



Opinia Forum Związków Zawodowych do projektu ustawy budżetowej na 2027 rok

Warszawa, 17 września 2026 roku

Spis treści

Streszczenie	1
Wstęp. Przedmiot, kryterium i granice opinii	3
Część 1. Brak strategii jako podstawowa słabość projektu	5
1.1. Brak odniesienia projektu do dokumentów strategicznych	5
1.2. Układ odniesienia decyzji zapisanych w projekcie	6
1.3. Wieloletni charakter zobowiązań zaciąganych ustawą budżetową	7
1.4. Rok 2027 jako ostatni rok szerokiej przestrzeni fiskalnej	7
Część 2. Rozpoznanie i komunikowanie ryzyk	9
2.1. Scenariusze przebiegu wojny uwzględnione w tabeli czynników ryzyka	9
2.2. Sytuacja polityczna Niemiec i Francji jako czynnik ryzyka	10
2.3. Strategia jako podstawa pozycji negocjacyjnej	11
Część 3. Funkcja planistyczna ustawy budżetowej i strona dochodowa	12
3.1. Podstawa dochodowa a weta Prezydenta RP	12
3.2. Postulat przedstawienia dwóch wariantów strony dochodowej	14
3.3. Różnica między budżetem uchwalonym a budżetem wykonywanym	15
Część 4. Deficyt sektora finansów publicznych i ścieżka konsolidacji fiskalnej	16
4.1. Ocena poziomu deficytu oraz jego przyczyn	16
4.2. Konsolidacja fiskalna bez decyzji państwa	17
4.3. Trzy miary długu publicznego i ich znaczenie dla strony pracowników	19
4.4. Struktura wzrostu gospodarczego przyjęta w prognozie	20
4.5. Warunki przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej	21
Część 5. Przygotowanie projektu w latach 2025–2026 i sposób prowadzenia dialogu społecznego	22
5.1. Warunki znane z wyprzedzeniem	22
5.2. Wykorzystanie Rady Dialogu Społecznego w latach 2025–2026	22
5.3. Informowanie zamiast dialogu w wybranych obszarach	24
5.4. Gotowość partnerów społecznych	25
Część 6. Funkcjonalność wydatków publicznych	26
6.1. Funkcjonalność polityki redystrybucyjnej	26
6.2. Demografia, system emerytalny i system daninowo-składkowy	27
6.3. Finansowanie publicznej ochrony zdrowia	28
6.4. Przygotowanie do systemu ETS2	30
6.5. Inwestycje jako źródło wzrostu po roku 2027	32
Część 7. Wydatki obronne i odporność państwa	34
7.1. Zakres i granice oceny	34

7.2. Struktura wydatków obronnych	34
7.3. Trwałe zakotwiczenie kosztów odstraszania w finansach publicznych	35
7.4. Odporność państwa i udział partnerów społecznych	36
Część 8. Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej	38
8.1. Przebieg ustalenia wskaźnika	38
8.2. Znaczenie kadr sfery publicznej dla odporności państwa	39
8.3. Wynagrodzenia w sferze publicznej jako nakład na odporność państwa	40
8.4. Społeczny obraz wydatków publicznych	41
Część 9. Konkluzja	42
Przypisy	44
Wykaz źródeł	52

Streszczenie

Forum Związków Zawodowych ocenia projekt ustawy budżetowej na rok 2027 oraz jego uzasadnienie jednoznacznie negatywnie. Poziom deficytu budżetu państwa, wynoszący 282,6 mld zł, oraz deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczający trzeci rok z rzędu 7% produktu krajowego brutto budzą uzasadniony niepokój. Jednak przedmiotem oceny nie jest sama wysokość deficytu, lecz przyczyny nierównowagi finansów publicznych oraz brak kontroli państwa nad procesem jej ograniczania, w szczególności nad społecznymi skutkami konsolidacji fiskalnej. Alokacja środków zapisana w projekcie nie wynika z doktryny społeczno-gospodarczej, ponieważ państwo nie dysponuje aktualną strategią rozwoju ani zatwierdzoną strategią bezpieczeństwa. Dlatego też uzasadnienie nie przywołuje żadnego dokumentu tego rodzaju. Podstawową słabością projektu jest zatem brak imperatywu strategicznego.

Rok 2027 jest ostatnim rokiem szerokiej przestrzeni fiskalnej, z której państwo korzysta od 2020 roku. Najprawdopodobniej już w 2028 roku nastąpi moment, a w zasadzie okres, konsolidacyjny. Terminy, które go wyznaczają, były znane od lat 2024–2025 i obejmują termin korekty nadmiernego deficytu w 2028 roku, wygaśnięcie krajowej klauzuli wyjścia z końcem 2028 roku, koniec horyzontu Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego oraz wynikające z obowiązującego prawa unijnego objęcie budynków i transportu drogowego systemem handlu uprawnieniami do emisji od 1 stycznia 2028 roku. Państwo nie przygotowało do tego momentu otoczenia społeczno-gospodarczego, mimo że reprezentatywni partnerzy społeczni deklarowali gotowość do rozmów i przedkładali propozycje w trybie ustawowym.

Projekt nie spełnia funkcji planistycznej zgodnie z oczekiwaniami w tym zakresie. Pomimo zapowiadanej w uzasadnieniu zmiany w podejściu do konstrukcji budżetu jako planu finansowego państwa, z kwoty 27,6 mld zł działań dyskrejonalnych po stronie dochodowej 25,2 mld zł opiera się na projektach ustaw, które w dniu przekazania projektu do Rady Dialogu Społecznego nie były ustawami, a strona rządowa wskazała ich zawetowanie jako czynnik ryzyka bez oszacowania jego skutków. Konsolidacja fiskalna po 2028 roku jest obecna w zaleceniu Rady Unii Europejskiej i w posiłkowym przepisie ustawy o finansach publicznych, a także w tablicy makroekonomicznej, w której realny wzrost spożycia publicznego spada z 3,0% w 2027 roku do 1,0% w 2028 roku oraz do 0,4% i 0,2% w latach 2029–2030. Nie jest natomiast obecna w żadnej decyzji państwa przedstawionej reprezentatywnym partnerom społecznym. Forum nie kwestionuje unijnych ram zarządzania gospodarczego, które wyznaczają cel i tempo dostosowania, natomiast rozłożenie jego kosztów pozostaje decyzją w jakimś stopniu autonomiczną, która to decyzja powinna zostać podjęta w gremiach dialogu społecznego i być poparta szeroką, ponadpartyjną debatą. Należy tę debatę odbyć, gdyż ze względu na sytuację związaną z polskim bezpieczeństwem kwestie społeczno-gospodarcze, w tym kondycja finansów publicznych, ocierają się o element wręcz egzystencjalny. Uzasadnienie zakłada na lata 2029–2030 działania właściwe dla przekroczenia progu ostrożnościowego 55% produktu krajowego brutto, wśród których ustawa wprost wymienia brak wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, przy jednoczesnym zapewnieniu, że próg nie zostanie przekroczony, a zarazem przy marginesie, który Rada Fiskalna oszacowała na 10,5 mld zł i uznała za niewystarczający.

Wydatki nie zostały poddane ocenie pod względem funkcjonalności. Państwo nie sporządza oceny skutków dystrybucyjnych transferów, przeznacza na publiczną ochronę zdrowia łącznie 6,23% bieżącego produktu krajowego brutto, przedstawiając tę wielkość jako 7% w ujęciu metody n-2, nie zestawiając tychże wydatków z wyliczeniem wydatków prywatnych na zdrowie i ich rocznego tempa wzrostu. Prywatne wydatki bieżące na ochronę zdrowia wyniosły w 2024 roku 64,5 mld zł. Co więcej, strona rządowa nie przedstawiła w pakiecie budżetowym rozwiązań osłonowych przed skutkami systemu ETS2. Odbiorca uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2027 nie wie, jaki jest punkt odniesienia inwestycji prywatnych i publicznych w stosunku do PKB. Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych jest zasilany w blisko dziewięćdziesięciu procentach środkami dłużnymi, a uzasadnienie nie wskazuje, jaka część nakładów obronnych w wysokości 4,51% produktu krajowego brutto przypada na obsługę zobowiązań zaciągniętych wcześniej.

Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 103,0% jest emanacją wszystkich tych braków, ponieważ został wpisany do założeń makroekonomicznych jako parametr prognozy miesiąc przed rozpoczęciem procedury ustawowej, wobec czego dialog społeczny toczył się o wielkość już przesądzoną. W roku, w którym państwo przeznacza 4,51% produktu krajowego brutto na szeroko pojęte bezpieczeństwo i odstraszanie, a Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego dokumentuje działania dywersyjne obcych służb, wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej co najwyżej urosną realnie o 0,2%, a dystans do wynagrodzeń w gospodarce narodowej powiększy się w jednym roku o blisko trzy punkty procentowe. Wynagrodzenia w tym sektorze stanowią w tych warunkach ewidentny nakład na odporność państwa, a propozycja trzyprocentowej podwyżki nominalnej oznacza, że państwo nie traktuje ich w ten sposób ze względu na dysfunkcjonalności relacji wydatków do obiektywnych celów strategicznych.

Jednocześnie Forum nie zajmuje stanowiska co do tego, czy transfery społeczne należy ograniczać ani czy termin korekty nadmiernego deficytu należy wydłużyć, ponieważ rozstrzygnięcia te powinny powstać w dialogu społecznym, a nie zostać przesądzone przed jego rozpoczęciem. Forum oczekuje uzupełnienia projektu o wariant strony dochodowej uwzględniający weta prezydenckie wobec projektów ustaw podatkowych, o harmonogram i zakres działań konsolidacyjnych na lata 2028–2030 przedstawiony Radzie Dialogu Społecznego oraz o strukturę wydatków obronnych na poziomie dopuszczalnym z punktu widzenia bezpieczeństwa. Forum pozostaje gotowe do udziału w każdej debacie, która uczyni z Rady Dialogu Społecznego miejsce rozstrzygania problemów strategicznych państwa.

Przedmiot, kryterium i granice opinii

Forum Związków Zawodowych (dalej: „Forum”) przedstawia, na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, niniejszą opinię do projektu ustawy budżetowej na rok 2027 wraz z uzasadnieniem, przekazanego Radzie Dialogu Społecznego przez Ministra Finansów i Gospodarki pismem z 28 sierpnia 2026 roku¹. Opinia wyraża stanowisko Forum, a w miejscach, w których odwołuje się do wspólnych propozycji strony pracowników, wskazuje to wyraźnie, co dotyczy w szczególności propozycji wzrostu średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o 15%, przedłożonej 27 maja 2026 roku przez Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

Forum przyjęło dla tej oceny jedno globalne kryterium, które sprowadzone jest do pytania – czy projekt i jego uzasadnienie są wynikiem planowania strategicznego? Czy zapisana w nich alokacja środków publicznych wynika z doktryny społeczno-gospodarczej wyznaczającej kierunki rozwoju państwa, czy też stanowi sumę pozycji, których hierarchia nie wynika z nadrzędnego zamierzenia?

Kryterium to jest zarazem miarą i postulatem, wobec czego opinia nie zawiera odrębnego katalogu żądań, natomiast w każdej części Forum formułuje ocenę, wskazuje miejsce projektu lub uzasadnienia, w którym ocena ta znajduje potwierdzenie albo w którym brakuje treści wymaganej od dokumentu tego rodzaju, a także określa skutki dla strony pracowników. Pojęciem porządkującym całość jest funkcjonalność, rozumiana jako pytanie – czy dana instytucja, wydatek lub procedura pełni funkcję, dla której zostały ustanowione?

Forum ocenia projekt ustawy budżetowej na rok 2027, który pozostaje punktem wyjścia każdej części, ocenia jednak również przygotowanie państwa do momentu, którego projekt jest wyrazem, ponieważ ustawa budżetowa jest skutkiem decyzji podjętych w przeszłości i narzędziem kształtowania lat następnych. A więc projekt na rok 2027 stanowi podsumowanie tego, co państwo uczyniło i czego nie uczyniło w latach 2026, 2025 i poprzednich, aby przygotować się do momentu konsolidacyjnego. Opinia wykracza poza rok budżetowy tam, gdzie wymaga tego zrozumienie decyzji zapisanych w projekcie, nie wykracza natomiast poza niego tam, gdzie prowadziłoby to do oceny całej polityki gospodarczej państwa, do czego opinia o ustawie budżetowej nie jest właściwym miejscem.

Granice opinii są wyznaczone równie wyraźnie jak jej kryterium. Forum nie rozstrzyga, po czyjej stronie leży racja polityczna w sporze na linii strona rządowa wraz z większością parlamentarną – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ nie należy to do roli reprezentatywnej organizacji związkowej. Forum ocenia natomiast sposób, w jaki władza publiczna odpowiada na polaryzację, stosując wobec obu ośrodków władzy ten sam standard odpowiedzialności. Forum nie kwestionuje potrzeby przeznaczania na szeroko pojętą obronność i odporność państwa środków w skali przewidzianej w projekcie ani unijnych ram zarządzania gospodarczego, w tym procedury nadmiernego deficytu, które wyznaczają cel i tempo dostosowania fiskalnego, natomiast sposób rozłożenia jego kosztów pozostaje decyzją krajową i to formuły podejmowania tejże decyzji dotyczy niniejsza opinia.

Opinia składa się z dziewięciu części. Część 1 omawia brak strategii jako podstawową słabość projektu, część 2 ocenia rozpoznanie i komunikowanie ryzyk, część 3 funkcję planistyczną ustawy oraz stronę dochodową, część 4 poziom deficytu, ścieżkę konsolidacji fiskalnej oraz trzy miary długu publicznego, część 5 przygotowanie do projektu w latach 2025–2026 oraz sposób prowadzenia dialogu społecznego, część 6 funkcjonalność wydatków w polityce redystrybucyjnej, w systemie emerytalnym, w ochronie zdrowia, w przygotowaniu do systemu ETS2 oraz w inwestycjach, część 7 strukturę wydatków obronnych i podejście do odporności państwa, a część 8 średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej jako wyraz braków opisanych wcześniej. Część 9 zawiera konkluzję.

Ocena, do której prowadzą te części, jest negatywna, co Forum stwierdza na wstępie po to, aby kierunek wyводу był czytelny. Nie jest to ocena intencji, lecz ocena dokumentu i procesu, który do niego doprowadził, przeprowadzona w przekonaniu, że państwo wchodzące w moment konsolidacyjny potrzebuje partnerów przedstawiających rzetelną ocenę jego przygotowania.

Brak strategii jako podstawowa słabość projektu

1.1. Brak odniesienia projektu do dokumentów strategicznych

Forum ocenia projekt ustawy budżetowej na rok 2027 przede wszystkim pod kątem tego, czy alokacja środków publicznych wynika z doktryny społeczno-gospodarczej wyznaczającej kierunki rozwoju państwa. W państwie, które taką doktrynę przyjęło, ustawa budżetowa pozwala odczytać cele stawiane w horyzoncie dłuższym niż rok budżetowy oraz przyczyny, dla których jedno zadanie finansuje się kosztem innych. W państwie, które doktryny nie przyjęło, ustawa budżetowa pozostaje zestawieniem pozycji wydatkowych, których wzajemna hierarchia nie wynika z żadnego nadrzędnego obiektywnego zamierzenia, wobec czego o kolejności rozstrzygają w praktyce limit wydatków wyznaczony przez stabilizującą regułę wydatkową oraz kalendarz polityczny.

Przymiotnik „strategiczny” występuje w uzasadnieniu do projektu sześćdziesiąt trzy razy, a rzeczownik „strategia” dziesięć razy, wyłącznie w odniesieniu do inwestycji, rezerw, infrastruktury, programów wieloletnich i strategii sektorowych². W żadnym miejscu uzasadnienie nie odwołuje się do strategii rozwoju kraju ani do strategii bezpieczeństwa narodowego, ani nie wskazuje dokumentu, z którego przyjęta alokacja miałaby wynikać. Punkt zatytułowany „Kierunki polityki budżetowej w 2027 r.” został w całości poświęcony relacji projektu do reguł fiskalnych, tj. do Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, procedury nadmiernego deficytu, krajowej klauzuli wyjścia i ścieżki wydatków netto zatwierdzonej przez Radę Unii Europejskiej, a punkt następny stabilizującej regule wydatkowej. Kierunek polityki budżetowej państwa został w ten sposób utożsamiony ze zgodnością z zaleceniami zewnętrznymi. Uzasadnienie wymienia wprawdzie obszary priorytetowe, obejmujące wzmocnienie bezpieczeństwa, ochronę zdrowia, realizację inwestycji rozwojowych i infrastrukturalnych, bezpieczeństwo energetyczne oraz konkurencyjność gospodarki, nie przedstawia jednak hierarchii tych obszarów ani kryterium, według którego zostały uszeregowane.

Stan ten nie ogranicza się do jednego dokumentu, ponieważ w dniu sporządzenia niniejszej opinii państwo nie dysponuje żadną aktualną strategią, do której projekt mógłby się odwołać. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego zatwierdzona 12 maja 2020 roku, a więc przed pełnoskalową inwazją Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku, pozostaje formalnie w mocy, podczas gdy nowa strategia, przyjęta przez Radę Ministrów 25 lipca 2025 roku, nie została zatwierdzona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który we wrześniu 2025 roku odmówił jej podpisania, a uzgodniona między obydwojema ośrodkami wersja, przekazana rządowi w maju 2026 roku, do dnia sporządzenia niniejszej opinii nie została ani przyjęta przez Radę Ministrów, ani zatwierdzona³. Polityczno-Strategiczna Dyrektywa Obronna z 2018 roku została uchylona ustawą o obronie Ojczyzny i nie zastąpiono jej nowym dokumentem, a przedstawiciele Ministerstwa Obrony Narodowej wskazywali na posiedzeniu Komisji Obrony Narodowej Sejmu 8 lutego 2024 roku na zaburzenie kolejności przyjmowania dokumentów strategicznych⁴. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z 2017 roku formalnie pełni rolę średniookresowej strategii rozwoju kraju, chociaż jej podstawowy horyzont, rok 2020, dobiegł końca, a perspektywy do 2030 roku nie zaktualizowano⁵. Jej następczyni, Strategia Rozwoju Polski do 2035 roku, przeszła konsultacje publiczne, została omówiona w Radzie

Dialogu Społecznego i przyjęta przez Stały Komitet Rady Ministrów 5 marca 2026 roku, po czym w maju 2026 roku Prezes Rady Ministrów wstrzymał prace nad nią na posiedzeniu Rady Ministrów⁶. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 ma charakter dokumentu diagnostycznego i nie zawiera celów, z których wynikałaby alokacja środków⁷.

Podstawową słabością projektu nie jest deficyt jako taki, chociaż wynosi on 282,6 mld zł, lecz brak strategii, a w wymiarze głębszym deficyt kultury strategicznej, przez którą Forum rozumie utrwalony w instytucjach nawyk traktowania państwa jako całości mającej określony kierunek. Deficyt ten ma dla strony pracowników skutek bezpośredni, ponieważ alokacja, która nie wynika z doktryny, wynika z cyklu politycznego, a w cyklu politycznym i kulturze politycznej, opartej między innymi na pogłębianiu luki percepcyjnej, pierwszą pozycją podlegającą ograniczeniu są wynagrodzenia pracowników sektora finansów publicznych, jako jedyna znacząca pozycja wydatkowa rozstrzygana corocznie i niezabezpieczona odrębnym mechanizmem waloryzacji.

1.2. Układ odniesienia decyzji zapisanych w projekcie

Forum nie twierdzi, że decyzje zapisane w projekcie są nieracjonalne, ponieważ każda z nich jest racjonalna, jednak nierzadko wobec innego układu odniesienia niż interes państwa. Dotyczy to decyzji o średniorocznym wskaźniku wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 103,0%, decyzji o oparciu prognozy dochodów na ustawach, które nie zostały uchwalone, decyzji o nieokreśleniu ścieżki konsolidacji fiskalnej oraz decyzji o wstrzymaniu prac nad strategią rozwoju. Wszystkie one są korzystne z punktu widzenia interesu partyjnego w roku poprzedzającym wybory parlamentarne. Żadna nie daje się uzasadnić racją stanu. Zagrożenia, przed którymi stoi Polska, wymagają decyzji niepopularnych, a system wyłaniania elit politycznych takich decyzji jak na razie nie jest w stanie wygenerować.

Sposób planowania przyjęty w projekcie można opisać bez odwoływania się do intencji jego autorów, ponieważ został zapisany w samym dokumencie. Zgodnie z Tablicą 1 spożycie publiczne wzrasta realnie o 3,0% w 2027 roku, a następnie o 1,0% w 2028 roku, o 0,4% w 2029 roku i o 0,2% w 2030 roku, wobec czego dostosowanie fiskalne rozpoczyna się w pierwszym roku po wyborach⁸. Na ten sam rok przypada korekta limitu wydatków w razie niewyjęcia w życie projektowanych ustaw podatkowych, którą Forum omawia w części 3, a także termin korekty nadmiernego deficytu, co do którego strona rządowa już w uzasadnieniu zapowiada, że Komisja Europejska może zarekomendować przedłużenie całego procesu. Rozstrzygnięcia wymagające kosztu politycznego zostały zatem w projekcie umieszczone poza horyzontem obecnej kadencji, przy czym nie chodzi o ich odroczenie w czasie, lecz o przeniesienie ich na inny skład Rady Ministrów i parlamentu.

Odpowiedzialność za ten stan nie spoczywa na jednej stronie sporu politycznego, wobec czego Forum stosuje wobec obu ośrodków władzy ten sam standard. Rada Ministrów przyjęła strategię bezpieczeństwa, której Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie zatwierdził, oraz przygotowała strategię rozwoju, której przyjęcie wstrzymał Prezes Rady Ministrów. Strona rządowa wpisała do tabeli czynników ryzyka dziewięć czynników, od koniunktury w strefie euro i przebiegu wojny w Ukrainie po weta prezydenckie, nie podejmując w odpowiedzi na żadne z nich decyzji, które mogłyby pociągać za sobą utratę części poparcia politycznego⁹. Odpowiedzialność, której Forum

oczekuje od ośrodków władzy, polega na gotowości do poniesienia takiego kosztu, a jej brak przekłada się na treść projektu w sposób omówiony w kolejnych częściach niniejszej opinii.

1.3. Wieloletni charakter zobowiązań zaciąganych ustawą budżetową

Ocena projektu wyłącznie w wymiarze roku 2027 byłaby niepełna, ponieważ ustawa budżetowa rozstrzyga nie tylko o wydatkach roku, którego dotyczy, lecz również o zobowiązaniach przypadających na lata następne. Zakupy sprzętu wojskowego finansowane ze środków Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, którego zobowiązania mają wynieść na koniec 2027 roku 209,5 mld zł, będą obsługiwane przez kolejne dziesięciolecia¹⁰. Poziom zadłużenia Skarbu Państwa osiągnięty w 2027 roku wyznaczy koszty obsługi długu ponoszone w latach kolejnych, o czym Forum pisze w punkcie 4.1. Wieloletni charakter tych zobowiązań sprawia, że dokument oceniany rok po roku odsuwa pytanie o ich łączny ciężar, chociaż to właśnie ten ciężar przesądza o zakresie swobody decyzyjnej kolejnych rządów. Terminy, które wyznaczają koniec obecnego okresu, są znane i wynikają z aktów prawnych oraz z dokumentów przyjętych przez samą Radę Ministrów. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych przewiduje wzrost zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych z 59,8% produktu krajowego brutto w 2025 roku do 75,3% w 2029 roku oraz wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa z 1,9% PKB w 2025 roku (2,2% w 2026 roku) do 2,6–2,7% PKB w 2029 roku¹¹. Krajowa klauzula wyjścia, pozwalająca obecnie na odchylenie od zatwierdzonej ścieżki wydatków netto, wygasa z końcem 2028 roku. W tym samym roku kończy się horyzont Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, a plan na lata następne nie został przygotowany. Rok 2027 jest zatem ostatnim pełnym rokiem przed terminem korekty nadmiernego deficytu, w którym państwo może utrzymywać deficyt tej skali, przy czym przestrzeń fiskalna wykorzystana w tym roku nie zostanie odzyskana w latach następnych. Pytanie, na które projekt powinien odpowiadać, dotyczy więc nie wysokości deficytu, lecz sposobu wykorzystania ostatniej części tej przestrzeni.

1.4. Rok 2027 jako ostatni rok szerokiej przestrzeni fiskalnej

Okres, który kończy się w 2027 roku, opierał się na wzroście podtrzymywanym spożyciem prywatnym i transferami, na funduszach europejskich jako podstawowym źródle finansowania inwestycji oraz na warunkach zewnętrznych pozwalających państwu funkcjonować bez doktryny rozwojowej. Okres następujący po nim będzie miał inne cechy, ponieważ koszty systemu odstraszania zostaną trwale zakotwiczone w finansach publicznych, wzrost gospodarczy przestanie być finansowany deficytem w dotychczasowej skali, presja demograficzna skoncentruje się w ochronie zdrowia, a państwo stanie przed wyzwaniem polegającym na poszukiwaniu nowego modelu wzrostu. Prognoza zawarta w samym projekcie potwierdza tę ocenę, ponieważ już w 2027 roku wygasa w niej impuls inwestycji publicznych, od 2028 roku wzrost spożycia publicznego spada do 1,0%, a w latach 2029–2030 do 0,4% i 0,2%, przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zaczyna się obniżać, a tempo wzrostu gospodarczego spada do 2,0%.

Projekt ustawy budżetowej na rok 2027 jest zatem ostatnim dokumentem planistycznym okresu szerokiej przestrzeni fiskalnej, sporządzonym w sposób, który strategicznie nie komunikuje skali wyzwań i nie definiuje instrumentów mitygujących zagrożenia związane ze skutkami momentu konsolidacji. Otoczenie instytucjonalne, w którym budżet podlega ocenie, uległo przy tym zmianie, ponieważ Rada Fiskalna wydała opinią z 11 września 2026 roku, opublikowaną 14 września, pierwszą

w historii opinie o projekcie ustawy budżetowej, oceniając jego zgodność z krajowymi i unijnymi regułami fiskalnymi oraz zakres informacyjny uzasadnienia¹². Forum ocenia w niniejszej opinii nie tylko sam dokument, lecz także przygotowanie państwa do okresu, który się rozpoczyna, a kolejne części wskazują, w których obszarach przygotowania tego zabrakło.

Rozpoznanie i komunikowanie ryzyk

2.1. Scenariusze przebiegu wojny uwzględnione w tabeli czynników ryzyka

Uzasadnienie zawiera tabelę czynników ryzyka dla scenariusza makroekonomicznego, w której przebieg wojny w Ukrainie został oznaczony jako czynnik o kierunku wpływu mieszanym, z omówieniem wyjaśniającym to oznaczenie. W przypadku przedłużania się i zaostrzenia konfliktu strona rządowa przewiduje odpływ inwestorów zagranicznych z regionu, wzrost niepewności konsumentów i przedsiębiorstw oraz wzrost cen surowców energetycznych i produktów rolnych powyżej poziomów przyjętych w prognozie. W przypadku wygaszenia konfliktu przewiduje obniżenie premii za ryzyko, poprawę nastrojów oraz wyższą dynamikę eksportu związaną z odbudową Ukrainy. Oba warianty zostały zatem sprowadzone do kanału cenowego i popytowego, a różnica między nimi polega na definiowaniu kierunku oddziaływania na wskaźniki makroekonomiczne.

Takie ujęcie pomija zagrożenia, które w scenariuszu wygaszenia konfliktu są przedmiotem analiz ośrodków badawczych i ocen służb państw sojuszniczych. Po czterech latach wojny państwo polskie zna strukturę zagrożeń związanych z trwającym konfliktem oraz wypracowało sposoby ich ograniczania, natomiast nie rozpoznało w dokumentach planistycznych konsekwencji zakończenia lub zamrożenia działań zbrojnych. Jedynym zagrożeniem rozpoznanym w scenariuszu pokojowym pozostaje niepewność co do liczby obywateli Ukrainy na polskim rynku pracy.

Zagrożenia rzeczywiście związane z zakończeniem działań zbrojnych mają inny charakter i zostały opisane poza dokumentami budżetowymi. Analizy ośrodków badawczych wskazują na odtworzenie potencjału wojskowego Federacji Rosyjskiej w horyzoncie do 2030 roku¹³, a według relacji prasowych oceny służb wywiadowczych Stanów Zjednoczonych, Niemiec i państw bałtyckich wskazują okres od jesieni 2026 do 2030 roku, przy czym ocena amerykańska dopuszcza ograniczony atak także przed zakończeniem wojny w Ukrainie, względnie od siedmiu do dziesięciu lat po zakończeniu działań, jako horyzont możliwego zagrożenia dla państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego, przy czym wszystkie te wielkości mają status ocen, nie ustaleń¹⁴. Zakończenie działań konwencjonalnych oznaczałoby uwolnienie zasobów, które mogłyby zostać skierowane na odtworzenie potencjału oraz na działania poniżej progu wojny wobec państw flankowych, prowadzone wobec Polski już obecnie.

Forum nie oczekuje od projektu ustawy budżetowej wielowariantowej analizy predykcyjnej, ponieważ ustawa budżetowa nie jest właściwym miejscem dla takiego opracowania. Oczekuje natomiast, aby dokument planistyczny wskazywał, że czynniki ryzyka odnoszą się do różnych scenariuszy rozwoju sytuacji, w tym do scenariusza wygaszenia konfliktu i do scenariusza eskalacji. Warto, aby projekt określał konsekwencje każdego z nich dla kondycji finansów publicznych. Jedynym alternatywnym scenariuszem geopolitycznym rozważonym w omówieniu czynników ryzyka pozostaje zmiana cen surowców, a analiza wrażliwości dotyczy wyłącznie szoków makroekonomicznych. Dla strony pracowników ma to skutek wymierny, ponieważ państwo, które nie rozpoznaje przesunięcia zagrożenia w stronę działań poniżej progu wojny, nie planuje środków na

przygotowanie kadr ani systemów, które w takim scenariuszu stają się przedmiotem oddziaływania w pierwszej kolejności.

2.2. Sytuacja polityczna Niemiec i Francji jako czynnik ryzyka

Otoczenie europejskie zostało w uzasadnieniu sprowadzone do jednego czynnika, którym jest niższy wzrost gospodarczy w strefie euro prowadzący do słabszego popytu zewnętrznego, przyjęty według scenariusza Komisji Europejskiej z maja 2026 roku. Niemcy i Francja nie występują z nazwy ani w części makroekonomicznej, ani w tabeli czynników ryzyka¹⁵. Sytuacja polityczna obu tych państw ma tymczasem dla Polski znaczenie wykraczające poza kanał handlowy, ponieważ przesądza o warunkach, w jakich będą prowadzone negocjacje o zakresie wsparcia unijnego oraz o kształcie europejskiego filaru bezpieczeństwa.

Kanał gospodarczy jest rozpoznany i wymierny, ponieważ Niemcy odbierały w 2025 roku 26,9% polskiego eksportu towarów, a Bundesbank w prognozie z 12 czerwca 2026 roku przewiduje dla gospodarki niemieckiej wzrost o 0,5% w 2026 roku, 0,8% w 2027 roku i 1,4% w 2028 roku¹⁶. Kanał polityczny pozostaje natomiast poza dokumentem. W Niemczech koalicja rządząca od maja 2025 roku działa pod presją partii, która w wyborach federalnych z lutego 2025 roku uzyskała 20,8% głosów, a w sondażach z lata 2026 roku sięga około 30%¹⁷, przy czym Federalny Trybunał Obrachunkowy zarzucił rządowi w lutym 2026 roku przeznaczanie środków funduszu specjalnego w wysokości 500 mld euro na wydatki bieżące zamiast na inwestycje dodatkowe¹⁸. We Francji od wyborów z 2024 roku żaden rząd nie dysponuje stabilną większością, w ciągu piętnastu miesięcy urząd premiera sprawowały cztery osoby, budżet na rok 2026 został przyjęty w trybie art. 49 ust. 3 konstytucji, a dług publiczny przekroczył 117% produktu krajowego brutto, przy czym w sondażach przed wyborami prezydenckimi w kwietniu 2027 roku prowadzi Zjednoczenie Narodowe¹⁹. Traktat o wzmocnionej współpracy i przyjaźni między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Francuską, podpisany w Nancy 9 maja 2025 roku i obowiązujący od 22 stycznia 2026 roku, zawiera klauzulę wzajemnego wsparcia na wypadek agresji zbrojnej oraz postanowienia o współpracy przemysłów obronnych i o energetyce jądrowej, wobec czego jego trwałość zależy od kierunku polityki francuskiej po 2027 roku²⁰.

Skutki tego stanu dla polskich finansów publicznych są konkretne i przypadają na lata objęte prognozą zawartą w projekcie. Komisja Europejska przedstawiła 16 lipca 2025 roku projekt wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034 o wartości około 2 bilionów euro, w którym realne ograniczenia dotyczą polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, a Polska według wstępnego zestawienia Komisji miałaby otrzymać 123,3 mld euro i pozostać największym beneficjentem²¹. Negocjacje tych ram będą się toczyć w latach 2026–2027, a więc w okresie, w którym oba główne państwa członkowskie są zaabsorbowane własną sytuacją wewnętrzną, przy czym Polski Instytut Spraw Międzynarodowych ocenia, że kryzys polityczny we Francji osłabia jej wpływ na politykę Unii²². Wynik tych negocjacji przesądzi o wielkości środków europejskich dostępnych po 2028 roku, a więc o jednym z dwóch źródeł finansowania inwestycji publicznych wskazanych w prognozie, o czym Forum pisze w punkcie 4.4. Uzasadnienie nie odnosi się do tego czynnika ani w części makroekonomicznej, ani w tabeli czynników ryzyka.

2.3. Strategia jako podstawa pozycji negocjacyjnej

Nierozpoznanie ryzyk omówionych w punktach poprzedzających nie jest przypadkowe, lecz wynika ze stanu opisanego w części 1. Państwo dysponujące aktualną strategią bezpieczeństwa i strategią rozwoju ma w dokumentach określoną własną rolę w Europie, w Sojuszu Północnoatlantyckim, w Unii Europejskiej oraz w relacjach dwustronnych, a określenie to nadaje każdemu scenariuszowi zewnętrznyemu znaczenie i wyznacza zakres możliwych reakcji. Dokument tego rodzaju stanowi również podstawę pozycji negocjacyjnej, ponieważ ustala cele państwa przed rozpoczęciem rozmów, w których cele te miałyby być broniące. Państwo pozbawione strategii nie jest systemowo zobowiązane do rozpoznawania ryzyk, a jego instytucje nie wykształcają praktyki analizy scenariuszowej, czego skutkiem jest tabela czynników ryzyka, w której przebieg wojny występuje w dwóch wariantach różniących się kierunkiem wpływu na ceny, a otoczenie europejskie zostało sprowadzone do jednego wskaźnika wzrostu w strefie euro.

Funkcja planistyczna ustawy budżetowej i strona dochodowa

3.1. Podstawa dochodowa a weta Prezydenta RP

Projekt zakłada dochody budżetu państwa w wysokości 695 mld zł, a więc o 47,8 mld zł wyższe niż w ustawie budżetowej na rok 2026 i o 68,4 mld zł wyższe niż przewidywane wykonanie tego roku. Strona rządowa wskazuje trzy źródła tego wzrostu, tj. koniunkturę gospodarczą, uszczelnienie systemu oraz proponowane zmiany w systemie podatkowym. Przedmiotem oceny w niniejszej części jest źródło trzecie.

W wykazie działań dyskrejonalnych, sporządzonym na potrzeby stabilizującej reguły wydatkowej, strona rządowa wymienia trzynaście pozycji o łącznym skutku netto 27,6 mld zł²³. Pięć z nich w całości, a szósta w części opiera się na projektach ustaw oznaczonych numerami z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Największy z nich, projekt UD458, dotyczy zmian w podatkach dochodowych oraz w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych i opiewa na 14,4 mld zł. Projekt UD457 dotyczy opłat koncesyjnych dla przedsiębiorstw energetycznych i opiewa na 3,6 mld zł. Projekt UD459, dotyczący podwyższonej stawki podatku dochodowego od osób prawnych dla branży energetycznej, opiewa na 2,8 mld zł, projekty UD417, UD416 i UD327, dotyczące opłaty cukrowej, opłat za zezwolenia alkoholowe oraz podatku od towarów i usług od napojów, opiewają łącznie na 2,7 mld zł, a projekt UD385, dotyczący podatku cyfrowego, opiewa na 1,7 mld zł. Pozycje te obejmują łącznie 25,2 mld zł z 27,6 mld zł całego wykazu²⁴. Spośród nowych rozwiązań podatkowych na rok 2027 opisanych w części dochodowej uzasadnienia jedynym uchwalonym i podpisanym jest ustawa z dnia 3 lipca 2026 r. o osobistych kontach inwestycyjnych, podpisana 13 sierpnia 2026 roku, która w wykazie działań dyskrejonalnych nie figuruje, a dochody budżetu obniża o 0,5 mld zł.

Znaczenie wykazu wykracza poza funkcję informacyjną, ponieważ zgodnie z art. 112aa ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: „ustawa o finansach publicznych”) kwota wydatków wyznaczona przez stabilizującą regułę wydatkową uwzględnia wartość działań dyskrejonalnych planowanych lub przyjętych na dany rok budżetowy²⁵. Limit wydatków na rok 2027 został w związku z tym podniesiony o 27,6 mld zł, z czego 25,2 mld zł przypada na projekty ustaw. Jeżeli projekty te nie wejdą w życie, ich wartość podlegać będzie w roku następnym korekcie zmniejszającej limit, wobec czego ewentualne weto nie obniży wydatków roku 2027, lecz dopuszczalny limit wydatków w roku 2028, przypadającym na pierwszy rok po wyborach oraz na pierwszy rok, w którym według prognozy strony rządowej spożycie publiczne rośnie realnie o jeden procent.

W części dochodowej uzasadnienia skutki projektowanych zmian przedstawiono w ujęciu dochodów budżetu państwa. Podwyższenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych do 22% dla największych podatników, łącznie ze stawką dla energetyki, przynosi 9,4 mld zł, podatek cyfrowy 1,7 mld zł, a podatek od towarów i usług od napojów 1,3 mld zł. Zmiana skali podatkowej powoduje natomiast ubytek 9,1 mld zł, który po uwzględnieniu ograniczenia ryczałtu o wartości 3,3 mld zł

zmniejsza się do 5,8 mld zł i który, jak stwierdza strona rządowa, „skompensują zmiany w podatku CIT”²⁶. Kompensacja ta opiera się na założeniu, że wszystkie elementy pakietu wejdą w życie jednocześnie, co oznacza, że ubytek dochodów następuje z mocy zmiany skali podatkowej, natomiast ich przyrost zależy od uchwalenia i podpisania pozostałych projektów.

Strona rządowa ma świadomość, że założenie to jest niepewne, ponieważ do tabeli czynników ryzyka wpisała pozycję dotyczącą wet prezydenckich wobec ustaw proponowanych przez Radę Ministrów, z kierunkiem wpływu określonym jako negatywny, a w tekście stwierdziła, że brak wejścia w życie procedowanych projektów „mógłby obniżyć dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych, pogarszając ścieżkę długu publicznego”, co w konsekwencji „wymusi silniejsze dostosowania fiskalne w kolejnych latach, hamując tym samym dynamikę wzrostu gospodarczego”²⁷. Ryzyko zostało zatem nazwane, jego mechanizm opisany, a kierunek skutku wskazany, natomiast jego wielkości nie oszacowano. Nie wynika to z ograniczeń analitycznych, ponieważ w tym samym dokumencie skutki wet z roku 2026 rozliczono z dokładnością do tysiąca złotych, obejmując wycofanie skutków objęcia systemem monitorowania przewozu betonu oraz odzieży i obuwia w kwocie minus 1 396 944 tys. zł oraz niezrealizowane około 1,5 mld zł z zawetowanej podwyżki akcyzy na wyroby alkoholowe²⁸.

Skala tego ryzyka została oszacowana poza dokumentami rządowymi. Agencja Fitch Ratings, utrzymując 21 sierpnia 2026 roku ocenę wiarygodności kredytowej Polski na poziomie A- z perspektywą negatywną, wskazała, jak podaje komunikat Ministerstwa Finansów, że dochody „będą ograniczone przez słabszy wzrost gospodarczy, niższą stawkę podatku CIT dla banków i ograniczone możliwości środków kompensacyjnych ze względu na prawdopodobne weta prezydenckie”²⁹. Do sierpnia 2026 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zawetował 41 ustaw, z czego sześć o łącznym skutku fiskalnym 8,04 mld zł według wyliczeń Ministerstwa Finansów³⁰. Rada Fiskalna w opinii z 11 września 2026 roku uznała uwzględnienie w prognozie dochodów skutków zmian legislacyjnych dotychczas nieuchwalonych za szczególny czynnik ryzyka i przyjęła w analizie wariantowej ubytek dochodów budżetu państwa z tego tytułu w wysokości 15,2 mld zł³¹. Rachunek przeprowadzony przez Forum na liczbach z uzasadnienia prowadzi do wniosku, że sam projekt UD458 jest dla dochodów budżetu niemal neutralny, ponieważ podwyżka stawki podatku dochodowego od osób prawnych warta około 6,6 mld zł oraz ograniczenie ryczałtu warte 3,3 mld zł znajdują się w tej samej ustawie co zmiana skali podatkowej kosztująca 9,1 mld zł, wobec czego jego zawetowanie oznaczałoby ubytek rządu jednego miliarda złotych. Właściwe ryzyko dochodowe dotyczy projektów mniejszych, obejmujących stawkę podatku dochodowego dla energetyki o wartości 2,8 mld zł, opłaty koncesyjne o wartości 3,6 mld zł, podatek cyfrowy o wartości 1,7 mld zł oraz podatek od towarów i usług od napojów o wartości 1,3 mld zł. W przypadku zawetowania całego pakietu ubytek dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósłby około 10 mld zł rocznie, a limit wydatków roku 2028 obniżyłby się o kwotę wyższą, ponieważ liczoną według konwencji stabilizującej reguły wydatkowej³².

Skutki dla strony pracowników wynikają z konstrukcji budżetu państwa. Ubytek rządu dziesięciu miliardów złotych w roku, w którym wydatki sztywne są zdeterminowane ustawami, a przestrzeń fiskalna dobiega końca, będzie równoważony w tych obszarach, w których jest to możliwe bez zmiany przepisów, a więc w wydatkach uznaniowych. Strona rządowa stwierdziła to w uzasadnieniu

własnymi słowami, wskazując, że brak wejścia w życie projektów wymusi silniejsze dostosowania fiskalne w latach kolejnych.

3.2. Postulat przedstawienia dwóch wariantów strony dochodowej

Forum nie kwestionuje prawa Rady Ministrów do ujęcia w projekcie skutków własnych projektów ustaw, ponieważ ustawa o finansach publicznych tego nie zabrania, a analiza wrażliwości wymagana przez art. 142 tej ustawy dotyczy założeń makroekonomicznych, nie zaś ryzyka legislacyjnego. Obowiązek ten strona rządowa wykonała w zakresie największym z możliwych, przedstawiając dwa szoki, to jest spadek wzrostu gospodarczego o punkt procentowy oraz wzrost stóp procentowych o punkt procentowy, w postaci wykresów odchylenia od scenariusza bazowego, bez podania wartości liczbowych. Rada Fiskalna oceniła tę analizę jako przeprowadzoną nieprawidłowo, ponieważ scenariusz szokowy pomija fakt, że gorszy wynik sektora oraz niższa wartość nominalna produktu krajowego brutto spowodowałyby wcześniejsze przekroczenie progu 55% i wcześniejsze uruchomienie procedur sanacyjnych, wobec czego analiza w obecnej postaci prowadzi do wniosków błędnych³³.

Zarzut Forum nie dotyczy zatem legalności, lecz odpowiedzialności planistycznej. Ustawa budżetowa jest planem finansowym państwa, na którym opierają się plany finansowe jednostek budżetowych, funduszy celowych i jednostek samorządu terytorialnego, a pośrednio również decyzje gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Plan oparty na dochodach, których źródło z wysokim prawdopodobieństwem nie powstanie, funkcję planistyczną wprost ogranicza. Standardy przyjęte przez Polskę stanowią o tym wyraźnie, ponieważ dyrektywa Rady 2011/85/UE wymaga, aby planowanie budżetowe opierało się na realistycznych prognozach makroekonomicznych i budżetowych. Chodzi również o to, aby prognozy te były poddawane analizie wrażliwości uwzględniającej różne scenariusze³⁴. Kodeks przejrzystości fiskalnej Międzynarodowego Funduszu Walutowego zalicza do dobrych praktyk ujawnianie ryzyk dla realizacji planu wraz z ich kwantyfikacją³⁵, a zalecenie Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w sprawie zarządzania budżetowego wymaga identyfikacji, oceny i ostrożnego zarządzania ryzykami fiskalnymi³⁶.

Wykonanie funkcji planistycznej w warunkach roku 2027 wymagało przedstawienia w uzasadnieniu dwóch wariantów strony dochodowej, pierwszy z wejściem w życie projektowanych ustaw podatkowych i drugi – bez niego, wraz z podaniem dla każdego z nich dochodów, deficytu budżetu państwa, wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz relacji długu do produktu krajowego brutto. Strona rządowa dysponowała wszystkimi danymi potrzebnymi do takiego przedstawienia i posługuje się techniką wariantowania w tym samym dokumencie, ponieważ prognozę zadłużenia podaje w wariantcie według limitów i w wariantcie przewidywanym. Zabrakło decyzji o zastosowaniu tej techniki w miejscu, w którym ryzyko jest wysokie.

3.3. Różnica między budżetem uchwalonym a budżetem wykonywanym

Oparcie podstawy dochodowej na nieuchwalonych ustawach prowadzi do różnicy między budżetem, który uchwali Sejm, a budżetem, który będzie wykonywany, przy czym różnica ta ma przede wszystkim charakter informacyjny. Czytelnik projektu dowiaduje się, że dochody wzrosną o 47,8 mld zł, a deficyt budżetu państwa wyniesie 282,6 mld zł. Odbiorca nie dowiaduje się natomiast, że blisko co piąta złotówka tego przyrostu zależy od podwyżek podatku dochodowego od osób prawnych zapisanych w dwóch projektach ustaw, z których większy skierowano do uzgodnień na tydzień przed przyjęciem projektu ustawy budżetowej. Nie dowiaduje się również, jaki będzie deficyt w razie niewzięcia w życie tych projektów ani o ile obniży się w takim przypadku limit wydatków roku 2028. Uzasadnienie przedstawia w ten sposób obraz stanu finansów państwa korzystniejszy niż obraz wynikający z prawdopodobnego przebiegu zdarzeń, powiększając różnicę między stanem faktycznym a jego społecznym odbiorem, którą Forum omawia w części 8.

Ustawa budżetowa, jako jedna z najważniejszych ustaw, powinna być przejrzysta, obiektywna, ostrożna w założeniach i dostosowana do swoich funkcji. Spór pomiędzy stroną rządową i większością parlamentarną a Prezydentem RP został przeniesiony do dokumentu planistycznego, którego konstrukcja pozwoli w razie zawetowania projektów wskazać weto jako przyczynę niewykonania planu. Ustawa budżetowa nie powinna pełnić takiej funkcji niezależnie od tego, który ośrodek władzy spór prowadzi i po czyjej stronie leży racja.

Deficyt sektora finansów publicznych i ścieżka konsolidacji fiskalnej

4.1. Ocena poziomu deficytu oraz jego przyczyn

Projekt ustawy budżetowej na rok 2027 przewiduje deficyt budżetu państwa w wysokości 282,6 mld zł oraz deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 7,1% produktu krajowego brutto. Prognozy Komisji Europejskiej i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wskazują dla Polski deficyt sektora niższy, wynoszący 6,3% PKB, zostały jednak sporządzone przy założeniu niezmienionej polityki fiskalnej, podczas gdy prognoza rządowa uwzględnia skutki decyzji już podjętych przez Radę Ministrów. Różnica między obiema wielkościami wynika zatem z szerszego zakresu wydatków znanych stronie rządowej, nie zaś z większej ostrożności jej założeń.

Deficyt sektora przekraczający 7% PKB trzeci rok z rzędu, w warunkach wzrostu gospodarczego, budzi uzasadniony niepokój. Przedmiotem niniejszej oceny jest przede wszystkim sposób zarządzania, którego efektem jest brak rozstrzygnięcia co do tego, w jaki sposób państwo zamierza ograniczyć społeczne skutki konsolidacji fiskalnej. Przebieg konsolidacji fiskalnej dotyczy tego, kto, w jakim trybie i według jakich zasad zdecyduje o rozłożeniu jej kosztów między uczestników życia społeczno-gospodarczego.

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa zaplanowano w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 na 107 mld zł wobec limitu 90 mld zł na rok 2026, co oznacza przyrost o 17 mld zł w ciągu jednego roku i pochłaniania 15,4% dochodów budżetu państwa przewidzianych na ten rok³⁷. Rada Fiskalna wskazuje, że odsetki od długu całego sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosły z 1,1% produktu krajowego brutto w 2021 roku do 2,5% w 2025 roku i wyniosą 3,1% w roku 2027, przy czym refinansowanie zobowiązań zaciągniętych przy niższym oprocentowaniu może, jak zauważa Rada, dodatkowo zwiększać efektywny koszt jego obsługi³⁸. Wydatek ten jest zdeterminowany wielkością i strukturą zadłużenia, wobec czego nie podlega corocznemu rozstrzygnięciu Rady Ministrów ani Sejmu. Każdy rok utrzymywania deficytu tej skali zwiększa udział wydatków zdeterminowanych w budżecie państwa i przenosi ciężar przyszłej korekty na te pozycje, o których nadal rozstrzyga się co roku, w tym na wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej.

W roku 2027 zbiegają się okoliczności omówione w części 1. Jest to ostatni rok przed terminem korekty nadmiernego deficytu i przedostatni rok obowiązywania krajowej klauzuli wyjścia, przypadający na okres wojny za wschodnią granicą, będący zarazem rokiem wyborczym w państwie, które nie dysponuje aktualną strategią rozwoju ani strategią bezpieczeństwa. Zbieg ten czynił rok 2026 czasem, w którym należało rozstrzygnąć sposób zarządzania zakończeniem okresu przestrzeni fiskalnej i przedstawić to rozstrzygnięcie w uzasadnieniu projektu. Brak takiego rozstrzygnięcia przyjmuje w dokumencie postać, którą Forum omawia w punkcie następnym.

4.2. Konsolidacja fiskalna bez decyzji państwa

Ograniczenie deficytu po roku 2027 nastąpi niezależnie od tego, jak będzie przebiegać proces budowania społeczno-gospodarczej odporności na to wyzwanie. Pytanie, na które projekt powinien odpowiadać, nie brzmi zatem, czy konsolidacja fiskalna nastąpi, lecz kto określi jej treść, w jakim tempie zostanie przeprowadzona i na kogo spadnie jej ciężar. Analiza uzasadnienia prowadzi do wniosku, że odpowiedź została w projekcie zastąpiona działaniem trzech mechanizmów, z których żaden realnie nie uwzględnia i nie wymusza prowadzenia trójstronnego dialogu społecznego. Mechanizm pierwszy wynika z prawa Unii Europejskiej. Uzasadnienie przywołuje Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028, procedurę nadmiernego deficytu prowadzoną wobec Polski od lipca 2024 roku, zalecenie Rady Unii Europejskiej z 21 stycznia 2025 roku wyznaczające rok 2028 jako termin korekty nadmiernego deficytu oraz zaleconą ścieżkę wydatków netto o dynamice 12,5%, 6,3%, 4,4%, 4,0% i 3,5% w latach 2024–2028. Strona rządowa zapowiada przy tym, że w razie utrzymania się deficytu sektora powyżej 3% produktu krajowego brutto „Komisja zarekomenduje Radzie UE przyjęcie zrewidowanego zalecenia, które przedłużyłoby termin korekty nadmiernego deficytu”³⁹. Dokument planistyczny zakłada więc niedotrzymanie terminu, do którego Polska się zobowiązała, oraz jego przesunięcie decyzją instytucji zewnętrznej. Dla lat 2029 i 2030, nieobjętych dotychczas zaleceniem Rady, uzasadnienie przyjmuje korektę kwoty wydatków w ramach stabilizującej reguły wydatkowej w wysokości minus 0,5% produktu krajowego brutto rocznie, stosownie do art. 112aa ust. 4 ustawy o finansach publicznych, który znajduje zastosowanie w braku zatwierdzonej ścieżki wydatków. Tempo konsolidacji w dwóch ostatnich latach prognozy wyznacza zatem przepis stosowany posiłkowo, nie zaś zamierzenie planistyczne.

Wielkość korekty nie jest przy tym ustalona w sposób bezsporny. Rada Fiskalna w opinii z 11 września 2026 roku stwierdziła, że projekt nie jest zgodny z art. 112aa i art. 112ab ustawy o finansach publicznych, ponieważ Minister Finansów ustalił korektę na poziomie minus 16,3 mld zł, podczas gdy w ocenie Rady powinna ona wynosić minus 25,1 mld zł, wobec czego planowana kwota wydatków wymaga obniżenia o 8,8 mld zł przed skierowaniem projektu do Sejmu⁴⁰. Ministerstwo Finansów odpowiedziało 14 września 2026 roku, że w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej Rada nie wydała opinii zgodnie z ustawą o Radzie Fiskalnej, a jej rekomendacje opierają się na arbitralnych założeniach co do sposobu obliczania limitu, nieznajdujących podstawy w prawie unijnym ani krajowym. Przewodniczący Rady Fiskalnej odpowiedział 15 września, że opinia mieści się w mandacie Rady, ponieważ ocena stanu finansów publicznych nie może ograniczać się do jednego roku budżetowego⁴¹. Spór o tę wielkość dotyczy sposobu przeniesienia unijnej ścieżki wydatków netto na regułę krajową i nie został rozstrzygnięty w uzasadnieniu. Mechanizm, który w projekcie zastępuje decyzję o tempie konsolidacji, sam pozostaje więc przedmiotem rozbieżnej wykładni między organem sporządzającym projekt a organem powołanym do jego oceny, a od 14 września 2026 roku także przedmiotem sporu o zakres kompetencji tego drugiego organu.

Forum nie kwestionuje unijnych ram zarządzania gospodarczego. Zobowiązania wynikające z procedury nadmiernego deficytu oraz z Paktu Stabilności i Wzrostu wyznaczają cel i tempo dostosowania fiskalnego, pozostawiają natomiast państwu członkowskiemu rozstrzygnięcie o jego strukturze. To, w jakiej proporcji koszt konsolidacji poniosą pracownicy, na przykład skutek ograniczenia wzrostu wynagrodzeń, świadczeniobiorcy wskutek ograniczenia transferów oraz

podatnicy wskutek podwyższenia obciążeń, jest decyzją krajową, podobnie jak kolejność tych działań i ich rozłożenie w czasie. Forum oczekuje, że rozstrzygnięcia te zapadną między innymi w gremiach dialogu społecznego, podlegając tym samym kontroli społecznej i gospodarczej. Ramy unijne pozostawiają na takie rozstrzygnięcia miejsce, którego projekt nie wykorzystuje.

Mechanizm drugi jest krajowy i został zapisany w Tablicy 1 uzasadnienia, nie zaś w jego tekście. Spożycie publiczne obejmuje wynagrodzenia pracowników sektora publicznego oraz zakup usług i materiałów niezbędnych do świadczenia usług publicznych, wobec czego jego wyhamowanie od 2028 roku i realna stagnacja w latach 2029–2030 oznaczają ograniczenie finansowania oświaty, publicznej ochrony zdrowia, administracji i służb. Ścieżka ta uległa istotnej zmianie w ciągu czterech miesięcy. Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2026–2030, przyjęte przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2026 roku, przewidywały wzrost spożycia publicznego o 2,4% w 2028 roku, 1,0% w 2029 roku i 1,1% w 2030 roku, natomiast uzasadnienie projektu z 28 sierpnia obniżyło te wielkości odpowiednio do 1,0%, 0,4% i 0,2%⁴². Dostosowanie zostało w ten sposób przesunięte o rok wcześniej oraz pogłębione, bez omówienia tej zmiany w tekście uzasadnienia.

Podstawę tej ścieżki strona rządowa ujawnia w jednym zdaniu, stwierdzając, że „w latach 2029–2030 zakładane działania w celu spełnienia reguł ostrożnościowych wynikających z ustawy o finansach publicznych spowodują spowolnienie dynamiki wzrostu gospodarczego”⁴³. W wersji kwietniowej zdanie to opatrzone przypisem odsyłającym do art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a więc do procedur uruchamianych po przekroczeniu przez państwowy dług publiczny progu 55% produktu krajowego brutto⁴⁴. Rada Fiskalna zwróciła uwagę już w maju 2026 roku, że założenie to nie ma charakteru technicznego, ponieważ stanowi element „mogący mieć istotny i złożony wpływ na podstawowe wskaźniki makroekonomiczne i fiskalne, w tym na tempo wzrostu PKB, strukturę popytu krajowego, spożycie publiczne, wynagrodzenia, waloryzację rent i emerytur, wydatki samorządów oraz inflację”⁴⁵.

Uzasadnienie przedstawia prognozę zadłużenia w dwóch wariantach, z których pierwszy zakłada pełne wykorzystanie limitów deficytu, a drugi uwzględnia przewidywane niewykonanie części wydatków. W wariantcie pierwszym relacja kwoty określonej w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych do produktu krajowego brutto wyniesie na koniec 2027 roku 55,9%, w drugim natomiast 54,8%, „co oznacza, że w ujęciu przewidywanym próg ostrożnościowy 55% PKB określony w ustawie o finansach publicznych nie zostanie przekroczony”⁴⁶. Nieprzekroczenie progu zależy więc od dwóch założeń, z których pierwszym jest niewykonanie własnego planu wydatków, a drugim wejście w życie projektowanych ustaw podatkowych, których zawetowanie strona rządowa sama wskazała jako czynnik ryzyka.

Mechanizm trzeci działa poza krajowym porządkiem prawnym i wycenia skutki dwóch poprzednich. Agencja Fitch Ratings, utrzymując 21 sierpnia 2026 roku ocenę A- z perspektywą negatywną, uzasadniła perspektywę brakiem wiarygodnego planu konsolidacji fiskalnej i prognozuje dług sektora na poziomie 72,7% produktu krajowego brutto w 2028 roku, a agencja Moody's utrzymuje perspektywę negatywną⁴⁷. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029 przewiduje wzrost zadłużenia sektora do 75,3% produktu krajowego brutto w 2029 roku.

4.3. Trzy miary długu publicznego i ich znaczenie dla strony pracowników

Ocena projektu w części dotyczącej zadłużenia wymaga rozróżnienia trzech miar długu, które uzasadnienie podaje obok siebie, objaśniając jedynie sposób ustalenia kwoty z art. 38a pkt 3 i nie zestawiając ich znaczenia prawnego. Każda z nich obejmuje inny zakres zobowiązań, każda odnosi się do innego progu i każda daje inny wynik dla tego samego roku.

Miarą pierwszą jest państwowy dług publiczny, czyli skonsolidowane zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych ustalane według definicji krajowej zawartej w art. 72 i 73 ustawy o finansach publicznych. Do tej miary odnosi się art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zakazujący zaciągania pożyczek oraz udzielania gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby trzy piąte wartości rocznego produktu krajowego brutto⁴⁸. Uzasadnienie szacuje tę relację na koniec 2027 roku na 55,9% produktu w wariantie przewidywanym oraz na 57,1% w wariantie pełnego wykorzystania limitów deficytu.

Miarą drugą jest kwota określona w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych, którą uzyskuje się z państwowego długu publicznego po przeliczeniu zobowiązań w walutach obcych według średniego kursu z całego roku oraz po odjęciu wolnych środków przeznaczonych na finansowanie potrzeb pożyczkowych roku następnego. Kwota ta rozstrzyga o zastosowaniu progu ostrożnościowego 55% produktu krajowego brutto, ponieważ zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy procedur przewidzianych dla przedziału od 55% do 60% nie stosuje się, jeżeli relacja ta nie przekracza 55%. Na koniec 2027 roku wynosi ona 54,8% produktu w wariantie przewidywanym oraz 55,9% w wariantie pełnego wykorzystania limitów. Od tej właśnie miary, najwęższej z trzech, zależy, czy w projekcie ustawy budżetowej na rok 2029, pierwszym opracowywanym po ogłoszeniu relacji za rok 2027, znajdą zastosowanie ograniczenia z art. 86, w tym brak wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Miarą trzecią jest dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczany na potrzeby procedury nadmiernego deficytu według metodyki Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych oraz rozporządzenia Rady o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury nadmiernego deficytu⁴⁹. Miara ta obejmuje zadłużenie związane z wykonywaniem zadań publicznych poza krajowym sektorem finansów publicznych, w szczególności zobowiązania funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz operacje Polskiego Funduszu Rozwoju zaliczane do sektora. Do niej odnosi się unijna wartość referencyjna 60% produktu krajowego brutto. Uzasadnienie szacuje tę relację na koniec 2027 roku na 69,5% produktu w wariantie przewidywanym i na 70,6% w wariantie pełnego wykorzystania limitów. Według Rady Fiskalnej dług liczony tą metodą przewyższa państwowy dług publiczny w latach 2025–2027 średnio o około 12,2 punktu procentowego produktu krajowego brutto, przy czym podstawowym źródłem różnicy jest zadłużenie funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego⁵⁰. Według kwartalnych danych Ministerstwa Finansów opublikowanych 10 września 2026 roku relacja ta wyniosła na koniec drugiego kwartału 2026 roku 64,5%⁵¹.

Z rozróżnienia tych trzech miar wynikają dla strony pracowników trzy wnioski. Po pierwsze, to samo zadłużenie państwa wynosi na koniec 2027 roku 54,8%, 55,9% albo 69,5% produktu krajowego brutto, zależnie od przyjętej definicji, wobec czego spór o stan finansów publicznych bywa w istocie

sporem o wybór miary. Po drugie, ograniczenia dotyczące wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej zostały ustawowo powiązane z miarą najwyższą, której margines wobec progu wynosi ułamek punktu procentowego, co czyni te wynagrodzenia zakładnikiem wielkości wrażliwej na każde odchylenie prognozy. Rada Fiskalna szacuje ten margines na około 10,5 mld zł, to jest 0,24% produktu krajowego brutto, i ocenia, że projekt nie zapewnia odpowiedniego marginesu bezpieczeństwa⁵². Po trzecie, ekonomiczny ciężar zadłużenia, w tym koszty jego obsługi omówione w punkcie 4.1, wynika z miary najszerzej, która wartość referencyjną 60% przekroczyła już w pierwszej połowie 2026 roku. Znaczna część różnicy między miarami przypada na zadłużenie zaciągane na cele obronne poza budżetem państwa, o czym Forum pisze w części 7.

4.4. Struktura wzrostu gospodarczego przyjęta w prognozie

Uzasadnienie opisuje strukturę wzrostu gospodarczego w sposób niepozostawiający wątpliwości co do jej charakteru. O roku 2026 mówi, że „największym motorem wzrostu pozostanie spożycie prywatne, wspierane przez rosnące wynagrodzenia oraz świadczenia z ubezpieczeń społecznych”, a wśród czynników podtrzymujących konsumpcję wymienia „utrzymanie form wsparcia socjalnego, takich jak programy Rodzina 800+ i Aktywny Rodzic, a także kontynuację renty wdowiej”. Na rok 2027 przewiduje dynamikę spożycia prywatnego 2,9% oraz wzrost produktu krajowego brutto 3,0%, a spowolnienie względem roku poprzedniego wiąże z „wygasaniem bardzo silnego impulsu inwestycyjnego po stronie inwestycji publicznych, przy utrzymaniu się wysokiej dynamiki inwestycji prywatnych”⁵³. Dynamika nakładów brutto na środki trwałe obniża się w prognozie z 6,4% w 2026 roku do 4,2% w 2027 roku i dalej do 3,6%, 3,3% i 3,0% w latach 2028–2030, dynamika spożycia prywatnego z 2,9% w 2027 roku do 2,4% w 2030 roku, a realny wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej z 3,0% w 2027 roku do 1,8% w 2030 roku, przy czym przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej zaczyna się obniżać od 2028 roku.

Prognoza inwestycji budzi zastrzeżenia, które wykraczają poza kwestię przejrzystości dokumentu. Uzasadnienie nie zawiera podziału nakładów na inwestycje publiczne i prywatne ani stopy inwestycji, tj. relacji nakładów brutto na środki trwałe do produktu krajowego brutto, zapowiadając jedynie słownie utrzymanie wysokiej dynamiki inwestycji prywatnych. Bez tych wielkości nie można ustalić, czy deficyt tej skali finansuje majątek trwały państwa, czy wydatki bieżące.

W ocenie Forum przyjęta struktura wzrostu nie stanowi trwałej podstawy rozwoju. Wzrost oparty na spożyciu prywatnym podtrzymywanym transferami, przy rosnących kosztach obsługi długu i wydatkach obronnych na poziomie 4,51% produktu krajowego brutto, obciąża finanse publiczne dwukrotnie, ponieważ transfery zwiększają wydatki sztywne, a finansowane długiem zakupy zwiększają koszty odsetkowe lat następnych. Składnik popytowy nie jest przy tym równoważony inwestycjami publicznymi innymi niż finansowane ze środków europejskich, których rozliczenia z Komisją Europejską w części grantowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności kończą się w 2026 roku, a w budżecie środków europejskich na rok 2027 pozostaje 6,5 mld zł ostatnich płatności⁵⁴. Projekt nie komunikuje zamiarów budowania nowych silników wzrostu, w szczególności programu inwestycji krajowych finansowanych poza środkami europejskimi, przedsięwzięć w dziedzinie przemysłu o wysokiej wartości dodanej ani planu w zakresie technologii, w tym sztucznej inteligencji. W tym zakresie projekt powtarza sposób planowania omówiony w części

1, a prognoza strony rządowej pokazuje jego konsekwencję w postaci obniżającego się tempa wzrostu gospodarczego w każdym kolejnym roku horyzontu.

4.5. Warunki przeprowadzenia konsolidacji fiskalnej

Forum nie zajmuje w niniejszej opinii stanowiska co do tego, czy wydatki o charakterze redystrybucyjnym powinny zostać ograniczone, ani co do tego, czy termin korekty nadmiernego deficytu powinien zostać wydłużony. Powstrzymanie się od tych rozstrzygnięć nie wynika z braku stanowiska, lecz z przekonania, że powinny one zostać wypracowane w toku dialogu społecznego, a partner społeczny przesądzający wynik przed rozpoczęciem rozmów ogranicza ich przedmiot. Stanowisko Forum dotyczy warunków, na jakich konsolidacja fiskalna zostanie przeprowadzona. Interes strony pracowników wymaga, aby przyjęte rozwiązania nadal wspierały wzrost dobrobytu, a co najmniej nie prowadziły do jego obniżenia, do wzrostu nierówności dochodowych ani do przeniesienia kosztów dostosowania na pracowników sektora publicznego.

Państwo wchodzące w okres konsolidacji fiskalnej dysponuje dwoma sposobami jej przeprowadzenia. Może uzgodnić zakres i kolejność działań z reprezentatywnymi partnerami społecznymi, uzyskując w zamian przewidywalność i społeczną akceptację, albo przeprowadzić konsolidację bez takiego uzgodnienia, ponosząc koszt w postaci mniejszej trwałości dostosowania i głębszych szkód w usługach publicznych. Rok 2026 był ostatnim rokiem, w którym możliwe było przygotowanie pierwszej z tych dróg.

Rama prawna dla takiego porozumienia istnieje w ustawie o finansach publicznych, której art. 86 określa działania podejmowane po przekroczeniu progu 55% produktu krajowego brutto mianem działań sanacyjnych i wskazuje ich zakres. Debata o działaniach sanacyjnych jest zatem formą akceptowaną przez ustawodawcę, której państwo nie podjęło mimo gotowości partnerów społecznych.

W ocenie Forum projekt ustawy budżetowej na rok 2027 powinien być zostać przedłożony Radzie Dialogu Społecznego wraz z dokumentem zawierającym harmonogram i zakres działań konsolidacyjnych na lata 2028–2030. Dokument taki powinien rozstrzygać, czy państwo zamierza ograniczać wydatki, zwiększać dochody czy wydłużać okres dostosowania, a także określać, kto i w jakiej proporcji poniesie koszt każdego z tych rozwiązań. Przedłożenie go Radzie otwierałoby drogę do porozumienia społecznego w sprawie konsolidacji, a jego brak pozostawia sposób przeprowadzenia konsolidacji przepisom stosowanym automatycznie, wśród których ustawa wprost wymienia brak wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Przygotowanie projektu w latach 2025–2026 i sposób prowadzenia dialogu społecznego

5.1. Warunki znane z wyprzedzeniem

Projekt ustawy budżetowej na rok 2027 jest następstwem rozstrzygnięć podejmowanych i odkładanych w latach 2025 i 2026, wobec czego Forum ocenia nie tylko sam dokument, lecz również proces jego przygotowania. Terminy, które czynią rok 2027 ostatnim rokiem przestrzeni fiskalnej, były w tym okresie znane i wynikały z aktów prawnych oraz z decyzji instytucji unijnych. Rada Unii Europejskiej wyznaczyła 21 stycznia 2025 roku rok 2028 jako termin korekty nadmiernego deficytu⁵⁵, krajowa klauzula wyjścia uruchomiona w lipcu 2025 roku obowiązuje do końca 2028 roku⁵⁶, horyzont Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego kończy się w tym samym roku, a planu na lata następne nie przygotowano. Natomiast objęcie budynków i transportu drogowego systemem handlu uprawnieniami do emisji od 1 stycznia 2028 roku wynika z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/667 z dnia 11 marca 2026 roku, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 18 marca 2026 roku⁵⁷. Na rok 2027 przypadają ponadto wybory parlamentarne. Strona rządowa dysponowała pełną wiedzą o tym harmonogramie.

W maju 2026 roku Prezes Rady Ministrów wstrzymał na posiedzeniu Rady Ministrów prace nad Strategią Rozwoju Polski do 2035 roku. Dokument ten przeszedł wcześniej pełną ścieżkę przygotowania, obejmującą konsultacje publiczne od 10 września do 31 października 2025 roku, omówienie w zespole problemowym Rady Dialogu Społecznego 2 grudnia 2025 roku oraz na posiedzeniu plenarnym 11 grudnia 2025 roku, przyjęcie przez Stały Komitet Rady Ministrów 5 marca i przekazanie Radzie Ministrów 10 kwietnia⁵⁸. Państwo dysponowało zatem jedynym dokumentem zdolnym nadać projektowi ustawy budżetowej ramę strategiczną i wstrzymało jego przyjęcie 19 maja 2026 roku, na ponad trzy miesiące przed skierowaniem projektu do Rady Dialogu Społecznego. Dla strony pracowników oznacza to, że rozstrzygnięcia konsolidacyjne, które zapadną po 2027 roku, zostaną podjęte bez mandatu społecznego, ponieważ nie odbyła się debata zdolna taki mandat wytworzyć.

5.2. Wykorzystanie Rady Dialogu Społecznego w latach 2025–2026

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego nie ogranicza roli Rady do opiniowania projektów aktów prawnych. Zgodnie z art. 1 ust. 2 Rada prowadzi dialog w celu zapewnienia warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej, a zgodnie z ust. 4 działa na rzecz poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych, a także budowania wokół nich społecznego porozumienia⁵⁹. Art. 2 pkt 2a przyznaje Radzie prawo opiniowania projektów strategii i programów rządowych. Instrument służący rozwiązywaniu problemów o charakterze strategicznym istnieje zatem w ustawie, a ocena dotyczy tego, w jakim zakresie został wykorzystany.

Przed projektem ustawy budżetowej na rok 2027 w Radzie powinno się było odbyć w teorii pięć debat, obejmujących następujące obszary tematyczne – przyszłość polityki społecznej i redystrybucji, system emerytalny, finansowanie publicznej ochrony zdrowia, wprowadzenie systemu ETS2 wraz z osłonami oraz obronność i odporność państwa. W latach 2025–2026 nie zawarto w Radzie żadnego porozumienia trójstronnego ani dwustronnego o znaczeniu strategicznym. Przewodnicząca Forum określiła ten stan na posiedzeniu plenarnym 15 czerwca 2026 roku słowami, które Forum podtrzymuje w niniejszej opinii, wskazując, że „wartość wynikająca z dialogu społecznego ujawnia się wtedy, gdy strony się komunikują, a nie tylko informują. My się niestety informujemy, a nie komunikujemy”⁶⁰. Przebieg procedury płacowej w 2026 roku ilustruje ten sposób prowadzenia dialogu najpełniej. Rada Ministrów przyjęła 28 kwietnia 2026 roku założenia makroekonomiczne, w których zapisano zasadę wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej o wskaźnik inflacji, a 14 maja, na posiedzeniu Zespołu problemowego do spraw budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, strona rządowa zasadę tę zakomunikowała partnerom społecznym⁶¹. Strona pracowników przedłożyła 27 maja, w trybie art. 16 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, propozycję wzrostu o 15%. Rada Ministrów przyjęła 9 czerwca propozycję minimalnego wynagrodzenia w wysokości 4 950 zł i przekazała ją Radzie 11 czerwca, a posiedzenia plenarne 15 czerwca i 9 lipca zakończyły się bez porozumienia. Zespół problemowy przyjął 10 lipca stanowisko strony pracowników i strony pracodawców oceniające średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 103,0% negatywnie⁶², po czym Rada Ministrów przyjęła 28 sierpnia projekt z tym właśnie wskaźnikiem, a wobec braku uzgodnienia wydała 14 września rozporządzenie ustalające minimalne wynagrodzenie zgodnie z własną propozycją⁶³. Ten sam przebieg miał rok 2025. Trzy kolejne cykle budżetowe zakończyły się zatem bez porozumienia. Warto nadmienić, iż „bez porozumienia” oznacza de facto bez jakiegokolwiek woli i zdolności do osiągnięcia konsensusów przez przedstawicieli strony rządowej.

Takiemu przebiegowi sprzyja konstrukcja przepisu. Art. 7 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw wiąże Radę Ministrów uzgodnieniem osiągniętym w Radzie w drodze uchwały, natomiast w razie braku uzgodnienia w terminie trzydziestu dni pozwala jej przyjąć wskaźniki nie niższe niż zawarte we własnej propozycji⁶⁴. Porozumienie ogranicza zatem swobodę strony rządowej, a jego brak tę swobodę przywraca, wobec czego strona niezainteresowana związaniem się uzgodnieniem nie znajduje w przepisie bodźca do jego zawarcia. Ocena tej konstrukcji wykracza poza przedmiot niniejszej opinii, jednak jej skutek jest widoczny w trzech kolejnych cyklach budżetowych.

5.3. Informowanie zamiast dialogu w wybranych obszarach

W obszarach, w których dialogu nie prowadzono, prowadzono komunikację, co najwyraźniej widać w ochronie zdrowia. Luka finansowa systemu według szacunku Instytutu Finansów Publicznych rośnie w 2027 roku do 41 mld zł w scenariuszu minimalnym i do 57 mld zł w scenariuszu bazowym⁶⁵, jednak przedmiotem debaty publicznej w latach 2025–2026 stały się wynagrodzenia pracowników medycznych jako przyczyna niewydolności systemu. Wiceprezes Narodowego Funduszu Zdrowia określił ustawę o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego w podmiotach leczniczych mianem „killera planu finansowego NFZ” i postulował wprowadzenie górnego limitu wynagrodzeń⁶⁶, Rada Ministrów przyjęła 16 czerwca 2026 roku projekt nowelizacji ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o działalności leczniczej, wprowadzający zbieranie danych o wynagrodzeniach pracowników medycznych i uzasadniany potrzebą ustalenia wpływu kosztów wynagrodzeń na koszty świadczeń⁶⁷, a przedmiotem prac Trójstronnego Zespołu do spraw Ochrony Zdrowia uczyniono termin waloryzacji tych wynagrodzeń.

Dane zgromadzone przez instytucje państwa prowadzą do innych wniosków niż teza przedstawiana w debacie. Najwyższa Izba Kontroli w informacji z 12 czerwca 2025 roku wskazała, że od 2021 roku do połowy 2024 roku przeniesiono na Narodowy Fundusz Zdrowia nowe zadania o wartości ponad 113 mld zł, z czego ponad 90 mld zł stanowiły skutki ustawy o najniższym wynagrodzeniu zasadniczym, a zaprzestanie opłacania z budżetu państwa składki za niektóre grupy ubezpieczonych obciążyło Fundusz kwotą 9,9 mld zł w 2023 roku i 9,7 mld zł w 2024 roku⁶⁸. Odpowiedzialność za mechanizm ustanowiony przez ustawodawcę bez wskazania źródła finansowania została zatem w debacie publicznej przeniesiona na grupę zawodową objętą jego działaniem. Ten sam sposób postępowania obejmuje inne obszary. System ETS2 pozostawał poza dialogiem w Radzie i poza scenariuszem makroekonomicznym strony rządowej do chwili, gdy zastrzeżenie zgłosiła Rada Fiskalna, a nazwa Społecznego Funduszu Klimatycznego, z którego miałyby być finansowane osłony, nie występuje w pakiecie budżetowym ani razu⁶⁹. Oceny skutków dystrybucyjnych polityki podatkowej i redystrybucyjnej, której metodykę Komisja Europejska zaleciła państwom członkowskim w 2022 roku, Polska nie sporządza⁷⁰. Wariantu strony dochodowej bez nieuchwalonych ustaw, którego Forum domaga się w części 3, uzasadnienie nie zawiera. Wspólną cechą tych braków jest to, że informacja pozwalająca obywatelom ocenić stan finansów państwa oraz udzielić mandatu do zmian nie została wytworzona albo nie została przekazana. Różnicę między stanem finansów publicznych a jego społecznym obrazem Forum nazywa luką percepcyjną i omawia w części 8, wskazując w tym miejscu jedynie, że Rada Dialogu Społecznego jest instytucją, w której lukę tę można zmniejszać, jeżeli przedkłada się jej problemy, a nie wyłącznie gotowe rozstrzygnięcia.

5.4. Gotowość partnerów społecznych

Forum formułuje powyższe zarzuty, dysponując dowodami własnej gotowości do współpracy w całym omawianym okresie. We wrześniu 2025 roku Forum złożyło opinię do projektu ustawy budżetowej na rok 2026, ostrzegając w niej przed przenoszeniem wydatków poza budżet państwa do funduszy ulokowanych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz przywołując zmianę perspektywy oceny Polski przez agencję Fitch Ratings na negatywną, którą agencja uzasadniła brakiem wiarygodnej kotwicy fiskalnej oraz ograniczonym polem manewru dla konsolidacji przed wyborami 2027 roku⁷¹. Rok później agencja podtrzymała ocenę i perspektywę, wskazując tym razem na brak wiarygodnego planu konsolidacji fiskalnej oraz ryzyko przedwyborczego łagodzenia polityki fiskalnej, co oznacza, że ostrzeżenie zawarte w opinii sprzed roku okazało się trafne. Strona pracowników przedłożyła 21 maja 2025 roku oraz 27 maja 2026 roku wspólne propozycje płacowe w trybie ustawowym⁷². Przewodnicząca Forum przedstawiła 15 czerwca 2026 roku na posiedzeniu plenarnym Rady stanowisko wiążące wynagrodzenia w sferze publicznej z odpornością państwa, wskazując, że „podstawą powinna być dbałość o odporność państwa. Zabezpieczenie ciągłości funkcjonowania całego systemu, pomimo wszystko”⁷³. Współprzewodnicząca Trójstronnego Zespołu do spraw Ochrony Zdrowia ze strony pracowników, reprezentująca Forum, przedłożyła propozycję przeglądu zwolnień ze składki zdrowotnej, a przewodniczący Zespołu problemowego do spraw funduszy europejskich oraz przewodniczący Doraźnego Zespołu problemowego do spraw służb mundurowych, obaj wywodzący się z Forum, prowadzili prace w obszarach uznawanych przez stronę rządową za strategiczne⁷⁴.

Żadna z tych propozycji nie doprowadziła do zmiany rozstrzygnięcia, ponieważ wskaźnik wzrostu wynagrodzeń pozostał na poziomie przyjętym w kwietniu, minimalne wynagrodzenie ustalono rozporządzeniem zgodnie z propozycją rządową, prace nad strategią rozwoju wstrzymano, a strategii bezpieczeństwa Radzie nie przedstawiono.

Międzynarodowy Fundusz Walutowy w przeglądzie doświadczeń wiąże trwałość konsolidacji z szerokim poparciem politycznym i społecznym, a pogłębienie nierówności dochodowych przypisuje konsolidacjom opartym na cięciach wydatków. Ciąg obejmujących edukację, ochronę zdrowia i inwestycje zaleca unikać ze względu na trwałe szkody dla wzrostu⁷⁵. W latach 2025–2026 nie podjęto przygotowań do żadnego z tych wariantów, ponieważ nie prowadzono rozmów zmierzających do porozumienia ani nie przedstawiono obywatelom skutków jego braku.

Funkcjonalność wydatków publicznych

6.1. Funkcjonalność polityki redystrybucyjnej

Forum popierało ideę pogłębienia procesu redystrybucji od zawsze i popiera ją nadal, ponieważ podział owoców wzrostu gospodarczego w sposób możliwie sprawiedliwy służy nie tylko spójności społecznej, lecz również samej gospodarce, a programy społeczne utrzymane w projekcie stanowią wyraz zasad solidarności i społecznej gospodarki rynkowej, które Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej czyni podstawą ustroju gospodarczego. Forum nie zajmuje w niniejszej opinii stanowiska co do tego, czy któryś z tych programów należy ograniczyć, a przedmiotem oceny nie jest skala wydatków społecznych, chociaż jest ona znaczna. Przedmiotem oceny jest pytanie, którego państwo w latach 2025–2026 nie postawiło, a mianowicie – czy skumulowany wydatek redystrybucyjny pełni nadal funkcję, dla której został ustanowiony, tj. funkcję zabezpieczenia obywatela przed wykluczeniem, a także, czy będzie ją pełnić w okresie konsolidacji fiskalnej?

Projekt przeznaczą na świadczenie wychowawcze Rodzina 800+ 60 695 593 tys. zł, o 929 mln zł mniej niż w roku 2026, czego uzasadnienie nie wyjaśnia, a co można wiązać z malejącą liczbą dzieci uprawnionych, na program Aktywny Rodzic 7 012 925 tys. zł, o 1 037 mln zł więcej, na trzynastą i czternastą emeryturę 32 081 408 tys. zł oraz na świadczenie wspierające 12,6 mld zł, a w dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych finansuje podwyższenie renty wdowiej z 15% do 25% drugiego świadczenia od 1 stycznia 2027 roku⁷⁶. Uzasadnienie wymienia te programy w części makroekonomicznej jako czynniki podtrzymujące spożycie prywatne, pozostające największym czynnikiem wzrostu gospodarczego, nie zawiera natomiast informacji o tym, do kogo środki te trafiają, jaką ich część otrzymują gospodarstwa domowe zagrożone ubóstwem ani jak przedstawia się ich skuteczność w porównaniu z innymi sposobami wykorzystania tych samych kwot. Polska nie sporządza oceny skutków dystrybucyjnych polityki podatkowej i społecznej, której metodykę Komisja Europejska zaleciła państwom członkowskim w komunikacie z 2022 roku, a ostatnia szeroka ocena programu Rodzina 500+, sporządzona w 2019 roku przez zespół badaczy Instytutu Badań Strukturalnych, wskazywała, że 37% jego budżetu trafia do rodzin ubogich, natomiast około 12% tych środków wystarczyłoby na zniwelowanie skrajnego ubóstwa dzieci⁷⁷. Od tego czasu świadczenie podwyższono o 60%, a oceny nie powtórzono.

Pytanie o funkcjonalność redystrybucji nie dotyczy wyłącznie wydatków, ponieważ państwo prowadzi równolegle politykę redystrybucyjną po stronie danin, nie przedstawiając jej jako przedmiotu decyzji. Zmiana skali podatkowej zakładana w projekcie na rok 2027 ma określony kierunek dystrybucyjny. Zgodnie z uzasadnieniem próg, do którego obowiązuje stawka 12%, zostanie podniesiony ze 120 do 130 tysięcy złotych, między 130 a 150 tysiącami złotych zostanie wprowadzona stawka 24%, a próg stawki 32% przesunie się w ten sposób ze 120 do 150 tysięcy złotych kosztem 9,1 mld zł. Ulga trafiłaby zatem wyłącznie do podatników o dochodach rocznych powyżej 120 tysięcy złotych, a w pełnej wysokości 3 600 zł rocznie do każdego podatnika o dochodzie powyżej 150 tysięcy złotych, natomiast kwota wolna, która przesądza o obciążeniu najniższych wynagrodzeń, emerytur i rent, pozostaje na poziomie z 2022 roku. Analogiczny mechanizm działa w świadczeniach

adresowanych, ponieważ próg dochodowy uprawniający do zasiłku rodzinnego, wynoszący 674 zł na osobę w rodzinie, nie został zmieniony od listopada 2015 roku, a liczba dzieci objętych tym zasiłkiem spadła w 2024 roku o 23% w stosunku do roku poprzedniego, do 782,8 tysiąca⁷⁸. Państwo utrzymuje więc świadczenia powszechne, ograniczając zarazem zakres świadczeń adresowanych do najuboższych oraz podnosząc obciążenie podatkowe najniższych dochodów, przy czym żadnego z tych rozstrzygnięć nie przedstawiono jako przedmiotu decyzji, a ich łącznych skutków dystrybucyjnych nie oszacowano. Skutki te są odczuwane najsilniej w gospodarstwach domowych o najniższych dochodach, które według Głównego Urzędu Statystycznego przeznaczają 50,7% wydatków na żywność oraz na użytkowanie mieszkania i nośniki energii, wobec 36,9% w gospodarstwach o dochodach najwyższych⁷⁹.

Rok 2026 nie został wykorzystany na debatę o tym, jaki kształt polityka społeczna i redystrybucyjna ma przyjąć po roku 2027, na czym ma polegać jej funkcjonalność oraz co z punktu widzenia odbiorcy jest korzystniejsze – świadczenie pieniężne czy działająca usługa publiczna, do czego Forum powraca w punkcie 6.3. Celem takiej debaty nie byłoby ograniczenie świadczeń, lecz zachowanie skuteczności systemu podatkowego i świadczeniowego jako całości oraz utrzymanie przekonania obywateli, że państwo za ich środki zabezpiecza ich przed wykluczeniem. Debata tej nie podjęto, ponieważ w roku poprzedzającym wybory zakwestionowanie któregośkolwiek z tych rozwiązań wiąże się z kosztem politycznym, a państwo pozbawione doktryny porządkującej wydatki nie dysponuje argumentem, dla którego miałoby ten koszt ponieść.

6.2. Demografia, system emerytalny i system daninowo-składkowy

Prognoza Głównego Urzędu Statystycznego z 2023 roku przewiduje w scenariuszu głównym spadek liczby ludności do 30,4 miliona w 2060 roku, opisywany w symulacji z 2025 roku liczbą 30,9 miliona, przy czym współczynnik dzietności, który w tym scenariuszu miał rosnąć do 1,49, wyniósł w 2024 roku 1,10, a symulacja uwzględniająca tę wartość wskazuje na 28,4 miliona⁸⁰. Projekt odnotowuje skutki tego procesu w trzech miejscach, ponieważ wydatki na świadczenie wychowawcze maleją wraz z liczbą dzieci, scenariusz makroekonomiczny, oparty na projekcji Eurostatu, przewiduje spadek przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej od 2028 roku i spadek podaży pracy od 2029 roku, ujmując trwałość pobytu około 950 tysięcy obywateli Ukrainy ze statusem UKR jako czynnik niepewności, a dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wynosi 91 670 263 tys. zł, natomiast do Funduszu Emerytalno-Rentowego 30 516 068 tys. zł, o 10,7% więcej niż rok wcześniej, przy czym ze składek rolników pokrywana jest niewielka część świadczeń wypłacanych z tego drugiego funduszu⁸¹.

Prognoza Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z października 2025 roku przewiduje deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 79,3 mld zł w 2026 roku i 89 mld zł w 2030 roku w cenach stałych⁸², jednak wielkości te nie są najważniejszą informacją o przyszłości systemu. Według Ageing Report 2024 Komisji Europejskiej wydatki emerytalne Polski pozostaną w relacji do PKB niemal niezmiennione, 10,2% w 2022 roku i 10,1% w 2070 roku, ponieważ system zdefiniowanej składki dostosowuje wysokość świadczeń do liczby ubezpieczonych i długości trwania życia, a ceną tej stabilności finansowej jest spadek stopy zastąpienia w momencie przejścia na emeryturę z 58% do 27% oraz relacji przeciętnego świadczenia do przeciętnego wynagrodzenia z 45% do 25%⁸³.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju szacuje, że osoba rozpoczynająca obecnie pracę może oczekiwać emerytury w wysokości 31,8% ostatniego wynagrodzenia netto w przypadku kobiet i 40,6% w przypadku mężczyzn⁸⁴, a Międzynarodowy Fundusz Walutowy ocenia, że utrzymanie adekwatności świadczeń wymagałoby do 2050 roku dodatkowych wydatków rzędu 6 punktów procentowych produktu krajowego brutto⁸⁵. Zmiana demograficzna nie zagraża zatem równowadze finansowej funduszu emerytalnego, lecz wysokości świadczeń przyszłych emerytów, przy czym żaden wskaźnik fiskalny nie ujawnia tego skutku, dopóki obecni pracownicy nie staną się emerytami otrzymującymi świadczenie w wysokości jednej czwartej wcześniejszego wynagrodzenia.

Zmiana demograficzna ma trzy wymiary, którymi są koszt ochrony zdrowia, omówiony w punkcie 6.3, adekwatność systemu emerytalnego oraz niedobór kadr, obejmujący również zdolność państwa do formowania sił zbrojnych i służb, a koszt każdego z nich będzie z upływem czasu rosł. Wymiary te łączy system podatkowy, daninowy i składkowy, ponieważ to on rozstrzyga, kto i w jakiej proporcji sfinansuje starzejące się społeczeństwo. W latach 2025–2026 państwo nie postawiło społeczeństwu pytania o gotowość do zmian w polityce społecznej odpowiadających tym wymaganiom, nie rozpoczęło debaty o systemie emerytalnym poza nowelizacjami i instrumentami oszczędzania, takimi jak osobiste konto inwestycyjne oraz nie podjęło pracy nad systemem danin jako całością, poza pakietem podatkowym, którego los rozstrzygnie się poza procesem budżetowym.

Dla strony pracowników skutek ma dwa wymiary, ponieważ pracownicy finansujący obecnie system są zarazem przyszłymi emerytami. Państwo, które nie przygotowało odpowiedzi na tę zmianę w roku, w którym dysponowało jeszcze przestrzenią fiskalną, będzie jej udzielać w warunkach konsolidacji, gdy jedyną dostępną odpowiedzią pozostaną rozwiązania najbardziej dotkliwe.

6.3. Finansowanie publicznej ochrony zdrowia

Uzasadnienie poświęca ochronie zdrowia rozdział zatytułowany „System zdrowia i bezpieczeństwo zdrowotne obywateli”, otwierając go stwierdzeniem, że Rada Ministrów jest zobowiązana zapewnić „co najmniej 7% PKB (n-2) na finansowanie zadań związanych z opieką zdrowotną, co oznacza 273,9 mld zł”, i informując następnie, że na rok 2027 zaplanowano 274,1 mld zł, o 26,3 mld zł więcej niż w roku 2026, w tym dotację podmiotową dla Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 41,5 mld zł, wyższą o 15,5 mld zł⁸⁶. Forum traktuje wskaźnik 7% produktu krajowego brutto jako zobowiązanie o randze umowy społecznej, a jej dotrzymanie w roku 2027 Forum odnotowuje. Ocena dotyczy tego, co uzasadnienie w tym miejscu obiektywnie przedstawia.

Wskaźnik 7% odnosi się z mocy ustawy do produktu krajowego brutto sprzed dwóch lat, a więc do 3 912,7 mld zł z roku 2025⁸⁷, natomiast w relacji do produktu roku 2027, który według tej samej Tablicy 1 wynosi 4 400,3 mld zł, nakłady w wysokości 274,1 mld zł stanowią 6,23%. Siedem procent PKB w stosunku do roku 2027 wynosiłoby 308 mld zł, a różnica między tą kwotą a kwotą zaplanowaną, około 34 mld zł, odpowiada w przybliżeniu łącznemu zadłużeniu szpitali publicznych na koniec 2025 roku⁸⁸. Forum nie zarzuca stronie rządowej naruszenia ustawy, ponieważ odniesienie do produktu sprzed dwóch lat jest regułą ustawową – zarzuca natomiast, że uzasadnienie przedstawia wskaźnik 7% jako miarę wysiłku państwa w roku 2027, nie podając, jaka część produktu tego roku trafi do systemu, chociaż obie liczby znajdują się w tym samym dokumencie. Rzetelna informacja, że państwo

przeznacza na ochronę zdrowia 6,23% bieżącego produktu, jest warunkiem debaty o tym, czy nakłady te są wystarczające.

Drugą wielkością, której uzasadnienie nie zawiera, są wydatki prywatne na ochronę zdrowia, bez których nie można efektywnie pogłębić oceny skuteczności systemu publicznego. Według wstępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego wydatki bieżące na ochronę zdrowia wyniosły w 2024 roku 293,6 mld zł, to jest 8,1% produktu krajowego brutto, w tym wydatki publiczne 229,1 mld zł, a wydatki prywatne 64,5 mld zł, z czego wydatki bezpośrednie gospodarstw domowych wyniosły 47,6 mld zł⁸⁹. Składka przypisana w prywatnych ubezpieczeniach zdrowotnych osiągnęła w 2025 roku 2,65 mld zł, o 14,8% więcej niż rok wcześniej, a liczba osób objętych ochroną przekroczyła 5,8 miliona⁹⁰. Z kolei rynek prywatnej opieki zdrowotnej rośnie według szacunków branżowych o około 7% rocznie⁹¹. Przy wzroście o około 7% rocznie wydatki prywatne wyniosą w 2027 roku około 79 mld zł, a przy utrzymaniu przyrostu nominalnego z 2024 roku zbliżą się do 95 mld zł⁹², przy czym Forum podaje te wielkości jako własne przybliżenie, ponieważ prognozy instytucjonalnej nie zaprezentowano. Dopiero relacja między wydatkami publicznymi a prywatnymi ukazałaby w pełni złożoność problemów w zakresie systemu finansowania publicznej ochrony zdrowia i korelację pomiędzy zdolnością jej finansowania a zaufaniem do instytucji nią zarządzających.

Relacja ta opisuje mechanizm, który Forum uznaje za istotę problemu funkcjonalności wydatków społecznych. Państwo pobiera składki i podatki, część z nich zwraca obywatelom w postaci transferów zwiększających dochód rozporządzalny, a obywatel wydaje ten dochód na prywatną wizytę, prywatną diagnostykę lub prywatny abonament, ponieważ placówka publiczna nie zapewnia mu świadczenia w czasie, w którym go potrzebuje. Ten problem dotyczy zresztą nie tylko systemu finansowania publicznej ochrony zdrowia. Ostatecznie państwo płaci w tym mechanizmie dwukrotnie, przez transfer oraz przez system publiczny, którego usługi nie zostały wykorzystane, a obywatel płaci również dwukrotnie, składką oraz z własnych środków. Według Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Polska przeznacza na ochronę zdrowia 8,1% produktu krajowego brutto wobec średniej 9,3%, a udział wydatków bezpośrednich gospodarstw domowych w wydatkach bieżących wynosił w 2023 roku 15,7%, wobec 16,2% w 2024 roku według Głównego Urzędu Statystycznego⁹³. Wydatki prywatne rosną nominalnie, o 9,9 mld zł w samym 2024 roku, a więc obywatel finansuje coraz większą kwotę poza systemem, chociaż udział środków prywatnych w wydatkach bieżących obniżył się z 26,3% w 2022 roku do 22,0% w 2024 roku. Rozwój ten nie wynika z decyzji politycznej, lecz z jej braku. Dotacja podmiotowa z budżetu państwa wzrasta, wobec czego system, który miał być finansowany ze składki, jest w rosnącym stopniu finansowany z podatków, bez rozstrzygnięcia, że taki ma być jego docelowy model.

W tej sytuacji strona rządowa oraz Fundusz uczyniły w latach 2025–2026 przedmiotem debaty publicznej wynagrodzenia personelu medycznego, co Forum omawia w części 5, i w tej sprawie Forum zajmuje stanowisko przeciwne. Wynagrodzenia pracowników medycznych ukształtowane na mocy ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych są w ocenie Forum sukcesem systemowym i godnościowym, ponieważ dopełniają nakład poniesiony przez państwo ze środków publicznych na wykształcenie kadr, które przez lata, z powodu rażąco niskich płac, odpływały za granicę, a personel, któremu opłaca się pozostać w kraju, jest jedyną drogą do odbudowy kadr. Koszt

ustawy z 2017 roku w brzmieniu nadanym nowelizacją z 26 maja 2022 roku, szacowany przez wiceprezesa Funduszu na 50 mld zł w 2025 roku i na ponad 70 mld zł w 2026 roku⁹⁴, nie jest przyczyną nierównowagi finansowej systemu, lecz jednym z jej składników, co do którego Ministerstwo Zdrowia poinformowało Najwyższą Izbę Kontroli, że ustawa nie przewiduje innego źródła jego pokrycia niż środki Funduszu⁹⁵. Problemem nie są zatem godne wynagrodzenia pracowników medycznych, lecz mechanizm ustanowiony bez źródła finansowania, którego strona rządowa przez kolejne lata nie zmieniła.

Okres konsolidacji fiskalnej jest w ocenie Forum właściwym czasem na zmianę systemu zarządzania finansami publicznymi w publicznej ochronie zdrowia w sposób zwiększający efektywność usługi publicznej, ponieważ konsolidacja pozostawiająca opisany mechanizm bez zmian sprowadzi się do przenoszenia coraz większej części kosztu na obywatela przy formalnie dotrzymywanym wskaźniku. Zmiana taka wymaga debaty o źródłach finansowania, w tym o proporcji między składką a podatkami. Warto w tym miejscu zachęcić czytelnika tejże opinii do podjęcia wysiłku polegającego na porównaniu relacji nakładów na publiczną ochronę zdrowia do produktu krajowego brutto z analogiczną relacją w innych państwach Unii Europejskiej.

6.4. Przygotowanie do systemu ETS2

Obowiązek nabywania i umarzania uprawnień do emisji z paliw zużywanych w budynkach i transporcie drogowym obejmie emisje od 1 stycznia 2028 roku, ponieważ termin ten wynika z obowiązującego prawa Unii Europejskiej. Wyzaczyło go rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/667 z dnia 11 marca 2026 roku zmieniające europejskie prawo o klimacie, stosowane od 7 kwietnia 2026 roku, które przesunęło pierwotny termin z roku 2027 o rok. Koszt uprawnień obciąży ceny paliw silnikowych i opałowych, a więc gospodarstwa domowe, chociaż formalnie obowiązek spoczywa na dostawcach paliw. Dalsze przesunięcie terminu wymagałoby nowego aktu prawa unijnego, a projekt dyrektywy z 17 lipca 2026 roku, do którego odwołuje się uzasadnienie, jest dopiero przedmiotem prac Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Próg uruchamiający rezerwę stabilności rynkowej dla tego systemu wynosi 45 euro za tonę w cenach z 2020 roku, a Rada i Parlament Europejski wstępnie uzgodniły 11 czerwca 2026 roku podwojenie liczby uprawnień uwalnianych po przekroczeniu tego progu z 20 do 40 milionów oraz przedłużenie działania rezerwy poza rok 2030⁹⁶. Mechanizm ten łagodzi wahania ceny uprawnień, lecz nie jest jej sztywnym limitem. Rok 2027 jest zatem ostatnim rokiem, w którym państwo może przygotować gospodarstwa domowe, system osłon i finanse publiczne na skutki tego systemu.

System ETS2 występuje w uzasadnieniu jako wiersz tabeli bilansu ryzyk oraz w dwóch fragmentach tekstu. W omówieniu czynników ryzyka strona rządowa stwierdza, że związany z nim wzrost cen paliw i nośników energii „oddziaływałby w kierunku wyższej inflacji oraz niższej dynamiki realnych dochodów i spożycia prywatnego, przy czym skala tego wpływu jest obecnie trudna do oszacowania ze względu na niepewność co do cen uprawnień, finalnego kształtu dyrektywy, a także krajowych rozwiązań wdrożeniowych i osłonowych”, a system „zaklasyfikowano jako czynnik ryzyka (podobnie jak w Raporcie o Inflacji NBP z lipca br.)”. W części o prognozie średniookresowej dodaje, że scenariusz nie uwzględnia skutków projektu dyrektywy przedstawionego przez Komisję Europejską 17 lipca 2026 roku, a „Rada Ministrów będzie prowadzić dyskusję na temat rozwiązań krajowych,

związanych z wdrożeniem dyrektywy”⁹⁷. Strona rządowa wskazuje więc jako powody nieuwzględnienia systemu w prognozie niepewność co do cen uprawnień, kształtu dyrektywy oraz własnych rozwiązań osłonowych, których dotąd nie przedstawiła, a dyskusję o nich zapowiada w czasie przyszłym, szesnaście miesięcy przed objęciem emisji systemem. Niepewność co do ceny uprawnień jest rzeczywista, natomiast niepewność co do rozwiązań krajowych zależy wyłącznie od Rady Ministrów.

Skalę oddziaływania oszacował bank centralny. W Raporcie o inflacji z lipca 2026 roku Narodowy Bank Polski nie uwzględnił skutków systemu w ścieżce centralnej projekcji, wskazał natomiast, że jego wprowadzenie w obecnym kształcie mogłoby podnieść inflację w 2028 roku nawet o około 2 punkty procentowe, a każde 10 zł kosztu przypadającego na tonę emisji dwutlenku węgla podnosi bezpośrednio wskaźnik cen konsumpcyjnych o około 0,06 punktu procentowego. Na konferencji prezentującej raport 10 lipca 2026 roku dyrektor Departamentu Analiz i Badań Ekonomicznych Jacek Kotłowski uściślił, że przy cenie uprawnienia około 59 euro za tonę efekt bezpośredni wyniosłby 1,5 do 1,6 punktu procentowego, a efekt pośredni 0,4 do 0,5 punktu⁹⁸. Rada Fiskalna w opinii z 11 maja 2026 roku uznała za niewłaściwe pominięcie tego czynnika nawet w analizie czynników ryzyka⁹⁹, a strona rządowa odpowiedziała wpisaniem systemu do tabeli czynników ryzyka bez oszacowania i bez rozwiązań.

Ciężar tego wzrostu cen rozłoży się nierówno, ponieważ z deklaracji właścicieli zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków wynika, że według stanu na 21 lipca 2026 roku 56,67% domów jednorodzinnych w Polsce jest ogrzewanych wyłącznie paliwami stałymi¹⁰⁰, a gospodarstwa domowe o najniższych dochodach przeznaczają na żywność oraz na użytkowanie mieszkania i nośniki energii ponad połowę swoich wydatków¹⁰¹. Instrumentem ustanowionym przez Unię Europejską na potrzeby osłony tych gospodarstw jest Społeczny Fundusz Klimatyczny, z którego Polsce przypada 17,6% puli wynoszącej maksymalnie 65 mld euro w latach 2026–2032, a w razie zastosowania art. 10 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia po przesunięciu systemu na rok 2028 – 54,6 mld euro, to jest od około 9,6 do około 11,4 mld euro zależnie od wpływów z aukcji uprawnień, przy wymaganym wkładzie krajowym wynoszącym co najmniej jedną czwartą kosztów planu, to jest od około 3,2 do około 3,8 mld euro¹⁰², a warunkiem dostępu do tych środków jest zatwierdzenie przez Komisję Europejską Planu Społeczno-Klimatyczny, którego konsultacje publiczne Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej prowadziło od 6 do 30 czerwca 2025 roku. Rozporządzenie zakładało przekazanie planów Komisji Europejskiej do 30 czerwca 2025 roku, a w prowadzonym przez Komisję wykazie Polska nie figuruje jako państwo, które plan przekazało, podczas gdy pięć państw członkowskich ma plany zatwierdzone przez Komisję, a kolejnych pięć przekazało je do oceny. Pakiet budżetowy na rok 2027 nie zawiera żadnej informacji o stanie prac nad polskim planem¹⁰³. Nazwa Społecznego Funduszu Klimatycznego nie występuje w pakiecie budżetowym na rok 2027 ani razu, a ustawa określająca zasady realizacji planu społeczno-klimatycznego pozostaje projektem wpisanym do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UC102, z przyjęciem przez Radę Ministrów planowanym na trzeci kwartał 2026 roku¹⁰⁴. Państwo, które w 2027 roku powinno przygotowywać system osłon dla kilku milionów gospodarstw domowych, nie ma zatem ani zatwierdzonego planu, ani uchwalonej ustawy wykonawczej, ani wskazanych w projekcie ustawy budżetowej środków na przygotowanie tych osłon.

Przygotowanie do systemu ETS2 jest w ocenie Forum najbardziej wyrazistym przykładem nieprzygotowania państwa do wymagań, o których od lat wiadomo, że nadejdą. Debata publiczna dotyczyła dotychczas terminu wejścia systemu w życie, a nie przygotowania gospodarstw domowych do jego skutków, w Radzie Dialogu Społecznego debata o osłonach nie odbyła się w ogóle, chociaż skutki systemu obejmą realne dochody każdego gospodarstwa domowego, a w roku wyborczym debata taka może zostać zdominowana przez emocje, które zwykle jej towarzyszą. Dla strony pracowników oznacza to, że wzrost cen w roku 2028 obniży realne dochody pracowników w chwili, gdy według prognozy strony rządowej realny wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej utrzyma się na poziomie 3,0% i od roku 2029 zacznie się obniżać, a wzrost spożycia publicznego spadnie do 1,0%. Gdyby szacunek banku centralnego zmaterializował się przy niezmiennym nominalnym wzroście wynagrodzeń, sam ten czynnik pochłoniąłby około dwóch trzecich prognozowanego na rok 2028 realnego wzrostu wynagrodzeń, a obciążąłby najsilniej gospodarstwa najsłabsze, dla których osłon dotąd nie ustanowiono.

6.5. Inwestycje jako źródło wzrostu po roku 2027

Strukturę wzrostu gospodarczego przyjętą w prognozie Forum omawia w punkcie 4.4, natomiast w tym miejscu odnosi się do pytania o funkcjonalność wydatków inwestycyjnych, to jest o to, czy państwo przeznacza środki publiczne na wytworzenie źródeł wzrostu innych niż popyt krajowy. Strona rządowa stwierdza w uzasadnieniu, że spowolnienie wzrostu w 2027 roku wynika z wygasania impulsu inwestycji publicznych, przewiduje obniżenie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe do 3,0% w 2030 roku, odnotowuje zakończenie rozliczeń części grantowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności z Komisją Europejską w 2026 roku, a w Wieloletnich założeniach makroekonomicznych zakłada na lata 2029–2030 „ograniczenie wydatków na spożycie publiczne i inwestycje” w związku z regułami ostrożnościowymi¹⁰⁵. Z prognozy wynika zatem, że po roku 2027 udział inwestycji publicznych w produkcie będzie się zmniejszał, chociaż uzasadnienie nie podaje stopy inwestycji ani podziału nakładów na publiczne i prywatne, o czym Forum pisze w punkcie 4.4.

Brak tych wielkości ma znaczenie wykraczające poza przejrzystość dokumentu, ponieważ dotyczy pytania, na czym Polska ma opierać wzrost gospodarczy, gdy spożycie prywatne podtrzymywane transferami przestanie go podtrzymywać w dotychczasowej skali. Uzasadnienie nie zawiera zamierzenia, które można by uznać za budowę nowego źródła wzrostu, tj. programu inwestycji krajowych finansowanych poza środkami europejskimi, przedsięwzięcia w dziedzinie przemysłu o wysokiej wartości dodanej ani planu w zakresie technologii, w tym sztucznej inteligencji. Nie zawiera również polityki, która czyniłaby z wydatków obronnych sięgających 4,51% produktu krajowego brutto podstawę rozwoju krajowego przemysłu, mimo że instrument SAFE wymaga, aby co najmniej 65% kosztu komponentów nabywanego sprzętu pochodziło z Unii Europejskiej, państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Ukrainy¹⁰⁶. Forum wskazuje w części 7, że około 65% wartości kontraktów Agencji Uzbrojenia z pierwszej połowy 2025 roku przypadło podmiotom zagranicznym. Inwestycje w projekcie są tym, co pozostało po środkach europejskich, zakupach wojskowych i przedsięwzięciach infrastrukturalnych rozpoczętych w latach poprzednich, nie zaś tym, co państwo zamierza wytworzyć, i w tym sensie projekt odtwarza sposób planowania opisany w części 1.

Dla strony pracowników skutek jest odsunięty w czasie, lecz pewny, ponieważ gospodarka, która nie tworzy nowych źródeł wzrostu, nie tworzy popytu na pracę o wysokiej wartości dodanej, a więc na pracę dobrze wynagradzaną, pozostawiając następnemu pokoleniu pracowników wybór między zatrudnieniem w sektorach o niskiej marży a emigracją. Państwo, które nie planuje zasobów pozwalających mu konkurować, nie będzie dysponować środkami na finansowanie usług publicznych, systemu odstraszenia ani transferów, co stanowi ostatni element diagnozy określonej przez Forum jako deficyt kultury strategicznej.

Wydatki obronne i odporność państwa

7.1. Zakres i granice oceny

Forum nie kwestionuje potrzeby przeznaczania na bezpieczeństwo, obronę i odporność państwa środków w skali przewidzianej w projekcie, ponieważ państwo położone tam, gdzie leży Polska – w czasie, w którym za jego wschodnią granicą toczy się wojna, a na jego terytorium prowadzone są akty dywersji, ma obowiązek budować zdolność odstraszania. Wydatki na ten cel są nakładem na warunek istnienia wszystkich pozostałych zadań publicznych. Forum przyjmuje również, że im wyższe zagrożenie i im większa niepewność co do możliwego przebiegu eskalacji, tym węższy może być zakres informacji ujawnianych o strukturze tych wydatków, wobec czego ocena nie dotyczy ani wysokości nakładów, ani konieczności zachowania części danych w tajemnicy.

Ocena dotyczy tego, czego od dokumentu planistycznego należy wymagać mimo tych zastrzeżeń. Od państwa przeznaczającego na obronność 4,51% PKB należy wymagać przedstawienia struktury tych wydatków, relacji między ich składnikami oraz kierunku, w którym relacje te będą się zmieniać w latach, na które projekt zaciąga zobowiązania. Uzasadnienie tego wymagania nie spełnia, chociaż dane pozwalające je spełnić znajdują się w załącznikach do samego projektu.

7.2. Struktura wydatków obronnych

Na wydatki obronne w 2027 roku składają się wydatki budżetu państwa w wysokości 131,7 mld zł oraz środki Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w wysokości 66,4 mld zł, pomniejszone o transfery budżetowe i spłaty kapitału. Strona rządowa wskazuje, że pula ta jest podobna co do nominału do puli z roku poprzedniego, a większy zakres zakupów wynika ze zwolnienia sprzętu nabywanego w ramach instrumentu SAFE z podatku od towarów i usług. Wzrost zdolności nabywczej w 2027 roku nie pochodzi zatem z decyzji o zwiększeniu nakładów, lecz z konstrukcji podatkowej instrumentu unijnego.

Struktury tych wydatków uzasadnienie nie przedstawia w ujęciu łącznym, dane o dziale 752 są rozproszone w omówieniu pięciu grup ekonomicznych, a część opisowa planu Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych nosi klauzulę zastrzeżoną. W Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, którego plan finansowy stanowi załącznik do projektu, na Program rozwoju Sił Zbrojnych oraz program „Tarcza Wschód” przeznaczono 66,3 mld zł, natomiast organizacja i obsługa finansowania dłużnego kosztuje 11,4 mld zł, w tym spłata kapitału 4,7 mld zł, odsetki 5,8 mld zł oraz prowizje, opłaty i pozostałe koszty obsługi finansowania dłużnego wraz z zabezpieczeniami 0,8 mld zł, co daje 14,6% wszystkich wydatków Funduszu. Po stronie przychodów Fundusz pozyskuje 69,2 mld zł z finansowania dłużnego oraz 6,5 mld zł ze środków budżetu państwa przekazywanych przez Ministra Obrony Narodowej, wobec czego finansowanie dłużne, obejmujące kredyty, obligacje i pożyczki, stanowi 89,5% wpływów Funduszu, a łącznie z wpłatą z budżetu państwa 97,9%. Zobowiązania Funduszu na koniec 2027 roku mają wynieść 209,5 mld zł¹⁰⁷. Zadłużenie to nie jest wliczane do państwowego długu publicznego, obciąża natomiast dług sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczany na potrzeby

procedury nadmiernego deficytu, co Forum omawia w punkcie 4.3 i co stanowi podstawowe źródło różnicy między obiema miarami.

Konstrukcję Funduszu oceniła Najwyższa Izba Kontroli, wskazując na nierzetelne przygotowanie podstaw jego funkcjonowania oraz stwierdzając, że „mimo prognozowanej tylko do 2035 r. kwoty ponad 403 mld zł kosztów obsługi instrumentów dłużnych (tj. spłaty kapitału, odsetek i prowizji), zasilenia Funduszu w tym okresie zaplanowano w wysokości mogącej pokryć niespełna 12 proc. tej kwoty (46,1 mld zł)”. Izba zwróciła również uwagę, że wydatki Funduszu planowano w wartościach brutto, co oznacza finansowanie podatku od towarów i usług instrumentami dłużnymi¹⁰⁸. Dane te były stronie rządowej znane w chwili sporządzania uzasadnienia, które mimo to nie zawiera informacji o tym, jaka część nakładów obronnych roku 2027 przypada na obsługę wcześniejszego zadłużenia, jaka na utrzymanie posiadanego potencjału, a jaka na nabycie nowego, ani o kierunku zmiany tych relacji między rokiem 2026 a 2027.

Podobnie przedstawia się kwestia instrumentu SAFE, o którym uzasadnienie wspomina dwanaście razy, niemal wyłącznie w związku ze zwolnieniem z podatku od towarów i usług, którego skutkiem jest ubytek dochodów budżetu państwa o 4,4 mld zł w 2027 roku oraz o 4,5 mld zł w 2026 roku. Dokument nie podaje natomiast kwoty wydatków obronnych roku 2027 finansowanych ze środków tego instrumentu, chociaż Polska otrzymała w jego ramach alokację 43,7 mld euro, a pierwszą transzę w wysokości 6,6 mld euro uruchomiono 29 maja 2026 roku¹⁰⁹. Projekt przedstawia zatem koszt instrumentu SAFE dla dochodów budżetu państwa, pomijając zdolności nabywane za środki z niego pochodzące. Zarzut Forum nie dotyczy jawności, ponieważ dane te są jawne, lecz analizy, bez której nie można ustalić, czy nakłady w wysokości 4,51% produktu krajowego brutto budują zdolność obronną, czy w rosnącej części finansują obsługę zdolności nabytej wcześniej na kredyt.

7.3. Trwałe zakotwiczenie kosztów odstraszania w finansach publicznych

Struktura wydatków obronnych przesądza o warunkach, w jakich państwo będzie prowadziło politykę fiskalną w okresie konsolidacji, ponieważ sprzęt nabywany obecnie wymaga utrzymania przez dziesięciolecia, a zobowiązania zaciągnięte na jego zakup podlegają obsłudze przez cały okres ich zapadalności. Udział wydatków, którymi państwo może swobodnie dysponować w ramach nakładów obronnych, będzie się w związku z tym z roku na rok zmniejszał. Government Accountability Office szacuje, że koszty eksploatacji i utrzymania systemów uzbrojenia stanowią około 70% kosztów ich cyklu życia¹¹⁰.

Według zestawienia NATO Polska przeznacza na sprzęt 54,44% wydatków obronnych, najwięcej ze wszystkich państw członkowskich, a na personel 26,75%, podczas gdy Grecja, w której do 2020 roku udział sprzętu nie przekraczał 13,5% przy udziale personelu wynoszącym od 72% do 79%, przeznacza na personel 58,45%¹¹¹. Polski import uzbrojenia wzrósł według Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem w latach 2021–2025 o 852% w porównaniu z latami 2016–2020, przy czym 47% dostaw pochodziło z Korei Południowej, a 44% ze Stanów Zjednoczonych¹¹². W pierwszej połowie 2025 roku z 21,9 mld zł kontraktów podpisanych przez Agencję Uzbrojenia 7,0 mld zł przypadło spółkom Polskiej Grupy Zbrojeniowej, 0,8 mld zł innym podmiotom krajowym, a 14,2 mld zł, czyli około 65%, podmiotom zagranicznym. Na badania naukowe i prace rozwojowe w budżecie Ministerstwa Obrony Narodowej na rok 2025 zaplanowano w części 29 około 1,05 mld zł, to jest

0,85% wydatków tej części, a łącznie z projektami Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz składką na rzecz Europejskiej Agencji Kosmicznej 1,355 mld zł, to jest 1,09% wydatków obronnych budżetu państwa¹¹³. Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazuje, że mnożnik fiskalny wydatków obronnych jest wyższy w państwach o niskiej importochłonności tych wydatków¹¹⁴, wobec czego Polska nie spełnia obecnie warunków, w których nakłady obronne stają się źródłem wzrostu gospodarczego, ponieważ importochłonność pozostaje wysoka, udział prac badawczych niski, a rynek pracy, na którym według prognozy strony rządowej zatrudnienie po przejściowym wzroście w 2027 roku będzie się obniżać w każdym roku od 2028 do 2030, nie dysponuje rezerwą zdolną wchłonąć dodatkowy popyt.

Koszty systemu odstraszenia nie są zatem wydatkiem jednego roku budżetowego, lecz zobowiązaniem obejmującym kilka dekad, w których wzrost gospodarczy będzie zależał od tego, czy system ten spełni swoją funkcję, czy, w końcu, umożliwi normalne funkcjonowanie państwa i gospodarki, ograniczy skalę kryzysów oraz zmniejszy ryzyko eskalacji. Wydatki obronne nie konkurują w tym ujęciu ze wzrostem gospodarczym, lecz stanowią jego warunek, przy czym warunek ten jest spełniony wyłącznie wtedy, gdy system odstraszenia buduje się jako całość obejmująca pozyskanie sprzętu, jego utrzymanie, kadry oraz zaplecze przemysłowe i badawcze, nie zaś jako sumę zakupów rozliczanych w kolejnych latach budżetowych.

7.4. Odporność państwa i udział partnerów społecznych

Doktryny przyjęte przez Polskę jako członka Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Unii Europejskiej określają odporność jako właściwość całego społeczeństwa. Siedem wymogów bazowych NATO obejmuje ciągłość działania administracji, odporność dostaw energii, żywności i wody, zdolność do zarządzania niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności, systemy ochrony zdrowia, łączność oraz transport¹¹⁵. Raport Sauliego Niinistö dla Komisji Europejskiej z 30 października 2024 roku wskazuje zaufanie obywateli do instytucji jako jeden z warunków odporności społecznej oraz zaleca włączanie związków zawodowych, organizacji pracodawców i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w budowanie gotowości¹¹⁶. Deklaracja szczytu NATO w Hadze ustaliła cel 5% produktu krajowego brutto rocznie do 2035 roku, z czego co najmniej 3,5% na podstawowe potrzeby obronne oraz do 1,5% między innymi na ochronę infrastruktury krytycznej, gotowość cywilną i odporność, innowacje oraz przemysł obronny¹¹⁷, a Strategia Unii Gotowości Komisji Europejskiej z marca 2025 roku wzywa państwa członkowskie do zintegrowanego planowania odporności obejmującego wszystkie sektory¹¹⁸.

Polska przyjęła 5 grudnia 2024 roku ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej, wydała do niej akty wykonawcze oraz przyjęła Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026¹¹⁹, przy czym Najwyższa Izba Kontroli stwierdzała przed wejściem tej ustawy w życie, że w Polsce nie funkcjonuje skuteczny system ochrony ludności, a obrona cywilna nie istnieje¹²⁰. Państwo nie dysponuje natomiast aktualną Strategią Bezpieczeństwa Narodowego, nie posiada dokumentu odpowiadającego siedmiu wymogom bazowym NATO w postaci krajowego planu odporności ani planu określającego, jaka część puli do 1,5% produktu krajowego brutto zostanie przeznaczona na odporność cywilną i w jakim horyzoncie. Odporność, o której mówią przywołane doktryny, jest

sprawą całego państwa, natomiast w projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 pozostaje sprawą jednego działu klasyfikacji budżetowej.

Wynikają z tego dwa wnioski. Po pierwsze, nakłady na odporność powinny zostać rozszerzone nie tyle w skali finansowej, ile w skali międzyinstytucjonalnej, obejmując instytucje, których ciągłość działania przesądza o funkcjonowaniu państwa w warunkach ataku, oraz pracowników, którzy tę ciągłość zapewniają. Po drugie, reprezentatywni partnerzy społeczni powinni uczestniczyć w debacie o odporności państwa, ponieważ odporności całego społeczeństwa nie da się zbudować bez organizacji reprezentujących to społeczeństwo w miejscu pracy, a Rada Dialogu Społecznego jest ustawowym miejscem takiej debaty. Debata ta nie odbyła się, co Forum omawia w części 5, a jej brak ma w projekcie skutek bezpośredni, ponieważ państwo, które nie rozstrzygnęło, w jaki sposób przy nakładach 4,51% PKB budować system odporności jako całość, nie mogło rozpoznać kadr sektora finansów publicznych jako jego części i z tego powodu potraktowało je w sposób omówiony w części 8.

Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej

8.1. Przebieg ustalenia wskaźnika

Projekt ustala w art. 9 ust. 1 pkt 3 średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w wysokości 103,0%, w tej samej proporcji rosną kwoty bazowe dla członków korpusu służby cywilnej, żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałych grup objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, a kwota bazowa dla nauczycieli została ustalona na 5 765,80 zł. Fundusz wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych zaplanowano, bez rezerw celowych oraz bez składek, na 96 444 437 tys. zł, z czego 82 775 929 tys. zł przypada na pracowników objętych ustawą z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹²¹.

Forum ocenia tę wielkość nie jako pozycję wydatkową, lecz jako wynik procesu o określonym przebiegu. 28 kwietnia 2026 roku, w ustawowym terminie, Rada Ministrów przyjęła Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2026–2030, w których zapisano, że wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej wzrosną w 2027 roku „o wartość prognozowanej inflacji”¹²². Strona pracowników Rady Dialogu Społecznego, reprezentowana przez Forum, NSZZ „Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, przedłożyła 27 maja 2026 roku Ministrowi Finansów i Gospodarki wspólną propozycję na podstawie art. 16 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, zgodnie z którą wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej powinien wynosić nie mniej niż 15,0%, wzrost wynagrodzeń w gospodarce narodowej nie mniej niż 11,0%, wzrost minimalnego wynagrodzenia nie mniej niż 8,2%, a waloryzacja emerytur i rent powinna odpowiadać wskaźnikowi cen powiększonemu o co najmniej 50% realnego wzrostu wynagrodzeń¹²³. Strona rządowa przedłożyła w czerwcu propozycję wskaźnika w wysokości 103,0%, utrzymującą zasadę indeksacji inflacyjnej przyjętą w kwietniowych założeniach, i nie zmieniła jej w projekcie, a do uzgodnienia wskaźnika nie doszło, mimo wspólnego stanowiska strony pracowników i strony pracodawców z 10 lipca. Następnie Rada Ministrów przyjęła 28 sierpnia 2026 roku wstępny projekt z tym wskaźnikiem.

Kolejność tych zdarzeń przesądza o ocenie, ponieważ zasada wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej wyłącznie o wskaźnik inflacji została ustalona w dokumencie makroekonomicznym miesiąc przed terminem, w którym strona pracowników mogła przedłożyć swoją propozycję w trybie ustawowym, a dialog toczył się o parametr wpisany wcześniej do scenariusza jako założenie prognozy. Strona rządowa potwierdza to w uzasadnieniu, stwierdzając, że „w bieżącym roku scenariusz uwzględnia wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej zgodnie z ustawą budżetową, tj. o 3,0%. Analogiczne założenie dotyczące waloryzacji tych wynagrodzeń, tj. o 3,0%, przyjęto również na kolejny rok”¹²⁴, to jest na rok 2027. Wskaźnik był zatem założeniem prognozy, nie wynikiem procedury przewidzianej w art. 16 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i w art. 7 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

Przebieg ten stanowi pierwsze ogniwo związku przyczynowego, którego drugim ogniwem jest brak debaty omówionej w częściach 5 i 7, czyli debaty o tym, jak przy nakładach obronnych sięgających 4,51% produktu krajowego brutto budować system odporności państwa i jaką rolę mają w nim odgrywać kadry sfery publicznej. Trzecim z kolei ogniwem jest sam wskaźnik.

8.2. Znaczenie kadr sfery publicznej dla odporności państwa

Wojna za wschodnią granicą zmieniła sposób, w jaki państwa są atakowane, ponieważ przeciwnik oddziałuje na system jako całość. Chodzi tu o infrastrukturę krytyczną, zaufanie do instytucji, zdolność państwa do działania w warunkach kryzysu oraz spójność informacyjną społeczeństwa. Stąd też podział na siły zbrojne i pozostałą część społeczeństwa przestał być podziałem na cel i zaplecze. Podpalenie hali Marywilska 44 w maju 2024 roku, dywersja kolejowa na trasie Warszawa–Lublin w nocy z 15 na 16 listopada 2025 roku oraz kolejne próby rozpoznania reakcji państwa były wymierzone w państwo, którego ciągłość zapewniają pracownicy sektora finansów publicznych, w tym pracownicy państwowej sfery budżetowej¹²⁵.

Atak skierowany przeciwko państwu wymaga odpowiedzi całego państwa, a wobec obywateli i wobec przeciwnika państwo jest reprezentowane, w wymiarze swojej ciągłości, wydolności i zasobów kompetencyjnych, właśnie przez pracowników sfery publicznej, którzy utrzymują działanie instytucji w sytuacji kryzysowej, od których kompetencji zależy sprawność odpowiedzi na atak i których postawa kształtuje zaufanie obywateli do instytucji, wskazane w raporcie Sauliego Niinistö jako jeden z warunków odporności społecznej¹²⁶. Dotyczy to pracowników wymiaru sprawiedliwości, pracowników cywilnych służb mundurowych, pracowników publicznej ochrony zdrowia, funkcjonariuszy służb mundurowych, pracowników jednostek budżetowych oraz nauczycieli, którzy w warunkach oddziaływania informacyjnego pełnią funkcję o znaczeniu strategicznym.

8.3. Wynagrodzenia w sferze publicznej jako nakład na odporność państwa

Forum formułuje jako własną ocenę wniosek, że wynagrodzenia w sferze publicznej są w warunkach roku 2027 nakładem na odporność państwa. Żadna doktryna sojusznicza nie wyraża tego wniosku wprost, ponieważ doktryny te mówią o odporności całego społeczeństwa, o siedmiu wymogach bazowych NATO, o ciągłości działania administracji oraz o zaufaniu do instytucji¹²⁷, natomiast wniosek dotyczący wynagrodzeń Forum wyprowadza z tych ram w odniesieniu do warunków polskich. Nie chodzi przy tym o wynagradzanie lojalności ani gotowości do mobilizacji, ponieważ w chwili próby każdy podejmuje własną decyzję i nie to jest przedmiotem opinii o projekcie ustawy budżetowej, lecz o to, czy państwo utrzyma kadry zdolne do działania, czy też będzie je odtwarzać w warunkach kryzysu, po wielokrotnie wyższym koszcie. Międzynarodowa Organizacja Pracy, podsumowując doświadczenia europejskich konsolidacji po roku 2008, wskazuje, że pospieszne dostosowania ilościowe w sektorze publicznym, przede wszystkim cięcia i zamrożenia wynagrodzeń oraz zatrudnienia, uderzyły najsilniej w niższe grupy zaszerzegowania, uruchomiły odpływ wykwalifikowanych kadr, w tym lekarzy, pielęgniarek i nauczycieli, i sprawiły, że sektor publiczny przestał przyciągać młodych absolwentów, a państwo, które płaci mniej, otrzymuje mniej i z czasem płaci więcej za mniej¹²⁸. Rumunia, która w 2010 roku obniżyła wynagrodzenia w sektorze publicznym o jedną czwartą, w ciągu roku zamieniła premię płacową sektora publicznego wynoszącą około 40% w karę płacową rządu 15%, a do końca 2012 roku przywróciła wynagrodzenia w trzech kolejnych podwyżkach¹²⁹. Oszczędność księgową pojawiła się natychmiast, a koszt ujawnił się później.

Strona rządowa podaje w uzasadnieniu i w komunikacie o przyjęciu projektu łączny koszt trzyprocentowej podwyżki dla państwowej sfery budżetowej i nauczycieli wraz z pochodnymi w wysokości około 7,8 mld zł, a w czerwcowym komunikacie zespołu problemowego Rady przeciętne zatrudnienie w państwowej sferze budżetowej wynoszące około 623 tysięcy etatów¹³⁰, wobec czego w konwencji rządowej jeden punkt procentowy podwyżki dla obu tych grup kosztuje około 2,6 mld zł, a różnica między 103,0% a 115,0% około 31 mld zł rocznie. Strona rządowa może odpowiedzieć, że wskaźnik 3% przewyższa prognozowaną inflację wynoszącą 2,8%, i odpowiedź ta jest prawdziwa, ponieważ w ujęciu realnym wynagrodzenia w sferze budżetowej być może wzrosną o 0,2%. Ta odpowiedź nie jest jednak trafna, ponieważ punktem odniesienia wobec wskaźnika jest nie tylko inflacja, lecz także rynek pracy, na którym państwo konkuruje o tych samych pracowników co pozostali pracodawcy. Chodzi również o to, czego państwo potrzebuje od swoich kadr w roku, w którym przeznacza 4,51% produktu krajowego brutto na odstraszenie. Według tej samej Tablicy 1 przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrośnie w 2027 roku o 5,9%, a realnie o 3,0%, wobec czego dystans między sferą budżetową a gospodarką narodową powiększy się w jednym roku o blisko trzy punkty procentowe. Strona rządowa prognozuje dla gospodarki narodowej dalszy wzrost wynagrodzeń o 5,6%, 5,1% i 4,3% w latach 2028–2030 przy realnym spożyciu publicznym rosnącym o 1,0%, 0,4% i 0,2%, a jeżeli wskaźnik dla sfery budżetowej pozostanie w każdym z tych lat na poziomie 103,0%, dystans do gospodarki narodowej wzrośnie do 2030 roku do około dziewięciu procent, co Forum podaje jako wniosek wynikający z prognozy strony rządowej, nie jako własną prognozę. Trajektoria ta nie jest nowa, ponieważ wskaźnik na rok 2025 w wysokości 105,0% był równy prognozowanemu w tej samej ustawie budżetowej wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych, a więc w chwili uchwalania oznaczał realny wzrost zerowy¹³¹, wobec czego po skokowej podwyżce w 2024 roku, która odrabiała lata zamrożeń, wskaźniki w wysokości 105,0%

w 2025 roku oraz 103,0% w latach 2026 i 2027 oznaczają powrót do stanu, w którym dystans do gospodarki narodowej odtwarza się z roku na rok.

Wskaźnik w wysokości 103,0% pogłębia w związku z tym osłabienie tych obszarów bezpieczeństwa i odporności państwa, które już obecnie stanowią jego słabość o znaczeniu strategicznym. W ocenie Forum zarządzanie systemem wynagrodzeń w powyższym zakresie jest najwyraźniejszym przykładem tego, w jaki sposób brak strategii opisany w części I przekłada się na konkretną wielkość w projekcie ustawy budżetowej.

8.4. Społeczny obraz wydatków publicznych

Dynamika średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nie pociąga za sobą kosztu politycznego, a przyczyna tego stanu jest znana z badań. W eksperymencie przeprowadzonym we wrześniu 2021 roku na reprezentatywnej próbie 1800 osób przez badaczy Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Szkoły Głównej Handlowej i Norwegian School of Economics respondenci szacowali udział emerytur i rent w wydatkach publicznych na około 15%, podczas gdy realnie wynosił on około 34%. Natomiast udział wydatków na administrację publiczną respondenci przeszacowywali, wskazując przeciętnie około 16%, a jedynie 28% badanych wiedziało, że system emerytalny stanowi największą pozycję wydatkową państwa. Po przedstawieniu rzeczywistej struktury wydatków odsetek osób chcących zwiększać wydatki na emerytury spadł z 48% do 36%¹³². Według badania Centrum Badania Opinii Społecznej z lipca 2024 roku 72% Polaków chce ograniczać wydatki publiczne, a 9% podnosić podatki, przy czym administrację publiczną jako obszar cięć wskazuje 56% badanych, mimo że według badania Sawulskiego i innych stanowi ona około 5% wydatków sektora finansów publicznych¹³³.

Różnicę między stanem finansów państwa a jego społecznym obrazem Forum nazywa luką percepcyjną. Społeczny obraz państwa jest obrazem państwa z rozbudowaną administracją i skromnymi emeryturami, w którym zamrożenie wynagrodzeń pracowników sektora finansów publicznych jawi się jako oszczędność, nie jako ryzyko dla ciągłości instytucji w obliczu strategicznego katalogu zagrożeń. Strona rządowa nie podejmuje jednak działań w celu jej zmniejszenia poprzez dialog społeczny.

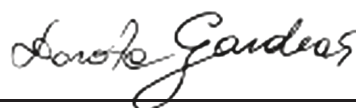
Konkluzja

W każdej z ośmiu części niniejszej opinii Forum zastosowało to samo pytanie o funkcjonalność, na które projekt nie odpowiada. Odpowiedź na wszystkie te pytania jest jedna i została sformułowana w części 1. Państwo polskie nie dysponuje strategią, a w głębszym wymiarze cierpi na deficyt kultury strategicznej, którego projekt ustawy budżetowej na rok 2027 stanowi odzwierciedlenie. Stan ten nie powstał w roku 2026 i nie jest dziełem jednego rządu ani jednego ośrodka władzy. Natomiast w roku 2026 status ten został potwierdzony po raz kolejny.

Rok 2027 nie jest kolejnym ogniwem długiego łańcucha przyczynowo-skutkowego, lecz ostatnim rokiem przestrzeni fiskalnej, po którym następuje moment konsolidacyjny, a terminy, które go wyznaczają, były znane od lat 2024–2025. Elity polityczne miały świadomość, że moment ten nadejdzie, i nie przygotowały do niego społeczeństwa, mimo że reprezentatywni partnerzy społeczni deklarowali gotowość i przedkładali propozycje, a niezależna instytucja fiskalna państwa wskazała braki wymagające usunięcia. Rok 2026 nie został wykorzystany na przygotowanie obywateli do budżetu stanowiącego strategiczną odpowiedź na wymagania gospodarcze, konsolidacyjne oraz związane z bezpieczeństwem i odpornością państwa. Forum ocenia zatem nie tylko projekt, lecz także przygotowanie państwa do momentu konsolidacyjnego, którego projekt jest podsumowaniem, i ocena tego przygotowania jest negatywna, ponieważ państwo nie zbudowało podstaw na okres, który się rozpoczyna, i nie skorzystało z gotowości partnerów społecznych do ich wspólnego przygotowania.

Skutki tego stanu poniesie strona pracowników, a przede wszystkim pracownicy sfery publicznej. Odczują je w postaci wynagrodzeń rosnących w roku 2027 realnie o dwie dziesiąte procenta przy dystansie do gospodarki narodowej powiększającym się o blisko trzy punkty procentowe, w postaci wyhamowania spożycia publicznego od roku 2028 i jego stagnacji od roku 2029 oraz działań sanacyjnych, wśród których ustawa wprost wymienia brak wzrostu ich wynagrodzeń. Odczują je również w postaci systemu ochrony zdrowia, za który płacą składką i z własnych środków, w postaci wzrostu cen po wejściu w życie systemu ETS2, na który nie ustanowiono osłon, oraz w postaci konsolidacji, która wobec braku porozumienia zostanie przeprowadzona w drodze samoczynnego działania przepisów. Interes strony pracowników został w niniejszej opinii określony w części 4 i polega na tym, aby przyjęte rozwiązania nadal wspierały wzrost dobrobytu, nie prowadząc do jego obniżenia, do wzrostu nierówności dochodowych ani do przeniesienia kosztów dostosowania na pracowników sektora publicznego.

Forum pozostaje gotowe do udziału w każdej debacie, która uczyni z Rady Dialogu Społecznego instrument rozstrzygania problemów strategicznych państwa. Odporność Rzeczypospolitej Polskiej, o którą Forum zabiega, nie powstanie w jednym resorcie ani w jednej ustawie budżetowej, lecz w porozumieniu tych, którzy państwem kierują, i tych, którzy w nim pracują, a jest to wspólny cel obu stron dialogu, którym Forum będzie mierzyć kolejne projekty ustaw budżetowych.



Przewodnicząca

Forum Związków Zawodowych

Przypisy

O ile nie wskazano inaczej, cytaty, liczby i odesłania do stron w tekście opinii oraz w przypisach dotyczą uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2027 (dalej: „uzasadnienie”), przyjętego przez Radę Ministrów 28 sierpnia 2026 r. i przekazanego tego samego dnia Radzie Dialogu Społecznego. Odesłania do samego projektu ustawy i do jego załączników oznaczono jako „projekt ustawy budżetowej na rok 2027”. Pełne opisy źródeł wraz z adresami internetowymi zawiera wykaz źródeł.

1. Pismo Ministra Finansów i Gospodarki do Rady Dialogu Społecznego z 28 sierpnia 2026 r., znak BP6.411.26.2026, przekazujące projekt ustawy budżetowej na rok 2027 przyjęty przez Radę Ministrów tego samego dnia, w trybie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2026 r. poz. 836). Dokument w posiadaniu Forum.
2. Przeszukanie pełnego tekstu uzasadnienia: 63 wystąpienia form przymiotnika „strategiczny” oraz 10 wystąpień rzeczownika „strategia”, z pominięciem spisu treści (ustalenie własne Forum).
3. Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M.P. z 2020 r. poz. 413); komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z 25 lipca 2025 r. o przyjęciu przez Radę Ministrów projektu nowej strategii; wykaz postanowień Prezydenta RP ogłoszonych w Monitorze Polskim według stanu na 5 września 2026 r.
4. Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 poz. 655); relacja z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu RP z 8 lutego 2024 r., DziennikZbrojny.pl.
5. 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); informacja Departamentu Strategii Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z 3 września 2026 r.
6. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Strategia Rozwoju Polski do 2035 r.: raport z konsultacji publicznych przeprowadzonych od 10 września do 31 października 2025 r.; przyjęcie przez Stały Komitet Rady Ministrów 5 marca 2026 r.; przekazanie Radzie Ministrów 10 kwietnia 2026 r.; informacja Departamentu Strategii z 3 września 2026 r. o wstrzymaniu prac.
7. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050, przyjęta uchwałą nr 93 Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. (M.P. z 2025 r. poz. 781); według Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dokument „nie zawiera celów ani działań realizacyjnych – pełni funkcję strategicznej bazy diagnostycznej”.
8. Uzasadnienie, Tablica 1. Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne w latach 2025–2030, s. 31 (dalej: „Tablica 1”).
9. Uzasadnienie, Tabela 1. Sumaryczny bilans ryzyk dla przyjętego scenariusza makroekonomicznego, s. 32 (dalej: „tabela czynników ryzyka”).
10. Projekt ustawy budżetowej na rok 2027, plan finansowy Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych: zobowiązania finansowe wyceniane według zamortyzowanego kosztu na koniec 2027 r. 209 467 560 tys. zł. Szerzej w pkt 7.2.
11. Ministerstwo Finansów, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029, wrzesień 2025 r., druk sejmowy nr 1749, Tabela 1 (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych) oraz Tabela 2 (koszty obsługi długu Skarbu Państwa: 1,94% PKB w 2025 r., 2,16% w 2026 r., 2,64–2,68% w 2029 r.).
12. Rada Fiskalna, Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 z dnia 27 sierpnia 2026 roku, Warszawa, 11 września 2026 r. (dalej: „opinia Rady Fiskalnej”), pkt 1.1 i 1.2.
13. Carnegie Endowment for International Peace, D. Massicot, „Russian Military Reconstitution: 2030 Pathways and Prospects”, wrzesień 2024 r.
14. Relacje „The Wall Street Journal” z 6 sierpnia 2026 r. (oceny wywiadu Stanów Zjednoczonych) i z kwietnia 2025 r. (oceny służb państw bałtyckich); wypowiedzi ministra spraw zagranicznych Niemiec Johanna Wadephula z 2026 r. o horyzoncie 2029 r.; doniesienia prasowe o ocenie Bundesnachrichtendienst wskazującej rok 2030.

15. Przeszukanie pełnego tekstu części makroekonomicznej uzasadnienia oraz tabeli czynników ryzyka pod kątem nazw „Niemcy” i „Francja” oraz ich odmian (ustalenie własne Forum).
16. Portal Trade.gov.pl, struktura geograficzna polskiego eksportu towarów w 2025 r.; Deutsche Bundesbank, prognoza dla gospodarki niemieckiej z 12 czerwca 2026 r.
17. Bundeswahlleiterin, wyniki wyborów do Bundestagu z 23 lutego 2025 r.; Ośrodek Studiów Wschodnich, „Anything is possible: AfD sets its sights on power in Saxony-Anhalt”, komentarz z 28 sierpnia 2026 r.
18. Stanowisko prezesa Bundesrechnungshof Kaya Schellera z lutego 2026 r., relacjonowane przez agencję Bloomberg 1 czerwca 2026 r. oraz przez instytut Ifo.
19. Kalendarium rządów Francji od lipca 2024 r.; Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Informations rapides nr 158, 2026: dług publiczny 3 536,1 mld euro, to jest 117,5% PKB na koniec pierwszego kwartału 2026 r.; sondaże przed wyborami prezydenckimi w 2027 r.
20. Traktat o wzmocnionej współpracy i przyjaźni między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Francuską, podpisany w Nancy dnia 9 maja 2025 r. (Dz.U. 2026 poz. 189).
21. Komisja Europejska, projekt wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034 z 16 lipca 2025 r. wraz z zestawieniem szacunkowych alokacji krajowych.
22. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, PISM Spotlight nr 65/2025, wrzesień 2025 r.
23. Uzasadnienie, wykaz działań dyskrejonalnych uwzględnionych w kwocie wydatków stabilizującej reguły wydatkowej w roku 2027, s. 40–43 (dalej: „wykaz działań dyskrejonalnych”); suma 27 569 316 tys. zł, s. 40.
24. Obliczenie własne Forum z pozycji 1, 3, 4, 5 i 8 wykazu działań dyskrejonalnych: $14\,437\,245 + 3\,564\,000 + 2\,830\,000 + 2\,652\,093 + 1\,716\,000 = 25\,199\,338$ tys. zł. Wykaz sporządzono w konwencji stabilizującej reguły wydatkowej i obejmuje on także skutki utrzymania parametrów skali podatkowej, dlatego nie jest tożsamy z ujęciem dochodów budżetu państwa.
25. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1483), art. 112aa ust. 1; uzasadnienie, s. 40.
26. Uzasadnienie, s. 13 i 71 (skutki dla podatku dochodowego od osób fizycznych: zmiana parametrów skali minus 9 144 mln zł, obniżenie limitu ryczału plus 3 348 mln zł).
27. Uzasadnienie, s. 34.
28. Uzasadnienie, s. 42 (pozycja 11 wykazu działań dyskrejonalnych, system monitorowania przewozu betonu oraz odzieży i obuwia) oraz s. 54 (skutek zawetowanej podwyżki akcyzy na wyroby alkoholowe szacowany na około 1,5 mld zł).
29. Ministerstwo Finansów, komunikat „Fitch potwierdza dotychczasowy rating Polski” z 21 sierpnia 2026 r.
30. Oświadczenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 sierpnia 2026 r. („Zawetowałem 41 projektów”); wyczerpania Ministerstwa Finansów dotyczące skutków fiskalnych sześciu zawetowanych ustaw, przekazane dziennikowi „Rzeczpospolita”, za relacją TVN24 Biznes z sierpnia 2026 r.
31. Opinia Rady Fiskalnej, pkt 1.1 oraz pkt 2.6 (ryzyko legislacyjne w analizie wariantowej).
32. Obliczenie własne Forum na podstawie liczb z uzasadnienia: stawka 22% podatku dochodowego od osób prawnych około 6,6 mld zł (9,4 mld zł łącznego efektu tej stawki i stawki dla energetyki, pomniejszone o 2,8 mld zł stawki dla energetyki z pozycji 4 wykazu działań dyskrejonalnych), ograniczenie ryczału 3,3 mld zł, zmiana skali podatkowej minus 9,1 mld zł; stawka dla energetyki 2,8 mld zł, opłaty koncesyjne 3,6 mld zł, podatek cyfrowy 1,7 mld zł, podatek od towarów i usług od napojów 1,3 mld zł. Opłaty koncesyjne ujęto jako dochód sektora finansów publicznych zgodnie z wykazem działań dyskrejonalnych.
33. Opinia Rady Fiskalnej, pkt 2.3 oraz Rekomendacja 2.
34. Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41), art. 4 ust. 1 i 4.
35. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Fiscal Transparency Code, 2019, filar III: Fiscal Risk Analysis and Management.

36. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Recommendation of the Council on Budgetary Governance, 18 lutego 2015 r., zasada 8.
37. Projekt ustawy budżetowej na rok 2027, wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa; limit kosztów obsługi długu na rok 2026 według Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029. Relacja 107 mld zł do dochodów budżetu państwa w wysokości 695 mld zł stanowi obliczenie własne Forum.
38. Opinia Rady Fiskalnej, pkt 2.2.
39. Uzasadnienie, s. 37.
40. Opinia Rady Fiskalnej, pkt 1.2 ppkt 6.
41. Ministerstwo Finansów, stanowisko wobec opinii Rady Fiskalnej o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027, 14 września 2026 r.; wypowiedź Przewodniczącego Rady Fiskalnej Sławomira Dudka z 15 września 2026 r.
42. Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2026–2030, przyjęte przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2026 r. na podstawie art. 138 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: „Wieloletnie założenia makroekonomiczne”), Tabela 1, wiersz „spożycie publiczne”: 102,4; 101,0; 101,1; uzasadnienie, Tablica 1: 101,0; 100,4; 100,2.
43. Uzasadnienie, s. 29.
44. Wieloletnie założenia makroekonomiczne, s. 3, przypis 1.
45. Rada Fiskalna, Opinia o „Wieloletnich założeniach makroekonomicznych na lata 2026–2030”, przekazana Ministrowi Finansów 11 maja 2026 r. (dalej: „opinia Rady Fiskalnej z 11 maja 2026 r.”), s. 18. Dokument w posiadaniu Forum; wyjaśnienie Ministra Finansów do tej opinii opublikowano na stronie Ministerstwa Finansów i Gospodarki.
46. Uzasadnienie, s. 47–48 (prognoza długu publicznego w dwóch ujęciach).
47. Ministerstwo Finansów, komunikat z 21 sierpnia 2026 r. o decyzji agencji Fitch Ratings; Moody's Ratings, ocena A2 z perspektywą negatywną.
48. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, ze zm.), art. 216 ust. 5.
49. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1); rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE L 145 z 10.06.2009, s. 1).
50. Opinia Rady Fiskalnej, pkt 2.6.
51. Ministerstwo Finansów, kwartalne dane o zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych za II kwartał 2026 r., komunikat z 10 września 2026 r.
52. Opinia Rady Fiskalnej z 11 września 2026 r., pkt 2.6 (margines wobec prognozy 55% oraz ocena jego adekwatności).
53. Uzasadnienie, s. 26 i 27.
54. Uzasadnienie, s. 27 i 30 (zakończenie rozliczeń części grantowej Krajowego Planu Odbudowy z Komisją Europejską) oraz s. 322 i 330 (rezerwa celowa poz. 97: 6 513 362 tys. zł płatności w 2027 r.).
55. Zalecenie Rady Unii Europejskiej z dnia 21 stycznia 2025 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce; uzasadnienie, s. 36–37.
56. Zalecenie Rady Unii Europejskiej z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263; uzasadnienie, s. 37.
57. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/667 z dnia 11 marca 2026 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1119 w odniesieniu do ustanowienia pośredniego celu klimatycznego Unii na rok 2040, przyjęte przez Parlament Europejski 10 lutego 2026 r. i przez Radę 5 marca 2026 r., opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 18 marca 2026 r., stosowane od 7 kwietnia 2026 r. Rozporządzenie przesunęło z roku 2027 na rok 2028 objęcie budynków i transportu drogowego systemem handlu uprawnieniami do emisji (rozdział IVa dyrektywy 2003/87/WE).

58. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Strategia Rozwoju Polski do 2035 r., raport z konsultacji publicznych; komunikaty z posiedzenia Zespołu problemowego do spraw polityki gospodarczej i rynku pracy Rady Dialogu Społecznego z 2 grudnia 2025 r. oraz z posiedzenia plenarnego Rady z 11 grudnia 2025 r.
59. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. z 2026 r. poz. 836), art. 1 ust. 2 i 4 oraz art. 2 pkt 2a.
60. Wystąpienie Przewodniczącej Forum Związków Zawodowych Doroty Gardias na posiedzeniu plenarnym Rady Dialogu Społecznego 15 czerwca 2026 r., relacja na stronie fzz.org.pl; komunikat z posiedzenia plenarnego Rady z 15 czerwca 2026 r.
61. Komunikat z posiedzenia Zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Rady Dialogu Społecznego z 14 maja 2026 r.
62. Stanowisko strony pracowników i strony pracodawców Zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Rady Dialogu Społecznego z 10 lipca 2026 r. w sprawie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2027 r., przyjęte większością głosów; komunikat z posiedzenia Zespołu z 23 czerwca 2026 r.; relacja „Głosu Nauczycielskiego” z 14 lipca 2026 r.
63. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2026 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2027 r. (Dz.U. z 2026 r. poz. 1213): 4 950 zł i 32,30 zł; projekt wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów 7 sierpnia 2026 r.
64. Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 1356), art. 7.
65. Instytut Finansów Publicznych, Federacja Przedsiębiorców Polskich oraz Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, „Luka finansowa systemu ochrony zdrowia w Polsce – perspektywa 2025–2027”, czerwiec 2024 r.: scenariusz minimalny 41,0 mld zł, scenariusz bazowy 57,0 mld zł w 2027 r.
66. Wypowiedź wiceprezesa Narodowego Funduszu Zdrowia Jakuba Szulca dla Polskiej Agencji Prasowej z 6 marca 2025 r. (za: Rynek Zdrowia) oraz podczas Kongresu Wyzwań Zdrowotnych w marcu 2025 r. (za: Podyplomie.pl, 28 marca 2025 r.).
67. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, komunikat o przyjęciu przez Radę Ministrów 16 czerwca 2026 r. projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawy o działalności leczniczej.
68. Najwyższa Izba Kontroli, „Realizacja zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2021–2024”, informacja o wynikach kontroli P/24/046, 12 czerwca 2025 r. (ponad 113 mld zł nowych zadań, z czego ponad 90 mld zł z tytułu ustawy o najniższym wynagrodzeniu zasadniczym).
69. Opinia Rady Fiskalnej z 11 maja 2026 r.; przeszukanie pełnego tekstu projektu ustawy budżetowej na rok 2027, uzasadnienia i załączników pod kątem nazwy „Społeczny Fundusz Klimatyczny” i jej wariantów (ustalenie własne Forum).
70. Komunikat Komisji Europejskiej COM(2022) 494 „Better assessing the distributional impact of Member States’ policies” z 28 września 2022 r.
71. Forum Związków Zawodowych, Opinia do projektu ustawy budżetowej na rok 2026, wrzesień 2025 r.; Ministerstwo Finansów, komunikat z 5 września 2025 r. o decyzji agencji Fitch Ratings (brak wiarygodnej kotwicy fiskalnej, ograniczone pole manewru przed wyborami) oraz komunikat z 21 sierpnia 2026 r. (brak wiarygodnego planu konsolidacji fiskalnej, ryzyko przedwyborczego łagodzenia polityki fiskalnej).
72. Pisma strony pracowników Rady Dialogu Społecznego do Ministra Finansów z 21 maja 2025 r. oraz do Ministra Finansów i Gospodarki z 27 maja 2026 r., złożone w trybie art. 16 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego. Dokumenty w posiadaniu Forum.
73. Wystąpienie Przewodniczącej Forum Związków Zawodowych na posiedzeniu plenarnym Rady Dialogu Społecznego 15 czerwca 2026 r. (jak wyżej).
74. Materiały Trójstronnego Zespołu ds. Ochrony Zdrowia (przewodnicząca Krystyna Ptok), Zespołu problemowego ds. funduszy europejskich (przewodniczący Sławomir Wittkowitz) oraz Doraźnego Zespołu problemowego ds.

służb mundurowych (przewodniczący Marcin Kolasa) Rady Dialogu Społecznego; komunikaty z posiedzeń na stronie Rady.

75. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, „Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Design”, IMF Working Paper 2023/063, marzec 2023 r., s. 8–10, 15 i 19–21.
76. Uzasadnienie, s. 14 (świadczenie wychowawcze 60 695 593 tys. zł, Aktywny Rodzic 7 012 925 tys. zł), s. 99 (renta wdowia w dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) oraz s. 104 (trzynasta i czternasta emerytura 32 081 408 tys. zł).
77. I. Magda, M. Brzeziński, A. Chłóń-Domińczak, I. E. Kotowska, M. Myck, M. Najsztub, J. Tyrowicz, „Rodzina 500+ – ocena programu i propozycje zmian”, Instytut Badań Strukturalnych, 7 maja 2019 r.
78. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz.U. 2015 poz. 1238); dane Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o liczbie dzieci i rodzin pobierających zasiłek rodzinny w 2024 r.
79. Główny Urząd Statystyczny, „Budżety gospodarstw domowych w 2024 r.”, Warszawa 2025, struktura wydatków według grup kwintylowych (wykres 19).
80. Główny Urząd Statystyczny, „Prognoza ludności na lata 2023–2060”, 31 sierpnia 2023 r. (scenariusz główny opisywany w symulacji z 2025 r. liczbą 30,9 mln) oraz symulacja eksperymentalna z 6 listopada 2025 r.
81. Uzasadnienie, s. 14, 30, 33, 99 i 104.
82. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, „Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2026–2030”, październik 2025 r., wariant pośredni.
83. Komisja Europejska, „2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070)”, Institutional Paper 279, kwiecień 2024 r., nota krajowa dla Polski.
84. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, „Pensions at a Glance 2025”, nota krajowa dla Polski.
85. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, „Republic of Poland: Selected Issues”, IMF Country Report No. 25/7, styczeń 2025 r.
86. Uzasadnienie, s. 16.
87. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1461), art. 131c; uzasadnienie, Tablica 1: produkt krajowy brutto w cenach bieżących w 2025 r. 3 912,7 mld zł.
88. Obliczenia własne Forum: 274,1 mld zł wobec 4 400,3 mld zł daje 6,23%; 7% z 4 400,3 mld zł wynosi 308,0 mld zł, a różnica wobec 274,1 mld zł wynosi 33,9 mld zł. Zadłużenie publicznych szpitali na koniec 2025 r. w wysokości 34 mld zł według danych Ministerstwa Zdrowia, za: „Rzeczpospolita”, „Rośnie zadłużenie publicznych szpitali. To już 34 mld złotych”, 16 czerwca 2026 r.
89. Główny Urząd Statystyczny, „Wydatki na ochronę zdrowia w latach 2022–2024”, informacja sygnałna, wstępne szacunki Narodowego Rachunku Zdrowia.
90. Polska Izba Ubezpieczeń, „Rynek ubezpieczeń zdrowotnych w 2025 roku nadal rośnie dwucyfrowo”, komunikat z 14 maja 2026 r.
91. PMR, „Rynek prywatnej opieki zdrowotnej w Polsce”, prognoza średniorocznego wzrostu w latach 2023–2028.
92. Obliczenia własne Forum: 64,5 mld zł powiększane o 7% rocznie, tj. o wartość prognozowaną dla rynku prywatnej opieki zdrowotnej, daje 79,0 mld zł w 2027 r.; 64,5 mld zł powiększane o 9,9 mld zł rocznie, tj. o przyrost z 2024 r., daje 94,2 mld zł w 2027 r.
93. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, „Health at a Glance 2025”, nota krajowa dla Polski, listopad 2025 r. (dane za 2024 r.); OECD i European Observatory on Health Systems and Policies, „Poland: Country Health Profile 2025” (udział wydatków bezpośrednich w 2023 r.); Główny Urząd Statystyczny, „Wydatki na ochronę zdrowia w latach 2022–2024” (16,2% w 2024 r.).

94. Wypowiedź wiceprezesa Narodowego Funduszu Zdrowia Jakuba Szulca dla Polskiej Agencji Prasowej z 6 marca 2025 r. (50 mld zł w 2025 r.) oraz podczas Europejskiego Kongresu Gospodarczego w kwietniu 2026 r. (ponad 70 mld zł w 2026 r.), za: Rynek Zdrowia i Strona Zdrowia.
95. Najwyższa Izba Kontroli, „Funkcjonowanie Narodowego Funduszu Zdrowia” (jak wyżej), stanowisko Ministra Zdrowia.
96. Komisja Europejska, wniosek COM(2025) 738 dotyczący decyzji zmieniającej decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do rezerwy stabilności rynkowej dla sektora budynków, transportu drogowego i sektorów dodatkowych; Rada Unii Europejskiej, komunikat z 11 czerwca 2026 r. o wstępnym porozumieniu z Parlamentem Europejskim. Próg 45 euro za tonę w cenach z 2020 r. wynika z art. 30h dyrektywy 2003/87/WE.
97. Uzasadnienie, s. 33 (tabela czynników ryzyka) oraz s. 29.
98. Narodowy Bank Polski, „Raport o inflacji – lipiec 2026” (szacunek wpływu systemu ETS2 na inflację w 2028 r. oraz wrażliwość wskaźnika CPI na koszt uprawnień); konferencja prasowa prezentująca raport, 10 lipca 2026 r., wypowiedź dyrektora Departamentu Analiz i Badań Ekonomicznych Jacka Kotłowskiego, za relacjami Bankier.pl i Forsal.pl z 10 lipca 2026 r.
99. Opinia Rady Fiskalnej z 11 maja 2026 r., s. 15.
100. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków, dane o źródłach ciepła w budynkach jednorodzinnych według deklaracji właścicieli, stan na 21 lipca 2026 r.
101. Główny Urząd Statystyczny, „Budżety gospodarstw domowych w 2024 r.” (jak wyżej): 50,7% wydatków pierwszej grupy kwintylowej.
102. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego (Dz.Urz. UE L 130 z 16.05.2023, s. 1), art. 10 ust. 1 (pula do 65 mld euro w latach 2026–2032, a w razie przesunięcia systemu na rok 2028 – 54,6 mld euro), art. 15 (wkład krajowy co najmniej 25% kosztów planu) oraz załącznik II (udział Polski 17,6%). Kwoty 9,6, 11,4 i 3,8 mld euro są wyliczeniem Forum z tych parametrów.
103. Rozporządzenie 2023/955, motyw 17 (przekazanie planów Komisji Europejskiej do 30 czerwca 2025 r.); Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, konsultacje publiczne Planu Społeczno-Klimatycznego, 6–30 czerwca 2025 r.; Komisja Europejska, wykaz krajowych planów społeczno-klimatycznych (stan na 17 września 2026 r.: plany zatwierdzone dla Grecji, Łotwy, Litwy, Malty i Szwecji, plany przekazane do oceny przez Chorwację, Włochy, Luksemburg, Niemcy i Słowenię, brak odnotowanego przekazania planu przez Polskę); przeszkanie pakietu budżetowego na rok 2027 pod kątem planu i Społecznego Funduszu Klimatycznego (ustalenie własne Forum).
104. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, projekt ustawy o zasadach realizacji planu społeczno-klimatycznego, nr UC102 (planowany termin przyjęcia przez Radę Ministrów: III kwartał 2026 r.; stan na 17 września 2026 r.).
105. Uzasadnienie, s. 26, 29 i 30 oraz Tablica 1; cytata: Wieloletnie założenia makroekonomiczne, s. 10.
106. Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające instrument SAFE (Security Action for Europe), art. 16 ust. 10: koszt komponentów pochodzących spoza Unii Europejskiej, państw EFTA należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Ukrainy nie może przekroczyć 35% szacowanego kosztu komponentów produktu końcowego.
107. Projekt ustawy budżetowej na rok 2027, plan finansowy Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych: część III Wydatki 77 665 452 tys. zł, w tym poz. 1: 66 285 094 tys. zł, poz. 2: 11 370 254 tys. zł (kapitał 4 722 726 tys. zł, odsetki 5 847 428 tys. zł, prowizje i koszty 800 100 tys. zł); część II Przychody: poz. 7 wpływy z finansowania dłużnego 69 178 127 tys. zł, poz. 10 środki z budżetu państwa przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej 6 516 343 tys. zł; zobowiązania finansowe wyceniane według zamortyzowanego kosztu na koniec 2027 r. 209 467 560 tys. zł.
108. Najwyższa Izba Kontroli, „Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.”, informacja o wynikach kontroli, nr ewid. I/24/002/KON, wraz ze stanowiskiem Ministra Obrony Narodowej z 20 sierpnia 2025 r., znak DKon-WKK.09000.5.2024.
109. Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 (jak wyżej); Komisja Europejska, komunikat z 29 maja 2026 r. o pierwszej płatności dla Polski w wysokości 6,6 mld euro, stanowiącej 15% alokacji 43,7 mld euro.

110. United States Government Accountability Office, „Weapon System Sustainment: DOD Identified Critical Cost Growth, and the Army Should Take Action to Yield Cost Savings”, GAO-26-108140, 23 kwietnia 2026 r.
111. NATO, „Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025)”, 28 sierpnia 2025 r., tabela 8a (dane szacunkowe za 2025 r.; udział sprzętu w wydatkach Grecji nie przekraczał 13,5% do 2020 r.).
112. Stockholm International Peace Research Institute, „Trends in International Arms Transfers, 2025”, SIPRI Fact Sheet, 9 marca 2026 r.
113. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej Pawła Bejdy na interpelację poselską, dane o umowach zawartych przez Agencję Uzbrojenia od 1 stycznia do 30 czerwca 2025 r. (za: Defence24.pl, 17 lipca 2025 r.); uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2025 (nakłady na badania naukowe i prace rozwojowe w dziedzinie obronności: 1,355 mld zł, tj. 1,09% wydatków obronnych, w tym 1,05 mld zł w części 29).
114. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, „Macroeconomic Impacts of EU Defense Spending”, IMF Working Paper WP/26/53, marzec 2026 r.
115. NATO, siedem wymogów bazowych odporności narodowej, przyjętych na szczycie w Warszawie w 2016 r., wzmocnionych Zobowiązaniem do wzmocnienia odporności ze szczytu w Brukseli w 2021 r. oraz Celami odporności przyjętymi na szczycie w Wilnie w 2023 r.
116. S. Niinistö, „Safer Together. Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness”, raport dla Przewodniczącej Komisji Europejskiej, 30 października 2024 r.
117. Deklaracja szczytu NATO w Hadze z 25 czerwca 2025 r., pkt 2–3.
118. Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Strategia Unii Gotowości, JOIN(2025) 130, 26 marca 2025 r.
119. Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907); uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. 2025 poz. 541).
120. Najwyższa Izba Kontroli, „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce”, informacja o wynikach kontroli P/17/039, komunikat z 21 stycznia 2019 r., oraz „W schronie się nie schronisz”, kontrola P/23/061, marzec 2024 r.
121. Projekt ustawy budżetowej na rok 2027, art. 9 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz ust. 2 (kwoty bazowe 1 993,32 zł; 2 928,05 zł; 2 380,28 zł; 2 326,78 zł; 2 598,36 zł; kwota bazowa dla nauczycieli 5 765,80 zł); uzasadnienie, s. 89 (fundusz wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych).
122. Wieloletnie założenia makroekonomiczne, s. 7: „Analogiczne założenie dotyczące waloryzacji tych wynagrodzeń, tj. o wartość prognozowanej inflacji, przyjęto również na kolejny rok”.
123. Pismo strony pracowników Rady Dialogu Społecznego do Ministra Finansów i Gospodarki z 27 maja 2026 r., podpisane przez Dorotę Gardias (Forum Związków Zawodowych), Piotra Dudę (NSZZ „Solidarność”) i Piotra Ostrowskiego (Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych), do wiadomości Przewodniczącego Rady prof. Jana Klimka; komunikat z posiedzenia plenarnego Rady z 15 czerwca 2026 r.
124. Uzasadnienie, s. 27.
125. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, „Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2024–2025. Wybrane aktywności”, Warszawa, 6 maja 2026 r.; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, raport o incydentach z udziałem jednostek rosyjskich, marzec 2025 – marzec 2026; komunikaty Prezesa Rady Ministrów po dywersji kolejowej z 16 listopada 2025 r.
126. S. Niinistö, „Safer Together” (jak wyżej).
127. NATO, siedem wymogów bazowych odporności; Komisja Europejska, Strategia Unii Gotowości (jak wyżej, pkt 7.4).
128. Międzynarodowa Organizacja Pracy, „Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe. Executive Summary”, Genewa 2013, streszczenie tomu pod redakcją D. Vaughan-Whiteheada (International Labour Organization i Edward Elgar, Genewa i Cheltenham 2013).
129. Dane o premii płacowej; tamże. Etapy przywracania wynagrodzeń: G. D’Adamo, N. Hesse, J. Hartley, N. Bîea, „Wage Dynamics in Romania”, European Economy Economic Brief nr 44, Komisja Europejska, kwiecień 2019 r.

130. Uzasadnienie, s. 8 (łącznie koszt podwyżek wynagrodzeń wraz z pochodnymi około 7,8 mld zł) oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, komunikat „Projekt ustawy budżetowej na rok 2027” z 28 sierpnia 2026 r.; komunikat z posiedzenia Zespołu problemowego do spraw budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Rady Dialogu Społecznego z 23 czerwca 2026 r. (przeciętne zatrudnienie około 623 tys. etatów).
131. Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. 2025 poz. 63), art. 9 ust. 1 pkt 3 (średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej 105,0%) oraz art. 17 (prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych 105,0%).
132. J. Sawulski, N. Szewczyk, A. Kiełczewska, „Information effects in public spending preferences: Evidence from survey experiment in Poland”, *European Journal of Political Economy*, t. 85, 2024.
133. Centrum Badania Opinii Społecznej, „Jak poprawić stan finansów publicznych?”, komunikat z badań nr 80/2024, sierpień 2024 r., badanie 4–14 lipca 2024 r., próba 1076 osób; udział administracji publicznej w wydatkach sektora finansów publicznych według badania J. Sawulskiego i in.

Wykaz źródeł

Wykaz obejmuje źródła przywołane w tekście opinii i w przypisach. Adresy internetowe sprawdzono 17 września 2026 r. Dokumenty pakietu budżetowego, opinie Rady Fiskalnej, pismo Ministra Finansów i Gospodarki do Rady Dialogu Społecznego, pisma strony pracowników oraz materiały zespołów Rady znajdują się w posiadaniu Forum Związków Zawodowych jako organizacji reprezentatywnej w Radzie.

A. Akty prawne Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, ze zm.),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2025 r. poz. 1483),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250001483>.

Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (tekst jednolity Dz.U. z 2026 r. poz. 836), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20260000836>.

Ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 1356), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001356>.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2025 r. poz. 1461), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250001461>.

Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz.U. 2017 poz. 1473, tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 2139),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170001473>.

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 poz. 655), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20220000655>.

Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20240001907>.

Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz.U. 2025 poz. 63),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20250000063>.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2015 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny i specjalny zasiłek opiekuńczy, wysokości świadczeń rodzinnych oraz wysokości zasiłku dla opiekuna (Dz.U. 2015 poz. 1238),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20150001238>.

Traktat o wzmocnionej współpracy i przyjaźni między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Francuską, podpisany w Nancy dnia 9 maja 2025 r. (Dz.U. 2026 poz. 189), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20260000189>.

Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej” (M.P. 2020 poz. 413),
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20200000413>.

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. 2017 poz. 260), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20170000260>.

Uchwała nr 93 Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 (M.P. 2025 poz. 781), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20250000781>.

Uchwała nr 72 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zatwierdzenia Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej na lata 2025–2026 (M.P. 2025 poz. 541), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WMP20250000541>.

B. Dokumenty rządowe i budżetowe

- Rada Ministrów, Projekt ustawy budżetowej na rok 2027 wraz z uzasadnieniem i załącznikami, przyjęty 28 sierpnia 2026 r.; komunikat Kancelarii Prezesa Rady Ministrów „Projekt ustawy budżetowej na rok 2027”; komunikat po posiedzeniu Rady Ministrów; dokumenty pakietu budżetowego na stronie Ministerstwa Finansów i Gospodarki, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-budzetowej-na-rok-20225>; <https://www.gov.pl/web/premier/komunikat-po-posiedzeniu-rady-ministrow101>; <https://www.gov.pl/web/finanse>.
- Minister Finansów i Gospodarki, pismo do Rady Dialogu Społecznego z 28 sierpnia 2026 r. przekazujące projekt ustawy budżetowej na rok 2027, znak BP6.411.26.2026; portal Rady Dialogu Społecznego, <https://www.gov.pl/web/dialog>.
- Rada Ministrów, Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2026–2030, przyjęte 28 kwietnia 2026 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/zalozenia-wieloletnie2>.
- Ministerstwo Finansów, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029, wrzesień 2025 r.; druk sejmowy nr 1749, <https://www.gov.pl/web/finanse/strategia-zarzadzania-dlugiem-sektora-finansow-publicznych-w-latach-2026-2029>; [https://orka.sejm.gov.pl/Druk10ka.nsf/0/E8A3BDA9734026BCC1258D15002EC08B/\\$File/1749-strategia%20zarz%C4%85dzania%20d%C5%82ugiem.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druk10ka.nsf/0/E8A3BDA9734026BCC1258D15002EC08B/$File/1749-strategia%20zarz%C4%85dzania%20d%C5%82ugiem.pdf).
- Ministerstwo Finansów, kwartalne dane o zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych za II kwartał 2026 r., komunikat z 10 września 2026 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-general-government>.
- Ministerstwo Finansów, komunikat „Fitch potwierdza dotychczasowy rating Polski”, 21 sierpnia 2026 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/fitch-potwierdza-dotychczasowy-rating-polski12>.
- Ministerstwo Finansów, komunikat o decyzji Fitch Ratings w sprawie zmiany perspektywy ratingu Polski na negatywną, 5 września 2025 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/fitch-potwierdza-dotychczasowy-rating-polski-zmieniajac-jednoczesnie-perspektywe-ratingu-na-negatywna>.
- Ministerstwo Finansów, Wyjaśnienie do opinii Rady Fiskalnej o Wieloletnich założeniach makroekonomicznych na lata 2026–2030, <https://www.gov.pl/web/finanse/wyjasnienie-ministra-finansow-do-opinii-rady-fiskalnej-o-wieloletnich-zalozeniach-makroekonomicznych-na-lata-2026-2030>.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, komunikat o przyjęciu przez Radę Ministrów projektu Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 25 lipca 2025 r., <https://www.gov.pl/web/premier/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rzeczypospolitej-polskiej>.
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, komunikat o przyjęciu przez Radę Ministrów projektu ustawy o zbieraniu danych o wynagrodzeniach w podmiotach leczniczych, 2026 r., <https://www.gov.pl/web/premier>.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Koncepcja Rozwoju Kraju 2050; Strategia Rozwoju Polski do 2035 r., raport z konsultacji publicznych; konsultacje publiczne Planu Społeczno-Klimatycznego, 6–30 czerwca 2025 r., <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/koncepcja-rozwoju-kraju-2051>; <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony>; <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl>.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2026 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2027 r. (Dz.U. 2026 poz. 1213); projekt wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 7 sierpnia 2026 r., <https://www.gov.pl/web/premier/wplip-rm>.
- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, oświadczenie z 6 sierpnia 2026 r., <https://www.prezydent.pl>.
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, „Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2024–2025. Wybrane aktywności”, Warszawa, 6 maja 2026 r., <https://www.abw.gov.pl/pl/aktualnosci/2815,Agencja-Bezpieczenstwa-Wewnetrznego-2024-2025-Wybrane-aktywnosci.html>.
- Ministerstwo Obrony Narodowej, odpowiedź sekretarza stanu Pawła Bejdy na interpelację poselską w sprawie umów zawartych przez Agencję Uzbrojenia od 1 stycznia do 30 czerwca 2025 r., za: Defence24.pl, „Wiadomo, ile MON wydał w polskim przemyśle obronnym”, 17 lipca 2025 r.; budżet Ministerstwa Obrony Narodowej na rok 2025 (ustawa budżetowa na rok 2025, część 29), <https://defence24.pl/przemysl/wiadomo-ile-mon-wydal-w-polskim-przemysle-obronnym>; <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa>.

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków (system ZONE), dane według stanu na 21 lipca 2026 r., <https://zone.gunb.gov.pl>.

C. Rada Dialogu Społecznego i partnerzy społeczni

Rada Dialogu Społecznego, komunikat z posiedzenia plenarnego z 15 czerwca 2026 r., <https://www.gov.pl/web/dialog/posiedzenie-plenarne-rady-dialogu-spolecznego57>.

Rada Dialogu Społecznego, komunikaty z posiedzeń Zespołu problemowego ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych z 14 maja 2026 r. oraz z 23 czerwca 2026 r., <https://www.gov.pl/web/dialog/posiedzenie-zespołu-ds-budżetu-wynagrodzen-i-swiadczen-socjalnych55>; <https://www.gov.pl/web/dialog/posiedzenie-zespołu-ds-budżetu-wynagrodzen-i-swiadczen-socjalnych57>.

Zespół problemowy ds. budżetu, wynagrodzeń i świadczeń socjalnych Rady Dialogu Społecznego, Stanowisko strony pracowników i strony pracodawców z 10 lipca 2026 r. w sprawie wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2027 r.

Rada Dialogu Społecznego, komunikaty z posiedzenia Zespołu problemowego ds. polityki gospodarczej i rynku pracy z 2 grudnia 2025 r., z posiedzenia plenarnego z 23 lutego 2026 r. oraz z posiedzeń Trójstronnego Zespołu ds. Ochrony Zdrowia, Zespołu problemowego ds. funduszy europejskich i Doraźnego Zespołu problemowego ds. służb mundurowych, <https://www.gov.pl/web/dialog>.

Strona pracowników Rady Dialogu Społecznego (Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych), wspólna propozycja z 27 maja 2026 r. w sprawie wzrostu wynagrodzeń, minimalnego wynagrodzenia oraz emerytur i rent w 2027 r.; wspólna propozycja z 21 maja 2025 r.

Forum Związków Zawodowych, „Posiedzenie plenarne Rady Dialogu Społecznego. Przewodnicząca FZZ Dorota Gardias: 3-procentowa podwyżka to informacja, że nie chcemy inwestować w odporność państwa”, 15 czerwca 2026 r., <https://fzz.org.pl/rds-czerwiec/>.

Forum Związków Zawodowych, Opinia do projektu ustawy budżetowej na rok 2026, wrzesień 2025 r., <https://fzz.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Opinia-FZZ-do-projektu-ustawy-budżetowej-na-2026-rok.pdf>.

D. Instytucje kontrolne, analityczne i statystyczne

Rada Fiskalna, Opinia o „Wieloletnich założeniach makroekonomicznych na lata 2026–2030”, 11 maja 2026 r., https://www.radafiskalna.gov.pl/wp-content/uploads/2026/05/2026-05-11_opinia-RF-o-WZM2026-2030.pdf.

Rada Fiskalna, Opinia o projekcie ustawy budżetowej na rok 2027 z dnia 27 sierpnia 2026 roku, Warszawa, 11 września 2026 r., opublikowana 14 września 2026 r., https://www.radafiskalna.gov.pl/wp-content/uploads/2026/09/2026-09-11_opinia-RF-o-wPUB27.pdf.

Najwyższa Izba Kontroli, „Realizacja zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2021–2024”, informacja o wynikach kontroli P/24/046, 12 czerwca 2025 r., <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nfz-realizacja-zadan.html>.

Najwyższa Izba Kontroli, „Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.”, nr ewid. I/24/002/KON, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/I/24/002/KON>.

Najwyższa Izba Kontroli, „Ocena przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce”, informacja o wynikach kontroli P/17/039, 21 stycznia 2019 r.; „W schronie się nie schronisz”, kontrola P/23/061, marzec 2024 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/17/039/>; <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/061/>.

Narodowy Bank Polski, „Raport o inflacji – lipiec 2026”; konferencja prasowa z 10 lipca 2026 r., <https://nbp.pl/raport-o-inflacji-lipiec-2026/>.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, „Prognoza wpływów i wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na lata 2026–2030”, październik 2025 r., https://www.zus.pl/documents/10182/167761/Publikacja_FUS_2026-2030.pdf.

Główny Urząd Statystyczny, „Prognoza ludności na lata 2023–2060”, 31 sierpnia 2023 r., https://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Prognoza_2023_2060.aspx.

Główny Urząd Statystyczny, „Wydatki na ochronę zdrowia w latach 2022–2024”, informacja sygnałna, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/wydatki-na-ochrone-zdrowia-w-latach-2022-2024,27,5.html>.

Główny Urząd Statystyczny, „Budżety gospodarstw domowych w 2024 r.”, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/9/23/1/budzety_gospodarstw_domowych_2024.pdf.

Polska Izba Ubezpieczeń, „Rynek ubezpieczeń zdrowotnych w 2025 roku nadal rośnie dwucyfrowo”, 14 maja 2026 r., <https://piu.org.pl/rynek-ubezpieczen-zdrowotnych-w-2025-roku-nadal-rośnie-dwucyfrowo/>.

PMR, „Rynek prywatnej opieki zdrowotnej w Polsce”, <https://mypmr.pro>.

Instytut Finansów Publicznych, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego PZH – Państwowy Instytut Badawczy, „Luka finansowa systemu ochrony zdrowia w Polsce. Perspektywa 2025– 2027”, czerwiec 2024 r., https://www.ifp.org.pl/wp-content/uploads/2024/06/IFP_raport_LukaFinansowaNFZ.pdf.

Instytut Badań Strukturalnych, I. Magda, M. Brzeziński, A. Chłóń-Domińczak, I. E. Kotowska, M. Myck, M. Najsztub, J. Tyrowicz, „Rodzina 500+ – ocena programu i propozycje zmian”, 7 maja 2019 r., https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/05/Raport_500plus.pdf.

Centrum Badań Opinii Społecznej, „Jak poprawić stan finansów publicznych?”, komunikat z badań nr 80/2024, sierpień 2024 r. (badanie 4–14 lipca 2024 r.), <https://www.cbos.pl>.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, PISM Spotlight nr 65/2025, wrzesień 2025 r.; raport o incydentach z udziałem jednostek rosyjskich, marzec 2025 – marzec 2026, <https://pism.pl/publications>.

Ośrodek Studiów Wschodnich, „Anything is possible: AfD sets its sights on power in Saxony-Anhalt”, komentarz z 28 sierpnia 2026 r., <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2026-08-28/anything-possible-afd-sets-its-sights-power-saxony-anhalt>.

Trade.gov.pl, struktura geograficzna polskiego eksportu towarów w 2025 r., <https://www.trade.gov.pl>.

E. Akty i dokumenty Unii Europejskiej

Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.Urz. UE L 145 z 10.06.2009, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 174 z 26.06.2013, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32009R0479>; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R0549>.

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz.Urz. UE L 306 z 23.11.2011, s. 41), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011L0085>.

Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce; procedura nadmiernego deficytu wobec Polski, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/excessive-deficit-procedures-overview/Poland_en.

Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto (CELEX 32025H03971), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32025H03971>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2026/667 z dnia 11 marca 2026 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1119 w odniesieniu do ustanowienia pośredniego celu klimatycznego Unii na rok 2040; Rada Unii Europejskiej, komunikat z 5 marca 2026 r. o ostatecznym przyjęciu; Parlament Europejski, komunikat z 10 lutego 2026 r. o głosowaniu plenarnym, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2026/667/oj/eng>; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/03/05/2040-climate-target-council-gives-final-green-light/>; <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260205IPR33620/eu-climate-law-a-2040-emissions-reduction-target-of-90-for-the-eu>.

Komisja Europejska, wykaz krajowych planów społeczno-klimatycznych (Social Climate Fund national plans), stan na 17 września 2026 r., <https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/social-climate->

fund/social-climate-fund-national-plans_en.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, projekt ustawy o zasadach realizacji planu społeczno-klimatycznego, nr UC102 (stan na 17 września 2026 r.), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zasadach-realizacji-planu-spoleczno-klimatycznego>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego (Dz.Urz. UE L 130 z 16.05.2023, s. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32023R0955>.

Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające instrument SAFE; Komisja Europejska, „Poland receives first €6.6 billion payment under SAFE”, 29 maja 2026 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32025R1106>; https://defence-industry-space.ec.europa.eu/poland-receives-first-eu66-billion-payment-under-safe-2026-05-29_en.

Komisja Europejska, komunikat COM(2022) 494 „Better assessing the distributional impact of Member States’ policies”, 28 września 2022 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:494:FIN>.

Komisja Europejska, wniosek COM(2025) 738 dotyczący decyzji zmieniającej decyzję (UE) 2015/1814 w odniesieniu do rezerwy stabilności rynkowej dla sektora budynków, transportu drogowego i sektorów dodatkowych; Rada Unii Europejskiej, komunikaty z 18 lutego 2026 r. (stanowisko Rady) i z 11 czerwca 2026 r. (wstępne porozumienie z Parlamentem Europejskim), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025PC0738>; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/02/18/market-stability-reserve-council-backs-measures-for-a-smoother-launch-of-ets2>; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/11/ets2-market-stability-reserve-council-and-parliament-reach-provisional-agreement/>.

G. D’Adamo, N. Hesse, J. Hartley, N. Biea, „Wage Dynamics in Romania”, European Economy Economic Brief nr 44, Komisja Europejska, kwiecień 2019 r., https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/325ae32e-1f01-4348-b580-40092eb8904c_en?filename=eb044_en.pdf.

Komisja Europejska, projekt wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034, 16 lipca 2025 r., https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

Komisja Europejska, „2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022– 2070)”, Institutional Paper 279, kwiecień 2024 r., wraz z notą krajową dla Polski, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en.

Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Strategia Unii Gotowości, JOIN(2025) 130, 26 marca 2025 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025JC0130>.

S. Niinistö, „Safer Together. Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness”, raport dla Przewodniczącej Komisji Europejskiej, 30 października 2024 r., https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en.

F. Organizacje międzynarodowe i instytucje zagraniczne

NATO, „Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025)”, 28 sierpnia 2025 r.; Deklaracja szczytu w Hadze, 25 czerwca 2025 r.; odporność i siedem wymogów bazowych, <https://nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf>; <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration>; https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm.

Stockholm International Peace Research Institute, „Trends in International Arms Transfers, 2025”, SIPRI Fact Sheet, 9 marca 2026 r., https://www.sipri.org/sites/default/files/2026-03/fs_2603_at_2025.pdf.

OECD, „Health at a Glance 2025: Poland”, nota krajowa, listopad 2025 r., https://www.oecd.org/en/publications/health-at-a-glance-2025_15a55280-en/poland_c3917772-en.html.

OECD, „Pensions at a Glance 2025: Poland”, nota krajowa, 27 listopada 2025 r., https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2025-country-notes_8a53ef12-en/poland_33765ee7-

en.html.

OECD i European Observatory on Health Systems and Policies, „Poland: Country Health Profile 2025”, State of Health in the EU, grudzień 2025 r., <https://eurohealthobservatory.who.int/publications/m/poland-country-health-profile-2025>.

OECD, „Recommendation of the Council on Budgetary Governance”, OECD/LEGAL/0410, 18 lutego 2015 r., <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>.

International Monetary Fund, „Fiscal Transparency Code”, 2019, <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>.

V. Balasundharam i in., „Fiscal Consolidation: Taking Stock of Success Factors, Impact, and Design”, IMF Working Paper 2023/063, marzec 2023 r., <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2023/03/17/fiscal-consolidation-taking-stock-of-success-factors-impact-and-design-530647>.

International Monetary Fund, „Macroeconomic Impacts of EU Defense Spending”, IMF Working Paper WP/26/53, marzec 2026 r., <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2026/03/20/macroeconomic-impacts-of-eu-defense-spending-574861>.

International Monetary Fund, „Republic of Poland: Selected Issues”, IMF Country Report No. 25/7, styczeń 2025 r., <https://www.imf.org/-/media/files/publications/cr/2025/english/1polea2025002-print-pdf.pdf>.

United States Government Accountability Office, „Weapon System Sustainment: DOD Identified Critical Cost Growth, and the Army Should Take Action to Yield Cost Savings”, GAO-26-108140, 23 kwietnia 2026 r., <https://www.gao.gov/products/gao-26-108140>.

Institut national de la statistique et des études économiques, „À la fin du premier trimestre 2026, le ratio de dette publique s'établit à 117,5 % du PIB”, Informations rapides nr 158, 2026, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/9010340>.

Bundeswahlleiterin, wyniki wyborów do Bundestagu z 23 lutego 2025 r.; Deutsche Bundesbank, prognoza dla gospodarki niemieckiej z 12 czerwca 2026 r., <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2025.html>; <https://www.bundesbank.de>.

Bundesrechnungshof, stanowisko prezesa Kaya Schellera z lutego 2026 r. w sprawie wykorzystania funduszu specjalnego na infrastrukturę i neutralność klimatyczną, za relacją agencji Bloomberg z 1 czerwca 2026 r., <https://www.bloomberg.com>.

Carnegie Endowment for International Peace, D. Massicot, „Russian Military Reconstitution: 2030 Pathways and Prospects”, wrzesień 2024 r., <https://carnegieendowment.org/research/2024/09/russian-military-reconstitution-2030-pathways-and-prospects>.

G. Publikacje naukowe i eksperckie

J. Sawulski, N. Szewczyk, A. Kiełczewska, „Information effects in public spending preferences: Evidence from survey experiment in Poland”, European Journal of Political Economy, t. 85, 2024, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2024.102558>.

D. Vaughan-Whitehead (red.), „Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe”, International Labour Organization i Edward Elgar, Genewa i Cheltenham 2013; streszczenie tomu (Executive Summary) na stronie Międzynarodowej Organizacji Pracy, <https://www.ilo.org/media/446696/download>; <https://ideas.repec.org/b/elg/eebook/15209.html>.

H. Relacje prasowe

„Ministerstwo Finansów kontra Rada Fiskalna. Resort podważa część krytycznej opinii o budżecie”, Rzeczpospolita, 14 września 2026 r., <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art45137251-ministerstwo-finansow-kontra-rada-fiskalna-resort-podwaza-czesc-krytycznej-opinii-o-budziecie>.

„Nie możemy być ślepi. Rada Fiskalna odpowiada Ministerstwu Finansów”, Rzeczpospolita, 15 września 2026 r., <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art45143861-nie-mozemy-byc-slepi-rada-fiskalna-odpowiada-ministerstwu-finansow>.

Polska Agencja Prasowa, wywiad z wiceprezesem Narodowego Funduszu Zdrowia Jakubem Szulcem, 6 marca 2025 r., za: Rynek Zdrowia, „To killer planu finansowego NFZ. Wiceprezes o budżecie na zdrowie”; Podyplomie.pl, „Lekarze oburzeni słowami wiceprezesa NFZ. To system jest winny, nie medycy”, 28 marca 2025 r.; Strona Zdrowia, „Pensje rosną, problemów przybywa. Wiceszef NFZ: koszty ustawy płacowej wyniosą ponad 70 mld zł”, 24 kwietnia 2026 r., <https://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/To-killer-planu-finansowego-NFZ-Wiceprezes-o-budziecie-na-zdrowie,268975,1.html>; <https://podyplomie.pl/aktualnosci/lekarze-oburzeni-slowami-wiceprezesa-nfz-to-system-jest-winny-nie-medycy>; <https://stronazdrowia.pl/pensje-rosna-problemow-przybywa-wiceszef-nfz-koszty-ustawy-placowej-wyniosa-ponad-70-mld-zl/ar/c14p2-28942137>.

„Rzeczpospolita”, „Rośnie zadłużenie publicznych szpitali. To już 34 mld złotych”, 16 czerwca 2026 r., <https://www.rp.pl/ochrona-zdrowia/art44638431-rosnie-zadluzenie-publicznych-szpitali-to-juz-34-mld-zlotych>.

TVN24 Biznes, „Weta prezydenta Karola Nawrockiego mogą kosztować budżet ponad 8 miliardów złotych”, sierpień 2026 r., <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/weta-prezydenta-karola-nawrockiego-moga-kosztowac-budzet-ponad-8-miliardow-zlotych-odpowiedz-rzeczniaka-prezydenta-rafala-leskiewicza-st9204729>.

Bankier.pl, „Projekcja inflacyjna NBP – lipiec 2026. Inflacja ma pozostać w celu”, 10 lipca 2026 r.; Forsal.pl, „NBP: System ETS2 może podbić inflację w Polsce o 2 pkt proc.”, 10 lipca 2026 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Inflacja-pod-kontrola-NBP-przewiduje-stopniowa-normalizacje-cen-9166301.html>; <https://forsal.pl/gospodarka/inflacja/artykuly/11274497,ets2-inflacja-polska-nbp.html>.

„Głos Nauczycielski”, „Jest wspólne stanowisko pracowników i pracodawców zespołu RDS ws. wyższych podwyżek dla budżetówki w 2027 roku”, 14 lipca 2026 r., <https://glos.pl/jest-wspolne-stanowisko-pracownikow-i-pracodawcow-zespołu-rds-ws-wyzszych-podwyzek-dla-budzetowki-w-2027-roku-nie-wszystkie-zwiazki-glosowaly-jednak-za>.

„The Wall Street Journal”, relacje o ocenach wywiadu Stanów Zjednoczonych (6 sierpnia 2026 r.) i służb państw bałtyckich (kwiecień 2025 r.); DziennikZbrojny.pl, relacja z posiedzenia Komisji Obrony Narodowej Sejmu z 8 lutego 2024 r., <https://www.wsj.com>; <https://dziennikzbrojny.pl>.