbiorowych, jak zapewnienie opieki najmłodszym i usług opiekuńczych najstarszym mieszkańcom, rozwijanie budownictwa komunalnego czy walka z zanieczyszczeniem powietrza.

Jeszcze więcej wątpliwości budzi „janosikowe” – część równoważąca/regionalna. Tutaj również kryteria podziału są dość przypadkowe. Na przykład do jednego rodzaju „janosikowego” prawo mają gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o dochodach podatkowych mniejszych niż 80% średniej, a do innego gminy przekraczające ustawowo określone wartości (80 lub 90% średniej, w zależności od rodzaju gminy) wydatków na dodatki mieszkaniowe¹²³⁹. Brak głębszego uzasadnienia kryteriów przyznawania tej części subwencji nie ma jednak istotnego znaczenia praktycznego dla większości jednostek, skoro udział części równoważącej w całości subwencji ogólnej pozostaje symboliczny, niższy niż 2% w przypadku gmin i wynoszący niewiele ponad 5% dla powiatów¹²⁴⁰. Poza szczególnym przypadkiem Warszawy samorządy kontrybuujące niewiele na tej części subwencji tracą, będące jej beneficjentami niewiele zyskują. Oznacza to też jednak, że skomplikowane obliczenia prowadzące do określenia wysokości gminnego i powiatowego „janosikowego” mają znikome znaczenie.

Z województwami jest o tyle inaczej, że tu „janosikowe” ma nominalnie silniejsze oddziaływanie redystrybucyjne, a ustawowe kryteria wskazują co roku na jedno finansujące tę redystrybucję – mazowieckie – gdzie przewidywany w roku 2023 dochód na jednego mieszkańca wynosi ponad dwa razy więcej niż średnia dla wszystkich województw¹²⁴¹. Samo zmniejszenie subwencji trafiającej do jednostki tak wyraźnie bogatszej od pozostałych nie powinno więc dziwić. Niemniej od początku istnienia wojewódzkiego „janosikowego” mazowieccy samorządowcy trafnie podkreślali, że metodologia określająca jego poziom nie ma sensu. Zupełnie pomija zwłaszcza większe potrzeby inwestycyjne, które na ogół idą w parze z większą dochodowością podatkową.

Gdy w roku 2014 Trybunał Konstytucyjny przychylił się do tych argumentów¹²⁴², rząd wprowadził przepisy tymczasowe¹²⁴³ w założeniu mające obowiązywać jedynie w roku 2015. Jednocześnie analizował warianty reguł docelowych, jednak prace te nie zostały sfinalizowane przed początkiem „dobrej zmiany”. Zasady tymczasowe przedłużono na rok 2016¹²⁴⁴. Wkrótce okazało się, że nowy Sejm nie był zainteresowany zmianą tego stanu rzeczy, przedłużając obowiązywanie wcześniejszych reguł – najpierw do roku 2019¹²⁴⁵, potem 2021¹²⁴⁶, a następnie do 2024¹²⁴⁷. Na ich podstawie województwo mazowieckie co roku wpłaca na rzecz pozostałych kilkaset milionów złotych (639 mln zł w roku 2021 i 885 mln zł w roku 2022)¹²⁴⁸. Rozwiązanie prowizoryczne, mimo wszystkich swoich minusów, okazało się najtrwalsze.

Rząd nie przyznaje się do coraz większego przerzucania wydatków oświatowych na samorządy ani do braku racjonalnych reguł „janosikowego”. Podkreśla natomiast znaczący wzrost łącznych nominalnych dochodów samorządu terytorialnego po roku 2015. Jak wynika z tej narracji, nawet jeśli częściowo zmiana ta była efektem narzucenia nowych zadań, zwłaszcza z zakresu polityki społecznej, finansowanych dotacjami celowymi, wyraźnie – z 38,1 mld zł w roku 2015 do 67,6 mld zł siedem lat później¹²⁴⁹ – zwiększyły się też dochody samorządów z PIT (w roku 2022 w kwocie dochodów z PIT ujęto 13,7 mld zł „dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych”, o których mowa będzie dalej).

Samorządowcy słusznie kontrargumentują, że rosną nie tylko dochody, ale też koszty, i to szybciej. W pierwszym okresie „dobrej zmiany” to w dużej mierze wspólnoty lokalne obciążone zostały finansowymi konsekwencjami nieudanej reformy oświaty i podwyżkami płac nauczycieli, o których decydowały władze centralne. Później na te czynniki i dalszy forsowny wzrost płacy minimalnej nałożyły się koszty działań antycovidowych i spadek dochodów spowodowany lockdownami, a jeszcze później pojawił się najważniejszy czynnik kosztotwórczy: wzrost cen energii oraz wysoka inflacja rzutująca zarówno na koszty płacowe, jak i ceny nabywanych przez samorządy produktów oraz usług.

Analizując bliżej lata 2014–2018, ekonomiści specjalizujący się w zagadnieniach samorządności zwrócili uwagę na jeszcze inną specyficzną cechę. Od dochodów gmin odjęli te przekazywane im na realizację programu świadczeń wychowawczych „500+”, który do roku 2022 administrowany był decyzją ustawodawcy przez gminy. Następnie pozostałe wpływy pomniejszyli o inflację i zestawili ze wzrostem gospodarczym. Większy przyrost dochodów niż wzrost PKB świadczyłby o poprawie sytuacji finansowej wspólnot lokalnych. Okazało się jednak, że było inaczej: „wzrost dochodów budżetowych znajdował się na poziomie wyraźnie wyższym od tempa wzrostu PKB jedynie w gminach podmiejskich wielkich aglomeracji. W średnich i dużych był minimalnie większy, natomiast w gminach małych, miastach na prawach powiatu i w powiatach wyraźnie nie nadążał za tempem wzrostu PKB. A zatem znacząca liczba samorządów była pozbawiona możliwości korzystania z dużej części owoców wzrostu gospodarczego”¹²⁵⁰. Gdy gospodarka szybko się rozwijała, a rząd wydawał dziesiątki miliardów złotych na nowe transfery socjalne mające zwiększyć mu poparcie polityczne, sytuacja finansowa większości wspólnot gminnych poprawiała się wyraźnie wolniej, ciężąc na ich zdolności do zapewnienia mieszkańcom kluczowych dla nich usług i infrastruktury.

Różne znaczenie tych czynników dla różnych rodzajów samorządów nie było wynikiem żadnej przemyślanej polityki. Powiaty nie zostały dotknięte reformą oświaty – i szerzej, rosnącymi kosztami działalności oświatowej – w sposób porównywalny z gminami tylko dlatego, że likwidacja gimnazjów oznaczała skrócenie o dwa lata kształcenia w tym rodzaju szkół, które zgodnie z przepisami finansowane są przez te jednostki samorządowe. Oczywiście ta sama zmiana oznaczała wydłużenie o dwa lata edukacji, za którą odpowiadają gminy (prowadzące szkoły podstawowe), co dodatkowo obciążało je finansowo. Z perspektywy likwidacji gimnazjów regres roli subwencji oświatowej był więc mniej niepokojący w przypadku powiatów. Najbardziej natomiast ciążył najuboższym gminom, które z jednej strony prowadzą szkoły o mniejszych, proporcjonalnie najbardziej kosztownych klasach, a z drugiej najmniej mogły liczyć na wzrost dochodów z PIT i CIT.

Mimo to w latach 2018–2021 sytuacja finansowa całego sektora samorządowego poprawiła się. Dzięki wzrostowi dochodów między rokiem 2018 a 2019 o 26,7 mld zł (czyli o 10,59% dochodów z roku 2018) udało się zmniejszyć deficyt – z 7,5 mld zł w roku 2018 do 1,7 mld zł rok później¹²⁵¹. W ciągu kolejnych dwóch, pandemicznych lat było pod tym względem jeszcze lepiej: rok 2020 sektor samorządowy zakończył nadwyżką 5,7 mld zł, a kolejny jeszcze większym dodatnim wynikiem: 17,4 mld zł¹²⁵².

Wszystko to działo się mimo niekorzystnych dla JST zmian podatkowych: obniżenia jesienią 2019 r. z 18% do 17% stawki podatku PIT w pierwszym przedziale

skali podatkowej, a także podwyższenia kwotowych kosztów uzyskania przychodu dla pracowników i zwolnienia od podatku PIT pracowników w wieku do 26 lat. Z kolei w roku 2021 ośmiokrotnie podniesiono maksymalną wysokość przychodów pozwalających na skorzystanie z ryczału od przychodów ewidencjonowanych i otwarto tę formę opodatkowania dla niemal wszystkich profesji¹²⁵³, co na dochodach podatkowych samorządów nie mogło odbić się pozytywnie, ponieważ nie partycypują we wpływach z tej daniny.

Wprowadzając od roku 2022 podatkowy „Polski Ład”, znów pozbawiający gminy dochodów własnych, rząd z pewnością dostrzegał ten wcześniejszy rzekomy cud: poprawę wyniku finansowego JST mimo niekorzystnych dla nich zmian w PIT. Najwyraźniej nie przejmował się natomiast jego przyczyną: redukcją wydatków majątkowych, przede wszystkim nakładów inwestycyjnych gmin. W roku 2021 podstawowe wspólnoty lokalne wydały na ten cel 21,8 mld zł, o 4 mld mniej niż trzy lata wcześniej, w roku 2018¹²⁵⁴. Niepokojąco ewoluowała też struktura wydatków gminnych. Średnie nakłady majątkowe na mieszkańca zmniejszyły się między rokiem 2018 a 2021 o 11% (z 1016 zł do 903 zł), przy skokowym wzroście wydatków bieżących, o 29% (z 3906 zł do 5030 zł)¹²⁵⁵. Struktura finansów lokalnych uległa więc wyraźnemu pogorszeniu, stawała się coraz mniej rozwojowa.

Z kolei gdy w roku 2022 doszło do odbicia inwestycyjnego (nakłady gmin na inwestycje wzrosły z 21,8 mld zł w 2021 r. do 30,5 mld zł), w budżecie sektora JST pojawił się wyraźny deficyt (8,2 mld zł)¹²⁵⁶. W pewnym uproszczeniu można więc powiedzieć, że całość dochodów samorządu terytorialnego (nieco większych niż w roku 2021, odpowiednio 345,7 mld zł i 333,4 mld zł)¹²⁵⁷ pokryła koszty bieżące oraz pełne – rosące mniej dynamicznie niż w przypadku gmin – nakłady inwestycyjne powiatów i województw. Równowartość kosztów zwiększonych inwestycji najważniejszej, najbliższej mieszkańcom grupy samorządów, jaką stanowią gminy, sfinansowana musiała zostać niemal w całości długiem.

Mniej dynamiczny niż we wcześniejszych latach wzrost dochodów JST – i spowodowany tym deficyt sektora na koniec roku – wynikał w roku 2022 z kolejnej fali niekorzystnych dla samorządów zmian podatkowych, o dużo poważniejszych konsekwencjach finansowych niż wcześniejsze. Według oceny skutków regulacji załączonej do projektu podatkowego „Polskiego Ładu 1.0” ubytek dochodów Skarbu Państwa w wyniku tej zmiany miał wynieść w perspektywie dekady łącznie 42,9 mld zł, samorzady zaś miały stracić dużo więcej – 112,4 mld zł¹²⁵⁸.

Rząd zakładał, że te negatywne konsekwencje częściowo przynajmniej zniweluje nowa – nazwana rozwojową – część subwencji ogólnej, którą wprowadzała ustawa procedowana równoległe do podatkowego „Polskiego Ładu 1.0”. Z obliczeń

załączonych do jej projektu wynikało, że ten nowy rodzaj subwencji doprowadzi w trakcie dekady do przesunięcia łącznie 47,6 mld zł ze Skarbu Państwa do budżetów samorządu terytorialnego¹²⁵⁹. Tym samym w swojej pierwotnej wersji „Polski Ład” (łącznie jego podatkowa odnoga i subwencja rozwojowa) miał kosztować Skarb Państwa 90,5 mld zł, a samorządy 64,8 mld zł w perspektywie kolejnej dekady.

Wyliczenia te przestały być aktualne, gdy krótko później „Polski Ład 2.0” obniżył stawkę PIT w pierwszym progu podatkowym z 17% do 12%. Choć rząd planował powiązać tę zmianę ze zwiększeniem planowanej na rok 2023 subwencji rozwojowej (z 3,5 mld zł do 13,4 mld zł), jego wyliczenia towarzyszące „Polskiemu Ładowi 2.0” wskazywały, że mimo to dziura w samorządowych dochodach własnych jeszcze się powiększy w wyniku kolejnych ulg podatkowych – o dodatkowe 7,3 mld zł w ciągu dekady¹²⁶⁰.

Łączny roczny ubytek dochodów JST w wyniku zmian w PIT spod szyldu „Polskiego Ładu” szacowany był więc przez rząd na 7,2 mld zł rocznie (6,5 mld zł ze względu na „Polski Ład 1.0” oraz 0,7 mld zł z powodu „Polskiego Ładu 2.0”), co tylko o 1 mld zł odbiega od deficytu samorządu terytorialnego, który w rzeczywistości pojawił się na koniec roku 2022 (wyniósł on, przypomnijmy, 8,2 mld zł). Między odebraniem gminom dochodów z PIT a koniecznością pokrycia zwiększonych nakładów inwestycyjnych długiem istnieje więc bardzo bliski związek. Nie jest on ani korzystny, ani racjonalny.

Trudna do obrony okazała się też subwencja rozwojowa. Tu jednak krokowi w przód towarzyszył krok w tył: co prawda wprowadzające ją zmiany przepisów zostały uchwalone, jednak jednocześnie zawieszono ich stosowanie, a (część) ubytków dochodów z PIT wywołanych „Polskim Ładem” pokryto samorządom w inny sposób.

Subwencję rozwojową skonstruowano tak, by najwięcej jej otrzymywały jednostki o dużych wydatkach majątkowych *per capita*, czyli intensywnie inwestujące. Oprócz kwoty podstawowej (trzy piąte całej tej części subwencji) przewidziano również premię aktywizującą (jedna piąta) przysługującą tym JST, w których dynamika wydatków majątkowych we wcześniejszych latach była największa. Uzupelnienie tego (czyli ostatnią jedną piątą części rozwojowej subwencji ogólnej) stanowi jeszcze inna premia – inwestycyjna – dla tych samorządów, w przypadku których wskaźnik wydatków majątkowych *per capita* znajduje się powyżej średniej krajowej (liczy się tu więc wartość nakładów na mieszkańca, a nie – jak w przypadku premii aktywizującej – ich wzrost w stosunku do okresu wcześniejszego)¹²⁶¹.

Choć sama idea motywowania do wysiłku inwestycyjnego nie może budzić zastrzeżeń, bodziec ten zmierzał w przeciwnym kierunku niż konsekwencje finansowe „Polskiego Ładu”. Z jednej strony władza centralna pozbawiała jednostki samorządowe

środków na inwestycje, a z drugiej tworzyła mechanizm mający zachęcić je do ich intensyfikacji. Subwencja rozwojowa zwiększa też niepewność co do sytuacji finansowej poszczególnych samorządów, skoro ostateczna jej wartość w 40% zależy od niemożliwej do przewidzenia średniej dla poszczególnych grup samorządów.

Zastosowanie jej w praktyce musiałyby prowadzić do zaburzeń finansowania JST również z tego powodu, że nie ma ona stanowić mechanizmu prostej kompensacji utraty dochodów z PIT na skutek „Polskiego Ładu”. Zamiast tego zasady określenia kwoty podstawowej zależne są od liczby ludności – a nie wielkości dochodów podatkowych – co oznacza uprzywilejowanie biedniejszych samorządów względem bogatszych. W ten sposób gminy wiejskie, dla których z reguły udział w PIT stanowi mniej istotne źródło dochodów własnych, ponieważ liczba osób płacących ten podatek i jego wartość są tam proporcjonalnie mniejsze niż w miastach, mogłyby liczyć na skompensowanie im środków utraconych w wyniku zmian systemu podatkowego, a logika działania premii aktywizacyjnej i inwestycyjnej zachęcałaby je do zwiększania wydatków majątkowych. Z kolei gminy, dla których zmiany podatkowe były szczególnie niekorzystne, dodatkowo traciłyby na redystrybucji w ramach subwencji rozwojowej.

Na wiosnę 2022 r. wiadomo już było, że zrekompensowanie tylko części utraconych dochodów podatkowych, i to przy pomocy powodującej poważne przesunięcia finansowe subwencji rozwojowej, nie może przynieść dobrych rezultatów. Decydenci Ministerstwa Finansów wpadli wtedy na jeszcze inny pomysł: wypłaty samorządom pod koniec roku 2022 kwoty 13,7 mld zł, ale nie w ramach subwencji rozwojowej, tylko rekompensaty z tytułu utraconych wpływów z PIT, zależnej od skali ich zmniejszenia (nadano temu mylącą nazwę „dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych”).

Jednocześnie zastrzeżono ustawowo¹²⁶² pomniejszenie o tę rekompensatę wartości transferów finansowych otrzymywanych przez samorząd od państwa w roku 2023. Efekt ten osiągnięto właśnie na skutek zawieszenia subwencji rozwojowej, która – jak wcześniej planowano – miała zacząć obowiązywać w roku 2023. Tym samym cały skomplikowany proces redukcji wpływów JST z PIT, tworzenia i zawieszania nowej części subwencji ogólnej oraz konstruowania epizodycznych mechanizmów kompensacyjnych doprowadził nie tylko do konieczności finansowania części zadań samorządowych długiem (który oczywiście spoczywa na barkach poszczególnych wspólnot lokalnych), ale też do rozstrojenia systemu finansów lokalnych. Aby nie rozszedł się on całkowicie w szwach, w roku 2023 dojść musiało do naklejenia kolejnej łąty: uzupełnienia subwencji ogólnej kwotą niemal 14 mld zł w ramach procedowanej w połowie roku nowelizacji budżetu państwa. Wszystko to stanowiło

proste następstwo „Polskiego Ładu”, uzmysławiając skalę zaburzenia zasad finansowania JST działaniami władzy centralnej i całkowity brak pomysłu jej decydentów na rozwiązanie stworzonego przez siebie problemu.

Negatywne konsekwencje takiej polityki najdotkliwiej odczuwa sześćdziesiąt sześć miast na prawach powiatu. Kończyły one deficytem każdy rok na przestrzeni lat 2018–2020. Kolejny zamknęły co prawda nadwyżką (2,8 mld zł, przy wydatkach na poziomie 108,2 mld zł)¹²⁶³, jednak sposób osiągnięcia tego wyniku nie mógł cieszyć, ponieważ miał związek ze zwiększonymi dochodami ze sprzedaży majątku (które były wówczas o 1,2 mld zł wyższe niż dwa lata wcześniej) oraz wyhamowaniem działalności inwestycyjnej (wydatki inwestycyjne tej grupy zmniejszyły się w roku 2021 o 0,8 mld zł w porównaniu z rokiem 2019)¹²⁶⁴.

Wszystko to działo się jeszcze przed zmianami podatkowymi spod szyldu „Polskiego Ładu”, które – jak z góry można było przewidzieć – uderzyły w tę kategorię JST szczególnie mocno, ponieważ mieszkańcy miast płacą wyższy podatek PIT. Nic więc dziwnego, że mimo dodatniego wyniku finansowego na koniec roku, w grudniu 2021 r. agencja Fitch obniżyła ratingi siedemnastu z nich, w uzasadnieniu pisząc: „zdaniem Fitch subwencje (subwencja dodatkowa oraz subwencja rozwojowa), jak również pozostałe rozwiązania przewidziane w uchwalonej ustawie, nie zrekompensują JST spadku dochodów z PIT. Będą one zmuszone podnieść stawki podatków lokalnych oraz opłaty za usługi, a także ograniczać wydatki poprzez obniżenie standardu świadczonych usług. Spadek nadwyżek bieżących JST będzie miał negatywny wpływ na realizowane przez nie inwestycje, gdyż obniży zdolność do ich finansowania”¹²⁶⁵. Gorszy rating kredytowy oznacza z kolei wyższe koszty obsługi zadłużenia, redukując część środków dostępnych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Pieniądzy tych szczególnie wyraźnie brakowało w naznaczonym wysoką inflacją kolejnym roku 2022. W jego trakcie dochody miast na prawach powiatu uległy spadkowi nie tylko realnie, ale nawet nominalnie: do 110,2 mld zł z 111 mld zł w roku 2021¹²⁶⁶. Mimo różnego rodzaju działań oszczędnościowych doprowadziło to do 4,4 mld zł deficytu na koniec roku¹²⁶⁷. Ostatecznie więc to ta najmniej przychylna rządowi grupa samorządów poniosła największe koszty „Polskiego Ładu”.

Wajcha dotacji

Logikę nagradzania lojalnych i karania przeciwników jeszcze wyraźniej wbudowano w dotacyjne formy finansowania działalności samorządowej, które w okresie „dobrej zmiany” osiągnęły niespotykaną wcześniej skalę.

Dotacje ze swojej natury przeczą samorządności, skoro to władza centralna decyduje o tym, na co i na jakich zasadach można je wykorzystać. W pierwotnym założeniu regulującej te kwestie ustawy z roku 2003 ten rodzaj finansowania miał stanowić jedynie niewielkie, uzupełniające źródło dochodów JST. Stopniowo jednak relacja ta ulegała zmianie. W roku 2004 udział dotacji we wszystkich dochodach samorządowych wynosił niewiele ponad 13%, by w roku 2022 wzrosnąć ponad dwukrotnie (27,6%)¹²⁶⁸.

Proces ograniczania samorządności instrumentami dotacyjnymi widać jeszcze wyraźniej, gdy porówna się ich udział w dochodach samorządowych z innymi najważniejszymi źródłami. O ile między rokiem 2015 a 2022 dochody z subwencji ogólnej wzrosły o 46% (z 51,3 mld zł do 74,9 mld zł), a dochody własne o 69% (z 103,4 mld zł do 175,2 mld zł), kwota dotacji zwiększyła się o 116% (z 44,2 do 95,5 mld zł)¹²⁶⁹.

Mniejszy problem z tej perspektywy stanowi przekazywanie przez rząd samorządom środków na realizację programów socjalnych, kiedy bardziej od rządowej rozbudowana administracja lokalna obsługuje je, otrzymując jednocześnie prowizję pokrywającą związane z tym koszty. Systemowo dużo większe zaburzenia wynikają z dotacyjnego finansowania wydatków zaspokajających nie indywidualne potrzeby mieszkańców, lecz potrzeby zbiorowe.

Zupełnie podstawowa zasada polskiej samorządności mówi, że wydatki te należy pokrywać z nadwyżki operacyjnej, czyli przewagi dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, a nie z dotacji zewnętrznych. Dzięki temu lokalni władarze motywowani powinni być do maksymalizacji przychodów i minimalizacji kosztów bieżących, aby jak największą część budżetu wygoszparować na inwestycje, którymi następnie można pochwalić się przed mieszkańcami. Dotacje rządowe wypaczają tę logikę, ponieważ o ich zdobyciu często decyduje zupełnie inny rodzaj zaradności władz lokalnych, który najsukuteczniejszy jest w formie politycznego serwilizmu. Rządowi sięgającemu po ten rodzaju finansowania, zwłaszcza składającemu się z polityków o silnym instynkcie zdominowania całego aparatu państwa, szczególnie trudno oprzeć się pokusie wykorzystania nadarżającej się sposobności do celów wyborczych. Okres po roku 2018 stanowi szeroką, jednoznaczną i dobitną ilustrację tego procesu.

Ścieżkę przecierał Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych, ochrzczony pekaesowym. W założeniu miał wyeliminować białe plamy transportu zbiorowego; miejsca, gdzie nie istnieje komunikacja lokalna zorganizowana przez władze publiczne. Jak wyliczał Klub Jagielloński, w roku 2018 takie gminy zamieszkiwało prawie 14 mln osób, czyli więcej niż jedna trzecia Polaków¹²⁷⁰. Rządzący politycy spotykający się tam z mieszkańcami byli za to krytykowani, w obliczu zbliżających

się wyborów parlamentarnych w roku 2019 podjęli więc inicjatywę. Utworzenie Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych miało udowodnić ich sprawczość wobec potrzeby zgłaszanej przez szczególnie im bliski elektorat.

Ruch ten ignorował jednak fakt, że zapewnienie lokalnego transportu tam, gdzie nie gwarantuje go rynek, stanowi zadanie samorządu terytorialnego. Przy adekwatnych dochodach te wspólnoty lokalne, gdzie przewyciężenie wykluczenia transportowego znajduje się odpowiednio wysoko na liście priorytetów, byłyby w stanie wygospodarować na ten cel odpowiednie środki. Gdy jednak lokalne budżety zostały wydrenowane przerzucaniem na nie rosnących kosztów innych działań, w tym likwidacji gimnazjów, brakowało środków na mniej priorytetowe zadania.

W praktyce znaczenie tego systemowego paradoksu minimalizuje stosunkowo niewielki budżet funduszu pekaesowego. W roku 2019, kiedy rząd zarezerwował na ten cel 300 mln zł, umowy o dofinansowanie opiewały tylko na 17 mln zł. Spośród przeznaczonych w budżecie na kolejny rok 800 mln zł udało się wydać 139 mln zł¹²⁷¹. W kolejnych latach co prawda wydatki na ten cel rosły – dopłaty sięgnęły 436 mln zł w roku 2021, natomiast w roku 2022 zawnioskowano o 543 mln zł¹²⁷² – wciąż pozostają one jednak bardzo niewielkie w porównaniu z innymi kosztami zadań własnych gmin.

Dużo większy budżet przyznano powołanemu do życia ustawą uchwaloną pod koniec roku 2018 Funduszowi Dróg Samorządowych. Pierwotnie miał on dysponować kwotą 36 mld zł w okresie dekady. Jesienią 2020 r., kiedy wiadomo już było, że gospodarka mocno odczuje skutki pandemii, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla dochodów własnych JST, założenia te zmodyfikowano tak, by Fundusz Dróg Samorządowych mógł finansować szerszą niż drogi lokalne kategorię inwestycji drogowych. W tym celu nie tylko zmieniono jego nazwę (na Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg), ale też dołożono do jego budżetu kolejne 3 mld zł.

Większe środki oraz znaczenie wydatków realizowanych z Funduszu Dróg Samorządowych/Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg rodziły silniejszą pokusę wykorzystania go do wywarcia presji politycznej na samorządy. Upust jej dano w procedurze uzyskiwania dotacji. Na pierwszym etapie ocenę wniosków o dofinansowanie powierzono komisji powołanej przez wojewodę (czyli urzędnika rządowego w terenie)¹²⁷³ decydującej w oparciu o kryteria sprzyjające inwestycjom w mniejszych gminach lub powiatach, częściej rządzonych przez PiS¹²⁷⁴. Mimo że z góry wiadomo, ile środków ma trafić w danym roku do poszczególnych województw, a więc procedura mogłaby kończyć się na poziomie wojewody, w rzeczywistości dopiero się ona tu zaczyna. Stąd listy rekomendowanych inwestycji trafiają do ministerstwa, a następnie – po weryfikacji formalnej – lądują na biurku premiera, który podejmuje

ostateczne decyzje. Jak mówi ustawa, rozstrzygając o tym, do których samorządów trafią pieniądze, Prezes Rady Ministrów powinien mieć „na względzie poprawę dostępności komunikacyjnej obszarów o niższej zamożności [...], wyrównywanie szans rozwojowych regionów i budowanie spójności terytorialnej kraju lub zgodność z programami realizowanymi przez Radę Ministrów”¹²⁷⁵. Postępując według tych kryteriów, może więc wstrzymywać środki na inwestycje drogowe w gminach i powiatach bardziej krytycznych wobec swojej partii, dopieszczając finansowo samorządy rządzone przez bardziej jej przychylnych włodarzy.

Dane empiryczne potwierdzają, że tak właśnie działało się od początku funkcjonowania tego Funduszu, z którego pieniądze dużo szerszym strumieniem płynęły do samorządów rządzonych przez PiS niż przez samorządowców bezpartyjnych, a tym bardziej tych kojarzonych z Koalicją Obywatelską¹²⁷⁶. Kierowanie dotacyjnego strumienia finansowego do uboższych, mniejszych samorządów stanowi swego rodzaju erzac systemu wyrównawczego realizowanego kosztem bogatszych samorządów. Nie wpisuje się jednak w żadną spójną wizję rozwoju kraju, ponieważ mechanizm ten oparto na mało wyrafinowanej, demagogicznej logice politycznej. Wsparcie trafia w pierwszej kolejności nie do obiektywnie najbardziej potrzebujących lub szczególnie dobrze zarządzanych wspólnot o mało sprzyjającym położeniu geograficznym, lecz do tych ideologicznie i politycznie lojalnych względem rządu. Z nowoczesnym, efektywnym systemem wspierania samorządności nie ma to nic wspólnego.

Okres pandemii dostarczył temu szkodliwemu procesowi nowego paliwa. Dochody podatkowe JST zmniejszyły się między rokiem 2019 a 2020 o 6,4 mld zł, czyli o 6,1%, co doprowadziło do apeli o wyrównanie tej luki ze środków rządowych. Szczególnie potrzebujące były miasta. Ponieważ to tam koncentruje się działalność gospodarcza, bardziej niż mniejsze gminy i powiaty zabolął je spadek wpływów podatkowych spowodowany lockdownami. Silniej odczuły też zmniejszenie wpływów z opłat i biletów, począwszy od komunikacji miejskiej, a skończywszy na instytucjach kultury. W konsekwencji tego w miastach na prawach powiatu doszło do wyraźnego pogorszenia sytuacji finansowej. Na koniec roku 2020 nadwyżka dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi (bilans operacyjny) wynosiła w ich przypadku jedynie 50,3% wartości z końca roku 2019, podczas gdy np. w województwach poprawiała się w tym czasie o 15,2%¹²⁷⁷.

W roku wybuchu pandemii zwłaszcza ta grupa upatrywała więc w rządzie szansy na poprawę swojej sytuacji finansowej. Nadzieje te dodatkowo rozbudzała zapowiedź wygospodarowania z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 utworzonego przy Banku Gospodarstwa Krajowego środków na wsparcie samorządu lokalnego.

Do ustawy antykryzysowej uchwalonej pod koniec marca 2020 r. wprowadzono niezbędną podstawę prawną¹²⁷⁸.

Bynajmniej nie zwiększono jednak w ten sposób subwencji ogólnej, co byłoby najbardziej logicznym rozwiązaniem, biorąc pod uwagę chroniczne niedofinansowanie przez państwo działalności oświatowej i spadek dochodów własnych samorządów. Zamiast tego latem 2020 r. powstało kolejne źródło dotacji – Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – o łącznym budżecie ponad 13 mld zł środków pochodzących z Banku Gospodarstwa Krajowego. Znow decyzje o wypłatach powierzono premierowi.

Rozdysponowanie środków w kolejnych naborach poddano wyraźnie różnym regułom, mimo że rozdziału środków dokonano w krótkich odstępach czasu. W przypadku pierwszego, przeprowadzonego wczesną jesienią 2020 r. i wartego 6 mld zł, dla każdej gminy i powiatu określono algorytmem budżet, na jaki można było złożyć wnioski inwestycyjne, a premier tylko formalnie uruchamiał procedurę wypłaty. Mimo że sam algorytm podziału został skrzywiony na niekorzyść miast, zastosowany mechanizm był transparentny i czytelny. Pozwalał z góry ustalić, na jakie wsparcie może liczyć każda jednostka, nie dając dużego pola do ręcznego sterowania strumieniem pieniędzy.

Do pozostałej części środków, rozdzielonych pod koniec roku 2020 i w marcu 2021, zastosowano inne zasady, jeszcze bardziej scentralizowane i arbitralne niż w przypadku Funduszu Dróg Samorządowych. Wnioski JST trafiały, po ich wstępnej weryfikacji przez wojewodę, do dziewięcioosobowej komisji rządowej. Ta wydawała swoje rekomendacje dotyczące finansowania na podstawie nieostrych, wieloznacznych kryteriów¹²⁷⁹. Niektóre z nich, jak zasada zrównoważonego rozwoju i relacja kosztu planowanych inwestycji do planowanych dochodów w roku rozpoczęcia inwestycji, powinny preferować wnioski składane przez mniejsze samorządy. Inne, jak kompleksowość inwestycji i liczba objętych nią osób, przemawiały na korzyść większych. Jeszcze inne kryterium – kosztu względem planowanych efektów i dochodów – powinno działać na korzyść inwestycji kosztowo najbardziej efektywnych, tak mniejszych, jak i większych JST.

Ostatecznie więc komisja była w stanie w ten lub inny sposób uzasadnić każdy wybór, oczywiście gdyby to było w ogóle potrzebne. Żadne jednak działanie w ramach tej procedury nie wymagało uzasadnienia. Ponieważ rekomendacje nie były wiążące, premier mógł swobodnie zmienić listę finansowanych zadań. Uchwała Rady Ministrów regulująca tę kwestię zmierzała nawet do pozbawienia rozstrzygnięć o finansowaniu statusu decyzji. Zamiast tego odniosła się do nich jako do technicznej czynności „dyspozycji wypłaty środków”¹²⁸⁰, co ewidentnie miało służyć wyłączeniu ich spod sądowej kontroli.

Tak ukształtowane, prowokujące nadużycia władzy reguły być może nie miałyby istotnych konsekwencji praktycznych, gdyby samorządy zgłosiły niewielkie zapotrzebowanie na środki, a ich łączna wartość oscylowała wokół dostępnej puli. Było jednak inaczej. Dla przykładu, w naborze z grudnia 2020 r., kiedy dostępny budżet wynosił 4,35 mld zł, z każdego z województw napłynęły setki projektów. Jedynie z województwa małopolskiego złożono 608 wniosków na łączną kwotę 3,1 mld zł, a z podkarpackiego 503 wnioski na 3,2 mld zł.

Ujawniły się wtedy wszystkie słabości centralizacji finansowania działań lokalnych. Przy olbrzymiej liczbie zgłoszonych inwestycji proces decyzyjny został sparaliżowany, a określone wcześniej terminy wyboru nie mogły zostać dotrzymane. Selekcja stała się pospieszna i chaotyczna. O wydatkowaniu kilku miliardów złotych decydował jeden człowiek, na podstawie sugestii bardzo wąskiego grona osób pośrednio lub bezpośrednio mu podległych, w sposób całkowicie nieczytelny, bez uzasadnienia i ścieżki odwoławczej.

Tendencyjnie skonstruowane zasady musiały doprowadzić do skrzywionego rezultatu. Gdy w grudniu 2020 r. ujawniono listę zwycięskich projektów, okazało się, że środki skierowano głównie do JST kontrolowanych przez PiS. Jak policzyli dwaj czołowi eksperci, mimo że władarze powiązani z tzw. Paktem Senackim (PO, SLD, PSL) rządzą w gminach obejmujących 32% ludności kraju, trafiło do nich jedynie 10% wsparcia. Z kolei do tych rządzonych przez PiS, choć mieszka w nich zaledwie 9% ludności, popłynęło 28% środków z tego naboru¹²⁸¹. Spośród 38 samorządów kierowanych przez prezydenta miasta aż 30 nie uzyskało wsparcia. Nie sfinansowano żadnego wniosku Warszawy, Łodzi, Poznania czy Gdańska.

W nurt decydowania o inwestycjach lokalnych nie przez społeczności lokalne ani nawet przez gremia centralne, lecz jednoosobowo przez premiera wpisał się też najnowszy – i największy – z funduszy dotacyjnych powstałych w ostatnich latach: Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, finansowany ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W pięciu naborach zrealizowanych między lipcem 2021 r. a lipcem 2022 r. przyznano w jego ramach finansowanie na bardzo dużą kwotę 58,4 mld zł.

Pośredniczący w realizacji programu Bank Gospodarstwa Krajowego podkreśla na swoich stronach internetowych, że dofinansowanie trafiło do 99% samorządów¹²⁸². Niemniej jednak proces podejmowania decyzji bardzo przypominał ten stworzony dla Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Wnioski trafiały do komisji, która bez czytelnych kryteriów wyboru i bez uzasadnienia przedstawiała rekomendacje premierowi. Ten ostatecznie decydował, komu dać pieniądze, a komu nie¹²⁸³.

Rząd starał się w tym przypadku nie okazywać aż takiej ostentacji w preferowaniu gmin rządzonych przez swoje zaplecze polityczne. Mimo to znów strumień pieniędzy został wyraźnie skrzywiony. Pierwszy z dwóch naborów otwartych dla wszystkich JST (pozostałe trzy skierowano odpowiednio do obszarów popegeerowskich, uzdrowisk i stref przemysłowych) Jarosław Flis i Paweł Swianiewicz trafnie podsumowali w następujący sposób: „motywowane politycznie przesunięcia pozostały na prawie niezmiennym poziomie. Ponad pół miliarda złotych więcej trafiło do gmin rządzonych przez partyjnych kolegów premiera, kosztem gmin, gdzie to opozycja sprawuje władzę”¹²⁸⁴. Jeden z tych badaczy tak obrazowo ujął zastosowany mechanizm: w Rządowym Funduszu Inwestycji Lokalnych „mieliśmy system «polaryzacyjno-dyfuzyjny», czyli polaryzujemy na naszych i nie naszych, a jak starczy na naszych, to reszta skapnie pozostałym. Tu przyjęto metodę, że każdemu po trochu, a naszym resztę”¹²⁸⁵.

Podczas więc gdy nieustannie pogłębiała się luka między wydatkami samorządów na oświatę oraz subwencją oświatową, gdy wdrażane były niekorzystne dla gmin i powiatów zmiany w ich dochodach własnych, ubytki częściowo łątał premier, jednoosobowo przesuwając wajchę dotacyjną, decydując o tym, która gminna inwestycja ma zyskać finansowanie, a która powinna go zostać pozbawiona. Trudno o bardziej jaskrawe zaprzeczenie idei samorządności, o bardziej radykalną formę centralizacji.

Samorządowe ofiary trylematu wielkiej armii

Wzrost kosztów długu spowodowany podwyższoną inflacją ostatecznie pozbawił rząd środków na następne tego rodzaju inwestycyjne programy dotacyjne. Samorządy stały się też ofiarą upolitycznienia przez polski rząd wymiaru sprawiedliwości i zamrożenia w reakcji na to przez Unię Europejską środków z KPO. Pieniędzy pozbawiono je podatkowymi zmianami „Polskiego Ładu” i rosnącą luką w finansowaniu oświaty. Wszystko to prowadzi do podstawowego wniosku o pogłębiającej się różnicy między potrzebami finansowymi samorządów a środkami, którymi dysponują one na ich pokrycie. To z kolei zmusza do zadania pytania o możliwe sposoby zwiększenia ich puli.

Aby jednak zrozumieć kontekst, od którego zależy odpowiedź na to pytanie, najpierw zdać sobie trzeba sprawę z tego, że w coraz większym stopniu wspólnoty samorządowe konkurują o finanse – i konkurencję tę coraz wyraźniej przegrywają – z dwoma innymi obszarami aktywności państwa: najszerszej pojętą polityką społeczną (obejmującą również ochronę zdrowia) i z obroną narodową.

Relacji tej z reguły nie bierze się pod uwagę w dyskusjach o finansach samorządowych. Nie dostrzega się związku występującego między dużymi – choć merytorycznie bardzo różnymi – kategoriami wydatków budżetowych, przejawiającego się koniecznością zmniejszenia jednych, gdy zwiększeniu ulegają inne. Tymczasem w społeczeństwie z jednej strony przechodzącym szybkie, niekorzystne zmiany demograficzne, z drugiej graniczącym z dwoma agresywnymi, nieprzewidywalnymi i zmilitaryzowanymi państwami, a z trzeciej o dużych, niezaspokojonych potrzebach lokalnych bardzo trudno uniknąć napięć fiskalnych. Nawet przy bardzo sprawnie działającym systemie podatkowym władze centralne stają w takiej sytuacji przed wyborem umożliwiającym realizację tylko dwóch z trzech priorytetów. W pierwszym wariantcie mogą dążyć do intensyfikacji nakładów na armię oraz wsparcie samorządu terytorialnego, jednak musi się to odbyć kosztem oszczędności na polityce społecznej. Drugi wariant to rozwój polityki społecznej i zwiększanie nakładów na zbrojenia, kosztem coraz większego niedofinansowania samorządu terytorialnego. Trzeci natomiast stanowi kompleksowa polityka społeczna i zapewnienie wspólnotom lokalnym środków na zaspokajanie ich zbiorowych potrzeb, jednak przy ograniczeniu wydatków na zbrojenia.

Spośród tych trzech opcji pierwszą wyklucza starzenie się polskiego społeczeństwa: gdy na niekorzyść zmienia się struktura demograficzna, cięcia w finansowaniu polityki społecznej muszą prowadzić do jedynie pozornych oszczędności, zwiększając skalę problemów społecznych i związane z tym koszty. Zdecydowanie niechętny temu wariantowi rząd „dobrej zmiany” jednoznacznie opowiedział się za drugim wariantem: nadaniem priorytetu nakładom zarówno na politykę społeczną, jak i na armię, oszczędzając na finansowaniu wspólnot samorządowych.

Choć taką strukturę priorytetów na ogół akceptuje się bezkrytycznie, istotne argumenty przemawiają za tym, że oparto ją na błędnej kalkulacji. Z jednej strony jest mało prawdopodobne, by intensyfikacja nakładów na zbrojenia była konieczna do zapewnienia krajowi bezpieczeństwa. Z drugiej spodziewać się można, że doprowadzi ona do strukturalnego pozbawienia społeczności lokalnych środków na zaspokojenie ich podstawowych potrzeb.

Aby wniosek ten stał się czytelny, zboczyć musimy na chwilę z głównego tematu tego rozdziału, przenosząc się do obszaru polityki obronnej. Omówienie szczegółów zmian, jakie w niej nastąpiły w bardzo krótkim czasie, pozwoli zrozumieć, dlaczego kontynuowanie tego kursu musi się odbyć kosztem szeregu innych istotnych sfer aktywności władz publicznych. Potrzeby wspólnot lokalnych należą do tych, które ucierpiałyby na tym w największym stopniu.

Kiedy ponad pół roku przed rosyjską inwazją na Ukrainę Jarosław Kaczyński, w randze wicepremiera, ogłaszał plan zakupu dwustu pięćdziesięciu czołgów Abrams za kolosalną kwotę 4,75 mld dol. (czyli ponad 20 mld zł), mówił: „w tej chwili opracowywany jest projekt [...] rozbudowy i bardzo, bardzo poważnego wzmocnienia polskich sił zbrojnych. Po prostu czasy, w których żyjemy, sytuacja, w której żyjemy, miejsce, w którym żyjemy, tego wymaga. I dlatego też chcemy to uczynić. To jest nasz obowiązek, to jest wielkie przedsięwzięcie”¹²⁸⁶. Kilka miesięcy później wybuch wojny za wschodnią granicą wydawał się w pełni potwierdzać ten wniosek, co też wyjaśnia ponadpartyjne poparcie dla ustawy o obronie Ojczyzny, której najważniejsze postanowienie stanowi zagwarantowanie od roku 2023 budżetowych nakładów na finansowanie potrzeb obronnych RP na poziomie co najmniej 3% PKB¹²⁸⁷. Gdy kraj znajduje się w niebezpieczeństwie, potrzeby społeczności lokalnych zejść muszą na dalszy plan, a finansowanie armii powinno stać się absolutnym priorytetem.

Rozumowania tego nie można byłoby kwestionować w przypadku łatwego zwycięstwa Rosji w wojnie z Ukrainą. Stało się ono jednak zdecydowanie mniej oczywiste, kiedy zacięty opór znacznie uszczuplił zasoby ludzkie i sprzętowe agresora, czyniąc jego finalne zwycięstwo mało prawdopodobnym. W takiej sytuacji coraz większy niepokój powinno budzić to, że forsowne zbrojenia mogą ostatecznie doprowadzić do obrony kraju przed zagrożeniem, które stanie się dużo mniejsze, gdy zostaną zrealizowane, kosztem trwałego ograniczenia zdolności samorządu terytorialnego do zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych.

Na samą modernizację uzbrojenia i wyposażenia wojska rząd chciałby wydać w latach 2021–2035 astronomiczną kwotę 524 mld zł (czyli średnio ponad 37 mld zł rocznie)¹²⁸⁸. Wszystkie wydatki na obronność zaplanowane w budżecie państwa urosły z 47,3 mld zł w roku 2022 (8% wydatków budżetowych) do 85,5 mld zł rok później (12,7% planowanych wydatków budżetowych według ustawy budżetowej z grudnia 2022 r.)¹²⁸⁹. A nie jest to całość nakładów przewidzianych na ten cel, ponieważ ich część wypchnięta ma zostać poza budżet państwa, do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

W zamian mielibyśmy stać się potęgą militarną o sile odstraszania tak dużej, że nie groziłoby nam żadne niebezpieczeństwo zewnętrzne. Do dwóch baterii amerykańskiego systemu obrony powietrznej dalekiego zasięgu Patriot, na zakup których umowa (opiewająca na 4,7 mld dol., czyli ponad 20 mld zł) podpisana została w roku 2018, dodanych ma zostać kolejnych sześć. Razem z raketami krótszego zasięgu 20–50 km, jakie w ramach programu „Narew” wyprodukowane mają zostać wspólnie przez Polską Grupę Zbrojeniową (PGZ) i brytyjski koncern MBDA, oraz z systemem „Pilica” o bardzo krótkim zasięgu do 20 km, cały system obrony powietrznej ma kosztować co najmniej 120 mld zł. W kwietniu 2022 r. MON sfinalizował wspomniany już wcześniej

kontrakt na dostawę dwustu pięćdziesięciu czołgów Abrams, co w sierpniu tego samego roku uzupełniono kontraktem na sto osiemdziesiąt, pochodzących z Korei Płd., czołgów K2 i dwieście dwanaście armatohaubic K9. Te koreańskie kontrakty mają być dopiero pierwszymi z serii ostatecznie prowadzącej do zakupu blisko tysiąca czołgów K2, ponad sześćuset haubic K9 oraz czterdziestu ośmiu myśliwców FA-50, co łącznie kosztowałoby około 100 mld zł.

Kolejne ponad 50 mld zł ma kosztować około dwieście amerykańskich wyrzutni raketowych systemu artyleryjskiego HIMARS oraz dwieście osiemdziesiąt osiem ich koreańskich odpowiedników (K239 Chunmoo). Na początku roku 2023 w PGZ zakontraktowano ponad tysiąc sztuk różnych wersji bojowych wozów piechoty Borsuk, co ma pochłonąć kilkanaście miliardów złotych. Co najmniej 4,5 mld dol. będzie kosztował zakup, w ramach programu zbrojeniowego „Harpia”, trzydziestu dwóch supermyśliwców piątej generacji F-35. Do tego dochodzą plany wydania ponad 8 mld zł na trzy fregaty wielozadaniowe w ramach programu „Miecznik”, kolejnych kilka miliardów złotych na zakup tureckich dronów Bayraktar i polskiego systemu przeciwpancernego Gladius, aby wspomnieć tylko o ważniejszych pozycjach. Pamiętać też należy, że zakup nowej broni to tylko początek niezbędnych nakładów – zdecydowana ich większość zawsze ponoszona jest dopiero na następnych etapach i wiąże się z obsługą oraz utrzymaniem w gotowości bojowej.

W parze z potężnymi wydatkami na zbrojenia ma iść stworzenie 250-tysięcznej armii zawodowej, uzupełnionej 50-tysięczną obroną terytorialną. Skalę nakładów, jakie byłyby do tego niezbędne, uzmysławia fakt, że obecnie polska armia dysponuje tylko nieco ponad 120 tys. żołnierzy zawodowych i niespełna 30 tys. osób w obronie terytorialnej.

Wszystkie te koszty z pewnością pochłonęłyby ponad 3% PKB rocznie zapisane w ustawie o obronie Ojczyzny. Ich poniesienie wymuszałoby jeszcze głębszą niż obecnie, trwałą redukcję środków płynących do samorządu terytorialnego na wszystkie realizowane przez niego zadania: od oświaty przez politykę społeczną, po wszelkie formy inwestycji. W zamian stopniowo przybywałoby w Polsce broni (oczywiście o ile wcześniej forsowne zbrojenia nie wywołałyby kryzysu finansowego zmuszającego rząd do zmiany priorytetów). Proces ten rozłożony byłby jednak na lata. Nawet ekspresowe jak na standardy sektora zbrojeniowego dostawy od koreańskich producentów, którymi reklamował je rząd, mają potrwać do roku 2026. Budowę systemu obrony powietrznej zaplanowano do roku 2028, i to zakładając brak opóźnień w jego tworzeniu. Dostawy koreańskich wyrzutni K239 Chunmoo mają zakończyć się w roku 2027, a amerykańskich HIMARS na początku lat 30. Mało prawdopodobne jest zarówno, by wojna w Ukrainie wciąż jeszcze wtedy trwała, jak

i to, by po jej zakończeniu armia rosyjska wciąż zdolna była do ataku przy użyciu broni konwencjonalnej, zwłaszcza na któreś z państw NATO.

To oczywiście nie powinno prowadzić do wniosku, że wojsko nie wymaga nakładów pozwalających na poprawę organizacji i zakup nowego uzbrojenia, zwłaszcza po tym, jak jego część przekazano Ukrainie. Ale pamiętać też należy, że przed wybuchem wojny za wschodnią granicą polska armia nie była bardziej zdolna do odparcia agresji z zewnątrz niż armia Czech. Zagrożenie zewnętrzne dla obydwu tych krajów również było podobne, jeśli patrzeć na nie realnie. Także od naszego południowego sąsiada popłynął na Ukrainę szeroki strumień uzbrojenia. Wyraźna różnica dotyczy natomiast nakładów budżetowych na obronę narodową, które w Czechach w 2021 r. wyniosły 0,9% PKB¹²⁹⁰. Z kolei w Polsce w tym samym roku znajdowały się na poziomie 1,6% PKB¹²⁹¹. W hipotetycznym scenariuszu analogicznych do czeskich nakładów na armię w relacji do PKB (czyli mniejszych o 0,7% PKB od rzeczywistych) budżet państwa polskiego zaoszczędziłby jedynie w roku 2021 kwotę 18,4 mld zł (PKB Polski wyniósł wtedy 2 623 948 mln zł)¹²⁹².

Jeśli środki te skierowane zostałyby do samorządu terytorialnego, wspólnoty lokalne zyskałyby potężne wsparcie w zaspokajaniu swoich zbiorowych potrzeb. Retorycznym pytaniem pozostaje natomiast, czy inny wybór – przekazanie ich na obronność – realnie uczyniło Polskę bezpieczniejszą, czy udało się dzięki temu stworzyć armię wyraźnie bardziej zdolną do samodzielnego odstraszenia lub odparcia agresji.

Nieład przestrzenny

Władza centralna jest niezbędna samorządowi terytorialnemu nie tylko ze względów finansowych, ale również z tego powodu, że w unitarnych (innych niż federalne) państwach tworzy zasady aktywności we wszystkich aspektach kluczowych dla społeczności lokalnych. Planowanie przestrzenne stanowi bardzo dobry tego przykład, bodaj najważniejszy ze wszystkich.

W optymalnej sytuacji jego reguły powinny sprawiać, że miejscowości są dobrze zorganizowane i odpowiednio skomunikowane. Ład przestrzenny ma więc nie tylko konsekwencje estetyczne, ale także – a właściwie przede wszystkim – pozwala zoptymalizować wykorzystanie przestrzeni oraz infrastruktury. Obszary racjonalnie zagospodarowane cechuje większa zwartość i funkcjonalność. Łatwiej dostarczyć ich mieszkańcom niezbędne usługi publiczne. Mniej czasu tracą oni na dojazd z jednego punktu do drugiego, dzieci mają bliżej do szkół, a chorzy do lekarza. Infrastruktura jest gęstsza, a przez to tańsza w budowie i utrzymaniu.

Wszystko to wymaga jednak silnych instytucji, zdolnych do ustanawiania i egzekwowania reguł nawet wtedy, gdy pozostają one w sprzeczności z partykularnymi interesami części mieszkańców. Stanowi rodzaj inwestycji, która pociąga za sobą duże nakłady na wykup gruntów na cele publiczne i ich zagospodarowanie. Wymaga odpowiedniej kultury, a tę zawsze kształtuje tradycja. Dlatego najbliższe ideałowi ładu przestrzennego są bogate społeczeństwa najbardziej cywilizacyjnie rozwiniętych państw, gdzie przez pokolenia stanowił on symbol zamożności i statusu. Pozwoliło to przyzwyczaić do niego mieszkańców i nauczyć ich doceniać jego walory. Wychowani w porządku, oczekują go od władz i gotowi są na wiążące się z tym ograniczenia ich prawa własności. Natomiast w społecznościach od wieków ubogich i słabo zorganizowanych bałagan przestrzenny, w jakim żyją, to widoczna dla każdego oznaka ich biedy – materialnej i kulturowej. Racjonalne zagospodarowanie przestrzeni musi tam ustąpić miejsca imperatywowi zapewnienia dachu nad głową jak największej liczbie osób, jak najniższym kosztem. Funkcjonalność otoczenia, brak korków, dobrze rozplanowana zieleń, korytarze napowietrzające, dostępność usług publicznych i estetyka zabudowy są luksusem, na który społeczeństw tych nie stać.

Chaos urbanistyczny panujący w Polsce pokazuje, jak daleko nam do najbardziej rozwiniętych państw nastawionych na rozwój i optymalne wykorzystanie wspólnych zasobów. Jest też barierą utrudniającą dołączenie do grona najbardziej rozwiniętych krajów, ponieważ generuje olbrzymie koszty i przez to osłabia rozwój. Autorzy dokonanej w roku 2021 próby wyliczenia tych strat doszli do wniosku, że ich roczna całkowita wartość wynosi w Polsce ponad 84 mld zł, czyli 2200 zł na każdego mieszkańca, a gminy mogłyby rocznie zaoszczędzić co najmniej 5,8 mld zł, gdyby udało się zmniejszyć to negatywne zjawisko¹²⁹³. Choć więc obecny stan ma swoje historyczne, kulturowe i ekonomiczne uzasadnienie, utrzymuje społeczeństwo w zaklętym kręgu. Akceptując odziedziczony po wcześniejszych pokoleniach nieład przestrzenny i zostawiając jeszcze większy następemu, ograniczamy rozwój społeczeństwa teraz i w przyszłości.

Zasady, jakie wykształciły się w Polsce w okresie transformacji ustrojowej, nie przeciwdziałają temu procesowi. Władze lokalne mają (coraz bardziej) ograniczone środki na planowanie przestrzenne i związane z nim inwestycje celu publicznego oraz pilniejsze, bardziej oczekiwane przez społeczności lokalne priorytety. Choć od lat decydenci mówią o konieczności poprawy ładu przestrzennego, realizacja tych deklaracji narzucałaby ograniczenia mieszkaniowej działalności inwestycyjnej i zwiększałaby jej koszty. To stawia ją na kursie kolizyjnym z aspiracjami do zwiększenia liczby tanich mieszkań. Dotychczas za każdym razem kolizje między tymi dwoma

celami kończyły się rozmyciem reform porządkujących przestrzeń polskich miejscowości, aby nie krępować działalności deweloperskiej.

Błędy odpowiadające za ten stan rzeczy popełnione zostały już na początku transformacji ustrojowej, kiedy w roku 1994 uchwalono przepisy regulujące z jednej strony działalność budowlaną¹²⁹⁴, a z drugiej planowanie i zagospodarowanie przestrzenne¹²⁹⁵. Przeregulowano wtedy proces inwestycyjny. Zbiurokratyzowano i wydłużono go do granic absurdu, zwiększając koszty budów. Choć miało to przeciwdziałać inwestycjom godzącym w porządek przestrzenny, celu tego nie mogło zrealizować, ponieważ stworzone wówczas zasady okazały się dysfunkcyjne. Stało się tak dlatego, że planowanie przestrzeni ma sens wtedy, gdy bezpośrednio po tym etapie następuje realizacja wynikającej z niego wizji. To jednak wymaga nakładów, bez których działanie to – zawsze odbywające się w bólach ze względu na wpływ, jaki wywiera na przeznaczenie i wartość nieruchomości – traci walor praktyczny, po jakimś czasie przeradzając się w barierę rozwojową.

W Polsce wydzielenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu na jakiś cel nie oznacza, że w przewidywalnej przyszłości nastąpią działania władz publicznych odzwierciedlające ten plan. W praktyce inwestorzy nie mają też obowiązku dokładania się finansowo do infrastruktury, z której następnie korzystają mieszkańcy budowanych przez nich domów, co pozbawia gminy pieniędzy, a w konsekwencji kompromituje samą ideę planowania przestrzennego.

Formalnie gminy dysponują co prawda dwoma instrumentami mającymi pozwolić im na udział w korzyściach odnoszonych przez mieszkańców. Pierwszy z nich to opłata adiacencka, która wiąże się z aktem zagospodarowania przestrzeni poprawiającym funkcjonalność nieruchomości. Może ona zostać naliczona właścicielowi, gdy – na skutek budowy urządzeń infrastruktury technicznej albo zmiany struktury działki (scalenie, podział) – jej wartość rośnie. W zależności od sytuacji wysokość tej opłaty może sięgać do 30%, a w niektórych przypadkach nawet 50% wzrostu wartości nieruchomości¹²⁹⁶. Jeszcze silniej z planowaniem powiązane jest drugie potencjalne źródło finansowania nakładów na ład przestrzenny – opłata planistyczna – którą można zastosować, gdy wartość działki zwiększa się na skutek korzystnej dla właściciela zmiany jej przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹²⁹⁷.

W praktyce jednak gminy bardzo rzadko pobierają którąkolwiek z tych opłat, podczas gdy właściciele działek, których wartość ucierpi w wyniku działań planistycznych, z reguły upominają się o pokrycie tzw. szkody planistycznej, czyli o odszkodowanie za spowodowany tym spadek wartości nieruchomości¹²⁹⁸. O ile więc szkody planistyczne zawsze przerzucane są na całą wspólnotę, mieszkańcy czerpiący benefity

z porządkujących przestrzeń decyzji samorządu zachowują wynikające stąd korzyści wyłącznie dla siebie. Nie dzielą się nimi ze wspólnotą samorządową, pozbawiając ją środków na kolejne działania służące lepszemu zagospodarowaniu przestrzeni.

Dwa główne powody wyjaśniają, czemu tak jest. Po pierwsze, sięganie po opłaty adiacenckie i planistyczne stanowi uprawnienie gmin, a nie ich obowiązek. Z kolei wśród mieszkańców głęboko zakorzeniło się przekonanie, że ponieważ to nie oni decydowali o budowie drogi gminnej lub o uchwaleniu planu miejscowego, nie powinni też dzielić się z gminą wynikającymi stąd korzyściami finansowymi, kiedy dzięki tym zabiegom wzrośnie wartość ich nieruchomości. Opłaty te są więc niepopularne, a przez to politycznie niebezpieczne dla lokalnych włodarzy, z czego ci dobrze zdają sobie sprawę. Po drugie, procedura ich nakładania jest skomplikowana i najeżona trudnościami zwiększającymi ryzyko sporów sądowych między władzami gminy a mieszkańcami. Bo jak wyizolować część wzrostu wartości gruntu wskutek działań gminy od czynników ogólnogospodarczych – popytu na nieruchomości w danym miejscu, zmian wynagrodzeń w gospodarce czy oprocentowania kredytów hipotecznych? Przygotowując operat szacunkowy – od którego przy określeniu wysokości opłat adiacenckich i planistycznych nie da się uciec – rzeczoznawca majątkowy musi próbować czynniki te określić. Ale jego ocena zawsze jest podatna na zarzut nierzetelności i stronniczości. To z kolei w przypadku sporu stanowi receptę na długi i wyczerpujący proces sądowy.

Brak formalnego wymogu przełożenia planowania przestrzennego na zagospodarowanie obszaru gmin, brak środków, aby przełożenie takie mogło zaistnieć, a także sprzeczne interesy między tymi, których nieruchomości w ten sposób zyskują na wartości, i tymi, którzy tracą, zniechęcają do uchwalania planów miejscowych. Tworząc zręby obecnie obowiązującego systemu, zakładano, że mimo tych łatwych do przewidzenia komplikacji proces planowania musi postępować, aby nie doszło do spowolnienia inwestycji. Tymczasem okazało się, że wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast mają w ręku wygodniejszy, bardziej elastyczny instrument pozwalający im i ich urzędnikom decydować o zagospodarowaniu przestrzennym bez podejmowania skomplikowanych działań planistycznych. Chodzi o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czyli tzw. wuzetki.

W pierwotnym zamyśle decyzje te, które określają, co może zostać wybudowane na terenie nieobjętym planem miejscowym, miały być instrumentem uzupełniania, plombowania już istniejącej zabudowy o budynki podobne do istniejących w danym miejscu. Aby nie blokować działalności inwestycyjnej tam, gdzie plany miejscowe nie zostały jeszcze przyjęte, regulująca tę kwestię ustawa z 1994 r. mówiła: „w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

[...] określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹²⁹⁹. Niekontrolowanej zabudowie poza obszarami objętymi planami miejscowymi i wynikającej z tego degradacji urbanistycznej przeciwdziałać miały dodatkowe warunki, od których uzależniono możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy. Najważniejszy z nich to tzw. warunek dobrego sąsiedztwa, spełniony wtedy, gdy, jak mówi ustawa, „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy¹³⁰⁰. Pozwolono też wydawać wuzetki jedynie dla działek mających choćby pośredni dostęp do drogi publicznej i co najmniej projekt uzbrojenia (woda, prąd).

Jednak w warunkach dużej luki mieszkaniowej trudno rygorystycznie interpretować przesłanki wydania wuzetek. W przypadku sporów sądowych prawnikom deweloperów nie jest szczególnie trudno przekonać sędziów, że prawo własności powinno prowadzić do szerokiego rozumienia słów użytych w ustawie na określenie dobrego sąsiedztwa. A przede wszystkim do sporów tych dochodzi bardzo rzadko – jak się szacuje, aż 95% wniosków o wuzetkę kończy się decyzją pozytywną. Deweloperzy z reguły witani są z otwartymi ramionami przez lokalnych włodarzy, zainteresowanych aktywizacją lokalnego rynku nieruchomości bardziej niż nakładaniem restrykcyjnych warunków na inwestorów. Ich wyrozumiałe podejście obniża koszty zabudowy i zwiększa dostępność cenową mieszkań, nawet jeśli w dłuższej perspektywie oznacza wyższe koszty dla wszystkich poza deweloperami.

Trudno się więc dziwić, że od uchwalenia pierwszej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ponad dwa miliony inwestycji – około połowę wszystkich – zlokalizowano nie na podstawie planu miejscowego, tylko właśnie indywidualnych decyzji. Planowanie zwalniało, zamiast przyspieszać. Jak w roku 2019 zauważyli autorzy dotychczas najbardziej kompleksowego i miarodajnego opracowania na ten temat, dwa lata wcześniej planami miejscowymi pokrytych było 30,5% powierzchni kraju, jedynie o 0,4% więcej niż w roku 2016¹³⁰¹. Podkreślali też „trwałe już od kilku lat wyhamowanie prac planistycznych. Okazuje się, że obowiązujące rozwiązania prawne są nieskuteczne pod kątem kształtowania ładu przestrzennego na poziomie lokalnym¹³⁰². Na koniec roku 2017 co prawda ponad 60% powierzchni województw dolnośląskiego i małopolskiego objętych było planami miejscowymi, a w województwie śląskim poziom pokrycia wynosił prawie 70%, jednocześnie jednak sięgał jedynie kilku procent w województwie kujawsko-pomorskim, podkarpackim i lubuskim (odpowiednio: 6,5%, 8,9% i 9,2%)¹³⁰³.

Przejawem wątpliwości podstaw zagospodarowania przestrzeni jest nie tylko niski poziom pokrycia kraju planami miejscowymi, ale również rozdrobnienie tych

istniejących; do tego stopnia, że często mają oddziaływanie niewiele większe niż indywidualne decyzje o warunkach zabudowy. To z kolei stanowi konsekwencję z jednej strony trudności w uchwalaniu planistycznych aktów prawa miejscowego, a z drugiej ich niskiej kompleksowości. Świadczy o złym działaniu całego systemu, w którym pomysły na zagospodarowanie większych obszarów nie mają szans na realizację.

Choć więc działania lokalnych decydentów są racjonalne, biorąc pod uwagę warunki, w jakich ci funkcjonują, pogłębiają one nieład przestrzenny, prowadząc do szybkiego, ale chaotycznego oraz w dłuższej perspektywie kosztownego dla wszystkich rozpełzania się zabudowy. Jak na wiosnę 2014 r. ujęli to autorzy wstępnego projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego (który ostatecznie nigdy nie został uchwalony), zagospodarowanie przestrzeni w Polsce „nie spełnia należycie swej roli. Nie działa prorozwojowo. Nie chroni wystarczająco interesu publicznego. Nie daje poczucia stabilizacji prawnej inwestorowi. Abstrahuje od ekonomicznych skutków działań inwestycyjnych. Generuje dług publiczny. Sprzyja rozlewaniu się zabudowy, utrwalając niski standard usług i obsługi komunikacyjnej. Wywołuje wrażenie tolerowania przez państwo dysfunkcyjnych procesów decyzyjnych”¹³⁰⁴.

Diagnoza ta podzielana jest przez wszystkie opcje polityczne i wszystkich ekspertów (być może poza związanymi z branżą deweloperską). Już za czasów „dobrej zmiany” wtórowała jej „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, o której szerzej mowa była w rozdziale 1: „zabudowa mieszkaniowa – ekstensywna, rozproszona i przypadkowa wymknęła się spod kontroli JST, znacznie podwyższając koszty społeczne, środowiskowe i ekonomiczne funkcjonowania samorządów, które nie są w stanie zrealizować zamierzeń przyjętych w aktach planistycznych. [...] Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST – znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. Brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego”¹³⁰⁵.

Wydawać by się mogło, że tak jednoznaczne postawienie sprawy przez autorów najważniejszego rządowego dokumentu strategicznego pozwoli na przeprowadzenie gruntownej reformy, zwłaszcza że decydenci mieli do dyspozycji wspomniany przed chwilą projekt kompleksowego kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Opinie na jego temat były podzielone, a wielu ekspertów wskazywało na konieczność poprawy szeregu rozwiązań. Zdecydowana większość urbanistów i samorządowców

nie miała wszakże wątpliwości, że wynik prac tworzył podwaliny pod naturalnie narzucający się kompromis, polegający z jednej strony na urealnieniu reguł planowania i zwiększeniu środków na jego prowadzenie poprzez ustanowienie nowych opłat infrastrukturalnych, a z drugiej na rezygnacji z wuzetek i – jako rekompensacie tej niekorzystnej dla deweloperów zmiany – uproszczeniu oraz przyspieszeniu procesu budowlanego.

Komisji jednak nie było dane dokończyć prac; krótko po wyborach w roku 2015 została zlikwidowana. Zarządzanie procesem koncepcyjnym przejęli urzędnicy ministerialni, deklarując jednak kontynuację prac nad projektem. Jesienią 2016 r. rząd formalnie przedstawił nawet do konsultacji społecznych jego kolejną wersję. Ale znów nie doprowadziło to do uruchomienia dalszych etapów procesu legislacyjnego. Projekt, mocno krytykowany przez Polski Związek Firm Deweloperskich, poszedł do szuflady.

Na jakiś czas decydenci zrezygnowali z dalszych działań, a potem wpadli na pomysł powołania zespołu doradczego. Powstał on na wiosnę 2018 r. Już jednak niespełna rok później rozwiązano go, na co niebagatelny wpływ miał sprzeciw jego członków wobec równocześnie prowadzonego procesu legislacyjnego dotyczącego ustawy mającej usprawnić proces inwestycyjny kosztem jeszcze większego nieładu przestrzennego.

Chodzi o głośną specustawę, którą od razu ochrzczono jako „*lex deweloper*”¹³⁰⁶, ponieważ jej cel stanowi wsparcie większych inwestycji mieszkaniowych (obejmujących co najmniej dwadzieścia pięć mieszkań albo co najmniej dziesięć domów jednorodzinnych). Politycznym paliwem dla niej stała się deklaracja premiera Morawieckiego z wiosny 2018 r.: „moje zobowiązanie jest takie, że w 2019 r. będzie w budowie 100 tys. mieszkań. Z Mieszkania Plus rocznie oddawanych jest 150 tys. mieszkań. Rozkręcamy maszynę inżynierii specjalnej, żeby zwiększyć dostępność mieszkań”. Po złożeniu tej obietnicy większość komentatorów skupiła się na zawartym w niej lapsusie: w momencie jej wypowiedzienia w ramach programu „Mieszkanie Plus”, realizowanego od roku 2016 przez PFR Nieruchomości, oddano do użytku łącznie niewiele ponad sto pięćdziesiąt mieszkań, czyli tysiąc razy mniej, niż twierdził premier. Jednak dla zagospodarowania przestrzennego większe znaczenie praktyczne miała inna część tej samej wypowiedzi – ta dotycząca inżynierii specjalnej mającej zwiększyć dostępność mieszkań. To z myślą o niej uchwalono „*lex deweloper*”.

Pierwotny projekt tej ustawy – choć upubliczniony ledwo rok po ogłoszeniu „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” tak trafnie punktującej nieład przestrzenny – całkowicie ignorował wyartykułowane w niej zarzuty i diagnozę, prąc do jednego tylko celu: maksymalizacji liczby inwestycji mieszkaniowych. Dopiero

w wyniku zmasowanej krytyki, która nastąpiła po jego upublicznieniu, dokonano szeregu cywilizujących go zmian.

Ostatecznie przegłosowana wersja dążyła do odbiurokratyzowania procesu budowlanego, a tym samym jego przyspieszenia i ograniczenia kosztów. Wyłączyła stosowanie do objętych nią inwestycji przepisów o ochronie gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast, przez co zlikwidowała konieczność ich przekształcania w budowlane przed postawieniem na nich zabudowy mieszkaniowej¹³⁰⁷. Przed wszystkim jednak „*lex deweloper*” miało przełamać niesprawdzającą się dychotomię między planami miejscowymi a wuzetkami. Próbie tej przyświecał wniosek, że nie tylko te drugie mają swoje mankamenty. Obarczone nimi są również plany miejscowe, które nie wymuszają żadnych konkretnych działań ze strony uchwalającego je samorządu, a trudno je zmienić, nawet gdyby po latach okazało się, że leżącego u ich podstaw zamysłu urbanistycznego nie udało się zrealizować.

Uznano, że tak usztywniony system planowania przestrzennego wymaga uelastycznienia. Zamiast jednak zmienić reguły dotyczące planów miejscowych, stworzono wobec nich kolejną alternatywę. Stały się nią uchwały rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – zupełnie nowa kategoria aktów prawa miejscowego zastrzeżona dla inwestycji objętych specustawą mieszkaniową. Miały one mieć dwie przewagi nad decyzjami o warunkach zabudowy. Po pierwsze, rozstrzygnięcia o nich powierzono nie anonimowym urzędnikom, lecz radzie gminy ponoszącej odpowiedzialność przed lokalną społecznością. A po drugie, jak to ujęto w „*lex deweloper*”, uchwały te realizuje się „niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”¹³⁰⁸. Inwestor zyskał więc możliwość podjęcia próby przekonania radnych, że w jego przypadku warto odstąpić od założeń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zaporą przeciwko nadużyciom miał być, po pierwsze, obowiązek uwzględnienia w projekcie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej „charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana”¹³⁰⁹ oraz jej zgodność z – bardzo ogólnymi i formalnie niewiązącymi, lecz posiadanymi przez niemal wszystkie gminy w kraju – studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹³¹⁰. Po drugie, inwestycje lokalizowane zgodnie z „*lex deweloper*” muszą spełniać tzw. standardy urbanistyczne, które wymagają nie tylko zapewnienia bezpośredniego dostępu do drogi publicznej i uzbrojenia terenu, ale także lokalizacji w pobliżu przystanku komunikacyjnego oraz – z pewnymi wyjątkami – szkoły podstawowej (w pierwotnej wersji ustawy, z roku 2018, mowa też była o odległości do przedszkola, ale niedługo później fragment ten wykreślono)¹³¹¹. Wreszcie, po trzecie, wniosek inwestora o wydanie takiej uchwały

musi zostać ujawniony, a mieszkańcom i organom państwowym należy pozostawić czas na składanie do niego uwag, zanim zostanie rozpatrzony przez radę gminy¹³¹².

Mimo tych zabezpieczeń pojawienie się samej możliwości wydawania uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wywołało zmasowaną krytykę urbanistów, dostrzegających w nich kolejny czynnik zniechęcający samorządy gminne do podejmowania żmudnych i kosztownych prac nad planami miejscowymi. Jeśli znaczenia tej krytyki nie należy przeceniać, to tylko z tego powodu, że liczba uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej pozostaje niewielka. Z jednej strony na terenach nieobjętych planami inwestorom bardziej opłaca się występować o decyzje o warunkach zabudowy, niż wchodzić na trudną drogę prowadzącą do uchwały lokalizacyjnej, skoro w przypadku tych pierwszych zastosowanie ma dużo mniej skomplikowana procedura, inwestor nie musi przejmować się standardami urbanistycznymi, proces decyzyjny jest nietransparentny i ograniczony do urzędu wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Z drugiej natomiast przejrzystość i upolitycznienie procesu wydawania uchwał lokalizacyjnych wynikające z powierzenia go radom gmin zniechęca decydentów do odstępstw od planów miejscowych, ponieważ naraża ich na krytykę ze strony społeczności lokalnych.

W konsekwencji „*lex deweloper*” nie zaradziło mankamentom dychotomii między planami miejscowymi a wuzetkami. Nie poprawiło jakości planów miejscowych ani nie zwiększyło ich zasięgu. Nie osłabiło procesu niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy. Jedyną praktyczną konsekwencją uchwalenia tej specustawy stało się przyspieszenie procesu budowlanego.

Aby efekt ten wzmocnić, w kolejnych miesiącach i latach dodatkowo poluzowano wymogi formalne działalności deweloperskiej. W roku 2020 poszerzono katalog obiektów niewymagających pozwolenia budowlanego, określono sztywny termin wzruszalności decyzji o pozwoleniu na budowę lub użytkowanie i wprowadzono łatwiejszą ścieżkę legalizacji starych samowoli budowlanych¹³¹³. Później dodatkowo umożliwiono stawianie budynków jednorodzinnych – najpierw tych mniejszych, o powierzchni zabudowy do 70 m²¹³¹⁴ – na podstawie tylko zgłoszenia, a nie, jak to było wymagane wcześniej, pozwolenia na budowę. Wyłączono prawo sprzeciwu organów administracji wobec zgłoszeń takich inwestycji, nawet jeśli byłyby sprzeczne z prawem, w tym z planem miejscowym lub decyzją o warunkach zabudowy¹³¹⁵. Na początku czerwca 2023 r. rząd przekazał też Sejmowi projekt ustawy zastępującej zawiadomieniem o zakończeniu budowy wcześniejszy obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie nowo budowanych domów jednorodzinnych, domów letniskowych, garaży i małych obiektów handlowych¹³¹⁶. Wszystkie te rozwiązania mają odbiurokratyzować i przyspieszyć proces inwestycyjny. Ceną za nie

musi być jednak powiększenie anarchii urbanistycznej (a przy okazji także wyraźne zwiększenie odpowiedzialności inwestora).

Społeczeństwo nieprzyzwyczajone do ładu przestrzennego i niedostrzegające kolosalnych kosztów jego braku musi temu przyklasnąć. Dla niego dobry jest każdy sposób na przyspieszenie i obniżenie kosztów budów służący zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych. Ważniejsze, aby mieszkania były tanie, niż by spełniały zachcianki urbanistów.

Kolejne zmiany korzystne dla deweloperów nie obniżyły jednak cen mieszkań, a polityka finansowa państwa realizowana kosztem samorządów miast pozbawia je środków na rozbudowę komunalnych zasobów mieszkaniowych, utrudniając dostęp do nich zwłaszcza mniej zasobnym grupom mieszkańców. Zmniejsza podaż na rynku i tym samym przyczynia się do wzrostu cen w tych wszystkich lokalizacjach, gdzie potrzeby są szczególnie wysokie. Ostatecznie więc ułatwienia inwestycyjne przyznane deweloperom zwiększają ich zyski, ale nie przeciwdziałają wzrostowi cen. O ile zmiany spod szyldu odbiurokratyzowania procesu budowlanego firmy z branży budowlanej z pewnością uznają za korzystne, dla nabywców ich znaczenie pozostaje mniejsze, a dla społeczności lokalnych są one wręcz szkodliwe. Często po prostu oznaczają triumf interesów partykularnych nad dobrem wspólnym.

W najmniejszym nawet stopniu nie zmienił tego rządowy program „Mieszkanie Plus”, którego osiągnięcia stały się przedmiotem cytowanego nieco wcześniej lapsusu premiera Morawieckiego. Uruchomiony w październiku 2016 r., w swoim filarze rynkowym miał zapewnić bazę lokali na wynajem dla osób o umiarkowanych dochodach, z możliwością dojścia po pewnym czasie do własności. Drugi filar – społeczny – skonstruowano jako wsparcie rozwoju zasobów mieszkaniowych gmin, zwłaszcza tworzonych przez nie od połowy lat 90. Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS). Aby dodatkowo ułatwić „Mieszkanie Plus” działanie, w połowie roku 2017 uchwalono ustawę tworzącą Krajowy Zasób Nieruchomości (KZN)¹³¹⁷ – bank ziemi pod zabudowę w ramach tego programu.

Mimo to przyrost zasobów mieszkaniowych programu pozostał minimalny. Zamiast 100 tys. mieszkań w budowie do końca roku 2019, jak uroczyście zobowiązywał się wcześniej premier Morawiecki, według statystyk prowadzonych na potrzeby programu (w pewnym momencie usuniętych z jego strony internetowej) od jego początku w 2016 r. do połowy roku 2020 powstały zaledwie 5522 mieszkania socjalne i komunalne, a kolejnych 1017 wybudowano w ramach części rynkowej programu.

Uznano wówczas, że zmiany prawne i wyższe dotacje rządowe pozwolą to zmienić. Ustawą z końca roku 2020 podwyższono poziom wsparcia finansowego użytkowanego przez gminy z istniejącego już wcześniej Funduszu Dopłat prowadzonego

przez Bank Gospodarstwa Krajowego na wydatki związane z powiększaniem mieszkaniowych zasobów komunalnych (m.in. z 35% do 50% kosztów budowy mieszkań komunalnych oraz z 20% do 35% kosztów budowy lokali w ramach TBS)¹³¹⁸. Gminy tworzące tzw. Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM) będące formą budownictwa mieszkaniowego realizowaną dla osób, których nie stać na kredyt mieszkaniowy, uzyskały możliwość otrzymania bezzwrotnej dotacji. Formuła SIM miała dać lokatorom, którzy pokryją co najmniej 20% (25% w dużych miastach) kosztów budowy lokalu, możliwość dojścia do jego własności po 20–30 latach. Z kolei istniejące wcześniej TBS-y mogły ubiegać się o refinansowanie z tego źródła 10% kosztów inwestycji. Pieniądze na te działania pochodzą z wynoszącego 1,5 mld zł Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.

Do współpracy z gminami w formule SIM włączono wspomniany przed chwilą Krajowy Zasób Nieruchomości, na którego obszarze – jak szacowano – mogłoby powstać prawie 40 tys. mieszkań. Aby rozszerzyć pulę posiadanych przez niego gruntów, KZN upoważniono do przejmowania leżących na terenie miast działek Agencji Mienia Wojskowego oraz mieszkaniowych terenów znajdujących się w zasobie Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. By natomiast ułatwić gminom kooperację z deweloperami, stworzono mechanizm nazwany „lokale za grunty”, pozwalający samorządom oddać deweloperowi w drodze przetargu działki pod budowę mieszkań, a w rozliczeniu uzyskać na własność, po akceptacji przez radnych, lokale lub budynki wybudowane przez dewelopera¹³¹⁹.

Mimo wszystkich tych innowacji „Mieszkanie Plus” nie spełniło pokładanych w nim nadziei. Według ustaleń NIK opublikowanych na początku roku 2022 „do końca I kwartału 2021 r. wybudowano 735 lokali na wynajem o umiarkowanym czynszu, wobec prognozowanych 72,5 tys. do końca 2025 r., a przy udziale kredytu preferencyjnego wybudowano 4566 mieszkań, wobec 30 tys. zakładanych do końca 2025 r.”¹³²⁰. Później co prawda liczby te nieco wzrosły: jesienią 2022 r. dwa fundusze PFR Nieruchomości oferujące mieszkania w formule najmu instytucjonalnego dysponowały łącznie około 5,5 tys. mieszkań¹³²¹. Na całym rynku wyniki te były jednak zupełnie symboliczne: według danych GUS jedynie w roku 2022 oddano do użytku 238,6 tys. nowych lokali¹³²². Ostatecznie więc nieprawdą okazały się takie stwierdzenia, jak to zawarte w opublikowanym na wiosnę 2021 dokumencie programowym PIS: „SIMy to nowy filar programu mieszkaniowego. Powstające w całej Polsce z udziałem gmin i Krajowego Zasobu Nieruchomości spółki staną się wehikułem budowy nowoczesnych mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu”¹³²³.

Jako główne przyczyny niepowodzenia „Mieszkania Plus” oraz całego przyjętego jesienią 2016 r. Narodowego Programu Mieszkaniowego¹³²⁴, którego stanowił

on główny filar, NIK wskazała „brak skutecznych i spójnych ze sobą rozwiązań prawnych, a także opieszałość we wdrażaniu aktów wykonawczych. Rozwiązania usprawniające realizację inwestycji mieszkaniowych na gruntach Skarbu Państwa zostały przyjęte dopiero pod koniec 2020 r.”¹³²⁵. Ważniejsze jednak niż kwestie legislacyjne wydają się inne czynniki ograniczające podaż tanich mieszkań. Atrakcyjne mieszkalnictwo społeczne w dobrym standardzie wymaga odpowiednio wysokich dotacji publicznych. Gminy jednak od tego rodzaju działalności odwołują się do trudnej sytuacji budżetowej. Narodowy Program Mieszkaniowy tylko w ograniczonym zakresie łagodzi ten problem. W istocie więc, przerzucając na samorządy rosnące koszty przekazywanych im zadań, zwłaszcza działalności oświatowej, oraz obniżając podatki stanowiące ich dochody własne, rząd utrudnił sobie realizację deklaracji politycznych dotyczących mieszkalnictwa.

Inny paradoks związany jest z tym, że utworzenie Krajowego Zasobu Nieruchomości, który następnie w bardzo niewielkim stopniu wykorzystano do realizacji jego celów, zmniejszyło dostępność mieszkań na rynku komercyjnym, ponieważ ograniczyło podaż gruntów. Zamiast tam trafić, zostały one niejako „zamrożone” w KZN. Poza tym spółki Skarbu Państwa dysponujące wieloma atrakcyjnymi nieruchomościami (pokolejowymi, popocztowymi i przemysłowymi) zaprzestały po utworzeniu tego banku ziemi ich wyprzedzić inwestorom prywatnym do zabudowy deweloperskiej, nie wykazując też szczególnego zainteresowania włączeniem się w „Mieszkanie Plus”. Efekty zmniejszonej w ten sposób podaży ziemi na cele mieszkaniowe zbiegały się z konsekwencjami wprowadzonego w roku 2016 dziesięcioletniego moratorium na obrót gruntami rolnymi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa¹³²⁶.

Niepowodzenie Narodowego Programu Mieszkaniowego nie stanowiło szczególnej przeszkody w przewyciężaniu problemu deficytu mieszkaniowego tak długo, jak łatwo było uzyskać tani kredyt hipoteczny. Potem jednak stało się ono kolejnym czynnikiem ograniczającym dostępność lokali po przystępnej cenie. Rząd podjął próbę przeciwdziałania temu problemowi uruchomionym w połowie roku 2023 r. programem „Bezpieczny Kredyt 2%” adresowanym do osób do 45. roku życia, które zaciągną kredyt (w wysokości do 500 tys. zł dla jednoosobowych gospodarstw domowych lub 600 tys. zł w przypadku małżeństw lub rodziców z dziećmi) na swoje pierwsze lokum i dzięki któremu przez dziesięć lat będą otrzymywać dopłaty pokrywające im różnicę między średnim oprocentowaniem kredytu o stałej stopie w banku a stopą w wysokości 2%¹³²⁷. Jednak tego rodzaju instrumenty stymulują popyt na mieszkania, nie ich podaż. Windując ceny, powodują, że ostatecznie korzyści z nich odnoszą nie kupujący mieszkania, lecz sprzedający. Będąc podstawą tego procesu transfery fiskalne, trafiając do prywatnych kieszeni, nie mogą wesprzeć budownictwa

komunalnego na wynajem. Program „Bezpieczny Kredyt 2%” ani podobne próby zwiększenia dostępu do mieszkań przy użyciu bodźców popytowych nie tylko więc nie stanowią remedium na braki mieszkań i ich małą dostępność cenową, lecz wręcz pogłębiają te bolączki.

Choć dokonane w ostatnich latach zmiany zasad działalności budowlanej sprzyjały patodeweloperce i pogłębieniu chaosu przestrzennego, rząd podjął też próbę reformy planowania przestrzennego, którą zapisano jako jeden z kamieni milowych KPO¹³²⁸. Ustawa uchwalona przez Sejm na wiosnę 2023¹³²⁹ przewiduje – obok szeregu drobniejszych dostosowań – cztery główne zmiany.

Pierwszą jest zastąpienie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego tzw. planami ogólnymi gminy¹³³⁰. Modyfikacja ta opiera się na słusznym skądinąd wniosku, że studia uwarunkowań nie spełniają żadnej istotnej roli w planowaniu przestrzennym, ponieważ z jednej strony są aktami skomplikowanymi i bardzo zróżnicowanymi w swojej formie, a z drugiej prawnie niewiązującymi dla inwestorów. Plany ogólne miałyby zapewniać większą prostotę i jednolitość struktury dokumentów będących podstawą planowania przestrzennego, czemu z kolei służyć miałyby gminne standardy urbanistyczne. Na standardy te – poza obligatoryjnym gminnym katalogiem stref planistycznych opisanych przez wskaźniki i parametry urbanistyczne – składać się mają (fakultatywne) gminne standardy dostępności infrastruktury społecznej¹³³¹. Plany ogólne zyskają rangę prawa miejscowego, co uczyni z nich dokumenty o znaczeniu sprawczym, ponieważ zgodne z nimi będą musiały być wszystkie inne działania gminy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym¹³³².

Drugie *novum* stanowią zintegrowane plany inwestycyjne¹³³³, których przyjęcie spowoduje utratę mocy obowiązującej planu miejscowego dla objętych nimi terenów, o ile oczywiście wcześniej istniał dla nich taki plan. W każdym przypadku zintegrowane plany inwestycyjne musiałyby zachować zgodność z planami ogólnymi. W sposób zbliżony do uchwał rady gminy o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej zintegrowane plany inwestycyjne mają stanowić przedmiot negocjacji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta z inwestorem. Ich wynik – w postaci inwestycji głównej i uzupełniających – określałaby wymagająca uchwały rady gminy umowa urbanistyczna, której załącznikiem byłby właśnie zintegrowany plan inwestycyjny. Aby zachęcić gminy do angażowania się w tego rodzaju inicjatywy, przewidziano nie tylko konieczność zrealizowania przez inwestora inwestycji uzupełniającej, ale też możliwość pokrycia przez niego całości lub części poniesionych przez gminę kosztów uchwalenia planu inwestycyjnego.

Trzecia istotna innowacja dotyczy centralnego Rejestru Urbanistycznego służącego tworzeniu, aktualizacji i udostępnianiu informacji przestrzennych. Od momentu wprowadzenia do niego danych przez gminy, co ma nastąpić do końca I kwartału 2026 r.¹³³⁴, na administrację centralną przeniesiony zostanie zasadniczy ciężar przetwarzania danych przestrzennych¹³³⁵. Po tej zmianie narzędzia informatyczne wykorzystywane w procesie planowania przestrzennego udostępniane będą gminom przez szczebel centralny.

Czwarta ważna modyfikacja dotyczy zakreślenia terminu obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy wydanych po wejściu w życie nowych przepisów: pięć lat od dnia, w którym decyzja stała się prawomocna¹³³⁶.

Zmiany te wyeliminują część obecnych paradoksów i wątpliwości interpretacyjnych, uchylając przy okazji kontrowersyjne „*lex deweloper*”¹³³⁷, jednak jest mało prawdopodobne, by – mimo przewidzianych nimi obostrzeń – ograniczyły panujący w polskich miejscowościach chaos urbanistyczny. Na pierwszy rzut oka wnioski ten może wydawać się nieuprawniony. Przecież omawianą ustawą nałożono na gminy obowiązek przygotowania planów ogólnych. Niemożliwe też będzie uchwalenie nowego planu miejscowego lub jego zmiana bez przyjęcia planu ogólnego (prace nad obydwoima mogą zresztą toczyć się równocześnie)¹³³⁸. Ponadto na podstawie nowych przepisów do końca roku 2025 moc mają utracić studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin¹³³⁹, a wydane po tej dacie decyzje o warunkach zabudowy będą ważne przez okres pięciu lat, a nie – jak obecnie – bezterminowo.

Jednak nowelizacja z roku 2023 nie daje gminom żadnych narzędzi pozwalających łagodzić konflikty związane z planowaniem przestrzennym. Co jeszcze ważniejsze, w parze z nią nie poszło zagwarantowanie środków niezbędnych do tak głębokiej modyfikacji dokumentów planistycznych, jak wymagają tego nowe przepisy. Krajowy Plan Odbudowy zakłada co prawda łącznie 200 mln euro na cztery działania: „sporządzenie planów ogólnych przez wszystkie gminy”, „sporządzenie strategii rozwoju gmin oraz gminnych programów rewitalizacji dostosowujących je do nowych przepisów”, „przekształcenie planów miejscowych w plany zabudowy” oraz „doksztalcenie z reguł obowiązujących w zreformowanym systemie osób sporządzających nowe dokumenty z zakresu planowania przestrzennego”¹³⁴⁰. Tyle że kwota tego rządu – o ile w ogóle zostanie Polsce wypłacona – może wystarczyć jedynie na pokrycie wydatków na zupełnie podstawowe działania planistyczne. Z innych źródeł gminy musiałyby sfinansować dużo wyższe koszty zakupu gruntów i wypłaty odszkodowań niezbędne do dostosowania sposobu zagospodarowania przestrzeni do nowych planów ogólnych i miejscowych. Aby im to ułatwić, planowano co prawda wprowadzenie opłaty (renty)

planistycznej nakładanej na właścicieli nieruchomości zyskujących na wartości i pobieranej nawet wtedy, gdy nieruchomość nie jest zbywana. Jednak ostatecznie wycofano się z tego pomysłu, przypieczętowując brak środków, dzięki którym gminy mogłyby urzeczywistniać ład przestrzenny.

Dużo bardziej więc niż „narodowego zrywu planistycznego” – przygotowania planów ogólnych dla wszystkich polskich gmin w nieco ponad dwa lata – spodziewać się można niechęci władz gmin do tworzenia albo modyfikacji planów miejscowych, skoro możliwe to będzie tylko w połączeniu z przyjęciem planu ogólnego, co z kolei oznacza dodatkowe komplikacje i koszty. Gdy więc z początkiem roku 2026 przestaną obowiązywać studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zapewne dojdzie do regresu planistycznego. Zagospodarowanie przestrzeni jeszcze bardziej niż obecnie oprze się na decyzjach o warunkach zabudowy, z tą tylko różnicą, że deweloperzy szybciej będą musieli przystępować do przewidzianych nimi inwestycji. Takie jednak są skutki zmian regulacyjnych opartych nie na racjonalnej strukturze bodźców, lecz życzeniowym myśleniu.

Śmieciowe fatum

Do połowy roku 2013 samorząd terytorialny nie miał prawie nic wspólnego z odpadami komunalnymi. Prywatna firma zabierała na wysypisko to, czego mieszkańcy nie spalili w piecu ani nie wywieźli do lasu lub na pole. W takiej sytuacji koszty pozbycia się śmieci były niskie, w przeciwieństwie do szkód ponoszonych przez lokalne społeczności – zanieczyszczonego powietrza, ziemi i wody.

Tak zwana rewolucja śmieciowa z roku 2013 miała to zmienić¹³⁴¹. Na gminy nałożono obowiązek zorganizowania na swoim terenie systemu zagospodarowania odpadów komunalnych. Z jednej strony oznaczało to dla nich konieczność wyboru firmy odbierającej je z indywidualnych posesji i wiozącej do jednej z około stu siedemdziesięciu regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK), gdzie są one sortowane i część zostaje skierowana do dalszego przetwarzania. Z drugiej na gminy nałożono obowiązek ustalania wysokości opłaty pobieranej od mieszkańców; w pierwotnym założeniu miała ona zbilansować koszty systemu. Gmina nie musiała, a nawet nie powinna była do niego dopłacać z innych źródeł.

Dzięki temu spodziewano się oszczędności, skoro do dwóch sąsiednich budynków przestały przyjeżdżać śmieciarki dwóch różnych firm. Z kolei uniezależnienie wysokości opłaty naliczanej mieszkańcom od ilości produkowanych przez nich śmieci powinno przeciwdziałać powstawaniu nielegalnych wysypisk. Skoro płaci się tyle samo bez

względu na ilość odpadów trafiających do legalnego obiegu, maleć powinna motywacja do porzucania ich na polach i w lasach. Do tego finansowe uprzywilejowanie wstępnej selekcji miało doprowadzić do stopniowego wzrostu roli recyklingu, a tym samym zmniejszenia strumienia materiałów trafiających na składowiska.

Oczywiście zdawano sobie sprawę, że złe nawyki i niska świadomość ekologiczna Polaków nie będą sprzymierzeńcami nowego systemu. Jednak wprowadzony wtedy podział na trzy frakcje – suchą, zmieszaną i szkło – nie był szczególnie skomplikowany. Przyjęto też, że rzeczywista selekcja dokonywana będzie nie przez mieszkańców, tylko później, w RIPOK-ach, przy pomocy stosowanej w każdej z nich tzw. metody mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów. Dzięki niej segregacją można będzie objąć wszystkie frakcje, w tym odpady zmieszane.

Z kilku powodów system ten okazał się jednak głęboko dysfunkcyjny.

Po pierwsze, brak intensywnej edukacji, dlaczego i jak należy segregować odpady, powoduje, że ich wstępna selekcja dokonywana przez mieszkańców jest bardzo niestaranna. W badaniach realizowanych na zamówienie rządu prawie wszyscy (96%) respondenci twierdzą, że regularnie segregują śmieci, a tylko 1% przyznaje się, że wrzuca wszystko do jednego kosza¹³⁴². Jednak jakość tej selekcji pozostaje katastrofalnie niska. Dotyczy to w pierwszej kolejności mieszkańców bloków, ale stanowi problem również w każdym innym rodzaju zabudowy. Ponieważ Polacy nie mają poczucia, że segregowanie przez nich odpadów daje realne efekty, nie odczuwają motywacji, by podchodzić do tego poważnie.

Nie są też nauczeni, jak radzić sobie z tym wcale nie tak prostym działaniem. Jako przykład weźmy odpady kuchenne. Ich zmieszanie z folią plastikową zanieczyszcza je w stopniu uniemożliwiającym kompostowanie frakcji ulegającej biodegradacji. Po pierwsze jednak, informujące o tym kampanie są nieliczne i prowadzone tylko w niektórych miejscowościach. Po drugie, trudno dziwić się, że społeczeństwo nie wykazuje entuzjazmu do przechowywania inaczej niż w workach najbardziej brudzących i najszybciej psujących się resztek kuchennych. W roku 2019 rząd co prawda zdobył się na uchwalenie przepisu nakazującego radom gmin obniżenie „proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi” opłat za śmieci nakładanych na właścicieli domów jednorodzinnych z przydomowymi kompostownikami¹³⁴³. Jednak ta próba wypchnięcia części problematycznej frakcji poza system nie mogła być skuteczna, skoro około połowa polskiej populacji mieszka w blokach, gdzie bioodpady nie mogą trafić na przydomowe kompostowniki, a również w domach jednorodzinnych posiada je wyraźna mniejszość.

Drugi powód rozczarowującego działania systemu odpadowego związany jest z inną frakcją, jeszcze bardziej kłopotliwą w zagospodarowaniu – plastikiem. Zmianę

zasad oparto na błędnym założeniu, że większość tworzyw sztucznych albo wchłonie przemysł, albo zostanie wywieziona za granicę. Pierwszych kilka lat po „rewolucji śmieciowej” całkowicie zresztą potwierdzało to założenie. Cementownie oferowały korzystne warunki skupu frakcji wysokokalorycznej, najpierw paląc nią w piecach, a następnie dodając pozostający popiół do klinkieru. Plastik wywożono też do Chin. Duża jego część trafiała tam wprost do morza, ale redukowała koszty zagospodarowania odpadów w Polsce.

W roku 2017 Chiny wprowadziły embargo na import odpadów z tworzyw sztucznych, co w powiązaniu ze wzrostem konsumpcji pakowanych w nie towarów oraz spadkiem popytu w przemyśle w krótkim czasie bardzo wyraźnie wywindowało koszty zagospodarowania tej frakcji. Wtedy ujawniła się krótkowzroczność wcześniejszej polityki, która nie przewidywała budowy w Polsce spalarni przetwarzających w ciepło systemowe i prąd nienadające się do ponownego wykorzystania plastikowe, gumowe i wielomateriałowe przedmioty oraz opakowania. Gdy więc Chiny zamknęły swój rynek, Polska miała do dyspozycji osiem spalarni, podczas gdy w małej Danii było ich dwadzieścia sześć, w Szwecji trzydzieści cztery, w Niemczech prawie sto, a w nieco ponad trzy razy ludniejszej od Polski Japonii – ponad tysiąc sto.

Rosnące zwały plastiku doprowadziły do fali pożarów wysypisk, która przetoczyła się przez Polskę zwłaszcza wiosną 2018 r. Reagując na nią, rząd skupił się na skutkach, a nie przyczynach. Na mocy uchwalonego wówczas tzw. pakietu odpadowego¹³⁴⁴ nałożono na składowiska szereg obostrzeń. Zobowiązano je do instalowania monitoringu wizyjnego oraz zabezpieczenia roszczeń (depozytu, gwarancji bankowej, gwarancji ubezpieczeniowej lub polisy ubezpieczeniowej) z tytułu odbioru odpadów, co miało pozwolić na skuteczniejszą walkę z ich porzucaniem. Z trzech lat do jednego skrócono maksymalny okres magazynowania. Poszerzono znacznie uprawnienia Inspekcji Ochrony Środowiska, ułatwiając jej kontrolę składowisk i współpracę w tym zakresie z innymi służbami mundurowymi¹³⁴⁵.

Mimo że zmiany te zmierzały do poprawy standardów i ucywilizowania rynku, ich skutkiem ubocznym stał się wzrost kosztów legalnie działających przedsiębiorstw. Dokładnie w tym samym czasie mocno o sobie zaczęły też dawać znać inne kosztotwórcze czynniki: niska jakość wstępnej selekcji dokonywanej przez mieszkańców oraz brak realnego recyklingu i biogazowni. Swoje zrobiły rosnące koszty pracy wynikające głównie z forsownych podwyżek płacy minimalnej. Rząd zwiększył również, należną za korzystanie ze środowiska, tzw. opłatę marszałkowską przekazywaną przez prowadzących składowiska urzędom marszałkowskim. Od tzw. nieprzekompostowanych frakcji odpadów komunalnych (czyli odpadów nienadających się do recyklingu) wzrosła ona z 24,15 zł za tonę w roku 2017¹³⁴⁶ do 140 zł w roku

2018, 270 zł w roku 2020¹³⁴⁷ i 300,17 zł w roku 2023¹³⁴⁸. Już w roku 2021 istotnym czynnikiem kosztotwórczym stały się też ceny energii.

Na relatywnie wczesnym etapie nakręcania się spirali cen uznano, że możliwe będzie zatrzymanie tego procesu, jeśli tylko wprowadzi się konkurencję między RIPOK-ami. Wcześniej miały one monopol na obsługę gmin znajdujących się w obrębie każdej z tych instalacji, co powodowało, że firmy startujące w przetargach na odbiór odpadów zmuszone były do dostarczania ich jednemu odbiorcy, który bez ryzyka utraty klientów mógł podnosić ceny za selekcję i przetwarzanie. Na mocy uchwalonej w lipcu 2019 r. ustawy monopol ten zniesiono, umożliwiając gminom wybór instalacji, do której kierują odpady ze swojego terenu¹³⁴⁹. Skutki okazały się jednak mizerne, ponieważ wożenie śmieci na dłuższe dystanse, które stało się tego następstwem, generuje dodatkowe koszty. Korzyści dzięki wprowadzeniu konkurencji nie mogą też być trwałe, gdy liczba RIPOK-ów – w przeciwieństwie do strumienia odpadów – nie zwiększa się. Instalacjom nie zależy w takiej sytuacji na obniżaniu cen, ponieważ brakuje im mocy przerobowych. Dlatego po wprowadzeniu konkurencji wyraźnie niższe ceny osiągnięto tylko tam, gdzie istnieją nowoczesne spalarnie frakcji wysokokalorycznej pozwalające na odciążenie składowisk. W pozostałych przypadkach ceny dalej rosły.

W reakcji na to samorządy i ich związki zaczęły planować budowę nowych spalarni, kompostowni i biogazowni. Ponieważ jednak jest to proces długotrwały, który nie spotkał się z intensywnym wsparciem finansowym ze strony rządu, problem nielegalnych składowisk utrzymywał się nadal. Znajduje to potwierdzenie w szacunkach GUS. Mimo wyraźnego w ostatnich latach wzrostu zatrudnienia w Inspekcji Ochrony Środowiska i nasilenia działań kontrolnych, na koniec roku 2021 w Polsce istniało 2246 dzikich wysypisk, o prawie 270 więcej niż na koniec roku 2015, a ich powierzchnia wzrosła o 28%¹³⁵⁰.

Polskie śmieciowe fatum indolencji i krótkowzroczności decydentów stało się jeszcze bardziej brzemiennie w skutki w wyniku działań równoległe podejmowanych przez Unię Europejską. W roku 2018 uchwalono kilka dyrektyw modyfikujących zasady gospodarki odpadowej. Polska okazała się zupełnie nieprzygotowana na te zmiany, a kunktatorstwo i powierzchowność działań dostosowawczych nie dawały nadziei na szybkie nadrobienie zaległości.

W głównym elemencie unijnego pakietu – zmianie tzw. dyrektywy odpadowej – przesądono po pierwsze, że w roku 2025 do recyklingu ma trafiać 55% odpadów komunalnych, w 2030 r. już 60%, a pięć lat później – 65% (najstąbiej we wcześniejszych latach radzące sobie z tym kraje, jak Polska, mogą o pięć lat opóźnić moment realizacji tych celów, w każdym jednak przypadku powinny w roku 2025 być w stanie wykazać

50% ponownego użycia i recyklingu)¹³⁵¹. W kolejnej zapisano, że państwa członkowskie mają do roku 2035 zmniejszyć ilość składowanych odpadów komunalnych do nie więcej niż 10% całkowitej ich masy (również z możliwością opóźnienia tego terminu, nie więcej jednak niż o pięć lat)¹³⁵². Na mocy jeszcze innej, poświęconej wyłącznie opakowaniom, do końca roku 2025 recyklingowi należy co do zasady poddać 65% ich wagi, a pięć lat później w ten sposób przetwarzać już 70% opakowań¹³⁵³. Co prawda i w tym przypadku umożliwiono najmniej pod tym względem zaawansowanym państwom, jak Polska, odroczenie o pięć lat wdrożenia wyznaczonych celów, jednak skorzystanie z tej możliwości obwarowano szeregiem ograniczeń i warunków¹³⁵⁴.

Wszystkie te wyśrubowane normy uzupełnione zostały niedługo później, w roku 2019¹³⁵⁵, o tzw. dyrektywę plastikową, która po pierwsze wymaga, aby do roku 2025 selektywnej zbiórce podlegało 77% wagi plastikowych butelek o pojemności do 3 litrów, a cztery lata później udział ten wzrósł do 90%¹³⁵⁶. Po drugie, nakłada ona na państwa obowiązek zapewnienia, by w roku 2025 plastikowe butelki PET składały się w co najmniej 25% z recyklatu, a w roku 2030 udział ten we wszystkich plastikowych butelkach na napoje wzrósł do 30%¹³⁵⁷.

W Polsce tymczasem według oficjalnych statystyk GUS w roku 2022 do recyklingu trafiło tylko 27% z 13,4 mln ton odpadów komunalnych. Kolejne 38% sklasyfikowano jako przeznaczone na składowiska¹³⁵⁸. Aby więc sprostać wymogom unijnym wynikającym z przepisów uchwalonych w roku 2018, Polska musiałaby między rokiem 2023 a 2025 niemal podwoić (z 27% do 50%) udział odpadów przeznaczonych do recyklingu, a do roku 2040 zredukować niemal czterokrotnie (z 38% do 10%) część przeznaczoną do składowania. Osiągnięcie wymogów dotyczących plastikowych butelek o pojemności do 3 litrów także wymagałoby niemal podwojenia do roku 2025 udziału ich selektywnej zbiórki (tu z nieco ponad 40% do 77%).

Ze wszystkich tych celów decydenci mało przejmują się tymi oddalonymi w czasie o dekadę i więcej. Z kolei z najważniejszym spośród tych, które mają zostać osiągnięte niedługo – objęciem recyklingiem w roku 2025 połowy odpadów komunalnych – najpierw próbowali poradzić sobie w sposób tyle prosty, co niefrasobliwy i nierealny: przenosząc wymogi unijne na samorządy i wyśrubowując je nawet ponad to, co wynika z dyrektywy odpadowej. Ustawą uchwaloną w roku 2019 zobowiązano gminy do osiągnięcia 50% recyklingu wszystkich odpadów komunalnych już w roku 2020 oraz nałożono na nie obowiązki zwiększenia tego poziomu o 5% pięć lat później oraz redukcji masy bioodpadów, które mogą zostać przekazane do składowania¹³⁵⁹. Dla niespełniających tego obowiązku przewidziano wysokie sankcje finansowe wymierzane przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska; tym bardziej dolegliwe, im większy byłby dystans do wymaganych poziomów¹³⁶⁰.

Być może stawiając gminom zupełnie nierealny cel podwojenia recyklingu w ciągu zaledwie kilku miesięcy, większość parlamentarna liczyła, że zmobilizuje je do maksymalnego wysiłku koncepcyjnego i organizacyjnego, aby w rzeczywistości rezultat ten mógł zostać osiągnięty kilka lat później. Wyjaśniałoby to, dlaczego tą samą zmianą przepisów upoważniono wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska do zawieszania – na okres do pięciu lat – kar, pod warunkiem złożenia przez gminę „wniosku dotyczącego podjętych działań naprawczych zmierzających do usunięcia przyczyny ich nałożenia”¹³⁶¹.

Postępując w ten sposób, rządowi i parlamentarni decydenci jedynie potwierdzili jednak, że nie rozumieją swojej roli. Bez dużego zaangażowania ze strony władz centralnych – koncepcyjnego i finansowego – gminy, ich związki ani zrzeszające je stowarzyszenia po prostu nie są w stanie stworzyć ogólnokrajowej sieci spalarni, biogazowni i rozwiniętego recyklingu. Lokalne kampanie służące poprawie jakości segregacji śmieci przez mieszkańców też siłą rzeczy pozostają dużo mniej skuteczne i finansowo mniej efektywne, niż byłaby kampania ogólnokrajowa. W takich warunkach próba zepchnięcia odpowiedzialności na gminy mogła jedynie pogłębić złe działanie całego systemu.

Przyznać jednocześnie trzeba, że nie wszystkie z podejmowanych w tym czasie działań władz centralnych charakteryzowały się tego rodzaju niezrozumieniem roli państwa w unowocześnianiu gospodarki odpadowej. Gdy Sejm głosował nad ustawą podnoszącą gminom wymagane poziomy recyklingu, w rządzie trwały prace nad dokumentem, który – gdyby został wprowadzony w życie – mógł odczarować śmieciowe fatum. Przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2019 r. pod tytułem „Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”¹³⁶² wskazywał ponad czterdzieści działań do podjęcia przez rząd w ciągu kolejnych dwóch–trzech lat. Odnosiły się one nie tylko do odpadów komunalnych, ale również – mających dużo większe znaczenie praktyczne – wytwarzanych przez górnictwo, przetwórstwo przemysłowe i produkcję energii. Autorzy dokumentu trafnie zwracali uwagę na konieczność dokonania w pierwszej kolejności wszechstronnych analiz i stworzenia koncepcji systemowych, bez których późniejsze zmiany legislacyjne i wsparcie finansowe nie mogą być skuteczne. Planowano też kampanie informacyjne dotyczące segregacji śmieci, prawidłowo konstatując, że ich brak we wcześniejszych latach miał wpływ na niewydolność polityki odpadowej.

Kompleksowość podejścia, a jednocześnie szczegółowość planowanych działań i ich wszechstronność jaskrawo odcinały „Mapę drogową” od doświadczeń wcześniejszych lat. Pilotujące prace nad nią ówczesne Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii różniło się od innych (w tym ówczesnego Ministerstwa Środowiska)

lepszą organizacją i większą otwartością na nowatorskie pomysły. W sposób odbiegający od złego – i bardzo po roku 2015 rozpowszechnionego – standardu dokument ten stanowił też wynik szerokich konsultacji z osobami reprezentującymi zarówno władze publiczne, jak i organizacje przedsiębiorców.

Niestety jednak i tu śmieciowe fatum niedługo dało o sobie znać. Rząd przyjął „Mapę drogową” w momencie dla jej realizacji najbardziej niefortunnym – na miesiąc przed wyborami parlamentarnymi. Wynik tych wyborów spowodował rozszarady personalne w ministerstwach. Wiceminister wcześniej pilotujący prace nad dokumentem przeszedł do Ministerstwa Obrony Narodowej, a gospodarka odpadami weszła w domenę nowo utworzonego Ministerstwa Klimatu i Środowiska. „Mapa drogową” trafiła do szuflady.

Przez kolejny rok kulejący, coraz bardziej kosztowny system zataczał się, wstrząśnięty jedynie na początku roku 2020 paroksyzmami wywołanymi źle przygotowanym technicznie i organizacyjnie włączeniem przedsiębiorców do tzw. Bazy Danych Odpadowych. Wizytówką tego przedsięwzięcia stał się chaos informacyjny, kolejki w urzędach marszałkowskich, duże opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków przedsiębiorców i wywołana tym wszystkim ich wściekłość za stracony czas, który powinni poświęcić na rozwijanie swoich firm.

Decydenci tymczasem zajęci byli głównie wycofywaniem się ze swoich wcześniejszych nieudanych pomysłów. Miotając się od ściany do ściany, Sejm zmienił przepisy nakładające na gminy obowiązek przygotowania do recyklingu 50% odpadów komunalnych już w roku 2020, obniżając je do jedynie 20% w roku 2021 i oczekując dynamicznego podwyższania w kolejnych latach, aż do 55% w roku 2025¹³⁶³. Zmieniając harmonogram osiągnięcia celów, nadal nie dano jednak samorządom narzędzi do tego, by we właściwym momencie – wynikającym z prawa unijnego – podjęte wysiłki przyniosły oczekiwane efekty. Uznano, że rola państwa może ograniczyć się do wymierzania przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska kar za niespełnienie przez gminy przerastających je obowiązków i rozpatrywania wniosków o zawieszenie ich zapłaty.

Doraźnymi środkami zaradczymi stały się też te przewidziane ustawą uchwaloną w połowie roku 2021¹³⁶⁴. Przywrócono nią trzyletni maksymalny termin składowania odpadów komunalnych – w tym frakcji wysokokalorycznej¹³⁶⁵. Jak była o tym mowa wcześniej, okres ten został skrócony do dwunastu miesięcy w roku 2018 w reakcji na pożary zapełniających się składowisk. Trzy lata później dokonano zwrotu o sto osiemdziesiąt stopni. Naturalnie nie ułatwiono w ten sposób osiągnięcia wymogów recyklingu wynikających z prawa unijnego ani nie pozbyto się w inny sposób problemu frakcji niezdatnej do recyklingu. Przesunięto jedynie problem

w czasie, ponieważ, na skutek zmiany maksymalnych terminów składowania, przez kolejne dwa lata (czyli do połowy roku 2023) frakcja wysokokaloryczna mogła swobodnie przyrastać na wysypiskach.

Podobnie żadnego z głębszych niedomagań systemu zagospodarowania odpadów nie może rozwiązać inna regulacja wprowadzona w roku 2021: upoważnienie Ministra Klimatu i Środowiska do wydawania decyzji zezwalających na zmniejszenie liczby selektywnie zbieranych w poszczególnych gminach frakcji z pięciu (papier, szkło, metale, plastik, bioodpady) do trzech¹³⁶⁶. Zgodnie z logiką tej zmiany, gdy podział na mniejszą liczbę frakcji nie wpływa negatywnie na poziomy recyklingu osiągnane w danej gminie, możliwa jest jej redukcja, co ma pozwolić na oszczędności, gdyż mniejsza ich liczba to konieczność wstawiania mniejszej liczby kontenerów i finansowania mniejszej liczby kursów opróżniających je śmieciarek. W praktyce jednak głównym źródłem kosztów jest nie odbiór odpadów od mieszkańców, lecz ich zagospodarowanie. A tego problemu zmniejszenie liczby frakcji w żaden sposób nie może ograniczyć.

Wylimitować go nie była też w stanie jeszcze inna modyfikacja wprowadzona w roku 2021: umożliwienie indywidualnego rozliczania zbiórki odpadów w blokach¹³⁶⁷. Dla swojej skuteczności wymagałaby ona dodatkowych wydatków na kody umieszczane na workach i ich czytniki, przy nikłych szansach, by można było w ten sposób trwale zmienić postawy ekologicznie nieświadomej części społeczeństwa. Trudno się więc dziwić, że w praktyce nic ona nie dała.

Dokonana w roku 2021 zmiana reguł postawiła natomiast w politycznie i finansowo trudnej sytuacji lokalnych włodarzy. Podwyżki opłat nakładanych na mieszkańców są z natury wśród nich niepopularne. Na gruncie obowiązującego wcześniej założenia samofinansowania systemu władze lokalne mogły argumentować, że nie mają prawnej możliwości dofinansowania zagospodarowania odpadów komunalnych. Tym samym wzrost związanych z tym kosztów nie przekładał się na pogorszenie sytuacji finansowej samorządu terytorialnego. W roku 2021 i tu zmieniono jednak reguły gry – gminy zyskały prawo dotowania tej działalności¹³⁶⁸.

Władze centralne chciały obniżyć w ten sposób ponoszone przez mieszkańców koszty. Rewersem tego stało się jednak zmniejszenie puli środków, które mogłyby zostać przeznaczone przez gminy na zaspokojenie innych zbiorowych potrzeb. Dokonując tej modyfikacji, zupełnie zignorowano też trzy inne kwestie. Po pierwsze, władze samorządowe mają niewielki wpływ na sposób działania systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, który wadliwie zaprojektowano i zorganizowano na szczeblu centralnym. Po drugie, dokonane w ostatnich latach zmiany reguł podatkowych i niedofinansowanie przez rząd innych zadań samorządowych pozbawiają gminy środków

na zagospodarowanie odpadów. A po trzecie, priorytetem działań samorządowych powinny być inwestycje w system odpadowy, a nie przejmowanie od mieszkańców kosztów bieżących jego funkcjonowania.

W zamian za otwarcie furtyki do dotowania tego rodzaju działalności obiecywano gminom udział w tzw. opłacie opakowaniowej, stanowiącej kluczowy element tzw. rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP) polegającej na nałożeniu na producentów obowiązku przetwarzania zużytych towarów lub finansowego partycyipowania w kosztach ich utylizacji. Nad wprowadzeniem ROP również jednak zawisło śmieciowe fatum indolencji rządowych decydentów. Proponowane rozwiązania, gdy już zostały upublicznione w połowie roku 2021, napotkały frontalną krytykę, na którą nałożyły się polityczne rozgrywki wewnątrz rządzącej koalicji. Konsekwencją tego stały się długie miesiące jałowych dyskusji.

Zgodnie z wymogami unijnymi rozszerzona odpowiedzialność producenta powinna zacząć obowiązywać najpóźniej od stycznia 2023 r.¹³⁶⁹ Zmierza ona do przyspieszenia konsekwencji generowania śmieci z momentu ich zagospodarowania na chwilę zakupu produktu, który kiedyś stanie się odpadem. Dzięki temu powstać ma przestrzeń do obniżenia opłat śmieciowych. A przede wszystkim mechanizm ten ma motywować producentów do projektowania towarów łatwiejszych w recyklingu, ponieważ dzięki temu mogą obniżyć finansową dolegliwość związaną z rozszerzoną odpowiedzialnością. Ta służy więc przede wszystkim zmniejszeniu ilości produktów wytwarzanych z substancji nienadających się już do przetworzenia. Jednocześnie osoby bardziej przyczyniające się do powstawania trudnych do zagospodarowania frakcji ponoszą większy ciężar finansowy niż postępujące bardziej ekologicznie.

Stworzenie ROP zapowiadano już w połowie roku 2019. Ówczesne Ministerstwo Środowiska twierdziło, że propozycje przepisów pojawią się w ciągu kilku miesięcy. Wkrótce jednak minister środowiska stracił posadę, a samo ministerstwo przestało istnieć. Na projekt legislacyjny – ten tak mocno krytykowany po upublicznieniu – trzeba było czekać kolejne dwa lata¹³⁷⁰.

Jego kluczowy element stanowiło wprowadzenie wspomnianej przed chwilą tzw. opłaty opakowaniowej, naliczanej od masy opakowań poszczególnych rodzajów. Zaproponowano, by była ona pobierana wyłącznie od tych przeznaczonych dla gospodarstw domowych. Poza nią miały więc pozostać możliwe do poddania recyklingowi opakowane towary oraz opakowania usuwane na etapie produkcji, handlu i dystrybucji. Opłata od nich, której łączna wartość oszacowana została na 1,5 mld zł w roku 2023, pobierana miała być przez marszałków województw i przekazywana Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej pełniącemu rolę operatora systemu. Ten odprowadzałby 80% otrzymanych środków do gmin, 18% miał

kierować na inwestycje związane z odpadami opakowaniowymi, a pozostałe 2% przelewać Instytutowi Ochrony Środowiska – Państwowemu Instytutowi Badawczemu (IOŚ-PIB).

Swoją udział w nowej opłacie IOŚ-PIB pobierać miałyby głównie za „monitoring rynku opakowań i odpadów opakowaniowych”, w tym analizę „kosztów ponoszonych przez uczestników tego rynku, a także przygotowywanie analiz, przeglądów i ocen jego funkcjonowania”¹³⁷¹. Ponieważ do projektu ustawy nie zostały załączone propozycje aktów wykonawczych, nie było wiadomo, na podstawie jakich danych i jak w szczegółach monitoring ten miałby wyglądać. Nie wyjaśniono, w jaki sposób przekładałby się na podejmowanie decyzji dotyczących rynku, co z kolei pozostało w gestii nie IOŚ-PIB, lecz ministra właściwego do spraw polityki odpadowej. Przy nim też planowano powołać doradcze ciało, w którym IOŚ-PIB reprezentowane miało być tylko przez dwóch członków na dwudziestu sześciu. Wszystko to rozmyślało odpowiedzialność i przenosiło ją na decydentów ministerialnych, w praktyce pozbawionych realnej wiedzy i zasobów do podejmowania prawidłowych decyzji.

Producenci, którym oczywiście nie w smak było ponoszenie dodatkowego kosztu, nie mieli większych trudności z wypunktowaniem słabości projektu. Zwracali uwagę na brak przekonującej metodologii określania maksymalnego poziomu opłaty opakowaniowej oraz niewskazanie celów, na jakie gminy i NFOŚiGW miałyby wykorzystywać pochodzące z niej przychody. Wytykali brak jasnego powiązania wpływów samorządów z opłaty opakowaniowej z wydajnością gminnych systemów zbiórki i przygotowania do recyklingu. Słusznie podkreślali, że bez tego istnieje bardzo realne ryzyko nieefektywności, ponieważ z jednej strony dodatkowy strumień środków zmniejszałyby negatywne konsekwencje nieprawidłowego funkcjonowania systemu na poziomie gmin, a z drugiej ponoszący koszty opłaty producenci nie mieliby żadnego realnego wpływu na sposób działania samej ROP.

Ostatecznie więc projekt pograżyła jego fragmentaryczność i powierzchowność. Nie zawierał on propozycji całościowego ukształtowania obiegu materiałów podlegających ROP, od ich wprowadzenia po recykling lub utylizację. Nie oferował nowych instrumentów nadzoru nad sortowniami ani recyklerami. Nie przewidywał różnicowania korzyści osiąganych przez gminy w zależności od efektywności zbiórki i selekcji. Nie określał sposobu realizacji wymogu kosztu netto – czyli obniżenia wysokości opłaty o przychody uzyskiwane ze sprzedaży danego surowca – choć tego wymaga „dyrektywa plastikowa”¹³⁷².

Bez tego wszystkiego nie można było nadać realnego kształtu innemu założeniu o kluczowym znaczeniu dla rozszerzonej odpowiedzialności producenta, służącemu promocji opakowań wielorazowych, szczególnie nadających się do ponownego

przetworzenia. Chodzi o ekomodulację, czyli zróżnicowanie stawek opłat w zależności od podatności danego materiału na recykling¹³⁷³. Podobnie bez kompleksowych danych i wiedzy, jak je analizować, nie można nałożyć na producentów obowiązków dotyczących zawartości recyklatu ani nie da się rzetelnie weryfikować wysokości stawek wynagrodzenia trafiającego do recyklerów.

Brak racjonalnego pomysłu na ROP skomplikował też prace nad powiązaniem tzw. powszechnym systemem kaucyjnym, wymuszającym uwzględnienie w cenie napoju opłaty za opakowanie, w którym jest on sprzedawany, i umożliwienie nabywcy odzyskania kaucji przy zwrocie tego opakowania. Rewers tego rozwiązania stanowi opłata nakładana na producentów, zależna od ilości opakowań zebranych w systemie kaucyjnym – tym wyższa, im mniejsza ich część do niego trafia.

System kaucyjny zwiększa bodźce do selektywnej zbiórki. Ma jednak nie tylko zalety. Jego główną słabość stanowi to, że – aby działał sprawnie – sieć punktów, w których zwrócić można opakowania, musi być gęsta, a to oznacza niemałe koszty. Dlatego prace nad wprowadzeniem go szły opornie. Jeszcze w roku 2017 ówczesne Ministerstwo Środowiska zamówiło analizę, której konkluzje nie były zachęcające. W wariantcie opartym wyłącznie na automatach (których niezbędną liczbę oszacowano na 118 tys.) łączne niezbędne nakłady miały sięgnąć 24 mld zł w perspektywie pięciu lat. Nawet jednak gdyby zbiórka odbywała się częściowo bez wykorzystania automatów, wydatki i tak miały być ogromne – 19 mld zł. Jak wyliczenia te podsumował ówczesny wiceminister środowiska, „planowane wysokie koszty [...] wprowadzenia (systemu kaucyjnego) nie równoważą potencjalnych korzyści”¹³⁷⁴. Zniechęcony tym i stopniem skomplikowania procesu budowy siatki punktów odbioru, a także niezbędnych adaptacji zakładów recyklingowych, rząd odłożył sprawę na bok.

Sytuacja zmieniła się pod wpływem nowych wymogów unijnych przesądzonych w latach 2018 i 2019 oraz po podjęciu przez Radę Europejską decyzji o wprowadzeniu od roku 2021 tzw. podatku od plastiku, płaconego przez państwa członkowskie do budżetu unijnego od każdego kilograma odpadów z tworzyw sztucznych, który nie został poddany recyklingowi¹³⁷⁵. Zwiększyło to koszt alternatyw wobec systemu kaucyjnego (w roku 2021 dodatkowa wpłata Polski do budżetu UE z tego tytułu wyniosła 1,7 mld zł, w roku 2022 – 1,75 mld zł)¹³⁷⁶, który pozwalałby obniżyć płacony przez Polskę podatek od plastiku. Na dużo większą opłacalność wprowadzenia systemu kaucyjnego, niż można było zakładać jeszcze kilka lat temu, wskazuje też wyraźny wzrost popytu na recyklat wykorzystywany w produkcji opakowań PET, HDPE i folii z polietylenu, co od roku 2021 wywindowało ceny tego surowca.

Jednocześnie jednak dokładnie z tych samych powodów gminy i sortownie (które zresztą w około 65% należą do gmin lub ich związków) nie były entuzjastycznie

nastawione do systemu kaucyjnego. Ze swojej natury wyjmuje on z głównego strumienia odpadów te, które są najwartościowsze, a więc w największym stopniu odzyskuje się je w sortowniach. Przychody z tego źródła pozwalają obecnie pokryć część kosztów gospodarki odpadowej, przeciwdziałając nieco wzrostowi opłat ponoszonych przez mieszkańców.

Ostatecznie świadomość niemożliwości wypełnienia bez niego zobowiązań unijnych dotyczących przetwarzania opakowań, wzmocniona konsekwencjami finansowymi podatku od plastiku, doprowadziła do przełamania oporów. Na początku roku 2022 pojawił się projekt ustawy w tej sprawie, zastąpiony następnie wczesną jesienią kolejnym, będącym wynikiem konsultacji poprzedniego. Projekt legislacyjny ostatecznie wniesiono pod obrady Sejmu w połowie roku 2023¹³⁷⁷. Zgodnie z nim kaucje objąć mają plastikowe jednorazowe butelki PET o pojemności do 3 litrów, puszki aluminiowe o pojemności do 1 litra oraz szklane butelki wielokrotnego użytku o pojemności do 1,5 litra. Na sklepach o powierzchni handlowej powyżej 200 m² spocząć ma obowiązek zwracania kaucji oraz odbierania pustych opakowań i odpadów opakowaniowych, a mniejsze mają mieć takie prawo. Całym systemem zarządzać ma co najmniej jeden operator (tzw. podmiot reprezentujący).

Stanowiąc kompromis, niewielu te rozwiązania w pełni satysfakcjonują. Organizacje ekologiczne rozczarowało wyłączenie szklanych butelek jednorazowego użytku, co zmniejsza wydajność planowanych rozwiązań. Branża piwowarska, która wypracowała własne procesy obrotu butelkami wielokrotnego użytku, przestrzegała, że nowy system je zaburzy. Producenci puszek aluminiowych zwracali uwagę na bardzo dobre rezultaty wcześniejszego modelu ich selektywnej zbiórki, dzięki któremu udaje się w tym segmencie przekraczać wymogi unijne. Jeszcze inni sygnalizowali, że obowiązkowe włączenie jedynie sklepów o powierzchni większej niż 200 m² może spowodować niewystarczająco gęstą sieć placówek odbioru zwłaszcza na najslabiej zaludnionych terenach. Zastrzeżenia budziła też dopuszczalność istnienia kilku operatorów oraz to, jak konkurencja między nimi wpłynie na wydajność, efektywność kosztową, spójność i wygodę planowanych rozwiązań dla mieszkańców.

Przede wszystkim natomiast efektywna polityka odpadowa wymaga powiązania systemu kaucyjnego z ROP, co wyjaśnić można na przykładzie opakowań szklanych. W interesie ochrony środowiska jest nie tylko to, by jak największa część szkła poddana została recyklingowi, ale i to, by jak największa część tego rodzaju opakowań była wielorazowego użytku, ponieważ ślad węglowy związany z tymi ostatnimi pozostaje na dużo niższym poziomie niż niezbędny do przetworzenia stłuczki na nowe opakowania. Gdy opłata w ramach ROP za opakowania jednorazowe znajduje się na prawidłowym poziomie, wyznaczonym przez zasadę kosztu

netto, a szkło wielorazowego użytku jest z niej wyłączone poprzez objęcie go systemem kaucyjnym (gdzie staje się neutralne kosztowo na skutek zastosowania kaucji), producenci zmotywowani zostają do ekomodulacji, która w tym przypadku oznacza coraz intensywniejsze stosowanie opakowań wielorazowego użytku. Tymczasem zamiast takiego komplementarnego systemu powstaje jego namiastka.

Inna jej część wynika z uchwalonej na wiosnę 2023 ustawy¹³⁷⁸, która m.in. wprowadziła trzy reguły warte uwagi. Po pierwsze, nałożyła na wprowadzających do obrotu produkty w butelkach jednorazowych o pojemności do trzech litrów obowiązek spełnienia unijnych wymogów dotyczących zawartości recyklatu (25% w roku 2025 dla butelek PET, 30% w roku 2030 w przypadku wszystkich butelek)¹³⁷⁹, wiążąc jego niespełnienie z koniecznością uiszczenia opłaty produktowej¹³⁸⁰. Po drugie, na tę samą grupę narzucono obowiązek osiągnięcia w roku 2025 poziomu 77%, a w 2029 r. 90% selektywnej zbiórki odpadów opakowaniowych¹³⁸¹. Po trzecie, choć ustawa ta wprowadziła pewną wersję ROP, zawężyła ją do kilku tylko rodzajów opakowań jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych (pojemniki na żywność, kubki i butelki na napoje do trzech litrów, paczki na żywność przeznaczoną do bezpośredniego spożycia, lekkie torby na zakupy)¹³⁸². Po tym więc, jak rządowi nie udało się stworzyć reguł, na których można byłoby zbudować dojrzałą wersję rozszerzonej odpowiedzialności producenta, wybrano drogę na skróty: przerzucono spoczywające na państwie obowiązki wynikające z prawa unijnego wprost na producentów, nie przejmując się tym, że bez wsparcia i koordynacji władz publicznych stanowi to wyłącznie receptę na niespełnienie tych obowiązków.

Gdy w Polsce podejmowane są tego rodzaju półśrodki, w Brukseli pojawiły się propozycje kolejnych kroków w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego. Opublikowany przez Komisję Europejską w listopadzie 2022 r. projekt rozporządzenia unijnego przewiduje, że od roku 2030 wszystkie opakowania powinny być projektowane z myślą o ich recyklingu, a od roku 2035 mają być zdatne do recyklingu na dużą skalę¹³⁸³. Od początku roku 2030 wszystkie plastikowe elementy opakowań miałyby zawierać określony przepisami udział recyklatu (od 10% do 35%, w zależności od rodzaju opakowania; udział ten miałby rosnąć w ciągu kolejnej dekady do poziomu 50–65%)¹³⁸⁴. Po latach braku racjonalnej polityki odpadowej wymogi te są w przypadku Polski całkowicie abstrakcyjne. Tymczasem pogrążeni w śmieciowym fatum polscy decydenci centralni pozostają niezdolni do tego, by wyjść poza proste przenoszenie wymogów unijnych na innych – zwłaszcza gminy i producentów – choć polityka odpadowa nie może funkcjonować dobrze bez kompleksowego wsparcia rządu. Ta uprawiana dotychczas może doprowadzić jedynie do jeszcze mniej wydolnego i jeszcze droższego systemu.

Samorząd o silnych fundamentach

Rozpoczęta trzy dekady temu budowa samorządności dała mieszkańcom wpływ na sprawy najważniejsze dla jakości ich codziennego życia, a wspólnotom lokalnym witalność i energię do działań zwiększających ich dobrobyt. Nie ma lepszego potwierdzenia tego wniosku niż zaufanie, jakim darzony jest samorząd terytorialny. Nie ma też zjawiska bardziej niepokojącego z tej perspektywy niż dążenie do zwasalizowania go przez władzę centralną. Próba podporządkowania sobie instytucji publicznych obdarzonych bardzo dużym zaufaniem (samorząd terytorialny) przez te cieszące się najmnijszym zaufaniem (partie polityczne) nie może skończyć się dobrze zwłaszcza dla mało świadomych tego procesu mieszkańców polskich miast i wsi. Dopieszczanie tych popierających rząd i ograniczanie środków dostępnych dla tych wobec niego krytycznych prowadzi do braku pieniędzy na rozwój i inwestycje zwłaszcza w tych miejscach kraju, które mają największy potencjał dalszego rozwoju. Prowadząc po roku 2018 niewypowiedzianą wojnę z miastami, władza centralna podmyła fundamenty rozwoju całego społeczeństwa i gospodarki.

Problemy finansowe JST wynikają przede wszystkim z pogłębiającej się luki oświatowej, ograniczania źródeł dochodów własnych samorządów, ze źle funkcjonującego systemu subwencji ogólnej i zbyt częstego sięgania przez rząd po dotacje, czyli instrument szczególnie łatwo prowokujący nadużycia. Poza wspieraniem szkoldliwego klientelizmu politycznego, zwiększa to lukę inwestycyjną, czyli różnicę między potrzebami inwestycyjnymi a dostępnymi środkami.

Potrzeby te są olbrzymie. Jak szacowano w roku 2019, czyli jeszcze przed znacznym wzrostem inflacji i kosztów, do roku 2027 jedynie na rozbudowę oraz naprawę wodociągów i kanalizacji gminy powinny wyłożyć co najmniej 93 mld zł. Gospodarka odpadami wymaga inwestycji na ponad 24 mld zł, a budowa jedynie ważniejszych dróg (wojewódzkich) powinna pochłonąć kolejne 51 mld zł¹³⁸⁵. Inwestycje w drogi lokalne, szkolnictwo, opiekę nad seniorami, przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza, modernizację sieci ciepłowniczych – to kolejne istotne priorytety na liście wielosetmiliardowych nakładów samorządów, które te powinny ponieść, aby zapewnić mieszkańcom oczekiwaną przez nich poprawę jakości życia.

Zaspokojenie części tych potrzeb możliwe będzie dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej i miliardom euro trafiającym do kraju w ramach funduszy strukturalnych. Jednak środki te – nawet jeśli dojdzie do wygaszenia blokujących dostęp do nich sporów między polskim rządem a instytucjami unijnymi – nie pokryją całości niezbędnych nakładów. To z kolei nasuwa dość oczywisty wniosek o konieczności poszerzenia krajowych źródeł finansowania samorządów.

Najbardziej naturalnym sposobem na to byłaby minimalizacja luki oświatowej, co wymagałoby skierowania na ten cel przez rząd dodatkowych co najmniej 35 mld zł rocznie. Choć to bardzo duża kwota, patrzeć na nią należy przez pryzmat trylematu wielkiej armii. Intensywne zbrojenia połączone ze słabą organizacją i niskim wyszkoleniem wojska nie są receptą na zapewnienie bezpieczeństwa kraju, w przeciwieństwie do maksymalnej integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Innymi słowy kluczowe dla poprawy tego bezpieczeństwa jest lepsze wyszkolenie armii i głębsza współpraca z sojusznikami, a środki niezbędne do pokrycia luki oświatowej uzyskać można byłoby w wyniku zmniejszenia o niezbędną kwotę wydatków z budżetu państwa na obronę narodową. Co istotne, mimo to nakłady na armię byłyby wyższe niż wcześniej. Dla przykładu, gdyby już w roku 2023 doszło do przesunięcia 35 mld zł z armii na oświatę, wydatki na obronę narodową przewidziane ustawą budżetową z grudnia 2022 r. wyniosłyby 50,5 mld zł (po zmniejszeniu z zaplanowanych 85,5 mld zł), czyli wciąż byłyby o ponad 3 mld zł wyższe niż w roku 2022 (kiedy państwo wydało na ten cel 47,3 mld zł)¹³⁸⁶.

Postulować należy również, by zwiększeniu uległ udział JST w podatkach PIT i CIT do poziomu odpowiadającego ich realnym dochodom własnym z tych źródeł w roku 2021, czyli ostatnim poprzedzającym obniżki stawek podatku PIT w ramach „Polskiego Ładu”. Uwaga ta ma znaczenie także ze względu na zawartą w rozdziale 4 propozycję dalszego obniżenia stawek podatku PIT. Choć zmiana ta nastąpiłaby w warunkach radykalnego ograniczenia szarej strefy, zagwarantowanie samorządowi terytorialnemu stabilnego poziomu dochodów wymagać może powiększenia udziału JST w tym podatku. Co ważne, nie powinno mimo to dojść do ograniczenia podatkowych dochodów Skarbu Państwa, ponieważ eliminacja szarej strefy prowadziłaby do znaczącego wzrostu dochodów z podatków pośrednich – zwłaszcza VAT i akcyzy.

W tym samym rozdziale 4 mowa była również o konieczności unowocześnienia podatków lokalnych. Szczególne znaczenie ma pod tym względem modernizacja podatku od nieruchomości, dzięki czemu mógłby on przynosić budżetom samorządowym dużo wyższe wpływy niż obecnie. Aby uświadomić sobie rolę tej zmiany, wystarczy nadmienić, że w roku 2022 dochody gmin z jego tytułu wyniosły 17,4 mld zł (przy dochodach z PIT na poziomie 30,1 mld zł), a miasta na prawach powiatu osiągnęły z tego źródła 10,6 mld zł dochodów (przy 27,2 mld zł z PIT)¹³⁸⁷. Zwiększenie wpływów z podatku od nieruchomości o połowę prowadziłyby więc jedynie w roku 2022 do 14 mld zł dodatkowych dochodów tych dwóch najważniejszych kategorii JST.

Poszerzenie strumienia finansowania samorządu terytorialnego umożliwiłoby całkowitą rezygnację z części rozwojowej subwencji ogólnej. Nie rozwiązywałoby jednak problemu dużych różnic w dochodowości podatkowej ani słabości

części wyrównawczej oraz równoważącej (regionalnej) subwencji ogólnej, których negatywne oddziaływanie rząd próbował w ostatnich latach przykryć takimi atrakcjami, jak zwiększenie strumienia dotacji płynących w kierunku uboższych samorządów oraz stworzenie skrzywionej na ich korzyść subwencji rozwojowej. Nie poprawiono natomiast struktury bodźców subwencyjnych transferów pionowych, od rządu do samorządów (część wyrównawcza subwencji ogólnej), ani nie zreformowano transferów poziomych, od jednych samorządów do innych (część równoważąca/regionalna).

Aby mechanizmy te uprościć i zrationalizować, należałoby zastąpić dwie wymienione części subwencji jedną, polegającą na transferach rządowych (pionowych) do finansowo słabszych samorządów i proporcjonalnie zmniejszającą ich część trafiającą do tych silniejszych. Inaczej też niż dzisiaj system subwencyjny nie powinien brać pod uwagę jedynie dochodowości podatkowej, ale również potrzeby wydatkowe i parametry obrazujące skuteczność samorządu w realizacji swoich zadań własnych. Wówczas na wsparcie liczyć mogłyby zwłaszcza te wspólnoty, które w grupie jednostek podobnych do siebie minimalizują koszty administracyjne, a maksymalizują kluczowe wydatki, zwłaszcza te na inwestycje, walkę z zanieczyszczeniem powietrza, na opiekę nad osobami starszymi i dziećmi.

W takim modelu zwiększenie subwencji zależne byłoby w pierwszym kroku, jak ma to miejsce obecnie, od kategorii samorządu, generowanych przez niego dochodów i gęstości zaludnienia. W każdej grupie dodatkowe finansowanie uzyskiwałyby te JST, które w relacji do dochodów działają najwydajniej i dążą do dalszej poprawy efektywności. Władze państwa mobilizowałyby wówczas wszystkie szczeble samorządu do jak najskuteczniejszego wychodzenia naprzeciw wyzwaniom, przed którymi stoi całe społeczeństwo: od maksymalizacji inwestycji infrastrukturalnych i mieszkaniowych w aglomeracjach po przeciwdziałanie silnej depopulacji dużej części obszarów wiejskich.

Wymienione modyfikacje – minimalizacja luki oświatowej, zwiększenie strumienia dochodów podatkowych i unowocześnienie subwencji ogólnej – zwiększyłyby zdolność samorządów do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Nie byłyby jednak w stanie poprawić sytuacji tam, gdzie – jak w przypadku zagospodarowania przestrzennego i gospodarowania odpadami komunalnymi – nieefektywności i patologie wynikają ze złych przepisów i braku odpowiedniego wsparcia ze strony władz państwowych.

Aby doszło do stopniowej poprawy w pierwszym z tych dwóch obszarów, zacząć należałoby od czegoś jeszcze bardziej podstawowego niż przepisy: czynników wpływających na ceny nieruchomości. Ma to pierwszoplanowe znaczenie, ponieważ

większa funkcjonalność otoczenia wymaga zwiększonych nakładów, które pokryć powinni nabywcy jako osoby najbardziej na tej poprawie zyskujące, a to z kolei zwiększa ceny. Relatywnie najprostszym sposobem obniżenia kosztu zakupu mieszkań byłoby wyraźne zwiększenie dostępności gruntów pod zabudowę, zwłaszcza tych dobrze zlokalizowanych – pokolejowych, popocztowych i przemysłowych – oraz przekazanych do Krajowego Zasobu Nieruchomości. W parze z tym iść powinno zniesienie moratorium na obrót gruntami rolnymi z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, gdy nabywca w określonym czasie od zakupu przeznaczyłby je na cele mieszkaniowe.

Zmniejszenie znaczenia gruntu jako czynnika kosztotwórczego poszerzyłoby przestrzeń do wprowadzenia opłat urbanistycznych wymuszających partycypację właścicieli nieruchomości w pełnych kosztach rozbudowy infrastruktury technicznej tam, gdzie korzystają z nich przyłączane nieruchomości. Opłaty te nie tylko dawałyby gminom dodatkowe środki na prawidłowe przygotowanie terenów pod zabudowę. Przede wszystkim przeciwdziałyby finansowemu uprzywilejowaniu inwestycji realizowanych na nieprzygotowanych terenach i przerzucaniu kosztów niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych na część społeczności lokalnej nieodnoszącą z tego bezpośrednich korzyści.

Przy większej partycypacji inwestorów w kosztach planowania i zagospodarowania przestrzeni gminy zyskałyby dodatkowe środki na poszerzanie obszarów objętych planami miejscowymi. Aby jednak tak mogło się stać, spełnione muszą zostać również inne warunki.

Zmianie ulec powinien sam cel uchwalania planów miejscowych. Dzisiaj jest nim „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu”¹³⁸⁸. Jednak nie wiążą się z tym żadne obowiązki przygotowania przez gminę obszaru objętego planem do ustalonej zabudowy ani konieczność dokonania przewidzianych nim inwestycji celu publicznego, jak drogi albo kanalizacja. Powoduje to po pierwsze, że plan miejscowy nie pociąga za sobą konkretnych działań uchwalającej go jednostki samorządowej. Z kolei skoro nie musi być wdrożony, JST nie mają bodźców do szczególnie skrupulatnego analizowania, które tereny najłatwiej rozwijać przestrzennie przy możliwie niskim koszcie oraz maksymalnych korzyściach społecznych i ekologicznych. W konsekwencji często ustalenia zapisane w planach miejscowych są drogie i niepraktyczne, a pod budownictwo mieszkaniowe wydzielone zostają dużo większe tereny, niż wynika to z zapotrzebowania określonego prognozami demograficznymi (jak się szacuje, uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego zakładają obecnie przeznaczenie na zabudowę mieszkaniową

terenów pozwalających na zaspokojenie potrzeb populacji dwa razy większej niż rzeczywista liczba mieszkańców Polski¹³⁸⁹).

W żaden sposób panaceum na te problemy nie może być zastąpienie uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy planami ogólnymi, ponieważ w ten sposób nie zmienia się ani natura planów miejscowych, ani ich konsekwencje. Po zmianie jeden wiążący dla inwestorów dokument planistyczny (plan miejscowy) zastąpiłyby dwa (plan ogólny i miejscowy). Dlatego spodziewać się można, że po planowanym na koniec roku 2025 wygaśnięciu uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego doszłoby wręcz do regresu planowania przestrzennego i pogłębienia chaosu urbanistycznego, ponieważ dalszej redukcji uległyby zachęty tworzenia lub zmiany już istniejących dokumentów planistycznych.

Odwrotny skutek można osiągnąć w przypadku rezygnacji z wprowadzenia planów ogólnych, zaoferowania gminom dotacji na pokrycie kosztów przygotowania lub aktualizacji planów miejscowych oraz wprowadzenia mechanizmu zmniejszenia subwencji ogólnej dla gmin nieposiadających tych planów, którego dolegliwość zależna byłaby od części powierzchni gminy nieobjętej planem miejscowym. Tworzyłyby to – brakujące obecnie – bodźce finansowe do intensyfikacji samorządowych inicjatyw planistycznych.

Postulować też warto, by w parze z tym szło wprowadzenie wymogu określenia w planie miejscowym terminów realizacji przewidzianych nim inwestycji celu publicznego, procentowego udziału każdej z nich we wszystkich działaniach gminnych niezbędnych do realizacji planu, a także ich szacowanych kosztów. Plany miejscowe określać powinny sposoby parcelacji gruntów na działki budowlane oraz zawierać informacje o kształtach i gabarytach zabudowy. Dla poszczególnych kategorii nieruchomości należałoby też ustawowo określić minimalne standardy dotyczące infrastruktury technicznej, z możliwością pewnej ich modyfikacji przez poszczególne gminy.

Uszczegółowiłoby to i urealniło te dokumenty. Stanowiłoby też dogodny punkt wyjścia do wyliczenia wspomnianych wcześniej opłat urbanistycznych, których wysokość ulec mogłaby proporcjonalnej redukcji w przypadku realizacji przez inwestora części inwestycji infrastrukturalnych we własnym zakresie, o ile zakres tej części wynikałby z umowy zawartej z gminą. Warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę (lub dopuszczalności rozpoczęcia prac budowlanych w przypadku braku obowiązku uzyskania tego pozwolenia) powinno być uiszczenie przez inwestora naliczonej opłaty urbanistycznej lub realizacja wziętej na siebie części inwestycji infrastrukturalnej. Przysługiwać mu też powinno roszczenie wobec gminy o realizację tej części inwestycji, która sfinansowana została z opłaty urbanistycznej.

Z wprowadzeniem opłat urbanistycznych powiązać należałoby likwidację obecnych opłat adiacenckich. Z kolei rezygnacja z opłat planistycznych, które – przypomnijmy – obecnie gmina może nałożyć na właściciela nieruchomości wówczas, gdy jej wartość wzrasta na skutek uchwalenia planu miejscowego, powinna iść w parze z eliminacją roszczenia właściciela nieruchomości o szkodę planistyczną, ponieważ z reguły wykorzystywane jest ono do spekulacji gruntami. Planowanie przestrzenne uległoby dzięki temu usprawnieniu, a jego koszty zostałyby obniżone.

Środki publiczne teraz wydatkowane na szkody planistyczne mogłyby z większym pożytkiem zostać przeznaczone na zapewnienie niezbędnej infrastruktury nieruchomościom objętym planem miejscowym. Właścicielom dalej przysługiwać powinny natomiast roszczenia związane z tzw. wywłaszczeniem planistycznym, czyli możliwość żądania wykupu przez gminę nieruchomości albo wypłaty odszkodowania, gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone¹³⁹⁰.

Opóźnienie realizacji przez gminę przewidzianych planem miejscowym inwestycji celu publicznego przekraczające ustawowo wskazany okres, np. cztery lata, powinno uruchamiać obowiązek wznowienia prac nad tym planem oraz zwrotu rządowej dotacji uzyskanej na pokrycie kosztów jego przygotowania. Bodźce te motywowałyby gminy do realizacji inwestycji celu publicznego zgodnie z zakładanym scenariuszem.

Wyższej jakości plany miejscowe wymagają też zatrudnienia przez gminy bardziej kompetentnych planistów. To z kolei rodzi konieczność nadania zawodowi urbanisty istotniejszej rangi niż obecnie oraz wzmocnienia systemu kształcenia adeptów tej profesji. Realizację tego zadania powierzyć można byłoby Krajowej Szkole Administracji Publicznej, przy udziale specjalistów wykształconych w krajach europejskich o najwyższym poziomie ładu przestrzennego. Wsparcie przez rząd organizacji zrzeszającej urbanistów, służącej ich rozwojowi zawodowemu, wymianie doświadczeń i pozyskiwaniu wiedzy o najlepszych zagranicznych praktykach również odgrywałoby niebagatelną rolę w wypełnieniu luki kompetencyjnej obecnie sprzyjającej chaosowi przestrzennemu.

Uzupełnieniem zarysowanych zmian powinna stać się intensyfikacja prac nad centralnym Rejestrem Urbanistycznym, który według obecnych założeń powstać ma dopiero w roku 2026. O ile zrozumieć można nadanie w ostatnich latach priorytetu informatyzacji procesu budowlanego (realizowanej przez stopniowy rozwój serwisu e-Budownictwo, Elektroniczny Dziennik Budowy i Cyfrową Książkę Obiektu Budowlanego oraz System do Obsługi Postępowań Administracyjnych w Budownictwie, żeby

wspomnieć tylko najważniejsze rozwiązania), powstanie Rejestru Urbanistycznego oraz powiązanych z nim aplikacji wykorzystywanych do analiz, kalkulacji i wizualizacji planistycznych ma dużą rolę do odegrania w procesie poprawy ładu urbanistycznego. Jeśli więc planowanie przestrzenne ma ulec intensyfikacji w najbliższych latach, Rejestr musiałby powstać szybciej, niż się to aktualnie zakłada.

Ponieważ uchwalanie planów miejscowych jest w każdej sytuacji procesem skomplikowanym i czasochłonnym, w praktyce nierealna byłaby rezygnacja z alternatywnej formy ustalenia sposobu zagospodarowania terenu, jaki stanowią decyzje o warunkach zabudowy. Mimo to po wprowadzeniu zarysowanych reform patodeveloperce dużo trudniej byłoby się rozwijać niż obecnie. Bariery dla niej stałyby się zwłaszcza opłaty urbanistyczne, które siłą rzeczy musiałyby być wyższe na terenach, gdzie brakuje infrastruktury technicznej spełniającej minimalne standardy. To natomiast zmniejszałoby atrakcyjność inwestycji na nieprzygotowanych terenach i przeciwdziałyłoby „rozlewaniu się” miejscowości w wyniku decyzji o warunkach zabudowy. Nie wykluczałoby samo w sobie bardziej rozproszonej zabudowy, ale przenosiłoby ciężar związanych z tym kosztów ze wspólnoty samorządowej na inwestorów.

Choć również po wszystkich tych zmianach ład przestrzenny stanowiłby w polskich warunkach bardzo odległy cel, ich wdrożenie zapobiegałoby pogłębianiu się anarchii urbanistycznej i związanych z nią kosztów. Zapewniałoby gminom środki na bardziej racjonalne działania planistyczne i motywowałoby je do ich realizacji. Dzięki zwiększeniu dochodów samorządu terytorialnego i szerszemu udziałowi inwestorów w kosztach budowy infrastruktury technicznej gminom łatwiej też byłoby wygospodarować środki niezbędne do realizacji programów budownictwa mieszkaniowego. Służące temu bodźce uległyby dalszemu wzmocnieniu, jeśli – obok dostępnych już dzisiaj preferencji w ramach programu SIM – wysokość subwencji ogólnej trafiającej do gmin zależałyby w pewnym zakresie od wielkości nakładów na komunalne zasoby mieszkaniowe. Gminy uzyskiwałyby dzięki temu dodatkową motywację do intensywniejszej niż obecnie budowy mieszkań dla gorzej sytuowanych osób, a decentralizacja tego procesu z pewnością przyniosłaby lepsze rezultaty niż z góry skazane na porażkę zarządzanie z poziomu centralnego, stanowiące podstawowy błąd programu „Mieszkanie Plus”.

Z kolei dla naprawy systemu zagospodarowania odpadów komunalnych punkt wyjścia stanowić musi wdrożenie pełnej wersji rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Wymaga to w pierwszej kolejności prawidłowej, zgodnej z zasadą kosztu netto, kalkulacji opłaty opakowaniowej. Według wymogów prawa unijnego opłata ta powinna pozwalać na pokrycie wszystkich kosztów niezbędnych do gospodarowania

odpadami w sposób efektywny kosztowo, w tym ich selektywnej zbiórki, transportu i przetwarzania (po uwzględnieniu dochodów z ponownego użycia, ze sprzedaży surowców wtórnych i z nieodebranych kaucji), a także kosztów gromadzenia danych, sprawozdawczości i realizacji obowiązków informacyjnych¹³⁹¹. Prawidłowe jej wyliczenie wymagałoby oczywiście odpowiedniej jakości danych, te jednak już teraz gromadzone są przez producentów i RIPOK-i.

Aby zmaksymalizować realizację zasady „zanieczyszczający płaci”, należałoby też rozciągnąć ROP na inne odpady niż opakowania, zwłaszcza odpady wielkogabarytowe i armaturę sanitarną, których zagospodarowanie wiąże się z dużymi kosztami. Inna ważna kwestia związana z ROP dotyczy prawidłowego nadzoru nad sposobem działania organizacji odpowiedzialności producentów mającej realizować obowiązek zapewnienia poziomów recyklingu przez objętych ROP wprowadzających opakowania i dokonującej związanych z tym rozliczeń finansowych. Projekt przepisów z roku 2021 przewidywał przekazanie monitoringu i działań analitycznych IOŚ-PIB oraz koncentrację najważniejszych decyzji nadzorczych w rękach ministra. Tego rodzaju rozwiązanie ze swojej natury prowadzić musiałyby do małej elastyczności i dużej biurokratyzacji systemu oraz jego małej responsywności. Dlatego lepszym rozwiązaniem byłoby powierzenie całości monitoringu i nadzoru nad ROP IOŚ-PIB, który współpracowałby z konsultacyjną radą składającą się z przedstawicieli organizacji zrzeszających podmioty wprowadzające opakowania, recyklerów, gminy, a także przedstawicieli ministerstwa. Pozwalałoby to na zwiększenie transparentności nadzoru i włączenie w niego szerokiego grona zainteresowanych, przy czym warunkiem wstępnym tego rodzaju modyfikacji musiałyby być wzmocnienie instytucjonalne, finansowe i kadrowe IOŚ-PIB. Przy tak działającym nadzorze bieżące administrowanie systemem powierzyć można byłoby jego najważniejszym interesariuszom: podmiotom wprowadzającym opakowania na rynek i recyklerom.

Procedowany przez Sejm w połowie 2023 r. projekt ustawy o systemie kaucyjnym zawiera szereg mocno niedoskonałych rozwiązań. Uwagę zwrócić warto zwłaszcza na wady dopuszczalności konkurowania między operatorami tego systemu, co może doprowadzić do utrudnień w przepływie informacji oraz dezorientacji użytkowników. Dlatego racjonalny jest postulat powołania tylko jednego operatora, w którym udziały powinny mieć zarówno podmioty wprowadzające opakowania, jak i organizacje reprezentujące handel obowiązany do tworzenia punktów odbioru. Istotny byłby również profesjonalny nadzór nad nim, do czego także najbardziej predestynowany byłby (wzmocniony instytucjonalnie, finansowo i kadrowo, co znów należy podkreślić) IOŚ-PIB. Jego rolą byłoby również zapewnienie pełnej transparentności przepływów finansowych w ramach systemu kaucyjnego.

Zwiększeniu gęstości sieci punktów przyjmowania opakowań i zwracania kaucji służyłoby przekazywanie najmniejszym z nich proporcjonalnie zwiększonej prowizji z tego tytułu. Analogicznie korzystne finansowo prowizje objąć mogłyby innych usługodawców decydujących się na wejście do systemu. Zasadne byłoby też ustawowe włączenie do niego – bez prowizji – punktów PSZOK, których w Polsce jest ponad tysiąc. Z kolei w przypadku wszystkich punktów handlowych, w tym tych najmniejszych, warto byłoby wprowadzić obowiązek odbioru i wypłaty kaucji również za butelki wielorazowego użytku, których sprzedaż prowadzi dany punkt.

Sam system kaucyjny powinien być otwarty na pojawiające się nowe technologie i produkty, aby z czasem możliwe stało się jego rozszerzenie, zwłaszcza o kartony po płynnej żywności. Jak długo natomiast recykling puszek aluminiowych znajduje się w Polsce powyżej wymogów unijnych, a przepisy UE nie wymagają jednoznacznie rozszerzenia systemu kaucyjnego na te opakowania, postulować należałoby wyłączenie z niego tej kategorii materiałów.

Prawidłowo działająca ROP przeciwdziałałaby konieczności zwiększania przez gminy opłat pobieranych od mieszkańców za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Nie pozwoliłaby natomiast na zamknięcie luki inwestycyjnej w tym sektorze. Przeprowadzone w roku 2021 wyliczenia mówią o konieczności wybudowania w okresie kolejnych kilkunastu lat m.in. około dwustu nowych sortowni i ponad dwudziestu instalacji recyklingu tworzyw sztucznych. Zgodnie z tymi samymi szacunkami w średniej perspektywie czasowej na wszystkie inwestycje w sektorze odpadów należy wyłożyć około 25 mld zł¹³⁹². Pamiętać też należy, że unikanie tych wydatków nie oznacza oszczędności, lecz – wręcz przeciwnie – spowoduje jeszcze większą niewydolność systemu i jeszcze wyższe koszty jego działania w niedalekiej przyszłości.

Jednocześnie jednak, jak się szacuje, co najmniej jedna piąta Polaków nie płaci za śmieci, przerzucając koszty ich zagospodarowania na innych mieszkańców i przyczyniając się do luki inwestycyjnej. Wyeliminowanie tej patologii – poprzez, po pierwsze, nałożenie na każdą osobę posiadającą PESEL obowiązku złożenia deklaracji śmieciowej pod groźbą kary administracyjnej oraz, po drugie, stworzenie mechanizmu monitorowania spełnienia tego obowiązku – wyraźnie zwiększyłoby strumień środków na niezbędne inwestycje.

Z kolei dla zwiększenia zainteresowania inwestorów prywatnych kluczowe byłoby uproszczenie i przyspieszenie procedur lokalizacji nowych instalacji. Razem z poszerzeniem bazy osób uiszczających opłaty śmieciowe oraz uruchomieniem ROP zmiany te pozwalałyby na minimalizację luki inwestycyjnej bez dalszego forsownego podwyższania opłat nakładanych na mieszkańców przez gminy.

Dużo mniejszych nakładów finansowych w porównaniu z inwestycjami w infrastrukturę wymaga bodaj najbardziej zaniedbane, a jednocześnie najbardziej podstawowe działanie warunkujące skuteczność systemu zagospodarowania odpadów komunalnych, czyli szeroka kampania informacyjna, realizowana centralnie przez rząd wspólnie z organizacjami wspierającymi ochronę środowiska. Uświadamiać ona powinna społeczeństwo, jak i dlaczego warto segregować odpady. Ułatwieniem budowy właściwych postaw byłyby też proste inicjatywy, jak konkurs na kilka wariantów designu pojemników na śmieci dostosowanych do ich podziału na pięć frakcji i opakowania objęte systemem kaucyjnym w często mikroskopijnych kuchniach na osiedlach z wielkiej płyty. Powiązana z tym inicjatywa, realizowana wspólnie z głównymi sieciami handlowymi, mogłaby polegać na dotowaniu przez państwo kosztów wytworzenia takich pojemników trafiających na polski rynek, aby nabywcy mogli za nie płacić symboliczną cenę. Tego rodzaju miękkie, pozytywnie motywujące działania odegrałyby zapewne większą rolę w kształtowaniu właściwych postaw społeczeństwa niż obecnie stosowana odpowiedzialność zbiorowa za nieprawidłowe segregowanie śmieci w budynkach wielorodzinnych.

Rozszerzona odpowiedzialność producenta, system kaucyjny, unowocześnienie sortowni i kampania informacyjna zwiększyłyby ilość odpadów trafiających do recyklingu. Reszta natomiast w jak największym zakresie powinna trafiać do instalacji termicznego przekształcania odpadów, które bynajmniej nie kłócą się z dążeniem do gospodarki obiegu zamkniętego.

Wniosek ten potwierdzają doświadczenia państw o najambitniejszych celach klimatycznych i społeczeństwach przywiązujących dużą wagę do skrupulatnej segregacji śmieci. Dobrym przykładem jest Dania. W roku 2017 w Kopenhadze uruchomiono potężną spalarnię CopenHill, mogącą rocznie zutilizować 400 tys. ton odpadów. Działa ona jako elektrociepłownia, zaopatrując sporą część całej aglomeracji w ogrzewanie oraz prąd i przecząc stereotypowemu myśleniu o projektach tego rodzaju. Instalację tę wybudowano w odległości 200 metrów od zabudowań mieszkalnych, ponieważ z jej komina wydobywa się jedynie para wodna i bardzo niewielkie ilości CO₂. Granulatem będącym wynikiem spalania w niej odpadów pokryto nawierzchnię całorocznego stoku narciarskiego będącego integralną częścią samej budowli. W kompleksie posadowionym na mierzącym ponad 100 m wysokości budynku umieszczono też ścieżkę spacerową i ścianę wspinaczkową, najwyższą zresztą na świecie.

Po uruchomieniu CopenHill media obiegrała informacja, że jej moce są niewykorzystane, zmuszając do importu odpadów, aby nie zaburzać procesu technologicznego. Rację wydawały się mieć osoby widzące sprzeczność między spalarniami odpadów a dążeniem do gospodarki obiegu zamkniętego. Jednak nawet w takich społeczeństwach

jak duńskie rosnącej konsumpcji towarzyszy wciąż duża produkcja odpadów, których nie da się poddać recyklingowi. Nie powinno więc dziwić, że w tym sześcípółkrotnie mniej od Polski ludnym kraju istnieje ponad dwadzieścia spalarni, kilkanaście razy więcej niż w Polsce w przeliczeniu na mieszkańca. Wraz z wyłączeniem z użytku tych najbardziej wyeksploatowanych strumień odpadów przeznaczonych do obróbki termicznej w CopenHill będzie rósł, a rola importu zmaleje. Wybudowanie tej instalacji stanowi więc przejaw praktycznego i dalekosiężnego myślenia, a nie braku zrozumienia wymogów gospodarki obiegu zamkniętego.

Szerszy wynikający stąd wniosek jest taki, że pod jednym względem gospodarka obiegu zamkniętego przypomina ład przestrzenny: stanowi ideał bardzo trudny do osiągnięcia nawet w społeczeństwach, które rozpoczęły drogę w jego kierunku dawno temu. Paradoksalnie też brak działań ułatwiających pozbycie się odpadów w sposób mniej ambitny, ale tańszy niż recykling może stanowić przeszkodę w drodze do unowocześnienia gospodarki odpadowej, ponieważ – skutkując nieefektywnością całego łańcucha – zwiększa jej koszty. Środki finansowe możliwe do zaoszczędzenia dzięki spalarniom, zamiast finansować recykling, wydawane są na magazynowanie odpadów. Innymi słowy, recykling i spalarnie nie są alternatywami, tylko komplementarnymi elementami dobrze działającej całości.

Aby osiągnąć liczbę spalarni na jednego mieszkańca porównywalną z Danią, należałoby wybudować w Polsce niemal 150 nowych tego rodzaju instalacji. Jednocześnie sieć gminnych ciepłowni i elektrociepłowni zasilanych węglem wymaga pilnej modernizacji, a spalarnie odpadów oparte na wysokosprawnej kogeneracji liczyć mogą na finansowe wsparcie Unii Europejskiej, ponieważ w istocie przyczyniają się do zielonej transformacji. Ponadto bardzo pozytywne doświadczenia Poznania – gdzie uruchomioną w roku 2016 instalację termicznego przetwarzania odpadów zbudowano w partnerstwie publiczno-prywatnym – wskazują, że inwestycje tego rodzaju mogą być realizowane szybko i bilansować się nawet bez zewnętrznych dotacji.

Kompleksowego podejścia wymaga również kolejny głęboko niedoinwestowany segment rynku odpadów, jaki stanowią biogazownie. Mają one szczególną rolę do odegrania, gdy chodzi o przetwarzanie odpadów rolniczych, ale przydatne są też do zagospodarowania bioodpadów komunalnych. Jak była o tym mowa w rozdziale 2, rozwój ich sieci wymaga intensywnego rządowego wsparcia – organizacyjnego, koncepcyjnego i finansowego – którego obecnie brakuje. Szczególną rolę w tym procesie mógłby odegrać Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, jeśli realizowałby program dotacji rządowych do budowy tego rodzaju instalacji, prowadził działalność informacyjną oraz wspierał powstanie organizacji branżowej łączącej samorządy aktywne na tym polu i firmy budujące oraz obsługujące biogazownie. Gdyby rząd intensywniej

wspierał również rozwój badań naukowych służących stworzeniu rodzimych technologii biogazowych, możliwe byłoby wypracowanie kosztowo atrakcyjnych alternatyw wobec technologii zagranicznych. Zyskałyby na tym nie tylko system zagospodarowania odpadów i sektor energetyczny, ale również innowacyjność gospodarki.

¹²³⁰ CBOS, *Zaufanie społeczne*, 2022, nr 37, s. 8.

¹²³¹ T. Żółciak, G. Osiecki, *PiS idzie fałszywą drogą*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5–6.01.2021.

¹²³² Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2023, s. 16.

¹²³³ *Ibidem*, s. 5.

¹²³⁴ *Ibidem*, s. 6.

¹²³⁵ *Ibidem*, s. 18.

¹²³⁶ *Ibidem*; Rada Ministrów, *Załączniki JST*, 2023, Tablica 13.

¹²³⁷ Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹²³⁸ Art. 20, 22 i 24 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹²³⁹ Art. 21a ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹²⁴⁰ P. Swianiewicz, *Mechanizm wyrównawczy dochodów JST w Polsce wraz z propozycjami zmian, Centrum Ekspertyzy Lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Analiza Celowa nr 2/2021, s. 3.

¹²⁴¹ Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki dochodów podatkowych gmin, powiatów i województw na 2023 r.*

¹²⁴² Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., K 13/11.

¹²⁴³ Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2014 r. poz. 1574.

¹²⁴⁴ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2015 r. poz. 1293.

¹²⁴⁵ Ustawa z dnia 14 września 2016 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 1609.

¹²⁴⁶ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2019 r. poz. 1951.

¹²⁴⁷ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2021 r. poz. 1927.

¹²⁴⁸ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022, s. 178; Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2023, s. 169.

¹²⁴⁹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2016, s. 16; Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2023, s. 17.

¹²⁵⁰ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego. Forum Idei, Warszawa 2020, s. 5.

¹²⁵¹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020, s. 14.

¹²⁵² Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2022, s. 16.

¹²⁵³ Ustawa z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym.

¹²⁵⁴ Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2020, s. 66; Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2022, s. 70.

¹²⁵⁵ Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2020, s. 71; Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2022, s. 76.

¹²⁵⁶ Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2023, s. 12, 66.

¹²⁵⁷ *Ibidem*, s. 12.

¹²⁵⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, 8.09.2021, druk nr 1532, Ocena skutków regulacji.

¹²⁵⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład, 8.09.2021, druk nr 1531, Ocena skutków regulacji.

¹²⁶⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, 22.04.2022, druk nr 2186, Ocena skutków regulacji, s. 8.

¹²⁶¹ Art. 28a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹²⁶² Ustawa z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1964.

¹²⁶³ Ministerstwo Finansów, *Wynik bieżący w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2019–2021*, Warszawa 2022, s. 35.

¹²⁶⁴ *Ibidem*, s. 33, 34.

¹²⁶⁵ FitchRatings, „Polski Ład” może prowadzić do obniżenia ratingów samorządów, 17.11.2021.

¹²⁶⁶ Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2023, s. 114.

¹²⁶⁷ *Ibidem*.

¹²⁶⁸ *Ibidem*, s. 15.

¹²⁶⁹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2016, s. 15; Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2023, s. 15.

¹²⁷⁰ M. Dulak, B. Jakubowski, *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, Klub Jagielloński, 17.04.2018.

¹²⁷¹ K. Śmietana, *Pandemia pogłębiła komunikacyjną zapaść w regionach*, „Rzeczpospolita”, 21.09.2021.

¹²⁷² Ministerstwo Infrastruktury, *Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych*.

¹²⁷³ Art. 22 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 747 ze zm.

¹²⁷⁴ Art. 24 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

¹²⁷⁵ Art. 26 ust. 1 ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg.

¹²⁷⁶ P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota”, 11.01.2020, nr 1, s. 44–53.

¹²⁷⁷ A. Nelicki, *Coraz gorsza sytuacja finansowa miast i metropolii*, Unia Metropolii Polskich, 16.02.2021.

¹²⁷⁸ Art. 65 ust. 28 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm.

¹²⁷⁹ § 10 uchwały nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego, M.P. z 2020 r. poz. 662.

¹²⁸⁰ § 8 uchwały nr 102 Rady Ministrów.

¹²⁸¹ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego. Forum Idei, Warszawa 2021.

¹²⁸² Na <https://www.bgk.pl/inwestycje/>.

¹²⁸³ Uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, RM-06111-84-21 ze zm.

¹²⁸⁴ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego. Forum Idei, Warszawa 2021, s. 4–5.

¹²⁸⁵ J. Flis, cyt. w: T. Żółciak, G. Osiecki, *23 mld na inwestycje lokalne: Każdemu po trochu, a naszym resztę*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.11.2021.

¹²⁸⁶ Wypowiedź z 14.07.2021, na <https://www.youtube.com/watch?v=fTxFEHxHbE>.

¹²⁸⁷ Art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.

¹²⁸⁸ Na <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/modernizacja-techniczna-szrp>.

¹²⁸⁹ Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2023, s. 46; ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 2.

¹²⁹⁰ Dane Eurostat, General government expenditure by function (COFOG), Military defence, Percentage of gross domestic product (GDP), [gov_10a_exp](#).

¹²⁹¹ *Ibidem*.

¹²⁹² GUS, *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produkcji krajowego brutto za 2021 rok*, 05.10.2022, s. 3.

¹²⁹³ P. Śleszyński, P. Kukołowicz, *Społeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021.

¹²⁹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.

¹²⁹⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

¹²⁹⁶ Art. 98a i 107 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 344.

¹²⁹⁷ Art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 977.

¹²⁹⁸ Art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹²⁹⁹ Art. 2 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁰⁰ Art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁰¹ P. Śleszyński *et al.*, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2018, s. 19.

¹³⁰² *Ibidem*, s. 20.

¹³⁰³ *Ibidem*, s. 24.

¹³⁰⁴ Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, *Projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*, wersja podstawowa przyjęta przez Komisję w dniu 16.04.2014 r., s. 100.

¹³⁰⁵ Uchwała nr 8 Rady Ministrów..., s. 171.

¹³⁰⁶ Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 ze zm.

¹³⁰⁷ Art. 39 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

¹³⁰⁸ Art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

¹³⁰⁹ Art. 6 ust. 1 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

¹³¹⁰ Art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

¹³¹¹ Art. 17, 19 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

¹³¹² Art. 7 ust. 10–17 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

¹³¹³ Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 471 ze zm.

¹³¹⁴ Art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy – Prawo budowlane, wprowadzony ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2021 r. poz. 1986.

¹³¹⁵ Art. 30 ust. 5j ustawy – Prawo budowlane, wprowadzony ustawą z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane.

¹³¹⁶ Art. 53c–53e ustawy – Prawo budowlane, według rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, 1.06.2023, druk 3336.

¹³¹⁷ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1961 ze zm.

¹³¹⁸ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz. U. z 2021 r. poz. 11 ze zm.

¹³¹⁹ Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości, Dz. U. z 2021 r. poz. 223 ze zm.

¹³²⁰ NIK, *Funkcjonowanie Programu „Mieszkanie Plus”*, 2022, s. 16.

- ¹³²¹ *Będzie więcej mieszkań PFR na wynajem*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25.10.2022.
- ¹³²² GUS, *Budownictwo w 2022 roku*, 13.03.2023.
- ¹³²³ PiS, *Polski Ład*, s. 60.
- ¹³²⁴ Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkania, RM-111-119-16.
- ¹³²⁵ NIK, *Funkcjonowanie...*, 2022, s. 19.
- ¹³²⁶ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2016 r. o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 507.
- ¹³²⁷ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe, Dz. U. z 2023 r. poz. 1114.
- ¹³²⁸ KPO, czerwiec 2022, s. 121–123.
- ¹³²⁹ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (nieopublikowana w Dz. U.).
- ¹³³⁰ Art. 13a i n. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³¹ Art. 13e–13f ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³² Art. 13a ust. 5 i 7 oraz art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³³ Art. 37ea–37eg ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³⁴ Art. 54 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³⁵ Art. 67d–67j ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³⁶ Art. 62 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 64c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³⁷ Art. 45 pkt 6 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³⁸ Art. 20 oraz art. 27a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³³⁹ Art. 65 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- ¹³⁴⁰ KPO, czerwiec 2022, s. 124.
- ¹³⁴¹ Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2011 r. Nr 152, poz. 897 ze zm.
- ¹³⁴² NFOŚiGW, *Badanie świadomości i zachowań ekologicznych mieszkańców Polski*, 2020, s. 68.
- ¹³⁴³ Art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm., dodany przez ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2019 r. poz. 1579 ze zm.
- ¹³⁴⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 1592 ze zm.
- ¹³⁴⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 1479.
- ¹³⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 października 2015 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dz. U. z 2015 r. poz. 1875.
- ¹³⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dz. U. z 2017 r. poz. 723.
- ¹³⁴⁸ Obwieszczenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 7 października 2022 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2023, M.P. z 2022 r. poz. 1009.
- ¹³⁴⁹ Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
- ¹³⁵⁰ Dane GUS, *Bank Danych Lokalnych/Stan i Ochrona Środowiska/Odpady komunalne/Dziki Wysypiska*.
- ¹³⁵¹ Art. 1 pkt 12 lit. c i d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów, Dz. Urz. UE L 150/109 z 14.6.2018.
- ¹³⁵² Art. 1 pkt 4 lit. d dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/850 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 1999/31/WE w sprawie składowania odpadów, Dz. Urz. UE L 150/100 z 14.6.2018.
- ¹³⁵³ Art. 1 pkt 5 lit. a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/852 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. UE L 150/141 z 14.6.2018.
- ¹³⁵⁴ Art. 1 pkt 5 lit. b dyrektywy 2018/852.

¹³⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2019/904 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, Dz. Urz. UE L 155/1 z 12.6.2019.

¹³⁵⁶ Art. 9 ust. 1 dyrektywy 2019/904.

¹³⁵⁷ Art. 6 ust. 5 dyrektywy 2019/904.

¹³⁵⁸ Dane GUS, [Bank Danych Lokalnych/Stan i Ochrona Środowiska/Odpady komunalne/Gospodarka odpadami komunalnymi](#).

¹³⁵⁹ Ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹³⁶⁰ Art. 9z ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹³⁶¹ Art. 9ze ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹³⁶² Rada Ministrów, [Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym](#), 10.09.2019.

¹³⁶³ Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2020 r. poz. 2361.

¹³⁶⁴ Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach, Dz. U. z 2021 r. poz. 1648.

¹³⁶⁵ Zmiana art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 699 ze zm.

¹³⁶⁶ Art. 4b i 4c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹³⁶⁷ Art. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹³⁶⁸ Art. 6r ust. 2da ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

¹³⁶⁹ Art. 8a ust. 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, Dz. Urz. UE L 312/3 z 22.11.2008 ze zm., w kształcie nadanym dyrektywą 2018/851.

¹³⁷⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw, 2.08.2021, numer z wykazu RCL UC81.

¹³⁷¹ Projekt nowego art. 33a pkt 9 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 160 ze zm.

¹³⁷² Art. 8 ust. 4 dyrektywy 2019/904.

¹³⁷³ Projekt nowego art. 18a ust. 6 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

¹³⁷⁴ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, [Wiceminister Sławomir Mazurek o perspektywie wprowadzenia systemu kaucyjnego](#), 7.02.2018.

¹³⁷⁵ Konkluzje Rady Europejskiej, 21.07.2020, pkt 146.

¹³⁷⁶ A. Ptak-Igłewska, [Rząd nie dopilnował. W tym roku zapłacimy 60 mln zł więcej „podatku od zafowania”](#), „Rzeczpospolita”, 17.11.2022.

¹³⁷⁷ Projekt ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz ustawy o odpadach, 28.09.2022, nr z wykazu RCL UC98.

¹³⁷⁸ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2023 r. poz. 877.

¹³⁷⁹ Nowy art. 14a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

¹³⁸⁰ Zmiany w załączniku nr 2 do ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

¹³⁸¹ Nowy art. 21a ust. 1 ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi.

¹³⁸² Załącznik nr 4, Sekcja 1 ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw.

¹³⁸³ Art. 6 ust. 2 projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, zmieniającego rozporządzenie 2019/1020 oraz dyrektywę 2019/04, a także uchylającego dyrektywę 94/62/WE, 30.11.2022, COM(2022)677.

¹³⁸⁴ Art. 7 ust. 1 i 2 projektu rozporządzenia UE.

¹³⁸⁵ J. Sierak *et al.*, [Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 r. w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi. Raport końcowy badania](#), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019.

¹³⁸⁶ Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Omówienie*, 2023, s. 46; ustawa budżetowa na rok 2023, załącznik nr 2.

¹³⁸⁷ Rada Ministrów, *Sprawozdanie... Informacja o wykonaniu...*, 2023, s. 42, 115.

¹³⁸⁸ Art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁸⁹ P. Śleszyński *et al.*, *Analiza stanu i uwarunkowań...*, s. 14.

¹³⁹⁰ Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁹¹ Art. 8a ust. 4 dyrektywy 2008/98/WE, w kształcie nadanym dyrektywą 2018/851.

¹³⁹² K. Nocuń, *Recykling odpadów wchodzi na wysoki kosztowy poziom*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.04.2021.

Zakończenie

Rządy z początku okresu transformacji ustrojowej realizowały szereg bardzo forsownych reform, szybko unowocześniających państwo, ale rodzących też napięcia społeczne podważające ich trwałość. Z czasem rachuba wyborcza wymusiła zmianę tego podejścia, które po roku 2015 uległo całkowitemu odwróceniu. Retoryce długofalowego myślenia, lansowanej intensywniej niż kiedykolwiek wcześniej, nie towarzyszyły już tego samego rodzaju działania, lecz coraz bardziej krótkowzroczna walka o utrzymanie poparcia kluczowych grup elektoratu. Łatwo prowadzi to do demagogii – polityki opartej na cynicznym schlebaniu wyborcom, aby wykorzystać ich niewiedzę, przesady i uprzedzenia.

Alternatywą nie musi być jednak ani powrót do nieco naiwnego sposobu rządzenia z pierwszego okresu transformacji ustrojowej, ani ideologicznie inna demagogia.

Mniejszy, niż można by się spodziewać na pierwszy rzut oka, jest też potencjał recept opartych na założeniu, że kilkana prostymi zmianami – nawet gdy są one głębokie – można zbudować trwałe fundamenty realnego dobrobytu. Przykład takiego podejścia stanowią propozycje sformułowane przez grupę badaczy skupioną wokół inicjatywy Inkubator Umowy Społecznej (IUS)¹³⁹³. Ich koncepcja zakłada radykalną decentralizację zadań państwa – bez przekształcania go wszakże w federację – z poziomu centralnego do województw, w ślad za czym pójść miałyby przekształcenie PIT i CIT w podatki wojewódzkie oraz usamorządowanie majątku Skarbu Państwa – od PKN Orlen po Lasy Państwowe S.A. – poprzez przekazanie jego własności wzmocnionym kompetencyjnie i finansowo województwom.

Rozwiązanie to bazuje na założeniu, że „problem Polski to [...] nie problem złych polityków czy złych polityk publicznych. Problemem Polski jest źle zaprojektowany *ustrój* naszego kraju”¹³⁹⁴. Wniosek ten wynika ze spostrzeżenia, że władze centralne, próbując narzucić ideologicznie zróżnicowanemu społeczeństwu podejście partii wygrywającej wybory, jedynie podsycają spory osłabiające fundamenty państwa. Symptomów analogicznej patologii nie widać na poziomie samorządowym, skoncentrowanym na pragmatycznym rozwiązywaniu realnych problemów i na oczekiwanej przez mieszkańców poprawie jakości ich życia. Logicznie więc członkowie inicjatywy IUS konkludują, że decentralizacja działań państwa blokowanych i deformowanych na poziomie centralnym powinna radykalnie poprawić jakość polityk publicznych. Województwa bardziej postępowe realizowałyby bardziej progresywną politykę gospodarczą, społeczną i kulturalną, a te zamieszkiwane przez

większość konserwatywną eksperymentowałyby z odmiennymi rozwiązaniami. Decydenci wojewódzcy konkurowałiby ze sobą o mieszkańców, a praktyka pokazywałaby, które modele są najbardziej atrakcyjne i efektywne.

Założeniom tym trudno odmówić koncepcyjnej spójności. Uwypuklają też one paradoksy niektórych aspektów polskiej reformy samorządowej z końca lat 90. Jeden stanowi rozdzźwięk między uznaniem województw za ośrodki tworzenia regionalnych strategii rozwoju, bez przyznania im wszakże niezbędnych do tego narzędzi i źródeł finansowania. Innym jest uznanie udziału JST w podatkach PIT i CIT za ich dochody własne, choć o podatkach tych (jak i części trafiającej do samorządów) w całości decyduje szczebel centralny.

Niemniej jednak koncepcja proponowana przez IUS zawiera też poważne mankamenty. Po pierwsze, radykalna decentralizacja byłaby w aktualnych i przewidywalnych warunkach politycznych zupełnie nierealna, a więc akademicko utopijna. Po drugie, jeśli cudownym zbiegiem okoliczności warunki te uległyby zmianie, wdrożenie radykalnej decentralizacji polegającej na przeniesieniu kształtowania kluczowych polityk społeczno-gospodarczych z poziomu centralnego do województw w polskich warunkach najpewniej przyniosłoby więcej szkód niż pożytku. A po trzecie – co najważniejsze – to nie złe założenia ustrojowe blokują polskiemu społeczeństwu drogę do dobrobytu.

Proponowana przez IUS decentralizacja wojewódzka wymagałaby zmian w Konstytucji. Niezbędna większość konstytucyjna (dwie trzecie głosów w Sejmie w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz bezwzględna większość głosów w Senacie, oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów¹³⁹⁵) musiałaby w istocie przyznać, że nie potrafi podejmować właściwych decyzji dotyczących polityki społecznej, oświatowej, zdrowotnej i wszystkich innych przenoszonych w wyniku takiej zmiany ustroju na poziom województw. Nie sposób założyć, że kiedykolwiek znajdzie się do tego stopnia samokrytyczna grupa polityków.

Nie należy jednak nad tym ubolewać, ponieważ najpewniejszym następstwem przeniesienia dużej części kompetencji centralnych do województw byłyby nie lepsze polityki publiczne czy sprawniej działające rynki, lecz głębszy chaos, więcej sporów i niejasności dezorganizujących funkcjonowanie społeczeństwa. Weźmy przekazanie województwom zarządzania spółkami Skarbu Państwa. Nie przeciwdziałałoby to ich upolitycznieniu, do czego niezbędna jest prywatyzacja, lecz jedynie zmieniłoby konfigurację personalną politycznych podległości wywołujących wszystkie te patologie, o których mowa była w rozdziale 1. Nadanie PIT i CIT charakteru wojewódzkiego powodowałoby z kolei, że podatki te byłyby różne w różnych częściach kraju. Ich pobieraniem i interpretowaniem musiałoby zajmować się szesnaście

odrębnych aparatów skarbowych, co prowadziłyby do ich znacznego rozrostu. Jest mało prawdopodobne, by którykolwiek doradca podatkowy był w stanie połapać się w powstałym w ten sposób mętliku. O ile też doświadczenia okresu transformacji potwierdzają kluczową rolę gmin i powiatów w działalności oświatowej, inwestycyjnej i usługowej, o tyle przeniesienie procesu tworzenia zrębów polityki społecznej czy edukacyjnej na poziom województw prowadziłyby do rozrostu struktur niezbędnych do tworzenia nowych, odmiennych w poszczególnych częściach kraju, przepisów. Oznaczałyby też różne standardy ich egzekwowania. Do rozrostu administracji przyczyniałyby się wreszcie realizacja takich postulatów IUS powiązanych z decentralizacją wojewódzką, jak powstanie zupełnie nowych ciał decyzyjnych – senatów wojewódzkich¹³⁹⁶ oraz kolegów wojewódzkich mających zapewnić bazowe warunki do koordynacji działań podejmowanych na szczeblu regionów¹³⁹⁷. Te również zapewne szybko obrosłyby aparatem biurokratycznym.

A co najważniejsze, to nie zły ustrój odpowiada za którąkolwiek z opisanych w tej książce dysfunkcji polityk publicznych, lecz niedowład organizacyjny, a także brak wiedzy oraz umiejętności znajdowania przez decydentów racjonalnych i skutecznych rozwiązań realnych problemów, z którymi boryka się społeczeństwo oraz gospodarka. Decentralizacja procesu kształtowania tych polityk musiałaby wszystkie te problemy pogłębić, ponieważ rozpraszałyby zasoby i odpowiedzialność.

Szerzej rzecz ujmując: nie istnieje żadna jedna, prosta, magiczna formuła pozwalająca przestawić Polskę z drogi ku pogłębiającemu się chaosowi, na której obecnie się ona znajduje, na tę umożliwiającą szybką poprawę organizacji społeczeństwa. Pragmatyczne, przemyślane i dobrze skonsultowane zmiany niezbędne są w dziedzinach głównych obszarów, uzasadniając setki korekt – w najmniejszym stopniu ustrojowych, a w największym regulacyjnych, finansowych, organizacyjnych i informacyjnych – które powinny stanowić przemyślaną całość, opartą na prawidłowej strukturze bodźców skutecznie kształtujących zachowanie władz, firm i jednostek.

Takie wnioski wynikają z opisanych we wcześniejszych dziewięciu rozdziałach meandrów polityk publicznych okresu „dobrej zmiany”. Na wnioskach tych zbudowane zostały wszystkie zawarte tam propozycje i postulaty. Warto je na koniec pokrótce zreasumować.

Kluczowe dla omówionej w rozdziale 1 polityki innowacyjności jest odpolitycznienie gospodarki i zapewnienie prawidłowego działania mechanizmów konkurencji, ponieważ pogłębione w ostatnich latach upaństwowienie kluczowych branż niszczy je, destrukcyjnie oddziałując również na inne rynki. Pilnego unowocześnienia potrzebuje administracja rządowa. Szczególnej uwagi wymagają rządowe agencje wykonawcze i podmioty o podobnym charakterze. Animować one

powinny rozwój najbardziej perspektywicznych rynków, z których część – jak ekologiczne rolnictwo czy „srebrna gospodarka” – stanowi zupełnie dotychczas niezagospodarowane nisze. Nie ma też co marzyć o efektywnej polityce innowacyjności bez dużo lepszego niż obecnie zarządzania nauką i jej trwałego, szerokiego umiędzynarodowienia.

Transformacja energetyczna, której poświęcony został rozdział 2, wymaga pełnego wykorzystania energetyki wiatrowej i słonecznej, do czego prowadzą zmiany regulacyjne oraz zdecydowane zwiększenie nakładów na infrastrukturę dystrybucyjną i przesyłową. Poprawa otoczenia regulacyjnego i rządowe wsparcie eksperckie powinny też pozwolić na odblokowanie – olbrzymiego w przypadku Polski – potencjału biogazu. Doświadczenia innych państw unaoczniają natomiast, jak organizacyjnie i finansowo ryzykowne są projekty wielkoskalowych elektrowni jądrowych i jak łatwo mogą one stać się studnią bez dna dla odbiorców energii i podatników. Polityka energetyczna wymaga też zerwania ze sprzeniewierzeniem gigantycznych środków publicznych pozyskiwanych przez rząd na transformację energetyczną, które kierowane są obecnie na dotowanie produkcji energii z kopalin. Zamiast tego powinny one zostać skoncentrowane na nadaniu nowej tożsamości ekonomicznej obszarom pogórnicyz i realizacji gminnych programów termomodernizacji. Choć rzeczywiście głęboka zmiana struktury źródeł energii wymaga bardzo dużych nakładów finansowych, niezbędne środki – zwrotne i bezzwrotne – znajdują się na wyciągnięcie ręki.

Na rynku finansowym, o którym mowa była w rozdziale 3, pilnych działań naprawczych wymaga zarówno sektor bankowy, jak i rynek kapitałowy. W przypadku pierwszego z nich kluczowe jest ustawowe rozwiązanie problemu kredytów frankowych, a także zmiana reguł opodatkowania banków, skoncentrowanych za czasów „dobrej zmiany” na maksymalnym drenażu fiskalnym sektora. Z kolei uwiądu rynku kapitałowego nie da się zahamować bez budowy podstaw realnego bezpieczeństwa prawnego oraz wieloaspektowych działań kreujących zdecentralizowane rynki służące aktywności inwestorów indywidualnych. Jedno i drugie pociąga za sobą konieczność redefinicji roli wszystkich podmiotów kształtujących ten rynek – od jego animatorów po nadzorcę.

Omawiana w rozdziale 4 naprawa systemu podatkowego opiera się w pierwszej kolejności na propozycji budowy centralnego systemu podatkowo-księgowego pozwalającego na proste rozliczanie wszystkich podatków, a także na pełnej dematerializacji złotówki, co radykalnie ograniczyłoby szarą strefę. Zmiany te ułatwiałyby wprowadzenie innych kluczowych propozycji: rozciągnięcie „estońskiego CIT” na wszystkie formy działalności gospodarczej oraz redukcję stawek podatków i składek od

dochodów osobistych. Za punkt wyjścia dla określenia tych ostatnich przyjęć można łączyć stawkę podatku PIT oraz składki zdrowotnej na poziomie 5% w pierwszym progu podatkowym i 10% w drugim, a także 9% składki emerytalno-rentowo-chorobowej. Uzupełnieniem tych zmian powinno być nadanie większej roli podatkowi od działań wywołujących negatywne skutki społeczne, a także modernizacja przepisów podatkowych tam, gdzie stały się one absurdalnie skomplikowane lub anachroniczne, co w pierwszej kolejności dotyczy podatków i opłat lokalnych. Zreformowany powinien też zostać proces stanowienia i stosowania prawa podatkowego.

Analizowana w rozdziale 5 polityka społeczna wymaga budowy mechanizmów pozwalających na prawidłową identyfikację osób niezdolnych do jakiegokolwiek pracy. Otrzymywać one powinny rentę w wysokości minimalnego wynagrodzenia oraz wsparcie koordynatora rehabilitacji zdrowotnej. Częściowo niezdolnym do pracy zapewnić należy dostęp do rehabilitacji zawodowej prowadzącej do zatrudnienia w takim zawodzie, dla którego dany rodzaj niepełnosprawności nie stanowi nieprzezwycięzalnej bariery. Bardzo ważne byłoby udzielenie zbliżonego wsparcia osobom nieaktywnym zawodowo, co zastąpić powinno niepotrzebne w praktyce instrumenty walki z bezrobociem. Wzmocnienie podstawowej logiki powszechnego systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce pozwoliłoby wydłużyć okres faktycznej aktywności zawodowej społeczeństwa, a także wyeliminować obecne paradoksy ozusowania działalności gospodarczej i emerytur pomostowych. Przekształcenia, a nie likwidacji wymaga 13. i 14. emerytura. Na gruncie polityki rodzinnej postulować należy uzupełnienie świadczenia „500+”/„800+” o działania wspierające mobilność społeczną dzieci z uboższych rodzin. Radykalnie odwrócony powinien zostać trend wygaszania funduszu alimentacyjnego. Wszystkie te zmiany pozwalałyby na eliminację z systemu najbardziej anachronicznych świadczeń i na koncentrację wysiłków państwa na grupach rzeczywiście wymagających jego wsparcia. Uzupełnienie wszystkich tych propozycji stanowią te dotyczące przebudowy polityki imigracyjnej, aby Polska skuteczniej niż dotychczas była w stanie uczestniczyć w globalnym wyścigu po talenty.

Odegranie przez politykę oświatową, stanowiącą przedmiot rozdziału 6, absolutnie kluczowej roli, jaką ma ona w budowie dobrobytu, wymaga zwiększenia części oświatowej subwencji ogólnej o co najmniej 35 mld zł rocznie i odpowiedniej jej waloryzacji, aby możliwe było przymknięcie nożyc między wydatkami organów prowadzących szkoły a środkami otrzymywanymi przez nie na ten cel od rządu. Postulować też należy wypracowanie przez gremium składające się z pedagogów, a także przedstawicieli rodziców i przedsiębiorców, standardów opieki szkolnej gwarantowanej każdemu uczniowi, jak też dokonanie rzetelnej wyceny kosztów zadań oświatowych. Modyfikacji wymaga pragmatyka zawodu nauczyciela. Wprowadzić do niej warto

zwłaszcza istotne dodatki motywacyjne uzależnione nie od stażu lub szczebla awansu zawodowego, lecz aktywności i pomysłowości dydaktycznej. Promowaniu tych cech służyłby też system konkursów na najlepszych pedagogów oraz unowocześnienie kształcenia na studiach pedagogicznych. Zmianie ulec powinna rola kuratoriów i sposób doboru osób realizujących nadzór pedagogiczny, a zdecydowanemu poszerzeniu autonomia decyzyjna dyrekcji szkół. Kształcenie dualne wymaga współpracy jednostek samorządu terytorialnego z pracodawcami, a to z kolei innego niż teraz rodzaju wsparcia kompetencyjnego i organizacyjnego ze strony państwa.

Z rozdziału 7, dotyczącego ochrony zdrowia, wynika konieczność przebudowy tzw. piramidy świadczeń. Do osiągnięcia tego celu niezbędna jest rzetelna ich wycena, finansowo promująca opiekę koordynowaną i procedury ambulatoryjne, a także te realizowane w mniejszych ośrodkach. Urealnienie wycen nie nastąpi bez usunięcia kadrowych i kompetencyjnych braków Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji. Racjonalizacja struktury opieki zdrowotnej, zwłaszcza szpitalnej, oparta też musi być na wdrożeniu rozwiązań technologicznych i procesów przepływu informacji pozwalających na tworzenie aktualnych map potrzeb zdrowotnych służących zwłaszcza transparentnemu, a jednocześnie nieuniknionemu przekształcaniu zbędnych oddziałów szpitalnych w inne. Proces ten połączony powinien zostać z oddłużeniem lecznic samorządowych z budżetu państwa. Najważniejsze działanie w zakresie informatyzacji ochrony zdrowia stanowi budowa interoperacyjności systemów przechowujących dokumentację medyczną, a także rozwój analityki finansowej. Wzmocnienia wymagają bodźce do pozostania w Polsce personelu medycznego i do przyjazdu spoza UE osób o wykształceniu pozwalającym na pracę w ochronie zdrowia. Zwiększyć się musi liczba personelu pomocniczego. Zdecydowaną poprawę działania rynku leków zapewniłaby reforma Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej. Postulować też należy dużo szersze i lepiej niż obecnie przygotowane kampanie zdrowotne i profilaktyczne.

Pierwszym krokiem w kierunku odbudowy fundamentów wymiaru sprawiedliwości, stanowiącego przedmiot rozdziału 8, powinno być stwierdzenie przez Sejm nieważności mandatów obecnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ ich powołania odbyły się sprzecznie z konstytucyjnymi wymogami demokratycznego państwa prawa oraz z zasadą legalizmu, interpretowanymi w świetle i w zgodzie z prawem Unii Europejskiej. Przyjęta za czasów „dobrej zmiany” ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa i wszelkie oparte na niej działania również naruszają podstawy polskiego porządku konstytucyjnego, co otwiera drogę do stwierdzenia nieważności wyboru sędziowskiej części KRS na kadencje 2018–2022 oraz 2022–2026. W rozdziale tym zaproponowano też wprowadzenie domniemania,

zgodnie z którym osoby powołane na skutek rekomendacji neo-KRS na stanowisko sędziego sądu rejonowego i okręgowego spełniają wymóg niezawisłości i bezstronności. Domniemanie to ulegałoby odwróceniu w przypadku nominacji w sądach wyższych instancji. Istnieją podstawy zastosowania konstrukcji stwierdzenia niekonstytucyjności *pro futuro* do oceny orzeczeń wydanych przez osoby niespełniające wymogu niezawisłości i bezstronności.

Dla realnej poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości konieczne są również zmiany wykraczające poza kwestie *stricte* ustrojowe. Najważniejsze z nich to: modyfikacja zasad wynagradzania sędziów, prokuratorów oraz wszystkich innych grup pracowników tego sektora, likwidacja delegacji do Ministerstwa Sprawiedliwości, wzrost liczby etatów asystentów sędziego i sekretarzy, budowa kadr menedżerskich wymiaru sprawiedliwości, przyspieszenie informatyzacji, w tym rozpowszechnienie stosowania w sądach sztucznej inteligencji. Gruntownej reformy wymaga instytucja biegłych sądowych. Odpowiednie szkolenia pozwoliłyby poprawić standardy komunikacji sędziów na sali rozpraw i upowszechnić mediację. Z kolei zmiany w prokuraturze – poza rozdzieleniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego – powinny zmierzać do spłaszczenia jej struktury, a także poprawy i unowocześnienia bazy kompetencyjnej oraz technologicznej. Zupełnie innych standardów niż stosowane w okresie „dobrej zmiany” wymaga wreszcie legislacja dotycząca wymiaru sprawiedliwości.

W poświęconym samorządowi terytorialnemu rozdziale 9 zaproponowano zwiększenie strumienia trafiających do niego środków, co zrealizowane mogłoby zostać – jak była o tym mowa wcześniej – przez minimalizację tzw. luki oświatowej, zwiększenie udziału JST w podatkach PIT i CIT do poziomu odpowiadającego ich realnym dochodom własnym z tych źródeł w roku 2021, czyli ostatnim poprzedzającym obniżki stawek podatku PIT w ramach „Polskiego Ładu”, a także reformę systemu podatków lokalnych. W parze z tym iść powinno unowocześnienie części wyrównawczej oraz równoważącej (regionalnej) subwencji ogólnej. Poprawa ładu urbanistycznego wymaga wprowadzenia opłat urbanistycznych, których wpływ na wzrost cen mieszkań można zminimalizować zwiększeniem puli dobrze zlokalizowanych gruntów pod zabudowę. Postulować też należy redefinicję roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dużo wyższy niż obecnie status należałoby nadać zawodowi urbanisty, a także zintensyfikować prace nad centralnym Rejestrem Urbanistycznym i zwiększyć finansowe bodźce do rozwoju komunalnych zasobów mieszkaniowych. Z kolei dla propozycji naprawy gospodarki odpadami komunalnymi punkt wyjścia stanowi skuteczne wdrożenie kompletnej wersji rozszerzonej odpowiedzialności producenta, komplementarnej względem systemu

kaucyjnego. Konieczne jest też stworzenie mechanizmów zwiększających efektywność poboru opłat za odbiór i zagospodarowanie odpadów, a także uproszczenie procedur lokalizacji nowych instalacji ich przetwarzania oraz intensywne wsparcie finansowe rozbudowy bazy instalacji termicznego przetwarzania. Całość uzupełniać powinna szeroka kampania informacyjna dotycząca segregowania śmieci.

Podsumowanie działań budujących w Polsce podstawy realnego dobrobytu zwraca uwagę na wymogi pragmatycznego i racjonalnego podejścia. To one charakteryzują zmiany polityk publicznych w cywilizacyjnie najbardziej rozwiniętych państwach. Choć realizacja takich (wydawałoby się oczywistych) wytycznych tradycyjnie nastrocza polskim decydom dużo trudności, ułatwieniem jest to, że żadna z proponowanych korekt nie powinna wywoływać negatywnej reakcji społecznej.

Mało kto popiera upartyjnienie spółek Skarbu Państwa. Społeczeństwo z pewnością opowiedziało się za takimi zmianami, dzięki którym administracja państwowa byłaby efektywna, rozwinięłyby się polska nauka i zrealizowany mógłby zostać potencjał tych sektorów, w których Polska może zyskać międzynarodową przewagę. Polacy liczą też na skuteczną transformację energetyczną. Zdają sobie z pewnością sprawę, że bez prawidłowo działającego sektora finansowego gospodarka nie będzie funkcjonowała dobrze. Dostrzegają patologie systemu podatkowego i z pewnością poparliby ich eliminację, zwłaszcza jeśli wiązałyby się z obniżeniem pozapłacowych kosztów pracy. Nie sposób założyć, że przeciwni byliby polityce społecznej dającej realne wsparcie rzeczywiście niezdolnym do zarobkowania i dużo silniej niż dziś aktywizującej zawodowo tych, którzy są do niego zdolni. Rodzice instynktownie pragną dla swoich dzieci nowoczesnej oświaty, a wszyscy – dobrze zorganizowanej ochrony zdrowia. Sprawne i profesjonalne sądy czy samorząd terytorialny posiadający środki do realizacji zbiorowych potrzeb lokalnych społeczności też nie stanowią kontrowersyjnych postulatów, których realizacja mogłaby oznaczać utratę poparcia społecznego.

Jeśli celów tych nie udaje się osiągnąć, to nie przez opór społeczny. Przyczyną nie jest też zróżnicowanie poglądów społeczeństwa na najbardziej dzielące je kwestie, jak rola Kościoła katolickiego, dostęp do aborcji czy małżeństwa jedнопłciowe, ponieważ dla funkcjonowania głównych polityk państwa nie mają one istotnego znaczenia. Kluczową rolę odgrywa natomiast brak umiejętności wyciągania konstruktywnych wniosków z doświadczeń, zwłaszcza popełnianych błędów. To z tego rodzaju niedostatków biorą się próby polityków zyskania poparcia w inny sposób: poprzez antagonizowanie społeczeństwa. Stąd też bierze się demagogia.

Tak jednak nie musi być. Demagogia w nieunikniony sposób blokuje drogę do dobrobytu, ale sama nie jest nieunikniona. Aby ją wykorzenić, wystarczy prawidłowa

diagnoza realnych problemów, logiczne ustalenie wynikających z tej diagnozy środków zaradczych, próba przekonania do nich społeczeństwa oraz konsekwencja w ich wdrażaniu. Tylko tyle. I aż tyle.

¹³⁹³ M. Kisilowski, A. Wojciuk (red.), *Umówmy się na Polskę*, Znak, Warszawa 2023.

¹³⁹⁴ A. Dudek, M. Kisilowski, A. Wojciuk, *Rzeczpospolita naszych marzeń*, [w:] M. Kisilowski, A. Wojciuk (red.), *Umówmy się...* s. 12 (podkreślenie w oryginale).

¹³⁹⁵ Art. 235 ust. 4 Konstytucji RP.

¹³⁹⁶ *Ibidem*, s. 23.

¹³⁹⁷ A. Chłoń-Domińczak, J. Giedrojć, A. Wojciuk, *Harmonia z wyboru*, [w:] M. Kisilowski, A. Wojciuk (red.), *Umówmy się...* s. 127–129.

Bibliografia

- Agencja Rynku Energii, *Informacja statystyczna o energii elektrycznej. Biuletyn miesięczny*, Nr 12(348), grudzień 2022.
- Antończak-Świder K., Biernat A., *Barometr Zawodów 2023*, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, 2022.
- Badania Społeczne MSK, *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy*, 2017.
- Bagchi Ch., Velten E., *The EU Emissions Trading System: an Introduction*, Climate Policy Info Hub, 2014.
- Bank Pekao S.A., *Wpływ pakietu Fit for 55 na polską gospodarkę*, 2021.
- Bankier.pl, *Morawiecki chce repolonizować sektor energetyczny*, 15.02.2017.
- Bartnicki S., Alimowski M., *W poszukiwaniu demograficznych efektów rządowego programu „Rodzina 500 plus”*, „Studia Socjologiczne” 2022, nr 1.
- Będzie więcej mieszkań PFR na wynajem*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25.10.2022.
- Bernhard H., Fischbacher U., Fehr E., *Parochial altruism in humans*, „Nature” 2006, Vol. 442.
- Bielecki M., Makarski K., Tyrowicz J., *Wiek emerytalny i wydatki na emerytury. Jakie będą skutki obniżania wieku emerytalnego?*, GRAPE. Group for Research in Applied Economics, 2017.
- Bieńczyk E. (oprac.), *Andrzej Duda: Węgiel to największy skarb Polski. Nie pozwolę zamordować polskiego górnictwa*, RMF FM, 4.12.2018.
- BIG InfoMonitor, *280 tys. rodziców nie wstydzi się, że nie płaci na swoje dzieci, za nich więcej pieniędzy wypłaci fundusz alimentacyjny*, 21.09.2020.
- BIG InfoMonitor, *Przybywa niepłacących alimentów, a na wyprawkę szkolną potrzeba ponad 500 zł*, 28.08.2022.
- Biznes Alert, *Sasin: Nie możemy zaakceptować pakietu Fit for 55*, A. Tretyn (oprac.), 12.01.2022.
- Biznes Alert, *Są wyniki kolejnych aukcji OZE. Prawie 17 miliardów złotych na wsparcie odnawialnych źródeł energii*, 19.12.2019.
- Błaszczak A., *Bardziej boimy się utraty pracy i liczymy na saksy*, „Rzeczpospolita”, 18.10.2022.
- Błaszczak A., *Polska znalazła magnes na informatyków ze Wschodu*, „Rzeczpospolita”, 28.04.2022.
- Błaszczak A., *Rekordowa liczba imigrantów zarobkowych w Polsce. Niezaspokojony popyt*, „Rzeczpospolita”, 25.01.2022.

- Błoński Ł., *Pułapka małej skali. O produktywności polskich firm*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021.
- Boroń M., *Jak skorzystać z programu „Czyste Powietrze”? Będą specjalni doradcy*, Forsal.pl, 10.04.2023.
- Böhnisch A. et al., *Hot Spots and Climate Trends of Meteorological Droughts in Europe—Assessing the Percent of Normal Index in a Single-Model Initial-Condition Large Ensemble*, “Frontiers in Water”, 2021, vol. 3.
- Broadbent H., *The end of coal is in sight – but what will it take to make coal history?*, EMBER, 17.11.2021.
- Budkiewicz M., *Morawiecki: przejęcia PKN Orlen to przełomowy proces dla konkurencyjności polskiej gospodarki*, PAP, 14.07.2020.
- CASE, Economisti Associati, *VAT Gap in the EU. Report 2022*, 2022.
- Cashless.pl, *Mapa polskiego fintechu*, 2022.
- CBOS, *Opieka medyczna w czasie epidemii*, „Komunikat z Badań” 2020, nr 88.
- CBOS, *Sens życia – wczoraj i dziś*, „Komunikat z Badań” 2017, nr 41.
- CBOS, *Zaufanie społeczne*, „Komunikat z Badań” 2022, nr 37.
- Centrum E-Zdrowia, *Biuletyn Statystyczny Ministra Zdrowia 2022*, Warszawa 2022.
- Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, *Biuletyn Statystyczny Ministerstwa Zdrowia*, Warszawa 2019.
- Chłóń-Domińczak A., Giedroń J., Wojciuk A., *Harmonia z wyboru*, [w:] M. Kisilowski, A. Wojciuk (red.), *Umówmy się na Polskę*, Znak, Warszawa 2023.
- Chłopek G., *Podsumowanie wyników PPK na koniec II kwartału 2022 roku*, Instytut Emerytalny, Warszawa 2022.
- ciekawe.liczby.pl, *Ile trwają postępowania sądowe w Polsce?*, 16.05.2022.
- Cieślak-Wróblewska A., Rochowicz P., *VAT nie do odzyskania*, „Rzeczpospolita”, 23.02.2021.
- Ciscar J.C. et al., *Climate impacts in Europe. Final report of the JRC PESETA III project*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2018.
- ClientEarth, *Sieci – Wąskie gardło polskiej transformacji energetycznej*, 2022.
- Crippa M. et al., *CO2 emissions of all world countries*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2022.
- Czerniak A., Cymerman M., Fornowski M., *Liderzy CIT. Jak polskie firmy płacą podatki*, Polityka Insight Research, Warszawa 2022.
- Czerniak A., Stefański M., *Małe i średnie firmy w Polsce – bariery i rozwój*, Polityka Insight Research, 2016.
- Czyżak P. et al., *What's next after coal? RES potential in Poland*, “Instrat Policy Paper” 2021, vol. 6.
- Czyżak P., Sikorski M., Wrona A., *Wiatr w żagle*, Instrat Policy Note, Warszawa 2021.

- Derski B., *Wydobycie węgla w Polsce bliżej końca niż mówią politycy*, WysokieNapiecie.pl, 9.03.2020.
- Derski B., Zasuń R., *W 2022 Polska wyda 33 mld zł na transformację innych państw*, WysokieNapiecie.pl, 22.12.2022.
- Dezaktywacja kobiet z powodu programu 500+. Rafalska zdradza liczby*, „Wprost”, 8.02.2017.
- Domagalski M., *Sędzia ma pracować, gdy trzeba, nawet w weekendy*, „Rzeczpospolita”, 28.02.2018.
- Domagalski M., *Skarga dostała zadyszki*, „Rzeczpospolita”, 15.02.2021.
- Drygas W., Gajewska M., Zdrojewski T. (red.), *Niedostateczny poziom aktywności fizycznej w Polsce jako zagrożenie i wyzwanie dla zdrowia publicznego*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2021.
- Dudek A., Kisilowski M., Wojciuk A., *Rzeczpospolita naszych marzeń*, [w:] M. Kisilowski, A. Wojciuk (red.), *Umówmy się na Polskę*, Znak, Warszawa 2023.
- Dudek P., *Jeśli nie ma podatku od darowizny, to jest od nabycia z polecenia*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.06.2018.
- Dudek P., *Pojawią się kolejne zachęty dla inwestycji*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9.12.2019.
- Dulak M., Jakubowski B., *Publiczny transport zbiorowy w Polsce. Studium upadku*, Klub Jagielloński, 17.04.2018.
- Durakovic A., *Poland Primed for Offshore Wind Boom*, offshoreWIND.biz, 21.10.2019.
- EIB, *The EIB Climate Survey. Citizens call for Green Recovery*, 2022.
- Ejder B., *Sondaż IBRIS dla „DGP” i RMF FM: Reforma edukacji nieudana, ale nie zaszkodzi PiS*, RMF FM, 17.07.2019
- Ember, *European Electricity Review 2023*, 31.01.2023.
- European Commission, *The 2018 EU Justice Scoreboard. Quantitative Data*, May 2018.
- European Commission, *The 2019 EU Justice Scoreboard*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2019.
- European Commission, *The 2021 Ageing Report*, Institutional Paper 148, May 2021.
- European Commission, *The 2021 EU Justice Scoreboard*, July 2021.
- European Environment Agency, *Health impacts of air pollution in Europe*, 24.11.2022.
- EY, *Analiza EY Polska – szara strefa w Polsce stanowiła 10,8% PKB w 2018 roku*, 17.02.2020.
- Fazlagić J. et al., *Szkoła dla Innowatora. Kształtowanie kompetencji proinnowacyjnych*, Kalisz 2018.

- Federowicz M. et al., *Dynamika przemian w edukacji i diagnoza problemów do rozwiązania*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015.
- FitchRatings, „Polski Ład” może prowadzić do obniżenia ratingów samorządów, 17.11.2021.
- Flis J., [w:] T. Żółciak, G. Osiecki, *23 mld na inwestycje lokalne: Każdemu po trochu, a naszym resztę*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.11.2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego. Forum Idei, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego. Forum Idei, Warszawa 2021.
- Forsal.pl, *Ponad 50 proc. wartości rynku hazardu to szara strefa*, 8.12.2022.
- Forum Energii, *Czyste ciepło 2030. Strategia dla ciepłownictwa*, Rubczyński A. (oprac.), Gilewski P. et al., 2019.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2019*, Macuk R. et al. (oprac.), kwiecień 2019.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2020*, Macuk R. (oprac.), marzec 2020.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2021*, Jędra M. (oprac.), marzec 2021.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2022*, Dusiło M. (oprac.), kwiecień 2022.
- Forum Energii, *Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2023*, Dusiło M. (oprac.), kwiecień 2023.
- Fundacja Batorego, *Projekt ustawy o Trybunale Konstytucyjnym przygotowany przez Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego*.
- Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., *Szara strefa 2023*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, Warszawa 2023.
- Gajewski D., Laskowska M., Kusy R., *Raport CASP. Struktura wpływów podatkowych z CIT w Polsce w latach 2016–2018 w kontekście uszczelnienia systemu podatkowego*, Centrum Analiz i Studiów Podatkowych SGH, Warszawa 2019.
- Gałązka-Sobotka M. (red.), *Schizofrenia – kluczowe aspekty organizacyjne i finansowe*, Instytut Zarządzania w Ochronie Zdrowia Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2019.
- Gańczyńska M., *Członkini nowej KRS chce awansować. Wizytator jej pracę ocenia jako „dyskwalifikującą”*, Onet.pl, 10.06.2019.
- Gańczyńska M., *Mianowany przez Ziobrę rzecznik dyscypliny chce awansować o dwa szczeble w górę. Onet dotarł do opinii wizytatora*, Onet.pl, 27.10.2020.

- Global Alliance for Tax Justice, PSI, Tax Justice Network, *The State of Tax Justice 2021*, November 2021.
- Główny Inspektorat Farmaceutyczny, *30-lecie Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej*, 27.10.2022.
- Gold R., Negishiand M., *Toshiba's Westinghouse Electric Files for Bankruptcy Protection*, "The Wall Street Journal", 29.03.2017.
- GPW, *Raport śródroczny Grupy Kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za okres 3 miesięcy zakończony 31 marca 2023 r.*, Warszawa 2023.
- GPW, *Sprawozdanie zarządu z działalności jednostki dominującej i grupy kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za rok 2020*, Warszawa 2021.
- GPW, *Sprawozdanie zarządu z działalności jednostki dominującej i grupy kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za rok 2021*, Warszawa 2022.
- GPW, *Sprawozdanie zarządu z działalności jednostki dominującej i grupy kapitałowej Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A. za rok 2022*, Warszawa 2023.
- Gruza P., [w:] M. Chądzyński, B. Godusławski, *Nie ma możliwości naprawy ustaw o CIT i PIT*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.02.2018.
- GUS, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski - 4 kwartał 2022 roku*, 31.01.2023.
- GUS, *Budownictwo w 2022 roku*, 13.03.2023.
- GUS, *Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku produktu krajowego brutto za 2021 rok*, 05.10.2022.
- GUS, *Informacja o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004-2020*, 25.10.2021.
- GUS, *Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, 26.04.2022.
- GUS, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2021 r. Stan w dniu 31 grudnia*, 2022.
- GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2016*, Warszawa 2016.
- GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2022*, Warszawa 2022.
- GUS, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022*.
- GUS, *Praca nierejestrowana w Polsce w 2017 roku (na podstawie wstępnych wyników badania modułowego BAEL)*, 24.10.2018.
- GUS, *Pracujący, bezrobotni i bierni zawodowo (wyniki wstępne Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności)*, 25.05.2023.
- GUS, *Sytuacja demograficzna Polski do 2019 r. Migracje zagraniczne ludności w latach 2000–2019*, Warszawa 2020.

- GUS, *Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2021 r.*, Warszawa–Gdańsk 2022.
- GUS, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2019 r.*, 30.09.2020.
- GUS, *Świadczenia na rzecz rodziny w 2021 r.*, 29.09.2022.
- GUS, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2022 r.*, 30.06.2023.
- GUS, *Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 r.*, 19.05.2023.
- Helliwell J.F. et al., *World Happiness Report*, 2023.
- Hollanders H., Es-Sadki N., Khalilova, A., *European Innovation Scoreboard 2022*, Publications Office of the European Union 2022.
- IEO, *IEO podnosi prognozę nowych mocy dla fotowoltaiki*, 26.11.2021.
- International Federation of Robotics, *World Robotics 2022*, October 2022.
- Iustitia, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw*, 27.01.2022.
- Jabłoński M., *Proces ws. Warszawskiej Grupy Inwestycyjnej rusza od nowa*, „Bankier.pl”, 17.05.2023.
- Jałoszewski M., *Dyscyplinarka dla sędzi Czubieniak za słowa „to była tragifarsa” o posiedzeniu Izby Dyscyplinarnej*, OKO.press, 25.03.2019.
- Jałoszewski M., *Przemysław Radzik, rzecznik dyscyplinarny, który ściga innych sędziów, sam miał dyscyplinarkę*, OKO.press, 6.11.2018.
- Jałoszewski M., *Sędziowie z Rzeszowa do wiceszefa neo-KRS Puchalskiego: dymisja za udział w Kaście/Antykaście*, OKO.press, 9.06.2022.
- Jegorov D., Leszczyłowska A., Łożykowski A., *Estonian corporate tax: Lessons for Poland. Estoński CIT – lekcje dla Polski*, „mBank – CASE Seminar Proceedings” 2020, No. 163. „Zeszyty mBank – CASE” 2020, nr 163.
- Kacprzak I., *Rząd rozdaje miliardy z Funduszu Reprywatyzacyjnego państwowym spółkom*, „Rzeczpospolita”, 2.10.2022.
- kaef, *Potencjał biogazowy w Polsce – aktualne dane*, Magazyn Biomasa, 5.11.2018.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Premier: Mały ZUS-plus pomoże rozwinąć skrzydła małym firmom*.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Projekt ustawy o aktywności zawodowej*.
- Kancelaria Rady Ministrów, *Stenogram exposé Mateusza Morawieckiego 2019*.
- Kapczyńska K., *Nowa kroplówka wzmocni Pesę*, „Puls Biznesu”, 27.07.2020.
- KIS, *Informacja o działalności Krajowej Informacji Skarbowej w 2022 roku*, Bielsko-Biała 2023.
- KIS, *Sprawozdanie finansowe za 2022 rok. Rachunek zysków i strat*, 2023.
- Kisilowski M., Wojciuk A. (red.), *Umówmy się na Polskę*, Znak, Warszawa 2023.
- Komisja Europejska, *2023 EU Justice Scoreboard quantitative data in Excel file format*, 2023.

- Komisja Europejska, *REACT-EU: 136 mln euro na wsparcie sześciu polskich regionów w walce z pandemią koronawirusa oraz na wsparcie ich transformacji cyfrowej i ekologicznej*, 18.01.2022.
- Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, *Projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*, wersja podstawowa przyjęta przez Komisję w dniu 16.04.2014 r.
- Konopczak K., Łożykowski A., *Kwantyfikacja zmian luki CIT: podejście ekonometryczne*, „MF Working Paper Series” 2019, No. 39.
- Kosiński K., *Szefowie WGI uniewinnieni po 14 latach*, „Puls Biznesu”, 18.11.2020.
- Kowalska K., *Zabraknie pielęgniarek i fizjoterapeutów*, „Rzeczpospolita”, 14.05.2019.
- Kowalski J., *Noworodki: polski towar eksportowy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.06.2019.
- Kowalski J., *Trwa demograficzny drenaż. Pół miliona polskich dzieci przyszło na świat za granicą*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 28.05.2020.
- KR Group, *IP Box 2021. Bilans po dwóch latach*, Warszawa 2021.
- Krakowski Instytut Prawa Karnego, *Populistyczna nowelizacja prawa karnego. Ustawa z 7.07.2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 762)*, 19.07.2022.
- KRASP, *Stanowisko Prezydium KRASP z 7 października 2022 r. w sprawie sytuacji ekonomicznej polskich uczelni*, 10.10.2022.
- KRUS, *Informacja o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego rolników. marzec 2023*.
- Królak J., *Fiskus ma pracować dla idei*, „Puls Biznesu”, 27.12.2020.
- Królak J., *Tak Polski Ład ma ściągać inwestycje zagraniczne*, „Puls Biznesu”, 14.06.2021.
- Kryszkiewicz M., *Nominacje w pałacu, czyli po co była reforma*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.07.2019.
- Kublik A., *Lotos straci miliardy po przejściu przez Orlen*, „Gazeta Wyborcza”, 15.07.2020.
- Łaszek A., *Państwo wydaje więcej niż myślą Polacy. Wyniki badania*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, 25.04.2017.
- Magazyn Ciepła Systemowego, *Niska, czyli szkodliwa emisja*, 26.02.2021.
- Magda I., Kiełczewska A., Brandt N., *The Effects of Large Universal Child Benefits on Female Labour Supply*, “IZA Discussion Paper” 2018, No. 11652.
- Mazzucato M., *The Entrepreneurial State*, New York 2015.
- McKinsey & Company, *Neutralna emisyjnie Polska 2050*, 2020.
- MEN, *Sukcesywnie zwiększamy nakłady na oświatę*, 21.05.2019.
- MF, *Objaśnienia podatkowe z dnia 31 stycznia 2019 r. Informacje o schematach podatkowych (MDR)*.

- MF, *Objaśnienia podatkowe z dnia 6 marca 2020 r. dotyczące sposobu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania podatkiem dochodowym, osiągniętego z działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu, o której mowa w ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji*, 9.03.2020.
- MF, *Przewodnik do Ryczałtu od dochodów spółek*, 23 grudnia 2021.
- Mgr.farm, *W co drugiej aptece nie było farmaceuty. Wynik kontroli Inspekcji...*, 17.09.2019.
- Michalski B., *Covidowe powikłania cyfryzacji w sądach*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20.04.2021.
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030. Założenia i cele oraz polityki i działania*, 18.12.2019.
- Ministerstwo Finansów, *Sytuacja na rynku gier hazardowych online*, 29.03.2022.
- Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki dochodów podatkowych gmin, powiatów i województw na 2023 r.*
- Ministerstwo Finansów, *Wynik bieżący w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2019–2021*, Warszawa 2022.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności*, czerwiec 2022.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Prezentacja*.
- Ministerstwo Infrastruktury, *Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych*.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *„Stop Smog” 2.0 – nowe, lepsze zasady od 31 marca*, 30.03.2021.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, załącznik 2: *Wnioski z analiz prognostycznych dla sektora energetycznego*, 2021.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Strategia dla ciepłownictwa do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.*, 2022.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska, *Wiceminister Sławomir Mazurek o perspektywie wprowadzenia systemu kaucyjnego*, 7.02.2018.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, *Program „Opieka 75+” na rok 2023*, Warszawa 2022.
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Polska Strefa Inwestycji – 157 wydanych decyzji w pierwszym półroczu 2022 r.*, 1.07.2022.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, *Rząd przyjął reformę prawa rodzinnego – zmiany dla dobra dzieci i rodzin* Ministerstwo Sprawiedliwości, Facebook, 26.02.2019.
- Mirowska-Łoskot U., *Młodzież nie chciała do zawodówek, dziś nie chce do branżówek. Reforma kształcenia zawodowego nie przyniosła efektów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.10.2022.

- Mirowska-Łoskot U., *Szkoły branżowe słabo przygotowują do matury*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.09.2022.
- MRiPS, *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Warszawa 2017.
- MRiPS, *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2019 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, Warszawa 2020.
- MRiPS, *Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2021 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, 2022.
- msz, *Premier: przywracamy Polakom godny wybór*, TVN, 2.10.2017.
- Myck M. et al., *Pakiet podatkowo-świadczeniowych rozwiązań rządu Zjednoczonej Prawicy*, Raport Przedwyborczy CenEA, 12.04.2019.
- Naczelna Izba Lekarska, *Zestawienie ilościowe wg rodzaju prawa wykonywania zawodu (PWZ)*, 30.04.2023.
- Naczelna Rada Lekarska, *Stanowisko Nr 115/21/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie projektu zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia zmieniającego zarządzenie w sprawie określenia warunków zawierania i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju ambulatoryjna opieka specjalistyczna*, 5.11.2021.
- Naczelna Rada Lekarska, *Stanowisko nr 28/22/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 15 kwietnia 2022 r. w sprawie projektu ustawy zmieniającej ustawę o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych*, 15.04.2022.
- NBP, *Informacja o kartach płatniczych IV kwartał 2022 r.*, 2023.
- NBP, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2021 roku*, 2022.
- Nelicki A., *Coraz gorsza sytuacja finansowa miast i metropolii*, Unia Metropolii Polskich, 16.02.2021.
- Nessler J. et al., *Projekt programu kompleksowej opieki nad chorymi z niewydolnością serca (KONS)*, „Kardiologia Inwazyjna” 2018, nr 6.
- Newsweek, *Sondaż: Czy Polacy chcą sześciolatki szkołach i likwidacji gimnazjów?*, 31.10.2015.
- NFOŚiGW, *Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2021 roku*, Warszawa, marzec 2022.
- NFZ, *Plan Finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2023*, 2023.
- NFZ, *Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2019 rok*, czerwiec 2020.
- NFZ, *Roczne sprawozdanie z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2021 rok*, czerwiec 2022.
- NIK, *Aktywizacja bezrobotnych – ryba czy wędka?*, 15.02.2019.

- NIK, *Działania podejmowane wobec dłużników alimentacyjnych przez podmioty samorządowe województwa opolskiego*, 17.03.2022.
- NIK, *Funkcjonowanie Programu „Mieszkanie Plus”*, 2022.
- NIK, *Funkcjonowanie systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej*, 2019.
- NIK, *Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach*, 16.12.2019.
- NIK, *Realizacja „Programu polskiej energetyki jądrowej”*, 2018.
- NIK, *Rejestracja i zmiany porejestracyjne produktów leczniczych*, 2022.
- NIK, *Stan organizacji Krajowej Administracji Skarbowej*, 2020.
- NIK, *Tworzenie map potrzeb zdrowotnych*, 2018.
- NIK, *Uczelnia uczy, ale czy nauczy?*, 4.10.2018.
- NIK, *Wdrażanie programu priorytetowego „Czyste Powietrze”*, 2022.
- NIK, *Wspieranie rozwoju rolnictwa ekologicznego*, 2019.
- NIK, *Wykonywanie przez Państwową Inspekcję Farmaceutyczną zadań określonych w ustawie Prawo farmaceutyczne*, 2016.
- NIK, *Zakup i wykorzystanie wysokospecjalistycznej aparatury medycznej w podmiotach leczniczych*, 2022.
- NIK, *Zmiany w systemie oświaty*, 2019.
- Nocuń K., *Recykling odpadów wchodzi na wysoki kosztowy poziom*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26.04.2021.
- Nowosielska P., Klinger K., Otto P., *E-szkoła promuje pięknych i bogatych. Oto portret uczniów z rocznika Covid-19*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 18.02.2021.
- NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2019 roku*, Warszawa 2020.
- NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2020 roku*, Warszawa 2021.
- NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- NSA, *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2022 roku*, Warszawa 2023.
- Nuclear.pl, *EDF ogłosił kolejne opóźnienie realizacji bloku Flamanville-3*, 20.12.2022.
- OECD, *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*, Paris 2022.
- OECD, *International Migration Outlook 2018*, 2019.
- OECD, *International Migration Outlook 2021*, 2021.
- OECD, *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, Paris 2021.

- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, *Polska: Profil systemu ochrony zdrowia 2019. State of Health in the EU*, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Bruksela 2019.
- OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, *State of Health in the EU. Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2021*, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Bruksela 2021.
- Ogólnopolski Związek Zawodowy Pielęgniarek i Położnych, *Porada pielęgniarska czy żart Ministra?*
- OKO.press, *Sędzia SN Wytrykowski żąda zdjęcia artykułu OKO.press, bo „nie hejtował”. Odmawiamy. Mamy nowe dowody*, 23.08.2019.
- Oksińska B., *Prezes węglowego giganta: znajdujemy się de facto w likwidacji*, Business Insider, 4.10.2021.
- Oksiuta A., *Pensje w CPK: Średnie wynagrodzenie ok. 13 tys. zł brutto, dla zarządu 2 miliony złotych w 2021 roku*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.07.2022.
- Osiecki G., *Pobieranie emerytury równe z okresem pracy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 19.10.2020.
- Osiecki G., *Ponad 160 tys. osób z emeryturą poniżej minimalnej, a będzie ich więcej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 21.02.2018.
- Otto P., Nowosielska P., *Natychmiastowe alimenty nie od razu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 20.04.2023.
- Otto P., *Wydatki na pomoc rosną. Bo muszą*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 13.07.2022.
- Pacewicz P., Jałoszewski M., *Akcja „Gersdorf, wypierdalaj”. Onet: Wymyślił sędzia SN Wytrykowski, pomogła Emilia*, OKO.press, 21.08.2019.
- PARP, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce. 2022*, Warszawa 2022.
- PFR, *Biuletyn miesięczny Pracowniczych Planów Kapitałowych*, kwiecień/maj 2023, nr 4/5 (18/19).
- PFR, *Polski Fundusz Rozwoju zainwestował w PESA Bydgoszcz*, 17.07.2018.
- PFR SA, *Tarcza Finansowa PFR dla Firm i Pracowników*, 8.04.2020.
- PFR Ventures, Inovo, *Polish VC Market Outlook 2022*, 2023.
- PFRON, *Sprawozdanie Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2022 roku*, Warszawa 2022.
- PIE, *6,5 mld zł rocznie mogą być warte plony, które tracimy w Polsce w wyniku susz*, 2.11.2022.
- Pilitowski B., Hoffman M., Kociołowicz-Wiśniewska B., *Skąd biorą się sędziowie? vol. 1 (lata 2014-2017)*, Court Watch Polska, Toruń 2017.
- PIP, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2019 roku*, Warszawa 2020.

- PIP, *Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- PiS, *Polski Ład*.
- PiS, *Polski Model Państwa Dobrobytu. 2019 Program Prawa i Sprawiedliwości*, 2019.
- PMB//ms, *Elektryczne auta dla miliona Polaków. Rząd szykuje rewolucję*, TVN24, 7.06.2016.
- PMR Market Experts, *Dystrybucja na rynku farmaceutycznym w Polsce. Analiza rynku i prognozy rozwoju na lata 2022-2027*, 2022.
- POIS, *Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko*, 7.02.2023.
- Pokojska A., *KAS chwali się skutecznością*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29.09.2022.
- Pokojska A., *Ulga B+R coraz popularniejsza*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25.10.2022.
- Pokojska A., Szulc M., *Firmy wstrzymują decyzję o przejściu na estoński CIT*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 12.03.2023.
- Polski Instytut Ekonomiczny, *Biogaz może zapewnić aż 30 proc. zapotrzebowania na moc*, 21.04.2021.
- Polski Instytut Ekonomiczny, *Tygodnik Gospodarczy PIE*, 11.02.2021.
- Porawski A., Czajkowski J. (oprac.), *Stan finansów JST*, Związek Miast Polskich, Poznań, 20.02.2020.
- Porębna K., Śniegocki A., *Wkład krajowych dostawców w rozwój energetyki wiatrowej na lądzie i jej wpływ na Polski rynek pracy do 2040 r.*, PSEW, WiseEuropa, 2019.
- Premier o reformie sądów: Jak we Francji w okresie post-Vichy*, „Rzeczpospolita”, 21.04.2019.
- Prezydent A. Duda: wydobywanie węgla to wielkie zadanie i służba, którą państwo realizujecie dla Polski*, Radio Maryja, 30.11.2019.
- Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej, *Stanowisko Nr 88/21/P-VIII Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 20 sierpnia 2021 r. w sprawie projektu ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta*.
- PSE, *Plan rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną na lata 2023-2032*, 2022.
- PSEW et al., *Lądowa energetyka wiatrowa w Polsce*, Raport, 2021.
- PSEW, *Polska energetyka wiatrowa 4.0*, Raport, 2022.
- PSEW, *Potencjał morskiej energetyki wiatrowej w Polsce*, 11/2022.
- PSEW, *Wizja dla Bałtyku. Wizja dla Polski. Rozwój morskiej energetyki wiatrowej w basenie Morza Bałtyckiego*, Raport, 2020.
- Ptak-Igłowska A., *Rząd nie dopilnował. W tym roku zapłacimy 60 mln zł więcej „podatku od zacofania”*, „Rzeczpospolita”, 17.11.2022.
- PWC, *Paying Taxes 2020. Interactive tax data explorer*.

- Rada Ministrów, *Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*, 10.09.2019.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2020 r.*, Warszawa 2021.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie Rady Ministrów z realizacji ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 w 2021 r.*, Warszawa 2022.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2016.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2020.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2022.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2023.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Omówienie*, Warszawa 2016.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Omówienie*, Warszawa 2018.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Omówienie*, Warszawa 2019.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Omówienie*, Warszawa 2020.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Omówienie*, Warszawa 2021.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. Omówienie*, Warszawa 2022.
- Rada Ministrów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Omówienie*, Warszawa 2023.
- Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy państwa na lata 2019-2022*, Warszawa 2019.
- Rada Ministrów, *Załączniki JST*, 2023.
- Radwan A., *Kuźnia urzędników wykuwa coraz słabiej*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 23.07.2020.
- Radwan A., *Rządowe korepetycje dla uczniów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.03.2021.

- Rochowicz P., *Brak fachowców w KAS powodem mniejszych wpływów z akcyzy*, „Rzeczpospolita”, 28.01.2020.
- Rochowicz P., *Mafiom wyrwano miliardy tylko na papierze*, „Rzeczpospolita”, 26.02.2020.
- Ruszczyńska E., *Mój Prąd – 210 dni oczekiwania na rozpatrzenie wniosku*, Ciepło.pl, 23.12.2021.
- Rynek Zdrowia, *Co trzeci lekarz chce wyjechać z Polski. Już uczą się języków. Powodem wcale nie są wynagrodzenia*, 16.08.2022.
- Rzecznik Finansowy, *Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2021 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego i sprawozdanie z działalności w 2021 r. finansowanej ze środków Funduszu Edukacji Finansowej wraz z informacją o wykorzystaniu środków funduszu*, Warszawa 2022.
- Sarnowski J., Łożykowski A., Domaszczyńska P., *Estoński CIT dla Polski*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020.
- Sawicki B., *Energetycy i regulator szukają 130 mld zł na rozbudowę sieci*, „Rzeczpospolita”, 7.11.2022.
- Sawulski J., Bąkowska K., Gniazdowski M., *Luka CIT w Polsce w latach 2014-2018*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2020.
- Schneider M. et al., *The World Nuclear Industry Status Report 2021*, Paris 2021.
- Schneider M. et al., *The World Nuclear Industry Status Report 2022*, Paris 2022.
- Sędziowie przeciw prezes Sądu Okręgowego w Krakowie wyrazili wotum nieufności, „Rzeczpospolita”, 24.05.2018.
- Sierak J. et al., *Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 r. w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi. Raport końcowy badania*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019.
- Sitek M. (red.), *Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów. Wyniki badania PISA 2018 w Polsce*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2019.
- Skłodowska M., *Polska z największą w Europie aukcją dla farm wiatrowych na lądzie*, WysokieNapiecie.pl, 18.11.2019.
- Słojewska A., *Ważne zmiany rynku energii UE. Mają ustabilizować ceny, bez rewolucji*, „Rzeczpospolita”, 14.03.2023.
- Słowik P., *Obligacje w matni przepisów. Po aferze GetBacku to cena za ochronę klientów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11–13.01.2019.
- SN, *Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2019 oraz Informacja o działalności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego w roku 2019*.

- Stanowisko XXXVI Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie realizacji przez JST zadań oświatowych i ich finansowania, Warszawa, 23.05.2022.
- Startup Blink, *Global Startup Ecosystem Index 2022*.
- Styczyński J., *Legalni bukmacherzy chcą lepszego zwalczania szarej strefy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.09.2022.
- Suchodolska M., *Było źle, teraz jeszcze gorzej. Kondycja psychiczna polskich nauczycieli jest fatalna*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14.06.2019.
- Swianiewicz P., *Mechanizm wyrównawczy dochodów JST w Polsce wraz z propozycjami zmian*, *Centrum Ekspertyzy Lokalnej*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Analiza Celowa nr 2/2021.
- Swianiewicz P., *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, „Wspólnota” 2020, nr 1.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*, Fundacja im. Stefana Batorego. Forum Idei, Warszawa 2020.
- Szaniawski P., *Sondaż: Kto chce niższego wieku emerytalnego*, „Rzeczpospolita”, 6.10.2017.
- Szczepaniak P., *Mnożą się wątpliwości co do niedopracowanej reformy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24.09.2020.
- Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2016 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2017.
- Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2019 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2020.
- Szef Służby Cywilnej, *Sprawozdanie Szefa Służby Cywilnej o stanie służby cywilnej i realizacji zadań tej służby w 2022 roku*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2023.
- Szewioła P., *Doświadczeni policjanci przestali odchodzić ze służby*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 24.03.2021.
- Szewioła P., *Na emeryturze zamiast odpoczynku praca*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31.05.2022.
- Szumowski Ł., *Gdzie leży prawda o liczbie lekarzy w Polsce*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9.01.2020.
- Śleszyński P. et al., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2017 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2018.

- Śleszyński P., Kukołowicz P., *Spółeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2021.
- Śmietana K., *Pandemia pogłębiła komunikacyjną zapaść w regionach*, „Rzeczpospolita”, 21.09.2021.
- Śmietana K., *Wild: Dzielnica rządowa w miejsce Okęcia*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 30.11.2017.
- Tatarewicz I., Lewarski M., Skwierz S., *Scenariusze niskoemisyjnego sektora energii w Polsce i UE w perspektywie roku 2050. Podsumowanie*, Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych, Warszawa 2019.
- TK, *Bilans za rok 2021*, 15.03.2022.
- TK, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2015 roku*, Warszawa 2016.
- TK, *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- TK, *Majątek Trybunału Konstytucyjnego*, 7.04.2016.
- Topolewska M., *Coraz mniej dzieci ze świadczeniami z Funduszu Alimentacyjnego*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 25.03.2021.
- Topolewska M., *Coraz więcej opiekunów pobiera świadczenie pielęgnacyjne*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 11.05.2022.
- Topolewska M., *Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej musi przyspieszyć*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 6.07.2022.
- Topolewska M., *Jedno orzecznictwo dla wszystkich*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.02.2021.
- Topolewska M., *Rekordowy poziom zwrotów od dłużników alimentacyjnych*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.08.2022.
- Topolewska M., *Rekordowy zwrot alimentów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15.06.2020.
- Twaróg E., *Kulisy odejścia Zbigniewa Jagiełły z PKO BP*, „Puls Biznesu”, 11.05.2021.
- UKNF, *Analiza poziomu kosztów rynkowych na polskim rynku kapitałowym*, 2022.
- UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2019 roku*, Warszawa 2020.
- UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2020 roku*, Warszawa 2021.
- UKNF, *Informacja na temat sytuacji sektora bankowego w 2021 roku*, Warszawa 2022.
- UKNF, *Raport dotyczący sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych w 2019 roku*, 2020.
- UKNF, *Raport dotyczący sytuacji finansowej towarzystw funduszy inwestycyjnych w 2021 roku*, 2022.

- UKNF, *Raport o sytuacji banków w 2015 r.*, Warszawa 2016.
- UKNF, *Stanowisko Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego przygotowane na rozprawę przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-520/21 w dniu 12 października 2022 r.*
- UOKiK, *Działalność UOKiK w 2019 roku*, 14.01.2021.
- UOKiK, *Działalność UOKiK w 2022 roku*, 7.03.2023.
- UOKiK, *Sprawozdanie z działalności UOKiK – rok 2021*, Warszawa 2022.
- URE, *Aukcje OZE 2021: Prezes URE podsumowuje wyniki grudniowych aukcji na sprzedaż energii elektrycznej z odnawialnych źródeł*, 21.12.2021.
- URE, *Aukcje OZE 2022: Prezes URE podsumowuje wyniki aukcji na sprzedaż energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*, 20.12.2022.
- URE, *Energetyka ciepła w liczbach. 2021*, Warszawa, grudzień 2022.
- Warzecha Ł., *Waszczykowski trafia w dziesiątkę, czyli o weganach i rowerzystach*, W Polityce, 4.01.2016.
- WHO, *Ambient (outdoor) air pollution*, 19.12.2022.
- Wiktorowska B., *Potrzebna jest rewolucja w ulgach dla przedsiębiorców*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.07.2019.
- Wilkowicz Ł., Żylińska J., *Dekada atomowych analiz warta miliony*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5.10.2020.
- Wilkowski Ł., *Liderzy w podatkowym zwierciadle*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 3.10.2022.
- Wind Europe, *Our Energy, our future*, November 2019.
- Wojciechowski P., *Skutki reformy emerytalnej są takie, jak zakładano*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 17.01.2018.
- Wojtyniak B., Goryński P. (red.), *Sytuacja zdrowotna ludności Polski i jej uwarunkowania*, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny, Warszawa 2020.
- Wpis z 17.03.2020, na https://twitter.com/JKowalski_posel/status/1239795491212333057
- Wypowiedź z 14.07.2021, na <https://www.youtube.com/watch?v=fTxfEBHxHbE>.
- YLE, *Nuclear watchdog approves power-up of Olkiluoto 3 reactor*, 4.01.2022.
- Żałuski K.M., *Komu przeszkadza Kościół? Prezes fundacji Energa odpowiada „Gazecie Wyborczej”*, „Do Rzeczy”, 4.02.2017.
- ZAPPA, *Apteki w Polsce. Raport*, 2019.
- ZUS, *Informacja o sytuacji finansowej FUS w 2022 r.*, Warszawa 2023.
- ZUS, *Plany Finansowe FUS, FEP i FRD na 2023 rok*.
- ZUS, *Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2023-2027*, Warszawa 2022.

- ZUS, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2015 roku*, Warszawa 2015.
- ZUS, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2019 roku*, Warszawa 2019.
- ZUS, *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2023 roku*, Warszawa 2023.
- ZUS, *W 2021 r. rekordowo wysokie pokrycie wydatków wpływami do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych*, 6.04.2022.
- Zygierewicz M., Tylińska J., Pawlik K., *Banki 2021. Raport o sytuacji ekonomicznej banków*, Fundacja Warszawski Instytut Bankowości, nr 11/2022.
- ZZ Pracowników ZUS, *Czy cięcia w budżetówce obejmą ZUS?*, 28.08.2020.
- Żółciak T., Osiecki G., *Chcemy grać w zielone i atom*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 8.11.2022.
- Żółciak T., Osiecki G., *PiS idzie fałszywą drogą*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5–6.01.2021.
- Żółciak T., Osiecki G., *Podatek liniowy traci popularność na rzecz ryczałtu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 5.07.2022.
- Żylińska J., *Wpłaty z programu „Mój Prąd” przyblokowane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 2.04.2020.

„Dobra zmiana” obiecywała to, czego najbardziej pragną wyborcy: dobrobyt dla wszystkich. Cel ten chciano osiągnąć, przyjmując filozofię rządu opartą na konserwatywnym etatyźmie i paternalizmie. Jednak po ośmiu latach efekty polityk społeczno-gospodarczych zbudowanych na tych filarach rozczarowują. Jasno wynika to z omówionych w książce doświadczeń polityki innowacyjności, energetycznej, dotyczącej rynku finansowego, podatkowej, społecznej, oświatowej, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości i odnoszącej się do samorządu terytorialnego. Warto prześledzić rozwój każdej z tych dziewięciu sfer działania państwa nie tylko po to, by zrozumieć naturę i skalę błędów popełnionych po roku 2015. Przede wszystkim stanowi to warunek wyciągnięcia prawidłowych wniosków co do tego, jakie korekty należy wprowadzić, byśmy żyli w kraju rzeczywiście przybliżającym się do dobrobytu dla wszystkich. Jak wyjaśnia Autor, sposoby na to istnieją i są na wyciągnięcie ręki.



Dariusz Adamski

Profesor prawa, kierownik Zakładu Europejskiego Prawa Zarządzania Gospodarczego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii UW, autor wielu publikacji z zakresu prawa gospodarczego, które ukazały się w wiodących światowych wydawnictwach i czasopismach poświęconych prawu europejskiemu, stypendysta Fundacji Fulbrighta na Uniwersytecie Harvarda (2008–2009) i Europejskiego Banku Centralnego (2018).