

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej  
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego

# **Analiza ryzyk w wybranych politykach publicznych**

**Raporty słuchaczy KSAP  
XXVIII Promocji Tadeusz Kościuszko**

Redakcja naukowa:  
prof. dr hab. Andrzej Zybała

Warszawa 2018

Recenzja naukowa:

Tomasz G. Grosse, Rafał Bakalarczyk, Barbara Więckowska,  
Maciej Cesarski

© 2018 by KSAP

**ISBN 978-83-61713-06-7**

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgiasz

Wydawca:

Krajowa Szkoła Administracji Publicznej  
im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego  
ul. Wawelska 56  
00-922 Warszawa

## Spis treści

|  |     |
|--|-----|
| <i>Andrzej Zybala</i>  |     |
| WSTĘP  | 5   |
| <i>Maria Brylińska, Paweł Czwarno, Bartosz Janowski, Magdalena Rozenek,<br/>Przemysław Twardziak, Marta Witkowska, Dawid Wyrwa</i>                 |     |
| WYBRANE OBSZARY POLITYKI SENIORALNEJ W POLSCE<br>ORAZ RYZYKA ZWIĄZANE Z JEJ REALIZACJĄ   | 11  |
| <i>Tomasz Bielec, Anna Godoj, Tomasz Kempka, Anna Praszczak,<br/>Patrycja Ratajska, Przemysław Wewiór, Sylwia Wojtków</i>                          |     |
| NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY  | 59  |
| <i>Igor Barcikowski, Tadeusz Ciszkowski, Michał Łęski, Anna Łopatka,<br/>Jacek Meissner, Patryk Mikołajczyk, Anna Stanisławek</i>                  |     |
| PODZIEMNE MAGAZYNY GAZU JAKO ELEMENT ENERGETYCZNEGO<br>BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA  | 103 |
| <i>Tadeusz Bednarczyk, Daniel Musiał, Maciej Niczyporuk, Michał Nowak,<br/>Krzysztof Owianny, Piotr Szymański, Sebastian Żwan</i>                  |     |
| ZAGROŻENIA I RYZYKO ZWIĄZANE Z WPROWADZENIEM BUDŻETOWEGO<br>FINANSOWANIA SŁUŻBY ZDROWIA W POLSCE   | 153 |
| <i>Barbara Bartik, Maria Derecka, Justyna Dudkiewicz, Weronika Garbacz,<br/>Kamila Laśkiewicz-Krzywińska, Marlena Soczyńska, Martyna Wieczorek</i> |     |
| RYZYKA REFORMY MODELU PROMOCJI GOSPODARCZEJ POLSKI<br>ZA GRANICĄ   | 203 |



Andrzej Zybała

## Wstęp

Słuchacze Promocji XXVIII Tadeusz Kościuszko, podobnie jak poprzednicy, doskonalili swoje zdolności analityczne w kolejnej edycji warsztatów problemowych w KSAP (2016/2017).

W ramach jednej z pięciu powołanych przez siebie grup warsztatowych zajmowali się pracą analityczną. Każda z grup wybrała sobie zagadnienie publiczne do „prześwietlenia”. W efekcie powstało odpowiednio pięć raportów analitycznych (*policy reports*), które Państwu przedstawiamy w niniejszym tomie.

Słuchacze pracowali nad raportami w grupach od stycznia 2017 roku do września 2017 roku. Wspierali ich opiekunowie wywodzący się ze środowiska akademickiego. Ich rola miała charakter doradczy, moderujący i stymulujący. Natomiast nie ingerowali w stawiane w raporcie tezy oraz sposób ich uzasadniania. Opiekunami grup byli: Violetta Korporowicz, Krzysztof Książopolski, Paweł Kubicki, Artur Nowak-Far i Andrzej Zybała.

Słuchacze wybrali do analizy zagadnienia z następujących polityk publicznych: senioralnej, dyplomacji ekonomicznej, bezpieczeństwa energetycznego (gazowego), polityki mieszkaniowej (Narodowy Program Mieszkania) i polityki zdrowia (system finansowania służby zdrowia).

Natomiast elementem łączącym wszystkie raporty jest to, że bazywały one na pojęciu ryzyka w polityce publicznej. A więc przed słuchaczami stało zadanie odtworzenia struktury ryzyka w działaniach publicznych wybranych przez nich do analizy. Pojęcie ryzyka jest wciąż dość nowym podejściem w analizie. Stosowane jest jednak coraz częściej wobec tego, że coraz więcej działań publicznych – szczególnie tych najbardziej skompliko-

wanych – obciążone jest rosnącą liczbą ryzyk, czyli zagrożeń, które mogą spowodować, że podejmowane działania publiczne zakończą się fiaskiem w postaci choćby straty publicznych środków.

Raporty podlegały recenzji. Napisał je znawcy poruszanych przez słuchaczy tematów. Wszystkie raporty zostały dość wysoko ocenione. Recenzenci docenili ich walory za dane, które udało się słuchaczom zebrać, za jakość stawianych tez czy za sposób ich uzasadniania.

Wysokie noty są o tyle godne podkreślenia, że słuchacze, przystępując do analizy, nie mieli zwykle zbyt głębokich doświadczeń analitycznych w tych dziedzinach polityk publicznych, które mieli brać pod lupę. Jednocześnie do analizy wybrali zagadnienia, które były niejako z natury złożone, podobnie jak złożone są interwencje publiczne (polityki publiczne), których celem jest ich rozwiązanie czy złagodzenie. Trudną rzeczą było także zebranie adekwatnych danych i informacji, tym bardziej gdy weźmie się pod uwagę niedostatek opracowań akademickich i eksperckich na tematy, które analizowali.

Słuchacze mieli także za zadanie zaproponować rekomendacje do działania, czyli rozwiązania dla analizowanych problemów w danych politykach. Raport analityczny ma bowiem to do siebie, że służy między innymi zaproponowaniu nowej czy udoskonalonej interwencji publicznej. Typy raportów, które opracowywali słuchacze, z zasady nie mają charakteru opracowania akademickiego. Służą głównie do tego, by zrozumieć problem. W opracowaniach analitycznych typu *policy paper* czy *policy report* chodzi o przeprowadzenie analizy, która dostarczy wiedzy operacyjnej, czyli może zostać wykorzystana przez rządzących przy podejmowaniu decyzji.

W trakcie warsztatów słuchacze KSAP przechodzili przez cały cykl wykonywania analizy właściwej dla polityki publicznej. Zbierali materiały, w których szukali danych i informacji. Wybierali te, które wydawały im się najbardziej adekwatne do opracowywanego zagadnienia i które pomagają w jego głębszym zrozumieniu. Tworzyli z nich wiedzę, aby móc uzasadniać wysuwane tezy. Stawiali pytania badawcze i hipotezy, które musieli uzasadnić.

Na podstawie danych i informacji podejmowali próbę budowania diagnoz określonego zagadnienia, czyli stawiali hipotezy oraz definiowali to, na czym polega dany problem (jaka jest jego dynamika, a także jakie zagrożenia rodzi itp.). Opisywali „historię” danego problemu, a także jego zmienne formy przejawiające się w różnych okresach wraz z próbami rozwiązywania go za pomocą określonych interwencji publicznych.

Słuchacze mieli za zadanie także sformułować argumenty, które uzasadniałyby trafność zarówno diagnozy problemu, jak i sposobu jego

rozwiązania. Warto tu dodać, że analiza wraz z towarzyszącym jej opracowaniem ma za zadanie właśnie to, by prawidłowo formułować argumenty. A w rezultacie - dobrze zrozumieć i przedstawić model interwencji publicznej, jaki preferujemy. Wymaga to przeprowadzenia przekonującego procesu dowodzenia.

W analizie kluczowe jest „odcyfrowanie” sposobów myślenia o danym problemie, w tym takich, które mogły być powodem jego powstania. Gdy analizuje się problemy publiczne i koncepcje ich rozwiązywania, analitykowi zawsze towarzyszy określony sposób myślenia, czyli system założeń intelektualnych, wartości, itp. Rzecz w tym, że czasami nieświadomie przyjmuje określone założenia i nie rozumie ich konsekwencji. Tym samym podczas analizy - z zasady bezstronnej - mogą nim kierować motywy, które same nie stają się przedmiotem świadomego namysłu.

Wspomniane zagrożenie obniża jakość analizy. Dzieje się tak wtedy, gdy analityk trwa przy błędach myślowych, które kiedyś w nim się zakorzeniły. W rezultacie może nadmiernie skupiać się na konkretnych aspektach analizowanego problemu (np. ciągle powtarza, że bezrobotni to po prostu osoby leniwe), posługiwać się stereotypami, uprzedzeniami, bazować bardziej na intuicji, treściach gdzieś zasłyszanych, a nie na obiektywnych danych, dopuszczać się skoków myślowych, czyli nie zachowywać ciągłości w dowodzeniu, itp.

Warsztaty problemowe są od lat realizowane w KSAP, a służą one temu, aby słuchacze mieli okazję wzbogacać swoje umiejętności analityczne. Jest to ta kategoria umiejętności, która jest niezwykle potrzebna w każdej profesjonalnej administracji państwowej czy samorządowej.





WYBRANE OBSZARY POLITYKI SENIORALNEJ  
W POLSCE ORAZ RYZYKA ZWIĄZANE  
Z JEJ REALIZACJĄ

Maria Brylińska, Paweł Czwarno, Bartosz Janowski,  
Magdalena Rozenek, Przemysław Twardziak,  
Marta Witkowska, Dawid Wyrwa

*Opiekun grupy:* dr Paweł Kubicki



# Wybrane obszary polityki senioralnej w Polsce oraz ryzyka związane z jej realizacją

## Streszczenie i rekomendacje

Raport przedstawia pogłębioną analizę wybranych obszarów polityki senioralnej w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem ryzyk mogących wystąpić we wprowadzaniu polityk publicznych w tym sektorze. Analiza skupiła się głównie na społecznej i edukacyjnej aktywności osób starszych w społeczeństwie.

Badania demograficzne pokazują wzrost długości życia, a co za tym idzie - rosnącą liczbę seniorów, czyli potencjalnych odbiorców polityki senioralnej.

Polityka senioralna dopiero od niedawna znajduje się w polskiej agendzie politycznej na szczeblu zarówno rządowym, jak i samorządowym. W związku z tym - pomimo że wydaje się ona obecna w dyskursie politycznym w coraz szerszym zakresie - jej działania są często niepełne i niespójne.

Wraz ze wzrostem wieku spada aktywność społeczna seniorów. Współczynnik partycypacji społecznej osób starszych w Polsce jest jednym z najniższych w Europie. Istotne jest zatem, aby to państwo stwarzało warunki zachęcające te osoby do uczestnictwa w życiu społecznym.

Z podobnym zjawiskiem spotykamy się na polu edukacji. Odsetek seniorów w Polsce korzystających z oferty edukacyjnej znacznie odbiega od średniej unijnej. Wpływ na to mają głównie uboga oferta w tym zakresie i słabe położenie finansowe seniorów.

Ryzyka we wdrażaniu polityki senioralnej można podzielić na 6 kategorii: prawne, biurokratyczne, wypływające z charakteru danej osoby, wynikające z wpływu osób trzecich, finansowe i zewnętrzne. Mogą one dotyczyć aktywności społecznej, edukacji, integracji wewnątrz- i zewnątrz-pokoleniowej lub usług w obszarze zdrowia i samodzielności. Zidentyfikowane ryzyka najczęściej są zjawiskami złożonymi: nie dotyczą tylko jednego obszaru i można je zakwalifikować do kilku kategorii.

Przeanalizowane *case studies* pokazują, że polityka senioralna w różnych ośrodkach opiera się na innych założeniach, prezentuje odmienne stopnie kompleksowości oraz diametralnie odległe podejście decydentów do zagadnienia.

Dlatego rekomendowane jest:

- ♦ prowadzenie analiz potrzeb seniorów na szczeblu lokalnym i regularne aktualizowanie stanu tej wiedzy, tak by dokonać prawidłowej oceny adekwatności przyjmowanych wniosków w konkretnym regionie;
- ♦ stworzenie na szczeblu centralnym dokumentu, który określałby spójne kierunki i cele do realizacji w polityce senioralnej, oraz ograniczanie ryzyk w wybranych obszarach realizacji polityki senioralnej;
- ♦ dbałość o spójność realizowanych projektów z wytyczonymi kierunkami w trakcie przyjmowania wniosków i ich ewaluacji - nieakceptowalne jest pomijanie celów strategicznych w trakcie procedury oceny wniosków oraz przyznawania grantów (jak ma to miejsce obecnie)<sup>1</sup>;
- ♦ prowadzenie polityki wyrównującej dostęp do oferty: skierowanie uwagi projektodawców na mniejsze ośrodki;
- ♦ dofinansowywanie projektów związanych z wyeliminowaniem barier w przestrzeni publicznej - gdyż tak prozaiczne powody są źródłem wielu niepowodzeń w realizacji polityki i faktycznego wykluczenia osób starszych i schorowanych;
- ♦ prowadzenie dla gmin kampanii informacyjnych i szkoleń prezentujących dobre praktyki w tej dziedzinie, po to by bardziej zdywersyfikować ofertę kierowaną do seniorów na tym szczeblu;
- ♦ wprowadzenie realnych ułatwień w dostępie seniorów do społeczeństwa cyfrowego np. przez ułatwienie dostępu do darmowego internetu czy wspieranie zajęć szkoleniowych;

---

<sup>1</sup> Zob. więcej w punkcie 3.4.1. *Ocena ryzyka w ujęciu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej* niniejszego raportu.

- ♦ rozwijanie oferty wsparcia dla członków innych pokoleń, w tym przede wszystkim opieki nad dziećmi lub chorymi członkami rodziny, tak aby zmniejszyć obciążenia takimi formami aktywności seniorów, a zwłaszcza kobiet rezygnujących z pracy zawodowej;
- ♦ prowadzenie działań informacyjnych, których celem będzie zmiana wizerunku osób starszych w społeczeństwie; kierowane zarówno do przedstawicieli młodszych generacji, jak i samych seniorów mogą pomóc walczyć ze stereotypami, które są barierą nie tylko dla młodszych pokoleń, lecz także samych osób starszych;
- ♦ reforma systemu opieki zdrowotnej dla seniorów, w tym przede wszystkim zwiększenie liczby ośrodków geriatrycznych i wyrównanie dostępu do nich.

## Wstęp

Polityka senioralna znalazła swoje stałe miejsce w debacie publicznej. Zgodnie z oczekiwaniem społecznym jest obszarem zainteresowania władzy zarówno na poziomie centralnym, jak i samorządowym. W związku z postępującym zjawiskiem starzenia się społeczeństwa polityka ta powinna odgrywać istotną rolę w działaniach państwa. Seniorzy stanowią coraz większą grupę wyborców i należy oczekiwać, że z roku na rok zainteresowanie władzy i mediów tematyką polityki wobec seniorów będzie rosnąć.

Wyrazem tej zwiększonej uwagi są wieloletnie programy dedykowane seniorom. Ich celem jest zwiększenie aktywności społecznej oraz edukacyjnej osób starszych. Przykładami takich działań aktywizujących są m.in. uniwersytety trzeciego wieku (UTW) czy coraz większa liczba rad seniorów, które działają przy radach jednostek samorządowych. Ważnymi elementami polityki senioralnej jest również budowanie integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej, co oznacza zarówno promowanie pozytywnego wizerunku osoby starszej wśród przedstawicieli młodszych pokoleń, jak i wspieranie akceptacji starości przez samych seniorów.

Tworzenie polityki kierowanej do seniorów wymaga jednak właściwej identyfikacji problemów oraz jak najlepszego dopasowania do nich narzędzi. Do prowadzenia skutecznej i efektywnej polityki senioralnej niezbędna jest prawidłowa analiza ryzyka, która pozwoli zminimalizować prawdopodobieństwo zdarzeń mogących zagrażać osiągnięciu zamierzonych celów. Co więcej, w kreacji, a także ewaluacji polityki warto korzystać z doświadczeń różnych podmiotów, które daną politykę realizują: władzy

centralnej, władz samorządowych, ale też organizacji pozarządowych. Pozwoli to z jednej strony uniknąć błędów innych, a z drugiej – czerpać z najlepszych wypracowanych wzorców.

## 1. Starzenie się populacji – charakterystyka problemu

### 1.1. Starzenie się i starość – zagadnienia definicyjne

Analiza ryzyka w polityce senioralnej wymaga określenia operacyjnych definicji pojęć, które zostaną użyte na potrzeby niniejszego dokumentu. Poniższy raport odnosi się przede wszystkim do polityki publicznej, przez którą rozumie się proces analizy i projektowania rozwiązań problemów publicznych<sup>2</sup>. Politykę publiczną (ang. *public policy*) należy odróżnić od polityki (ang. *politics*). Polityka w najbardziej powszechnym ujęciu rozumiana jest jako walka o władzę, natomiast polityka publiczna jest następstwem zdobycia władzy, tj. procesem programowania, implementacji i ewaluacji rozwiązań publicznych problemów. Zatem polityka publiczna i polityka różnią się co do celu. B. Guy Peters ujmuje politykę publiczną jako ciąg działań (bądź ich brak), który dzieli na trzy fazy, tj. wybory programowe (*policy choices*), wykonywanie programów publicznych (*policy outputs*) oraz rezultaty działań publicznych (*policy impact*).

Polska jest na etapie budowania rozwiązań zmierzających do efektywnego prowadzenia polityk publicznych. Niezbędne do tego warunki tworzą: odpowiednie instytucje, techniki działania i postępowania, kapitał ludzki (rozumiany jako wykwalifikowani i kompetentni pracownicy), kapitał organizacyjny, kapitał społeczny (mechanizmy współpracy zarówno wewnątrz instytucji, jak i między nimi oraz między grupami społecznymi) oraz kapitał intelektualny (metody badania i wiedza o problemach)<sup>3</sup>.

W badaniach nad politykami publicznymi politykę społeczną wobec osób starszych określa się jako system działań skierowanych do osób w wieku poprodukcyjnym oraz ich rodzin, a mających na celu wszechstronną kompensację malejących z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb oraz integrację z lokalną społecznością<sup>4</sup>.

W raporcie za osobę starszą (pojęcie będzie zamiennie stosowane z terminem senior) przyjmuje się tę, która ukończyła 60. rok życia. Takie

---

<sup>2</sup> A. Zybala, *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązywać problemy zbiorowe swoich Obywateli?*, Warszawa 2012, s. 7.

<sup>3</sup> Cyt. za: *ibidem*, s. 24.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

rozumienie jest zgodne z ustaleniami Pierwszego Światowego Zgromadzenia na temat Starzenia się Społeczeństw ONZ w 1982 r.<sup>5</sup> oraz z *Załoženiami Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* (dalej w raporcie: *Założenia*).

Pojęcia starość i starzenie się można rozumieć w aspekcie jednostkowym oraz jako zjawiska dotyczące zbiorowości tych jednostek, tj. społeczeństwa danego regionu, kraju, części świata. Należy odróżnić jednostkowe starzenie się od starzenia się społeczeństwa (demograficznego), co polega na wzroście udziału w tej populacji osób starszych. W *Załoženiach* zawarto koncepcję aktywnego starzenia się, czyli procesu umożliwiającego zarówno jednostkom, jak i grupom społecznym zagospodarowanie ich potencjału z perspektywy całego życia, zachowania zarówno dobrostanu psychicznego i fizycznego, jak i aktywności zawodowej, społecznej oraz niezależności i samodzielności<sup>6</sup>.

## 1.2. Charakterystyka zbiorowości osób starszych w Polsce

Przy tworzeniu polityki publicznej niezbędne jest to, aby poprawnie zidentyfikować jej odbiorców, tj. określić liczebność grupy oraz jej podstawowe charakterystyki. Udział osób po 60. roku życia w populacji ludności Polski przedstawia wykres 1. Według prognozy GUS do roku 2050 udział tej kategorii osób w populacji kraju zwiększy się o ponad 75%, z 23% do ponad 40%. Większy udział seniorów w populacji jest obserwowany i prognozowany w miastach aniżeli na wsi (różnica na przestrzeni lat 2015–2050 utrzymuje się na poziomie około 5%). Wielkość populacji osób 60+ rośnie również w wartościach absolutnych. W 2015 r. wyniosła ona niespełna 9 mln. Jej przewidywana wielkość do 2050 r. podniesie się do wartości ponad 13,5 mln, co oznacza wzrost o 50%.

Z upływem lat rośnie też dalsze trwanie życia osób będących w wieku 60 lat. Wartość ta wzrosła od 1950 roku odpowiednio o 7 lat dla kobiet i 4,5 roku dla mężczyzn. Przeciętne dalsze trwanie życia obecnej sześćdziesięciolatki wynosi średnio prawie 25 lat, natomiast sześćdziesięciolatka – około 20 lat (wykres 2). Dane te wskazują na dwa ważne aspekty dotyczące odbiorców polityki senioralnej. Oprócz rosnącej grupy seniorów wzrasta również liczba lat spędzanych na emeryturze zarówno przez kobiety, jak i mężczyzn.

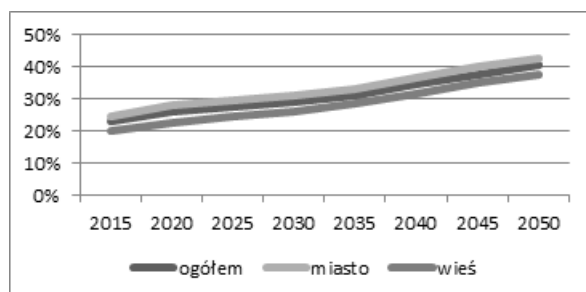
---

<sup>5</sup> *Działania ONZ w kwestii starzenia się społeczeństw*, [www.unic.un.org/pl/ageing/dzialania.php](http://www.unic.un.org/pl/ageing/dzialania.php) (dostęp: 28.06.2017 r.).

<sup>6</sup> *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, s. 4.

Wykres 1

### Prognozowany udział procentowy osób 60+ w populacji Polski w latach 2015-2050

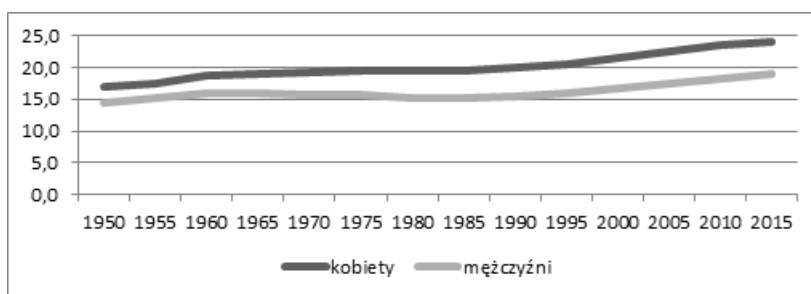


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*.

Eurostat wyróżnia również kategorię trwania życia w zdrowiu (*healthy life expectancy*)<sup>7</sup>, rozumianą jako oczekiwana liczba lat życia osób w dobrym stanie zdrowia – przy braku niepełnosprawności lub ograniczeń w samodzielnym funkcjonowaniu. W Polsce (dla osób w wieku 65 lat) wynosi ona obecnie 7,5 roku dla mężczyzn oraz nieco ponad 8 lat dla kobiet.

Wykres 2

### Przeciętne dalsze trwanie życia 60-latków



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Przeciętne dalsze trwanie życia w latach 1950-2015*.

Ważnym zagadnieniem jest również nie tyle wiek, ile samodzielność ruchowa i umysłowa seniorów. Jak pokazuje raport GUS<sup>8</sup>, tylko 28%

<sup>7</sup> Eurostat, *Healthy life years and life expectancy at age 65 by sex*, Raport, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdph220> (dostęp: 24.04.2017 r.).

<sup>8</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Zdrowie osób starszych w świetle statystyki publicznej*, Warszawa 2016.

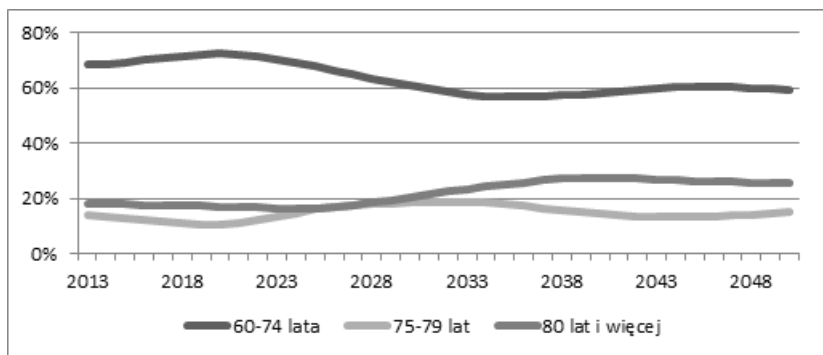


grupy „60 lat i więcej” w samoocenie charakteryzuje swoje zdrowie jako bardzo dobre i dobre. Bariery zdrowotne mogą istotnie obniżać partycypację społeczną, edukacyjną i kulturalną osób starszych nawet pomimo wysokiej atrakcyjności oferty skierowanej do seniorów. W badaniu aktywności seniorów niezbędna jest zatem świadomość różnicowania ich potrzeb ze względu na stan zdrowia.

Jak już wcześniej wspomniano, populacja osób starszych (tj. osoby w wieku 60 lat i więcej) nie jest grupą jednorodną. Dla zilustrowania zmian w strukturze zbiorowości zdecydowano się zastosować podział na trzy grupy, tj. osób w wieku 60-74 lat (młodzi starzy), 75-79 lat (starzy starzy) oraz 80 lat i więcej (najstarsi starzy) (wykres 3).

Wykres 3

### Struktura populacji osób starszych według grup wieku (w %)



Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*.

Najbardziej istotny z perspektywy planowania polityki na rzecz osób starych jest wzrost liczby seniorów w wieku 80 lat i więcej. Grupa ta, licząca obecnie około 1,6 mln osób, według prognozy wzrośnie w 2050 r. ponad dwukrotnie - do ponad 3,5 mln osób. Na tej podstawie można spodziewać się, że wraz z upływem czasu w polityce senioralnej coraz większą rolę odgrywać będą takie aspekty, jak opieka zdrowotna czy długoterminowa.

### 1.3. Miejsce polityki senioralnej w polskiej agendzie politycznej

Problemy polityki senioralnej coraz częściej znajdują miejsce w polskiej agendzie politycznej, o czym świadczą związane z nią decyzje i działania podmiotów politycznych. Przy czym za wskaźnik wejścia polityki senioralnej do agendy systemowej uznaje się opracowanie przez władze

publiczne dokumentów programowych, które zawierają cele i zadania (ich zbiory), ukierunkowane na działania dotyczące osób starszych<sup>9</sup>.

Za moment pojawienia się polityki senioralnej we współczesnej polskiej agendzie politycznej na szczeblu centralnym należy uznać rok 2012, co potwierdzają następujące wydarzenia symboliczne. Chronologicznie pierwsze było przyjęcie Uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 lutego 2012 r. w sprawie ustanowienia roku 2012 Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku<sup>10</sup>. Impulsem do przyjęcia tej uchwały było ustanowienie przez organy Unii Europejskiej roku 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej<sup>11</sup>.

W 2012 r. i w latach kolejnych na szczeblu państwowym doszło też do podjęcia tak ważnych działań, jak uchwalenie *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013*<sup>12</sup> (powstała także kolejna wersja programu na lata 2014-2020<sup>13</sup>; dalej w dokumencie jako: ASOS) oraz przyjęcie przez rząd *Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020*<sup>14</sup>. Ponadto w strukturach organów państwowych pojawiły się komórki odpowiedzialne za politykę senioralną, tj. Departament Polityki Senioralnej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, a także powołana w Sejmie RP stała Komisja Polityki Senioralnej. Warto w tym miejscu zauważyć, że cele oraz założenia programu zarówno na lata 2012-2013, jak i 2014-2020 są zbieżne. Mechanizm działania programu sprowadza się do dofinansowywania przez państwo projektów mających realizować cele związane z polityką senioralną.

Głównym celem Programu ASOS jest poprawa jakości i podniesienie poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną. Program ma przyczyniać się do pełniejszego korzystania z potencjału społeczno-zawodowego seniorów. Według twórców ważne jest uwzględnienie w działaniach ograniczeń wynikających z barier funkcjonal-

---

<sup>9</sup> B. Szatur-Jaworska, *Polityka senioralna w Polsce - analiza agendy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2015, nr 30(3), s. 47-75. Dostępny na [www.problemypolityki-spoecznej.pl](http://www.problemypolityki-spoecznej.pl) (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>10</sup> „Monitor Polski” 2012, poz. 65.

<sup>11</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego oraz Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 r.

<sup>12</sup> Uchwała nr 137 Rady Ministrów z 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013*, „Monitor Polski” 2012, poz. 642.

<sup>13</sup> Uchwała nr 237 Rady Ministrów z 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020*, „Monitor Polski” 2014, poz. 52.

<sup>14</sup> Uchwała nr 238 Rady Ministrów z 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020*, „Monitor Polski” 2014, poz. 118.

nych, na które narażone mogą być osoby starsze. Wśród celów szczegółowych Programu wymienia się m.in.:

- ♦ zwiększenie różnorodności i poprawę jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych;
- ♦ tworzenie warunków dla integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej;
- ♦ rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej, m.in. upowszechnianie wolontariatu, partycypacji w procesach decyzyjnych, w życiu społecznym, w tym udział osób starszych w kształtowaniu polityki publicznej.

W swoich założeniach Program ASOS przewiduje zwiększenie wymiaru zaangażowania społecznego osób starszych, poprawę finansowania inicjatyw społecznych, a także wsparcie ofert organizacji oraz instytucji działających na rzecz seniorów, w tym niepełnosprawnych lub o ograniczonej sprawności ruchowej, przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej oraz ścisłej współpracy z jednostkami samorządowymi.

Drugim w kolejności istotnym dokumentem rządowym dotyczącym polityki senioralnej są przyjęte pod koniec 2013 r. *Założenia*<sup>15</sup>. Określono w nich długofalowe cele polityki senioralnej na wielu jej płaszczyznach, w tym przede wszystkim wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych. Ten ogólny cel jest swego rodzaju wyznacznikiem ram działania, w których mieści się szereg celów szczególnych, sklasyfikowanych według grup priorytetów. Do grup priorytetów należą takie obszary, jak stworzenie systemowych rozwiązań, które pozwolą na rozwój usług medycznych dla osób starszych, promocja zdrowia i profilaktyka zdrowotna czy też aktywność zawodowa osób w wieku 50+. *Założenia* oprócz celów wskazują również na kierunki interwencji i rodzaje działań, jakie powinny być podjęte dla osiągnięcia danego zamierzenia.

Polityka senioralna jest przedmiotem agendy polityki nie tylko na szczeblu krajowym<sup>16</sup>, lecz także samorządowym. Przykładem obecności

<sup>15</sup> Ówczesny minister pracy i polityki społecznej W. Kosiniak-Kamysz stwierdził w piśmie przekazującym projekt *Założeń* do konsultacji społecznych, że jest on „pierwszym dokumentem ramowym podejmującym próbę sformułowania najważniejszych rekomendacji, a zarazem konkretnym zestawem działań niezbędnych do podjęcia w odpowiedzi na wyzwania płynące ze starzenia się społeczeństwa”. Zob.: Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 października 2013 r.

<sup>16</sup> Polityka senioralna jest obecna w polskim życiu politycznym w coraz szerszym zakresie.

polityki senioralnej w agendzie lokalnej może być chociażby tworzenie gminnych rad seniorów, będących organami opiniodawczo-doradczymi<sup>17</sup>.

## 2. Aktywność społeczna i edukacyjna osób starszych jako wyzwanie dla polityki społecznej

Aktywności społeczna i edukacyjna są jednymi z filarów *Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce* oraz rządowego Programu ASOS. Autorzy obu dokumentów podkreślają, że stanowi ona jeden z fundamentalnych komponentów realizacji zdrowego starzenia się.

Aktywność społeczna – szeroko rozumiana – wyraża się działaniami na rzecz innych i dla wspólnego dobra. Włącza ona seniorów w życie społeczności lokalnych i umożliwia zwiększenie ich integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej<sup>18</sup>. Aktywność edukacyjna łączy w sobie cechy dwóch aktywności: kulturalnej i społecznej, przejawia się uczestnictwem w różnego rodzaju kursach, szkoleniach, prezentacjach<sup>19</sup>. Najsilniej stymuluje ona jednostkę do uruchamiania umiejętności adaptacyjnych.

### 2.1. Integracja<sup>20</sup> wewnątrz- i międzypokoleniowa i aktywność społeczna

Ustawodawcy zależy na tym, aby przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej pogłębiać świadomość społeczną na temat prze-

Świadczy o tym chociażby pojawianie się w przestrzeni publicznej kolejnych programów ukierunkowanych na poprawę bytu osób starszych, czego przykładem może być program *Senior plus* (wcześniej znany pod nazwą *Senior Wigor*), albo uwzględnienie polityki senioralnej w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*. Ten ostatni dokument, będący zapisem wizji rozwoju Polski na najbliższe lata, jest traktowany przez obecny rząd jako jeden z jego kluczowych projektów. Umieszczenie w nim założeń i celów dotyczących polityki senioralnej świadczy niewątpliwie o istotnym znaczeniu tego tematu w państwowej agendzie politycznej.

<sup>17</sup> Przewiduje się, że tendencja ta będzie się nasilać. Zob. *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Lex (dostęp: 26.03.2017 r.).

<sup>18</sup> *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych*, s. 23–24 (dalej jako: ASOS).

<sup>19</sup> I. Seredocha, *Znaczenie aktywności społecznej i edukacyjnej osób starszych w perspektywie słuchaczy uniwersytetu trzeciego wieku i osób niepełnosprawnych w Elblągu*, „Zarządzanie publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2010, nr 3(11), s. 162–163.

<sup>20</sup> Integrację społeczną rozumie się jako „proces scalania elementów składowych społeczności”. Cyt. za: G. Grzybek, *Integracja pokoleń w perspektywie filozoficznej*, (w:) *Młodość i starość. Integracja pokoleń*, red. B. Bugajska, Szczecin 2010, s. 25. To stan „idealny, docelowy, w którym stosunki między jednostkami i grupami są pełne harmonii, realizacji osobowości i podmiotowego działania przy wysokim poziomie zaspokojenia potrzeb materialnych”. Cyt. za: A. Klimczuk, *Bariery i perspektywy integracji międzypokoleniowej we współczesnej Polsce*, (w:) *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, red. D. Kałuża,

mian, jakie zachodzą wraz z wiekiem, co ma służyć zarówno lepszemu przygotowaniu społeczeństwa do starości, jak i oswojeniu z nią. Promowanie pozytywnego wizerunku osób starszych ma przyczyniać się do uznania starości jako naturalnego etapu życia dzięki zmianie wizerunku osób starszych i pokazaniu ich jako grupy zróżnicowanej wewnątrznie, twórczej i aktywnej. Podkreśla się jednocześnie, że jest to zadanie wielowymiarowe, wymagające czasu i zaangażowania wielu podmiotów, a jego celem ma być społeczna solidarność<sup>21</sup>. Dlatego aktywność społeczna wspierająca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową (rozwijającą kompetencje nie tylko seniorów, ale i młodszych pokoleń) została ujęta w priorytetach Programu ASOS<sup>22</sup>.

## 2.2. Aktywność społeczna

### 2.2.1. Aktywność społeczna seniorów na tle społeczeństwa

Ocena aktywności społecznej seniorów w Polsce zależy od przyjmowanego punktu odniesienia. Z jednej strony aktywność społeczna seniorów przewyższa poziom aktywności młodszych pokoleń<sup>23</sup>. Seniorzy wyróżniają się na tle innych grup m.in. frekwencją w wyborach parlamentarnych czy działaniem na rzecz rodziny. Ważnym obszarem ich działalności jest również aktywność na polu związanym z religią (jak np. koła różańcowe, pielgrzymki). Ponadto z upływem lat spodziewany jest wzrost udziału osób wykształconych w strukturze populacji osób starszych. Przy dodatniej korelacji wykształcenia i aktywności społecznej oznaczać to może poprawę wskaźników aktywności seniorów na polu społecznym.

Z drugiej strony wśród obywateli wybranych piętnastu krajów europejskich polscy seniorzy wyróżniają się najniższym poziomem aktywności społecznej<sup>24</sup>. Wskaźniki dotyczące uczestnictwa w wolontariacie czy przynależności do organizacji lub partii politycznych nie odbiegają od innych

P. Szukalski, Łódź 2010, s. 94.

<sup>21</sup> Zob. cel szczegółowy 2, ASOS, s. 10.

<sup>22</sup> Za najważniejsze uznano: aktywność społeczną, w tym wolontariat; aktywność fizyczną, aktywność turystyczno-rekreacyjną; zajęcia w obszarze kultury i sztuki, w tym angażujące różne pokolenia; budowanie sieci społecznych, w tym wolontariat wewnątrz- i międzypokoleniowy; przeciwdziałanie e-wykluczeniu. W ramach Priorytetu II w 2015 roku złożono 1668 złożonych wniosków o dotację, z czego zaakceptowanych i dofinansowanych zostało 198. Rok później spadła liczba zarówno złożonych wniosków (957), jak i zrealizowanych projektów (131), [www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/konkursy-asos/wyniki-otwartego-konkursu-ofert-w-ramach-rzadowego-programu-na-rzecz-aktywnosci-spoecznej-osob-starszych-na-lata-2014-2020-edycja-2016/](http://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/konkursy-asos/wyniki-otwartego-konkursu-ofert-w-ramach-rzadowego-programu-na-rzecz-aktywnosci-spoecznej-osob-starszych-na-lata-2014-2020-edycja-2016/) (dostęp: 8.05.2017 r.).

<sup>23</sup> J. Czapiński, P. Błędowski, *Aktywność społeczna osób starszych. Diagnoza Społeczna 2013. Raport tematyczny*, Warszawa 2014, s. 70.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 71.

grup wiekowych w Polsce, ale kształtują się na niższym poziomie niż w krajach rozwiniętych. Niższa niż w Europie jest również partycypacja osób starszych w różnych formach edukacji, jakimi są np. uniwersytety trzeciego wieku.

Z przeprowadzonych w 2014 r. przez CBOS badań poświęconych aktywności społecznej Polaków wynika, że Polacy widzą siebie jako dość aktywnych społecznie. 77% ankietowanych zadeklarowało wiarę w to, że wspólnym działaniem zaangażowanych osób można rozwiązać niektóre problemy lokalne. W porównaniu ze średnią seniorzy okazali się najbardziej sceptycznie nastawieni do tej tezy, choć popiera ją i tak 66% z nich. W roku poprzedzającym badanie aż 78% badanych podejmowało indywidualnie nieodpłatne działania na rzecz innych<sup>25</sup>. Choć najczęściej były to osoby, których wiek nie przekroczył 63 lat (82%), a najmniej aktywni na tym polu byli respondenci w wieku co najmniej 72 lata, to nawet w tej ostatniej grupie aż 54% zapewniło, iż w ciągu roku poprzedzającego badanie przynajmniej raz poświęcili czas na rzecz jakiejś osoby lub społeczności. Jednocześnie autorzy badania CBOS z 2011 r. wyraźnie dostrzegają, że bierność w zaangażowaniu w działanie indywidualne jest częstsza wśród osób mających co najmniej 65 lat<sup>26</sup>. Przyczyną tego stanu może być m.in. sceptyczne podejście do idei sukcesu prac zbiorowych<sup>27</sup>.

Dystans do zaangażowania w sprawy społeczne potwierdzają także badania z 2013 r. Wynika z nich, że praca na rzecz lokalnej społeczności lub w ramach wolontariatu w gronie seniorów jest mało popularna (w grupie 60-64 lata - 15,5% w kontekście prac dla organizacji pożytku publicznego; tendencja spada z wiekiem aż do 6% wśród osób powyżej 80. roku życia). Jeśli chodzi o zaangażowanie w sprawy lokalne, zainteresowanie nimi wykazuje jeszcze mniejszy odsetek starszych osób, bo wśród najmłodszych seniorów wynosi on zaledwie 8%<sup>28</sup>.

Warto jednak podkreślić, że seniorzy chętnie pomagają rodzinie - aż 28,2% z przedstawicieli grupy 60-64 czuje się odpowiedzialnymi za zapewnienie opieki własnym rodzicom lub starszym krewnym<sup>29</sup>. Aktywnie też angażują się oni w wychowanie młodszych pokoleń. Z badań Iwony Mandrzejewskiej-Smół wynika, że jest to drugi typ aktywności (po oglądaniu telewizji), jakiemu oddają się starsze osoby w Polsce<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> CBOS, *Aktywność społeczna Polaków*. Badanie, Warszawa 2014.

<sup>26</sup> CBOS, *Aktywność społeczna Polaków - zaangażowanie i motywacje*. Raport, Warszawa 2011, s. 5.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>28</sup> J. Czapiński, P. Błędowski, *Aktywność społeczna osób starszych*, op. cit., s. 68.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>30</sup> I. Mandrzejewska-Smół, *Aktywność edukacyjna jako główny wyznacznik...*, op. cit., s. 208.

### 2.2.2. Partycypacja społeczna

W związku z zakończeniem aktywności zawodowej ludzie starsi zyskują czas na inne działania. Mogą oni być nie tylko aktywni w sferze realizacji własnych zamierzeń, lecz również pomagać innym, angażując się w funkcjonowanie wszelkiego rodzaju organizacji, stowarzyszeń, fundacji, grup samopomocowych i wsparcia. Seniorzy mogą ponadto podejmować nowe role rodzinne – takie jak rola teściowej/teścia, babci/dziadka – czy też społeczne, np. samorządowca, kuratora sądowego, ławnika<sup>31</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że aktywność na polu społecznym stanowi istotny element w koncepcji aktywnego starzenia się<sup>32</sup>.

Dlatego istotne jest to, by państwo stworzyło seniorom dogodne warunki do rozwijania ich partycypacji społecznej. Współcześni emeryci w chwili zakończenia pracy są na ogół sprawni fizycznie, a także coraz lepiej wykształceni. Mimo to przejście na emeryturę i związane z tym zakończenie aktywności zawodowej nierzadko oznacza dla nich początek stanu bierności. Wielu emerytów nie widzi potrzeby i sensu jakiegokolwiek działania<sup>33</sup>.

Do roli partycypacji społecznej osób starszych odniesiono się m.in. w monografii wydanej pod auspicjami Rzecznika Praw Obywatelskich *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie, tezy i rekomendacje*. W publikacji tej wskazano, że poczucie przynależności do społeczności jest kluczowe, jeśli chodzi o tożsamość każdej jednostki jako integralnej części większej zbiorowości.

### 2.2.3. Przyczyny niewielkiej aktywności seniorów na polu społecznym

Jednym z czynników wymienianych w literaturze, który odpowiada za mniejszą aktywność społeczną seniorów, jest sytuacja dochodowa. Z jednej strony dochody polskich emerytów są niskie na tle seniorów europejskich, z drugiej zaś – średnie przychody w gospodarstwach domowych

<sup>31</sup> M. Kaczmarczyk, E. Trafiałek, *Aktywizacja osób w starszym wieku jako szansa na pomyślne starzenie*, „Gerontologia Polska” 2015, nr 4, s. 116-118.

<sup>32</sup> T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, (w:) *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Warszawa 2011, s. 83; T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna*, (w:) *Decydujmy razem. Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2011, s. 18.

<sup>33</sup> H. Król, B. Zboina, G. Nowak-Starz, A. Pacian, *Potrzeby społeczne w starzejącym się społeczeństwie*, „Forum Pedagogiczne” 2012, nr 1, s. 57-70.

emerytów na jedną osobę należały do najwyższych w Polsce<sup>34</sup>. Sami ankietowani emeryci w większości wskazują, że starcza im na oszczędne życie. W najsłabszej sytuacji materialnej znajdują się jednoosobowe gospodarstwa domowe<sup>35</sup>. Sytuacja dochodowa jest zatem ważnym, lecz nie kluczowym elementem, jeśli chodzi o partycypację społeczną osób starszych w Polsce.

Bariery, które mogą powodować niską aktywność seniorów w Polsce na polu społecznym, i zjawisko „wyuczoney bezradności” można podzielić według typów przedstawionych w tabeli 1.

Tabela 1

### Typologia barier dla aktywności społecznej seniorów

| Biologiczne   | Psychologiczne   | Spółeczno-ekonomiczne  |
|---|--|--|
| Pogorszenie stanu zdrowia, a przede wszystkim trudności w samodzielnym poruszaniu się | Stopniowe wymieranie bliskich i przyjaciół                                 | Utrata małżonka  |
|   | Niechęć do nawiązywania nowych kontaktów i rozpoczynania znajomości        | Niskie dochody   |
|   | Poczucie bycia obciążeniem dla bliskich i niskie poczucie własnej wartości | Trudność w odnalezieniu swojej roli w społeczeństwie po przejściu na emeryturę |
|   | Trudność w odnalezieniu się w nowym, cyfrowym świecie                      | Negatywny stosunek otoczenia   |

Źródło: H. Król, B. Zboina, G. Nowak-Starz, A. Pacian, *Potrzeby społeczne w starzejącym się społeczeństwie*, „Forum Pedagogiczne” 2012, nr 1, s. 64.

Jako barierę aktywności społecznej seniorów wymienia się także ogólnie niski poziom kapitału społecznego u osób starszych. Jak już wspomniano wcześniej, są oni aktywni, jeśli chodzi o pomoc dla najbliższych i opiekę nad nimi, jednakże mają niskie zaufanie do innych osób oraz instytucji publicznych. Autorzy *Diagnozy Społecznej* podkreślają ponadto, że receptą na ten stan rzeczy nie jest nawet zwiększający się poziom wykształcenia osób starszych<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> P. Błędowski, *Sytuacja materialna osób starszych*, (w:) *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, projekt PolSenior, s. 394.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 400, 405.

<sup>36</sup> J. Czapiński, P. Błędowski, *Aktywność społeczna osób starszych*, *op. cit.*, s. 73–83.



## 2.3. Aktywność edukacyjna

### 2.3.1. Aktywność edukacyjna seniorów na tle społeczeństwa

Z badań przedstawionych w *Diagnozie społecznej* z 2015 r.<sup>37</sup> wynika, że odsetek osób, które po ukończeniu 39. roku życia decydują się na kształcenie w trybie szkolnym lub pozaszkolnym, jest niewielki i wyraźnie związany z miejscem zamieszkania. Najlepiej sytuacja wygląda w dużych miastach (3,1%), najgorzej - w środowisku wiejskim (1,5%).

Diagnozę tę potwierdzają statystyki europejskie. W porównaniu ze średnią we wszystkich trzech badaniach: *European Union Labour Force Survey*, *Adult Education Survey*, *European Social Survey*, analizowanych przez Alicję Grześkowiak w tekście *Statystyczna analiza aktywności edukacyjnej osób dorosłych w Polsce*, Polacy wykazują mniejsze zainteresowanie kształceniem ustawicznym niż przedstawiciele innych krajów członkowskich Unii.

W pierwszym z nich - ważnym, bo uwzględnionym jako narzędzie oceny w trakcie obowiązywania strategii lizbońskiej - brano pod uwagę jedynie cztery tygodnie poprzedzające badanie. Respondenci odpowiadali na pytanie, czy w tym czasie brali oni udział w jakiegokolwiek (formalnej lub nie) aktywności edukacyjnej. Efekty odpowiedzi Polaków (4,5%) pozostawały daleko nie tylko za założeniami pożądanymi (12,5%), ale i średnim wskaźnikiem, który wyniósł 8,9%. *Adult Education Survey* brał pod uwagę aż roczny okres. W tym czasie 21,8% Polaków w wieku 25-64 lat uczestniczyło w formach edukacyjnych, czyli o przeszło 13% mniej niż przeciętnie w krajach członkowskich UE. Trzecie badanie potwierdziło wcześniejsze wyniki.

Według danych Eurostatu<sup>38</sup> kształcenie i szkolenie Polaków w grupie wiekowej 50-74 w 2011 r. dotyczyło zaledwie 0,9% z nich na tle średniej europejskiej 4,2%. Badania prowadzone od 2005 r. wskazują jasno, że tendencja ta nie zmieniła się znacznie do 2016 r. (wartość wskaźnika dla Polski oscyluje w tej kategorii wiekowej wokół 1%). We wszystkich grupach wiekowych i krajach bardziej aktywne pod tym względem były i są kobiety.

<sup>37</sup> *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2015, s. 98.

<sup>38</sup> Eurostat, *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and age*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 2.07.2017 r.)

### 2.3.2. Aktywność edukacyjna seniorów w Polsce

W koncepcji aktywnego starzenia się edukacja pełni cztery ważne funkcje, tj. właściwą, zastępczą, społeczną i psychoterapeutyczną<sup>39</sup>. Ze względu na rolę edukacji w podnoszeniu jakości życia osób starszych zajmuje ona ważne miejsce w polityce senioralnej w Polsce, przynajmniej w wymiarze deklaracyjnym. Świadczy o tym szereg dokumentów rządowych, które podnoszą tę kwestię<sup>40</sup>.

W *Założeniach* za jeden z celów polityki senioralnej w obszarze aktywności edukacyjnej uznaje się wspieranie idei uczenia się poprzez rozwój oferty edukacyjnej dla osób starszych<sup>41</sup>. W Polsce w 2013 r., kiedy ten dokument był przyjmowany, z zajęć edukacyjnych korzystało jedynie 1% osób powyżej 55. roku życia. W dokumencie podkreśla się, że edukacja jest jednym z czynników warunkujących zachowanie dobrego zdrowia i niezależności seniorów, dlatego za cel polityki publicznej w tym zakresie przyjęto podniesienie odsetka osób korzystających z różnych form edukacji.

Podmioty realizujące cele edukacyjne polityki senioralnej w Polsce to: instytucje kształcenia ustawicznego, media oraz uniwersytety trzeciego wieku. W ramach publicznych instytucji kształcenia ustawicznego można wyróżnić centra kształcenia zawodowego i ustawicznego, które przygotowują regularną i okresową ofertę dla seniorów. Oferty takie obejmują zajęcia i zabiegi w zakresie m.in. profilaktyki zdrowia (np. oznaczania poziomu cukru we krwi czy pomiaru ciśnienia tętniczego, zajęcia fitness) lub stylu życia (np. masaże i zabiegi kosmetyczne). Inne publiczne podmioty, takie jak np. miejskie biblioteki, oferują m.in. warsztaty z obsługi komputera dla seniorów albo zajęcia językowe.

Istotną funkcję w edukacji seniorów pełnią media. Działalność państwa w tym obszarze dotyczy dwóch wymiarów, tj. dostępu do mediów (m.in. telewizji i internetu), ale również zapewnienia szkoleń w zakresie korzystania z mediów cyfrowych. Dostęp do telewizji ma 95,7% gospodarstw domowych w Polsce, podczas gdy do internetu – 66,5%<sup>42</sup>. Badania CBOS wskazują, że wciąż najsilniejszym czynnikiem decydującym o wykluczeniu cyfrowym jest wiek. Jedynie jedna czwarta osób powyżej 65. roku życia ko-

<sup>39</sup> A. Richert-Kaźmierska, M. Forkiewicz, *Kształcenie osób starszych w koncepcji aktywnego starzenia się*, „Studia Ekonomiczne” 131, s. 130.

<sup>40</sup> *Założenia do Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 r. z czerwca 2013 r., Perspektywa uczenia się przez całe życie*, w: września 2013 r.

<sup>41</sup> *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, s. 29.

<sup>42</sup> J. Reisner, *Rynek telewizyjny w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 3, [www.krrit.gov.pl/Data/-Files/\\_public/Portals/0/Nadawcy/aktualnosci/rynek-telewizyjny-w-2016.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/-Files/_public/Portals/0/Nadawcy/aktualnosci/rynek-telewizyjny-w-2016.pdf) (dostęp: 24.09.2017 r.).

rzysta z internetu, co jest wyraźnie powiązane z ich poziomem wykształcenia<sup>43</sup>.

### 2.3.3. Bariery w dostępie do edukacji dla seniorów w Polsce

Pierwszą z barier w dostępie do edukacji dla seniorów w Polsce jest infrastruktura. W wymiarze infrastruktury społecznej (budynków publicznych) problemem jest dysproporcja w rozmieszczeniu terytorialnym placówek edukacyjnych dla seniorów.

Inną powszechną barierą są problemy zdrowotne, które mogą uniemożliwić korzystanie z oferty kształcenia. Dostęp do usług edukacyjnych może być utrudniony również przez infrastrukturę techniczną. O ile dostęp do infrastruktury telewizyjnej, radiowej czy telefonicznej można uznać za powszechny, o tyle w przypadku internetu sytuacja jest inna. Brak dostępu do internetu, wynikający z utrudnień technicznych (szczególnie na obszarach wiejskich), jest jednym z czynników prowadzących do wykluczenia cyfrowego polskich seniorów.

Kolejną przeszkodą są problemy finansowe, które przejawiają się w dwóch wymiarach. Z jednej strony osoby starsze nie mają środków finansowych, które umożliwiłyby im uczestnictwo w zajęciach edukacyjnych<sup>44</sup>. Z drugiej strony niedofinansowane są same ośrodki.

### 2.4. Inne przyczyny niskiej aktywności seniorów - usługi w obszarze zdrowia i samodzielności osób starszych

Troska o aktywność osób starszych wymaga najpierw odpowiedzi na pytania dotyczące jej niezadowolającego poziomu. Jedną z głównych tego przyczyn jest stan zdrowia osób starszych, który niesie za sobą określone konsekwencje. Taką jest m.in. zmniejszanie się potencjału opiekuńczego rodziny. Wzrost liczby rodzin wielopokoleniowych, czyli takich, w których już nie jeden bądź dwóch, ale nawet kilkoro członków potrzebuje pomocy od młodego pokolenia, obniża możliwości zapewnienia odpowiedniej opieki. O problemie samotności i wykluczenia osób starszych

<sup>43</sup> Por. CBOS, *Korzystanie z Internetu - komunikat z badań*. Raport, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_092\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_092_16.PDF), s. 2 (dostęp: 20.07.2017 r.).

<sup>44</sup> Przykładowo - problem zbyt niskich dochodów, utrudniających słuchaczom wnoszenie opłat, zgłosiło 185 z 464 placówek UTW przebadanych przez GUS. Por. Główny Urząd Statystyczny, *Uniwersytety Trzeciego Wieku w roku akademickim 2014/2015*, Warszawa 2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/uniwersytety-trzeciego-wieku-w-roku-akademickim-20142015,11,1.html>, s. 10 (dostęp: 6.05.2017 r.).

świadczy działalność takich organizacji pożytku publicznego, jak np. Stowarzyszenie „mali bracia Ubogich”.

Innym efektem jest wzrost kosztów opieki krótko- i długoterminowej. Ograniczenie możliwości opiekuńczych rodziny oraz wzrost liczby samotnych starszych osób prowadzi do przejęcia obowiązku ich pielęgnacji przez państwo. Niezbędny jest rozwój sieci placówek opieki paliatywnej i geriatrycznej oraz sieci hospicjów<sup>45</sup>. Dodatkowo można mówić o zwiększaniu się kosztów ochrony zdrowia czy też o rosnącym zapotrzebowaniu na lekarzy geriatrów.

Ważna jest także pomoc środowiskowa, czyli wsparcie seniorów w ich codziennych potrzebach, jak np. zakup produktów niezbędnych do przeżycia, lub innych aktywnościach, które z racji wieku nie mogą zostać wykonane samodzielnie. Z powyższym wiąże się także potrzeba rozbudowy infrastruktury, czyli domów pomocy społecznej, które odgrywają rolę pomocniczą.

Głównym celem polityki senioralnej w obszarze zdrowia i samodzielności osób starszych jest tworzenie warunków dla jak najdłuższego utrzymywania ich dobrego stanu zdrowia i autonomii<sup>46</sup>. Dlatego pierwszym z priorytetów działalności państwa w zakresie zdrowia i samodzielności seniorów jest stworzenie systemowych rozwiązań w zakresie usług medycznych dla osób starszych. Kontrola dotycząca opieki medycznej nad osobami w podeszłym wieku, dokonana przez NIK w 2014 r., jednoznacznie wykazała, że w Polsce nie istnieje system geriatrycznej opieki medycznej<sup>47</sup>. Kontrolę przeprowadzono w czternastu jednostkach Ministerstwa Zdrowia, Centrali Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ), trzech oddziałach wojewódzkich NFZ oraz w dziewięciu podmiotach leczniczych. Według informacji o wynikach kontroli *Założenia* nie są realizowane, o czym świadczą:

- ♦ niewystarczająca dostępność opieki geriatrycznej,
- ♦ brak powszechnych, kompleksowych i wystandaryzowanych procedur postępowania w opiece medycznej nad osobami w podeszłym wieku,
- ♦ niewystarczająca liczba lekarzy geriatrów,

---

<sup>45</sup> Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce, [http://senior.gov.pl/source/raport\\_osoby%20starsze.pdf](http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf), s. 28 (dostęp: 1.04.2017 r.); Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*. Raport, [www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/plik/ot-601.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/plik/ot-601.pdf), s. 29 (dostęp: 1.04.2017 r.).

<sup>46</sup> *Założenia*, s. 16.

<sup>47</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym*. Raport, s. 12, [www.nik.gov.pl/plik/id,8319,vp,10379.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,8319,vp,10379.pdf) (dostęp: 6.05.2017 r.).

- ♦ blokujący rozwój oddziałów geriatrycznych system rozliczania świadczeń medycznych przez NFZ,
- ♦ zmniejszająca się liczba poradni i oddziałów geriatrycznych, do których pacjenci mogą zostać przyjęci bez oczekiwania (mimo wzrostu nakładów na świadczenia opieki zdrowotnej)<sup>48</sup>.

Problemem jest również duże zróżnicowanie terytorialne w dostępie do świadczeń geriatrycznych. Przykładowo w województwie warmińsko-mazurskim w okresie kontroli nie istniał ani jeden szpitalny oddział geriatryczny ani poradnia geriatryczna. Nie przyjmował też ani jeden lekarz geriatra, udzielający świadczeń na podstawie umowy z NFZ<sup>49</sup>.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli NIK, należy stwierdzić, że polityka na rzecz stworzenia systemowych rozwiązań medycznych dla osób starszych istnieje tylko w wymiarze deklaracyjnym, a jej założenia nie są wprowadzane w życie. Według informacji o wynikach kontroli NIK dostępność opieki geriatrycznej w 2014 r. w porównaniu z latami poprzednimi pogorszyła się. Przyjęte rozwiązania prawne nie są wykonywane. *Standardy postępowania w opiece geriatrycznej*, opracowane w 2007 r. przez Zespół ds. Gerontologii, powołany przy Ministrze Zdrowia, nie zostały wydane przez Ministra Zdrowia w formie rozporządzenia, dlatego nie są prawem powszechnie obowiązującym, a procedura Całościowej Oceny Geriatrycznej ma ograniczone zastosowanie. Kwestia tych zaniedbań jest przedmiotem interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>50</sup>, która do tej pory nie przyniosła skutku w postaci systemowego rozwiązania wdrożonego przez Ministerstwo Zdrowia.

Promocja zdrowia i profilaktyka zdrowotna wśród osób starszych realizowana jest na poziomie lokalnym przez ośrodki pomocy społecznej lub UTW<sup>51</sup>, opracowanie i wdrożenie systemu teleopieki jest zaś kolejnym niezrealizowanym celem wyrażonym w *Założeniach*. Usługi teleopiekuńcze są rodzajem monitoringu, dzięki któremu seniorzy mogą wezwać pomoc na odległość. Funkcjonujące na rynku firmy oferują różne systemy, których

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 12-13.

<sup>49</sup> *Ibidem*, s. 12.

<sup>50</sup> Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym, [www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie\\_do\\_Ministra\\_Zdrowia\\_ws\\_zapewnienia\\_opieki\\_zdrowotnej\\_oraz\\_pomocy\\_osobom\\_starszym.pdf](http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_do_Ministra_Zdrowia_ws_zapewnienia_opieki_zdrowotnej_oraz_pomocy_osobom_starszym.pdf) (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>51</sup> Przykładem takiej działalności na szczeblu lokalnym może być Program profilaktyki dla osób trzeciego i czwartego wieku realizowany przez MOPS w Katowicach. Ponadto w ramach regularnych zajęć UTW 366 placówek z 464 przebadanych przez GUS prowadzi zajęcia z gimnastyki, 290 z *nordic walking*, a 232 z pływania. Zob. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach, *Profilaktyka i promocja zdrowia dla osób starszych*, Katowice 2013, [www.mops.katowice.pl/node/55](http://www.mops.katowice.pl/node/55) (dostęp: 6.05.2017 r.).

koszt jest zazwyczaj bardzo wysoki<sup>52</sup>. Nieliczne placówki prowadzą projekty, w których bada się skutki teleopieki i rozwija systemy teleopiekuńcze. Przykładami takich programów są badania prowadzone przez Centrum Geriatryczne Szpitala Specjalistycznego im. A. Falkiewicza we Wrocławiu<sup>53</sup> oraz Uniwersytet Medyczny w Łodzi<sup>54</sup>.

Sytuacja wygląda lepiej na poziomie lokalnym. Jak wykazała kontrola NIK – dotycząca świadczeń pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty – jednostki te umożliwiły osobom starszym korzystanie z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a także kierowały je do domów pomocy społecznej, w których usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające świadczone były na poziomie określonym w obowiązujących standardach<sup>55</sup>. Około 90% osób ubiegających się o pobyt w domach pomocy społecznej otrzymało w nich miejsce. Priorytet w tym zakresie nie jest jednak do końca zrealizowany, ponieważ samorządy nie rozwijają własnych systemów pomocy, tzn. nie tworzą zróżnicowanych form organizacyjnych dla świadczenia tego typu pomocy (środowiskowych domów samopomocy, mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy czy domów dziennego pobytu), co umożliwia im ustawa o pomocy społecznej<sup>56</sup>.

Należy dodać, że realizacja celu wyznaczonego w *Założeniach*, wskazującego na dostosowanie usług opiekuńczych do potrzeb seniorów, również pozostawia wiele do życzenia, co pokazała kontrola NIK. Dowodem na to jest brak poprawnie przeprowadzonej diagnozy lokalnej w zakresie sytuacji osób starszych, która pozwoliłaby gminom tworzyć strategię odpowiadającą na potrzeby seniorów<sup>57</sup>.

### 3. Ryzyka w polityce senioralnej w Polsce

#### 3.1. Potencjalne źródła ryzyk w polityce senioralnej

Niniejszy rozdział raportu skupia się na identyfikacji ryzyk w omówionych wcześniej obszarach polityki senioralnej. Jest to pierwszy krok

<sup>52</sup> Por. *Teleopieka: porównanie systemów w Polsce*, <https://medgo.pl/porownanie-systemow-teleopieki-w-polsce/> (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>53</sup> M. Jendra, *Czy teleopieka zmniejszy liczbę hospitalizacji?*, <https://serwisoz.pl/ittechnologiesprzet/czy-teleopieka-zmniejszy-liczbe-hospitalizacji-3234.html> (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>54</sup> *Uniwersytet Medyczny w Łodzi chce przetestować system teleopieki nad seniorami*, <http://na-ukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,412166,uniwersytet-medyczny-w-lodzi-chce-przetestowac-system-teleopieki-nad-seniorami.html> (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>55</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty*. Raport, s. 8, [www.nik.gov.pl/plik/id,10415,vp,12744.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,10415,vp,12744.pdf) (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

w procesie zarządzania ryzykiem, który pozwala usprawnić podejmowanie decyzji w politykach publicznych dzięki lepszemu rozumieniu struktury ryzyk, które związane są z danym projektem działań, oraz ich prawdopodobnego wpływu na planowane działania. Można wyróżnić wstępną oraz ciągłą identyfikację ryzyka. Pierwsza z nich dotyczy nowo powstałych organizacji, projektów bądź przypadków, gdy wcześniej nie była przeprowadzana identyfikacja ryzyka w sposób ustrukturyzowany. Druga z nich konieczna jest wtedy, kiedy pojawia się nowe ryzyko (które wcześniej nie występowało), oraz do weryfikacji dotychczas zidentyfikowanych ryzyk (czy nastąpiły jakieś zmiany, czy nadal mają one wpływ na organizację lub projekt). Powinno się dążyć do tego, aby ryzyka były powiązane z celami, ponieważ w odniesieniu do celu można dokonać później oceny i hierarchizacji ryzyka.

Zachęcenie seniorów do zwiększenia swojej aktywności w omawianych w raporcie obszarach stanowi wyzwanie dla polityki publicznej. Na poziom zainteresowania edukacją oraz aktywną postawą społeczną wśród osób starszych wpływają bowiem czynniki ekonomiczne, zdrowotne oraz psycho-społeczne.

Istotną barierę dla polityki publicznej w tym obszarze stanowi sytuacja dochodowa seniorów w Polsce. Gospodarstwa domowe przez nich prowadzone są bowiem tymi, w których przeciętne miesięczne wydatki ogółem są prawie najwyższe (za gospodarstwami pracującymi na własny rachunek): relacja kosztów do dochodów wynosi w nich aż 85,1%<sup>58</sup>. Jest to również jedno (choć niejedyne) z ograniczeń dostępu do usług, w tym cyfrowych, których brak może oznaczać przyczynę wykluczenia z ważnej w dzisiejszych czasach części rzeczywistości społecznej<sup>59</sup>. Dodatkowo niskie dochody wpływają na zmniejszone możliwości inwestowania w rozwój zainteresowań (hobby), choć na to zjawisko – prócz sytuacji materialnej – wpływają też styl życia oraz obowiązki związane ze stanem zdrowia. Potrzeby fizjologiczne (m.in. sen, jedzenie, czas poświęcony na higienę osobistą itp.) zajmują seniorom najwięcej czasu na tle wszystkich pozostałych grup wiekowych: przeznaczają na to aż 51,3% doby, czyli ok. 12 godz. 18 min dziennie (z czego odpoczynek stanowi zaledwie 25,5% ich doby)<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Procentowo więcej dochodów na wydatki przeznaczają tylko gospodarstwa domowe rencistów, zob.: ASOS.

<sup>59</sup> Za: P. Kubicki, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska - razem na rzecz Europy Socjalnej”*, b.m.d.w., s. 8.

<sup>60</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Badanie budżetu czasu ludności w 2013 r.*, s. 3, [http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/18/1/1/notatka\\_bc\\_2013\\_-22\\_08\\_ost\\_\\_2\\_.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/18/1/1/notatka_bc_2013_-22_08_ost__2_.pdf) (dostęp: 4.05.2017 r.).

Kolejnym ważnym czynnikiem ograniczającym osobom starszym dostęp do aktywności edukacyjnej i społecznej jest stan ich zdrowia. W porównaniu z młodszymi osobami znacznie częściej zgłaszają one regularne występowanie objawów, które mogą być odbierane jako symptomy chorobowe. Bóle powodujące problemy z wykonywaniem codziennych czynności często dotyczą 26,6% seniorów, a od czasu do czasu – aż 54,4% z nich. Ogółem 34,4% badanych potwierdza, że często doświadcza takich objawów bólowych, które utrudniają im przebywanie poza domem. Kolejne 49,5% skarży się na podobne problemy sporadycznie<sup>61</sup>. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być tryb życia polskich seniorów. Spośród badanych Europejczyków najczęściej cierpią oni na otyłość i palą najwięcej papierosów, najrzadziej za to uprawiają sporty<sup>62</sup>.

Wymieniając wyzwania dla aktywizującej polityki senioralnej, dobrze też wspomnieć o niedostosowanej do potrzeb osób starszych infrastrukturze, która dodatkowo – nieraz bardzo skutecznie – ogranicza ich mobilność. Ocenia się, że „do barier ograniczających aktywność, oprócz stereotypów i postaw społecznych wobec osób w podeszłym wieku, zalicza się ograniczenia strukturalne i praktyczne związane z infrastrukturą”<sup>63</sup>. Brak możliwości swobodnego poruszania się w przestrzeni powoduje utratę poczucia bezpieczeństwa oraz niechęć do podejmowania aktywności.

Dodatkowo przyczyn niskiej aktywności społecznej i edukacyjnej należy szukać także w przestrzeni psycho-społecznej. Chodzi na przykład o wcześniejsze postawy i negatywne doświadczenia życiowe lub pogłębiające się z wiekiem poczucie osamotnienia i marginalizacji. Te ostatnie wynikać mogą z systemu wartości, który często odbiega od tego wśród innych grup wiekowych, zdecydowanie wyższego poziomu religijności lub mniejszej otwartości na nowoczesne technologie informacyjne. Nie do pominięcia są również czynniki psychologiczne oraz wyższy niż w innych grupach wskaźnik nasilenia objawów depresji psychicznej, wzrastający stopniowo z upływem kolejnych lat. Dużym problemem jest również fakt, że mimo iż zaburzenia psychiczne w tej grupie wiekowej spotykane są często, to rzadko są one rozpoznawane, a tym bardziej leczone. Wiąże się to m.in.

---

<sup>61</sup> J. Czapiński, P. Błędowski, *Aktywność społeczna osób starszych. Diagnoza społeczna 2013*, op. cit., s. 33n.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 37.

<sup>63</sup> O wpływie infrastruktury na aktywność seniorów, uwzględniając ich potrzeby psychologiczne i społeczne, zob. A. Bujacz, N. Skrzypiska, A.M. Zielińska, *Publiczna przestrzeń miejska wobec potrzeb seniorów. Przykład Poznania*, „Gerontologia Polska” t. 20, nr 2, s. 73-80, <http://gerontologia.org.pl/wp-content/uploads/2016/05/2012-02-6.pdf> (dostęp: 19.06.2017 r.), s. 74.



z kulturowym wyobrażeniem starości jako okresu, z którym stany obniżonego nastroju, niechęci lub wycofania są nierozzerwalnie związane<sup>64</sup>.

### 3.3. Identyfikacja ryzyk w polityce senioralnej

Zidentyfikowane ryzyka w ramach polityki senioralnej ujęto w formie tabeli (tabela 2). W kolumnach znajdują się ich wybrane cechy. I tak, ryzyka podzielono na sześć kategorii, a przy tym te zidentyfikowane przez autorów raportu mogą zawierać się w więcej niż jednej z nich. Wyóżniamy ryzyka:

- ♦ **prawne** - związane z niedoskonałością obowiązujących przepisów, a także ich łamaniem;
- ♦ **biurokratyczne** - związane głównie z techniczną stroną realizacji polityki senioralnej;
- ♦ **indywidualna charakterystyka osoby starszej (IChOS)** - związane z charakterem seniora;
- ♦ **wpływ osób trzecich (WOT)** - związane z wpływem innych osób na odbiorcę polityki senioralnej;
- ♦ **finansowe** - związane z czynnikiem pieniężnym;
- ♦ **zewnętrzne** - związane z otaczającym seniorów światem, a niezawarte w innych kategoriach.

Następnie identyfikujemy przyczynę występowania ryzyka oraz potencjalny wpływ na przedsięwzięcie. Wskazujemy przy tym, z jakim obszarem naszej analizy jest związane ryzyko: czy aktywnością społeczną (S), czy edukacyjną (E), czy integracją wewnątrz- i zewnątrzpokoleniową (I), czy usługami w obszarze zdrowia i samodzielności osób starszych (U). Na koniec określamy, jaki wpływ na minimalizację ryzyka mają realizatorzy polityki publicznej - w skali od 0 do 3, gdzie 0 - całkowity brak wpływu, 1 - wpływ mały, 2 - wpływ średni, 3 - wpływ duży.

---

<sup>64</sup> K. Filipowska, Ł. Pietrzykowski i in., *Zaburzenia depresyjne u osób w podeszłym wieku - przegląd literatury*, „Gerontologia Polska” 2015, nr 4, s. 165-166.

Tabela 2

## Zidentyfikowane ryzyka w polityce senioralnej

| Ryzyko  | Kategoria ryzyka         | Przyczyna   | Potencjalny wpływ  | Oddziaływanie na S, E, I oraz U | Wpływ realizatorów polityki na ograniczenie ryzyka |
|---|--------------------------|---|--|---------------------------------|--|
| Brak rzetelnej diagnozy lokalnej                                | Biurokratyczne           | Zaniechanie ze strony administracji publicznej  | Niedostosowanie realizowanych programów do potrzeb seniorów    | S&E&I&U                         | 3  |
| Nieodnajdywanie się seniorów w społeczeństwie cyfrowym          | Zewnętrzne               | Postęp technologiczny, coraz większa liczba usług oferowanych w formie elektronicznej | Isolacja społeczna seniorów, zaniechanie przez nich aktywności | S&E                             | 3  |
| Stan zdrowia seniora utrudniający aktywność                     | Zewnętrzne               | Trudny dostęp do lekarzy, mała liczba specjalistów geriatrji, choroba                 | Zaniechanie przez seniorów aktywności                          | S&E                             | 1  |
| Poświęcenie się seniorów wyłącznie aktywności na polu rodzinnym | WOT, IChOS               | Oczekiwanie ze strony pracujących członków rodziny                                    | Brak czasu na aktywność inną niż rodzinna                      | S&E&I                           | 1  |
| Osamotnienie, brak chęci do działania                           | IChOS                    | Śmierć osoby bliskiej   | Unikanie kontaktu ze społeczeństwem                            | S&E&I                           | 0  |
| Spadek dochodu seniora  | Zewnętrzne/finansowe     | Przejęcie na emeryturę  | Budżet domowy seniora ogranicza/hamuje aktywność               | S&E                             | 2  |
| Dysproporcje w dostępie do oferty edukacyjnej                   | Biurokratyczne/finansowe | Brak odpowiedniej infrastruktury w mniejszych miejscowościach                         | Zaniechanie aktywności   | S&E                             | 2  |

| Ryzyko   | Kategoria ryzyka                      | Przyczyna   | Potencjalny wpływ  | Oddziaływanie na S, E, I oraz U | Wpływ realizatorów polityki na ograniczenie ryzyka |
|--|---------------------------------------|---|--|---------------------------------|--|
| Niedofinansowanie istniejących ośrodków edukacyjnych                         | Finansowe                             | Brak środków przewidzianych w budżecie  | Ograniczenie aktywności edukacyjnej, słaba jakość usług edukacyjnych | S&E                             | 2  |
| Brak różnicowanych form świadczenia usług edukacyjnych dla osób starszych    | Biurokratyczne                        | Brak aktywności ze strony realizatorów polityki (m.in. samorządów)              | Ograniczenie możliwości wyboru formy edukacyjnej                     | E                               | 3  |
| Sceptyczne podejście do idei sukcesu zaangażowania zbiorowego                | ICHOS                                 | Negatywne doświadczenie z przeszłości, brak zaufania                            | Brak aktywności seniora  | S&E                             | 1  |
| Brak wsparcia ze strony bliskich   | WOT                                   | Wygoda bliskich seniora, brak ich czasu   | Zaniechanie przez seniorów aktywności                                | S&E                             | 0  |
| Brak pomysłu na własne działanie (lub wiary w jego celowość)                 | ICHOS/<br>biurokratyczne              | Stan zdrowia, poczucie nieprzydatności dla społeczeństwa                        | Zaniechanie przez seniorów aktywności                                | S&E&I                           | 2  |
| Brak znajomości organizacji, grup, działań, w które można się zaangażować    | Biurokratyczne/<br>WOT/<br>zewnętrzne | Brak zainteresowania programami skierowanymi do seniorów, brak takich programów | Zaniechanie przez seniorów aktywności                                | S&E&I                           | 3  |
| Stereotyp wolontariatu jako czegoś długotrwałego i obciążającego psychicznie | ICHOS, WOT                            | Przekonanie o własnej nieprzydatności do idei wolontariatu                      | Brak zaangażowania seniora w pomoc innym                             | S&E                             | 1  |

| Ryzyko  | Kategoria ryzyka | Przyczyna   | Potencjalny wpływ   | Oddziaływanie na S, E, I oraz U | Wpływ realizatorów polityki na ograniczenie ryzyka |
|---|------------------|---|---|---------------------------------|--|
| Brak nawyku uczenia się przez całe życie i pozytywnego stosunku do podjęcia edukacji            | IChOS            | Inny sposób odbioru osoby starszej w społeczeństwie   | Rezygnacja z aktywności edukacyjnej   | E                               | 2  |
| Niskie oczekiwania względem sposobów spędzania czasu  | IChOS            | Dochody seniorów, stan zdrowia  | Korzystanie z alternatywnych dla aktywności form spędzania wolnego czasu, np. telewizja | S&E&I                           | 2  |
| Niedostosowana do potrzeb seniorów infrastruktura miejska, ograniczająca swobodę poruszania się | Zewnętrzne       | Ograniczone inwestycje samorządów w przystosowanie infrastruktury do potrzeb osób starszych | Brak poczucia bezpieczeństwa, pozostanie w domu, zaniechanie aktywności                 | S&E&I&U                         | 3  |
| Brak oswojenia z własną starością   | IChOS/WOT        | Szok spowodowany koniecznością zmiany trybu życia na emeryturze                             | Pogorszenie stanu psychicznego seniora  | S&E&I                           | 1  |
| Negatywny wizerunek osób starszych  | WOT/zewnętrzne   | Niezrozumienie pomiędzy grupami wiekowymi w społeczeństwie                                  | Zaniechanie przez seniorów aktywności   | S&E&I                           | 2  |
| Zjawiska społeczne, np. migracje, rozwarstwienie społeczne                                      | Zewnętrzne       | Zmiany społeczne  | Trudność w odnalezieniu się seniorów we współczesnej rzeczywistości społecznej          | S&E&I                           | 2  |

| Ryzyko  | Kategoria ryzyka                 | Przyczyna  | Potencjalny wpływ   | Oddziaływanie na S, E, I oraz U | Wpływ realizatorów polityki na ograniczenie ryzyka |
|---|----------------------------------|--|---|---------------------------------|--|
| Wykorzystywanie środków pieniężnych przeznaczonych na realizację polityk dotyczących seniorów         | Prawne/biurokratyczne            | Kształt procedury dotyczącej przyznawania środków na realizację polityki senioralnej, nieuczciwość organizacji pozarządowych | Trudności z dochodzeniem wierzytelności w przypadku stwierdzenia niewłaściwego wydatkowania środków, niedocieranie działań polityki senioralnej do odbiorców, utrata zaufania społecznego | S&E                             | 2  |
| Korupcja/nepotyzm w przekazywaniu środków na realizację zadań w oparciu o przesłanki pozamerytoryczne | Prawne                           | Niski poziom kapitału społecznego, pokusa nadużycia  | Utrata zaufania społecznego, defraudacja środków publicznych  | S&E                             | 3  |
| Zbyt mała liczba lekarzy geriatrów  | Zewnętrzne/prawne/biurokratyczne | Brak dotacji, specjalistycznych placówek/system rozliczania świadczeń blokujący rozwój plac. geriatrycznych                  | Brak usług lub usługi gorszej jakości   | S&U                             | 1  |
| Dysproporcje w dostępie do opieki geriatrycznej   | Biurokratyczne/finansowe         | Brak placówek w małych miejscowościach   | Niekorzystanie z usług przez seniorów   | S&U                             | 1  |
| Brak różnicowania w formach organizacyjnych dla świadczenia pomocy osobom starszym                    | Biurokratyczne                   | Brak aktywności ze strony realizatorów polityki (gmin i powiatów)  | Brak możliwości wyboru formy świadczenia usługi przez osobę starszą   | S&U                             | 2  |

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 2 wyodrębniliśmy 24 ryzyka, spośród których po osiem zakwalifikowaliśmy do kategorii *Biurokratyczne*, *Indywidualna charakterystyka osób starszych* oraz *Zewnętrzne*, sześć do kategorii *Wpływ osób trzecich*, cztery do *Finansowe* oraz trzy do *Prawne*. Czternaście zdefiniowanych ryzyk (58%) ma kategorię (biurokratyczne, prawne, finansowe) wskazującą na możliwość działania realizatorów polityki publicznej. Tylko w dziewięciu przypadkach (38%) określano brak lub mały wpływ realizatorów polityki na ograniczenie ryzyka. Jak widać, większość ze zidentyfikowanych ryzyk można choć po części zminimalizować za pomocą efektywnego wdrożenia narzędzi polityki. Oznacza to, że kluczową rolę w tym procesie odgrywają urzędnicy, których kompetencją jest polityka senioralna.

### **3.4. Polityka senioralna w świetle działań władz centralnych oraz wybranych przykładów jednostek samorządowych**

Aby ocenić realne działania podejmowane w ramach polityki senioralnej przez organy publiczne, a w szczególności zbadać świadomość istnienia ryzyk związanych z ww. polityką i możliwości reagowania na nie, autorzy niniejszego opracowania zwrócili się do instytucji szczebla państwowego oraz samorządowego z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej. Po informacji z zakresu polityki senioralnej na poziomie państwowym zwrócono się do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Natomiast dane na temat polityki senioralnej na szczeblu samorządowym uzyskano od gmin (miast). Badana próba została wybrana celowo (arbitralnie) na podstawie wiedzy o danych gminach, a także po uwzględnieniu celu badania, tj. identyfikacji ryzyk w realizacji polityki senioralnej na różnych poziomach jej realizacji i w różnych uwarunkowaniach. Istotnym kryterium doboru była różnorodność gmin, w szczególności pod względem ich wielkości, charakteru gospodarczego, położenia geograficznego oraz znaczenia w skali kraju. Ten rodzaj doboru próby służy również celom porównawczym<sup>65</sup>. W kolejności rosnącej (pod względem liczby mieszkańców) wytypowano następujące gminy (miasta): Człopa, Czarnków, Otwock, Bielsko-Biała, Katowice oraz Warszawa. Informacje z gmin pozyskiwano w drodze wniosku o udzielenie informacji publicznej. Gminy zostały poproszone o wypełnienie kwestionariusza dotyczącego ryzyk w realizowanej przez nie polityce publicznej. Dodatkowo przeprowadzono indywidualny wywiad pogłębiony z pracownikiem Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy. Polityka senioralna ostatniego ze wspomnianych miast posłużyła jako studium przypadku realizowania działań na rzecz seniorów. Analiza aktywności pozostałych gmin ograniczyła się do oceny ich podejścia do zagadnień polityki senioralnej i dostrzegania związanych z nią ryzyk.

<sup>65</sup> E. Babbie, *Podstawy badań społecznych*, Warszawa 2008, s. 212.

### 3.4.1. Ocena ryzyka w ujęciu Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>66</sup>

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej realizuje priorytety polityki senioralnej, zlecając podmiotom zewnętrznym wykonanie konkretnych projektów. Za najważniejsze ryzyko związane z realizacją projektów w przysłanym nam piśmie wskazano „właściwą realizację zadania”, dodano też, że „to właśnie ryzyka związane z niewłaściwą realizacją projektu są uznane za najgroźniejsze dla grantowych programów rządowych”. Na etapie oceny merytorycznej wniosku zainteresowanego dotacją oferenta ministerstwo bierze pod uwagę m.in. analizę ryzyka przez niego przeprowadzoną oraz kwestie związane z „trwałością projektu”. Ponadto eksperci oceniają dotychczasowe doświadczenie organizacji.

Na nasze pytania o zapobieganie ryzyku w prowadzonej przez ministerstwo polityce senioralnej odpowiedziano, przytaczając przykłady dwóch projektów prowadzonych przez ministerstwo, a dotyczących wybranych obszarów zagadnienia.

Pierwszym projektem jest kampania informacyjna *Bezpieczny i Aktywny Senior*, której celem jest wzmocnienie świadomości społecznej na temat bezpieczeństwa osób starszych, a co za tym idzie - w przekonaniu ministerstwa - ograniczenie liczby nadużyć popełnianych na szkodę osób starszych, ochrona interesów konsumentów (seniorów) oraz promocja zdrowego i bezpiecznego stylu życia.

Druga kampania dotyczy z kolei szeroko rozumianej aktywności seniorów (wymieniono: zawodową, społeczną, sportową, edukacyjną, kulturalną, rekreacyjną). Cele działań to: podniesienie świadomości społecznej (w szczególności seniorów, ale nie tylko) na temat znaczenia uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym, kształtowanie pozytywnego postrzegania starości w społeczeństwie, promocja zdrowego stylu życia i aktywnego starzenia się, propagowanie idei i działań służących przygotowaniu się do starości oraz zachowanie - przez możliwie najdłuższy czas - samodzielności.

Ministerstwo podkreśliło również, że zapobieganie ryzyku w polityce senioralnej polega na umiejętnej ocenie wniosków i odrzucaniu tych, które nie uwzględniają realnych aspektów ryzyka. Niewłaściwe wydatkowanie środków ogranicza także wymóg składania sprawozdań z realizacji planów oraz kontrole losowo wybranych organizacji, za które odpowiada Biuro Kontroli.

<sup>66</sup> Ten punkt został opracowany na podstawie odpowiedzi MRPiPS z 3.07.2017 r. na zapytanie wysłane 19.06.2017 r.

Z pisma przysłanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wynika, że aktualnie ministerstwo pracuje nad przygotowaniem nowego dokumentu zatytułowanego *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo. Solidarność. Uczestnictwo*. Jako kluczowe obszary działań dokument ten ma wskazywać:

- ◆ kształtowanie pozytywnego postrzegania starości w społeczeństwie;
- ◆ uczestnictwo w życiu społecznym;
- ◆ wspieranie wszelkich form aktywności obywatelskiej, społecznej, kulturalnej, artystycznej i sportowej;
- ◆ tworzenie warunków umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy;
- ◆ ochrona zdrowia: promocja i profilaktyka zdrowia;
- ◆ dostęp do diagnostyki, leczenia i rehabilitacji;
- ◆ zwiększenie bezpieczeństwa fizycznego - przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom wobec osób starszych;
- ◆ tworzenie warunków do solidarności i integracji międzypokoleniowej;
- ◆ edukację w starości.

Powyższe zagadnienia mają być częścią strategii obowiązujących zarówno na poziomie regionalnym (wojewódzkim), jak i lokalnym (opracowywanych przez gminy i powiaty). Nieznane są jeszcze jednak szczegółowe rozwiązania, które miałyby realizować powyższe priorytety, nie wiadomo też, jak będzie wyglądać nowy proces decyzyjny w ministerstwie. Przysłana przez ministerstwo odpowiedź zaskakuje powierzchownym podejściem do tego tematu w dotychczasowych rozwiązaniach - rzetelna analiza ryzyka aktualnie stosowanego modelu wydaje się zatem tym bardziej potrzebna i może stać się inspiracją do tworzenia nowego dokumentu.

Za najpoważniejsze źródło ryzyk w istniejącej polityce należy uznać bowiem sam mechanizm zlecenia realizacji projektów podmiotom zewnętrznym. Jak zawsze w takich wypadkach<sup>67</sup> ryzyka możemy podzielić przede wszystkim na wewnętrzne i zewnętrzne. Wewnętrzne dotyczą samego ministerstwa i wiążą się z procesami planowania polityki i zarządzania nią. Składać się na nie mogą kwestie zasobów, personelu, stosowanych pro-

---

<sup>67</sup> Por. A. Judkowiak, K. Dziadek, *Identyfikacja ryzyka w projektach dofinansowanych z Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 76”, t. 2 (2015), s. 437.



cedur, organizacji konkursów itd. Zewnętrzne źródła wyrastają poza ministerstwem i mogą wynikać zarówno z działań podwykonawców, jak i np. sytuacji gospodarczej, społecznej, prawnej *etc.*

Jak dotąd ministerstwo koncentrowało się wyłącznie na ryzykach zewnętrznych, wynikających z niewłaściwych działań podmiotów, którym zlecało ono wykonywanie zadań, a więc jednym z wielu wymiarów ryzyk, którym należałoby się przyjrzeć przy organizowaniu konkursów. Tymczasem istniejąca procedura<sup>68</sup> sama w sobie wydaje się kryzysogenna i sprawia, że największym źródłem niezneutralizowanych ryzyk staje się instytucja zlecająca.

W opinii, którą otrzymaliśmy, główny nacisk położony został na ryzyko niewłaściwej realizacji złożonych wniosków. Tym, co rzuca się w oczy, jest brak oceny ryzyk rodzących się w drodze przyjętych procedur. Na przykład choć przy sporządzaniu oceny merytorycznej eksperci mają uwzględniać również ten obszar, nie otrzymaliśmy żadnych konkretnych kryteriów, których powinni oni przestrzegać, takich jak: hierarchia ryzyk albo oparta na diagnozach lokalnych mapa potrzeb z uwzględnieniem dopasowania projektów do regionów.

Co należy zaznaczyć, wiedza ministerstwa o ryzykach towarzyszących każdemu z zadań opiera się przede wszystkim na analizach przygotowanych przez samych podwykonawców, co z założenia jest dalekie od obiektywizmu. Takie analizy powstają, zanim dane podmioty przystąpią o grant, i koncentrują się na wycinku rzeczywistości, którym podwykonawcy się zajmują, a więc nie wychodzą poza wiedzę instytucjonalną danej organizacji. Brakuje tu zatem spojrzenia zewnętrznego, szerokiego, specjalistycznego - perspektywy krajowej, ukształtowanej na licznych przypadkach na przestrzeni lat, uwzględniającej doświadczenia zbiorowe i wiedzę o różnicowaniu potrzeb w zależności od lokalizacji, ale i przemian społecznych czy gospodarczych.

Zastanawiająca jest również część odpowiedzi ministerstwa dotycząca kryteriów strategicznych oceny projektów. Wynika z niej, że zgodność z celami polityki społecznej wobec seniorów nie wpływa *de facto* na oceny wniosków. Ryzyko niepowodzenia polityki senioralnej wytyczonej przez rząd podnoszone jest zatem już w samym ministerstwie, gdyż zgodność strategiczna nie jest warunkiem koniecznym do otrzymania grantu. Co ciekawe, z otrzymanego listu nie wynika, aby stosowano inne środki rekompensujące te braki proceduralne. Prowadzi to do ryzyka finansowania działań, które nie odpowiadają założeniom przyjętym w omawianych dokumentach.

---

<sup>68</sup> Jej opis znajduje się w aneksie nr 2.

Warto też podkreślić, że choć działania MRPiPS koncentrują się na ryzykach biurokratycznych, czyli związanych z oceną wniosków i sprawozdań z wykonania zadań, to mimo to nie uwzględniają one wyraźnych czynników ryzyka w tym obszarze. Do grupy ryzyk biurokratycznych, ale i prawnych zaliczyć można bowiem brak elastycznych zapisów, które ułatwiałyby dostosowanie projektu, gdy ten trwa, do pojawiających się potrzeb. Warto podkreślić, że nie istnieje również żaden etap pośredni, który umożliwiłby podwykonawcom „ulepszanie” wniosków na podstawie współpracy z ministerstwem ani w trakcie prowadzenia procedur grantowych, ani w trakcie realizacji projektów.

W tej samej grupie ryzyk zastanawia również brak monitorowania usług przez zleceniodawcę w trakcie ich wykonywania, co znacznie podnosi ryzyko, że mogą one być niskiej jakości. Do niego prowadzić może również ryzyko z grupy tych związanych z wpływem osób trzecich (tu: podwykonawców), polegające na braku wymogu udowodnienia przez podwykonawcę umiejętności świadczenia takich usług jeszcze przed przystąpieniem do konkursu. Doświadczenie wzbogacone o analizę potrzeb lokalnych mogłoby ograniczyć liczbę projektów nietrafionych, bo niedostosowanych do uwarunkowań miejscowych.

Równie ryzykogennym czynnikiem wydaje się finalny etap procedury, a konkretnie podstawa oceny skuteczności projektu, której miarą jest obecnie wyłącznie sprawozdanie realizującej projekt organizacji. Brak wewnętrznej kontroli pozwala na dowolną interpretację własnych działań przez podmioty zewnętrzne i uniemożliwia wiarygodną ewaluację przez urząd.

Wspomniany już brak diagnoz lokalnych sprawia, że zwiększa się ryzyko docierania z pomocą wciąż do tych samych grup, często już aktywnych, oraz pomijania osób, którym państwo powinno udzielić wsparcia. Brak kryterium regionalnego czy środowiskowego może prowadzić do pogłębienia już istniejących nierówności, a także do ograniczenia konkurencji między podmiotami biorącymi udział w konkursie, działającymi tam, gdzie z powodów geograficznych, finansowych lub społecznych jest trudniej. To z kolei może powodować ryzyko uzależnienia działania administracji rządowej w terenie od i tak potencjalnie nieefektywnych podwykonawców, a finalnie – brak pożądaných skutków.

### 3.4.2. Wybrane przykłady realizacji polityki senioralnej w jednostkach samorządowych z uwzględnieniem analizy ryzyka<sup>69</sup>

Tabela 3

#### Charakterystyka badanych jednostek samorządu terytorialnego

| Nazwa         | Rodzaj gminy    | Liczba mieszkańców | Odsetek osób starszych |
|---------------|-----------------|--------------------|------------------------|
| Człopa        | miejsko-wiejska | 5000               | 17,2%                  |
| Czarnków      | miejska         | 11000              | 25%                    |
| Otwock        | miejska         | 45000              | 25%                    |
| Bielsko-Biała | miejska         | 172000             | 26%                    |
| Katowice      | miejska         | 300000             | 27%                    |
| Warszawa      | miejska         | 1750000            | 27%                    |

Źródło: opracowanie własne.

W gminie Człopa, mimo dość sporej grupy seniorów, a także istnienia naturalnych warunków sprzyjających – jak się wydaje – aktywizacji osób starszych, takich jak bliskość przyrody, liczne szlaki turystyczne czy jeziora, nie prowadzi się żadnej polityki skierowanej do seniorów.

Jako przejaw polityki senioralnej prowadzonej przez miasto Czarnków urzędnicy wskazali powołanie w 2014 r. Czarnkowskiej Rady Seniorów. Ponadto na terenie miasta funkcjonują organizacje pozarządowe współpracujące z gminą, działające na rzecz osób starszych – tj. uniwersytet trzeciego wieku, Związek Emerytów i Rencistów oraz Polski Komitet Pomocy Społecznej. Czarnków współpracuje z ww. organizacjami, zlecając im wykonywanie zadań publicznych, na realizację których przekazuje dotacje, a także współorganizuje imprezy inicjowane przez te organizacje. W 2017 r. utworzone zostało Centrum Aktywności Senioralnej, na potrzeby którego miasto wyremontowało i udostępniło budynek. Centrum ma być miejscem przeznaczonym na prowadzenie działalności przez organizacje senioralne z miasta. Mimo dość licznych (przy uwzględnieniu wielkości gminy) działań Gmina Miasta Czarnków nie ma opracowanego dokumentu analizy ryzyka w odniesieniu do działań na rzecz seniorów.

<sup>69</sup> Niniejszy rozdział opracowano na podstawie danych uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej od poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, a także w trakcie wizyty studyjnej w Urzędzie m.st. Warszawy.

Z odpowiedzi urzędników Otwocka wynika z kolei, że miasto nie prowadzi jakiegokolwiek polityki senioralnej, utożsamiając działania na rzecz seniorów ze wspieraniem ich finansowo wszelkiego rodzaju zasiłkami.

Bielsko-Biała prowadzi za to szereg działań związanych z polityką senioralną. Sztandarowym przykładem realizowania tej polityki przez miasto jest przyjęty w 2014 r. *Miejski Program na rzecz Osób Starszych na lata 2014–2020*<sup>70</sup>. Przewiduje on podejmowanie działań w następujących obszarach: usługi socjalne, zdrowie i profilaktyka, edukacja, kultura i rekreacja, organizacje pozarządowe, programy na rzecz osób starszych, miejskie konkursy wspierające działania na rzecz seniorów.

Z perspektywy niniejszego opracowania na szczególną uwagę zasługują działania z obszarów edukacja, kultura i rekreacja, a także usługi socjalne. W tych obszarach podejmowane są m.in. takie działania, jak uniwersytet trzeciego wieku, Akademia Seniora, uczestnictwo w projekcie *Grey matters* [Seniorzy są ważni], mającym na celu aktywizację seniorów poprzez angażowanie ich w przygotowanie spektaklów teatralnych, czy też Kluby Samopomocy dla osób starszych, służące ich integracji społecznej.

Z powyższego opisu wynika, że Bielsko-Biała prowadzi rozbudowaną politykę senioralną. Jej przygotowanie nie zostało jednak poprzedzone jakąkolwiek analizą ryzyk. Nie zostały one zidentyfikowane także na etapie realizowania polityki. W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej miasto wyraźnie przyznało, że nie prowadzi tego typu analiz.

Miasto Katowice od wielu lat realizuje szereg działań na rzecz seniorów. Celem jest wyjście naprzeciw oczekiwaniom seniorów, budowanie środowiska im przyjaznego, aktywizacja społeczna i stymulacja intelektualna osób starszych, a także utrzymanie i poprawa ich kondycji fizycznej<sup>71</sup>. Do kluczowych projektów realizowanych w ramach polityki senioralnej przez Katowice należą programy *Katowicki senior w mieście*<sup>72</sup> oraz *Aktywni seniorzy*<sup>73</sup>.

Realizację zadań z zakresu polityki senioralnej w Katowicach poprzedza analiza potencjalnych ryzyk, mogących wystąpić w trakcie podejmowania konkretnych działań. W odpowiedzi na wniosek o udostępnienie

---

<sup>70</sup> Załącznik do Uchwały nr XLI/969/2014 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z 29 kwietnia 2014 r.

<sup>71</sup> Uzasadnienie projektu Uchwały Rady Miasta Katowice w sprawie Miejskiego Programu *Katowicki Senior w mieście* na lata 2016–2021.

<sup>72</sup> Załącznik do Uchwały nr XXIV/482/16 Rady Miasta Katowice z 27 kwietnia 2016 r.

<sup>73</sup> Załącznik do Uchwały nr XL/916/13 Rady Miasta Katowice z 11 września 2013 r.

informacji publicznej katowiccy urzędnicy wskazali ryzyka wymienione w tabeli 4.

Tabela 4

**Ryzyka w polityce publicznej zidentyfikowane przez urzędników z UM w Katowicach**

| Biurokratyczne  | Finansowe                    | Prawne   | Zewnętrzne  |
|---|------------------------------|--|---|
| niedoskonałość współpracy między różnymi komórkami organizacyjnymi urzędu     | niedostateczna ilość środków | zmiana przepisów prawa                                       | wysokie uzależnienie od organizacji zewnętrznych    |
| błędna diagnoza społeczno-demograficzna                                       | błędne przekazanie środków   | nierzetelne i nieterminowe realizowanie zawartych kontraktów | brak zainteresowania seniorów podejmowaniem działań |
| brak odpowiedniej liczby pracowników z właściwym przygotowaniem merytorycznym | nieterminowość płatności     |  |   |
|   | błąd ludzki                  |  |   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji publicznej.

Z powyższego wynika, że Katowice prowadzą kompleksową, wieloaspektową analizę ryzyk związanych z podejmowaną polityką senioralną.

### 3.4.3. Studium przypadku - polityka senioralna w m.st. Warszawie

Miasto stołeczne Warszawa jest przykładem samorządu z zaawansowaną polityką senioralną. Przede wszystkim w Urzędzie Miasta istnieje specjalny zespół realizacji tejże polityki. Stworzono stronę internetową [www.senioralna.um.warszawa.pl](http://www.senioralna.um.warszawa.pl), która zawiera m.in.: *Poradnik ABC Seniora. Aktywne i godne życie w Warszawie*, wykaz placówek zdrowotnych i opiekuńczych na terenie miasta, informacje o realizowanych projektach oraz dokumenty strategiczne dotyczące seniorów. Z uwagi na barierę cyfrową prezentowane na stronie internetowej informacje można również uzyskać w formie papierowej w siedzibie urzędu. Wydawana jest także lokalna edycja gazety „Głos Seniora” nazwana „Warszawski Głos Seniora”. Raz w roku organizo-

wane są Warszawskie Dni Seniora, które stanowią kumulację atrakcji i wydarzeń kierowanych do seniorów. Urząd Miasta uczestniczył także we współpracy z organizacjami pozarządowymi w ramach programu ASOS (realizacja programu *e-Senior*, czyli *Warszawa Przyjazna Wiekowi*).

Podstawą działania zespołu jest program *Warszawa Przyjazna Seniorom na lata 2013–2020*<sup>74</sup>. Charakteryzuje on zbiorowość osób starszych w Warszawie, identyfikuje ich problemy, wskazuje cele ogólne i szczegółowe polityki, a także określa sposoby jej realizacji oraz wskaźniki monitorowania<sup>75</sup>.

Identyfikacja ryzyka odbywa się na poziomie wdrażania poszczególnych projektów. Podejmowane działania w chwili rozpoczęcia projektu mają na celu przede wszystkim minimalizację ryzyka dotarcia do ograniczonej liczby seniorów oraz ich niechęci do podejmowania aktywności. Praktykowany jest również pilotaż projektów na małej liczbie odbiorców i monitorowanie, jaki efekt one wywołują.

Urzednicy wskazują ponadto inne ryzyka związane z realizacją projektów. Najważniejsze z nich to:

- ◆ oferta skierowana do seniorów przez organizacje trzeciego sektora dotyczy głównie kobiet;
- ◆ specyfika ustroju m.st. Warszawy: budżetowanie zadań związanych z polityką senioralną na poziomie budżetu programów i budżetu dzielnic;
- ◆ współpraca z innymi komórkami Ratusza w przypadku realizacji systemowych rozwiązań, jak np. Karta Seniora;
- ◆ mała liczba organizacji pozarządowych realizujących programy skierowane do seniorów;
- ◆ stopniowe starzenie się i umieranie członków organizacji kombatanckich, które są dużą i dobrze zorganizowaną grupą beneficjentów projektów w m.st. Warszawie;
- ◆ biurokracja, trudność przejścia przez procedury przy dofinansowaniu projektów;
- ◆ konieczność rozbudowanego systemu rozliczenia projektów prowadzonych przez organizacje trzeciego sektora.

Działania podejmowane w Warszawie są przykładem realizacji szerokiej polityki senioralnej. Mogą stanowić źródło dobrych praktyk, możli-

---

<sup>74</sup> Załącznik do Uchwały nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z 5 grudnia 2013 r.

<sup>75</sup> Zob. aneks nr 1: Struktura programu „Warszawa Przyjazna Seniorom na lata 2013–2020”.

wych do przełożenia przy zachowaniu stosownych proporcji. Analiza ryzyka, często nienazwana wprost, ma swój wydzźwięk na etapie programowania polityki, a także wcielania konkretnych rozwiązań w życie.

#### 4. Wnioski i rekomendacje

Polityka senioralna w Polsce w badanych obszarach ma charakter głównie deklaracyjny i nie przekłada się na działania systemowe, co wykazują m.in. kontrole NIK.

Istotnym źródłem ryzyk jest samo Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS), w którego pracy brakuje refleksji na temat ryzyk wewnętrznych związanych z prowadzonymi procedurami, w tym ocenami wniosków o dotacje. Ministerstwo szuka ryzyk przede wszystkim poza sferą własnej działalności, tj. wśród podmiotów realizujących zadania, jednakże przyjęte mechanizmy nie umożliwiają pełnej kontroli tych podmiotów. Niepokoi też fakt, że swoją wiedzę o ryzykach ministerstwo czerpie z analiz ryzyka prowadzonych przez podmioty zewnętrzne, a konkretnie - beneficjentów programów.

W działaniach na rzecz zapobiegania ryzykom MRPiPS bierze pod uwagę jedynie dwa ich rodzaje: ryzyko biurokratyczne, czyli dotyczące oceny wniosków oferentów, oraz ryzyko związane z indywidualną charakterystyką osoby starszej (któremu mają zapobiegać kampanie informacyjne). Na etapie tworzenia nowej strategii dla polityki wobec osób starszych w Polsce należałoby dokładnie przeanalizować również inne rodzaje ryzyk: prawne, finansowe, wpływ osób trzecich oraz ryzyka zewnętrzne.

Na szczeblu lokalnym najbardziej rozbudowaną politykę senioralną prowadzą duże miasta - spośród przez nas wybranych: Warszawa, Katowice i Bielsko-Biała. Mniejsze miasta znacznie różnią się pod względem podejścia do zadań związanych z polityką senioralną. Znacznie mniejszy Czarnków prowadzi różnorodne działania na rzecz seniorów, podczas gdy większy Otwock nie podejmuje tego typu aktywności. Utożsamianie polityki senioralnej z zasiłkami (o czym świadczy odpowiedź UM Otwock na wniosek o udzielenie informacji publicznej) jest wyrazem ryzyka biurokratycznego związanego z niezrozumieniem celów polityki senioralnej w Polsce. Zbadane jednostki realizujące zadania z zakresu polityki senioralnej w większości nie dysponują dokumentem, w którym opisane byłyby cele, zadania i ryzyka w prowadzonej przez nie polityce senioralnej, co utrudnia ewaluację.

Ryzyko niepowodzenia polityki senioralnej wytyczonej przez rząd podnoszone jest już w samym ministerstwie, gdyż zgodność strategiczna

nie jest warunkiem koniecznym do otrzymania grantu. Pojawia się zatem ryzyko finansowania działań, które nie odpowiadają założeniom polityki senioralnej w Polsce.

Kluczowym problemem polityki senioralnej w Polsce jest brak prawidłowo przeprowadzonych diagnoz lokalnych, które pozwoliłyby na zidentyfikowanie osób najbardziej potrzebujących i dostosowanie programów publicznych do ich potrzeb. Takie zaniechania prowadzą do realizacji działań przypadkowych, nieodpowiadających na realne potrzeby społeczności osób starszych.

Jeśli porównuje się politykę senioralną prowadzoną w przebadanych jednostkach samorządu terytorialnego z jej wymiarem deklaracyjnym wyrażonym w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, pierwszą rekomendacją dla twórców polityki publicznej w tym zakresie w Polsce jest stworzenie nowego dokumentu, który wyznaczałby konkretne, realne, mierzalne i osiągalne cele, dostosowane zarówno do najważniejszych potrzeb seniorów, jak i ograniczeń m.in. finansowych i biurokratycznych. Obecna polityka senioralna jest realizowana w sposób wybiórczy, niesystemowy.

W naszej ocenie efektywne działania na rzecz ograniczenia ryzyka w polityce senioralnej, które mogą podjąć realizatorzy zadań z tego zakresu, to:

- ◆ eliminowanie wykluczenia cyfrowego wśród seniorów;
- ◆ tworzenie zróżnicowanych form świadczenia usług edukacyjnych dla osób starszych;
- ◆ informowanie osób starszych o dostępnych usługach edukacyjnych;
- ◆ dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób starszych (podjazdy, barierki);
- ◆ walka z korupcją i nepotyzmem w przekazywaniu środków na realizację zadań.

Wyżej wymienione działania zależą bezpośrednio od realizatorów zadania, zatem ograniczenie ryzyka w tym zakresie może być najbardziej efektywne. Nie oznacza to jednak zawężenia działań jedynie do wymienionych obszarów, ponieważ te, w których skutki walki z ryzykiem są trudniejsze do określenia, również wymagają zaangażowania.



## Bibliografia

- Aktywność społeczna Polaków, badanie CBOS, Warszawa 2014.
- Aktywność społeczna Polaków – zaangażowanie i motywacje, badanie CBOS, Warszawa 2011.
- Babbie E., *Podstawy badań społecznych*, Warszawa 2008.
- Badanie budżetu czasu ludności w 2013 r., raport GUS, [http://stat.gov.pl/files/-gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/18/1/1/notatka\\_bc\\_-2013\\_22\\_08\\_ost\\_\\_2\\_.pdf](http://stat.gov.pl/files/-gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5486/18/1/1/notatka_bc_-2013_22_08_ost__2_.pdf).
- Budżet czasu ludności 1 VI 2003 – 31 V 2004, raport GUS, Warszawa 2005.
- Bujacz A., Skrzypska N., Zielińska A.M., *Publiczna przestrzeń miejska wobec potrzeb seniorów. Przykład Poznania*, „Gerontologia Polska” t. 20, nr 2.
- Błędowski P., *Sytuacja materialna osób starszych*, (w:) *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, projekt PolSenior.
- Błędowski P., Szatur-Jaworska B., Szweda-Lewandowska Z., Kubicki P., *Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, [http://senior.gov.pl/source/raport\\_-osoby%20starsze.pdf](http://senior.gov.pl/source/raport_-osoby%20starsze.pdf) (dostęp: 24.09.2017).
- Czapiński J., Błędowski P., *Aktywność społeczna osób starszych. Diagnoza Społeczna 2013. Raport tematyczny*, Warszawa 2014.
- Długofalowa Polityka Senioralna w Polsce na lata 2014–2020 w zarysie, Warszawa 2014.
- Działania ONZ w kwestii starzenia się społeczeństw, [www.unic.un.org.pl/ageing/-dzialania.php](http://www.unic.un.org.pl/ageing/-dzialania.php) (dostęp: 28.06.2017).
- Dzięgielewska M., *Aktywność społeczna i edukacja w fazie starości*, (w:) Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dzięgielewska M. (red.), *Podstawy gerontologii społecznej*, Warszawa 2006.
- Filipska K., Pietrzykowski Ł. i in., *Zaburzenia depresyjne u osób w podeszłym wieku – przegląd literatury*, „Gerontologia Polska” 4/2015.
- Gibalska A., *Przegląd źródeł finansowania uniwersytetów trzeciego wieku*, [http://orka-sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/ddb3582fea69f634c12572d60046c380/\\$FILE/-Przegl%C4%85d%20%C5%BAr%C3%B3de%C5%82%20finansowania%20uniwersytet%C3%B3w%20trzeciego%20wieku.pdf](http://orka-sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/ddb3582fea69f634c12572d60046c380/$FILE/-Przegl%C4%85d%20%C5%BAr%C3%B3de%C5%82%20finansowania%20uniwersytet%C3%B3w%20trzeciego%20wieku.pdf) (dostęp: 5.05.2017).
- Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej opracowany przez międzyresortowy zespół ds. ujednoczenia terminologii dot. audytu i kontroli, [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/metodyka-i-dobre-praktyki/metodyka/](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/metodyka-i-dobre-praktyki/metodyka/) (dostęp: 14.07.2017)
- Grzybek G., *Integracja pokoleń w perspektywie filozoficznej*, (w:) Bugajska B. (red.), *Młodość i starość. Integracja pokoleń*, Szczecin 2010.

- Healthy life years and life expectancy at age 65 by sex*, badanie Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&rinit=1&plugin=1&language=en&rcode=tsdph220> (dostęp: 24.04.2017).
- Jendra M., Czy teleopieka zmniejszy liczbę hospitalizacji?, <https://serwisoz.pl/ittechnologiesprzet/czy-teleopieka-zmniejszy-liczbe-hospitalizacji-3234.html> (dostęp: 17.07.2017).
- Judkowiak A., Dziadek K., *Identyfikacja ryzyka w projektach dofinansowanych z Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 864. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 76”, t. 2 (2015).
- Kaczmarczyk M., Trafiałek E., *Aktywizacja osób w starszym wieku jako szansa na pomyślne starzenie*, „Gerontologia Polska” 4/2015.
- Kalita D., Rawska K., Staniszevska G., *Uczestnictwo osób starszych w życiu społecznym*, (w:) *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, Warszawa 2012.
- Każmierczak T., *Partycypacja publiczna*, (w:) *Decydujemy razem. Udział społeczności lokalnych w podejmowaniu decyzji publicznych. Materiały konferencyjne*, Warszawa 2011.
- Każmierczak T., *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, (w:) Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa 2011.
- Klimczuk A., *Bariery i perspektywy integracji międzypokoleniowej we współczesnej Polsce*, (w:) Kałuża D., Szukalski P. (red.), *Jakość życia seniorów w XXI wieku z perspektywy polityki społecznej*, Łódź 2010.
- Korzystanie z Internetu – komunikat z badań, raport CBOS*, Warszawa 2016, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K\\_092\\_16.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2016/K_092_16.PDF), s. 2 (dostęp: 20.07.2017).
- Król H., Zboina B., Nowak-Starz G., Pacian A., *Potrzeby społeczne w starzejącym się społeczeństwie*, „Forum Pedagogiczne” 1/2012.
- Kubicki P., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Socjalnej”*, miejsce i data nieznane.
- Mandrzejewska-Smól I., *Aktywność edukacyjna jako główny wyznacznik aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym osób w okresie późnej dorosłości*, „Przegląd Pedagogiczny” 2/2014.
- Mapa UTW w Polsce*, [http://senior.gov.pl/katalog\\_dobrych\\_praktyk/strona/47](http://senior.gov.pl/katalog_dobrych_praktyk/strona/47) (dostęp: 5.05.2017).
- Oferta dla Seniora w Województwie Śląskim*, <http://seniorzy.slaskie.pl/article/edukacja/> (dostęp: 5.05.2017).
- Opieka medyczna nad osobami w wieku podeszłym*, raport NIK, [www.nik.gov.pl/plik/id,8319,vp,10379.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,8319,vp,10379.pdf) (dostęp: 6.05.2017).

- Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and age*, badanie Eurostatu, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (dostęp: 2.07.2017).
- Podręcznik wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem w administracji publicznej w Polsce*, [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zaradcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zaradcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy) (dostęp: 14.07.2017).
- Pomarańczowa Księga - Zarządzanie ryzykiem - zasady i koncepcje*, [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zaradcza-w-sektorze-publicznym/metodyka-i-dobre-praktyki/metodyka/](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zaradcza-w-sektorze-publicznym/metodyka-i-dobre-praktyki/metodyka/) (dostęp: 14.07.2017).
- Profilaktyka i promocja zdrowia dla osób starszych*, program MOPS w Katowicach, [www.mops.katowice.pl/node/55](http://www.mops.katowice.pl/node/55) (dostęp: 10.07.2017).
- Prognoza ludności na lata 2014–2050*, raport GUS, Warszawa 2014.
- Przeciętne dalsze trwanie życia w latach 1950–2015*, tablica wynikowa GUS, Warszawa 2016.
- Raport na temat sytuacji osób starszych w Polsce*, [http://senior.gov.pl/source/raport\\_osoby%20starsze.pdf](http://senior.gov.pl/source/raport_osoby%20starsze.pdf) (dostęp: 1.04.2017).
- Reisner J., *Rynek telewizyjny w 2016 roku*, raport Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, [www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/Nadawcy/aktualnosci/rynek-telewizyjny-w-2016.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/Nadawcy/aktualnosci/rynek-telewizyjny-w-2016.pdf) (dostęp: 24.09.2017).
- Richert-Kaźmierska A., Forkiewicz M., *Kształcenie osób starszych w koncepcji aktywnego starzenia się*, „*Studia Ekonomiczne*” 131/2013.
- Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych*.
- Seredocha I., *Znaczenie aktywności społecznej i edukacyjnej osób starszych w perspektywie słuchaczy uniwersytetu trzeciego wieku i osób niepełnosprawnych w Elblągu*, „*Zarządzanie Publiczne. Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*” 3(11)/2010.
- Serwis internetowy poświęcony polityce senioralnej m.st. Warszawy: <http://senioralna.um.warszawa.pl/> (dostęp: 5.07.2017).
- Sikorska J., *Zdrowie, nierówności społeczne, dezintegracja społeczna. Opis projektu „ASK” 2002*, nr 11.
- Sposoby realizacji zadań publicznych*, Dolnicki B. (red.), Lex (dostęp: 26.03.2017).
- Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, raport Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, [www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/-plik/ot-601.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/-plik/ot-601.pdf) (dostęp: 1.04.2017).
- System wsparcia społecznego osób starszych w Polsce*, (w:) *System wspierania osób starszych w środowisku zamieszkania. Przegląd sytuacji i propozycja modelu*, [www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System%20wsparcia%20os%C3%B3b%20starszych.pdf](http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/System%20wsparcia%20os%C3%B3b%20starszych.pdf) (dostęp: 27.03.2017).

- Szatur-Jaworska B., *Polityka senioralna w Polsce – analiza agendy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 30(3) (2015).
- Świadczenie pomocy osobom starszym przez gminy i powiaty, raport NIK, [www.nik.gov.pl/plik/id,10415,vp,12744.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,10415,vp,12744.pdf) (dostęp: 6.05.2017).
- Teleopieka: porównanie systemów w Polsce, 2013, <https://medgo.pl/porownanie-systemow-teleopieki-w-polsce/> (dostęp: 6.05.2017).
- Uniwersytet Medyczny w Łodzi chce przetestować system teleopieki nad seniorami, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news,412166,uniwersytet-medyczny-w-lodzi-chce-przetestowac-system-teleopieki-nad-seniorami.html> (dostęp: 6.05.2017).
- Uniwersytety Trzeciego Wieku w roku akademickim 2014/2015, raport GUS, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/uniwersytety-trzeciego-wieku-w-roku-akademickim-20142015,11,1,1.html> (dostęp: 6.05.2017).
- Warszawa Przyjazna Seniorom na lata 2013–2020, program stanowiący załącznik do Uchwały nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 5 grudnia 2013 roku.
- Wyniki otwartego konkursu ofert w ramach rządowego programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 edycja 2016, [www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/konkursy-asos/wyniki-otwartego-konkursu-ofert-w-ramach-rzadowego-programu-na-rzecz-aktywnosci-spolecznej-osob-starszych-na-lata-2014-2020-edycja-2016/](http://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/konkursy-asos/wyniki-otwartego-konkursu-ofert-w-ramach-rzadowego-programu-na-rzecz-aktywnosci-spolecznej-osob-starszych-na-lata-2014-2020-edycja-2016/) (dostęp: 8.05.2017).
- Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia w sprawie zapewnienia opieki zdrowotnej oraz pomocy osobom starszym, [www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie\\_do\\_Ministra\\_Zdrowia\\_ws\\_zapewnienia\\_opieki\\_zdrowotnej\\_oraz\\_pomocy\\_osobom\\_starszym.pdf](http://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystapienie_do_Ministra_Zdrowia_ws_zapewnienia_opieki_zdrowotnej_oraz_pomocy_osobom_starszym.pdf) (dostęp: 6.05.2017).
- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, uchwała Rady Ministrów, [www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/](http://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/) (dostęp: 6.03.2017).
- Zdrowie osób starszych w świetle statystyki publicznej, raport GUS, Warszawa 2016.
- Zestaw narzędzi do analizy ryzyka w urzędach, podręcznik przygotowany przez XXIII Promocję Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, [https://saksap.ksap.gov.pl/wp-content/uploads/2012/07/Podrecznik\\_zarzadzanie\\_ryzykiem-1.pdf](https://saksap.ksap.gov.pl/wp-content/uploads/2012/07/Podrecznik_zarzadzanie_ryzykiem-1.pdf) (dostęp: 24.09.2017).
- Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązywać problemy zbiorowe swoich obywateli?*, Warszawa 2012, [http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/polityki\\_publiczne.pdf](http://ksap.gov.pl/ksap/sites/default/files/publikacje/polityki_publiczne.pdf) (dostęp: 12.02.2017).

### **Dokumenty pomocnicze**

Decyzja Parlamentu Europejskiego oraz Rady nr 940/2011/UE z dnia 14 września 2011 roku.

Pismo Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 30 października 2013 roku.

Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 roku w sprawie ustanowienia *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013* (M.P. z 2012 r., poz. 642).

Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie ustanowienia *Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020* (M.P. z 2014 r., poz. 52).

Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 roku w sprawie przyjęcia dokumentu *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* (M.P. z 2014 r., poz. 118).

Uzasadnienie projektu uchwały Rady Miasta Katowice w sprawie Miejskiego Programu *Katowicki Senior w mieście* na lata 2016–2021.

Załącznik do Uchwały nr XLI/969/2014 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 29 kwietnia 2014 roku.

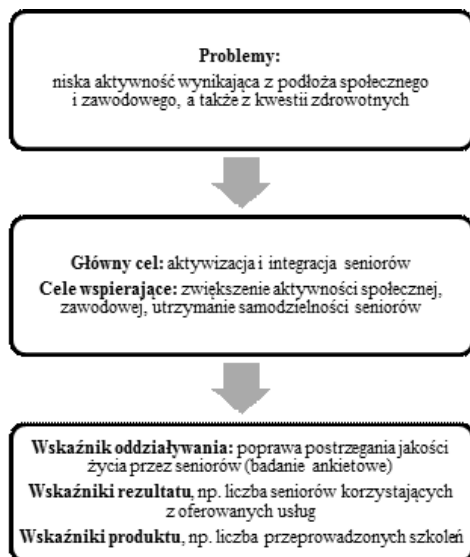
Załącznik do Uchwały nr XXIV/482/16 Rady Miasta Katowice z dnia 27 kwietnia 2016 roku.

Załącznik do Uchwały nr XL/916/13 Rady Miasta Katowice z dnia 11 września 2013 roku.

Załącznik do Uchwały nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z dnia 5 grudnia 2013 roku.

## STRUKTURA PROGRAMU WARSZAWA PRZYJAZNA SENIOROM NA LATA 2013–2020

Poniższa grafika obrazuje strukturę programu:



Z punktu widzenia naszego raportu najbardziej interesujący jest problem aktywności społecznej seniorów i cele, jakie określa program na tym polu.

| Cele techniczne związane z poprawą aktywności seniorów  |
|---|
| 1. Identyfikacja i wsparcie lokalnych liderów wśród seniorów.                                   |
| 2. Poprawa dostępności do informacji o działaniach dla seniorów.                                |
| 3. Rozwój oferty integracyjnej, edukacyjnej i kulturalnej skierowanej do seniorów.              |
| 4. Poprawa społecznego wizerunku starości i przeciwdziałanie dyskryminacji społecznej seniorów. |

W ramach programu prowadzone są projekty, które mają za zadanie realizować wyżej wymienione cele - odpowiadać na scharakteryzowane problemy osób starszych, biorąc pod uwagę ich potencjalne ograniczenia i charakterystykę zbiorowości.

**OPIS AKTUALNEJ PROCEDURY WERYFIKACJI WNIOSKÓW DO PROGRAMU ASOS**  
(OPRACOWANIE NA PODSTAWIE KORESPONDENCJI  
Z MINISTERSTWEM RODZINY, PRACY I POLITYKI SPOECZNEJ)

Podmioty ubiegające się o granty z Programu ASOS i Programu Senior+ są zobowiązane do złożenia oferty, która podlega ocenie formalnej i merytorycznej. Oferty pozbawione błędów formalnych poddawane są ocenie merytorycznej, w oparciu o którą tworzone są listy ofert dofinansowanych. W ramach wstępnej oceny merytorycznej każda oferta rozpatrywana jest indywidualnie i niezależnie przez dwóch ekspertów, którzy weryfikują, czy spełnia ona kryteria merytoryczne i czy odpowiada strategii.

Kryteria strategiczne oceniane są w związku z koniecznością zapewnienia realizacji celów polityki społecznej wobec seniorów oraz realizacji bieżących polityk publicznych. Choć mają one wpływ na preferencje kwalifikacji wniosków, to ich spełnienie nie jest obowiązkowe do tego, aby projekt został zakwalifikowany i dofinansowany.

Kryteria merytoryczne dotyczą ogólnych zasad odnoszących się do treści oferty, wiarygodności projektodawcy i jego zdolności do podjęcia realizacji projektu, a także zasad finansowania projektów w ramach ASOS. Logika projektowa uwzględnia m.in. stopień identyfikacji ryzyka oraz sposobów minimalizowania jego efektywności, trwałość projektu i potencjał jego kontynuacji poza Programem ASOS.

Po dokonaniu oceny przez ekspertów, w drodze zarządzenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, powoływana jest komisja konkursowa, której zadaniem jest analiza i ocena złożonych wniosków. Opinie co do nich wraz z rekomendacją przedkładane są ministrowi, który mając wgląd do wszystkich złożonych ofert oraz wstępnych ocen dokonanych przez ekspertów, ma prawo do ich weryfikacji oraz dokonania oceny strategicznej ze względu na realizację bieżących polityk publicznych<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> W liście zaznaczono, że większość podmiotów biorących udział w tegorocznej edycji uzyskała dofinansowanie na podstawie miejsca zajętego na liście rankingowej.





# NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY

Tomasz Bielec, Anna Godoj, Tomasz Kempka,  
Anna Praszczak, Patrycja Ratajska,  
Przemysław Wewiór, Sylwia Wojtków

*Opiekun grupy:* prof. dr hab. Andrzej Zybala



# Narodowy Program Mieszkaniowy

## Streszczenie

Przedmiotem analizy w niniejszej pracy są ryzyka związane z realizacją Narodowego Programu Mieszkaniowego. Niewątpliwie odpowiednio prowadzona polityka mieszkaniowa może stanowić szansę rozwoju zarówno dla poszczególnych obywateli, jak i dla całego państwa, dlatego tak ważne jest przyglądanie się projektom realizowanym w tym obszarze.

Praca została podzielona na cztery zasadnicze części. W pierwszej przeprowadzona została analiza obecnego stanu rynku mieszkaniowego w Polsce. W ocenie autorów szczególnie niepokojące są deficyty ilościowe i jakościowe, a także struktura własnościowa. Następnie analizie poddane zostały dotychczasowe próby przeciwdziałania temu stanowi rzeczy podejmowane w Polsce po 1989 r. Autorzy wskazują, że projekty „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla młodych” wpisywały się w inny paradygmat prowadzenia polityki publicznej, a więc odchodziły od bezpośredniej interwencji publicznej na rzecz systemu ulg i dopłat. Trzecia część analizy została poświęcona podstawowym założeniom Narodowego Programu Mieszkaniowego. Opisane powyżej kroki stanowiły niezbędną podstawę do przeprowadzenia analizy ryzyk towarzyszących projektowi. Dokonano ich podziału przedmiotowego – na ryzyka finansowe i ekonomiczne, prawne oraz społeczne.

Podstawą analizy ryzyk ekonomicznych i społecznych była dwutorowość rozwoju NPM. Z jednej strony bowiem prowadzony obecnie program pilotażowy realizuje w zasadzie model rynkowy, z drugiej natomiast projekt ustawy o NFM zdaje się podążać w stronę interwencji publicznej. W przypadku pierwszego z nich podstawowe zagrożenie stanowi możliwość

destabilizacji rynku i powstania bańki wytworzonej przez kapitał spekulacyjny. Wybór interwencji publicznej prowadzi natomiast do ryzyk fiskalnych związanych m.in. z niepewnością przeznaczania środków budżetowych na Program w kolejnych latach oraz z trudnością w ocenieniu wartości gruntów.

Następnie podjęta została analiza ryzyk prawnych. Mają one złożony charakter i pojawiają się zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i w trakcie jego stosowania. Zagrożenie w tym zakresie stanowi nie tylko nadmierna, lecz także niedostateczna regulacja. Kolejne ryzyko wynika z systemowego charakteru prawa. Do osiągnięcia zakładanego rezultatu najczęściej nie wystarczy tylko przygotowanie lub zmiana aktu prawnego bezpośrednio dotyczącego danego zagadnienia.

Ostatnią grupą ryzyk, którą obejmuje niniejsza analiza, są ryzyka społeczne. W tym zakresie zwrócono uwagę przede wszystkim na zagrożenie kryteriów dostępu do programu. Od ich ustalenia zależeć będzie bowiem realizacja takich celów NPM, jak zmniejszenie bezrobocia strukturalnego, zwiększenie mobilności Polaków czy wzmocnienie klasy średniej. Występowanie takiej ilości ryzyk nie jest jednak w ocenie autorów powodem do rezygnacji z realizowania Programu.

## 1. Wprowadzenie

### 1.1. Przedmiot analizy

Przedmiotem analizy ryzyka jest Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM) w szczególności w obszarze dotyczącym pakietu Mieszkanie Plus.

NPM w uchwale Rady Ministrów (RM) jest definiowany jako jedna z polityk, która realizuje szerszą politykę rozwoju kraju nazwaną „Planem na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. NPM ma stanowić uzupełnienie polityk dynamizujących rozwój Polski i podniesienie jakości życia Polaków. Tak określone cele NPM mają być osiągnięte poprzez zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych<sup>1</sup>.

NPM jest zatem polityką mieszkaniową, którą definiuje się jako *część polityki społecznej państwa, zajmującą się analizą i oceną problemu mieszkaniowego, a jej zadaniem jest wyrównywanie społecznych szans uzyskania mieszkania*<sup>2</sup>. W szerszym ujęciu na politykę mieszkaniową składają się wszelkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie rynku mieszkani-

---

<sup>1</sup> Por. Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, s. 3.

<sup>2</sup> *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki społecznej*, red. M. Salamon, A. Muzioł-Węclawowicz, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, s. 18.

wego i na jego wynik, tzn. ilość, ceny i jakość zasobu mieszkaniowego<sup>3</sup>. Należy przy tym dodać, że Rada Ministrów w swoim programie dostrzega, że znaczenie polityki mieszkaniowej wykracza poza kwestie społeczne. *Implicite* RM określa politykę mieszkaniową jako jedną z polityk publicznych, która ma wpływ na wieloaspektowo rozumiany rozwój kraju. Powiązania między polityką mieszkaniową a innymi politykami publicznymi zostaną wskazane w dalszej części.

Mieszkanie Plus to polityka mieszkaniowa, która ma zwiększyć podaż mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach. Zakłada bezpośrednią interwencję inwestycyjną Narodowego Operatora Mieszkaniowego, którego funkcją jest obecnie – pilotażowo – pełniona przez Bank Gospodarstwa Krajowego<sup>4</sup>, i wykorzystanie zasobów nieruchomości należących do Skarbu Państwa. Wybudowane mieszkania mają być przeznaczone na wynajem. Program przewiduje jednak również możliwość docelowego przeniesienia praw własności na najemcę<sup>5</sup>.

Adresatem programu są więc m.in. średniozamożni obywatele, którzy z jednej strony nie są właścicielami własnego mieszkania i nie mają wystarczającej zdolności kredytowej, z drugiej zaś nie kwalifikują się obecnie do pomocy polegającej na przyznaniu mieszkania socjalnego lub komunalnego<sup>6</sup>.

Należy również zwrócić uwagę, że Mieszkanie Plus jest programem o charakterze podażowym: państwo podejmuje się zadania zlikwidowania deficytu mieszkaniowego poprzez dostarczenie nowych mieszkań (inwestycje Narodowego Operatora Mieszkaniowego). Jest to znaczna zmiana w myśleniu o polityce mieszkaniowej w III RP, która do tej pory wpisywała się w paradygmat popytowy: dążyła do poprawienia siły nabywczej konsumentów i pozostawiała stronę podażową rynkowi<sup>7</sup>.

## 1.2. Finansowanie dóbr prywatnych ze środków publicznych

Według szacunków RM deficyt mieszkaniowy w Polsce pod koniec 2015 r. wynosił ok. 897 tys. mieszkań<sup>8</sup>. W związku z tym NPM zamierza za pomocą działań inwestycyjnych zwiększyć do 2030 r. liczbę mieszkań

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Por. Narodowy Bank Polski, *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w III kwartale 2016 r.*, red. J. Łaszek, H. Augustyniak, K. Olszewski i in., [www.nbp.pl/publikacje/rynek\\_nieruchomosci/ceny\\_mieszkan\\_12\\_2016.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_12_2016.pdf) (dostęp: 17.05.2017 r.).

<sup>5</sup> Por. Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r., *op. cit.*, s. 51.

<sup>6</sup> Por. *ibidem*, s. 51, 65.

<sup>7</sup> Zob. rozdział 2.

<sup>8</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r., *op. cit.*, s. 5. Szczegółowa analiza deficytu mieszkaniowego zob. rozdział 2.

przypadających na 1 tys. osób z 363 do 435, aby zlikwidować deficyty ilościowe i jakościowe<sup>9</sup>. NPM zakłada finansowanie dóbr prywatnych (mieszkania) ze środków publicznych.

Zgodnie z typologią dóbr, którą wprowadza się w ekonomii sektora publicznego, dobra dzielą się na czyste dobra publiczne, czyste dobra prywatne i dobra mieszane. O przyporządkowaniu dobra do któregoś z typów decydują dwa kryteria: krańcowy koszt wytworzenia kolejnej jednostki dobra i łatwość wykluczenia osób trzecich z konsumpcji dobra. Typologię przedstawia tabela 1:

Tabela 1

### Klasyfikacja dóbr

|                |        | łatwość wykluczenia   |                        |
|----------------|--------|-----------------------|------------------------|
|                |        | łatwo                 | trudno                 |
| koszt krańcowy | niski  | dobro mieszane        | czyste dobro publiczne |
|                | wysoki | czyste dobro prywatne | dobro mieszane         |

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, rozdz. 6.

Według tej typologii mieszkania są czystym dobrem prywatnym: wykluczenie z konsumpcji osób trzecich jest bardzo proste, a koszt budowy kolejnego mieszkania (a w zasadzie zespołu mieszkań, np. bloku) - wysoki<sup>10</sup>. O ile w przypadku czystych dóbr publicznych twórcom polityki

<sup>9</sup> Poziom docelowy jest aktualną średnią w Unii Europejskiej. Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r., *op. cit.*, s. 49-50. Szczegółowa analiza deficytu mieszkaniowego zob. rozdział 2.

<sup>10</sup> Warto dodać, że zachodzenie w branży efektu skali nie sprawia, że koszt krańcowy produkcji kolejnej jednostki dobra osiąga poziom zbliżony do zera. Rozważmy to na przykładzie płodów rolnych. Duże gospodarstwa rolne produkują płody rolne po niższej cenie niż małe gospodarstwa. Mimo to wyprodukowanie kolejnej jednostki dobra jest znacznym kosztem, co znajduje odbicie w rynkowej cenie dóbr, które choć są niższe, gdy powstaje efekt skali, to nie są darmowe. Analogiczna sytuacja zachodzi w przypadku mieszkań. Budowanie na dużą skalę zmniejsza koszty inwestycji, ale wciąż budowa pojedynczego bloku czy powiększenie go o kolejne mieszkania wymaga poniesienia wysokich kosztów. Należy też dodać, że na większości rynków efekty skali też mają swoją granicę, po przekroczeniu której koszty produkcji kolejnej jednostki dobra rosną. Przyczyną takiego stanu rzeczy są np. trudności w zarządzaniu zbyt dużą produkcją. Klasycznym przykładem dobra publicznego, którego wytwarzanie nie wiąże się z ponoszeniem kosztu krańcowego, jest bezpieczeństwo zapewniane przez latarnię morską. Nie jest istotne, ile statków przepłynie obok latarni - koszt jej funkcjonowania pozostaje ten sam.

publicznej bardzo łatwo jest wyjaśnić konieczność wytworzenia lub choćby sfinansowania dobra, o tyle interwencja władz publicznych w zakresie czystych dóbr prywatnych wymaga szczególnego uzasadnienia. Dlaczego bowiem nie zostawić tego obszaru rynkowi? Zwolennicy tego ostatniego stanowiska zwracają uwagę na rosnącą podaż mieszkań dostarczanych przez rynek. Ten w Polsce nie zapewnia jednak takiej dystrybucji mieszkań, która pozwoliłaby zaspokoić popyt na mieszkania. Na koniec roku 2015 Polska miała nadwyżkę statystyczną mieszkań nad gospodarstwami domowymi wynoszącą 547 tys. mieszkań (4 proc. nadwyżki zasobów). Mimo to w Polsce utrzymuje się wysoki deficyt mieszkaniowy. Bardziej szczegółowe analizy struktury tych deficytów wskazują, że w polskich warunkach wolny rynek wykazuje zawodność w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Zawodność rynku skłania więc do decyzji, by zaangażować władze publiczne do interwencji. Mieszkania nie są bynajmniej jedynym dobrem prywatnym, które finansuje lub bezpośrednio produkuje państwo<sup>11</sup>. Innymi przykładami takich dóbr są zdrowie i edukacja. Muszą za tym jednak stać ważne powody.

### 1.3. Podstawy prawne dla interwencji państwowej

Podstawy do interwencji państwa w zakresie polityki mieszkaniowej *explicite* wyraża art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z 2 kwietnia 1997 r.): „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”.

Przepis ten znajduje się w konstytucji w rozdziale II „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela” w dziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych jest więc obowiązkiem władz publicznych, wynikającym z konstytucyjnie ugruntowanych praw człowieka i obywatela. Zobowiązanie do prowadzenia polityki państwa dobrobytu jest charakterystyczne dla byłych krajów bloku socjalistycznego. Należy przy tym jednak zauważyć, że przepis Konstytucji nie nadaje obywatelom prawa podmiotowego do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Obywatele nie mogą więc pozwać władz publicznych, jeśli te nie wywiązują się z normy zawartej w art. 75 ust. 1 Konstytucji. W polskim systemie prawnym nie istnieją też akty w randze ustawy, które nadawałyby obywatelom prawo podmiotowe do zaspokojenia potrzeb miesz-

<sup>11</sup> Należy odróżnić dobra publiczne od problemów publicznych. Państwa wielokrotnie określają dostęp do dóbr prywatnych jako problem publiczny. Najbardziej jaskrawym przykładem są nierówności dochodowe: państwa zajmują się redystrybucją dochodu – dobra jednoznacznie prywatnego.

kaniowych. Niemniej normę konstytucyjną należy traktować jako tę, która wyznacza kierunek polityki państwa. Norma ta pozostawia swobodę wyboru środków, za pomocą których państwo prowadzi politykę mieszkaniową.

#### 1.4. Powiązanie polityki mieszkaniowej z innymi politykami publicznymi

Jednym z typowych sposobów prowadzenia oceny ryzyk w polityce publicznej jest tworzenie tzw. drzew logicznych/decyzyjnych<sup>12</sup>. Interesującą alternatywą dla tego spojrzenia wydaje się kategoria kłacza wprowadzona przez Gilles'a Deleuze'a i Félix'a Guattariego: *Kłacze nie rozpoczyna się ani nie kończy, jest zawsze w otoczeniu (...), pomiędzy rzeczami. Drzewo jest filiacją, ale kłacze jest aliansem. Drzewo narzuca czasownik »być«, zaś kłacze ma jako pasmo koniunkcję »i...i...i...i«*. Tworzenie czystej tablicy, wyjście czy powrót do zera, poszukiwanie początku czy fundamentu zakłada fałszywą koncepcję podróży czy ruchu<sup>13</sup>.

Diagram 1

#### Powiązania polityki mieszkaniowej z innymi obszarami



Źródło: opracowanie własne.

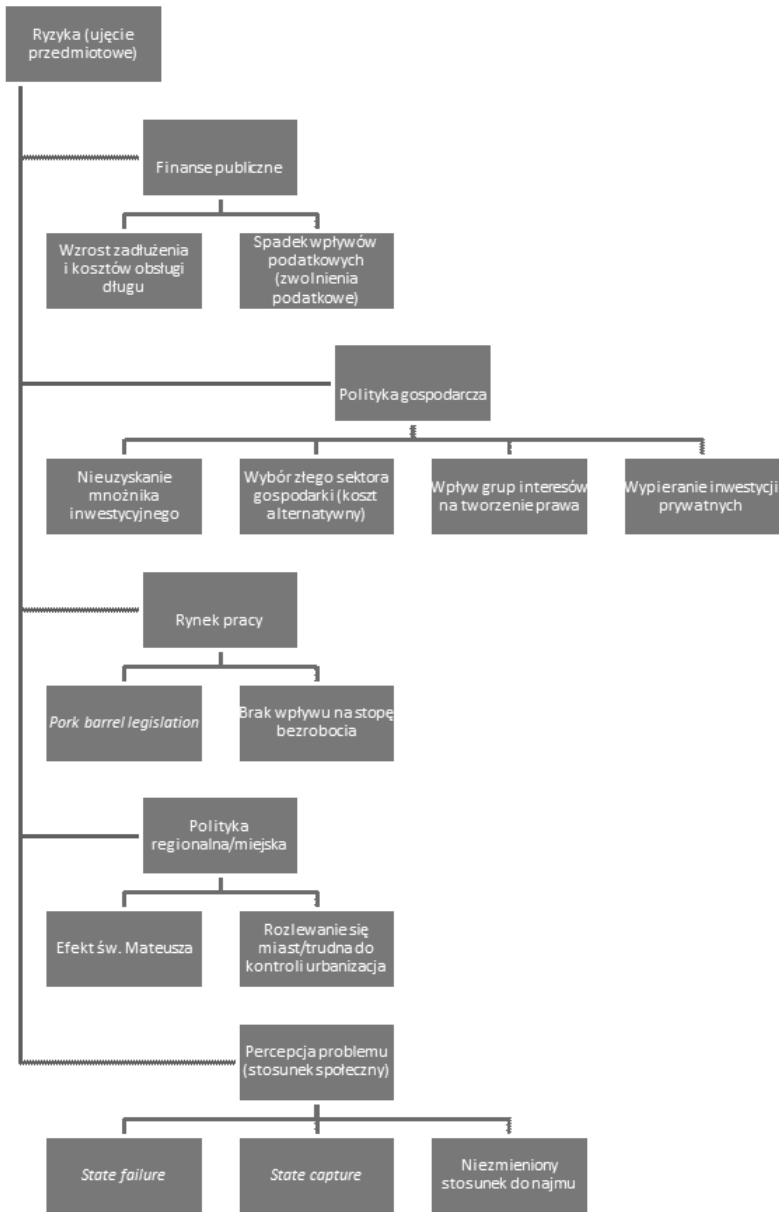
<sup>12</sup> Por. np. J.F. Magee, *Decision trees for decision making*, [www.ecldp.com:8080/ecldp/articles/-files/functional\\_articles/problem\\_solving/Decision%20Trees%20for%20Decision%20Making.pdf](http://www.ecldp.com:8080/ecldp/articles/-files/functional_articles/problem_solving/Decision%20Trees%20for%20Decision%20Making.pdf) (dostęp: 20.05.2017 r.).

<sup>13</sup> G. Deleuze (wraz z F. Guattarim), *Kłacze* (fragm. *Mille plateaux*), „Colloquia Communia” 1988, nr 1–3, s. 237.



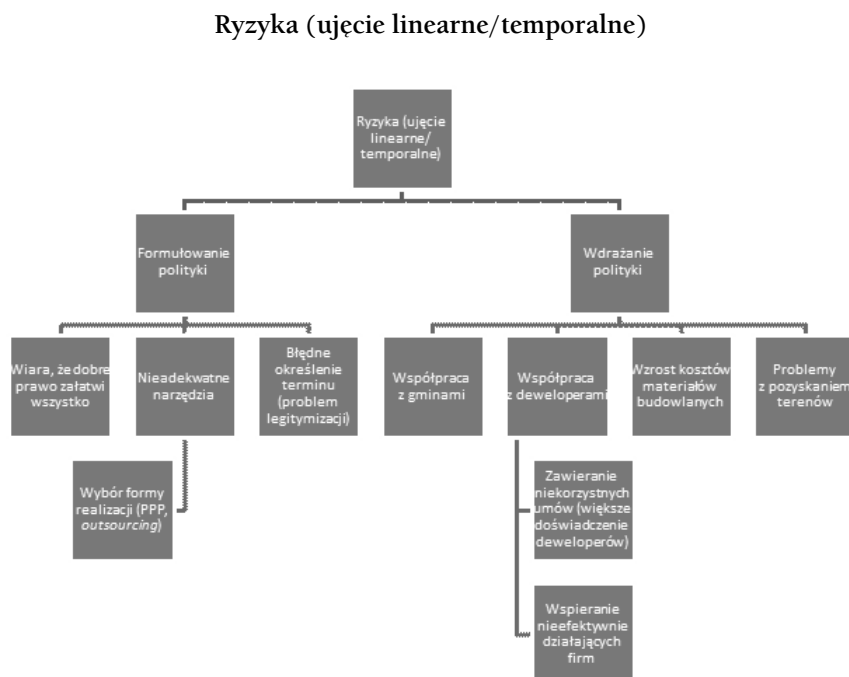
Diagram 2

Ryzyka (ujęcie przedmiotowe)



Źródło: opracowanie własne.

Diagram 3



Źródło: opracowanie własne.

Pozostawiając dokładniejsze przedstawienie tej koncepcji dla pracy o bardziej teoretycznym charakterze, warto zwrócić uwagę, że cechy kłacza (łączość, wielość, heterogeniczność) dobrze odzwierciedlają strukturę złożonych/złośliwych problemów publicznych, do których zaliczyć można deficyty ilościowe i jakościowe na rynku mieszkaniowym. Trop ten zostanie wykorzystany w dalszej części niniejszego opracowania.

## 2. Stan faktyczny – główne problemy rynku mieszkaniowego w Polsce

### 2.1. Deficyty ilościowe i jakościowe

Jednymi z najważniejszych czynników wpływających na stan mieszkalnictwa i rynek nieruchomości w Polsce, poza podażą na rynku oraz możliwościami finansowymi, są potrzeby mieszkaniowe wyrażane miernikami deficytu ilościowego i jakościowego.

Do 2012 r. najistotniejszym problemem był statystyczny niedobór mieszkań (różnica pomiędzy ilością zasobów mieszkaniowych a liczbą gospodarstw domowych). Chroniczny brak mieszkań był czynnikiem napędzającym rynek mieszkaniowy. Do 2007 r. liczba gospodarstw domowych rosła szybciej niż zasób mieszkaniowy, co oznaczało jednocześnie pogłębianie deficytu mieszkaniowego. Zmiana sytuacji na rynku nieruchomości powodująca gwałtowny wzrost podaży mieszkań zaowocowała odwróceniem tendencji wzrostowych niedoboru. Według danych statystycznych sytuacja w tym obszarze uległa znacznej poprawie, prowadząc w 2015 r. do nadwyżki zasobów równej 0,8%, co daje wynik 120 tys. mieszkań więcej niż istniejących gospodarstw domowych<sup>14</sup>.

Istotnym problemem w Polsce nadal pozostaje statystyczny deficyt mieszkaniowy (liczba gospodarstw domowych zamieszkujących jedno mieszkanie), który w 2015 r. wynosił około 897 tys. mieszkań. Zaobserwować zatem możemy tendencje niżkowe. Pozytywny wpływ na omawiany wskaźnik mają zapewne rozwój budownictwa mieszkalnego, czynniki demograficzne oraz stale malejąca liczba rozbiórek obiektów mieszkalnych w Polsce. Przedstawione poniżej zestawienie stanowi analizę danych dotyczących deficytu mieszkaniowego w latach przeprowadzenia Narodowego Spisu Powszechnego oraz wynikających z nich wskaźników szacunkowych na rok 2015.

Tabela 2

## Deficyt mieszkaniowy w Polsce w 1988, 2002, 2011 i 2015 r.

|  | 1988          | 2002          | 2011          | 2015*           |
|--|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| <b>Mieszkania ogółem</b>                 | <b>11 608</b> | <b>12 524</b> | <b>13 495</b> | <b>14 120</b>   |
| - miasto                                 | 7 419         | 8 365         | 9 106         | 9 516           |
| - wieś                                   | 4 079         | 4 159         | 4 390         | 4 604           |
| <b>Mieszkania zamieszkane</b>            | <b>10 717</b> | <b>11 764</b> | <b>12 525</b> | <b>13 103</b>   |
| - miasto                                 | 7 040         | 7 954         | 8 592         | 8 979           |
| - wieś                                   | 3 677         | 3 809         | 3 933         | 4 124           |
| <b>Gospodarstwa domowe</b>               | <b>11 967</b> | <b>13 337</b> | <b>13 568</b> | <b>14 000**</b> |
| - miasto                                 | 7 863         | 8 965         | 9 147         | 9 350           |
| - wieś                                   | 4 104         | 4 373         | 4 421         | 4 650           |
| <b>Statystyczny niedobór mieszkań</b>    | <b>-359</b>   | <b>-813</b>   | <b>-73</b>    | <b>+120</b>     |
| - miasto                                 | -444          | -600          | -41           | +166            |
| - wieś                                   | -25           | -214          | -31           | -46             |
| <b>Statystyczny deficyt mieszkaniowy</b> | <b>-1 250</b> | <b>-1 573</b> | <b>-1 043</b> | <b>-897</b>     |
| - miasto                                 | -823          | -1 011        | -555          | -371            |
| - wieś                                   | -427          | -564          | -488          | -526            |

Źródło: Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, s. 7.

<sup>14</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Należy podkreślić, że deficyt mieszkaniowy składa się faktycznie z konkretnych deficytów lokalnych. Co za tym idzie, ogólna tendencja wzrostowa (nadwyżka podaży) nie wyklucza istnienia deficytów w pojedynczych gminach.

## 2.2. Analiza cen

Analiza cen w obszarze rynku nieruchomości obejmuje zarówno ceny sprzedaży mieszkań, wynajmu przestrzeni mieszkalnych, jak i wartości udzielonych kredytów mieszkaniowych. Ogół danych składa się na obraz ewolucji i kształtowania się cen jednostek mieszkalnych w Polsce.

Utrzymująca się na wysokim poziomie sprzedaż mieszkań wzmacnia panującą na rynku nieruchomości równowagę i stabilność cen. Od 2016 r. obserwujemy nieznaczną tendencję wzrostową przeciętnej ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej w niektórych aglomeracjach (np. w Krakowie wzrost o 182 zł/1 m<sup>2</sup>). W Katowicach oraz w Warszawie zanotowano spadek średniej ceny transakcyjnej o około 130 zł/1 m<sup>2</sup>, a we Wrocławiu oraz Białymstoku ceny nie uległy zmianom<sup>15</sup>.

Rynek mieszkań pod wynajem jest bardzo zróżnicowany zależnie od wielkości miejscowości. Według badań Narodowego Banku Polskiego przeciętne stawki czynszu w 2014 r. w 17 największych miastach Polski w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> kształtowały się między 20 a 40 zł. Najniższe ceny wynajmu są w Bydgoszczy, Kielcach, Katowicach, Łodzi i Olsztynie, najwyższe zaś w Warszawie. Generalnie analizy wskazują, że w miejscowościach powyżej 100 tys. mieszkańców ceny plasują się na poziomie 15–20 zł/1 m<sup>2</sup>, a w miejscowościach poniżej 100 tys. mieszkańców średnio wynoszą 12–18 zł/1 m<sup>2</sup>. Odmienną sytuację da się zauważyć na rynku mieszkań komunalnych i socjalnych, gdzie wysokość czynszu kształtuje się odpowiednio na poziomie 4,69 zł/1 m<sup>2</sup> oraz 1,34/1 m<sup>2</sup>. Podobnie jak w przypadku deficytów ilościowych oraz jakościowych omawiany wskaźnik skorelowany jest z czynnikiem lokalizacyjnym. Średnie stawki w Polsce w 2014 r. wyniosły od 2,5 do 7,5 zł/1 m<sup>2</sup><sup>16</sup>.

W obszarze udzielonych kredytów mieszkaniowych obserwujemy spadek ilościowy (-1,61%) oraz wzrost wartościowy (+0,45%) udzielonych pożyczek w porównaniu do lat poprzednich. Łącznie banki udzieliły 178 409 nowych kredytów mieszkaniowych (o wartości 39,496 mld zł),

---

<sup>15</sup> Związek Banków Polskich, *Raport AMRON-SARFiN. Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, 4/2016, luty 2017, wersja skrócona, s. 17–23.

<sup>16</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r., *op. cit.*

a wartość zadłużenia pod koniec 2016 r. z tytułu kredytów mieszkaniowych wzrosła o 7,473 mld zł w stosunku do 2015 r.<sup>17</sup>

### 2.3. Struktura własności: wybieranie kupna mieszkania zamiast wynajmu

Istotną rolę w analizie rynku mieszkaniowego w Polsce odgrywa ustalenie struktury własnościowej na rynku nieruchomości. W tym zakresie wyraźnie różni się od państw Europy Zachodniej. W Polsce zdecydowanie dominuje własność prywatna i spółdzielcza. Według danych z 2011 r. mieszkania na wynajem stanowiły jedynie 18,6% zamieszkałych mieszkań, z czego 5,4% stanowił najem komercyjny, a 13,2% społeczny (w ramach niego dominował najem udzielany przez samorządy)<sup>18</sup>.

Tabela 3

#### Struktura własności mieszkań w Polsce na podstawie NSP 2011 (mieszkania zamieszkałe)

|  | tys. szt.       | % zasobów    | % zasobów o ustalonej własności |
|--|-----------------|--------------|---------------------------------|
| <b>Mieszkania własnościowe i spółdzielcze, w tym</b>   | <b>9 669,7</b>  | <b>77,2%</b> | <b>81,1%</b>                    |
| Mieszkania osób fizycznych   | 7 449,3         | 59,5%        | 62,4%                           |
| Mieszkania spółdzielcze własnościowe   | 1 856,5         | 14,8%        | 15,6%                           |
| Mieszkania spółdzielcze lokatorskie  | 363,9           | 2,9%         | 3,1%                            |
| <b>Mieszkania wynajmowane na rynku (należące do osób fizycznych lub osób posiadających spółdzielcze prawo do lokalu)</b> | <b>643,1</b>    | <b>5,1%</b>  | <b>5,4%</b>                     |
| <b>Mieszkania wynajmowane poza rynkiem (społeczny zasób mieszkań czynszowych), w tym:</b>                                | <b>1 573,3</b>  | <b>12,6%</b> | <b>13,2%</b>                    |
| Mieszkania gminne  | 1 089,4         | 8,7%         | 9,1%                            |
| Mieszkania Skarbu Państwa  | 195,9           | 1,6%         | 1,6%                            |
| Mieszkania zakładów pracy  | 203,7           | 1,6%         | 1,7%                            |
| Mieszkania towarzystw budownictwa społecznego  | 84,3            | 0,7%         | 0,7%                            |
| Mieszkania pozostałych podmiotów   | 43,3            | 0,3%         | 0,4%                            |
| Mieszkania o ustalonej własności   | 11 929,4        | 95,2%        | 100%                            |
| Mieszkania o nieustalonej własności  | 596,0           | 4,8%         | -                               |
| <b>Ogółem</b>  | <b>12 525,4</b> | <b>100%</b>  | <b>-</b>                        |

Źródło: Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, s. 13.

Wśród mieszkań własnościowych zdecydowanie przeważają właściciele mieszkań i domów jednorodzinnych. Dominują one zwłaszcza w obszarach wiejskich i podmiejskich. Dodatkowo obejmują również budynki wielorodzinne wybudowane przez państwo przed transformacją ustrojową oraz te stawiane przez deweloperów od połowy lat dziewięćdziesiątych. Mieszkania te służą głównie ich właścicielom lub najbliższym członkom rodziny. Są również udostępniane nieznanym na zasadach najmu komercyjnego, co zdecydowanie ogranicza ich dostępność.

<sup>17</sup> Związek Banków Polskich, *Raport AMRON-SARFiN...*, op. cit., s. 6-8.

<sup>18</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r., op. cit.

W polskim społeczeństwie mocno dominuje przekonanie o konieczności posiadania własnego mieszkania. Być może związane jest to z dziedzictwem po okresie komunizmu, kiedy to wynajem mieszkań był praktycznie niemożliwy lub traktowany jako swego rodzaju etap przejściowy. Na problem ten nakłada się kwestia małej dostępności mieszkań komunalnych lub wynajmowanych na warunkach preferencyjnych, tak aby były w zasięgu osób niemogących pozwolić sobie na najem komercyjny. Zdecydowanie odróżnia to Polskę od krajów zachodnioeuropejskich, w których mieszkania na wynajem stanowią istotną część rynku nieruchomości. Modelowym przykładem takiego rynku są Niemcy, gdzie mieszkania na wynajem to aż 55% wszystkich zasobów lokalowych<sup>19</sup>.

Zasób mieszkań na wynajem w Polsce porównywalny jest do tego, który posiadają kraje przechodzące transformację ustrojową na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Wydaje się, że poprawa warunków mieszkaniowych w Polsce nie jest możliwa bez zwiększenia dostępności mieszkań przeznaczonych na wynajem.

### 3. Programy mieszkaniowe

#### 3.1. Programy mieszkaniowe w Polsce

Kompleksowa polityka mieszkaniowa ma swoje początki w okresie transformacji ustrojowej. W 1992 r. został przyjęty dokument zatytułowany „Nowy ład mieszkaniowy”, na bazie którego uchwalono ustawy dotyczące m.in. zasad przekształceń własnościowych mieszkań czy tworzenia towarzystw budownictwa społecznego (TBS)<sup>20</sup>.

Dr Irena Herbst w ekspertyzie przygotowanej dla Kancelarii Prezydenta RP wskazała na cztery główne etapy reform polityki mieszkaniowej po 1989 r.:

- 1) 1990–1995;
- 2) 1996–2000;
- 3) 2001–2007;
- 4) 2008–obecnie<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> M. Cesarski, *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2011, nr 15, s. 31–32.

<sup>21</sup> I. Herbst, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prodrożynnej*, Warszawa 2013, s. 6–16.

Charakterystyczną cechą programów mieszkaniowych po 2008 r. (tj. „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla młodych”) była próba zwiększenia dostępu do mieszkań własnościowych poprzez wzmocnienie zdolności kredytowej adresatów<sup>22</sup>.

### 3.1.1. Program „Rodzina na swoim”

Wspomnianym wcześniej rządowym projektem wspierającym rozwój mieszkalnictwa w Polsce był program „Rodzina na swoim”. Funkcjonował on w latach 2006–2012 na podstawie Ustawy z 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania<sup>23</sup>.

Celem programu było udzielanie dopłat do oprocentowanych kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkaniowego, budowę lub zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. W czasie funkcjonowania programu „Rodzina na swoim” zostało udzielonych 192 360 kredytów, z czego znaczna większość została przeznaczona na zakup mieszkań na rynku wtórnym<sup>24</sup>.

Dopłaty z programu „Rodzina na swoim” były stosowane na podstawie kredytu preferencyjnego udzielonego w ramach umowy zawartej z instytucją ustawowo upoważnioną. Zgodnie z ustawą udział w programie możliwy był dla małżonków lub osób samotnie wychowujących przynajmniej jedno dziecko: małoletnie lub takie, na które pobierany jest zasiłek pielęgnacyjny, albo które do ukończenia przez nie 25. roku życia uczyło się w szkole (rozumianej także jako zakład kształcenia nauczycieli, kolegium pracowników służb społecznych lub szkoła wyższa)<sup>25</sup>. Od 31 sierpnia 2011 r. możliwy był także udział osoby niepozostającej w związku małżeńskim i niewychowującej dzieci.

Z programu zostały wyłączone osoby, które były stroną innej umowy kredytu preferencyjnego. Ponadto kredytobiorca nie mógł być właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego albo lokalu mieszkalnego, osobą, której przysługuje w całości bądź w części spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, albo osobą, której przysługuje spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego. Co więcej, z programu zostały wyłączone

<sup>22</sup> *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki społecznej*, op. cit., s. 24.

<sup>23</sup> Ustawa z 8 września 2006 roku o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2006, nr 183, poz. 1354).

<sup>24</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego, *Dane liczbowe programu „Rodzina na swoim”*, [www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby\\_fizyczne/rodzina\\_na\\_swoim/Dane\\_liczbowe\\_do\\_31\\_grudnia\\_2013.pdf](http://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/rodzina_na_swoim/Dane_liczbowe_do_31_grudnia_2013.pdf) (dostęp: 20.04.2017 r.).

<sup>25</sup> Art. 3 Ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

osoby, które w dniu zawarcia umowy kredytu były najemcą lokalu mieszkalnego<sup>26</sup>.

Udział w programie „Rodzina na swoim” dotyczył lokali mieszkalnych, których powierzchnia użytkowa nie przekraczała 75 m<sup>2</sup> oraz 140 m<sup>2</sup> dla domów jednorodzinnych. W przypadku osoby niepozostającej w związku małżeńskim i niewychowującej dzieci powierzchnia użytkowa takiego lokalu nie mogła przekraczać 50 m<sup>2</sup>. Nieruchomości będące przedmiotem umowy kredytowej musiały znajdować się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Innym kryterium dopłat w ramach programu była cena zakupu lokalu lub wkładu budowlanego (ewentualnie kosztów adaptacji budynku lub lokalu), która nie mogła przekraczać kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni użytkowej nieruchomości i średniej wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych<sup>27</sup>.

### 3.1.2. Program „Mieszkanie dla młodych”

Następcą programu „Rodzina na swoim” jest „Mieszkanie dla młodych”, który funkcjonuje od 2014 r. na podstawie Ustawy z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi<sup>28</sup>. Na jego realizację do 2018 r. przeznaczonych zostało 3,6 mld zł, wyłączając wydatki budżetowe w formie zwrotów części poniesionych wydatków na zakup materiałów budowlanych. Dofinansowanie w ramach programu „Mieszkanie dla młodych” jest ograniczone do określonej wysokości, której nie wolno przekroczyć w danym roku. Zgodnie z założeniami ustawy na dofinansowanie w ramach programu w 2017 r. zostało przeznaczonych 746 mln zł<sup>29</sup>.

Zgodnie z założeniami programu o dofinansowanie wkładu własnego mogły ubiegać się osoby, które w dniu złożenia wniosku nie ukończyły 35. roku życia, przy czym w przypadku małżeństw decyduje wiek młodszego małżonka, natomiast limit wieku nabywcy nie dotyczy rodzin z minimum trójką potomstwa. Ponadto wnioskujący w dniu nabycia mieszkania nie mógł być właścicielem lub współwłaścicielem budynku lub lokalu miesz-

---

<sup>26</sup> [www.bgk.pl/osoby-fizyczne/program-rodzina-na-swoim/](http://www.bgk.pl/osoby-fizyczne/program-rodzina-na-swoim/) (dostęp: 20.04.2017 r.).

<sup>27</sup> Art. 5 Ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.

<sup>28</sup> Ustawa z 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013, poz. 1304).

<sup>29</sup> W komunikacie z 31.01.2017 r. BGK wstrzymał przyjmowanie wniosków nabywców o dofinansowanie wkładu własnego, ponieważ osiągnięto równowartość 95% kwoty zaplanowanej na wypłaty w ustawie budżetowej na rok 2017; [www.bgk.pl/bip/wstrzymanie-przyjmowania-wnioskow-mdm-2017-r-95-454/](http://www.bgk.pl/bip/wstrzymanie-przyjmowania-wnioskow-mdm-2017-r-95-454/) (dostęp: 20.04.2017 r.).



kalnego. Podobnie z programu zostały wyłączone osoby, którym przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Kolejnym kryterium ustawowym uprawniającym do skorzystania z dopłaty jest zakup na rynku pierwotnym lub wtórnym lokalu mieszkalnego do 75 m<sup>2</sup> (85 m<sup>2</sup> w przypadku gdy nabywca wychowuje minimum trójkę dzieci) lub domu jednorodzinnego do 100 m<sup>2</sup> (w przypadku nabywcy z co najmniej trójką dzieci 110 m<sup>2</sup>). Warto mieć na uwadze, że kredyt zaciągany jest w złotym na kwotę co najmniej 50% wartości ceny mieszkania i na okres co najmniej 15 lat. O maksymalnej wartości ceny mieszkania decyduje Bank Gospodarstwa Krajowego - poprzez kwartalne komunikaty o wysokości średnich wskaźników przeliczeniowych przyjętych dla ustalenia maksymalnej ceny nabycia mieszkania i kwoty dofinansowania wkładu własnego<sup>30</sup>.

W okresie 5 lat od zawarcia umowy ustanowienia lub przeniesienia własności kredytowanego mieszkania nabywca nie może dokonać zbycia prawa własności lub współwłasności tego mieszkania, wynająć lub użyzyć mieszkania innej osobie albo dokonać zmiany sposobu użytkowania tego mieszkania w sposób uniemożliwiający zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych. Takie nabycie powoduje obowiązek zwrotu części uzyskanej kwoty wsparcia. Podobnie w przypadku nabycia przez wnioskodawcę prawa własności lub współwłasności innego lokalu mieszkalnego (w tym budynku mieszkalnego albo spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego) w całości lub w części zobowiązany jest on do zwrotu otrzymanego dofinansowania. Jednak od tej przesłanki wyłączone zostało nabycie tych praw w drodze spadku. Po nowelizacji ustawy w 2015 r. katalog zwrotu dofinansowania został rozszerzony o sytuacje, w których nabywca spłaci całość kredytu bądź jego część przewyższającą wysokość udzielonego dofinansowania wkładu własnego w ciągu 5 lat od nabycia mieszkania lub dokona spłaty przed dniem nabycia mieszkania całości kredytu bądź spłaty przewyższającej 50% ceny zakupu mieszkania lub wkładu budowlanego<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Aktualny komunikat BGK z II kwartału 2017 r.: [www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby\\_fizyczne/MDM/wskazniki\\_i\\_limity\\_MdM\\_2\\_Q\\_2017\\_3.04.2017.pdf](http://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Osoby_fizyczne/MDM/wskazniki_i_limity_MdM_2_Q_2017_3.04.2017.pdf) (dostęp: 20.04.2017 r.).

<sup>31</sup> Art. 14 Ustawy o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi.

## 4. Podstawowe założenia Narodowego Programu Mieszkaniowego ze szczególnym uwzględnieniem pakietu Mieszkanie Plus

27 września 2016 r. Rada Ministrów podjęła Uchwałę nr 115/2016 w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego<sup>32</sup>. Zgodnie z §2 uchwały realizację Programu koordynuje minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Obecnie oznacza to, że Program znajduje się w zakresie kompetencji Ministra Infrastruktury i Budownictwa<sup>33</sup> oraz Ministra Rozwoju i Finansów<sup>34</sup>.

### 4.1. Cele, działania, mierniki

NPM formułuje trzy zasadnicze cele, z którymi sprzężone są planowane do przeprowadzenia działania oraz mierniki umożliwiające ocenę stopnia realizacji tych zamierzeń.

| Cel   | Planowane działania   | Miernik (do 2030 r.)  |
|---|---|---|
| 1. Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających obecnie nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych <sup>35</sup> .                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>zwiększenie liczby mieszkań o niewysokim czynszu;</li> <li>zmniejszenie kosztów budowy mieszkań;</li> <li>promocja oszczędzania na cele mieszkaniowe</li> </ul>  | Wzrost liczby mieszkań przypadających na 1000 osób z 363 do 435.        |
| 2. Zwiększenie możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową <sup>36</sup> . | <ul style="list-style-type: none"> <li>poprawa zdolności gmin do zapewniania mieszkań dla najuboższych;</li> <li>rozwój mieszkalnictwa wspomagane;</li> <li>zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w noclegowniach i schroniskach dla bezdomnych</li> </ul> | Zmniejszenie do 0 liczby osób oczekujących na najem mieszkania gminnego |

<sup>32</sup> <http://mib.gov.pl/2-NPM.htm> (dostęp: 16.05.2017 r.).

<sup>33</sup> Dz.U. 2015, poz. 1907 i 2094.

<sup>34</sup> Dz.U. 2016, poz. 1595.

<sup>35</sup> Narodowy Program Mieszkaniowy, s. 49.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

| Cel   | Planowane działania  | Miernik (do 2030 r.)  |
|---|--|---|
| 3. Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej <sup>37</sup> . | <ul style="list-style-type: none"> <li>• usprawnienie zarządzania budynkami i lokalami zasobu publicznego;</li> <li>• wspieranie inwestycji termomodernizacyjnych i remontowych;</li> <li>• zapewnienie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu</li> </ul> | Zmniejszenie z 5,3 mln do 3,3 mln liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych (zły stan techniczny budynku, brak instalacji technicznych, przeludnienie) |

## 4.2. Pakiet Mieszkanie Plus

Pakiet Mieszkanie Plus ma na celu zwiększenie dostępności mieszkań dla mniej zamożnych gospodarstw domowych. Obejmuje on w szczególności:

- ♦ zwiększenie podaży mieszkań o umiarkowanych cenach i czynszach przez bezpośrednią aktywność inwestycyjną państwa realizowaną w szczególności przy wykorzystaniu nieruchomości Skarbu Państwa, w ramach systemu wynajmu mieszkań, w tym z opcją docelowego przeniesienia prawa własności;
- ♦ uruchomienie zintegrowanego programu wsparcia społecznego budownictwa czynszowego;
- ♦ wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe.

Udostępnione do wynajmu (z opcją dochodzenia do własności) mieszkania powstaną m.in. na nieruchomościach należących do Skarbu Państwa. „Średni czynsz (bez uwzględnienia kosztów eksploatacji oraz mediów) w mieszkaniu na wynajem ma wynieść od 10 do 20 zł za mkw. W opcji najmu z docelowym wykupem mieszkania stawka czynszu ma wynieść ok. 12-24 zł za mkw.”<sup>38</sup>.

W zakresie budownictwa czynszowego pakiet umożliwia samorządom wnioskowanie o dofinansowanie 35-55% kosztów budowy mieszkań komunalnych i chronionych oraz schronisk i noclegowni dla bezdomnych. Również spółdzielnie budżetowe, towarzystwa budownictwa czynszowego

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 50.

<sup>38</sup> J. Łaszek, H. Augustyniak i in., *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w III kwartale 2016 r.*, [www.nbp.pl/publikacje/rynek\\_nieruchomosci/ceny\\_mieszkan\\_12\\_2016.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_12_2016.pdf) (dostęp: 19.05.2017 r.).

oraz inne podmioty (w tym deweloperzy) będą mogły uzyskać wsparcie budżetowe na budowę społecznych mieszkań czynszowych.

Instrumentem służącym systematycznemu oszczędzaniu na cele mieszkaniowe mają być indywidualne konta mieszkaniowe (IKM). Oszczędności gromadzone na koncie będą zwolnione od podatku dochodowego od zysków kapitałowych, a niektóre cele mieszkaniowe będą wspierane przez wypłacanie premii z budżetu państwa. W NPM na premie te w latach 2021–2025 zaplanowane zostało 4,4 mld zł<sup>39</sup>.

### 4.3. Finansowanie

Poniżej znajduje się opis zaplanowanych wydatków z budżetu państwa w latach 2017–2025 na realizację całościowej polityki mieszkaniowej.

Tabela 4

#### Projekcja wydatków budżetu państwa na realizację programów mieszkaniowych

*Projekcja wydatków budżetu państwa na realizację programów mieszkaniowych (mln zł).*

|   | 2017   | 2018   | 2019                          | 2020   | 2017-2020 | 2021-2025 |
|---|--------|--------|-------------------------------|--------|-----------|-----------|
| <b>Podstawowe instrumenty wydatkowe przewidziane w NPM</b>  |        |        |                               |        |           |           |
| Wsparcie systematycznego oszczędzania na cele mieszkaniowe*   | -      | -      | 200                           | 400    | 600       | 4 400     |
| Społeczne budownictwo czynszowe – zapewnienie środków pokrywających część kosztów inwestycji w ramach skali finansowania ustalonej na poziomie adekwatnym do prognozowanej skali deficytu | 150    | -      | łącznie do kwoty 6 000 mln zł |        |           |           |
| Program termomodernizacji i remontów  | 66     | 240    | 250                           | 250    | 806       | 1 250     |
| <b>Kontynuacja dotychczasowych programów wsparcia</b>   |        |        |                               |        |           |           |
| Program dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych przez BGK inwestorom budownictwa społecznego  | 7      | 13     | 18                            | 346    | 384       | 366       |
| Pomoc dla dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych  | 1      | 5      | 5                             | 5      | 16        | 25        |
| <b>Zapewnienie środków w celu realizacji zobowiązań budżetowych związanych z wygaszającymi programami wsparcia</b>  |        |        |                               |        |           |           |
| Program „Rodzina na swoim”  | 319    | 371    | 305                           | 186    | 1 181     | 1         |
| Program „Mieszkanie dla młodych”  | 746    | 762    | 15                            | 12     | 1 535     | 12        |
| Premie gwarancyjne  | 250    | 325    | 345                           | 365    | 1 285     | 1 930     |
| Stare kredyty spółdzielcze  | 35     | 455    | 31                            | 15     | 536       | 55        |
| <b>Preferencje podatkowe w mieszkalnictwie – kontynuacja aktualnych rozwiązań</b>   |        |        |                               |        |           |           |
| Ulga w podatku VAT  | 11 320 | 11 320 | 11 320                        | 11 320 | 45 280    | 56 600    |

Źródło: Szacunki MiiB

Źródło: Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, s. 85.

Tabela przedstawia kompleksowe zestawienie kosztów sfinansowania programu wsparcia mieszkalnictwa w najbliższych latach. Warto zwrócić uwagę, że na realizację celów polityki mieszkaniowej wpłynie również program Rodzina 500+. Rodziny mogą wykorzystać dodatkowe środki finansowe na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, poprawę wa-

<sup>39</sup> Narodowy Program Mieszkaniowy, s. 85.

runków lokalowych lub na zwiększenie oszczędności (np. na cele mieszkaniowe). Tym samym środki budżetowe przeznaczone na realizację programu Rodzina 500+ częściowo będą pośrednio przyczyniać się do realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego<sup>40</sup>.

Program Mieszkanie Plus ma funkcjonować na zasadach rynkowych. Umożliwić ma to np. specjalny fundusz inwestycyjny. Projekty realizowane w ramach Mieszkania Plus będą finansowane z funduszu inwestycyjnego Banku Gospodarstwa Krajowego, zarządzanego przez spółkę BGK Nieruchomości.

Głównym filarem programu jest Narodowy Fundusz Mieszkaniowy, który będzie odpowiedzialny za rozporządzanie gruntami przekazanymi od Skarbu Państwa. Program Mieszkanie Plus jest otwarty, dlatego będzie możliwość budowy mieszkań na gruntach prywatnych.

Dodatkowo niektóre cele mieszkaniowe mogą być realizowane ze środków finansowych Unii Europejskiej. W latach 2014–2020 przeznaczono na to ok. 720 mln euro. Podkreśla się, że na niektórych obszarach ze środków unijnych może być finansowana budowa infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu<sup>41</sup>.

#### 4.4. Narodowy Fundusz Mieszkaniowy

Według założeń Narodowego Programu Mieszkaniowego zwiększenie podaży mieszkań w ramach programu Mieszkanie Plus ma odbyć się na zasadzie interwencji publicznej. Jest to przejaw zmiany paradygmatu prowadzenia polityki makroekonomicznej, postępującej po globalnym kryzysie finansowym, który rozpoczął się w 2008 r., i polegającej na akceptacji większej roli państwa w gospodarce<sup>42</sup>. Szczegółowy projekt tej interwencji publicznej jest obecnie procedowany w postaci projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego<sup>43</sup>. Przedstawiony w projekcie model interwencji publicznej można nazwać hybrydowym: z jednej strony zakłada on działalność gospodarczą nowej państwowej osoby prawnej – Narodowego Funduszu Mieszkaniowego – a z drugiej strony wykorzystuje *outsourcing* i liczy na udział prywatnych inwestorów.

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 85.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Por. R. Skidelsky, *Keynes. Powrót mistrza*, Warszawa 2012, s. 208n.

<sup>43</sup> Por. Rządowe Centrum Legislacyjne, *Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12293159/katalog/12399215#12399215> (dostęp: 27.06.2017 r.).

Fundusz pełniący funkcję „banku ziemi” będzie państwową osobą prawną kwalifikowaną jako jednostka sektora finansów publicznych, w rozumieniu art. 9 pkt 14 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>44</sup> (por. art. 3 ust. 1 projektu ustawy). Jest to konsekwencją kilku rozwiązań w projekcie. Na pierwszym etapie działalności źródłem finansowania Funduszu będzie wyłącznie dotacja z budżetu państwa. Fundusz będzie też organizacyjnie ściśle powiązany ze Skarbem Państwa: członkami rady nadzorczej będą przedstawiciele ministerstw powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, w którego kompetencjach leży również nadzór nad funduszem (art. 7 i 24 projektu ustawy).

NFM otrzyma nieruchomości od Skarbu Państwa, które staną się podstawą tzw. Zasobu. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zamierza przenieść do Funduszu nieruchomości warte według wstępnych szacunków 9,5 mld zł. Obecnie nieruchomościami gospodarują starostowie, prezydenci miast na prawach powiatu, Agencja Nieruchomości Rolnych i Agencja Mienia Wojskowego. Nieruchomości te mają stanowić – jak określa to OSR do projektu ustawy – pierwotny „potencjał Funduszu”. Według założeń projektu ustawy cechy tych gruntów mają sprawiać, że Fundusz będzie mógł je potencjalnie sprzedać po przeciętnej cenie rynkowej. Obrót Zasobem będzie podstawowym uprawnieniem Funduszu. W wielu wypadkach sprzedaż po przeciętnej cenie rynkowej będzie wymagała podniesienia wartości gruntów poprzez ich techniczne uzbrojenie i inicjowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Fundusz będzie miał również te kompetencje. W rezultacie wartość niektórych gruntów może wzrosnąć nawet o 30-50 proc., tym samym zwiększając potencjał finansowy NFM. Na późniejszym etapie funkcjonowania NFM ma pozyskiwać środki na swoją działalność właśnie z przychodów płynących z obrotu ziemią<sup>45</sup>.

W okresie powstawania NFM będzie potrzebować dotacji na rozpoczęcie działalności. Według projektu ustawy źródłem finansowania Funduszu na pierwszym etapie działalności mają być wyłącznie dotacje z budżetu państwa. Fundusz ma otrzymać ich tyle, aby mógł później sam pokrywać koszty swojej działalności głównie dzięki obrotowi nieruchomościami z Zasobu. Będą to środki tylko na cele organizacyjne, lecz także na

<sup>44</sup> Por. Uwagi BGK Nieruchomości do projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12293159/katalog/12399215#12399215>, s. 1-2 (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>45</sup> Por. Rządowe Centrum Legislacyjne, Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego, s. 5-6, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12293159/katalog/12399215#12399215> (dostęp: 27.06.2017 r.).

inwestycje, np. w uzbrojenie gruntów przeniesionych do Zasobu<sup>46</sup>. W ustawie budżetowej na rok 2017 zarezerwowano 200 mln zł na działanie NFM<sup>47</sup>. Projekt ustawy nie przewiduje tego, aby dotacje z budżetu państwa mogły być wsparte przez inwestorów z rynku finansowego.

Z punktu widzenia celów NPM i projektu ustawy o NFM najważniejszą operacją na Zasobie będzie organizowanie przez Fundusz przetargów, w wyniku których nieruchomości będą nabywane przez inwestorów pod budowę mieszkań przeznaczonych na niedrogi wynajem<sup>48</sup>. Na tym etapie działalność Funduszu będzie więc polegała na rozszerzeniu rynku mieszkań pod wynajem dzięki utworzeniu jego segmentu, w którym oferowane będą mieszkania o niskim czynszu. Działalność ta będzie prowadzona za pośrednictwem podmiotów sektora prywatnego (operatorów, którzy wygrają przetargi). Jest to więc działanie wykorzystujące *outsourcing* do tego, aby zrealizować cele administracji świadczącej.

#### 4.5. Program pilotażowy

Mimo że pakiet Mieszkanie Plus nie wystartował jeszcze w formie interwencji publicznej, to obecnie BGK Nieruchomości prowadzi działania pilotażowe. Operator do czerwca 2017 r. sprawdził możliwość realizacji programu Mieszkanie Plus w 320 gminach, zawarł wstępne porozumienia w 70 przypadkach, podpisał 8 umów oraz rozpoczął 2 inwestycje. Łączna ilość pozyskanych gruntów od jednostek samorządu terytorialnego to 200 ha, co jest obszarem pozwalającym na budowę 20 tys. mieszkań. Obecnie w budowie jest 500 mieszkań. Zgodnie z planami operatora do grudnia 2017 r. liczba wstępnych porozumień ma wynosić 90, sfinalizowanych - 40, liczba mieszkań w budowie zaś - 10 tys.<sup>49</sup> Należy zauważyć, że operator prowadzi swoje działania nie na zasadzie interwencji publicznej, jak przewidziano w NPM, ale jako jeden z podmiotów rynkowych. BGK Nieruchomości w obecnej chwili działa na zasadzie dewelopera: inwestuje swój kapitał i ponosi ryzyko inwestycyjne<sup>50</sup>.

<sup>46</sup> Por. *ibidem* oraz art. 56 Projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym...

<sup>47</sup> Por. Uzasadnienie, (w:) Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym..., s. 3.

<sup>48</sup> Por. *ibidem*, s. 2.

<sup>49</sup> Por. „Mieszkanie Plus. Regionalna konferencja grupy BGK dla JST - Toruń, czerwiec 2017”, slajd 4, materiał niepublikowany.

<sup>50</sup> „BGK Nieruchomości S.A. jest spółką zależną Banku Gospodarstwa Krajowego, którego zadaniem jest wspieranie rozwoju gospodarczego kraju i podnoszenie jakości życia Polaków. BGK Nieruchomości S.A. wzmacnia potencjał ogólnopolskiego rynku mieszkaniowego poprzez realizację inwestycji o istotnym znaczeniu dla lokalnych społeczności. Naszą misją jest zwiększenie dostępności mieszkań na wynajem, także dla słabiej uposażonych rodzin. Działamy na zasadach komercyjnych, bez angażowania pieniędzy podatników”, <https://bgkn.pl/> (dostęp: 3.07.2017 r.).

Wnioski płynące z programu pilotażowego, mimo że przeprowadzony jest na innych zasadach niż te, które zakłada projekt ustawy o NFM, posłużą nam również do analizy ryzyk w niektórych obszarach NPM.

## 5. Analiza ryzyk

Analiza została przeprowadzona w oparciu o trzy rodzaje ryzyk: finansowe i ekonomiczne, prawne oraz społeczne. Poniższa tabela prezentuje ich zestawienie, a omówione będą w dalszej części rozdziału.

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Ryzyka finansowe i ekonomiczne</b></p> | <p><b>Ryzyka finansowe związane z polityką fiskalną</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• przeszacowana wartość gruntów przekazanych do Zasobu;</li> <li>• niedoszacowanie kosztów potrzebnych do realizacji celów NPM;</li> <li>• zbyt niskie środki budżetowe zarezerwowane dla NFM;</li> <li>• zbyt niskie możliwości NFM do emitowania obligacji i zaciągania długu;</li> <li>• niegospodarność NFM wynikająca z miękkiego ograniczenia budżetowego:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• nieskuteczny nadzór ministerialny,</li> <li>• nierentowność inwestycji (mierzona kosztami alternatywnymi),</li> <li>• pokusa nadużycia (celowa niegospodarność w celu zdobycia dotacji);</li> </ul> </li> <li>• generowanie deficytu budżetowego i długu publicznego.</li> </ul> <p><b>Ryzyka finansowe po stronie Funduszu i operatorów</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nierentowność inwestycji dla deweloperów;</li> <li>• odrzucanie atrakcyjnych społecznie inwestycji z powodów finansowych;</li> <li>• zbyt niska dywersyfikacja regionalna mieszkań wynikająca z powodów finansowych;</li> <li>• niepowodzenia NFM w procedurach przetargowych przy zakupie działek od spółek Skarbu Państwa;</li> <li>• zapewnienie ciągłości wpłat na czynsz przez lokatorów.</li> </ul> <p><b>Ryzyka ekonomiczne modelu rynkowego</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wywołanie kryzysu na rynku nieruchomości - bańka inwestycyjna;</li> <li>• zagrożenie dla stabilności makroekonomicznej państwa;</li> <li>• presja polityczna na pokrycie prywatnych strat ze środków publicznych;</li> <li>• REIT jako rozwiązanie o charakterze procyklicznym.</li> </ul> |
| <p><b>Ryzyka prawne</b></p>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• nieprecyzyjne przepisy dot. przetargów;</li> <li>• ryzyko uprzywilejowania inwestorów państwowych;</li> <li>• brak przepisów przejściowych dotyczących zbywania nieruchomości Skarbu Państwa;</li> <li>• dojście do własności lokali;</li> <li>• egzekwowanie wierzytelności od najemców.</li> </ul>  |



|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Ryzyka społeczne</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• zasady kolejowania;</li> <li>• brak wpływu samorządów na ustalanie kryteriów przydziału;</li> <li>• dobór miejsca inwestycji;</li> <li>• rozmińnianie się z potrzebami grupy docelowej, brak szerokiej oferty miejsc pracy w okolicy inwestycji;</li> <li>• zawężenie grupy docelowej.</li> </ul> |
|-------------------------|--|

## 5.1. Ryzyka finansowe i ekonomiczne

### 5.1.1. Ryzyka związane z polityką fiskalną

Zaprojektowane w ustawie o NFM narzędzia polityki publicznej generują trzy podstawowe ryzyka finansowe, które rzutują na możliwość implementacji programu na skalę pozwalającą zrealizować jeden z głównych celów NPM – wypełnić lukę podażową mieszkań na wynajem o niskim czynszu.

Pierwsze ryzyko finansowe dotyczy wartości aktywów przenoszonych do Zasobu. Rynkowa wartość gruntów może być przeszacowana i wynosić mniej niż 9,5 mld zł. Niższa wycena tych gruntów wpłynie bezpośrednio na potencjał finansowy Funduszu. Wiązać się to będzie z potrzebą większego dotowania Funduszu na pierwszym etapie działalności, kiedy nie będzie mógł jeszcze pokrywać inwestycji w Zasób z własnych dochodów. Ryzyko przeszacowania jest prawdopodobne, jeśli weźmiemy pod uwagę, że autorzy projektu przyznają, że przed szczegółową inwentaryzacją nie znają wartości aktywów<sup>51</sup>. Z drugiej strony niedoszacowana może okazać się skala potrzeb finansowych potrzebnych do realizacji celów NPM. Nawet przy założeniu, że po inwestycjach w Zasób i operacjach rynkowych na nieruchomościach wartość nieruchomości Funduszu będzie wzrastać, jego początkowe aktywa w postaci gruntów mogą okazać się zbyt małe. Szczególny sceptycyzm wyrażał ekspert rynku nieruchomości, z którym rozmawialiśmy w trakcie prac nad niniejszą analizą<sup>52</sup>. Jego zdaniem środki potrzebne do realizacji celów NPM mogą być wielokrotnie wyższe niż zakładane przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. BGK Nieruchomości szacuje sumę potrzebną do realizacji celu NPM na setki miliardów złotych. Jeśli ta ocena jest poprawna, Fundusz rozpoczynający swoją działalność z aktywami wartymi 9,5 mld zł ma niewielkie szanse na realizację celów NPM.

<sup>51</sup> Por. Rządowe Centrum Legislacyjne, *Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym...*, *op. cit.*, s. 5-6.

<sup>52</sup> Na prośbę eksperta jego dane personalne nie są ujawnione.

Drugie ryzyko finansowe wiąże się z polityką fiskalną państwa. Powstaje pytanie, czy w budżecie państwa zostaną zarezerwowane wystarczające środki na uruchomienie działalności Funduszu. Obecnie jest to 200 mln zł. Pojawia się wątpliwość, czy kolejne transze środków o podobnej wielkości wystarczą na zrealizowanie celów Funduszu. Prawdopodobnie uruchomienie jego działalności wymaga znacznie wyższych nakładów. Biorąc jednak pod uwagę, że państwo polskie rokrocznie uzyskuje deficyt budżetowy wysokości ok. 3 proc. PKB<sup>53</sup>, czyli sięgający górnej granicy unijnych reguł konwergencji, znalezienie środków na dotacje dla Funduszu nie jest pewne. Ryzyko to jest uprawdopodobniane również przez priorytety Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, kluczowego dokumentu strategicznego rządu, stawiającego za cel zmniejszenie deficytu budżetowego<sup>54</sup>. Należy dodać, że mimo procedowania projektu ustawy o NFM brakuje w OSR informacji o wysokości planowanych dotacji<sup>55</sup>.

Trzecie ryzyko finansowe również wiąże się z polityką fiskalną. Ponieważ Fundusz będzie jednostką sektora finansów publicznych, jego dług będzie zaliczany do długu publicznego. Ograniczy to możliwości Funduszu emitowania obligacji i zaciągania długu, co spowolni tempo inwestycji. Działalność Funduszu może permanentnie napotykać barierę w postaci tzw. kosztów utraconych możliwości. Sytuacja taka stwarza ryzyko niezrealizowania celów polityki mieszkaniowej NPM w przyjętej perspektywie czasowej.

Zakwalifikowanie Funduszu jako jednostki sektora finansów publicznych generuje ponadto ryzyko niegospodarności. Fundusz będzie mógł liczyć na to, że będzie dysponował tzw. miękkim ograniczeniem budżetowym. Choć w założeniach NFM na późniejszym etapie nie ma otrzymywać dotacji z budżetu państwa, to faktyczny rozwój wydarzeń będzie uzależniony od tego, czy priorytetowo zostanie potraktowana dyscyplina budżetowa w realizacji flagowego projektu rządu, którym jest Mieszkanie Plus. Priorytety zostaną ustalone w trakcie nieformalnych negocjacji między członkami rządu. Zastosowanie nadzoru ministerialnego nad NFM może okazać się niewystarczające, jeśli weźmiemy pod uwagę, że Minister Infrastruktury i Budownictwa jest bezpośrednio zainteresowany powodzeniem

<sup>53</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Polska 1989–2014*, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portal-informacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/13/1/13/oz\\_polska\\_1989-2014.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portal-informacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/13/1/13/oz_polska_1989-2014.pdf), s. 59 (dostęp: 3.07.2017); por. także: J. Baran, J. Sawulski, *Z dala od równowagi - ewolucja finansów publicznych w Polsce w latach 2004–2014*, [http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/03/IBS-Policy\\_Paper\\_03\\_2016\\_pl.pdf](http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/03/IBS-Policy_Paper_03_2016_pl.pdf), s. 18 (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>54</sup> *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, [www.mr.gov.pl/media/34300/SOR\\_2017\\_maly\\_internet\\_14072017\\_wstepPMM.pdf](http://www.mr.gov.pl/media/34300/SOR_2017_maly_internet_14072017_wstepPMM.pdf), s. 245 (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>55</sup> Por. *Uzasadnienie*, (w:) *Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym...*, op. cit., s. 3.

programu. Miękkie ograniczenie budżetowe grozi nie tylko długiem, lecz także nierentownymi inwestycjami Funduszu. Niegospodarność dotyczyć może zwłaszcza tzw. kosztów alternatywnych – trudno jest bowiem udowodnić, że skądinąd rentowna inwestycja jest suboptymalna z ekonomicznego punktu widzenia. Ryzyko niegospodarności pogłębia to, że pewnego rodzaju usprawiedliwieniem mogą okazać się społeczne cele programu. W skrajnym przypadku może wystąpić ryzyko zwane pokusą nadużycia (*moral hazard*), które polegałoby na tym, że Fundusz podejmowałby nieracjonalne ekonomicznie decyzje, aby zdobyć dotację z budżetu. Należy zaznaczyć, że niezależnie od struktury własności (prywatnej, społecznej, gminnej czy państwowej) najskuteczniejszymi środkami zwalczania niegospodarności są twarde ograniczenie budżetowe i ekspozycja na presję rynkową<sup>56</sup>. W tym przypadku nie będą one miały zastosowania.

### 5.1.2. Ryzyka ekonomiczne generowane przez model rynkowy

W trakcie konsultacji publicznych projektu ustawy o NFM jej przepisy szczególnie krytycznie zaopiniował BGK Nieruchomości. Główne uwagi dotyczyły statusu Funduszu jako jednostki finansów publicznych i źródła jego finansowania. Z rozmów z ekspertem rynku nieruchomości dowiedzieliśmy się, że operator programu pilotażowego preferuje alternatywny model realizacji NPM. Nie jest on wypracowany w szczegółach, mimo to wiadomo, że rola państwa sprowadzałaby się w nim do legislatora, który przede wszystkim stworzyłby warunki do inwestowania w program. Stanowisko przedstawicieli BGK Nieruchomości popiera również minister rozwoju i finansów Mateusz Morawiecki. Mówią oni jednym głosem o „impulsie rynkowym”<sup>57</sup>. Z jednej strony proponowane przez nich rozwiązania redukują ryzyka finansowe wynikające z rozwiązań przyjętych w projekcie ustawy o NFM, z drugiej strony – tworzą inne.

Omówienie alternatywnego modelu – będziemy nazywać go rynkowym – skupi się na źródłach finansowania. BGK Nieruchomości chce, by Fundusz był podmiotem rynkowym i pozyskiwał środki na swoją działalność przede wszystkim z kapitału prywatnego (choć dostrzega również konieczność wprowadzenia pewnych ograniczeń dotyczących m.in. restrukcji w działalności komercyjnej Funduszu w sektorze mieszkaniowym)<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Por. J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 235.

<sup>57</sup> Por. m.in. [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/101640,36,mr-mieszkanie-plus-ponad-1-2-tys-mieszkan-w-budowie-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/101640,36,mr-mieszkanie-plus-ponad-1-2-tys-mieszkan-w-budowie-(komunikat)) (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>58</sup> *Uwagi BGK Nieruchomości do projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe*, op. cit., s. 1-2 (dostęp:

Otwarcie NFM na napływ kapitału prywatnego pozwoliłoby uniknąć trzech ryzyk związanych z hybrydową interwencją publiczną. Po pierwsze, zmiana źródła finansowania sprawiłaby, że program nie generowałby deficytu i długu publicznego, w związku z czym jego realizacja stałaby się znacznie bardziej prawdopodobna, gdyż przynajmniej częściowo uniezależniłby się on od prac nad ustawami budżetowymi i miał większe możliwości zaciągania długu. Po drugie, rozwiązanie to niwelowałoby ryzyko niedoszacowania środków finansowych potrzebnych do realizacji celów NPM. Jeżeli to szacunki BGK Nieruchomości są trafniejsze od tych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, to pozyskanie środków z rynku finansowego wydaje się niezbędne. Górny pułap środków, które można z tego źródła zdobyć, to 800 mld zł znajdujących się obecnie na depozytach bankowych osób fizycznych, na co zwraca uwagę m.in. prezes BGK Nieruchomości Mirosław Barszcz<sup>59</sup>. Po trzecie, zniwelowane zostałyby ryzyka związane z niegospodarnością Funduszu, gdyż jego wyniki finansowe przekładałyby się na możliwość pozyskiwania prywatnego kapitału.

Z perspektywy realizacji głównego celu NPM, którym jest zapełnienie luki podażowej na rynku mieszkań pod tani wynajem, model rynkowy zmniejsza ryzyko, że założone w programie wskaźniki nie zostaną osiągnięte. W nieco innym ujęciu - model rynkowy wydaje się lepszy od hybrydowego, jeśli przyjrzeć się kosztom alternatywnym: otwarcie programu na prywatny kapitał i szersze możliwości zaciągania długu pozwoliłyby uzyskać większe środki finansowe, a w efekcie budować więcej mieszkań w krótszym czasie. Ponadto jeśli NFM działałby w warunkach twardego ograniczenia budżetowego, to prawdopodobnie środki finansowe byłyby wykorzystywane w sposób bardziej racjonalny ekonomicznie niż w przypadku modelu hybrydowego.

Z kolei ryzyka, które stwarza model rynkowy finansowania pakietu Mieszkanie Plus, można prześledzić na przykładzie tzw. REIT - *Real Estate Investment Trusts*. REIT to podmioty finansowe o charakterze spółek bądź funduszy (...) pozwalające indywidualnym (drobnym) inwestorom na zbiorowe lokowanie środków w nieruchomości. Są one jednak również dostępne dla pozostałych inwestorów, w tym dla inwestorów instytucjonalnych. Celem działania tego przedsiębiorstwa jest nabycie praw własności do różnych typów nieruchomości przynoszących dochód m.in. nieruchomości komercyjnych (...), a także nieruchomości mieszkaniowych przeznaczonych na wynajem, a następnie zarzą-

---

3.07.2017 r.).

<sup>59</sup> [http://budownictwo.wnp.pl/bgkn-reit-y-moga-spowodowac-ze-lokale-w-programie-mieszkanie-plus-beda-tansze,300461\\_1\\_0\\_0.html](http://budownictwo.wnp.pl/bgkn-reit-y-moga-spowodowac-ze-lokale-w-programie-mieszkanie-plus-beda-tansze,300461_1_0_0.html) (dostęp: 4.07.2017 r.).

dzanie nimi i czerpanie z tego zysków<sup>60</sup>. Głównym źródłem dochodów REIT są jednak czynsze z nieruchomości.

Za uczynieniem z REIT jednego z kluczowych elementów Mieszkania Plus opowiadają się zarówno przedstawiciele BGK Nieruchomości<sup>61</sup>, jak i część zewnętrznych analityków<sup>62</sup>. Postulaty te znalazły odzwierciedlenie również w podjęciu prac legislacyjnych, których efektem jest projekt ustawy o spółkach rynku wynajmu nieruchomości, wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów pod numerem UD102 i znajdujący się obecnie na etapie opiniowania<sup>63</sup>.

Oprócz możliwych korzyści (przede wszystkim szansy, by przekierować na inwestycje mieszkaniowe przynajmniej część z 800 mld zł z depozytów bankowych osób fizycznych) oparcie się na REIT stwarza ryzyka, które zostały precyzyjnie scharakteryzowane w piśmie Narodowego Banku Polskiego zawierającym uwagi do projektu ustawy o spółkach rynku wynajmu nieruchomości<sup>64</sup>.

Kluczowe znaczenie ma ryzyko wywołania kryzysu na rynku nieruchomości, co – biorąc pod uwagę doświadczenia ostatniego globalnego kryzysu gospodarczego – może stanowić poważne zagrożenie dla stabilności makroekonomicznej państwa. Obecnie na rynku nieruchomości handlowo-usługowych panuje nierównowaga wynikająca z niskich stóp procentowych i dużej aktywności zagranicznych funduszy inwestycyjnych. Podmioty te zaniżają czynsze, co sprawia, że wejście na rynek przez polskie REIT byłoby znacznie utrudnione. Jak twierdzi dyrektor Departamentu Analiz Makroekonomicznych NBP Piotr Szpunar: *Konsekwencją niskich stóp procentowych i wysokiej płynności sektora finansowego (polityka monetarna ECB) są niskie koszty alternatywne i nadmiar gotówki do zainwestowania*<sup>65</sup>.

Jak pisze NBP: *Istnieje duże ryzyko, że polskie niedoświadczone jeszcze spółki posiadające świeży kapitał, poddane presji zakupów, ułatwią wycofywanie się dużych firm z upadającego segmentu rynku. Ponieważ będą to krajowe pod-*

<sup>60</sup> M. Gospodarowicz, *Nowoczesne instrumenty inwestycyjne – fundusze typu REIT*, [www.viem.pl/pl/twoje-finanse/nowoczesne-instrumenty-inwestycyjne-fundusze-typu-reit](http://www.viem.pl/pl/twoje-finanse/nowoczesne-instrumenty-inwestycyjne-fundusze-typu-reit) (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>61</sup> [http://budownictwo.wnp.pl/bgkn-reit-y-moga-spowodowac-ze-lokale-w-programie-mieszkanie-plus-beda-tansze,300461\\_1\\_0\\_0.html](http://budownictwo.wnp.pl/bgkn-reit-y-moga-spowodowac-ze-lokale-w-programie-mieszkanie-plus-beda-tansze,300461_1_0_0.html) (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>62</sup> Warsaw Enterprise Institute, *Mieszkanie Plus. Jak państwo wspólnie z prywatnymi inwestorami może poszerzać granice wolności na rynku mieszkaniowym*, <http://wei.org.pl/files/manager/file-c9fca0038c4951069b0d84336fcc7441.pdf>, s. 18 i n. (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>63</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290954> (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>64</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290954/12384356/12384359/dokument2965-65.pdf> (dostęp: 5.07.2017 r.).

<sup>65</sup> [www.gazetaprawna.pl/artykuly/1055518,nbp-nalezy-przemyslec-w-jakiej-formule-zostana-zaproponowane-reit-y.html](http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1055518,nbp-nalezy-przemyslec-w-jakiej-formule-zostana-zaproponowane-reit-y.html) (dostęp: 5.07.2017 r.).

mioty, będą się finansowały w krajowym sektorze bankowym, który przejmie ryzyko od banków zagranicznych. (...) w konsekwencji nastąpi negatywna selekcja i polscy emeryci i drobni inwestorzy kupią nierentowne nieruchomości, tracąc swoje oszczędności, co jak pokazują liczne doświadczenia, może wywołać napięcia społeczne i presję polityczną na pokrycie strat ze środków publicznych<sup>66</sup>. W takim scenariuszu REIT mogłyby dać początek bańce na rynku nieruchomości, podobnej do tych, które w ostatnich latach pojawiały się m.in. w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy w Hiszpanii. Stanowi to problem również w kontekście finansowania przez REIT programu Mieszkanie Plus, w sytuacji gdy bardziej opłacalne niż inwestowanie w sektor mieszkań przeznaczonych na wynajem byłoby przeznaczenie środków na nieruchomości o przeznaczeniu handlowo-usługowym.

Istotnym ryzykiem jest również moment wprowadzenia tego rozwiązania. Odwołując się do dorobku nauki o polityce publicznej, można powiedzieć, że w tym przypadku możliwość wykorzystania *policy window*, biorącego się z woli politycznej rządu, nie musi iść w parze z racjonalnością ekonomiczną. W obecnych warunkach makroekonomicznych stworzenie podstaw prawnych funkcjonowania REIT wiąże się z ryzykiem stworzenia instrumentu polityki publicznej o charakterze procyklicznym, co stoi w sprzeczności z zasadami prowadzenia polityki gospodarczej.

### **5.1.3. Ryzyka finansowe po stronie Funduszu i operatorów - wnioski z pilotażu**

Zarówno model hybrydowy inwestycji publicznej, jak i model rynkowy zakładają udział rynku przy realizacji pakietu Mieszkanie Plus. Mimo że model hybrydowy nie dopuszcza prywatnego finansowania, to zgodnie z nim prywatni inwestorzy (operatorzy) będą zainteresowani wzięciem udziału w przetargach na budowę mieszkań pod tani wynajem. Doświadczenia zebrane przez operatora programu pilotażowego BGK Nieruchomości, który działa na zasadach rynkowych, pozwalają nam przewidywać, jak wobec ofert przetargowych będą zachowywać się prywatni deweloperzy. Zachowanie tych podmiotowych pozwala wskazać ryzyka finansowe przekładające się na możliwość zrealizowania celów NPM, niezależnie od tego, czy ostatecznie zostanie wybrany model interwencji hybrydowy, czy rynkowy.

Trudność związana z realizacją pakietu Mieszkania Plus polega na tym, że z jednej strony mieszkania mają być przystępne cenowo, a z drugiej - atrakcyjne dla inwestorów. Prowadzenie inwestycji w ramach pakietu

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 6.

wymaga od BGK Nieruchomości, aby wynajmować mieszkania 20–30 proc. poniżej ceny wynajmu rynkowego (10–20 zł za metr kwadratowy w zależności od poniesionych nakładów inwestycyjnych)<sup>67</sup>, co ma zapewnić minimalną marżę. Realizacja takich założeń wymaga więc, aby koszty inwestycji były niskie. Tymczasem projekt ustawy o NFM zakłada, że wartość gruntów w Zasobie Funduszu będzie oferowana na otwartym przetargu po cenie rynkowej<sup>68</sup>. Powstaje pytanie, jaką korzyść finansową w takiej sytuacji odniesie przyszły operator, jeśli związany będzie wymogiem budowy mieszkań pod tani wynajem? Czy inwestycja będzie rentowna? Czy koszty alternatywne inwestycji nie będą zbyt wysokie? Jak wspominaliśmy, BGK Nieruchomości do czerwca 2017 r. prowadził rozmowy o Mieszkaniu Plus w 320 gminach, ale zawarł porozumienia tylko z 70. Jak mówił ekspert rynku nieruchomości, wiele terenów, na których gminy chciałyby budowy Mieszkania Plus, jest „nie do zamieszkania”. Istnieje wiele uzasadnionych powodów, by odrzucać projekty inwestycji, np. problemy z uzbrojeniem, słaby potencjał demograficzny i ekonomiczny gmin itd. Jednakże biorąc uwagę to, że BGK Nieruchomości jest poddany presji, aby budować możliwie tanio, to powstaje wątpliwość, czy część z inwestycji nie była odrzucana tylko ze względów finansowych. Sytuację taką obrazuje rozmowa eksperta z władzami jednej z gmin, które chciały, aby Mieszkania Plus powstały w atrakcyjnej lokalizacji ścisłego centrum miasta. Gmina nie mogła jednak zapewnić terenów pod parking dla przyszłych mieszkańców bloku. Budowa parkingu podziemnego podnosiła koszt inwestycji na tyle, że z punktu widzenia BGK Nieruchomości stawała się ona nieopłacalna.

Przed podobnymi dylematami staną przyszli operatorzy, którzy będą zgłaszać się do przetargów organizowanych przez NFM. Problem może dotyczyć zwłaszcza gruntów, które pierwotnie zostaną przeniesione do Zasobu. Podniesienie ich atrakcyjności może wymagać znacznych nakładów ze strony Funduszu, jeśli będzie chciał zainteresować inwestorów grantami. Pojawiają się tu więc pytania dotyczące tego, czy uda się zapewnić odpowiednią dywersyfikację regionalną mieszkań oraz czy najatrakcyjniejsze dla operatorów obszary pod inwestycje nie będą suboptymalne z każdej innej perspektywy niż finansowa.

Z drugiej strony należy też zauważyć, że Fundusz może mieć trudności z pozyskaniem atrakcyjnych gruntów od spółek Skarbu Państwa w dużych gminach. Za przykład mogą nam posłużyć planowane przez

<sup>67</sup> B. Pawlak, *Mieszkanie Plus. XIII konferencja BGK dla JST. Mieszkalnictwo – seminarium*, [www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Konferencje\\_BGK/XIII\\_Konferencja\\_BGK\\_dla\\_JST/B.\\_Pawlak\\_-\\_finansowanie\\_kapitalowe.pdf](http://www.bgk.pl/files/public/Pliki/news/Konferencje_BGK/XIII_Konferencja_BGK_dla_JST/B._Pawlak_-_finansowanie_kapitalowe.pdf), s. 8 (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>68</sup> Uzasadnienie, (w:) *Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym...*, op. cit., s. 2.

BGK Nieruchomości inwestycje na Nowych Torach w Poznaniu<sup>69</sup> i na Odołanach w Warszawie<sup>70</sup>. Tereny te obecnie należą do PKP SA<sup>71</sup> i są bardzo atrakcyjne dla inwestorów – zajmują duże obszary w centrach miast. Pozyskanie tych terenów wymaga jednak rozpoczęcia procedury przetargowej. Można oczekiwać, że zainteresują się nimi inwestorzy przedstawiający oferty finansowo atrakcyjniejsze od proponowanych przez BGK Nieruchomości, a wyższe nakłady inwestycyjne będą mogli zrekompensować większym strumieniem przyszłych dochodów z alternatywnych, bardziej rentownych inwestycji. Przed taką samą trudnością jak BGK Nieruchomości stanie Fundusz, kiedy będzie chciał zakupić od spółek Skarbu Państwa nieruchomości, które mają największe szanse przyciągnąć operatorów. Potrzebne jest więc przygotowanie odpowiednich regulacji, które pozwolą traktować priorytetowo Fundusz w ubieganiu się o grunty w ramach procedur przetargowych<sup>72</sup>.

Kolejne ważne ryzyko finansowe po stronie operatorów, które będzie występować przy obu możliwych modelach realizacji pakietu Mieszkanie Plus, dotyczy regularnego opłacania czynszu przez lokatorów wynajmujących mieszkania. Biorąc pod uwagę to, że ostateczni beneficjenci pakietu nie wnoszą swojego wkładu finansowego przed inwestycją, czynsze będą najważniejszym źródłem strumienia przychodów dla operatorów. Istotne jest zatem zapewnienie ciągłości wpłat: rękojmią regularnych wpłat może zaważyć na tym, czy operatorzy będą chcieli przystępować do przetargów. Nie dość, że to ryzyko jest dolegliwe, to w dodatku prawdopodobne. Decydują o tym dwa czynniki. Po pierwsze, choć projekt ustawy o NFM nie określa szczegółowo reguł kolejowania, to wskazuje, że pierwszeństwo w kolejce po mieszkanie na wynajem powinno być określane z uwzględnieniem potrzeb społecznych. Tymczasem wyższą gwarancję ciągłości wpłat zapewniają beneficjenci o wyższych dochodach. Po drugie, istniejące przepisy prawne dają wiele uprawnień lokatorom, w tym utrudniają eksmisję osób z dużymi zaległościami w opłatach za czynsz. Redukcja tego ryzyka wymagałaby zmian w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów<sup>73</sup>. Jednakże jest to transakcja wiązana: redukcja ryzyka

---

<sup>69</sup> <http://poznan.wyborcza.pl/poznan/7,36001,21353819,duzo-obaw-zwiazanych-z-rzadowymi-planami-na-wolne-tory.html> (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>70</sup> <http://warszawa.naszemiasto.pl/arttykul/mieszkanie-plus-w-warszawie-bloki-z-rzadowego-projektu,4012458,artgal,t,id,tm.html> (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>71</sup> Por. <https://finanse.wp.pl/pkp-chce-aktywnie-uczestniczyc-w-programie-mieszkanie-plus-6131492271433345a> (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>72</sup> [http://budownictwo.wnp.pl/powstanie-bank-ziemi-programu-mieszkanie-plus,301341\\_1\\_0\\_0.html](http://budownictwo.wnp.pl/powstanie-bank-ziemi-programu-mieszkanie-plus,301341_1_0_0.html) (dostęp: 4.07.2017 r.).

<sup>73</sup> Oraz w Ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i Ustawie z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.



finansowego powoduje wzrost ryzyk o charakterze prawnym i społecznym. Do tematu wrócimy przy analizie kolejnych ryzyk przedmiotowych.

## 5.2. Ryzyka prawne

Ryzyko prawne może dotyczyć zarówno etapu stanowienia, stosowania, jak i przestrzegania prawa. W tym zakresie można wyróżnić kilka rodzajów ryzyk prawnych polegających na nadmiernym lub niewystarczającym unormowaniu określonego zagadnienia, które może doprowadzić do - odpowiednio - ograniczenia lub nadużywania wolności gospodarczej poprzez tzw. luki prawne. Innym rodzajem ryzyka prawnego mogącym stanowić wyzwanie dla realizowanej polityki jest niedostosowanie przepisów prawnych do sytuacji społeczno-gospodarczej państwa, a także trudność w egzekwowaniu prawa ze względu na brak odpowiednio umocowanych instrumentów<sup>74</sup>.

W przypadku zagadnienia ryzyk prawnych dotyczących polityki mieszkaniowej należy zwrócić szczególną uwagę na Ustawę o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe<sup>75</sup>, a także na Kodeks urbanistyczno-budowlany<sup>76</sup>, który wejdzie w życie 1 stycznia 2018 r.

Celem Ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe jest zwiększenie podaży dostępnych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, w szczególności wykorzystanie - w ramach realizacji celów Narodowego Programu Mieszkaniowego - nieruchomości gruntowych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz budowa dostępnych mieszkań na wynajem (w tym z opcją stopniowego uzyskiwania własności przez lokatora)<sup>77</sup>.

Już w zakresie przepisów dotyczących organizowania przetargu na zawarcie umowy odpłatnego zbycia nieruchomości mogą pojawić się pewne ryzyka. Przepisy ustawy nie wskazują tego, kto miałby znaleźć się w komisji przetargowej, co mogłoby prowadzić do przeprowadzenia przetargu przez osobę niekompetentną lub mającą konflikt interesów. Ustawa ogranicza możliwość nabycia ziemi tylko w drodze przetargu, co może w znaczny

---

<sup>74</sup> A. Ruchałowski, *Ryzyko prawne*, [https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko\\_prawne](https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko_prawne) (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>75</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12293159/katalog/12399209#12399209> (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>76</sup> [www.konsultacje.gov.pl/node/4338](http://www.konsultacje.gov.pl/node/4338) (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>77</sup> <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/prace-legislacyjne-rm-i/prace-legislacyjne-rady/wykaz-prac-legislacyjny/r1012454494098,Projekt-ustawy-o-Narodowym-Funduszu-Mieszkaniowym-i-przekazywaniu-nieruchomosci-.html> (dostęp: 3.07.2017 r.).

sposób ograniczyć możliwości potencjału rządowego programu mieszkaniowego.

Kontrowersje może budzić także konstrukcja przepisu art. 34 ust. 2 i 3, gdzie określona została dolna granica, na jaką osoba ubiegająca się o wynajem jest zobowiązana podpisać umowę, tj. co najmniej 30 lat (lub na pisemny wniosek okres ten może zostać skrócony do 20 lat). Taki zapis może ograniczyć mobilność pracowników na rynku pracy, gdzie najemca lokalu zmuszony jest do zamieszkania w tym samym miejscu bez względu na zmiany zachodzące na rynku pracy.

Ustawowy zapis złożenia oferty przetargowej w ciągu 60 dni od dnia ogłoszenia przetargu może podawać w wątpliwość rzetelne przygotowanie oferty zarówno pod kątem planistycznym, jak i finansowym. Konsekwencją może być niewłaściwe skonstruowanie budżetu, a w rezultacie opóźnienie realizacji inwestycji lub jej znaczna zmiana już na etapie realizacji. Ustawodawca dopuścił możliwość wydłużenia robót na wniosek nabywcy nieruchomości, a w przypadku niedotrzymania warunków umowy może nałożyć karę w wysokości 10% wartości nieruchomości. Jednak zapis w takiej formie nie przewiduje możliwości zwolnienia inwestora z odpowiedzialności w sytuacji, gdy opóźnienie realizacji inwestycji wynika nie z winy inwestora, lecz leży po stronie trzeciej.

W trakcie konsultacji publicznych nad nową ustawą pojawiły się również uwagi odnoszące się do ryzyka związanego z dojściem beneficjentów do własności lokali. Business Centre Club w swoich opiniach wskazał na brak regulacji, które pozwoliłyby na zweryfikowanie sytuacji materialnej beneficjentów po zakwalifikowaniu się już do programu. Po 30 latach będą oni uprawnieni do wykupu mieszkania na preferencyjnych warunkach, nawet w przypadku istotnej zmiany ich sytuacji materialnej<sup>78</sup>.

Z kolei spółka BGK Nieruchomości SA wskazała m.in. na brak przepisów przejściowych dotyczących możliwości zbywania nieruchomości Skarbu Państwa, w stosunku do których zostały już uruchomione procedury przetargowe lub bezprzetargowe zbycia. Art. 60 ust. 9 projektu ustawy stanowi, iż w momencie przekazania przez właściwy organ zatwierdzonego wykazu NFM objęte nim nieruchomości nie mogą być przedmiotem obrotu. Natomiast ustawa nie wprowadza żadnych przepisów przejściowych odnoszących się do spraw „w toku”<sup>79</sup>. Brak jest również uregulowań dotyczących dokumentów przekazywanych do Zasobu nieruchomości. BGKN postuluje uregulowanie tej kwestii w drodze przepisów wykonawczych do ustawy,

---

<sup>78</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12293159/12399209/12399212/dokument267674-.pdf> (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>79</sup> *Ibidem*.

dzięki czemu NFM będzie wyposażony w odpowiednie dokumenty pozwalające na sprawne gospodarowanie zasobem<sup>80</sup>.

Aby program Mieszkanie Plus mógł być skutecznie realizowany, konieczna jest zmiana obecnie obowiązujących przepisów prawa inwestycyjnego (m.in. prawo budowlane, ochrona praw lokatorów), które są dość przestarzałe i wydłużają realizację projektów. Likwidacja barier administracyjnych pozwoliłaby na skrócenie czasu realizacji inwestycji, co przełożyłoby się na niższe koszty całego przedsięwzięcia (w przypadku programu Mieszkanie Plus jest to kluczowa kwestia). W raporcie think-tanku Warsaw Enterprise Institute (WEI) wskazano obawy, że tzw. „szybka ścieżka”, która w nowym Kodeksie urbanistyczno-budowlanym ma umożliwić spółkom państwowym szybsze uzyskiwanie pozwoleń na budowę, wykluczy pozostałe przedsiębiorstwa budowlane, które dysponują odpowiednim *know-how* na rynku nieruchomości<sup>81</sup>. Zdaniem WEI przepisy kodeksu nie powinny uprzywilejowywać podmiotów państwowych kosztem inwestorów prywatnych. Jednakowe przepisy dla wszystkich podmiotów z branży nieruchomości pozwoliłyby na wypełnienie luki, czyli braku wystarczającej liczby mieszkań na rynku nieruchomości. Należy podkreślić, że program Mieszkanie Plus nie stanowi konkurencji dla prywatnych deweloperów, gdyż jest skierowany do innego segmentu klientów<sup>82</sup>. Dlatego też tworzenie dualizmu w zakresie uzyskiwania odpowiednich pozwoleń jest nieuzasadnione.

Kolejne obawy budzi również kwestia egzekwowania ewentualnych wierzytelności od najemców zalegających z czynszami oraz eksmisja z lokali. Od wielu lat podkreśla się problem nadmiaru praw najemców mieszkań, którzy obecnie mają ich więcej niż właściciele. Mieszkanie Plus - z racji swojego budżetowego charakteru - musi na siebie zarabiać. A żeby tak się stało, najemcy mieszkań muszą m.in. regularnie opłacać czynsz. Zgodnie z raportem WEI konieczna jest w tym celu liberalizacja przepisów ustawy o ochronie lokatorów<sup>83</sup>. Według WEI dzięki nowelizacji ustawy w tym zakresie osoby, które zalegają z czynszem, będą miały świadomość utracenia mieszkania. Natomiast ułatwienie eksmisji mieszkań zwiększyłoby podaż mieszkań na wolnym rynku<sup>84</sup>. Za argument ku wprowadzeniu takich

---

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Warsaw Enterprise Institute, *Mieszkanie Plus; Jak państwo wspólnie z prywatnymi inwestorami może poszerzać granice wolności na rynku mieszkaniowym*. Raport analityczny, styczeń 2017, <http://wei.org.pl/files/manager/file-c9fca0038c4951069b0d84336fcc7441.pdf> (dostęp: 3.07.2017 r.).

<sup>82</sup> Europejski Kongres Gospodarczy, Dyskusja panelowa „Program «Mieszkanie Plus»”, Katowice, 11.05.2017 r.

<sup>83</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2016, poz. 1610.

<sup>84</sup> Warsaw Enterprise Institute, *Mieszkanie Plus; Jak państwo wspólnie z prywatnymi inwesto-*

zmian posłużyć może przykład wielu kamienic komunalnych, które przez brak możliwości eksmisji zostały doprowadzone do ruiny. Jednocześnie wskazano również ryzyko związane ze zbytnią liberalizacją przepisów, które może dotknąć chociażby rodziny z dziećmi, a te powinny podlegać szczególnej ochronie. Ponadto to w głównej mierze dla nich dedykowany jest program. Do kwestii czynszu podczas konsultacji publicznych odniosła się również organizacja Habitat for Humanity Poland, wskazując na ryzyko związane z brakiem zapisu o maksymalnej wysokości czynszu, które może prowadzić do stopniowej komercjalizacji przedsięwzięcia. Z kolei ustawowe regulacje w zakresie egzekwowania wierzytelności zawarte w art. 46 pkt 4 i 5 ustawy są skuteczne<sup>85</sup>.

### 5.3. Ryzyka społeczne

W swoich założeniach rządowy program Mieszkanie Plus adresowany jest do wszystkich grup społecznych. Jednakże w szczególny sposób skupia się on na poprawie sytuacji mieszkaniowej młodych rodzin o stosunkowo niskich dochodach. Podkreśla się, że posiadanie mieszkania o odpowiednim standardzie w preferencyjnej cenie najmu będzie stanowiło podstawę do podjęcia decyzji o większej liczbie dzieci.

Istotnym ryzykiem, które można zauważyć, są przede wszystkim kryteria dostępu do mieszkań objętych programem. Zakłada się bowiem, że na początkowym etapie realizacji Mieszkania Plus - gdy podaż dostępnych lokali będzie z natury rzeczy ograniczona - istotnym kryterium będzie liczba posiadanych dzieci. Powstaje zatem wątpliwość, czy grupa docelowa jest w stanie zrealizować drugi cel programu, czyli zwiększenie mobilności Polaków i zarazem ich elastyczności na rynku pracy dzięki dostępności mieszkań na wynajem.

Zasady tzw. kolejkowania zostaną określone ustawowo. Będą więc one takie same dla mieszkań budowanych zarówno we współpracy z samorządami, jak i samodzielnie przez spółkę realizującą pilotaż programu. W projektach z udziałem samorządów to właśnie one będą miały znaczny wpływ na rekrutację najemców. W przypadku otrzymania w procesie rekrutacji takiej samej liczby punktów przez kilka jednostek decyzja o przyznaniu lub nieprzyznaniu mieszkania będzie należała do gminy.

Co do zasady samorządy wydają się najlepiej wiedzieć, czego potrzebują, aby się rozwijać. Zapewne są w stanie dokładniej określić, jacy mieszkańcy są najbardziej pożądanymi z ich punktu widzenia, dlatego mogą

---

rami może poszerzać granice wolności na rynku mieszkaniowym, *op. cit.*

<sup>85</sup> <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12293159/12399209/12399212/dokument266747-.pdf> (dostęp: 3.07.2017 r.).

włączyć się w kreowanie kryteriów przyznawania mieszkań. Wydaje się, że takie rozwiązanie byłoby lepsze i bardziej odpowiadałoby na potrzeby poszczególnych gmin niż ustawowe uregulowanie tej kwestii. Z drugiej jednak strony, jeśli samorządy będą miały wpływ na to, komu i na jakich zasadach będą wynajmowane mieszkania, oraz będą mogły nakładać dodatkowe obostrzenia przy ich wynajmie w ramach programu Mieszkanie Plus, możliwe jest wprowadzenie np. kryterium takiego jak obowiązek płacenia podatków w danej gminie.

Jak się podkreśla, projekt ma na celu budowanie silnej klasy średniej. Uważa się zatem, że strategiczne znaczenie dla realizacji wyżej wymienionych celów ma wybór odpowiednich miejsc inwestycji. Po przeanalizowaniu lokalizacji planowanych inwestycji można zauważyć, że w wielu przypadkach nie będą to tereny znajdujące się blisko centrów miejskich gwarantujących rozwijający się rynek pracy. Należy zatem zastanowić się nad zasadnością budowania mieszkań w takich miejscach, biorąc pod uwagę badania dotyczące mobilności i elastyczności Polaków. Według badań CBOS obecnie co szósty pracujący (16%) deklaruje, że zamierza zmienić zatrudnienie, w tym co szesnasty (6%) chce to zrobić jak najszybciej. Ponad jedna piąta zatrudnionych (22%) raczej nie zamierza szukać nowej pracy, a prawie trzykrotnie większa grupa (60%) w ogóle nie rozważa takiej ewentualności. Jak widać, zdecydowana większość zatrudnionych osób nie myśli o zmianie pracy. Jest to tendencja rosnąca. Porównując wyniki badań z 2013 r. z danymi z 2009 r., widzimy, że w poprzednim okresie 35% respondentów deklarowało gotowość do zmiany pracy, natomiast obecnie 31%. Należy dodać, że najczęściej miejsce zatrudnienia zmieniali przede wszystkim najmłodszy pracujący - w wieku od 18 do 24 lat (54% z nich przynajmniej raz zmieniło pracę) oraz od 25 do 34 lat (44%), a ponadto aktywni zawodowo mieszkańcy największych miast, a nie osoby mieszkające w mniejszych miejscowościach (15-16%). Raport pokazuje także, że nieznacznie (o 3 punkty procentowe) przybyło osób, które w celu podjęcia pracy zgodziłyby się przeprowadzić do innej miejscowości (28% w 2009 r. i 31% w 2013 r.). Jednakże znacznie zwiększył się odsetek osób skłonnych dojeżdżać do innej miejscowości (z 53% do 61%).

Analizując raport, z łatwością dostrzec można, że bardziej zasadne jest lokowanie inwestycji w dużych ośrodkach miejskich lub w okolicach niż mniejszych miejscowościach. Raport sugeruje także, że grupą najbardziej skłonną do mobilności i elastyczności na rynku pracy są osoby w przedziale wiekowym 18-34 lata, więc jest to naturalna grupa docelowa programu. Można się zastanawiać, czy Mieszkanie Plus nie powinno być na równi adresowane zarówno do rodzin, jak i ludzi młodych zaczynających karierę zawodową.

Przyglądając się miejscom budowy lokali objętych programem Mieszkanie Plus, można zauważyć trzy grupy inwestycji. Pierwsza to mieszkania, które powstaną w dużych miastach. Można tu wskazać Katowice, Kraków, Łódź, Chorzów, Toruń i Kielce. Kolejna grupa to inwestycje powstające w okolicach dużych miast lub niedaleko stref ekonomicznych: Skawina, Tychy, Wieluń, Sochaczew, Mielec, Dębica, Biała Podlaska, Wałcz, Stargard Gdański. Istnieje też grupa inwestycji w mniejszych miejscowościach oddalonych od większych ośrodków miejskich, takich jak Pelplin, Wałbrzych, Kępice, Koło.

Badając inwestycję w Pelplinie, warto postawić pytanie o to, czy projekt faktycznie spełni swoje założenie, a nie stanie się alternatywą dla mieszkań socjalnych. Pelplin to najmniejsze miasto spośród tych, które przystąpiły do programu. Liczy niespełna 9 tys. mieszkańców i planuje zbudować 170 lokali. Chęć wynajmu mieszkań w ramach programu zadeklarowało ponad 400 osób. Są to najczęściej osoby spoza Pelplina. Stopa bezrobocia w województwie pomorskim wynosi 6,3%, podczas gdy w Pelplinie w 2015 r. 21,2% (28,6% wśród kobiet i 15,0% wśród mężczyzn). Jest ona znacznie wyższa od stopy bezrobocia rejestrowanego dla województwa pomorskiego oraz dla całej Polski. Istnieje zatem niebezpieczeństwo, że program Mieszkanie Plus zostanie tutaj wykorzystany jedynie jako tanie zastępstwo dla mieszkania socjalnego; nie przyczyni się zatem do zwiększenia mobilności na rynku pracy. Podobne ryzyko istnieje w wypadku inwestycji w dużych miastach. Istnieje obawa, że mieszkania powstaną na peryferiach i staną się tzw. „sypialniami”. Koniecznie trzeba zadbać o to, żeby powstającym mieszkańom towarzyszyła odpowiednia infrastruktura. Biorąc pod uwagę, że mieszkania mają być dostępne cenowo, a więc w większości przypadków projekty będą lokowane poza ścisłymi centrami miast, może dojść do sytuacji tworzenia betonowych pustyni i spotęgowania zjawiska „rozlewania się miast”. Niezbędne jest zatem kompleksowe zaplanowanie nowych inwestycji oraz zapewnienie udziału władz samorządowych w projekcie. Terenem, który już teraz jest oceniany jako ryzykowny ze względu na brak odpowiedniej infrastruktury, są Odolany (Wola, Warszawa). Mieszkania w ramach programu Mieszkanie Plus mają powstać tam na terenach należących do PKP. W okolicy terenu przeznaczonego pod budowę nie istnieje żadna infrastruktura społeczna. Co za tym idzie, muszą zostać zapewnione tereny, na których mogłyby powstać odpowiednie instytucje na nią się składające.

Modelowym przykładem odpowiedniej realizacji projektu są Katowice, gdzie władze miejskie podpisały porozumienie, w którym miasto zobowiązało się m.in. do wybudowania ogólnodostępnej drogi o długości około 1,3 km (która połączy ul. Szopienicką z ul. Gospodarczą) wraz

z chodnikiem, ścieżką rowerową, odwodnieniem i oświetleniem. Dodatkowo miasto wykona kanalizację deszczową oraz sanitarną do obsługi całej inwestycji. Warta rozważenie jest także koncepcja centrów lokalnych, w których mieszkańcy osiedli mogą spędzać wolny czas, nie wydając pieniędzy. Chodzi np. o parki, place zabaw czy domy kultury. Podobna inicjatywa jest realizowana w Warszawie.

## Zakończenie

„Mieszkanie Plus zmieni relacje społeczne i gospodarcze w Polsce”<sup>86</sup> - powiedział 3 lipca w Gdyni minister rozwoju i finansów Mateusz Morawiecki. O tym, czy tak rzeczywiście się stanie, będzie można się przekonać dopiero za kilkanaście lat (NPM obejmuje okres do 2030 r.). Nie ulega jednak wątpliwości, że odpowiednia polityka mieszkaniowa może stanowić szansę rozwoju zarówno dla poszczególnych obywateli, jak i dla całego państwa, co zresztą znajduje oparcie w doświadczeniach innych krajów.

W naszej pracy badaliśmy ryzyka towarzyszące Narodowemu Programowi Mieszkaniowemu, a w szczególności pakietowi Mieszkanie Plus, które mogłyby uniemożliwić dokonanie tej zmiany. Temu celowi podporządkowany został układ niniejszej analizy.

Została ona podzielona na cztery zasadnicze części. W pierwszej przeprowadziliśmy analizę obecnego stanu rynku mieszkaniowego w Polsce i wskazaliśmy na jego główne problemy. W drugiej opisaliśmy dotychczasowe próby przeciwdziałania temu stanowi rzeczy podejmowane w Polsce po 1989 r. Porównaliśmy je z programami mieszkaniowymi prowadzonymi w Szwecji i we Francji. Trzecia została poświęcona podstawowym założeniom Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Kluczowym elementem pracy jest jej część czwarta dotycząca analizy ryzyk towarzyszących realizacji NPM. Ryzyka te - pod kątem przedmiotowym - podzieliliśmy na ekonomiczne i finansowe, prawne oraz społeczne.

Podstawą analizy ryzyk ekonomicznych i społecznych stała się dla nas dwutorowość rozwoju NPM. Z jednej strony bowiem prowadzony obecnie program pilotażowy, w którym kluczową rolę - jako jego operator - odgrywa BGK Nieruchomości, realizuje w zasadzie model rynkowy. Z drugiej natomiast projekt ustawy o NFM zdaje się podążać w stronę interwencji publicznej<sup>87</sup>. Przeprowadzona przez nas analiza objęła oba te

<sup>86</sup> [www.rp.pl/Mieszkanie-Plus/170709813-Morawiecki-Mieszkanie-plus-zmieni-relacje-gospodarcze-i-spoeczne.html](http://www.rp.pl/Mieszkanie-Plus/170709813-Morawiecki-Mieszkanie-plus-zmieni-relacje-gospodarcze-i-spoeczne.html)(dostęp: 11.07.2017 r.).

<sup>87</sup> Choć o wymiarze raczej hybrydowym niż klasycznym, por. rozdział 4 tej analizy.

wymiary, wskazując na istnienie swoistego *trade-off* – wybór modelu rynkowego pozwala na uniknięcie ryzyk charakterystycznych dla interwencji publicznej i *vice versa*. W przypadku pierwszego z nich podstawowe zagrożenie stanowi – w naszej ocenie – możliwość destabilizacji rynku i powstania bańki wytworzonej przez kapitał spekulacyjny, czego konsekwencje odczują przede wszystkim drobni inwestorzy krajowi. Wybór interwencji publicznej prowadzi natomiast do ryzyk fiskalnych, związanych m.in. z niepewnością przeznaczania środków budżetowych na Program w kolejnych latach oraz z trudnością w rzeczywistym oszacowaniu wartości gruntów wnoszonych do Funduszu.

Następnie przeszliśmy do analizy ryzyk prawnych. Wskazaliśmy, że mają one złożony charakter i pojawiają się nie tylko na etapie stanowienia prawa, lecz przede wszystkim w trakcie jego stosowania. Zagrożenie w tym zakresie stanowi zarówno nadmierna, jak i niedostateczna regulacja. Problem ten można dostrzec choćby w trakcie prac nad projektem ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe. Kolejne ryzyko wynika z systemowego charakteru prawa. Do osiągnięcia zakładanego rezultatu najczęściej nie wystarczy tylko przygotowanie lub zmiana aktu prawnego bezpośrednio dotyczącego danego zagadnienia. Szczególnie widoczne jest to w przypadku projektów o tak złożonym charakterze jak NPM.

Ostatnią grupą ryzyk, którą obejmuje niniejsza analiza, są ryzyka społeczne. W tym zakresie zwróciliśmy uwagę przede wszystkim na zagadnienie kryteriów dostępu do programu. Wskazaliśmy, że od ich ustalenia w dużej mierze zależeć będzie realizacja takich celów NPM, jak zmniejszenie bezrobocia strukturalnego, zwiększenie mobilności Polaków czy wzmocnienie klasy średniej. Podkreśliśmy również znaczenie wypracowania dobrych zasad współpracy pomiędzy rządem a samorządami, tak by podmioty te nie realizowały celów stojących ze sobą w sprzeczności.

Za częściową przynajmniej próbę zmierzenia się ze wskazanymi powyżej ryzykami można uznać uchwalenie Ustawy z 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości<sup>88</sup>, która weszła w życie 11 września 2017 r., a więc już po zakończeniu przez nas prac nad główną częścią niniejszej analizy. Jest to również przejaw trudności związanych z pracą analityka polityk publicznych, zmuszonego często do prowadzenia analiz dynamicznie zmieniającego się środowiska, w tym również legislacyjnego. Niemniej ustawa ta przejęła większość kluczowych założeń projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości

---

<sup>88</sup> Dz.U. poz. 1529.



gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego, opisywanego przez nas w części poświęconej podstawowym założeniom NPM.

Przeprowadzona przez nas analiza wskazuje, że realizacja założeń NPM związana jest z licznymi ryzykami. Nie oznacza to jednak, że postulujemy rezygnację z wdrażania Programu. Należy bowiem pamiętać, że ryzyka są nieodłączną częścią polityk publicznych. Celem państwa nie powinna być ich całkowita eliminacja – co w większości przypadków jest albo niemożliwe, albo zbyt kosztowne – ale właściwa identyfikacja i zastosowanie odpowiednich narzędzi pozwalających na ich ograniczanie.

### 6.1. Rekomendacje

- ◆ Ryzyka ekonomiczne i finansowe:
  - wybór modelu rynkowego zamiast hybrydowego;
  - wprowadzenie do programu twardego ograniczenia budżetowego;
  - rezygnacja z REIT ze względu na ich procykliczny charakter.
- ◆ Ryzyka prawne
  - liberalizacja przepisów ustawy o ochronie lokatorów, tak by łatwiej egzekwować wierzytelności od najemców;
  - wprowadzona w nowym Kodeksie urbanistyczno-budowlanym tzw. „szybka ścieżka”, która ma umożliwić szybsze uzyskiwanie pozwoleń na budowę spółkom państwowym, może wykluczyć pozostałe przedsiębiorstwa budowlane, które mają już odpowiedni *know-how* na rynku nieruchomości. Przepisy Kodeksu nie powinny uprzywilejowywać podmiotów państwowych kosztem inwestorów prywatnych. Jednakowe przepisy dla wszystkich podmiotów z branży nieruchomości pozwoliłyby na wypełnienie luki, jaką jest brak wystarczającej liczby mieszkań na rynku nieruchomości.
- ◆ Ryzyka społeczne:
  - włączenie samorządów w konsultacje dotyczące dookreślenia kryteriów wynajmu mieszkań;
  - przeanalizowanie terenów inwestycyjnych pod kątem zaplecza infrastruktury i bliskości rozwijającego się rynku pracy;

- dostępność oferty programu Mieszkanie Plus nie tylko dla rodzin;
- kompleksowe planowanie nowych inwestycji.

## Bibliografia

### Dokumenty

- Ocena Skutków Regulacji, *Projekt ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa na cele budownictwa mieszkaniowego*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12293159/katalog/12399215#12399215> (dostęp: 27.06.2017).
- Uchwała Rady Ministrów nr 115/2016 z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2006, nr 183, poz. 1354).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2016, poz. 1610).
- Ustawa z dnia 27 września 2013 o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013, poz. 1304).
- Uwagi BGK Nieruchomości do projektu ustawy o Narodowym Funduszu Mieszkaniowym i przekazywaniu nieruchomości Skarbu Państwa na cele mieszkaniowe, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12293159/katalog/12399215#12399215> (dostęp: 3.07.2017).

### Monografie i artykuły naukowe

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.
- Augustyniak H., Łaszek J., Olszewski L., Widłak M., *Polityka mieszkaniowa i otoczenie regulacyjne sektora mieszkaniowego*, [www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/11/Bezpieczny-Bank-4-53-13.4.pdf](http://www.bfg.pl/wp-content/uploads/2016/11/Bezpieczny-Bank-4-53-13.4.pdf).
- Beck U., *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa 2002.
- Cesarski M., *Budżet a mieszkalnictwo i budownictwo społeczne w Polsce. Transformacja i perspektywy*, (w:) J. Stupińska (red.), *Problemy polityki społecznej*. Studia i dyskusje, nr 15/2011, Warszawa 2011.
- Cyran R., *Zintegrowana polityka mieszkaniowa jako instrument rozwoju lokalnego*, [http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-5dbb-ca94-8ac4-47c7-b5f1-6665efe5c932/c/14\\_R.Cyran\\_Zintegrowana\\_polityka\\_mieszkaniowa....pdf](http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-5dbb-ca94-8ac4-47c7-b5f1-6665efe5c932/c/14_R.Cyran_Zintegrowana_polityka_mieszkaniowa....pdf).
- Deleuze G. (wraz z F. Guattarim), *Kłacze* (fragm. Mille plateaux), „Colloquia Communia” 1988.

- Foguere D., *Social Housing and Location Choices of Immigrants in France*, IZA Discussion Paper no. 5557, Bonn 2011, <http://ssrn.com> (dostęp: 27.05.2017).
- Frąckiewicz L. (red.), *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, Warszawa-Katowice 2005.
- Gospodarowicz M., *Nowoczesne instrumenty inwestycyjne - fundusze typu REIT*, [www.viem.pl/pl/twoje-finanse/nowoczesne-instrumenty-inwestycyjne-fundusze-typu-reit](http://www.viem.pl/pl/twoje-finanse/nowoczesne-instrumenty-inwestycyjne-fundusze-typu-reit) (dostęp: 4.07.2017).
- Herbst I., *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, Warszawa 2013.
- Karpowicz E., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 2007.
- [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/855700463A8FA71FC125734C0035E93E-\\$file/BAS\\_mieszkalnictwo.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/855700463A8FA71FC125734C0035E93E-$file/BAS_mieszkalnictwo.pdf).
- Lis P., *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*, [http://dspace.uni-lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/1828/lis\\_CELE\\_I\\_INSTRUMENTY\\_SPOLECZNEJ\\_POLITYKI\\_MIESZKANIOWEJ.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.uni-lodz.pl/xmlui/bitstream/handle/11089/1828/lis_CELE_I_INSTRUMENTY_SPOLECZNEJ_POLITYKI_MIESZKANIOWEJ.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Lis P., *Społeczna polityka mieszkaniowa*, <http://otnostrow.org.pl/wp-content/uploads/2016/08/06Lis.pdf>.
- Łaszek J., Augustyniak H., Olszewski K. (red.), *Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w III kwartale 2016 r.*, [www.nbp.pl/publikacje/rynek\\_nieruchomosci/ceny\\_mieszkan\\_12\\_2016.pdf](http://www.nbp.pl/publikacje/rynek_nieruchomosci/ceny_mieszkan_12_2016.pdf) (dostęp: 17.05.2017).
- Magee J.F., *Decision trees for decision making*, [www.ecldp.com:8080/ecldp/articles/files/functional\\_articles/problem\\_solving/Decision%20Trees%20for%20Decision%20Making.pdf](http://www.ecldp.com:8080/ecldp/articles/files/functional_articles/problem_solving/Decision%20Trees%20for%20Decision%20Making.pdf) (dostęp: 20.05.2017).
- Nalepka A. (red.), *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi w Polsce*, Kraków 2007.
- Nagot G., Modibo F., *Housing Wealth Accumulation: The Role of Public Housing*, 2013 GATE Working Paper Series No. 1343, <https://ssrn.com/abstract=2376262> (dostęp: 27.05.2017).
- Nawratek K., *Miasto jako idea polityczna*, Kraków 2008.
- Nykiel L., *Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym*, (w:) „Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, [http://tnn.org.pl/tnn/publik/-17/XVII\\_4.pdf](http://tnn.org.pl/tnn/publik/-17/XVII_4.pdf).
- Ogrodowczyk A., *Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształcenia obszarów śródmiejskich na przykładzie Łodzi*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 367, 2014.
- Olech P., *Wykluczenie mieszkaniowe - zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*, [www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/07/Wykluczenie-mieszkaniowe-%C3%](http://www.eapn.org.pl/wp-content/uploads/2013/07/Wykluczenie-mieszkaniowe-%C3%)

A2%E2%82%AC%E2%80%9C-zarys-g%C4%B9%E2%80%9A%C4%82-%C5%82wnych-problem%C4%82%C5%82w-mieszkanioowych-w-Polsce.-pdf.

Ruchałowski A., *Ryzyko prawne*, [https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko\\_prawne](https://mfiles.pl/pl/index.php/Ryzyko_prawne) (dostęp: 3.07.2017).

Salamon M., Muzioł-Węclawowicz A. (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki społecznej*, Warszawa 2015.

Skidelsky R., *Keynes. Powrót mistrza*, Warszawa 2012.

Solska J., *Jak powinna wyglądać polityka mieszkaniowa dla młodych? Wynajmować nie kupować!*, [www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1667818,1,jak-powin-nawygladac-polityka-mieszkanioowa-dla-mlodych.read](http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1667818,1,jak-powin-nawygladac-polityka-mieszkanioowa-dla-mlodych.read).

Springer F., *13 pięter*, Warszawa 2015.

Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.

Warsaw Enterprise Institute, *Mieszkanie Plus. Jak państwo wspólnie z prywatnymi inwestorami może poszerzać granice wolności na rynku mieszkaniowym*, <http://wei.org.pl/files/manager/file-c9fca0038c4951069b0d84336fcc7441.pdf> (dostęp: 4.07.2017).

Zapart J., *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999.

Związek Banków Polskich, *Raport AMRON-SARFiN. Ogólnopolski raport o kredytach mieszkaniowych i cenach transakcyjnych nieruchomości*, 4/2016, luty 2017.

Zybała A., *Polityki publiczne. Doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach. Jak działa państwo, gdy zamierza/chce/musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa 2012.

Zybała A., *Działania i reformy publiczne wobec problemu ryzyk*, „Polityka Społeczna” nr 8, 2015.

Życiński J., *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Warszawa 2004.

PODZIEMNE MAGAZYNY GAZU  
JAKO ELEMENT ENERGETYCZNEGO  
BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Igor Barcikowski, Tadeusz Ciszkowski,  
Michał Łęski, Anna Łopatka, Jacek Meissner,  
Patryk Mikołajczyk, Anna Stanisławek

*Opiekun grupy:* dr Krzysztof Księżopolski



# Podziemne magazyny gazu jako element energetycznego bezpieczeństwa państwa

## Synteza

Raport poświęcony jest bezpieczeństwu energetycznemu państwa w obszarze podziemnego magazynowania gazu. Jego celem jest analiza ryzyk związanych z funkcjonowaniem krajowego, regionalnego i europejskiego rynku gazu ziemnego oraz - w szczegółowym zakresie - użytkowaniem aktualnych i budowaniem nowych podziemnych magazynów gazu (PMG). Obszar ten jest analizowany w szerokim kontekście polityki energetycznej, obejmuje zagadnienia geopolityczne, prawne, infrastrukturalne, techniczne i ekonomiczne.

Autorzy postawili sobie za cel dokonanie charakterystyki badanej polityki publicznej, oszacowanie związanych z nią ryzyk oraz sformułowanie rekomendacji działań. Autorzy, analizując potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, zmarginalizowali wiążące się z tym ryzyka dla bezpieczeństwa ekologicznego. W ocenie ryzyk, badając sytuację międzynarodową, zdecydowali się skupić na regionie Europy Środkowo-Wschodniej (włączając w to największego dostawcę gazu w regionie - Rosję). Ponieważ obszary okazały się obfitować w ryzyka na różnym poziomie, poświęcono im znaczną część raportu. Dodatkowo wzięto pod uwagę tendencje obecne podczas tworzenia prawa w Unii Europejskiej (UE), mające istotny wpływ na kierunek działań władz krajowych. Na koniec uwzględnili aspekty technologiczne magazynowania wraz z szacunkowymi kosztami.

Wnioski pokazują, że zasadność rozwoju PMG będzie zależeć od efektów realizacji polityki energetycznej Rzeczypospolitej Polskiej (obejmu-

jących m.in. budowę regionalnego hubu gazowego) i powodzenia innych projektów, na które polskie władze mają tylko pośredni wpływ (np. kwestia Nord Stream II lub importu amerykańskiego LNG). Niemniej potrzebne są działania, które przy zróżnicowanych warunkach należy uznać za racjonalne i pożądane, takie jak rozbudowa niezbędnej infrastruktury czy dostosowanie do nowych wyzwań technicznych i zagrożeń.

## Wstęp

Stare powiedzenie: łańcuch jest tak mocny, jak jego najłabsze ogniwo, jest często przywoływane przy okazji rozważań na temat zarządzania. A zarządzanie bezpieczeństwem państwa, w tym ekonomicznym, nie należy do wyjątków. Z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki nowoczesnego państwa jednym z niewralgicznych obszarów jest energetyka. Przyjęcie określonej polityki zarządzania bezpieczeństwem w tym obszarze może zdeterminować kierunki oraz tempo rozwoju różnych gałęzi przemysłu na dziesięciolecia.

Mimo podejmowanych działań dywersyfikacji dostaw gazu (terminal LNG) i ropy naftowej oraz tych zmierzających do ograniczenia popytu na te surowce w postaci wprowadzenia samochodów elektrycznych, Polsce daleko jest do statusu kraju niezależnego pod względem dysponowania surowcami energetycznymi. Do niezakłóconego funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe potrzebują stałych dostaw gazu ziemnego pochodzącego w przeważającej mierze z jednego źródła - Federacji Rosyjskiej. O ile na co dzień odbiorcy nie odczuwają niedogodności wynikających z tego stanu rzeczy, o tyle w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa kraju będą w dużym stopniu podatni na negatywne konsekwencje z tym związane.

Celem raportu jest odpowiedź na pytanie, czy Polska powinna zwiększać objętość podziemnych magazynów gazu i w jakim stopniu należy je zapełniać. Istotne pytanie pomocnicze brzmi: na ile wykorzystanie potencjału technologii podziemnego składowania paliw może doprowadzić do zabezpieczenia ekonomicznych oraz innych strategicznych interesów Rzeczypospolitej, wzmacniając jej bezpieczeństwo energetyczne i pozycję międzynarodową?

Celowi pracy podporządkowano jej układ. Całość składa się z czterech rozdziałów odpowiadających obszarom analizy. Część pierwsza została poświęcona teoretycznemu wprowadzeniu do tematyki bezpieczeństwa energetycznego Polski. W części drugiej przedstawiono bieżącą sytuację geopolityczną w Europie Środkowo-Wschodniej w kontekście krytycznej



infrastruktury przesyłowej. Część trzecia stanowi syntetyczne opisanie krajowych i ponadnarodowych regulacji norm prawnych, determinujących potencjalne przedsięwzięcia w obszarze nowej polityki bezpieczeństwa energetycznego dla Polski. Ostatnia część dotyczy analizy potencjalnych ryzyk związanych z budowaniem, użytkowaniem i zabezpieczaniem przedmiotowej infrastruktury krytycznej. Z punktu widzenia prowadzonej polityki publicznej ten rozdział należy uznać za kluczowy.

Praca została przygotowana w oparciu o najnowsze dane OECD, raporty rządowe, organizacji pozarządowych, a także krajową literaturę przedmiotu, wzbogaconą aktualnymi artykułami internetowymi. Ze względu na niemożność pozyskania części danych, np. historycznych, dotyczących zapasów gazu w różnych krajach czy informacji stanowiących tajemnicę handlową, jak koszty budowy podziemnych magazynów gazu, autorzy zastosowali szacunki na podstawie dostępnych źródeł.

## 1. Bezpieczeństwo energetyczne Polski

### 1.1. Istota zagadnienia – definicje

Dotychczas nie opracowano ogólnie akceptowanej definicji bezpieczeństwa. Po upadku Związku Radzieckiego, w wyniku odprężenia, zaczęto poszerzać jego znaczenie o niemilitarne dziedziny<sup>1</sup>. Przedstawiciele szkoły kopenhaskiej wydzielili obszary sekurytyzowane, wymagające pilnych działań rządu wychodzących poza normalne funkcjonowanie<sup>2</sup>. Do takich zagadnień obecnie zalicza się energetykę.

W tym kontekście można rozpatrywać bezpieczeństwo w trzech podstawowych wymiarach: ekonomicznym, geostrategicznym oraz ekologicznym. Do obszaru ekonomicznego zaliczają się cena, zawierająca koszty surowców, produkcji i transportu, jak również czynniki makroekonomiczne, np. „trendy popytowo-podażowe na światowym rynku energetycznym”<sup>3</sup> lub „relacje między konsumpcją energii a wzrostem gospodarczym”<sup>4</sup>. Funkcjonowanie gospodarki i ekonomiczna dostępność produktów dla społeczeństwa warunkowane są przez stabilność dostaw energii związaną z wymiarem geostrategicznym. Jeśli państwo nie ma wystarczającego dostępu do paliw kopalnych, musi importować niedobory, dbając o dywersyfikację

<sup>1</sup> Por. S. Śladowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, s. 6.

<sup>2</sup> Zob. B. Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*, (w:) K.M. Książkowski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 16.

<sup>3</sup> K.M. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE-Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012, s. 40.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 41.

dostaw, metod i tras transportu, albo wzbogacić bilans o inne źródła energii, np. odnawialne. Wymiar ekologiczny wiąże się z koncepcją zrównoważonego rozwoju<sup>5</sup>.

Bezpieczeństwo energetyczne bada się też na różnych poziomach: od państwa przez region po zasięg globalny. Przy czym na szczeblu krajowym należy zwrócić uwagę na sytuację energetyczną państwa<sup>6</sup>.

W aneksie 1 omówiono definiowanie bezpieczeństwa energetycznego w prawie.

## 1.2. Ryzyko

Ryzyko jest pojęciem wieloznacznym i trudnym do zdefiniowania. Ujmowane jako wskaźnik stanu lub zdarzenia, które może prowadzić do strat, jest proporcjonalne do prawdopodobieństwa wystąpienia tego zdarzenia i do wielkości strat, które może spowodować.

Ryzyko stanowi nieodłączny element prowadzenia polityk publicznych. Jego analiza wymaga określonych działań skierowanych na obniżenie negatywnego wpływu ryzyka na funkcjonowanie danego podmiotu i podejmowanie odpowiednich działań służących przeciwdziałaniu i ograniczaniu ryzyka. Pozwala na identyfikację, ocenę i monitorowanie poziomu ryzyka w sposób jakościowy i ilościowy, najczęściej przy wykorzystywaniu odchylenia standardowego i współczynnika zmienności.

W politykach publicznych szacowanie ryzyk jest konieczne do tego, aby ocenić możliwe konsekwencje działań lub straty spowodowane przez zaniechanie działania. Ryzyko to połączony szacunek prawdopodobieństwa niekorzystnego zdarzenia oraz jego konsekwencje. Analiza ryzyka wymaga surowej oceny trendów, realiów i zagrożeń, oszacowania wartości leżących na szali. Zaniechanie właściwego szacowania ryzyka może prowadzić do dotkliwych konsekwencji dla społeczeństwa, zmarnotrawienia środków publicznych. W odpowiedzi na ryzyka można je przetransferować, tolerować, obchodzić bądź zlikwidować<sup>7</sup>.

Polityka publiczna, w której ignoruje się ryzyka wynikające z zastosowania technologii, zasobów ludzkich i finansowych, często prowadzi

---

<sup>5</sup> Por. K.M. Pronińska, *Wpływ rozwoju odnawialnych źródeł energii na bezpieczeństwo energetyczne Polski*, (w:) *Odnawialne źródła energii w Polsce. Wybrane problemy bezpieczeństwa, polityki i administracji*, red. K. Księżopolski, K.M. Pronińska, A.E. Sulowska, Warszawa 2013, s. 36.

<sup>6</sup> Por. K.M. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, *op. cit.*, s. 45.

<sup>7</sup> Zob. A. Zybala, *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 3(33).

- zwłaszcza w dłuższym okresie - do niezadowolających rezultatów (skutków) w sensie technicznym, ekonomicznym, społecznym i politycznym.

### 1.3. Wpływ magazynowania gazu ziemnego na bezpieczeństwo energetyczne

Jednym z warunków stałego, prawidłowego funkcjonowania gospodarki kraju jest zapewnienie stabilnych dostaw energii dla zachowania ciągłości pracy. Magazynowanie gazu pozwala przynajmniej częściowo uodpornić się na krótkotrwałe zmiany na międzynarodowych rynkach surowcowych i finansowych. Dlatego państwa importerzy gazu ziemnego muszą zabezpieczać dostawy surowca np. przez magazynowanie go lub podpisywanie długoterminowych kontraktów na dostawy. Dostrzegłszy tę konieczność, w ustawie Prawo energetyczne wprowadzono pojęcie „instalacja magazynowa”, obejmujące także „bezzbiornikowy magazyn gazu ziemnego”<sup>8</sup>.

Magazynowanie gazu poważnie oddziałuje na bezpieczeństwo energetyczne. Sezonowy lub dobowy wzrost popytu na gaz może być pokrywany z magazynu, uzupełnianego później o nadwyżki pochodzące z importu, za które Polska niezależnie od zużycia musi zapłacić (tzw. umowy *take-or-pay*, uniemożliwiające reeksport nadwyżek).

W aspekcie geostrategicznym, w przypadku zaburzenia dostaw gazu, niedobory mogą być wyrównane w krótkim okresie. Zasady dotyczące tworzenia, utrzymywania oraz finansowania zapasów gazu ziemnego zostały szerzej opisane w dalszej części raportu.

Zgodnie ze szkołą kopenhaską czynniki warunkujące stan energetyki należy traktować jako potencjalne zagrożenia dla życia gospodarczego i bezpieczeństwa narodowego<sup>9</sup>. W konsekwencji magazynowanie gazu, jako jeden ze sposobów wpływania na bezpieczeństwo energetyczne, marginalizuje kwestie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Po pierwsze, nie oddziałuje ono na wielkość konsumpcji gazu, która w dużym stopniu wpływa na ilość pozostałą do eksploatacji w przyszłości. Po drugie, ma nikły związek z energochłonnością gospodarki. Po trzecie, można łatwo zminimalizować zagrożenie dla środowiska przy odpowiedniej eksploatacji magazynów gazu.

<sup>8</sup> Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, Dz.U. 2017, poz. 220 z późn. zm., art. 3 pkt 10a.

<sup>9</sup> Por. K.M. Księżopolski, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011, s. 16.

## 2. Uwarunkowania geopolityczne

### 2.1. Europejski rynek gazu

W latach 2009-2015 europejskie kraje należące do OECD odnotowały spadek zużycia gazu ziemnego z 527 do 490 mld m<sup>3</sup>. Największą obniżkę – prawie 28 mld m<sup>3</sup> – stanowił spadek w sektorze wykorzystującym gaz do produkcji energii elektrycznej. Było to spowodowane przede wszystkim dynamicznym rozwojem technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii oraz zwiększeniem udziału węgla w miksie energetycznym. Szczególnie dało się to zauważyć w Wielkiej Brytanii, gdzie gaz ziemny przestał być głównym surowcem wykorzystywanym w sektorze wytwarzania energii elektrycznej<sup>10</sup>.

Inną kwestię stanowi rewolucja pozyskania gazu z łupków bitumicznych, która spowodowała wzrost wydobycia w Stanach Zjednoczonych. Dzięki temu USA w 2011 r. wyprzedziły Rosję w produkcji gazu, obejmując pozycję światowego lidera i stale powiększając przewagę. W 2015 r. w USA produkcja gazu wyniosła 767,3 mld m<sup>3</sup>, podczas gdy rosyjskie koncerny wydobły w sumie 573,3 mld m<sup>3</sup>. W 2011 r. Rosjanie po raz ostatni przekroczyli 600 mld z rezultatem 607 mld m<sup>3</sup>. Potem, przede wszystkim za sprawą dominującego producenta – Gazpromu, wydobywali coraz mniej. Różnica między USA a Rosją zbliża się już do 200 mld m<sup>3</sup> netto<sup>11</sup>.

W 2011 r. przedsiębiorcy uzyskali możliwość zmiany sprzedawcy gazu, co dało impuls do powstania niezależnych sprzedawców, którzy mogli kupować gaz na Towarowej Giełdzie Energii. Dalszy rozwój rynku przyniosła rozbudowa interkonektorów z Niemcami, co zapewniło fizyczną możliwość zakupu gazu na niemieckiej giełdzie. Doprowadziło to do kilkudziesięcioprocentowych spadków cen gazu<sup>12</sup>. Należy pamiętać o tym, że zdolności magazynowe państw Europy Zachodniej (Niemcy) są znacznie wyższe niż zapotrzebowanie tych państw na gaz<sup>13</sup>. W głównej mierze pochodzi on od dostawcy rosyjskiego. Dzięki temu państwa mogą handlować nadwyżkami posiadanego gazu. Rozbudowa gazociągów w korytarzu pół-

<sup>10</sup> T. Blacharski, R. Biały, M. Kaliski, B. Stachowiak, A. Szurlej, *Wpływ dostaw LNG na rozwój krajowego rynku gazu ziemnego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN” 2016, nr 95, s. 254.

<sup>11</sup> [www.rp.pl/Energianews/311289945-USA-eksport-gazu-wiekszy-niz-import.html#ap-1](http://www.rp.pl/Energianews/311289945-USA-eksport-gazu-wiekszy-niz-import.html#ap-1) (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>12</sup> [www.cire.pl/pliki/2/trendy\\_cen\\_gazu.pdf](http://www.cire.pl/pliki/2/trendy_cen_gazu.pdf) (dostęp: 22.05.2017 r.).

<sup>13</sup> M. Kaliski, P. Janusz, A. Szurlej, *Podziemne magazyny gazu jako element krajowego systemu gazowego*, <http://archiwum.inig.pl/INST/nafta-gaz/nafta-gaz/Nafta-Gaz-2010-05-01.pdf> (dostęp: 22.05.2017 r.).

noc-południe, planowane połączenie Polski z Danią za pomocą Baltic Pipe oraz analizowane podłączenie do chorwackiego gazociągu Adria może w znaczny sposób przyczynić się do realnego uniezależnienia się od dostaw surowca tylko z jednego kierunku.

## 2.2. Ryzyka geopolityczne

Ryzyka geopolityczne silnie oddziałują na politykę energetyczną. Przykładem może być sytuacja Kataru (alternatywnego dostawcy gazu do Polski), w jakiej w 2017 r. znalazł się niemal z dnia na dzień, gdy skonfliktowały się z nim kluczowe państwa regionu. Polska musi szacować ryzyka polityczne dla sytuacji w Federacji Rosyjskiej, jak np. możliwości jej destabilizacji gospodarczej i/lub politycznej i w efekcie zaprzestanie wywiązywania się ze zobowiązań przez jej władze.

Polityka energetyczna to część polityki zarówno gospodarczej, jak i bezpieczeństwa. Kształtują ją nie tylko trendy popytowo-podażowe, ale i interesy państw, np. Rosja preferuje porozumienia bilateralne i nie sprzyja uwspólnotowaniu sektora energii w Unii Europejskiej; próbuje te procesy blokować i rozbijać jedność Unii. Brak spójności w UE, różne wizje strategiczne i partykularyzmy narodowe jej to ułatwiają<sup>14</sup>. Niemniej integracja w dziedzinie energetycznej postępuje, do czego przyczynia się też Rosja<sup>15</sup>.

Polska jest uzależniona od importu gazu ziemnego z Rosji, a udział tego surowca w bilansie energii Polski wynosi ok. 13%<sup>16</sup>. Do 2022 r. obowiązuje kontrakt PGNiG z Gazpromem na dostawę 10 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie<sup>17</sup>. W 2014 r. Polska zużyła 16,75 mld m<sup>3</sup> gazu ziemnego: 4,65 mld m<sup>3</sup> pochodziło ze źródeł krajowych, a 12,13 mld m<sup>3</sup> z importu<sup>18</sup>. W 2015 r. 73% importowanego gazu pochodziło z kontraktu „jamalskiego”<sup>19</sup>. Większość

<sup>14</sup> K.M. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, *op. cit.*, s. 408-409.

<sup>15</sup> Tzw. Rozporządzenie SOS było pokłosiem „wojny gazowej” Rosji z Ukrainą na przełomie lat 2008/2009, a projekt Unii Energetycznej rezultatem rosyjskiej agresji na Ukrainę.

<sup>16</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Projekt „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”*, sierpień 2015 r., s. 17, [www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050\\_2015-08-03.doc](http://www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050_2015-08-03.doc) (dostęp: 22.05.2017 r.).

<sup>17</sup> Według P. Naimskiego, pełnomocnika rządu ds. strategicznej infrastruktury energetycznej, nie ma planu, by przedłużyć kontrakt długoterminowy z Gazpromem na dotychczasowych warunkach. „Będziemy dążyć do sytuacji, w której długoterminowy kontrakt stanie się przeszłością. Jeśli cena rosyjskiego gazu będzie dostatecznie konkurencyjna, nie wykluczamy jego zakupu, ale zdecydowanie nie w ramach kontraktu długoterminowego”. [www.pb.pl/naimski-polska-nie-przedluzy-kontraktu-na-dostawy-gazu-z-rosji-832454](http://www.pb.pl/naimski-polska-nie-przedluzy-kontraktu-na-dostawy-gazu-z-rosji-832454) (dostęp: 23.05.2017 r.).

<sup>18</sup> International Energy Agency, [www.iea.org/statistics/statisticssearch/report/?year=2014-2015&country=POLAND&product=NaturalGas](http://www.iea.org/statistics/statisticssearch/report/?year=2014-2015&country=POLAND&product=NaturalGas) (dostęp: 24.05.2017 r.).

<sup>19</sup> Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2015 r., [www.ure.gov.pl/download/1/7902/Sprawozdanie2015.pdf](http://www.ure.gov.pl/download/1/7902/Sprawozdanie2015.pdf), s. 145 (dostęp: 16.03.2017 r.).

dostaw spoza Rosji pozyskano z Niemiec (więc głównie był to gaz rosyjski dostarczony gazociągiem Nord Stream).

Uzależnienie wielu krajów europejskich od dostaw rosyjskich surowców energetycznych pozwala Federacji (17,7% światowego wydobycia gazu<sup>20</sup>) wykorzystywać jej potencjał energetyczny do celów politycznych (w tym prawdopodobnie przez *dumping*<sup>21</sup>), jednakże sama też jest uzależniona od popytu na surowce i ich ceny. Przez dekadę – od 2004 r. – zysk ze sprzedaży ropy i gazu stanowił ponad 50% dochodów budżetu państwowego<sup>22</sup>. Spadek ceny ropy (cena gazu jest częściowo z nią powiązana) w 2014 r. (o 77% od czerwca 2014 do stycznia 2016 r.<sup>23</sup>), silna dewaluacja rubla i sankcje nałożone na Rosję były istotnym źródłem kryzysu w tym kraju. W 2015 r. oficjalne przychody do budżetu federalnego z sektora ropy i gazu stanowiły 43%<sup>24</sup>, z czego większość przypada na ropę. Przewidywana obecnie przez Bank Światowy cena ropy na poziomie 55 USD za baryłkę umożliwia Rosji ekonomiczną stabilność i dalsze zbrojenia<sup>25</sup>, ale z drugiej strony UE ma większe możliwości ograniczenia importu surowców z tego kraju<sup>26</sup>.

### 2.3. Ryzyka bezpieczeństwa gazowego Polski

Zagrożeniem dla gazowego bezpieczeństwa Polski jest powstanie gazociągu Nord Stream II, który zwiększy ilość przesyłu gazu z Rosji do Niemiec po dnie Bałtyku, omijając Polskę i kraje Europy Wschodniej. Zgoda Komisji Europejskiej na pełne wykorzystanie lądowego przedłużenia Nord Stream I – OPAL oraz powstanie lądowej odnogi Nord Stream II – EUGAL jeszcze bardziej zmarginalizuje rolę Polski poprzez zwiększenie możliwości

<sup>20</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016*, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/16/1/rocznik\\_statystyczny\\_rzeczypospolitej\\_polskiej\\_2016.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/16/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2016.pdf), s. 846 (dostęp: 16.03.2017 r.).

<sup>21</sup> K. Książopolski, *Ofensywa Gazpromu w Polsce. Narzędzia z pogranicza dumpingu*, Energetyka24.com, 12.04.2016, [www.energetyka24.com/346181,ofensywa-gazpromu-w-polsce-narzedzia-z-pogranicza-dumpingu](http://www.energetyka24.com/346181,ofensywa-gazpromu-w-polsce-narzedzia-z-pogranicza-dumpingu) (dostęp: 3.06.2017 r.).

<sup>22</sup> S. Aleksashenko, *Is Russia's Economy Doomed to Collapse?*, July 1, 2016, <http://national-interest.org/feature/russias-economy-doomed-collapse-16821?page=2> (dostęp: 16.03.2017 r.).

<sup>23</sup> K. Książopolski, *Polska powinna przestać finansować agresywną politykę Rosji [ANALIZA]*, Energetyka24.com, 30.05.2017, [www.energetyka24.com/602452,polska-powinna-przestac-finansowac-agresywna-polityke-rosji-analiza](http://www.energetyka24.com/602452,polska-powinna-przestac-finansowac-agresywna-polityke-rosji-analiza) (dostęp: 3.06.2017 r.).

<sup>24</sup> Ministry of Finance of Russia, *Monthly information on execution of the federal budget*, [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/08/main/fedbud\\_month.xlsx](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/08/main/fedbud_month.xlsx) (dostęp: 24.05.2017 r.).

<sup>25</sup> K. Książopolski, *Polska powinna...*, *op. cit.*

<sup>26</sup> K. Książopolski, *Książopolski: Gazprom to upadający gigant*, Energetyka24.com, 17.08.2016, [www.energetyka24.com/430716,ksiezopolski-gazprom-to-upadajacy-gigant](http://www.energetyka24.com/430716,ksiezopolski-gazprom-to-upadajacy-gigant) (dostęp: 3.06.2017 r.).

dystrybuowania w Europie gazu przesyłanego do Niemiec obiema nitkami Nord Stream<sup>27</sup>.

Podobne ryzyka kształtują się na południu: budowa gazociągów dostarczających do UE gaz z południowego wschodu (South/Turkish Stream lub inna nazwa)<sup>28</sup>. Możliwe jest też fiasko projektów dostaw kaspijskiego gazu z pominięciem Rosji (np. Nabucco lub Trans Anatolian Pipeline - TANAP).

Sukces powyższych projektów doprowadzi do niemal całkowitej marginalizacji Ukrainy i Białorusi, a więc w dużej mierze także Polski, jako krajów tranzytowych. Zagrożeniem dla Polski jest utrata niepodległości jej wschodnich sąsiadów bądź głęboka destabilizacja lub podporządkowanie tych państw przez Rosję.

Fundamentalnym zagrożeniem jest dezintegracja (choćby częściowa) UE, w tym kontekście związana przede wszystkim z utratą bądź redukcją unijnego dorobku w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego. Podobne skutki dla Polski, która pozostaje poza wspólną walutą, może nieść pogłębienie integracji jedynie w strefie euro. Jednak również kształtowanie polityki energetycznej UE w obecnych realiach jest obciążone dużymi ryzykami dla Polski, o czym świadczą np. negocjacje tzw. pakietu zimowego.

Odpowiednio wykorzystane ryzyka mogą przybrać pozytywny wymiar. Wyzwaniem takim jest dywersyfikacja dostaw gazu (i innych surowców) uwzględniająca nie tylko kierunek geograficzny i kraj dostawcy, ale też pierwotne pochodzenie surowca. Należy zapewnić optymalny miks energii uwzględniający realia ekonomiczne, wymogi prawne (UE i krajowe) oraz własne zasoby.

Zrównoważony rozwój kraju i ochrona środowiska naturalnego wymagają spełnienia określonych standardów. Wynika to m.in. ze zobowiązań unijnych, uznawanych czasem za zbyt restrykcyjne dla gospodarek rozwijających się, ale ich niespełnienie grozi surowymi karami finansowymi i polityczną izolacją<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> A. Łoskot-Strachota, *Gazociąg OPAL: kontrowersje dotyczące zasad wykorzystywania i kwestia bezpieczeństwa dostaw*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17.01.2017, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-01-17/gazociag-opal-kontrowersje-dotyczace-zasad-wykorzystywania-i](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-01-17/gazociag-opal-kontrowersje-dotyczace-zasad-wykorzystywania-i) (dostęp: 18.05.2017 r.).

<sup>28</sup> *Turkish Stream zaszkodzi europejskiej solidarności energetycznej*, PAP, (za:) Energetyka24.com, 28.07.2016, [www.energetyka24.com/420504,turkish-stream-zaszkodzi-europejskiej-solidarnosci-energetycznej](http://www.energetyka24.com/420504,turkish-stream-zaszkodzi-europejskiej-solidarnosci-energetycznej) (dostęp: 08.05.2017 r.).

<sup>29</sup> A. Gawlikowska-Fyk, J. Michalak, *Efekt domina: porozumienie paryskie a reforma europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 10.02.2016, [www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-13-1363#](http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-13-1363#) (dostęp: 14.05.2017 r.).

Wyzwaniem jest też zapewnienie konkurencyjności ekonomicznej sektora gazowego w Polsce. Tylko biznesowo opłacalne przedsięwzięcia pozwolą na efektywne gospodarowanie zasobami i ich wykorzystanie.

Istotne zagadnienia o charakterze technicznym i ekonomicznym stanowią modernizacja infrastruktury oraz wyzwania technologiczne przy budowie nowej i zapewnienie jej bezpieczeństwa. Starzenie się infrastruktury (przede wszystkim dystrybucyjnej) grozi utratą zdolności do dostarczania źródeł energii, w tym gazu.

Wciąż niepewna (a na pewno odległa czasowo) budowa elektrowni atomowej zwiększyłaby udział energii elektrycznej w miksie energii kosztem gazu. Z drugiej strony przewiduje się odchodzenie od wykorzystywania węgla, z którego produkuje się w Polsce większość energii elektrycznej.

Znaczna dywersyfikacja dostaw gazu zależy od realizacji gazociągu dostarczającego do Polski gaz z Norwegii (Baltic Pipe) i innych projektów (np. drugi terminal LNG). Powoli dokonuje się otwarcie USA na eksport gazu do Europy. Import do Polski będzie możliwy dzięki gazoportowi w Świnoujściu. Z kolei odległe czasowo unijne projekty gazociągów przesyłających gaz kaspijski i z Bliskiego Wschodu są obciążone istotnym ryzykiem politycznym. Dalsza budowa interkonektorów umożliwi częściową dywersyfikację, bo wciąż będzie ona oparta na rosyjskim gazie. Jednak wyżej wymienione czynniki oraz budowa w Europie gazoportów i połączeń rewersowych pozwolą wyeliminować i to ograniczenie. Dlatego pozytywny wymiar będą mieć wspólne projekty gazowe z państwami w regionie. Z kolei perspektywy eksploatacji w Polsce złóż gazu łupkowego są niepewne i odległe z uwagi na ryzyka geologiczne, technologiczne, ekonomiczne i prawne.

Polska i cała UE ma możliwość wprowadzenia dalszych regulacji ograniczających pozycję Gazpromu i zwiększających solidarność energetyczną w Unii. UE przywiązuje dużą wagę do zwiększania efektywności energetycznej. Właściwa implementacja tych przepisów i sprawne działania państwa przyczynią się do zmniejszenia uzależnienia Polski od surowców energetycznych. Polska powinna przeciwdziałać próbom wpływania Rosji na politykę energetyczną UE<sup>30</sup>.

Realizacja pesymistycznych scenariuszy może pogłębić zależność Polski i doprowadzić do całkowitego utracenia przez nią statusu kraju współzależnego, przez który przechodzi tranzyt gazu na Zachód. Polska będzie borykać się z ryzykiem odcięcia bądź ograniczenia dostaw ze Wschodu, zdając się wtedy na dostawy rewersowe z Niemiec. Otwiera to drogę do siłowego dyktowania warunków oraz szantażowania i stosowania poli-

---

<sup>30</sup> M. Ruszel, *Analiza wybranych nieformalnych sposobów wpływania na politykę energetyczną UE - na przykładzie Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 3.



tyki strachu nie tylko wobec państwa, ale i decydentów. Osłabieniu uległaby pozycja Polski przy negocjacjach cen gazu, stałaby się przedmiotem nacisków. Wzrost zależności od jednego źródła oznacza, że zakłócenia w dostawach będą odpowiednio dotkliwsze.

Choć istnieją mechanizmy solidarnościowe obligujące do przesyłu gazu, jeśli jedno z państw zostanie odcięte od dostaw, w sytuacji gdy potencjalny dostawca, sam nie będąc pewien własnego importu (np. w sytuacji konfliktu zbrojnego), być może nie zdecyduje się - wbrew unijnemu prawu - na udzielenie dostaw. Nie dziwi zatem trend rozbudowywania powierzchni magazynowych gazu.

Rola podziemnych magazynów gazu rośnie wraz z pogarszaniem się sytuacji geopolitycznej w Europie. W przypadku konfliktu zbrojnego, gdy eskalacja obejmie terytorium NATO, pozycja Polski ulegnie osłabieniu także na polu energetycznym. PMG niekoniecznie stają się wtedy pierwszorzędym celem (choć ataku sabotażowego lub cybernetycznego na system sterowania przemysłowego typu SCADA nie można wykluczyć), ale istnieje duże ryzyko utraty gazoportu i zniszczenia istniejących bądź obecnie dopiero planowanych gazociągów. W takim wariancie rola PMG wzrasta, gdyż stają się głównym rezerwuarem gazu.

W obszarze ryzyk geopolitycznych stricte dla PMG należy wymienić: powodzenie lub porażkę w stworzeniu hubu gazowego w Polsce oraz sytuację polityczną w państwach regionu, szczególnie w Rosji, Niemczech i na Ukrainie.

#### 2.4. Zapasy gazu ziemnego w innych państwach

Na tle Europy Środkowej sytuacja Polski jest gorsza niż innych państw. Kraje, których gospodarka i konsumpcja gazu są znacznie mniejsze, jak Bułgaria, Czechy i Węgry, mają większe zapasy gazu niż Polska (szczegółowe dane w aneksie 2). Jeśli chodzi o samą powierzchnię PMG, w Grupie Wyszehradzkiej na początku 2014 r. sytuacja kształtowała się następująco: Węgry - 6,17 mld m<sup>3</sup>, Czechy - 3,27 mld m<sup>3</sup>, Słowacja - 3,18 mld m<sup>3</sup>, Polska - 2,5 mld m<sup>3</sup><sup>31</sup>.

Interesującym przykładem jest Ukraina, której sytuacja geopolityczna jest nieporównywalnie gorsza. Istniejąca infrastruktura i warunki geologiczne umożliwiają jej dysponowanie znacznie większymi PMG. W maju 2017 r. Ukraina miała w PMG ok. 8,5 mld m<sup>3</sup> gazu, co wypełniało je w 27%<sup>32</sup>. Jednakże sytuacja Ukrainy jest specyficzna, gdyż zużywa duże

<sup>31</sup> T. Dąbrowski, *Przełamując bariery. Transformacja środkowoeuropejskich rynków gazu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, grudzień 2014, s. 30.

<sup>32</sup> Укргрангаз, <http://utg.ua/live/> (dostęp: 06.05.2017 r.).

ilości gazu, co wynika z niskiej efektywności energetycznej<sup>33</sup> i powoduje coroczny „wyścig z czasem”, aby w okresie wiosna-jesień zapłacić magazyny zapasami wystarczającymi na okres zimowy.

### 3. Ryzyko regulacji prawnej w magazynowaniu gazu

#### 3.1. Regulacje prawa Unii Europejskiej

##### 3.1.1. Podstawy traktatowe

Elementy polityki energetycznej, obok kwestii ekonomicznych czy współpracy politycznej, stanowią fundament dzisiejszej Unii Europejskiej. Ze względu na swój istotny wpływ na gospodarki krajowe kwestie energetyczne są negocjowane i dyskutowane na forum unijnym z dłuższym niż zazwyczaj wyprzedzeniem. Biorąc pod uwagę okres zwrotu w energetyce inwestycji kapitałowych – CAPEX<sup>34</sup>, ryzyko zmian regulacyjnych może mieć istotne znaczenie dla całego sektora, a przez to gospodarki krajowej. Dlatego też należy przyrzeć się zarówno aktualnie obowiązującym, jak i kształtującym się regulacjom europejskiego prawa energetycznego.

Ważnym momentem dla współpracy w dziedzinie energetyki było ustanowienie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r.<sup>35</sup> Energia znalazła tam swoje miejsce w art. 4 pkt 2 lit. i) TFUE<sup>36</sup>. Artykuł 4 zawiera katalog kompetencji dzielonych UE. Z takiego umiejscowienia wynika objęcie jej zasadą pomocniczości określonej w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>37</sup>.

Traktat lizboński wprowadził też dedykowany energetyce tytuł XXI – „Energetyka”, który składa się z artykułu 194 i 3 jego ustępów. Przepis artykułu 194 ust. 1 wskazuje cele UE w energetyce. Szczególnie ważny jest art. 194 ust. 2 zdanie drugie, gdzie wprost podkreślono uprawnienie państwa członkowskiego do określenia zasobów, struktury oraz źródeł energii, czyli tzw. miksu energetycznego, wzmacniając rolę prawodawcy krajowego i regulacji krajowych.

---

<sup>33</sup> P. Kost, *Dokąd zmierza ukraińska energetyka?*, Energetyka24.com, 24.01.2017, [www.energetyka24.com/533428,dokad-zmierza-ukrainska-energetyka](http://www.energetyka24.com/533428,dokad-zmierza-ukrainska-energetyka) (dostęp: 23.05.2017 r.).

<sup>34</sup> [www.investopedia.com/terms/c/capitalexpenditure.asp](http://www.investopedia.com/terms/c/capitalexpenditure.asp) (dostęp: 5.05.2017 r.).

<sup>35</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (dostęp: 5.05.2017 r.).

<sup>36</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

<sup>37</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:12012M005> (dostęp: 5.05.2017 r.).

### 3.1.2 Prawo wtórne

Na wstępie należy zaznaczyć, że niniejsza analiza dokonana została zgodnie ze stanem prawnym na koniec września 2017 r. Wobec tego oraz z uwagi na ograniczoną objętość tekstu podstawą prawną regulującą magazynowanie energii, a tym samym przedmiotem analizy są następujące dokumenty: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE<sup>38</sup>, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2010<sup>39</sup>, Komunikat Komisji COM(2016) 49 final<sup>40</sup>.

#### • Dyrektywa 2009/73/WE

Dyrektywa 2009/73/WE zastąpiła dotychczasową regulację z Dyrektywy 2003/55/WE, która nie była udanym początkiem tworzenia wewnętrznego rynku gazu ziemnego, w szczególności w kwestii skutecznego oddzielenia działalności w zakresie dostaw i produkcji od eksploatacji sieci (tzw. zasada *unbundling*)<sup>41</sup>. Dyrektywa przywołuje rezolucję Parlamentu<sup>42</sup> oraz podniesioną tam kwestię rozdziału własności w infrastrukturze gazowej jako *najsukuteczniejszego narzędzia promowania inwestycji w infrastrukturę w niedyskryminacyjny sposób, sprawiedliwego dostępu do sieci dla nowych podmiotów oraz przejrzystego rynku*<sup>43</sup>.

Dla zapewnienia dalszego pogłębiania współpracy na wewnętrznym rynku energii kluczową rolę przypisano rozdzieleniu OSP i zakładu produkcyjnego, a tym samym i magazynującego, jako czynnikowi zwiększającemu konkurencję oraz dostęp do infrastruktury stron trzecich zgodnie z zasadą TPA (*third party access*<sup>44</sup>), określoną w art. 32 dyrektywy.

Warto zwrócić szczególną uwagę na rozdział VII – Organizacja dostępu do systemu. W ust. 2 artykułu 32 zawarto stosunkowo ogólnikową,

<sup>38</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2009/73/WE z 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca Dyrektywę 2003/55/WE, L 211/94.

<sup>39</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia Dyrektywy Rady 2004/67/WE, L 295/1.

<sup>40</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE dotyczącej skroplonego gazu ziemnego i magazynowania gazu (SWD(2016) 23 final), Bruksela, 16.2.2016 r., COM(2016) 49 final.

<sup>41</sup> Pkt 7 preambuły do Dyrektywy 2009/73/WE.

<sup>42</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 lipca 2007 r. w sprawie perspektyw rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu, Dz.U. C 175 E z 10.7.2008, s. 206.

<sup>43</sup> Pkt 8 preambuły do Dyrektywy 2009/73/WE.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

ale jednoznacznie regulację zapewniającą OSP dostęp do sieci innych OSP<sup>45</sup>. Artykuł 33 określa zasady dostępu do magazynowania. W jego pkt. 3 i 4 wymienione są dwa rodzaje dostępu do magazynowania zdefiniowane jako dostęp negocjowany oraz dostęp regulowany. Państwa członkowskie mogą wybrać jedną lub obydwie procedury, lecz muszą być one stosowane zgodnie z obiektywnymi, przejrzystymi i niedyskryminacyjnymi kryteriami<sup>46</sup>.

Biorąc pod uwagę cel niniejszego raportu, należy zaznaczyć, że istnieje możliwość odmowy dostępu do systemu (co zawarto w art. 35 ust. 1) z powodu poważnych trudności. Przepis tego ustępu *in fine* wskazuje, że każdy przypadek odmowy dostępu powinien być należycie umotywowany. Przepis dotyczący TPA z art. 32 ogranicza udostępnienie systemów przesyłowych operatorom, „jeżeli jest to niezbędne do wykonywania ich funkcji w związku z przesyłem transgranicznym”. Niewątpliwie ogranicza to możliwość skorzystania z infrastruktury transgranicznej w przypadku wystąpienia kryzysu w większej grupie krajów sąsiadujących, co podaje w wątpliwość skuteczność tejsze regulacji.

#### • **Rozporządzenie 994/2010**

Drugim dokumentem poddanym analizie jest Rozporządzenie w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego, zwane również Rozporządzeniem SOS. Należy przypomnieć, że rozporządzenie zostało wydane na skutek tzw. zimnej wojny gazowej pomiędzy Federacją Rosyjską a Ukrainą, która miała miejsce na przełomie 2008 i 2009 r.<sup>47</sup>

Rozporządzenie SOS określiło standard ochrony w zakresie dostaw oraz w zakresie infrastruktury. Pierwszy z nich opiera się na definicji odbiorcy chronionego wprowadzonej przez art. 2 ust 1<sup>48</sup>. Drugi zaś został oparty na tzw. wskaźniku N-1, który ocenia zdolność zaopatrzenia w gaz ziemny przy wyłączeniu jednego, głównego źródła dostaw. Parametrami służącymi wyliczeniu wartości wskaźnika są: zdolność techniczna punktów wejścia, zdolność produkcyjna, zdolność odbioru gazu ziemnego znajdującego się w magazynach oraz zdolność importowa terminali LNG, które po zsumo-

---

<sup>45</sup> Art. 32 ust. 2: „Operatorzy systemów przesyłowych mają dostęp do sieci innych operatorów systemów przesyłowych, jeżeli jest to niezbędne do wykonywania ich funkcji w związku z przesyłem transgranicznym”.

<sup>46</sup> Art. 33 pkt 1 Dyrektywy 2009/73/WE.

<sup>47</sup> [www.rp.pl/artykul/244607-Zimna-wojna-gazowa-.html](http://www.rp.pl/artykul/244607-Zimna-wojna-gazowa-.html) (dostęp: 5.05.2017 r.).

<sup>48</sup> Gospodarstwa domowe, ew. także małe i średnie przedsiębiorstwa oraz instalacje systemów ciepłowniczych.

waniu i pomniejszeniu o zdolności głównego źródła porównywane są z maksymalną dzienną konsumpcją<sup>49</sup>.

W 2014 r. przeprowadzono tzw. *stress test* odporności systemu gazowego w Europie. Wyniki ukazały, że problemy z podażą surowca będą mieć zasadniczy wpływ na bezpieczeństwo i gospodarki w krajach UE, a najbardziej ucierpiałyby państwa Europy Wschodniej. Przy wykorzystaniu obecnej infrastruktury oraz uzupełnieniu jej o transgraniczne przepływy rewersowe można by utrzymać dostawy dla odbiorców chronionych nawet w okresie 6-miesięcznym<sup>50</sup>. Oznacza to, że w dzisiejszych realiach infrastrukturalnych (o ograniczonych możliwościach rewersowych) magazynowanie gazu na terenie kraju jest jedyną formą szybkiego dostępu do zapasów tego surowca.

We wrześniu 2017 r. Rzecznik Generalny Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie ENI o sygn. C-226/161 wydał opinię, iż ograniczanie możliwości utrzymywania zapasów za granicą jest niezgodne z prawem UE. Rozszerzanie obowiązków nałożonych na przedsiębiorstwa energetyczne, ponad to, co jest określone w Rozporządzeniu 994/2010, nie może dyskryminować tychże firm<sup>51</sup>. W momencie publikacji raportu wyrok TSUE nie był jeszcze znany.

• ***Komunikat Komisji COM(2016) 49 final***

Komisja w swoim komunikacie zaznacza, że groźba przerw lub zakłóceń dostaw gazu dla Europy Środkowo-Wschodniej powoduje konieczność, by zastosować zarówno technologię magazynowania, jak i LNG dla zapewnienia bezpieczeństwa. Użyto pojęcia „unijnych magazynów gazu” jako kluczowych dla lepszego wykorzystania infrastruktury oraz bilansowania systemu, naturalnie pod warunkiem ich wzajemnego połączenia w systemie, aby takie bilansowanie było możliwe.

W komunikacie podkreślono wagę współpracy regionalnej w ramach CESEC<sup>52</sup>, BEMIP<sup>53</sup> oraz Grupy Wysokiego Szczebla ds. Europy Połud-

<sup>49</sup> R. Zajdler, *Rozporządzenie SoS, czyli jak uszczelnić bezpieczeństwo gazowe UE*, <http://biznes-alert.pl/zajdler-rozporzadzenie-sos-czyli-jak-uszczelnic-bezpieczenstwo-gazowe-unii-energetycznej/> (dostęp: 5.05.2017 r.).

<sup>50</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady UE w sprawie odporności europejskiego systemu gazowego w krótkim okresie. Przygotowanie na możliwe zakłócenia dostaw ze Wschodu jesienią i zimą 2014/2015 r., Bruksela, 2.03.2015 r., COM(2014) 654 final/2.

<sup>51</sup> [www.energetyka24.com/665436,przepisy-dot-magazynowania-gazu-niezgodne-z-prawem-ue](http://www.energetyka24.com/665436,przepisy-dot-magazynowania-gazu-niezgodne-z-prawem-ue) (dostęp: 20.09.2017 r.).

<sup>52</sup> Grupa ds. tworzenia gazowych połączeń międzysystemowych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej.

niowo-Zachodniej. Komisja zarekomendowała też podjęcie starań w trzech sferach działania. Pierwszą jest zapewnienie odpowiedniego dostępu fizycznego do magazynów, w tym pod względem mocy w sieci przesyłowej. Drugą zaś stanowi ściśle współdziałanie z krajami sąsiadującymi w celu lepszego wykorzystania magazynowania na poziomie regionalnym. Trzecia natomiast to optymalizacja wykorzystania magazynowania poprzez zakończenie prac nad kodeksami sieci i ich dostosowanie w stosownych przypadkach<sup>54</sup>.

Rekomendacje Komisji skłaniają ku wnioskowi, że istniejące przepisy prawne niedostatecznie regulują magazynowanie gazu (szczególnie na poziomie regionalnym), nie w pełni zabezpieczając interesy odbiorców. Wobec tego należy spodziewać się dalszych prac nad uregulowaniami dotyczącymi magazynowania gazu ziemnego na gruncie prawa Unii Europejskiej. Skutki implementacji takiej regulacji mogą być potencjalnie duże, jednak z uwagi na wykuwanie się kształtu przepisów na forum unijnym samo ryzyko regulacyjne można określić jako średnie.

### **3.2. Ryzyka budowy podziemnych magazynów gazu w polskich uwarunkowaniach prawnych**

W polskim porządku prawnym obowiązek tworzenia i utrzymywania zapasów gazu zapisano w Ustawie z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego, zwanej dalej ustawą o zapasach<sup>55</sup>. Dla analizy obecnego stanu rzeczy najistotniejsze wydaje się rozpoznanie zmian, jakie w powołanej ustawie zostały dokonane na mocy ustawy z 22 lipca i 30 listopada 2016 r. o zmianie Ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw<sup>56</sup>, a także Ustawy z 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Grupa państw bałtyckich.

<sup>54</sup> Komunikat COM(2016) 49 final, s. 11.

<sup>55</sup> Ustawa z 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, Dz.U. 2017, poz. 1899 z późn. zm.

<sup>56</sup> Ustawa z 22 lipca oraz 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 1165 oraz 1986.

<sup>57</sup> Ustawa z 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2014, poz. 900.

Art. 24 ust. 1 powołanej ustawy po zmianach stanowi, że aby zapewnić zaopatrzenie Rzeczypospolitej Polskiej w gaz ziemny oraz zminimalizować skutki: zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa, wystąpienia sytuacji awaryjnej w sieci gazowej bądź nieprzewidzianego wzrostu zużycia gazu ziemnego, przedsiębiorstwo energetyczne wykonujące działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą i podmiot dokonujący przywozu gazu ziemnego są obowiązani do utrzymywania zapasów obowiązkowych gazu ziemnego. Oznacza to, że ustawodawca dokonał w nowelizacji podziału na dwie kategorie podmiotów podlegających obowiązkowi tworzenia zapasów.

W dalszej części ustawy ustanowiono zakres obowiązku, któremu podlegają wskazane przedsiębiorstwa oraz podmioty. Polega on w pierwszej kolejności na utrzymywaniu zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w wielkości odpowiadającej co najmniej 30-dniowemu średniemu dziennemu przywozowi tego gazu, ustalonym w sposób określony w art. 25 ust. 2 albo 5 powołanej ustawy. Ponadto na utrzymywaniu zapasów obowiązkowych gazu ziemnego w instalacjach magazynowych, których parametry techniczne zapewniają możliwość dostarczenia ich całkowitej ilości do systemu gazowego w okresie nie dłuższym niż 40 dni, a także na przedstawianiu operatorowi systemu przesyłowego gazowego lub operatorowi systemów połączonych gazowych charakterystyki instalacji magazynowej, w której utrzymują zapasy obowiązkowe gazu ziemnego, w celu weryfikacji technicznych możliwości dostarczenia zapasów tego gazu do systemu gazowego.

Ustawa o zapasach stanowi ponadto, że zapasy obowiązkowe gazu ziemnego mogą być utrzymywane zarówno na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w instalacjach magazynowych przyłączonych do systemu przesyłowego lub dystrybucyjnego gazowego), jak i poza nim - na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, na zasadach sformułowanych w art. 24a tej ustawy.

Zgodnie z art. 25 ustawy podmioty ustalają wielkość zapasów gazu na podstawie ilości gazu ziemnego przywiezionego. Przywóz zaś został zdefiniowany w art. 2 pkt 14 jako sprowadzenie na terytorium Polski gazu ziemnego w ramach nabycia wewnątrzspółnotowego lub importu. Prowadzi to do wniosku, że w kontekście obowiązku zapasowego brana pod uwagę jest ilość gazu ziemnego przywieziona do kraju na cele związane z funkcjonowaniem gospodarki oraz zaspokojeniem potrzeb krajowych odbiorców. Ilość gazu przywiezionego, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy, oraz wielkość przywozu, o którym mowa w art. 25 ust. 5, w przy-

padku tranzytu gazu przez Polskę ustalamy jako różnicę między ilością gazu, który podmiot wprowadził do kraju i który z niego wyprowadził w okresie warunkującym wielkość nałożonych zapasów. W ustawie przewidziano 3 formy realizacji obowiązku zapasowego: utrzymywanie zapasów na podstawie umowy zawartej z podmiotem świadczącym usługi magazynowania gazu ziemnego na terytorium Polski lub poza jej terytorium, a także na podstawie umowy zawartej z innym przedsiębiorstwem energetycznym wykonującym działalność gospodarczą w zakresie obrotu gazem ziemnym z zagranicą lub podmiotem dokonującym przywozu gazu ziemnego.

Jeśli uwzględnia się powołane wyżej zmiany oraz ich dynamikę, podstawowym ryzykiem związanym z inwestycjami w magazyny gazu jest ryzyko ciągłych, nagłych zmian w prawie związanym z zapasami gazu, a zwłaszcza ryzyko dyskontynuacji danej polityki energetycznej w wypadku zmiany rządu oraz tworzenia w szybkim tempie niedoskonałego prawa wraz z jego żmudnymi poprawkami, co negatywnie wpływa na pewność inwestycji oraz ich zabezpieczenia.

## 4. Rynek gazu w Polsce i ryzyka infrastrukturalne

### 4.1. Koszt i czas budowy magazynu

Nakłady inwestycyjne definiowane są jako suma wartości środków trwałych (trwałe nakłady kapitałowe i przedprodukcyjne wydatki kapitałowe) oraz wartości kapitału obrotowego netto, gdzie za środki trwałe uznaje się środki konieczne do zbudowania i wyposażenia obiektu inwestycyjnego, a przez kapitał obrotowy – środki potrzebne do eksploatacji obiektu w całości lub w części<sup>58</sup>.

Czas konieczny do realizacji PMG zależy od rodzaju zbiornika magazynowego oraz od liczby etapów prac i zawarty jest w następujących granicach:

- ♦ w złożach szcerpanych – od 2 do 7 lat;
- ♦ w warstwach wodonośnych – od 5 do 14 lat w zależności od pojemności zbiornika;
- ♦ w kawernach solnych – od 5 do N lat w zależności od liczby kawern.

---

<sup>58</sup> P. Kosowski, *Metodyka oceny efektywności ekonomicznej podziemnego magazynu gazu*, Kraków 2008, <http://winntbg.bg.agh.edu.pl/rozprawy2/10021/full10021.pdf> (dostęp: 23.05.2017 r.).



W złożach szcerpanych po gazie ziemnym lub ropie naftowej oraz w warstwach wodonośnych:

- ♦ prawie 30% nakładów inwestycyjnych stanowi gaz buforowy;
- ♦ ponad 20% nakładów w przypadku złóż szcerpanych, a ponad 30% przy formacjach wodonośnych wynoszą koszty odwiertów wydobywczych;
- ♦ do 20% kosztów inwestycyjnych stanowią koszty przeznaczone na sprężanie gazu, czyli budowę tłoczni.

Reszta nakładów, tj. od 20 do 30%, to środki na budynki, drogi, rurociągi, instalacje osuszania gazu, instalacje pomocnicze i inne.

Przy podziale na nakłady na instalacje powierzchniowe i podziemne ich ogólny rozkład przedstawia się następująco:

- ♦ w złożach szcerpanych po 50% nakładów przypada na część naziemną i na podziemną;
- ♦ w warstwach wodonośnych nakłady na część naziemną są niższe aniżeli w złożach szcerpanych i wynoszą 40%, a w przypadku części podziemnej wyższe - 60%.

Oto przykładowe szacunkowe koszty budowy podziemnych magazynów o pojemności 0,5 mld m<sup>3</sup>:

- ♦ w złożach szcerpanych: 25-125 mln USD (0,05-0,25 USD na utworzenie 1 m<sup>3</sup> pojemności magazynowej);
- ♦ w strukturach solnych (kawernowych): koszt wykonania serii komór (każdej o pojemności ok. 60 mln m<sup>3</sup> i koszcie 10 mln USD) stanowi 25% całej inwestycji, reszta to koszt instalacji napowierzchniowej (0,70 USD na utworzenie 1 m<sup>3</sup> pojemności magazynowej);
- ♦ w wyeksploatowanych kopalniach węgla kamiennego: dwukrotnie mniej niż w szcerpanych złożach węglowodorów, najtaniej - w zawodnionych strukturach Polski Środkowej, 150-250 mln USD (co daje 0,30-0,50 USD na utworzenie 1 m<sup>3</sup> pojemności magazynowej)<sup>59</sup>.

Opłacalność inwestycji jest zależna od typu planowanego PMG, tj. czy magazyn zostanie zbudowany w wyeksploatowanych kopalniach węgla,

<sup>59</sup> [https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/ca44b20733abafd0474053d41c445781.pdf](https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/ca44b20733abafd0474053d41c445781.pdf) (dostęp: 2.05.2017 r.); J. Stopa, P. Kossowski, *Czynniki wpływające na koszty podziemnego magazynowania gazu*, „Polityka Energetyczna - Zeszyt Specjalny” 2006, [https://Www.Min-Pan.Krakow.Pl/Se/Pelne\\_Teksty20/K20\\_Stopa-Kosowski.Pdf](https://Www.Min-Pan.Krakow.Pl/Se/Pelne_Teksty20/K20_Stopa-Kosowski.Pdf) (dostęp: 22.05.2017 r.).

czy też w szcerpanych złożach węglowodorowych, a także jego docelowej pojemności oraz możliwości częstego zatłaczania i wypompowywania gazu.

## 4.2. Infrastruktura gazowa - wprowadzenie

Infrastruktura transportowa to obiekty trwale związane z gruntem, powstałe w wyniku działalności człowieka, służące rozwojowi społeczeństwa i gospodarki w taki sposób, że umożliwiają ruch pojazdów bądź w inny sposób przemieszczanie ludzi lub dóbr<sup>60</sup>. Jest to pojęcie nadrzędne, w którym zawiera się infrastruktura logistyczna gazu ziemnego. Przymiotnik *logistyczna* należy rozwijać jako służącą produkcji, przetwórstwie, magazynowaniu, transportowi i dystrybucji tego surowca. Infrastrukturę tę można podzielić na liniową i punktową<sup>61</sup>.

Infrastruktura liniowa zawsze jest związana z funkcją transportową. W przypadku logistyki gazu ziemnego chodzi o rurociągi przesyłowe. Ze względu na to, iż musi istnieć pas ochronny o szerokości 3 m po każdej stronie rury, do infrastruktury liniowej można zaliczyć także przyległe do niej nieruchomości. Jest to szczególnie istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, wykup ziemi pod budowę rurociągu, niezależnie od tego, czy przebiegać ma w całości na powierzchni, czy również pod ziemią, generuje istotny koszt inwestycyjny. Po drugie, jakiegokolwiek prace budowlane czy inne aktywności społeczno-gospodarcze w pasie ochronnym rurociągu mogą być przeprowadzane tylko w porozumieniu z odpowiednimi podmiotami i według ściśle określonych zasad prawa<sup>62</sup>.

Na infrastrukturę punktową składają się wszelkie instalacje wspomagające funkcję transportową oraz realizujące pozostałe funkcje logistyczne, takie jak produkcja, przetwórstwo, magazynowanie czy dystrybucja surowca. Są to m.in.: stacje pompowe i kompresorowe, szachty na ropociągach i rurociągach, stacje na gazociągu, przepusty nad rzekami, przepusty pod torami kolejowymi i drogami, magazynowe i wyrównujące zbiorniki na ropociągach i rurociągach, podziemne zbiorniki gazu, systemy kierujące i informacyjne, urządzenia kontrolne, bezpieczeństwa, pomiarowe i inne, zbiorcze oraz dystrybucyjne urządzenia gazowe.

Krótko charakteryzując obiekty wchodzące w skład infrastruktury punktowej, można wskazać, że pełnią one zawsze funkcje wspomagające przesył surowca. W dużej mierze są to instalacje, które zapewniają utrzy-

<sup>60</sup> K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Infrastruktura transportu*, Gdańsk 2010, s. 48.

<sup>61</sup> *Słownik terminologii logistycznej*, red. T. Janiak, Poznań 2006, s. 64-65.

<sup>62</sup> Z. Zamiar, *Infrastruktura przesyłu gazu w systemie bezpieczeństwa energetycznego państwa*. Publikacja pokonferencyjna: 18. Medzinárodná vedecká konferencia Rieše niekrižových situácií v špecifickom prostredí, Fakulta špeciálne hoinžinierstva ŽU, Žilina, 5.-6. jún 2013, s. 717.

manie instalacji w niepogorszonym stanie operacyjnym. Inne obiekty punktowe służą jako miejsca wejścia i wyjścia z systemu przesyłowego. Przykładem takiego obiektu jest terminal LNG w Świnoujściu. Instalacja służy do odbioru i regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego.

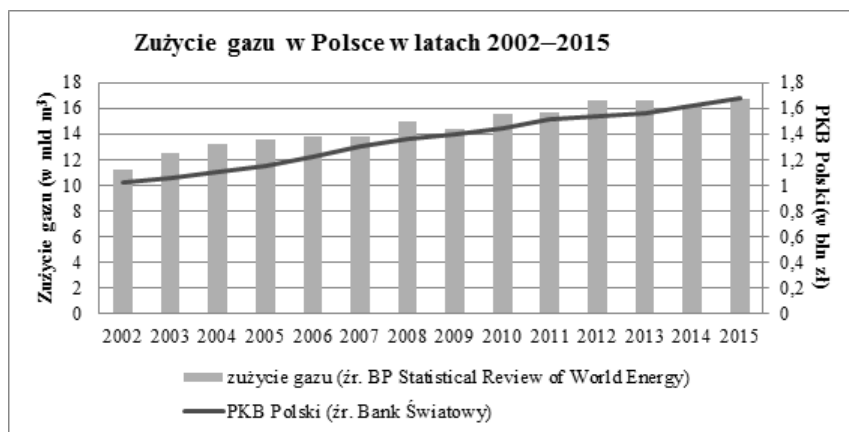
Transport przesyłowy jest zgoła odmienny od innych gałęzi transportu. Nie służy przemieszczaniu ludzi, lecz nadaje się jedynie do transportowania wybranych dóbr. Ich specyfika oraz konstrukcja infrastruktury pozwala na nieprzerwane przemieszczanie na wielkie odległości i na dużą skalę przy stosunkowo małych kosztach obsługi. Tego typu logistyka nie jest obciążona problemami takimi jak losowe zdarzenia pogodowe czy groźba przypadkowej utraty ładunku, co pozycjonuje tę gałąź transportu jako bezpieczną i terminową, bez zagrożeń w cykliczności dostaw, która leżałaby po stronie logistyka. Transport przesyłowy jest niezależny od funkcjonowania innych gałęzi transportu o tyle, o ile w proces transportowy nie są wliczone gazowce – statki LNG. Zasadnicza konstrukcja rurociągów nie pozostawia szerokiego pola manewru dla specjalizacji w konstrukcji rur, zależnie od właściwości transportowanego nią surowca. Tego typu transport umożliwia szerokie pole manewru co do zmian ilości przesyłanego surowca oraz czasu, jaki musi upłynąć między decyzją o wprowadzeniu takiej zmiany a wdrożeniem jej. Oczywiście to wszystko odbywa się w ramach przepustowości bazowej danej infrastruktury. Powyżej pewnej objętości więcej gazu nie może być transportowane jednym rurociągiem i w celu przesyłu dodatkowej ilości należy podjąć decyzję o budowie bądź wykorzystaniu kolejnego rurociągu.

### 4.3. Rynek gazu w Polsce

Sprzedaż i zakup gazu ziemnego w Polsce, podobnie jak w przypadku energii elektrycznej, odbywa się głównie na giełdzie towarowej prowadzonej przez Towarową Giełdę Energii SA. Uczestnikami rynku giełdowego gazu są przede wszystkim przedsiębiorstwa obrotu paliwami gazowymi oraz ich odbiorcy końcowi z dużym zapotrzebowaniem na gaz ziemny (np. Zakłady Azotowe w Puławach), którzy mogą działać samodzielnie na podstawie stosownej umowy z TGE SA, stając się członkami giełdy lub poprzez domy maklerskie.

Rozwój giełdowego rynku gazu ziemnego jest m.in. skutkiem zmian w ustawie Prawo energetyczne, które zobowiązały przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się obrotem paliwami gazowymi do obowiązkowej sprzedaży części gazu ziemnego na giełdach towarowych. W 2014 r. obowiązek

ten wynosił 40% gazu wprowadzonego do sieci przesyłowej przez przedsiębiorstwa obrotu gazem ziemnym<sup>63</sup>.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BP i Banku Światowego.

W aktualnej strukturze rynku gazu występują podmioty prowadzące następujące rodzaje działalności: przesył (operatorzy systemu przesyłowego)<sup>64</sup>, dystrybucja (operatorzy systemu dystrybucji)<sup>65</sup>, obrót, magazynowanie oraz poszukiwanie i wydobywanie.

Sektor gazowy w Polsce jest w wysokim stopniu zdominowany przez grupę kapitałową, jaką jest PGNiG, która bezpośrednio lub poprzez spółki zależne prowadzi wszystkie wymienione rodzaje działalności, obejmując swoim zasięgiem 98% rynku. Polski rynek gazu jest więc praktycznie rynkiem jednego sprzedawcy. Wobec braku konkurencji ceny gazu podlegają taryfikacji i zatwierdzaniu przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W 2011 r. zostało uruchomione połączenie międzysystemowe Polska-Czechy, które pozwala na przesył ok. 0,5 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie. Przewidywane jest również podnoszenie przepustowości istniejących już połączeń z systemami Czech i Niemiec.

Funkcję operatora systemu przesyłowego pełni firma Gaz-System SA, której zadaniem jest transportowanie gazu sieciami wysokiego ciśnienia. Spółka eksploatuje sieć gazociągów przesyłowych o długości ok. 9853 km, tłocznie gazu i stacje redukcyjno-pomiarowe.

<sup>63</sup> [www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/paliwa-gazowe/charakterystyka-rynku/6161,2014.html](http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/paliwa-gazowe/charakterystyka-rynku/6161,2014.html) (dostęp: 2.05.2017 r.).

<sup>64</sup> J. Pokrzywniak, *Pojęcia OSP oraz OSD na gruncie Prawa energetycznego*. Wokół Energetyki, grudzień 2006, <http://www.cire.pl/pliki/2/osposd.pdf> (dostęp: 2.05.2017 r.).

<sup>65</sup> *Ibidem*.

W sumie w latach 2015–2025 firma chce wybudować ponad 2000 km gazociągów. Dalsza rozbudowa krajowej sieci przesyłowej, w tym powstanie nowych gazociągów w ramach Korytarza Gazowego Północ-Południe, a także budowa połączeń międzysystemowych z Litwą, Słowacją i Czechami, będą stanowić istotny wkład w rozwój europejskiego systemu przesyłowego. Rozbudowa sieci gazociągów w Polsce może stanowić ważny element gazowego Korytarza Północ-Południe łączącego terminal LNG w Świnoujściu z planowanym terminalem Adria LNG oraz projektami z Południowego Korytarza Gazowego za pomocą wewnętrznej infrastruktury przesyłowej krajów Europy Środkowej.

#### 4.4. Magazyny gazu w Polsce

Na koniec 2015 r. pojemność magazynów gazu ziemnego wynosiła ogólnie 2,815 mld m<sup>3</sup> (wzrost o 130 mln m<sup>3</sup> w stosunku do końca 2014 r.), co odpowiada prawie 20% rocznego krajowego zużycia gazu ziemnego. W okresie od 1 października 2015 r. do 31 marca 2016 r. zapasy obowiązkowe wynosiły między 815 mln m<sup>3</sup> a 836 mln m<sup>3</sup>, co odpowiada co najmniej 30 dniom średniego dziennego przywozu (taki wymóg stawia ustawa o zapasach)<sup>66</sup>.

W budowie jest także jeden magazyn o docelowej pojemności 250 mln m<sup>3</sup> (szczegółowe dane w załączniku 3). Magazyny umożliwiają zgromadzenie zapasów gazu ziemnego na 40 dni (11% rocznego zużycia Polski).

Raport NIK wskazuje ponadto: *Według informacji przekazanych Prezesowi URE przez PGNiG S.A. w sierpniu 2015 r. i w maju 2016 r., PGNiG S.A. nie planuje dalszej rozbudowy PMG Wierzchowice ponad obecną pojemność czynną 1200 mln m<sup>3</sup> ani rozbudowy PMG Strachocina i budowy klastrów C i D KPMG Kosakowo. Według PGNiG S.A., w wyniku rozbudowy PMG Brzeźnica (oddanie do użytkowania nastąpiło w sierpniu w 2016 r.) pojemność czynna magazynu wzrosła do 100 mln m<sup>3</sup>. Natomiast w wyniku budowy klastra A i klastra B KPMG Kosakowo pojemność czynna magazynu mogłaby wynieść ok. 300 mln m<sup>3</sup> w 2021 r., a w przypadku budowy klastrów C i D – 650 mln m<sup>3</sup>*<sup>67</sup>.

#### 4.5. Bezpieczeństwo infrastruktury magazynowej

W Polsce istnieje system ochrony infrastruktury krytycznej (IK) wprowadzony Ustawą o zarządzaniu kryzysowym z 2007 r., jednak jego

<sup>66</sup> Najwyższa Izba Kontroli, Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego, grudzień 2016, [www.nik.gov.pl/plik/id,12710,vp,15108.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,12710,vp,15108.pdf), s. 42 (dostęp: 16.03.2017 r.).

<sup>67</sup> *Ibidem*, s. 43.

wdrożenie trwało kilka lat<sup>68</sup>. Pierwszy Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej (NPOIK) powstał w 2013 r.; obecnie obowiązuje jego nowelizacja z 2015 r.<sup>69</sup>; w 2017 r. powinna nastąpić aktualizacja. NPOIK wymienia pięć obszarów bezpieczeństwa IK: fizyczne, techniczne, osobowe, teleinformatyczne, prawne. Dla części poszczególnych systemów IK („system zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa” jest jednym z 11 wymienionych w NPOIK) już wcześniej istniały regulacje prawne zobowiązujące do ich ochrony. Dotyczy to też sektora gazu poprzez wyżej wymienioną ustawę o zapasach i Prawo energetyczne.

NIK dokonała kontroli bezpieczeństwa obiektów IK w latach 2015–2016. Stwierdzono szereg nieprawidłowości u skontrolowanych operatorów IK<sup>70</sup>. Negatywnych ocen bezpieczeństwa IK dostarczyły również poprzednie kontrole NIK dotyczące systemu zarządzania kryzysowego<sup>71</sup> i cyberbezpieczeństwa<sup>72</sup>.

Rola zapasów gazu ziemnego wzrasta w przypadku wystąpienia kataklizmów naturalnych, szczególnie wobec utrzymujących się niskich temperatur, ponieważ gaz jest istotnym źródłem ogrzewania w Polsce. Inne kataklizmy i awarie techniczne będą mieć duże znaczenie, jeśli uniemożliwiłyby import gazu, ale nie wpłynęłyby na jego dostarczanie do krajowych konsumentów.

Z uwagi na agresywną politykę Rosji i zagrożenie terrorystyczne szczególną uwagę zwraca się na działania będące skutkiem celowych poczynań człowieka. Projektując politykę energetyczną państwa, należy więc wziąć pod uwagę ryzyko, że PMG może stać się celem:

- 1) ataku terrorystycznego;
- 2) ataku militarnego w warunkach wojny;

---

<sup>68</sup> Wykaz infrastruktury krytycznej jest niejawnym, nie można więc z pewnością założyć, że obejmuje on również PMG. Z kolei tzw. Dyrektywa NIS dotycząca bezpieczeństwa teleinformatycznego m.in. sektora energetycznego wprowadza termin „kluczowa”.

<sup>69</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Infrastruktura krytyczna*, <http://rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna/> (dostęp: 23.05.2017 r.).

<sup>70</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o bezpieczeństwie obiektów infrastruktury krytycznej*, 19.10.2016, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-obiektow-infrastruktury-krytycznej.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-obiektow-infrastruktury-krytycznej.html) (dostęp: 16.05.2017 r.). Raport z kontroli jest niejawnym, dostępne jest jedynie jego omówienie.

<sup>71</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o zarządzaniu kryzysowym*, 19.09.2013, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarzadzaniu-kryzysowym-2013.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarzadzaniu-kryzysowym-2013.html) (dostęp: 16.05.2017 r.).

<sup>72</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *NIK o bezpieczeństwie w cyberprzestrzeni*, 30.06.2015, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-w-cyberprzestrzeni.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-w-cyberprzestrzeni.html) (dostęp: 16.05.2017 r.).

- 3) ataku sabotażowego w ramach działań poniżej progu jednoznacznej agresji zbrojnej (sytuacja trudno konsensusowa, wojna hybrydowa);
- 4) ataku „terrorystycznego” pod „fałszywą flagą”, tj. nie organizacji terrorystycznej, ale innego agresora podszywającego się pod terrorystów.

Odnosząc się do punktów (3) i (4), warto zwrócić uwagę na doświadczenie Rosji w stosowaniu takich metod. Wiele wskazuje, że odpowiada ona za:

- ♦ atak cybernetyczny na Estonię w 2007 r. i trwające od końca 2015 r. ataki hakerskie na infrastrukturę energetyczną państw bałtyckich (według ustaleń agencji Reuters)<sup>73</sup>;
- ♦ wybuch ropociągu w Turcji w sierpniu 2008 r. (według śledztwa dziennikarskiego agencji Bloomberg z 2014 r. był on wynikiem rosyjskiego cyberataku)<sup>74</sup>;
- ♦ wybuch gazociągu na zachodniej Ukrainie w maju 2014 r. w trakcie rosyjskiej agresji na wschodzie tego kraju<sup>75</sup>;
- ♦ cyberataki na ukraińskie elektrownie w grudniu 2015 r.<sup>76</sup>

Szczególnym ryzykiem są ataki cybernetyczne na systemy sterowania<sup>77</sup>, w tym takich instalacji jak PMG, z uwagi na trudność w wykryciu sprawcy i obarczeniu winą. Jest to coraz częściej występujące zjawisko, za którym stoją już nie tylko grupy przestępcze, terrorystyczne czy hakywistów, lecz wyspecjalizowane jednostki państw. Również Polska staje

<sup>73</sup> S. Jewkes, O. Vukmanovic, *Suspected Russia-backed hackers target Baltic energy networks*, Reuters, 11.05.2017, [www.reuters.com/article/us-baltics-cyber-insight-idUSKBN1871W5](http://www.reuters.com/article/us-baltics-cyber-insight-idUSKBN1871W5) (dostęp: 25.05.2017 r.).

<sup>74</sup> J. Robertson, M. Riley, *Mysterious '08 Turkey Pipeline Blast Opened New Cyberwar*, Bloomberg, 10.12.2014, [www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-10/mysterious-08-turkey-pipeline-blast-opened-new-cyberwar](http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-10/mysterious-08-turkey-pipeline-blast-opened-new-cyberwar) (dostęp: 25.05.2017 r.).

<sup>75</sup> W. Jakóbiak, *Jakóbiak: Wojna hybrydowa w energetyce. Cele – Ukraina i Kaukaz*, Biznes Alert, 16.12.2014, <http://biznesalert.pl/jakobik-wojna-hybrydowa-w-energetyce-cele-ukraina-i-kaukaz/> (dostęp: 25.05.2017 r.).

<sup>76</sup> *W USA już wiedzą, że cyberatak na ukraińskie elektrownie to dzieło Rosji?*, Cyberdefence24.pl, 12.02.2016, [www.cyberdefence24.pl/306979,w-usa-juz-wiedza-ze-cyberatak-na-ukraińskie- elektrownie-to-dzielo-rosji](http://www.cyberdefence24.pl/306979,w-usa-juz-wiedza-ze-cyberatak-na-ukraińskie- elektrownie-to-dzielo-rosji) (dostęp: 25.05.2017 r.).

<sup>77</sup> Jak np. atak na niemiecką hutę, który doprowadził do eksplozji pieca hutniczego. K. Zetter, *A Cyberattack Has Caused Confirmed Physical Damage for the Second Time Ever*, WIRED, 01.08.2015, [www.wired.com/2015/01/german-steel-mill-hack-destruction/](http://www.wired.com/2015/01/german-steel-mill-hack-destruction/) (dostęp: 25.05.2017 r.).

się celem wyrafinowanych cyberataków (np. atak teleinformatyczny na polski system finansowy)<sup>78</sup>.

Także konwencjonalny terroryzm może stanowić zagrożenie dla PMG. Pod koniec 2016 r. scenariuszem ćwiczeń antyterrorystycznych był atak na terminal gazowy w Świnoujściu<sup>79</sup>. Bez dostępu do informacji niejawnych nie można stwierdzić, czy podobne scenariusze rozważa się również wobec PMG.

#### **4.6. Szacowanie ryzyk związanych z podziemnymi magazynami gazu**

Do szacowania ryzyk wykorzystuje się matryce, w których na pionowej osi przedstawia się skutki zmaterializowania się danego ryzyka (przyjęta skala 1-5, od najmniej [1] do najbardziej istotnego ryzyka [5]), a na osi poziomej jego prawdopodobieństwo (skala A-E: od najmniej prawdopodobnego [A] do najbardziej [E])<sup>80</sup>.

Dla funkcjonowania podziemnych magazynów gazu ziemnego autorzy uwzględnili i oszacowali następujące ryzyka:

- ◆ konsekwencje geopolityczne (KG);
- ◆ kryzys finansowy (KF);
- ◆ konflikt zbrojny (KZ);
- ◆ konflikt poniżej progu agresji zbrojnej (KH);
- ◆ zamach terrorystyczny (ZT);
- ◆ cyberatak (CA);
- ◆ awarie techniczne (AT);
- ◆ katastrofy naturalne (KN);
- ◆ dywersyfikacja (Dw);
- ◆ ryzyko stałości legislacyjnej prawa europejskiego (LUE);
- ◆ postęp technologiczny (PE);
- ◆ trade-off (TO);

---

<sup>78</sup> A. Maciąg, I. Tarnowski, *Atak teleinformatyczny na polski sektor finansowy*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/atak-teleinformatyczny-na-polski-sektor-finansowy/> (dostęp: 25.05.2017 r.).






<sup>79</sup> M. Majewski, *Atak terrorystów na Terminal LNG w Świnoujściu – ćwiczenia na terenie części morskiej terminala*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/atak-terrorystow-na-terminal-lng-w-swinoujsciu-cwiczenia-na-terenie-czesci-morskiej-terminala/> (dostęp: 25.05.2017 r.).

<sup>80</sup> Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, *Ocena ryzyka na potrzeby zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2013, s. 13-15.



- ◆ niedoskonałości procesu magazynowania/błąd ludzki (NPM);
- ◆ rotacja gazu (RG);
- ◆ opłacalność ekonomiczna (OE);
- ◆ alternatywne źródła gazu (AZG);
- ◆ fluktuacja cen gazu na świecie (FC).

|                    |   |    |         |         |         |    |
|--------------------|---|----|---------|---------|---------|----|
| Skutki             | 5 | KZ |         | PE      | TO      |    |
|                    | 4 |    | KH, AZG | LUE, OE | CA      |    |
|                    | 3 |    |         | AT, KN  | NPM, FC | RG |
|                    | 2 |    |         | ZT      |         |    |
|                    | 1 |    |         | Dw      |         |    |
|                    |   | A  | B       | C       | D       | E  |
| Prawdopodobieństwo |   |    |         |         |         |    |

Wartość ryzyka: minimalne -  małe - ; średnie - ; duże - ; ekstremalne - .

Wystąpienie ryzyk dotyczących „twardych” zagrożeń (KZ, KH, ZT, CA), a także możliwość reagowania na nie zależne są od rozwoju sytuacji politycznej w Europie i budowania własnych zdolności. Mają tę wspólną cechę z innymi zagrożeniami (AT, KN), że z jednej strony dość łatwo przewidzieć skalę konsekwencji ich wystąpienia, ale z drugiej, pomimo racjonalnego oszacowania ich prawdopodobieństwa, bardzo trudno jest przewidzieć, czy faktycznie zajdą. Dlatego należy przywiązywać dużą wagę do zagadnień planistycznych, opracowywania procedur, szkolenia personelu (warto w tym aspekcie zwrócić uwagę na utworzony przez firmy ENERGA i PSE energetyczny CERT sektorowy [z ang. *computer emergency response team*])<sup>81</sup>.

Pozostałe ryzyka wyszczególnione w matrycy to:

- ◆ Ryzyko geopolityczne: w XXI wieku poszczególne państwa są ze sobą powiązane na niemal wszystkich płaszczyznach siecią wzajemnych zależności w tak dalece idący sposób, że najdrobniejszy kryzys w dowolnym miejscu na świecie może powodować poważne skutki po drugiej stronie globu. O ile pewnych zdarzeń można się spodziewać, dedukując na podstawie przesłanek historycznych (np. tego, że Rosja w którymś momencie

<sup>81</sup> ENERGA i PSE tworzą energetyczny CERT sektorowy, 14.03.2017, [www.energa-ite.com.pl/news/energa-i-pse-tworza-energetyczny-cert-sektorowy](http://www.energa-ite.com.pl/news/energa-i-pse-tworza-energetyczny-cert-sektorowy) (dostęp: 11.06.2017 r.).

użyje swojej przewagi na rynku dostaw gazu ziemnego, aby wymóc pewne zachowania na krajach od niej zależnych), o tyle już trudniej przewidzieć nagły bojkot Kataru przez pobliskie kraje arabskie. Kierunek dostaw gazu, który dzisiaj wydaje się pewny, jutro może okazać się obarczony wysokim ryzykiem.

- ♦ Ryzyko związane z fluktuacją cen gazu na świecie: przy niskich cenach za 1000 m<sup>3</sup> gazu posiadanie licznych podziemnych magazynów gazu może być ekonomicznie nieopłacalne. Koszty utrzymania instalacji magazynowej oraz jej zapelniania mogą przewyższać wszystkie pozostałe. Jeżeli cena będzie niska, przy występowaniu wielu podmiotów oferujących produkt (Rosja, Norwegia, gaz katarski) bardziej opłacalne może okazać się bieżące kontraktowanie dostaw. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na relatywnie niskie szanse wystąpienia tego ryzyka. Zapotrzebowanie na gaz na świecie rośnie. Prognozy i szacunki wskazują, że jego konsumpcja, mimo rozwoju alternatywnych źródeł energii, również nie będzie maleć.
- ♦ Ryzyko opłacalności ekonomicznej: najważniejszymi czynnikami są cena za magazynowanie oraz nakłady inwestycyjne poniesione na budowę. Niewielkie zmiany tych parametrów mogą wywołać duże zmiany wartości zaktualizowanej netto (NPV). Ich właściwe oszacowanie, optymalizacja oraz niedopuszczenie do zbyt dużych negatywnych zmian podczas procesu budowy i eksploatacji ma kluczowe znaczenie dla ekonomicznego sukcesu inwestycji. Istotnym czynnikiem wpływającym na opłacalność PMG jest stopień wykorzystania magazynu. Zdolność do wykonania wielu cykli zatłaczania i odbioru w ciągu roku może wpłynąć na wyniki finansowe operatora, umożliwiając mu proponowanie niższych cen za usługi.
- ♦ Kryzysy finansowe: zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego, powodujące kryzysy finansowe, zwiększają ryzyko inwestycyjne i wcześniej opisanego ryzyka opłacalności ekonomicznej, co silnie oddziałuje na zachowania inwestorów oraz na popyt na poszczególne rodzaje surowców energetycznych, a w konsekwencji funkcjonowanie sektora paliwowo-energetycznego jest zakłócone<sup>82</sup>. Kryzysy są cyklicznym elementem życia współczesnych gospodarek. Moment ich wystąpienia trudno jest przewidzieć, a gdy się zdarzą, powodują kłopoty licznych sektorów, często całych państw. Hamują inwestycje, spada

---

<sup>82</sup> K.M. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 48.

zapotrzebowanie na pracę, kapitał i surowce. Jednocześnie relatywnie szybko – po kilku, kilkunastu miesiącach od nastania kryzysu – następuje odbicie, poprawiają się nastroje inwestycyjne. Dlatego też sam wpływ kryzysu na tak długo-falowe inwestycje, jakimi są PMG, jest niewielki.

- ♦ Postęp technologiczny: rozbudowa infrastruktury krytycznej jest celowa, jeśli przyczynia się do polepszenia stanu bezpieczeństwa państwa rozumianego holistycznie. Nie wystarczą działania zafiksowane w jednym kierunku, wytyczonym w przeszłości. Im więcej czasu upłynęło od wyboru metody zagwarantowania dostaw energii, tym bardziej należy rozważyć jej rewizję w świetle najnowszych rozwiązań technologicznych. Może się okazać, że inwestycje dedykowane obsłudze energetyki opartej na gazie ziemnym będą petryfikować stan zapóźnienia technologicznego kraju, przez co wzrośnie jego podatność na zapewnianie funkcjonalnej ciągłości dostaw. Budowa podziemnych magazynów gazu musi być poprzedzona rozeznaniem tematyki rozwoju nowych technologii przemysłowych, uwzględniającym możliwą zmianę kierunków polityki energetycznej państwa.
- ♦ Alternatywne źródło gazu: na przykład jeśli nastąpi istotna rewolucja technologiczna, umożliwiająca tanie eksploataowanie krajowych zasobów gazu znajdującego się w łupkach (obecnie dostępne rozwiązania techniczne są ekonomicznie nieopłacalne dla efektywnego pozyskania gazu tą metodą na terenie Polski), bądź pojawi się nowe rozwiązanie całkowicie zastępujące gaz jako nośnik energii wykorzystywany w przemyśle. Ze względu na to, iż obecnie nie istnieją żadne dane wskazujące na to, czy i kiedy eksploatacja polskich łupków będzie możliwa, gaz łupkowy nie może być brany pod uwagę jako element umożliwiający zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego państwa. Dopóki nie zostanie zapewnione stałe wydobycie gazu łupkowego, PMG mają swoją przyszłość.
- ♦ Trade-off: o ile całkowite zastąpienie gazu ziemnego odnawialnymi źródłami energii jest działaniem, którego pełna możliwość implementacji zależy od wyników przyszłych badań, o tyle już teraz można podsumować przybliżone koszty realizacji tych inwestycji w milionach, a nawet w miliardach złotych. Rozbudowa instalacji energetycznych musi być poprzedzona analizą rachunku ekonomicznego. Racjonalny rząd nie może dopuścić do przeznaczenia tych kwot na działania, które przyniosą

mniejszą wartość dodaną niż realizacja alternatywnych przedsięwzięć, skutkujących zapewnieniem większego bezpieczeństwa energetycznego w państwie.

- ♦ Niedoskonałość procesu magazynowania: pomyłki wynikające z operowania tak złożonymi systemami, jak te odpowiedzialne za wytwarzanie, przechowywanie i dystrybucję paliw kopalnianych, często mają swoją przyczynę w błędach ludzkich. Trudno je wyeliminować, szczególnie gdy wymagają niezwyklej precyzji wykonania określonych robót. Przykładowo należy ze szczególną ostrożnością wybierać złoża, które będzie nośnikiem magazynującym gaz w instalacji przechowawczej. Jeżeli odwierty zostaną wykonane zbyt blisko granicy złoża, gaz łatwo znajdzie ujście poza system obrotu surowcem. Nieszczelność instalacji to ryzyko dla środowiska i otoczenia (możliwy jest m.in. pożar). Przywrócenie nieruchomości do stanu sprzed wycieku gazu wiąże się z istotnymi nakładami finansowymi.
- ♦ Rotacja gazu: specyfika instalacji magazynowania gazu ziemnego wymusza okresową rotację surowca, który musi być pobierany i odbierany stosunkowo regularnie. Zaniechanie tych działań doprowadzi zarówno do pogorszenia jakości przechowywanego surowca, jak i obniżenia sprawności oraz wydolności całej instalacji magazynującej. Wiąże się to z przemieszczaniem się gazu w głąb złoża służącego jako nośnik dla surowca. Struktura złoża nie jest jednorodna, a różnice dotyczą np. przepuszczalności czy porowatości. Dopuszczenie do przenikania gazu w kierunku mniej korzystnych części złoża w rezultacie doprowadza do pogorszenia możliwości magazynujących instalacji. Proces przywracania pierwotnych parametrów jest długotrwały i kosztowny, a czasem niemożliwy. Dlatego planowanie inwestycji w magazyny gazu wymaga wcześniejszego zaplanowania zdolności całego systemu przesyłowego do sprawnego prowadzenia obiegu wewnętrznego. Jeżeli gospodarowanie surowcem nie zostanie przemyślane przed przystąpieniem do realizacji magazynów, budowa może pójść na marne.
- ♦ Ryzyko zmienności legislacyjnej prawa europejskiego: ewolucja rozwiązań prawnych jest zjawiskiem naturalnym w każdym (międzynarodowym lub krajowym) systemie prawnym, w energetyce jednak - z uwagi na kapitałochłonność i długi okres zwrotu inwestycji - rozważny prawodawca minimalizuje negatywny wpływ na planowane oraz już podjęte decyzje, w prze-

ciwnym razie brak stałości prawnej może wstrzymać kolejne inwestycje z uwagi na obawę ponownych zmian.

Analiza ryzyk pokazuje, jak wiele z nich dotyczy problematyki podziemnego magazynowania. Często są one nieporównywalne. Jednakże jednocześnie szacowanie skutków i prawdopodobieństwa pozwala spojrzeć na to całościowo. Niektóre z nich jawią się jako typowe zagrożenia (np. konflikt zbrojny), inne, jak dywersyfikacja dostaw, choć same w sobie są pozytywne dla kraju, marginalizują rolę magazynowania gazu, sprowadzając ją do wymaganych prawem obowiązków. Jeszcze inne, jak legislacja unijna, mogą mieć dwojaki skutek tak dla magazynowania, jak i całej gospodarki - pozytywny lub negatywny.

## Podsumowanie

W ostatnich latach, zarówno na skutek działania państwa, jak i zmiany prawodawstwa Unii Europejskiej, bezpieczeństwo gazowe Polski uległo znacznej poprawie. Niemniej nie można stwierdzić, że Polska jest pod tym względem w pełni bezpieczna. Istnieją ryzyka, które mogą stanowić poważne zagrożenie dla jej bezpieczeństwa - nie tylko pod względem stricte energetycznym. Realizowane i planowane międzynarodowe projekty (np. Nord Stream II, OPAL, South/Turkish Stream) mogą pogłębić pozycję Polski jako kraju zależnego i doprowadzać do utraty pozycji kraju tranzytowego (współzależnego) i związanych z tym korzyści. Unijne Rozporządzenie SOS wprowadziło mechanizmy ochronne lepiej zabezpieczające państwa członkowskie, m.in. dzięki konieczności przygotowywania planów awaryjnych. Podobnie sprawa wygląda w kwestii budowy połączeń transgranicznych oraz tzw. połączeń rewersowych. Kierunki nakreślone w komunikacie KE także sugerują, że UE coraz lepiej dostrzega niebezpieczeństwa wynikające z braku dostępu do rezerw magazynowych na wypadek kryzysu.

Samo magazynowanie gazu stwarza możliwość ekonomicznego wykorzystania posiadanych zasobów w postaci rezerw surowca, tak aby budować potencjalną przewagę rynkową nad konkurencją. Wzmacnia to także bezpieczeństwo ekonomiczne poprzez neutralizowanie ewentualnych wahań w dostawach gazu. Zwiększenie możliwości magazynowych może też poprawić pozycję Polski podczas negocjacji nowych umów na dostarczanie gazu i wpłynąć na obniżenie ceny zakupu tego surowca.

Zapewnienie obsługi wszystkich odbiorców wymaga posiadania odpowiednich zapasów gazu. Magazynowanie umożliwia jego dostarczenie w przypadku przerwania dostaw zagranicznych bądź problemów z własnym wydobyciem.

Przy realizacji pozytywnych scenariuszy, tj. przy zapewnieniu zdwersyfikowanych dostaw (głównie poprzez tzw. Bramę Północną), rola magazynowania gazu zmaleje, zapewne zostanie sprowadzona do wymaganych prawem limitów, tym samym zmniejszając presję na zmiany prawne.

Zmaterializowanie negatywnego scenariusza spowoduje wzmocnienie roli zmagazynowanego gazu. Niemniej nie oznacza to, że w razie pozytywnego rozwoju wypadków magazyny gazu stają się zbędne, ponieważ w obecnej sytuacji politycznej w Europie i w obliczu zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej nie można wykluczyć zniszczenia przesyłowej infrastruktury gazowej w przypadku eskalacji konfliktów.

Realizacja powyższych rozwiązań i kierunków działań wpłynie na lepsze bezpieczeństwo dostaw gazu, a także wykorzystanie i zwiększenie krajowych zasobów magazynowych. Biorąc pod uwagę bieżące oraz prognozowane zapotrzebowanie, a także planowane inwestycje, Polska ma szansę uzyskać pełną lub niemal pełną niezależność względem dostaw gazu pochodzącego z kierunku wschodniego.

## Rekomendacje

Po przeanalizowaniu sytuacji na rynku gazu w Polsce i Europie, a także uwzględniając ryzyka związane z geostrategicznym bezpieczeństwem państwa, uwarunkowaniami prawnymi i politycznymi oraz możliwościami ekonomicznymi i technicznymi, autorzy formułują następujące rekomendacje:

- 1) Należy dążyć do rozbudowania sieci podziemnych magazynów gazu, co przyczyni się do wzmocnienia krajowego i regionalnego bezpieczeństwa dostaw gazu.
- 2) Chcąc zwiększyć pojemność magazynową w Polsce, należy wybierać technologię PMG wykorzystującą w tym celu kawerny solne. Co najważniejsze, charakteryzuje się ona zdolnością szybkiego opróżniania i napełniania magazynu, a gdy zajdzie konieczność, może także służyć do składowania innych paliw.
- 3) Konieczne jest monitorowanie zagrożeń dla infrastruktury gazowej, w tym PMG, i dostosowanie stosowanych technik oraz strategii do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Instytucje państwa i operatorzy infrastruktury muszą być przygotowani na zagrożenia terrorystyczne, militarne, teleinformatyczne oraz związane ze zmianami klimatu. Wiąże się to z potrzebą przygotowania/aktualizowania dokumentów planistycznych oraz przeprowadzania ćwiczeń.

- 4) Należy budować, rozwijać i dostosowywać do nowych zagrożeń strategię ochrony infrastruktury magazynowej i przesyłowej.
- 5) Należy wspomagać działania lobbingsowe w UE na rzecz rozwiązań prawnych korzystnych dla Polski zarówno na poziomie publiczno-administracyjnym, jak i biznesowym.

## Bibliografia

### Publikacje książkowe

- Janiak T. (red.), *Słownik terminologii logistycznej*, Instytut Logistyki i Magazynowania, Poznań 2006.
- Książopolski K.M., *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Warszawa 2011.
- Książopolski K.M., *Wpływ odnawialnych źródeł energii na bezpieczeństwo ekonomiczne Polski*, (w:) Książopolski K.M., Pronińska K.M., Sulowska A.E. (red.), *Odnawialne źródła energii w Polsce. Wybrane problemy bezpieczeństwa, polityki i administracji*, Warszawa 2013.
- Kosowski P., *Metodyka oceny efektywności ekonomicznej podziemnego magazynu gazu*, Kraków 2008.
- Pronińska K.M., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach UE-Rosja. Geopolityka i ekonomia surowców energetycznych*, Warszawa 2012.
- Pronińska K.M., *Wpływ rozwoju odnawialnych źródeł energii na bezpieczeństwo energetyczne Polski*, (w:) Książopolski K.M., Pronińska K.M., Sulowska A.E. (red.), *Odnawialne źródła energii w Polsce. Wybrane problemy bezpieczeństwa, polityki i administracji*, Warszawa 2013.
- Seidl M., Šimák L., Zamiar Z., *Bezpieczeństwo w transporcie*, MWSLiT, Wrocław 2011.
- Śladkowski S., *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004.
- Wojewódzka-Król K., Rolbiecki R., *Infrastruktura transportu*, Gdańsk 2010.

### Raporty i dokumenty (np. eksperckie, urzędowe)

- Infrastruktura krytyczna, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna/>.
- NIK o bezpieczeństwie w cyberprzestrzeni, Najwyższa Izba Kontroli, 30.06.2015, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-w-cyberprzestrzeni.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-w-cyberprzestrzeni.html).
- NIK o bezpieczeństwie obiektów infrastruktury krytycznej, Najwyższa Izba Kontroli, 19.10.2016, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-obiektow-infrastruktury-krytycznej.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-obiektow-infrastruktury-krytycznej.html).
- NIK o zarządzaniu kryzysowym, Najwyższa Izba Kontroli, 19.09.2013, [www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarzadzaniu-kryzysowym-2013.html](http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-zarzadzaniu-kryzysowym-2013.html).

Paszkowski P., *Przystąpienie Polski do Międzynarodowej Agencji Energetycznej*, [www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum/aktualnosc\\_21833;jsessionid=AF75-EBA7726957A7386FE47F5DF7713.cmsap5p](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/archiwum/aktualnosc_21833;jsessionid=AF75-EBA7726957A7386FE47F5DF7713.cmsap5p).

Projekt „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”, Ministerstwo Gospodarki, sierpień 2015, [www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050\\_2015-08-03.doc](http://www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050_2015-08-03.doc).

Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2016, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc\\_i/5515/2/16/1/rocznik\\_statystyczny\\_rzeczypospolitej\\_polskiej\\_2016.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc_i/5515/2/16/1/rocznik_statystyczny_rzeczypospolitej_polskiej_2016.pdf).

Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w 2015 r., [www.ure.gov.pl/download/1/7902/Sprawozdanie2015.pdf](http://www.ure.gov.pl/download/1/7902/Sprawozdanie2015.pdf).

Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon, pkt 13, 15, 19, [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68-580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68-580.htm).

*Zarządzanie zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego*, Najwyższa Izba Kontroli, grudzień 2016, [www.nik.gov.pl/plik/id,12-710,vp,15108.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,12-710,vp,15108.pdf).

### **Akty prawne i regulacje (ustawy, rozporządzenia)**

Dyrektywa 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz.U. L 33/22 z 4.2.2006).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca Dyrektywę 2003/55/WE, L 211/94.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odporności europejskiego systemu gazowego w krótkim okresie: Przygotowanie na możliwe zakłócenia dostaw ze Wschodu jesienią i zimą 2014/2015 r., Bruksela, 2.3.2015 r., COM(2014) 654 final/2.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie strategii UE dotyczącej skroplonego gazu ziemnego i magazynowania gazu (SWD(2016) 23 final), Bruksela, 16.2.2016 r., COM(2016) 49 final.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439.).



- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. 2017, poz. 220 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz.U. 2017 poz. 1899 z późn. zm.).
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie perspektyw rynku wewnętrznego energii elektrycznej i gazu (Dz.U. C 175 E z 10.7.2008).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylene Dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz.U. L 295 z 12.11.2010).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną (COM(2016) 759 final, 2016/0375(COD)).
- Załącznik nr 1 do Prognozy oddziaływania na środowisko dokumentu *Polityka energetyczna Polski do 2050 roku*, Warszawa 2015.
- Załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z dnia 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r. (M.P. z 2010 r., nr 2, poz. 11).
- Załącznik do uchwały nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia strategii *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.* (M.P. z 2014 r., poz. 469).

### Artykuły z publikacji naukowych

- Blacharski T., Biały R., Kaliski M., B. Stachowiak, A. Szurlej, *Wpływ dostaw LNG na rozwój krajowego rynku gazu ziemnego*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Gospodarki Surowcami Mineralnymi i Energią PAN”, rok 2016, nr 95.
- Buras P., *Przygotujcie się na nową Europę*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, luty 2017.
- Dąbrowski T., *Przełamując bariery. Transformacja środkowoeuropejskich rynków gazu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, grudzień 2014.
- Gałek G., Mazurowski M., Polit J., *Uwarunkowania strategii rozwoju podziemnych magazynów gazu ziemnego w Polsce*, „Nafta- Gaz”, vol. 10, 2010.
- Gawlikowska-Fyk A., Michalak J., *Efekt domina: porozumienie paryskie a reforma europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 10.02.2016, [www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-13-1363#](http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-13-1363#).
- Kardaś S., *Przeciąganie liny. Rosja wobec zmian na europejskim rynku gazu*, Ośrodek Studiów Wschodnich, wrzesień 2014.

- Kunstman A., Poborska-Młynarska A., Urbańczyk K., *Geologiczne i górnicze aspekty budowy magazynowych kawern solnych*, „Przegląd Geologiczny”, vol. 57, nr 9, 2009.
- Łoskot-Strachota A., *Gazociąg OPAL: kontrowersje dotyczące zasad wykorzystywania i kwestia bezpieczeństwa dostaw*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17.01. 2017, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-01-17/gazociag-opal-kontrowersje-dotyczace-zasad-wykorzystywania-i](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-01-17/gazociag-opal-kontrowersje-dotyczace-zasad-wykorzystywania-i).
- Pokrzywniak J., *Pojęcia OSP oraz OSD na gruncie Prawa energetycznego*, „Wokół Energetyki”, grudzień 2006, [www.cire.pl/pliki/2/osposd.pdf](http://www.cire.pl/pliki/2/osposd.pdf).
- Ruszel M., *Analiza wybranych nieformalnych sposobów wpływania na politykę energetyczną UE – na przykładzie Federacji Rosyjskiej*, kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe”, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, [www.bbn.gov.pl/ftp-dok/03/35\\_KBN\\_RUSZEL.pdf](http://www.bbn.gov.pl/ftp-dok/03/35_KBN_RUSZEL.pdf).
- Zamiar Z., *Infrastruktura przesyłu gazu w systemie bezpieczeństwa energetycznego państwa*, publikacja pokonferencyjna 18. Międzynarodna vedecká konferencia Riešenie krízových situácií v špecifickom prostredí, Fakulta špeciálne hoinžinierstva ŽU, Žilina, 5.-6. jún 2013.

### Źródła internetowe

- Aleksashenko S., *Is Russia's Economy Doomed to Collapse?*, July 1, 2016, <http://nationalinterest.org/feature/russias-economy-doomed-collapse-16821?page=2>.
- Dry Natural Gas Consumption 2014*, U.S. Energy Information Administration, [www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=0000000g&c=102-8i008017kg4168g80a4k00040ag00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&rtl\\_id=3002-A&vs=INTL.26-2-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014](http://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=0000000g&c=102-8i008017kg4168g80a4k00040ag00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&rtl_id=3002-A&vs=INTL.26-2-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014).
- Durś M., Naimski P., *Polska nie przedłuży kontraktu na dostawy gazu z Rosji*, [www.pb.pl/naimski-polska-nie-przedluzy-kontraktu-na-dostawy-gazu-z-rosji-83-2454](http://www.pb.pl/naimski-polska-nie-przedluzy-kontraktu-na-dostawy-gazu-z-rosji-83-2454), „Puls Biznesu”, 31.05.2016.
- Gas Infrastructure Europe, <https://agsi.gie.eu/#/>.
- Gross Natural Gas Production 2014*, U.S. Energy Information Administration, [www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=g0q&c=1028i008017kg-4168g80a4k00040ag00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&rtl\\_id=3002-A&vs=INTL.3-1-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014](http://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=g0q&c=1028i008017kg-4168g80a4k00040ag00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&rtl_id=3002-A&vs=INTL.3-1-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014).
- Jakóbiak W., *Jakóbiak: Wojna hybrydowa w energetyce. Cele – Ukraina i Kaukaz*, „Business Alert”, 16.12.2014, <http://biznesalert.pl/jakobik-wojna-hybrydowa-w-energetyce-cele-ukraina-i-kaukaz/>.
- Jędrysek M., *Prezentacja: Możliwości podziemnego magazynowania gazu i ropy naftowej oraz sekwestracji CO<sub>2</sub> w Polsce*, Archiwum Ministerstwa Środowiska, [https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009\\_04/ca44b20733abafd04740-53d41c445781.pdf](https://archiwum.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/ca44b20733abafd04740-53d41c445781.pdf).

- Jewkes S., Vukmanovic O., *Suspected Russia-backed hackers target Baltic energy networks*, Reuters, 11.05.2017, [www.reuters.com/article/us-baltics-cyber-insight-idUSKBN1871W5](http://www.reuters.com/article/us-baltics-cyber-insight-idUSKBN1871W5).
- Kaliski M., Janusz P., Szurlej A., *Podziemne magazyny gazu jako element krajowego systemu gazowego*, <http://archiwum.inig.pl/INST/nafta-gaz/nafta-gaz/Nafta-Gaz-2010-05-01.pdf>.
- Kost P., *Dokąd zmierza ukraińska energetyka?*, Energetyka24.com, 24.01.2017, [www.energetyka24.com/533428,dokad-zmierza-ukrainska-energetyka](http://www.energetyka24.com/533428,dokad-zmierza-ukrainska-energetyka).
- Maciąg A., Tarnowski I. (Polska Obywatelska Cyberobrona), *Atak teleinformatyczny na polski sektor finansowy*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/atak-teleinformatyczny-na-polski-sektor-finansowy/>.
- Majewski M. (Dyrektor Biura Bezpieczeństwa, Polskie LNG SA), *Atak terrorystów na Terminal LNG w Świnoujściu – ćwiczenia na terenie części morskiej terminala*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <http://rcb.gov.pl/atak-terrorystow-na-terminal-lng-w-swinoujsciu-cwiczenia-na-terenie-czesci-morskiej-terminala/>.
- Międzynarodowa Agencja Energii, [www.iea.org/statistics/statisticssearch/report/?year=2014&country=POLAND&product=NaturalGas](http://www.iea.org/statistics/statisticssearch/report/?year=2014&country=POLAND&product=NaturalGas).
- Monthly information on execution of the federal budget*, Ministry of Finance of Russia, [http://minfin.ru/common/upload/library/2016/08/main/fedbud\\_month.xlsx](http://minfin.ru/common/upload/library/2016/08/main/fedbud_month.xlsx).
- Stopa J, Kossowski P., *Czynniki wpływające na koszty podziemnego magazynowania gazu*, [www.min-pan.krakow.pl/se/pelne\\_teksty20/k20\\_stopa-kosowski.pdf](http://www.min-pan.krakow.pl/se/pelne_teksty20/k20_stopa-kosowski.pdf).
- Robertson J., Riley M., *Mysterious '08 Turkey Pipeline Blast Opened New Cyberwar*, Bloomberg, 10.12.2014, [www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-10/-mysterious-08-turkey-pipeline-blast-opened-new-cyberwar](http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-12-10/-mysterious-08-turkey-pipeline-blast-opened-new-cyberwar).
- Turkish Stream zaszkodzi europejskiej solidarności energetycznej*, PAP, (za:) Energetyka24.com, 28.07.2016, [www.energetyka24.com/420504,turkish-stream-zaszkodzi-europejskiej-solidarnosci-energetycznej](http://www.energetyka24.com/420504,turkish-stream-zaszkodzi-europejskiej-solidarnosci-energetycznej).
- W USA już wiedzą, że cyberatak na ukraińskie elektrownie to dzieło Rosji?*, Cyberdefence24.pl, 12.02.2016, [www.cyberdefence24.pl/306979,w-usa-juz-wiedza-ze-cyberatak-na-ukrainskie-elektrownie-to-dzielo-rosji](http://www.cyberdefence24.pl/306979,w-usa-juz-wiedza-ze-cyberatak-na-ukrainskie-elektrownie-to-dzielo-rosji).
- Zajdler R., Zajdler Energy Lawyers, *Rozporządzenie SoS, czyli jak uszczelnić bezpieczeństwo gazowe UE*, <http://biznesalert.pl/zajdler-rozporzadzenie-sos-czyli-jak-uszczelnic-bezpieczenstwo-gazowe-unii-energetycznej/>.
- Zetter K., *Cyberattack Has Caused Confirmed Physical Damage for the Second Time Ever*, WIRED, 01.08.2015, [www.wired.com/2015/01/german-steel-mill-hack-destruction/](http://www.wired.com/2015/01/german-steel-mill-hack-destruction/).

### **Pozostałe źródła**

Informacje o Gazoporcie w Świnoujściu, [www.polskielng.pl/lng/terminal-lng-w-polsce/](http://www.polskielng.pl/lng/terminal-lng-w-polsce/).

[www.rp.pl/Energianews/311289945-USA-eksport-gazu-wiekszy-niz-import.html#a-p-1](http://www.rp.pl/Energianews/311289945-USA-eksport-gazu-wiekszy-niz-import.html#a-p-1).

[www.energetyka24.com/665436,przepisy-dot-magazynowania-gazu-niezdadne-z-prawem-ue](http://www.energetyka24.com/665436,przepisy-dot-magazynowania-gazu-niezdadne-z-prawem-ue).

[www.energyinfrastructure.org/energy-101/natural-gas-storage](http://www.energyinfrastructure.org/energy-101/natural-gas-storage).

[www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/paliwa-gazowe/charakterystyka-rynku/6161,2014.-html](http://www.ure.gov.pl/pl/rynki-energii/paliwa-gazowe/charakterystyka-rynku/6161,2014.-html).

[www.pap.pl/aktualnosci/news,911643,tobiszowski-do-jesieni-strategia-energetyczna-polski-do-2050.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,911643,tobiszowski-do-jesieni-strategia-energetyczna-polski-do-2050.html).

Мапа українських газопроводів - Укртрансгаз, <http://utg.ua/live/>.

## DEFINIOWANIE BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO W PRAWIE

Polski prawodawca w ustawie Prawo energetyczne, mającej na celu m.in. tworzenie warunków do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego<sup>83</sup>, zdefiniował to bezpieczeństwo jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”<sup>84</sup>. Wszystkie płaszczyzny opisane w podrozdziale 1.1 uwzględniono. Wymiar ekologiczny został uwypuklony przez najściślejsze dookreślenie go, a w geostrategicznym wymiarze brakuje nacisku na zapewnianie ciągłości dostaw energii podkreślanej w definicjach naukowych.

Te działania wymieniono w politykach energetycznych Polski opracowanych na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy Prawo energetyczne. W obowiązującej *Polityce energetycznej Polski do 2030 r.*<sup>85</sup> podkreślono wagę niezawodności dostaw i dywersyfikacji źródeł dostaw paliw i energii. Natomiast w projekcie *Polityki energetycznej Polski do 2050 r.*<sup>86</sup> sklasyfikowano je jako obszar interwencji państwa dla realizacji celu operacyjnego, czyli zapewnienia bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo energetyczne szerzej opisano w strategii *Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.*, będącej z założenia ogólną wytyczną podczas tworzenia polityki energetycznej Polski<sup>87</sup>. Jednak obecnie obowiązującą politykę ogłoszono w 2009 r., a strategię w roku 2014. Dopiero projekt, którego zatwierdzenie Ministerstwo Energii zapowiedziało na jesień 2017 r., uwzględni zapisy strategii<sup>88</sup>. Spójność obu dokumentów, a także wspieranie realizacji celów zawartych m.in. w strategii potwierdzono w *Prognozie oddziaływania na środowisko dokumentu „Polityka energetyczna Polski do 2050 r.”*<sup>89</sup>. Zintensyfikowanie prac nad projektem zmotywował pakiet *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, w ramach którego do 1 stycznia 2019 r. państwa członkowskie mają zgłosić zintegrowany plan krajowy w zakresie energii i klimatu na lata 2021–2030<sup>90</sup>.

<sup>83</sup> Zob. Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne..., *op. cit.*, art. 1 ust. 2.

<sup>84</sup> *Ibidem*, art. 3, pkt 16.

<sup>85</sup> Zob. załącznik do obwieszczenia Ministra Gospodarki z 21 grudnia 2009 r. w sprawie polityki energetycznej państwa do 2030 r., „Monitor Polski” 2010, nr 2, poz. 11.

<sup>86</sup> Ministerstwo Gospodarki, *Projekt „Polityki energetycznej Polski do 2050 roku”*, sierpień 2015 r., [www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050\\_2015-08-03.doc](http://www.me.gov.pl/files/upload/24661/PEP2050_2015-08-03.doc) (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>87</sup> Zob. załącznik do uchwały nr 58 Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Strategii „Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 r.”, „Monitor Polski” 2014, poz. 469, s. 8.

<sup>88</sup> [www.pap.pl/aktualnosci/news,911643,tobiszowski-do-jesieni-strategia-energetyczna-polski-do-2050.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,911643,tobiszowski-do-jesieni-strategia-energetyczna-polski-do-2050.html) (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>89</sup> Zob. załącznik nr 1 do *Prognozy oddziaływania na środowisko dokumentu „Polityka energetyczna Polski do 2050 roku”*, Warszawa 2015, s. 16.

<sup>90</sup> Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania unią energetyczną, art. 3 ust. 1. (COM(2016) 759 final, 2016/0375(COD)).

Nawiązując do zapisów ustawy oraz polityk, w strategii stwierdzono, że bezpieczeństwo energetyczne „należy rozumieć nie tylko jako zróżnicowanie źródeł dostaw nośników energii oraz zapewnienie pewności ich dostaw po akceptowalnej dla społeczeństwa i gospodarki cenie, ale także jako optymalne wykorzystanie krajowych zasobów surowców energetycznych, przy jednoczesnym zastosowaniu nowych technologii i aktywnym uczestnictwie w międzynarodowych inicjatywach dotyczących środowiska i energetyki, w których Polska powinna dążyć do uwzględnienia w przygotowywanych rozwiązaniach specyfiki polskiej gospodarki, a w szczególności posiadanej bazy paliwowej”<sup>91</sup>. Uwzględniono tu wszystkie wspomniane wymiary bezpieczeństwa energetycznego, zwiększając nawet obszar postrzegania aktywności państwa o środowisko międzynarodowe.

Bezpieczeństwem energetycznym zajmuje się UE (omówiono w podrozdziale 3.1). Poza Unią także NATO zwróciło uwagę na ten problem np. w koncepcji strategicznej z 2010 r.<sup>92</sup> Wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego to główny cel istnienia Międzynarodowej Agencji Energetycznej<sup>93</sup>, której członkiem Polska jest dopiero od 2008 r. Jednym z warunków, jakie musiała spełnić, było przyjęcie instrumentów prawnych, które wymuszają stworzenie i utrzymanie zapasów ropy naftowej na poziomie odpowiadającym minimum 90-dniowemu importowi netto<sup>94</sup>.

---

<sup>91</sup> Załącznik nr 1 do *Prognozy...*, *op. cit.*, s. 39-40.

<sup>92</sup> *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, pkt 13, 15, 19, [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm) (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>93</sup> Zob. [www.iea.org/about/](http://www.iea.org/about/) (dostęp: 6.05.2017 r.).

<sup>94</sup> P. Paszkowski, *Przystąpienie Polski do Międzynarodowej Agencji Energetycznej*, [www.msz.gov.pl/pl/aktualnosc/archiwum/aktualnosc\\_21833;jsessionid=AF751EBA7726957A7386FE47F5DF7713.cmsap5p](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosc/archiwum/aktualnosc_21833;jsessionid=AF751EBA7726957A7386FE47F5DF7713.cmsap5p) (dostęp: 6.05.2017 r.).

ZAPASY GAZU W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPY

| Państwo  | Zapasy gazu <sup>95</sup><br>- maj 2017<br>(mld m <sup>3</sup> ) | Konsumpcja <sup>96</sup><br>- 2014<br>(mld m <sup>3</sup> ) | Produkcja <sup>97</sup><br>- 2014<br>(mld m <sup>3</sup> ) |
|----------|--|---|--|
| Polska   | 0,98   | 17,69   | 6,09   |
| Austria  | 1,70   | 7,84  | 1,33   |
| Bułgaria | 1,91   | 2,86  | 1,81   |
| Czechy   | 1,18   | 7,53  | 2,58   |
| Dania    | 0,26   | 3,17  | 4,70   |
| Niemcy   | 7,07   | 79,20   | 10,39  |
| Rumunia  | 0,68   | 11,30   | 11,60  |
| Słowacja | 0,72   | 4,53  | 0,10   |
| Węgry    | 1,50   | 8,75  | 1,87   |

Źródło: opracowanie własne na podstawie U.S. Energy Information Administration i Gas Infrastructure Europe.

<sup>95</sup> Gas Infrastructure Europe, <https://agsi.gie.eu/#/> (dostęp: 11.05.2017 r.). Dane te nie są do końca obiektywne (zwłaszcza w stosunku do danych z pozostałych kolumn), gdyż są ze źródła pokazującego bieżące zapełnianie PMG, a te znacznie się waha w ciągu roku. Szczególnie duże różnice występują pomiędzy porami roku.

<sup>96</sup> U.S. Energy Information Administration, *Dry Natural Gas Consumption 2014*, [www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=0000000g&c=1028i008017kg4168g80a4k00-040ag00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&tl\\_id=3002-A&vs=INTL.26-2-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014](http://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=0000000g&c=1028i008017kg4168g80a4k00-040ag00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&tl_id=3002-A&vs=INTL.26-2-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014) (dostęp: 22.05.2017 r.).

<sup>97</sup> U.S. Energy Information Administration, *Gross Natural Gas Production 2014*, [www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=g0q&c=1028i008017kg4168g80a4k00040ag-00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&tl\\_id=3002-A&vs=INTL.3-1-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014](http://www.eia.gov/beta/international/data/browser/#/?pa=g0q&c=1028i008017kg4168g80a4k00040ag-00gg0004g8g0ho00g8004&ct=0&tl_id=3002-A&vs=INTL.3-1-ALB-BCF.A&vo=0&v=H&start=1980&end=2014) (dostęp: 22.05.2017 r.).

### PODZIEMNE MAGAZYNY GAZU NA TERENIE POLSKI

| Lp. | Nazwa             | Rodzaj                         | Pojemność czynna [w mln m <sup>3</sup> ] | Przewidywana rozbudowa [w mln m <sup>3</sup> ] |
|-----|-------------------|--------------------------------|--|--|
| 1   | Wierzchowice      | sczerpane złożo gazu           | 1200,0                                   | -  |
| 2   | Brzeźnica         | sczerpane złożo gazu           | 65,00                                    | 100  |
| 3   | Strachocina       | sczerpane złożo gazu           | 360,00                                   | -  |
| 4   | Swarzów           | sczerpane złożo gazu           | 90,00                                    | -  |
| 5   | Husów             | sczerpane złożo gazu           | 350,00                                   | 500  |
| 6   | Mogilno           | kawerny solne                  | 408,00                                   | 800 (2023)                                     |
| 7   | Daszewo           | sczerpane złożo gazu           | 30,00                                    | -  |
| 8   | Kosakowo (w bud.) | częściowo sczerpane złożo gazu | 51,20                                    | 250 (2021)                                     |
| 9   | Bonikowo          | częściowo sczerpane złożo gazu | 200,00                                   | -  |
|     | <b>RAZEM</b>      |                                | <b>2754,20</b>                           | <b>3530 (2023)</b>                             |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PGNiG.



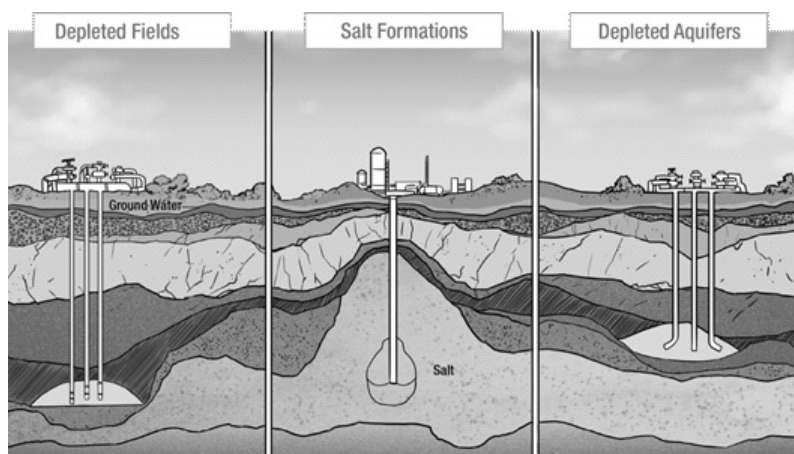
### PMG – METODY MAGAZYNOWANIA, ASPEKTY TECHNOLOGICZNE

Rozważając budowę podziemnych magazynów gazu, oprócz opisanych w raporcie aspektów należy szczególną uwagę zwrócić na wybór odpowiedniej metody magazynowania, a także technologii, która będzie do tego wykorzystywana. W części tej podjęta zostanie próba oceny możliwości wykorzystania poszczególnych metod w dostosowaniu do warunków występujących na terenie Polski.

Obecnie wykorzystuje się cztery metody podziemnego gromadzenia gazu: PMG w szcerpanych złożach węglowodorów, które stanowią 75% ogólnej liczby z ponad 600 magazynów na świecie oraz kolejno 19% w strukturach zawodnionych, 9% w kawernach solnych, a także w wyrobiskach po kopalniach węgla, w liczbie około 1%<sup>98</sup>. W Polsce wśród stosowanych technologii wyróżniamy tylko magazyny gazu w szcerpanych złożach oraz w kawernach solnych. Pokrótce zostaną przedstawione pierwsze trzy metody, a także rozwinięte poszczególne aspekty systemowe, geologiczno-złożowe, logistyczno-operatorские oraz środowiskowe, które muszą zostać wzięte pod uwagę przy projektowaniu PMG.

Rysunek 1

**Metody podziemnego magazynowania gazu, kolejno: w szcerpanych złożach, kawernach solnych i warstwach wodonośnych**



Źródło: [www.energyinfrastructure.org/energy-101/natural-gas-storage](http://www.energyinfrastructure.org/energy-101/natural-gas-storage) (dostęp: 22.05.2017 r.).

<sup>98</sup> [http://gazoprojekt.pl/p/wyklad\\_pwr\\_magazynowanie.pdf](http://gazoprojekt.pl/p/wyklad_pwr_magazynowanie.pdf) (dostęp: 14.05.2017 r.).

Każda z trzech metod opiera się na zasadzie wykorzystania podziemnej pułapki złożowej, w której to będzie możliwość magazynowania gazu. W przypadku szcerpanych złóż węglowodorowych musi wystąpić warstwa porowata i przepuszczalna, która od stropu i spągu będzie ograniczona warstwami nieprzepuszczalnymi, np. glinami czy ilami. Podobnie jeśli chodzi o metodę wykorzystującą warstwy zawodnione. Trzecia metoda opiera się na tworzeniu w wysadach solnych specjalnych kawern, do których zatłacza się gaz, wykorzystując przy tym odpowiednie ciśnienie, a także temperaturę, dobrane w zależności od głębokości zalegania warstw, a także powierzchni magazynowej.

Niezależnie od wybranej metody najważniejszym aspektem rozpatrywanym przy planowaniu każdego magazynu są uwarunkowania i predyspozycje geologiczno-złożowe. Aby móc wykorzystać naturalne zbiorniki, muszą wystąpić specyficzne warunki geologiczne. Jeśli chodzi o magazyny w szcerpanych złożach, z uwagi na to, że wyeksploatowany wcześniej gaz znajdował się w takiej pułapce złożowej, struktury te zostały dobrze rozpoznane geologicznie, geotechnicznie, a także geofizycznie. Można z dużą pewnością założyć, że ryzyko ucieczki gazu będzie minimalne i te struktury geologiczne idealnie sprawdzą się jako naturalne powierzchnie magazynowe.

Podobnych parametrów złożowych należy szukać dla magazynów w warstwach wodonośnych. Do rozpoznania i wyselekcjonowania takich struktur niezbędne są kompleksowe badania geologiczne, które zdecydowanie podniosą koszt inwestycji oraz wydłużą czas jej realizacji. Dodatkowo prawdopodobieństwo ucieczki gazu z takiej warstwy jest stosunkowo wysokie. Obecnie w Polsce nie posiadamy żadnych magazynów w warstwach wodonośnych, również ze względu na słabe rozpoznanie geologiczne.

Jeśli chodzi o trzecią metodę, to złoża soli w Polsce są w wystarczającym stopniu rozpoznane geologicznie<sup>99</sup>. Należy natomiast zwrócić szczególną uwagę na miąższość warstw soli, głębokość jej zalegania, a także podatność na ługowanie<sup>100</sup>, ściśle związaną ze składem chemicznym soli.

Drugim istotnym elementem pojawiającym się podczas planowania budowy magazynów jest aspekt logistyczno-operatorski, na który składają się kwestie infrastruktury naziemnej oraz przesyłowej. W każdej przedstawionej metodzie na infrastrukturę inwestycji składają się: infrastruktura naziemna, tj. sprężarki z napędem turbinowym lub silnikowym, stacje filtrów, stacje pomiarów i rozdziału gazu, instalacje osuszania gazu odbieranego z magazynu, kotłownie, instalacje pomocnicze oraz opisane wyżej podziemne magazyny gazu.

Jeśli chodzi o pierwszą metodę, to z założenia wykorzystuje się część istniejącej już infrastruktury, co zdecydowanie przyczynia się do obniżenia kosztów całej inwestycji.

---

<sup>99</sup> A. Kunstman, A. Poborska-Młynarska, K. Urbańczyk, *Geologiczne i górnicze aspekty budowy magazynowych kawern solnych*, „Przegląd Geologiczny” 2009, vol. 57, nr 9.

<sup>100</sup> Ługowanie - proces rozpuszczania soli lub innych substancji pod wpływem działania na nie wody lub innych substancji. Ługowanie stosuje się przy wydobyciu złóż soli, wymyając wodą rozpuszczalne składniki.

Druga oraz trzecia metoda wymaga utworzenia całej infrastruktury od podstaw. Dodatkowo w przypadku złóż soli należy zadbać także o dostęp do dużej ilości wody, która posłuży do lugowania omówionych już kawern, a także wyznaczyć specjalne zbiorniki na składowanie i utylizowanie solanki.

Planując budowę PMG, należy także uwzględnić aspekty środowiskowe. W przypadku wszystkich metod niezbędne jest wykonanie pewnej ilości odwier-tów, podczas których wykorzystywane są płuczki solne i wysoko zasolone odpady z wierceń, które stanowią potencjalne zagrożenie dla środowiska, głównie dla gleb oraz wód powierzchniowych i podziemnych. Racjonalna gospodarka płuczką oraz jej ponowne wykorzystanie, składowanie odpadów w specjalnych zbiornikach, a także odsalanie może całkowicie wyeliminować zagrożenia środowiskowe. W przypadku kawernowych podziemnych magazynów gazu istotną sprawą jest ciągle monitorowanie ciśnienia, aby utrzymać stateczność komór magazynowych, nie dopuścić do zjawiska płynięcia soli oraz rozszczelnienia magazynu, co mogłoby skutkować skażeniem oraz utratą magazynowanego medium. Warto zwrócić także uwagę na zastosowanie specjalnej technologii cementowania kolumny eksploatacyjnej, która gwarantuje odpowiednią szczelność w warunkach eksploatacji, czyli zarówno podczas zatłaczania, jak i późniejszego pozyskiwania zmagazy-nowanego gazu. Jednakże jeśli podczas budowy przestrzegane są wszystkie przepisy mające na celu ochronę środowiska, a gospodarka płuczkami i odpadami jest prowadzona racjonalnie i zgodnie z wytycznymi, to ujemny wpływ na śro-dowisko jest zminimalizowany.

Tabela 1

**Czynniki mające wpływ na planowanie oraz budowę PMG**

|                                     | wyeksplloatowane<br>złoża gazu | kawerny solne           | warstwy<br>wodonosne     |
|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| rozpoznanie<br>geologiczne struktur | bardzo dobre                   | dobre                   | brak                     |
| objętość gazu roboczego             | duża                           | mała                    | duża                     |
| objętość gazu<br>buforowego         | średnia - 50%                  | bardzo mała<br>- do 25% | bardzo duża<br>- ok. 80% |
| ryzyko ucieczki                     | niskie                         | bardzo niskie           | wysokie                  |
| ryzyko skażenia<br>środowiska       | niskie                         | średnie                 | wysokie                  |
| koszty inwestycyjne                 | średnie                        | wysokie                 | średnie                  |
| czas budowy (lata)                  | 2-7                            | 4-6                     | 4-12                     |

Źródło: G. Gałek, M. Mazurowski, J. Polit, *Uwarunkowania strategii rozwoju podziemnych ma-gazynów gazu ziemnego w Polsce*, „Nafta- Gaz”, 892-897(2010)10.

Ostatnim czynnikiem przy projektowaniu magazynów, który należy uwzględnić, jest pojemność czynna, czyli objętość gazu roboczego oraz bezpośred-

nio wiążąca się z nią objętość gazu buforowego. Aby zapewnić optymalne ciśnienie niezbędne do zatłaczania, a później magazynowania gazu w każdej ze struktur, trzeba utworzyć specjalną poduszkę buforową, dzięki której ciśnienie to jest regulowane. I tak w magazynach w złożach szcerpanych jest to około 50% gazu całkowitego, w kawernach solnych do 25%, a w warstwach wodonośnych - aż 80%. Chociaż wydaje się, że najlepszą opcją w tym przypadku są magazyny kawernowe, to objętość gazu roboczego jest zazwyczaj mała ze względu na powierzchnię magazynową.

WYKAZ SKRÓTÓW

|         |   |
|---------|---|
| BEMIP   | - Baltic Energy Market Interconnection Plan (pol. Regionalny Plan Inwestycyjny na Obszarze Bałtyckim)   |
| CAPEX   | - <i>capital expenditures</i> (pol. wydatki inwestycyjne na rozwój produktu lub wdrożenie systemu)  |
| CERT    | - Computer Emergency Response Team  |
| CESEC   | - Central and South Eastern Europe Gas Connectivity (pol. Grupa Wysokiego Szczebła ds. Połączeń Gazowych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej) |
| COM     | - komunikat   |
| Dz.U.   | - Dziennik Ustaw  |
| Dz.U. L | - Dziennik Ustaw Unii Europejskiej (dyrektywa)  |
| EFTA    | - European Free Trade Association (pol. Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu)  |
| EUGAL   | - gazociąg (niem. Europäische Gas-Anbindungsleitung)  |
| IK      | - infrastruktura krytyczna  |
| KE      | - Komisja Europejska  |
| KPMG    | - Kawernowy Podziemny Magazyn Gazu  |
| LNG     | - <i>liquefied natural gas</i> (pol. skroplony gaz ziemny)  |
| NATO    | - North Atlantic Treaty Organization (pol. Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego)  |
| NIK     | - Najwyższa Izba Kontroli   |
| NPOIK   | - Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej  |
| NPV     | - wartość zaktualizowana netto  |
| OECD    | - Organisation for Economic Co-operation and Development (pol. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)   |
| OPAL    | - gazociąg (niem. Ostsee Pipeline Anbindungs-Leitung)   |
| OSP     | - Operator Systemu Przesyłowego   |
| PGNiG   | - Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo   |
| PMG     | - podziemne magazyny gazu   |
| PSE     | - Polskie Sieci Energetyczne  |

|       |   |
|-------|---|
| SI    | - spółka akcyjna  |
| SCADA | - <i>supervisory control and data acquisition</i> (pol. system informatyczny nadzorujący przebieg procesu technologicznego lub produkcyjnego) |
| TFUE  | - Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej  |
| TGE   | - Towarowa Giełda Energii   |
| TPA   | - <i>third-party access</i> (pol. dostęp osób trzecich)   |
| TSUE  | - Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  |
| UE    | - Unia Europejska   |
| URE   | - Urząd Regulacji Energetyki  |
| USD   | - dolar amerykański   |
| WE    | - Wspólnoty Europejskie   |

ZAGROŻENIA I RYZYKO ZWIĄZANE  
Z WPROWADZENIEM BUDŻETOWEGO  
FINANSOWANIA SŁUŻBY ZDROWIA  
W POLSCE

Tadeusz Bednarczyk, Daniel Musiał,  
Maciej Niczyporuk, Michał Nowak,  
Krzysztof Owianny, Piotr Szymański, Sebastian Żwan

*Opiekun grupy:* dr hab. Violetta Korporowicz





# Zagrożenia i ryzyko związane z wprowadzeniem budżetowego finansowania służby zdrowia w Polsce

## Analiza i porównanie dwóch konkurencyjnych modeli systemu opieki zdrowotnej

### Wstęp

Niniejsza analiza poświęcona jest tematyce systemowych rozwiązań finansowania służby zdrowia Polsce. Zagadnienie to wróciło do publicznej debaty wraz z programem ministra zdrowia Konstantego Radziwiłła, którego kadencja rozpoczęła się pod koniec 2015 r. Gruntowna reforma modelu ochrony zdrowia Polaków odbywa się etapami. W połowie 2017 r. uchwalono dwie z czterech ustaw reformujących system - o dekomercjalizacji szpitali oraz tzw. ustawę o sieci szpitali. Przed nami zapowiadana od dłuższego czasu likwidacja Narodowego Funduszu Zdrowia oraz zniesienie składki zdrowotnej i uprawnienie do korzystania ze służby zdrowia wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej. Co oczywiste, termin podejmowania kolejnych działań legislacyjnych zależy od poziomu skorelowania z cyklem politycznym. Niemniej już dziś łatwy do odgadnięcia wydaje się obraz polskiej służby zdrowia pożądaný przez decydentów politycznych. Przejście na „czysty” system budżetowy, uniezależnienie przysługujących świadczeń od składki zdrowotnej oraz agregowanie środków na służbę zdrowia bezpośrednio w budżecie państwa rodzi pytania o ryzyka, jakie niesie za sobą ta gruntowna reforma.

Niewątpliwie najistotniejsze z punktu widzenia efektywności dokonywanych zmian wydają się pytania o finanse. Przygotowana analiza traktuje

o genezie obecnego systemu finansowania służby zdrowia, jego stronie kosztowej i wydatkowej oraz stronie przychodowej. Analogicznym podziałem rządu się rozprawa z postulowanym nowym systemem finansowania.

Celem niniejszej analizy jest jak najpełniejsze ukazanie ryzyk towarzyszących obu modelom finansowania służby zdrowia oraz zaprezentowanie wyniku porównania nowego i starego systemu.

Przyjęta przez autorów struktura pracy koresponduje z klasyfikacją stosowaną w rachunkach zdrowia System of Health Accounts, zaproponowaną przez OECD w celu uzyskania jak najlepszej porównywalności danych w analizach międzynarodowych.

## **1. Geneza i transformacje systemów finansowania służby zdrowia**

### **1.1. Pojęcie i ewolucja ubezpieczeń zdrowotnych**

Ubezpieczenie to jedna z najstarszych instytucji finansowych. Organizowanie się grup ludzi o wspólnych interesach jest odpowiedzią na występowanie ryzyka w życiu i w podejmowanych przez nas działaniach oraz próbą zabezpieczenia się przed niepewnością<sup>1</sup>. Początków historii ubezpieczeń można szukać w ubezpieczeniach gospodarczych: gromadzono środki, aby za ich pomocą zrekompensować powstałe losowo straty, często w związku z prowadzoną działalnością. Następnie rozwinęły się ubezpieczenia osobowe, wynikające z potrzeby odłożenia środków na starość lub na wypadek utraty zdrowia. Genezy ubezpieczeń społecznych należy upatrywać w średniowiecznych cechach i bractwach, których zadaniem było m.in. zapewnienie pomocy swoim członkom w razie realizacji danego ryzyka<sup>2</sup>.

Powstanie nowożytnych ubezpieczeń zdrowotnych wiąże się ze zwiększeniem liczebności osób pracujących w przemyśle. Wypadek lub choroba w tamtym czasie groziły utratą podstaw bytu, dlatego postulowano wprowadzenie odpowiedzialności pracodawcy za szkody będące następstwem wypadku przy pracy. Już w XVIII wieku powstały dobrowolne kasy wzajemnej pomocy w Anglii, które zostały uznane przez państwo w 1793 r. (w tzw. *Ustawie o Towarzystwach Wzajemnej Pomocy*<sup>3</sup> 1793)<sup>4</sup>. Szybki rozwój podobnych instytucji w Europie miał miejsce w XIX wieku,

---

<sup>1</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 153.

<sup>2</sup> T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce: zagadnienia prawne*, Kraków 1997, s. 11-14.

<sup>3</sup> *Friendly Societies Act*, tłum. własne.

<sup>4</sup> W. Wolarski (red.), *Britannica - edycja polska*, Poznań 1997-2005.

a z czasem nastąpiła ich specjalizacja w zależności od określonego typu ryzyka (np. pomoc górnikom w Prusach i Austrii). Pozytywna rola tych podmiotów została dostrzeżona przez państwo i kasy zaczęły być stopniowo przez nie subwencjonowane lub dofinansowywane przez gminy. W Prusach wprowadzono nawet częściowy obowiązek przynależności do nich. Wraz z rozwojem przemysłu przestała wystarczać indywidualna przezorność, gdyż zaczęły słabnąć więzy rodzinne i lokalne. Problemu nędzy wśród niepracujących robotników nie były w stanie rozwiązać działalność filantropijna, tworzona dopiero opieka społeczna ani prywatne instytucje zbiorowej przezorności (kasy wzajemnej pomocy, kasy fabryczne czy związków zawodowych), a także komercyjne ubezpieczenia. Niezależnie od początków ubezpieczenia społecznego dla robotników powstało zabezpieczenie na starość dla funkcjonariuszy państwowych zawodowej służby cywilnej i wojskowej (Prusy, Bawaria, Francja, Rosja, Austria). By sfinansować te świadczenia, postanowiono potrącać określonej wysokości składki z uposażeń<sup>5</sup>.

## 1.2. Ubezpieczenia społeczne w Polsce

Na ziemiach polskich system ubezpieczeń społecznych utworzono po raz pierwszy dla urzędników państwowych w 1816 r. w Królestwie Kongresowym. W zamian za potrącanie składki wypłacano emeryturę po 40 latach służby państwowej. Przyznawano także rentę w razie niezdolności do pracy oraz świadczenia dla wdów i sierot. Powyższy system przetrwał aż do odzyskania niepodległości przez Polskę<sup>6</sup>, kiedy zastąpił go wydany przez Józefa Piłsudskiego dekret o obowiązkowym ubezpieczeniu pracowników, wzorowany na rozwiązaniach niemieckich. Dokument ten stał się pierwszym polskim aktem prawnym dotyczącym ubezpieczenia na wypadek choroby. Następną ważną datą jest 19 maja 1920 r. - dzień wydania Ustawy o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby<sup>7</sup>. Ustawa gwarantowała pracownikom i ich rodzinom zasiłek chorobowy, możliwość leczenia w szpitalu oraz pomoc lekarza. Ustawa wprowadziła powszechne oraz obowiązkowe ubezpieczenia zdrowotne, które realizowane były przez tzw. kasy chorych. Każdy powiat posiadał jedną kasę, a dodatkowe jednostki mogły zostać stworzone w miastach mających więcej niż 50 tys. mieszkańców. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 28 września 1931 r. w sprawie reorganizacji kas chorych<sup>8</sup> dokonało ich gruntownego

<sup>5</sup> W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2004, s. 35-36.

<sup>6</sup> M. Świącicki, *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918-1939*, Warszawa 1960.

<sup>7</sup> Dz.U. 1920, nr 44, poz. 272.

<sup>8</sup> Dz.U. 1931, nr 94, poz. 724.

przekształcenia: część została zlikwidowana, a ubezpieczonych włączono do pozostałych kas.

Następne kroki stanowiły: ubezpieczenie dla bezrobotnych, włączenie do systemu pracowników umysłowych oraz przepisy dotyczące ubezpieczenia na wypadek niezdolności do dalszego wykonywania pracy lub śmierci w wyniku wypadku przy pracy lub choroby związanej z zawodem. Tym sposobem udało się usunąć pozostałości związane z systemami zaborców i ostatecznie połączyć dotychczas różnorodne sposoby zabezpieczenia społecznego w jednolity system. Na mocy nowej Ustawy z 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym<sup>9</sup> wprowadzone zostały następne ubezpieczenia społeczne: na wypadek choroby i macierzyństwa, niezdolności do zarobkowania lub śmierci osoby ubezpieczonej. Całość nadzorował znany nam Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), który utworzyło rozporządzenie Ignacego Mościckiego z 24 października 1934 r., scalające pięć instytucji dotychczas odrębnie działających.

### 1.3. Ochrona zdrowia w Polsce w latach 1945–2004

Po wojnie charakterystyczna dla epoki stalinizmu postępująca centralizacja wszystkich instytucji państwowych doprowadziła w Polsce w 1949 r. do włączenia ubezpieczenia społecznego do gospodarczego planu PRL, znosząc samodzielne ubezpieczalnie. W 1950 r. budżet ubezpieczenia społecznego został wchłonięty przez państwo, a wszystkie środki przekazane do wspólnej kasy. Zmiany te zostały dokonane na mocy Ustawy z 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowej gospodarce w służbie zdrowia<sup>10</sup>. Ustawa ta regulowała działanie służby zdrowia przez cały okres komunizmu w Polsce. Nowym fundamentem działania całego systemu opieki zdrowotnej były zakłady społeczne służby zdrowia, do których zaliczały się m.in. instytucje ubezpieczeń społecznych, zakłady lecznicze utrzymywane przez państwo, instytucje państwowe, związki samorządu terytorialnego i szpitale publiczne. Zmiany tego porządku przyszły razem z transformacją systemu polityczno-gospodarczego. W 1991 r. uchwalono Ustawę o zakładach opieki zdrowotnej<sup>11</sup>. Zakład opieki zdrowotnej został opisany jako wyodrębniony organizacyjnie zespół osób i składników majątkowych, który został utworzony i jest utrzymywany w celu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej, zapobiegania powstawaniu chorób i urazów, szerzenia oświaty zdrowotnej oraz w miarę możliwości kształcenia osób wykonujących zawody medyczne. Zakład opieki zdrowotnej może udzielać świadczeń zdrowotnych zarówno określonym

---

<sup>9</sup> Dz.U. 1933, nr 51, poz. 396.

<sup>10</sup> Dz.U. 1948, nr 55, poz. 434.

<sup>11</sup> Dz.U. 1991, nr 91, poz. 408.

grupom, jak i ogółowi ludności danego obszaru. Wyodrębniając formalnie działające jednostki, ustawodawca starał się zrationalizować ich wydatki, zmuszając do funkcjonowania na własny rachunek.

Systemowa reforma ochrony zdrowia nie była priorytetem na początku transformacji. Dopiero w 1995 r. rozpoczęto prace nad zmianą dotychczasowego sposobu finansowania na model ubezpieczeniowy. Ostateczny kształt systemowi nadano Ustawą z 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym<sup>12</sup>, tworząc 16 kas chorych (po jednej w każdym województwie) oraz Branżową Kasę Chorych (dla pracowników służb mundurowych). Składka została ustalona na poziomie 7,5% podstawy wymiaru. Po wyborach w 2001 r. nowa władza doprowadziła do ponownej centralizacji systemu. Ustawa z 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia<sup>13</sup> powołała w miejsce poprzednich jednostek jedną - NFZ. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który nakazywał przyjęcie nowej ustawy, przegłosowano odpowiedni akt 27 sierpnia 2004 r.<sup>14</sup>

## 2. Obecnie funkcjonujący system ochrony zdrowia

### 2.1. Przychody w obecnym systemie

Systemy finansowania służby zdrowia zbierają i alokują pieniądze w systemie, by sprostać obecnemu poziomowi zdrowia w społeczeństwie i związanym z nim potrzebom populacji. Jednocześnie muszą mieć na uwadze przyszłe zapotrzebowanie na usługi tego typu. Poszczególne jednostki otrzymują dostęp do opieki za pomocą bezpośredniej płatności za usługę i dobra lub poprzez podmioty trzecie, np. firmy ubezpieczeniowe działające na wolnym rynku lub jednostki państwowe, takie jak np. National Health Service w Wielkiej Brytanii lub Narodowy Fundusz Zdrowia w systemie obecnie istniejącym w Polsce. Koncepcja państwowego finansowania służby zdrowia jest niejako przedłużeniem szerszej zasady ochrony obywatela poprzez zagwarantowanie mu określonych w prawie przywilejów socjalnych. Polityka zdrowotna jest skoncentrowana przede wszystkim na zapewnieniu obywatelowi dostępu do odpowiedniej opieki, jednak można też zdefiniować ochronę zdrowia jako zbiór zasad podpartych instytucją lub instytucjami zajmującymi się ich finansowaniem. Wspomniane podmioty mogą utrzymywać więcej niż jeden system ochrony. Zapewnia to wtedy większe dopasowanie opieki do różnych grup społecznych (przy-

<sup>12</sup> Dz.U. 1998, nr 117, poz. 756.

<sup>13</sup> Dz.U. 2003, nr 45, poz. 391.

<sup>14</sup> Dz.U. 2004, nr 210, poz. 2135.

kładem są tutaj Medicare i Medicaid w USA). Schemat ten można także odwrócić: wiele podmiotów może utrzymywać jeden system opieki. Taka sytuacja miała miejsce po reformie przeprowadzonej w Polsce w 1997 r. Utworzono wtedy kasy chorych zajmujące się finansowaniem leczenia w poszczególnych województwach.

Każda z kas chorych (przynajmniej w założeniu) miała oferować obywatelowi ten sam zakres usług, tym samym wpisując się w część większego systemu. Pamiętajmy jednocześnie, że w Polsce równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych co prawda zapisano w konstytucji (w art. 68 ust. 2)<sup>15</sup>, jednak możliwe jest ich zróżnicowanie ze względu na przynależność do pewnej grupy (o czym wspomina ten sam art. 68 w następnym punkcie<sup>16</sup>). W 2017 r. ochroną zdrowia w Polsce zajmuje się NFZ, który zapewnia dostęp do opieki na podstawie opłacanej przez osobę (bezpośrednio lub w jej imieniu) składki zdrowotnej. Jej wysokość, w przeciwieństwie do opłat tego typu istniejących na wolnym rynku, nie jest powiązana z ryzykiem zachorowania u danego płatnika. Obowiązkowa składka na ubezpieczenie zdrowotne od 2007 r. wynosi 9%. Jest ona jednolita i pobierana jako procent z miesięcznego dochodu<sup>17</sup>. Jednakże pewne grupy są wyłączone z opłacania składek na podstawie prawa, a fundusze na ich opiekę są przekazywane ze środków zebranych od pozostałych ubezpieczonych (na takiej zasadzie ubezpieczeni są np. studenci i uczniowie). Poza tym budżet państwa przekazuje do NFZ dodatkowe środki na realizację zadań zleconych przez rząd, takich jak np. dotacje na refundację leków. Budżet państwa finansuje też ratownictwo medyczne oraz procedury wysoko specjalistyczne, a samorządy np. badania profilaktyczne.

Wśród źródeł przychodów NFZ należy wymienić:

- ♦ przychody ze składki na ubezpieczenie zdrowotne (zarówno z bieżącego okresu, jak i z lat ubiegłych; jest to główne źródło przychodów, bo stanowiące ok. 95%);
- ♦ przychody wynikające z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego dotyczące rzeczowych świadczeń leczniczych wykonanych dla obywateli UE/EFTA na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;

---

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>16</sup> „Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku”.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, art. 79, ust. 1-2.

- ♦ przychody z tytułu realizacji zadań zleconych;
- ♦ przychody z tytułu dotacji z budżetu państwa na finansowanie zadań, o których mowa w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej, z uwzględnieniem kosztów administracyjnych oraz dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zespołów ratownictwa medycznego (drugie największe źródło przychodów, ok. 3%);
- ♦ przychody finansowe oraz pozostałe przychody i środki przekazane przez zakłady ubezpieczeń i Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny na podstawie przepisów o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych<sup>18</sup>.

Tabela 1

## Przychody NFZ w latach 2009–2014

|                                     | 2009         |       | 2010         |       | 2011         |       | 2012         |       | 2013         |       | 2014         |       |
|-------------------------------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
|                                     | mln zł       | % PKB | mln zł       | % PKB | mln zł       | % PKB | mln zł       | % PKB | mln zł       | % PKB | mln zł       | % PKB |
| <b>PKB</b>                          | 1 344<br>383 | 100   | 1 416<br>392 | 100   | 1 528<br>127 | 100   | 1 596<br>378 | 100   | 1 656<br>341 | 100   | 1 719<br>146 | 100   |
| Przychody ze źródeł publicznych     | 71<br>353    | 5,31  | 73<br>216    | 5,17  | 76<br>547    | 5,01  | 77<br>532    | 4,86  | 75<br>871    | 4,58  | 77<br>206    | 4,49  |
| FUS                                 | 59<br>741    | 4,44  | 61<br>074    | 4,31  | 63<br>031    | 4,12  | 64<br>290    | 4,03  | 65<br>339    | 3,94  | 67<br>191    | 3,91  |
| Budżet państwa                      | 8639         | 0,64  | 8595         | 0,61  | 9296         | 0,61  | 9145         | 0,57  | 6101         | 0,37  | 5956         | 0,35  |
| JST                                 | 2973         | 0,22  | 3547         | 0,25  | 4220         | 0,28  | 4097         | 0,26  | 4431         | 0,27  | 4059         | 0,24  |
| Przychody ze źródeł prywatnych      | 25<br>623    | 1,91  | 25<br>629    | 1,81  | 28<br>450    | 1,86  | 30<br>271    | 1,90  | 30<br>996    | 1,87  | 31<br>529    | 1,83  |
| Bezpośrednie gosp. dom.             | 22<br>018    | 1,64  | 21<br>817    | 1,54  | 23<br>397    | 1,53  | 24<br>517    | 1,54  | 24<br>977    | 1,51  | 24<br>850    | 1,45  |
| Inne przychody ze źródeł prywatnych | 3605         | 0,27  | 3812         | 0,27  | 5052         | 0,33  | 5754         | 0,36  | 6018         | 0,36  | 6679         | 0,39  |
| <b>Ogółem</b>                       | 96<br>976    | 7,21  | 98<br>845    | 6,98  | 104<br>997   | 6,87  | 107<br>802   | 6,75  | 106<br>869   | 6,45  | 108<br>737,2 | 6,33  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://stats.oecd.org> (dostęp: 30.06.2017).

<sup>18</sup> Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, art. 97.

System ochrony zdrowia opiera się na odpowiednich regulacjach będących częścią prawa powszechnego. Definiują one dostępność, wielkość koszyka świadczeń i zasady opłat. Podobne struktury istnieją w ponad 60 krajach na świecie<sup>19</sup>. W 13 państwach OECD architektura tego typu była najważniejszą częścią całego systemu ochrony (m.in. w Austrii, we Francji, w Niemczech, Japonii, Korei i na Słowacji). Podobne sposoby opieki zdrowotnej zaimplementowano także w innych krajach, jednakże często oferują ochronę wyłącznie wybranej części populacji. Czasem osoby, które mogą zostać włączone do systemu, muszą same się do niego zgłosić (np. w USA opieka udzielana jest osobom powyżej 65. roku życia, które zgłoszą taką chęć).

## 2.2. Koszty w obecnym systemie finansowania ochrony zdrowia

Zasadniczym i najbardziej problematycznym elementem działania systemu opieki zdrowotnej są koszty funkcjonowania.

Analizując koszty ochrony zdrowia, wyróżnia się najczęściej ich podstawowe kategorie, a mianowicie:

- ♦ koszty bezpośrednie,
- ♦ koszty pośrednie.

Koszty bezpośrednie odnoszą się do wszystkich kosztów, które są związane ze zużyciem zasobów w procesie zapewnienia opieki medycznej oraz wspomagających jej świadczenie. Obejmują one wydatki ponoszone na takie działy, jak profilaktyka, diagnoza, leczenie, rehabilitacja, badania czy szkolenia, a także inwestycje w obiekty medyczne. Koszty bezpośrednie zawierają również wydatki, które są ponoszone na opiekę szpitalną oraz ambulatoryjną, koszty pracy personelu, opieki domowej realizowanej przez lekarzy i pielęgniarki, leków, procedur medycznych oraz wydatki poniesione na badania kliniczne<sup>20</sup>.

Koszty pośrednie zasadniczo dzieli się na medyczne oraz niemedyce. Te pierwsze obejmują koszt zasobów, które pozwalają na zapewnienie opieki zdrowotnej oraz są udziałem systemu ochrony zdrowia, czyli np. koszty lekarstw lub badań diagnostycznych. Niemedyce zaś to zużycie zasobów, które wspomagają proces świadczenia usług medycznych. Koszty niemedyce to np. koszt transportu chorego.

---

<sup>19</sup> E.P. Gottret, G. Schieber, *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*, The World Bank 2006, Washington D.C.

<sup>20</sup> Ministerstwo Zdrowia, *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce - Zielona Księga*, Warszawa 2004, [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/raport\\_zk\\_211204.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/raport_zk_211204.pdf) (dostęp: 24.06.2017 r.).



Koszty pośrednie zawierają w sobie wszystkie te, które nie są w sposób bezpośredni przypisane do konkretnego produktu lub usługi, ale zawierają się w kosztach i mogą zostać przypisane do tych dotyczących poszczególnych usług na podstawie pewnej reguły, np. jako część kosztów administracji<sup>21</sup>.

Tabela 2

**Koszty świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych poniesione przez NFZ w 2014 i 2015 r.**

| Wyszczególnienie   | 2014                | 2015              | 2014          | 2015          |
|--|---------------------|-------------------|---------------|---------------|
|  | w tysiącach złotych |                   | w procentach  |               |
| <b>O G Ó Ł E M</b>   | <b>63 198 606</b>   | <b>67 502 015</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |
| Podstawowa opieka zdrowotna  | 7 701 362           | 8 801 281         | 12,19         | 13,04         |
| Ambulatoryjna opieka specjalistyczna   | 5 431 663           | 5 628 130         | 8,59          | 8,34          |
| Lecznictwo szpitalne   | 31 214 921          | 33 201 967        | 49,39         | 49,19         |
| Opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień  | 2 319 446           | 2 397 999         | 3,67          | 3,55          |
| Rehabilitacja lecznicza  | 2 100 436           | 2 203 034         | 3,32          | 3,26          |
| Opieka długoterminowa  | 1 099 058           | 1 183 133         | 1,74          | 1,75          |
| Leczenie stomatologiczne   | 1 729 110           | 1 744 645         | 2,74          | 2,58          |
| Lecznictwo uzdrowiskowe  | 599 552             | 612 641           | 0,95          | 0,91          |
| Pomoc doraźna i transport sanitarny  | 43 501              | 43 342            | 0,07          | 0,06          |
| Koszty profilaktycznych programów zdrowotnych finansowanych ze środków własnych Funduszu | 159 725             | 165 430           | 0,25          | 0,25          |
| Świadczenia zdrowotne kontraktowane odrębnie   | 1 737 701           | 1 822 714         | 2,75          | 2,70          |
| Zaopatrzenie w sprzęt ortopedyczny, środki pomocnicze i lecznicze środki techniczne      | 803 694             | 894 269           | 1,27          | 1,32          |
| Refundacja cen leków   | 7 551 144           | 7 987 965         | 11,95         | 11,83         |

Źródło: *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2015 roku*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2015-roku,1,6.html> (dostęp: 24.06.2017).

<sup>21</sup> *Ibidem*.

Funkcjonuje też podział na koszty stałe, które nie zmieniają się w zależności od liczby wykonanych usług (np. płace personelu, amortyzacja środków trwałych, czynsz lub utrzymanie budynków), oraz zmienne, które zmieniają się zależnie od poziomu usługi czy też liczby wykonanych zabiegów. Należą do nich koszty np. leczenia, pracy, sprzętu jednorazowego użytku.

Jeśli analizuje się strukturę kosztów systemu ochrony zdrowia w Polsce na podstawie danych dostarczonych przez GUS, wyniki przedstawiają się jak niżej.

W tabeli 2 mamy wyszczególnione koszty medyczne sfinansowane w ramach NFZ w latach 2014 i 2015. Przyjęto podział ze względu na funkcje opieki zdrowotnej. Wnioski, jakie nasuwają się po analizie danych, określić można w ten sposób: największe sumy wydatków bieżących na ochronę zdrowia stanowią koszty usług leczniczych i rehabilitacyjnych - ok. 71%. Znaczny udział mają tutaj koszty leczenia szpitalnego (ok. 49%) oraz podstawowej opieki zdrowotnej (ok. 13%). Struktura wydatków w tym zakresie usług nie zmienia się w sposób szczególny w porównaniu z poprzednimi latami i zasadniczo wynosi tyle samo. Kolejne miejsce pod względem kosztów zajmowały środki, które były przeznaczone na artykuły medyczne - wyniosły one ok. 13%, a także koszty świadczeń kontraktowanych odrębnie oraz koszty opieki długoterminowej - kolejno 2,7% oraz 1,75%. Pozostałe koszty są marginalne, ich udział w całości jest zaś niższy niż 1%<sup>22</sup>.

Podsumowując, główny udział w finansowaniu ochrony zdrowia mają cały czas usługi lecznicze, a największy koszt generowany jest przez jednostki szpitalne. Koszty funkcjonowania systemu są zaś marginalne i wynoszą tylko 2,3%. W kontekście zmian w finansowaniu ochrony zdrowia należy zauważyć, iż zmniejszanie administracyjnych kosztów funkcjonowania systemu nie przyczyni się w sposób szczególny do zwiększenia środków przekazywanych na inne usługi systemu ochrony zdrowia. Dlatego też nawet drastyczne zmniejszenie środków NFZ nie będzie miało większego znaczenia.

### 2.3. Wydatki w obecnym systemie ochrony zdrowia

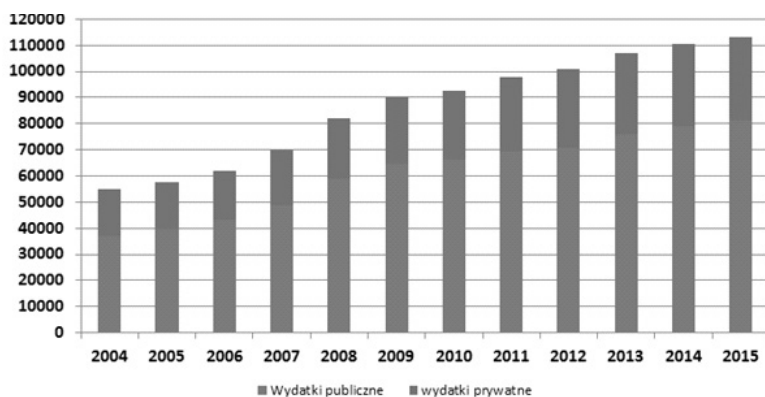
Analizując poziom i strukturę wydatków w służbie zdrowia w systemie obowiązującym do 2016 r., przede wszystkim wzięto pod uwagę metodologię OECD dotyczącą podziału według sposobu finansowania, dostaw-

<sup>22</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2015 roku*, Warszawa 2017, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2015-roku,1,6.html> (dostęp: 24.06.2017 r.).

ców i funkcji<sup>23</sup>. Podejście takie pozwala na stworzenie kompleksowego obrazu wydatków. Daje też możliwość oceny najbardziej newralgicznych punktów w systemie oraz pozwala na lepsze uchwycenie dynamiki zmian, jakie zachodziły w podejściu do finansowania ochrony zdrowia od początku XXI wieku.

Wykres 1

### Wydatki w służbie zdrowia w latach 2004–2015 według sposobu finansowania (w mln zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://stats.oecd.org> (dostęp: 30.06.2017 r.).

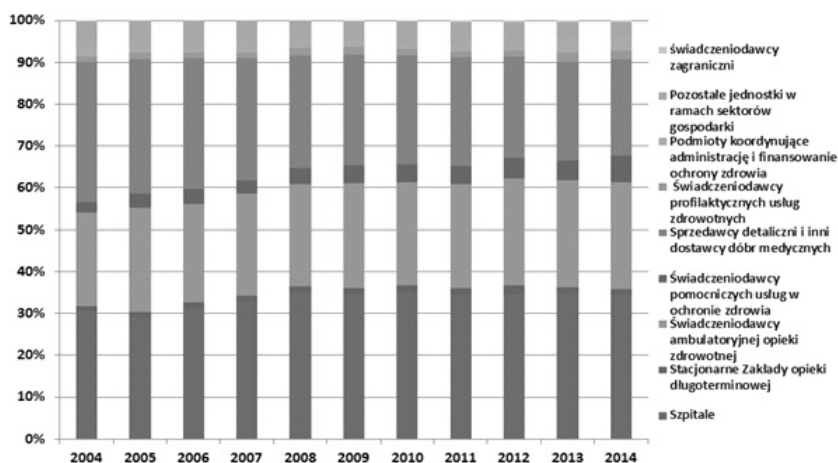
Każda z dotychczas przeprowadzonych reform zdrowia poza wieloma czynnikami zakładała również większe finansowanie i przez to wzrost wydatków ponoszonych przez system ochrony zdrowia. Obserwując zmianę poziomu wydatków w latach 2004–2015 w wartościach bezwzględnych (wykres 1), zauważyć można stały wzrost poziomu wydatków przy zachowaniu względnie niezmienionej struktury sposobu finansowania, czyli 70% sfera publiczna i 30% sfera prywatna (dane szczegółowe znajdują się w tabeli 3). Skumulowany wzrost w ciągu opisanych 11 lat wyniósł przy tym ponad 100% – od 54 758 mln zł w roku 2004 do 113 147 mln zł w roku 2015 (średni roczny wzrost wydatków na poziomie 6%). Szczegółowe spojrzenie na dynamikę zmian struktury pokazuje też, iż wraz z biegiem czasu zwiększał się procentowy udział finansowania ze środków publicznych: od podziału 68% publiczne / 32% prywatne w 2004 r. do 72% publiczne / 28% prywatne w roku 2015. Dodając do tego to, że więk-

<sup>23</sup> OECD, Eurostat and World Health Organization, *A System of Health Accounts 2011: Revised edition*, OECD Publishing, Paris 2017, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270985-en> (dostęp: 24.06.2017 r.).

szkość środków prywatnych to bezpośrednio wydatki gospodarstw domowych, a jedynie w bardzo małym stopniu wydatki na dobrowolne ubezpieczenia zdrowotne, stwierdzić można, iż jedynym przewidywalnym źródłem finansowania służby zdrowia w Polsce w całym tym okresie były ciągle zwiększające się środki publiczne<sup>24</sup>.

Wykres 2

### Wydatki w służbie zdrowia w latach 2004–2014 według dostawców dóbr i usług (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://stats.oecd.org> (dostęp: 30.06.2017 r.).

Struktura wydatków według dostawców dóbr i usług w latach 2004–2014 (wykres 2) jasno pokazuje trzy główne obszary lokowania środków. Są to:

- ♦ szpitale, których udział wynosił średnio 33%;
- ♦ sprzedawcy detaliczni i inni dostawcy dóbr medycznych (27%);
- ♦ świadczeniobiorcy opieki ambulatoryjnej (25%).

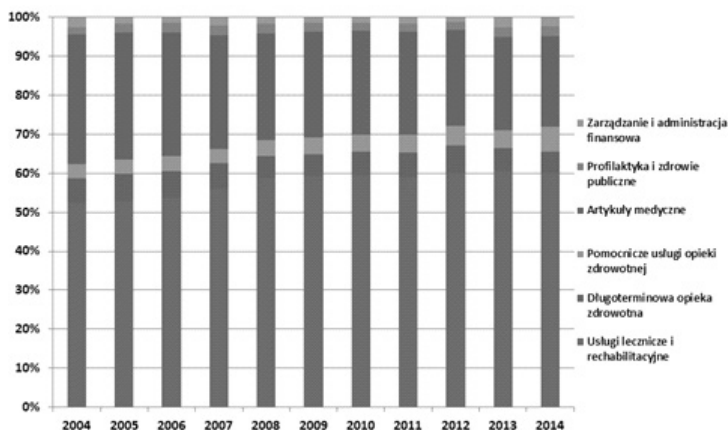
Dynamika zmian pokazuje większe finansowanie szpitali w latach 2007 i 2008 do poziomu 35% (utrzymujące się do dzisiaj) oraz równomierny wzrost w udziale świadczeniodawców usług pomocniczych z poziomu 3% w 2004 r. do 6% w roku 2014. W ciągu tej dekady malał za to poziom finansowania sprzedawców detalicznych z 33% w 2004 roku do 23% w 2014 r. Pod względem wartości rzeczywistych struktura ta oznacza

<sup>24</sup> *Zarys systemu zdrowia w Polsce*, red. E. Mossialos, Warszawa 2012, s. 81.

wzrost finansowania we wszystkich obszarach, a największy w przypadku szpitali – z 16 757 mln zł w 2004 r. do 38 154 mln zł w roku 2014.

Wykres 3

### Wydatki w służbie zdrowia w latach 2004–2014 według funkcji (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://stats.oecd.org> (dostęp: 30.06.2017 r.).

Analizując wykres struktury wydatków według funkcji w latach 2004–2014 (wykres 3), stwierdzić można, iż najważniejszym jego elementem są usługi lecznicze i rehabilitacyjne, które nie dość, że stanowią co roku ponad 50% wszystkich wydatków, to jeszcze w badanym okresie ich udział rósł równomiernie od poziomu 52% w 2004 r. do 60% w roku 2014, a kwotowo z 28 625 mln zł do 66 057 mln zł. Należy to uznać za trend pozytywny. Inną widoczną prawidłowością jest zmniejszanie się udziału artykułów medycznych w strukturze wydatków z 33% w 2004 r. do 23% w roku 2014. Przy czym zaznaczyć należy, że przy wartościach bezwzględnych i tak jest to wzrost z 18 285 mln zł do 25 647 mln zł. Opisane na tym wykresie trendy zbieżne są z prawidłowościami widocznymi w przypadku struktury według dostawców dóbr i usług.

W badanym okresie finansowanie zarządzania ochroną zdrowia oscyloowało między 1% a 4% i najmniejsze było w latach 2006–2012. Mimo opisanych trendów wzrostu zauważyć należy, iż procent wydatków na ten system w odniesieniu do PKB w Polsce nadal pozostaje na poziomie poniżej średniej dla krajów OECD, a w przypadku nowej reformy służby zdrowia zmiana takiego stanu musiałaby się wiązać nie tylko ze zmianami w sposobie zarządzania, ale i z dalszym drastycznym zwiększaniem środków przeznaczonych na ochronę zdrowia.



|  |           |           |     |               |          |           |           |           |    |           |    |           |    |           |    |           |    |           |    |           |    |           |    |     |     |
|--|-----------|-----------|-----|---------------|----------|-----------|-----------|-----------|----|-----------|----|-----------|----|-----------|----|-----------|----|-----------|----|-----------|----|-----------|----|-----|-----|
| Świadczeniodawcy ambulatoryjnej opieki zdrowotnej                  | 12<br>222 | 14<br>337 | 25  | 14<br>609     | 24       | 16<br>951 | 24        | 20<br>000 | 24 | 22<br>699 | 25 | 22<br>762 | 25 | 24<br>271 | 25 | 24<br>271 | 25 | 25<br>949 | 26 | 27<br>151 | 25 | 28<br>314 | 26 | bd. | bd. |
| Świadczeniodawcy pomocniczych usług w ochronie zdrowia             | 144<br>9  | 188<br>1  | 3   | 188<br>3<br>1 | 219<br>6 | 4         | 234<br>2  | 317<br>9  | 3  | 383<br>6  | 4  | 397<br>4  | 4  | 425<br>6  | 4  | 425<br>6  | 4  | 508<br>9  | 5  | 518<br>2  | 5  | 688<br>9  | 6  | bd. | bd. |
| Sprzedawcy detaliczni i inni dostawcy dóbr medycznych              | 18<br>207 | 18<br>521 | 32  | 19<br>382     | 31       | 20<br>249 | 22<br>072 | 22<br>072 | 27 | 24<br>102 | 27 | 24<br>217 | 26 | 25<br>328 | 26 | 25<br>328 | 26 | 24<br>249 | 24 | 25<br>235 | 24 | 25<br>520 | 23 | bd. | bd. |
| Świadczeniodawcy profilaktycznych usług zdrowotnych                | 812       | 1         | 838 | 1             | 909      | 1         | 138<br>6  | 138<br>6  | 2  | 144<br>5  | 2  | 139<br>5  | 2  | 137<br>4  | 1  | 137<br>4  | 1  | 146<br>4  | 1  | 222<br>5  | 2  | 233<br>3  | 2  | bd. | bd. |
| Podmioty koordynujące administrację i finansowanie ochrony zdrowia | 139<br>9  | 913       | 2   | 922           | 1        | 146<br>5  | 138<br>4  | 138<br>4  | 2  | 129<br>6  | 1  | 125<br>9  | 1  | 161<br>0  | 2  | 161<br>0  | 2  | 123<br>7  | 1  | 406<br>6  | 4  | 381<br>7  | 3  | bd. | bd. |
| Pozostate jednostki w ramach sektorów gospodarki                   | 322<br>9  | 349<br>9  | 6   | 375<br>7      | 6        | 388<br>0  | 398<br>9  | 398<br>9  | 5  | 428<br>2  | 5  | 473<br>3  | 5  | 525<br>5  | 5  | 525<br>5  | 7  | 570<br>7  | 6  | 369<br>8  | 3  | 357<br>9  | 3  | bd. | bd. |
| Świadczeniodawcy zagraniczni                                       | 60        | 46        | 0   | 40            | 0        | 39        | 49        | 49        | 0  | 230       | 0  | 295       | 0  | 401       | 0  | 401       | 0  | 367       | 0  | 520       | 0  | 511       | 0  | bd. | bd. |

| Wydatki według funkcji                |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |          |          |     |     |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|-----|-----|
| Usługi lecznicze i rehabilitacyjne    | 28<br>625 | 52<br>387 | 30<br>387 | 53<br>312 | 33<br>312 | 54<br>312 | 39<br>097 | 56<br>150 | 48<br>150 | 59<br>513 | 53<br>513 | 59<br>061 | 55<br>061 | 59<br>481 | 57<br>481 | 60<br>755 | 60<br>370 | 64<br>370 | 60<br>057 | 66<br>057 | 60<br>6  | 60<br>6  | bd. | bd. |
| Długoterminowa opieka zdrowotna       | 356<br>7  | 397<br>8  | 397<br>8  | 429<br>1  | 429<br>1  | 7<br>3    | 447<br>3  | 465<br>1  | 465<br>1  | 501<br>1  | 501<br>1  | 575<br>9  | 575<br>9  | 627<br>5  | 627<br>5  | 702<br>4  | 622<br>8  | 622<br>8  | 612<br>2  | 612<br>2  | 6<br>6   | 6<br>6   | bd. | bd. |
| Pomocnicze usługi opieki zdrowotnej   | 192<br>3  | 217<br>7  | 217<br>7  | 243<br>3  | 243<br>3  | 4<br>4    | 257<br>4  | 340<br>9  | 340<br>9  | 404<br>2  | 404<br>2  | 409<br>3  | 409<br>3  | 444<br>8  | 444<br>8  | 515<br>3  | 498<br>0  | 498<br>0  | 691<br>8  | 691<br>8  | 5<br>5   | 6<br>6   | bd. | bd. |
| Artykuły medyczne                     | 18<br>285 | 18<br>691 | 18<br>691 | 19<br>589 | 19<br>589 | 32<br>32  | 20<br>463 | 22<br>421 | 22<br>421 | 24<br>410 | 24<br>410 | 24<br>615 | 24<br>615 | 25<br>770 | 25<br>770 | 24<br>820 | 25<br>308 | 25<br>308 | 25<br>647 | 25<br>647 | 24<br>24 | 23<br>23 | bd. | bd. |
| Profilaktyka i zdrowie publiczne      | 965       | 139<br>4  | 139<br>4  | 151<br>7  | 151<br>7  | 2<br>2    | 168<br>1  | 195<br>7  | 195<br>7  | 211<br>5  | 211<br>5  | 198<br>7  | 198<br>7  | 208<br>7  | 208<br>7  | 203<br>6  | 272<br>6  | 272<br>6  | 290<br>8  | 290<br>8  | 3<br>3   | 3<br>3   | bd. | bd. |
| Zarządzanie i administracja finansowa | 139<br>3  | 892       | 892       | 2<br>915  | 2<br>915  | 1<br>1    | 145<br>9  | 137<br>9  | 137<br>9  | 129<br>5  | 129<br>5  | 126<br>1  | 126<br>1  | 161<br>2  | 161<br>2  | 125<br>3  | 275<br>8  | 275<br>8  | 245<br>8  | 245<br>8  | 3<br>2   | 2<br>2   | bd. | bd. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, <http://stats.oecd.org> (dostęp: 30.06.2017 r.).



### 3. Ryzyka związane ze zmianą sposobu funkcjonowania ochrony zdrowia

Aby zdefiniować ryzyka towarzyszące zmianie sposobu finansowania ochrony zdrowia, należy w pierwszej kolejności wyszczególnić ryzyka funkcjonowania obu systemów, a następnie wskazać prawdopodobieństwo ich wystąpienia bezpośrednio w trakcie przejścia z systemu ubezpieczeniowego na system budżetowy, a także w średnim i długim okresie. Jeżeli istnieje pewne ryzyko, które nie występuje w obecnie funkcjonującym systemie, a pojawia się w proponowanym modelu budżetowym, jest to ryzyko transformacji, które jednocześnie staje się ryzykiem nowego systemu. Warto zadać sobie pytanie, czym tak naprawdę jest ryzyko. Wśród wielu definicji tego pojęcia najczęściej określa się je jako zdarzenie przyszłe, które może prowadzić do wystąpienia strat lub odchyień od zaplanowanych norm, a więc dysfunkcji w działaniu danego systemu<sup>25</sup>.

Standardowe ryzyka, które cechują ubezpieczeniowy model ochrony zdrowia, to:

- ◆ ryzyko wykluczenia;
- ◆ nieadekwatność koszyka świadczeń gwarantowanych w ramach ubezpieczenia do realnych potrzeb ludności (bez uwzględnienia poszczególnych jednostek);
- ◆ koszty obsługi składek i poszczególnych elementów systemu;
- ◆ słaba sterowność; uzależnienie od zmian na rynku pracy;
- ◆ możliwość wygaśnięcia kontraktu w jednym szpitalu w okolicy zajmującym się danym schorzeniem.

Ryzyka występujące w systemie budżetowym to:

- ◆ niemożność wykluczenia;
- ◆ duże uzależnienie od sytuacji finansowej państwa;
- ◆ niska odporność na targi polityczne;
- ◆ ograniczona ilość środków budżetowych;
- ◆ centralne dysponowanie środkami na ochronę zdrowia;
- ◆ sztywność systemu;
- ◆ długi czas na reakcję związany z koniecznością skomplikowanych zmian w ustawie budżetowej;

<sup>25</sup> P.L. Brenstein, *Przeciw bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka*, Warszawa 1997, s. 19. Por. także: *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 2002, s. 146.

- ♦ niekontrolowany wzrost liczby osób uprawnionych do ubezpieczenia.

Po stronie ryzyk transformacyjnych należy wskazać tzw. *choroby wieku dziecięcego*, czyli adaptację nowych procedur, czas i narzędzia konieczne do wykształcenia kadr i dobrych praktyk, nieprzewidziane zjawiska opóźniające, asymetrię informacji.

W przypadku nowej, planowanej reformy założono, iż po zmianie służba zdrowia finansowana będzie w ramach budżetu państwa, a Narodowy Fundusz Zdrowia zostanie zlikwidowany. W związku z tym najważniejszym ryzykiem jest uzależnienie finansowania służby zdrowia od stanu gospodarki, ewentualnie innych potrzeb wydatkowych budżetu państwa. Zgodnie ze statystykami OECD w 2016 r. wydatki na służbę zdrowia w Polsce stanowiły 6,4% PKB (jedne z najniższych wśród krajów OECD). Umieszczenie ich w budżecie wiąże się ze znacznym ryzykiem tego, że ich wzrost w odniesieniu do PKB będzie trudny do osiągnięcia.

System budżetowy to także zlikwidowanie składki ubezpieczeniowej (choć jakaś forma podatku przeznaczonego na finansowanie służby zdrowia będzie musiała zostać wprowadzona w jej zastępstwie). Brak składki zmusza do zredefiniowania grupy osób uprawnionych do opieki medycznej, przy czym jasno stwierdza się, że grupa ta zostanie poszerzona. Kolejnym ryzykiem jest więc stworzenie nowych ram wyznaczających osoby uprawnione do korzystania z publicznej służby zdrowia. Podejście inkluzywne wiąże się natomiast z ryzykiem braku kontroli nad liczbą osób, które mają prawo do opieki, mimo że nie podlegają żadnej formie opodatkowania istotnego dla służby zdrowia.

Innym ważnym ryzykiem jest upolitycznienie dyskusji na temat finansowania służby zdrowia. Z jednej strony wiąże się to z coroczną debatą na temat budżetu i koniecznością walki o właściwy poziom finansowania (choć w tym wypadku odpowiednie zapisy ustawowe mogłyby ułatwić rozmowy). Z drugiej zaś likwidacja NFZ sprawia, że z punktu widzenia opinii publicznej minister zdrowia jest osobą bezpośrednio odpowiedzialną za stan i finansowanie służby zdrowia. Zrezygnowanie z buforu, jakim w finansowaniu służby zdrowia był NFZ, wiąże się więc z ryzykiem zwiększenia odpowiedzialności politycznej ministra zdrowia.

Ponadto, jak w przypadku każdej dużej reformy, należy wziąć pod uwagę wspomniane powyżej ryzyka transformacyjne. Likwidacja NFZ, nawet jeżeli w praktyce polegać będzie na przeniesieniu kompetencji i personelu do innych struktur, wiąże się z ryzykiem utraty tzw. pamięci instytucjonalnej, ponieważ część (możliwie najlepiej wykwalifikowanych) pracowników z uwagi na niestabilną sytuację może odejść z pracy. Wdraża-

nie nowych systemów i procedur zawsze też wiąże się z przynajmniej czasową utratą efektywności. To, w jakim stopniu te negatywne czynniki wpłyną na działanie systemu służby zdrowia, wiąże się z wieloma aspektami wprowadzania reformy, zaczynając od właściwej komunikacji (tak aby wyeliminować ryzyko asymetrii informacji), kończąc na odpowiednim przeszkoleniu pracowników merytorycznych i kadry zarządzającej.

Duże znaczenie ma więc tutaj czas (lub też jego brak), który można zdefiniować jako ostatnie duże ryzyko związane z wprowadzanymi zmianami. Zgodnie z zapowiedziami ministerstwa likwidacja NFZ ma rozpocząć się od 1 stycznia 2018 r. Brak dostępu do szczegółowych informacji na temat tego, w jaki sposób proces ten będzie przebiegać (oraz do tego, w jaki sposób dokładnie cała reforma zostanie dokończona), potęguje prawdopodobieństwo wystąpienia wspomnianych chorób wieku dziecięcego.

## 4. Planowany system ochrony zdrowia

### 4.1. Przychody w planowanym systemie

Przychodami w nowym systemie nazwiemy wielkości i źródła finansowania całego systemu opieki zdrowia w Polsce, ze szczególnym wskazaniem źródeł finansowania organizacji i usług świadczonych przez szpitale w świetle tzw. ustawy o sieci szpitali. Zgodnie z aktualnym stanem prawnym funkcję płatnika finansującego jednostki ochrony zdrowia oraz refundującego leki pełni Narodowy Fundusz Zdrowia.

Przychodami sektora zdrowotnego w Polsce w najbliższym czasie najpewniej pozostaną składki na ubezpieczenie zdrowotne jako dominujący element. Stan taki się utrzyma, dopóki składka zdrowotna nie zostanie formalnie zlikwidowana, a tytułem prawnym do korzystania z usług opieki zdrowotnej nie będzie samo obywatelstwo polskie. Zgodnie z planem finansowym Funduszu na rok 2017 wielkość przychodów ogółem wyniesie 77 139 944 000 zł, z czego aż 73 417 381 000 zł stanowić ma wpływ ze składek należnych brutto równych przypisowi składek do ZUS oraz KRUS. Dynamika przychodów z ZUS wynosi 106,38 proc., co sprawia, że w roku bieżącym przychody ze składek będą wyższe o 4,2 mld zł. Natomiast dynamika przychodów z KRUS wynosi nieco powyżej 98 proc., przez co w roku bieżącym wielkość przychodów z tej składki zmniejszy się o 57,9 mln zł<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> *Projekt planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2017 rok*, Warszawa, 28.06.2016, s. 11.

Wielkość przychodów składkowych z ubezpieczenia zdrowotnego jest zależna od poziomu trzech głównych elementów:

- ♦ stopy składki,
- ♦ podstawy wymiaru naliczenia składki,
- ♦ liczby ubezpieczonych opłacających składkę.

Przeprowadzone dotychczas zmiany ustawowe (tj. dekomercjalizacja oraz wprowadzenie tzw. sieci szpitali) nie wpłynęły na wielkości żadnego z tych elementów.

Jak wynika z planu finansowego Funduszu, inne kategorie przychodów dają w sumie wielkość nieprzekraczającą 4 mld zł. Obejmują one m.in. darowizny i zapisy, przychody z innych opłat ustawowych (w tym za ubezpieczenie dobrowolne), otrzymane odszkodowania oraz przychody korygujące. W bieżącym roku wielkość przychodów tej kategorii wyniesie ok. 184 mln zł<sup>27</sup>.

Zmianę w strukturze przychodów oraz ich wielkości może przynieść zapowiadana reforma tytułu uprawniającego do korzystania z opieki zdrowotnej. Dotychczas było nim potwierdzenie opłacenia składki. Według zapowiedzi ministra zdrowia po planowanej na przyszły rok reformie będzie nim posiadanie obywatelstwa polskiego. „Jest krzyczącą niesprawiedliwością sytuacja, w której ponad 6 proc. polskich obywateli ma status nieuprawnionych do publicznego systemu opieki zdrowotnej. I to jest istota zmiany, którą przygotowujemy. W tej sytuacji nie ma sensu mówić dalej o składce na ubezpieczenie zdrowotne, bo nie będzie ubezpieczenia zdrowotnego” – stwierdził Konstanty Radziwiłł<sup>28</sup>. Przejście na tzw. system budżetowy implikuje konieczność zastąpienia przychodów pochodzących ze składek tymi z innych źródeł. Szef resortu zdrowia zadeklarował, że za finansowanie służby zdrowia odpowiedzialna będzie administracja państwowa: „Nie będzie składki, tylko podatek. Tak jak płacimy podatek, który jest rozdzielany na edukację, drogi, policję. Z budżetu trafi na Państwowy Fundusz Celowy i stamtąd do placówek medycznych” – podkreślił Radziwiłł 12 czerwca 2017 r.<sup>29</sup> Jeżeli zapowiedź ministra zostanie spełniona, to od stycznia 2018 r. pensje Polaków nie będą pomniejszane o składkę zdrowotną, a osoby prowadzące działalność gospodarczą nie będą już musiały odprowadzać każdego miesiąca ryczałtu w kwocie 297,28 zł w formie daniny na NFZ. Warto zaznaczyć, że w obecnym systemie przed-

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 15

<sup>28</sup> [www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1772740,Radziwill-Od-1-stycznia-2018-r-NFZ-bedzie-postawiony-w-stan-likwidacji](http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1772740,Radziwill-Od-1-stycznia-2018-r-NFZ-bedzie-postawiony-w-stan-likwidacji) (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>29</sup> *Rozmowy pod krawatem*, Radio Szczecin, 12.06.2017, [http://radioszczecin.pl/public/-/29/29\\_149725073810.mp3](http://radioszczecin.pl/public/-/29/29_149725073810.mp3) (dostęp: 30.06.2017 r.).

siębiorca może odpisać od podatku kwotę odpowiadającą 7,75 proc. podstawy wymiaru (co wynosi 255,99 zł). Kosztem przedsiębiorcy jest zatem obecnie różnica tych dwóch liczb (tj. 41,29 zł). Istnieją jednak przypadki, w których jest to cała kwota ryczałtu, gdyż przedsiębiorca nie ma możliwości odliczenia składki (gdy w danym miesiącu nie osiągnął dochodu lub gdy podatek do zapłaty był niższy od kwoty składki możliwej do odliczenia). Zapowiadana zmiana oznacza, że tego kosztu przedsiębiorca ponosił nie będzie. Korzyści z niej płynące będą zatem większe dla tych przedsiębiorców, dla których kosztem jest cała składka.

W rezultacie likwidacja składki zdrowotnej będzie oznaczała, że środki na ochronę zdrowia (niezależnie od tego, czy ich dysponentem będzie NFZ, czy bezpośrednio Minister Zdrowia) będą pochodzić z wpływów budżetowych z tytułu podatków. Budżet na rok bieżący, czyli uchwalany w czasie, w którym składka zdrowotna wciąż obowiązywała, zakłada, że odpowiednio największe wpływy podatkowe wyniosą 143,5 mld zł z podatku VAT, 69 mld zł z akcyzy, 51 mld zł z podatku dochodowego od osób fizycznych, 29,8 mld zł z podatku od osób prawnych (zobacz tabela 4).

Finansowanie ochrony zdrowia z budżetu państwa oznacza konieczność zabezpieczenia na ten cel kwoty rządu 73,4 mld zł (jeżeli weźmiemy pod uwagę kwoty przychodów z tytułu składki zdrowotnej zawarte w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2017). Jeżeli poziom finansowania ochrony zdrowia w Polsce nie ulegnie większym zmianom, zniwelowanie luki dochodowej będzie wymagało zabezpieczenia dodatkowych 73,4 mld zł w kategoriach dochodów zapisanych w budżecie. Do pewnego stopnia można tego dokonać poprzez uszczelnianie systemu podatkowego i wygenerowanie większej ściągłości danin, ale istnieje ryzyko konieczności podnoszenia podatków. Okazuje się, że po stronie przychodowej można spodziewać się daleko idących zmian, gdyż minister zdrowia zadeklarował, że do 2025 r. Polska będzie przeznaczać na ochronę zdrowia 6 proc. PKB<sup>30</sup>. Według prognoz ośrodka doradczego McKinsey & Company, zachowując aktualne tempo rozwoju, Polska ma szansę na osiągnięcie w roku 2025 PKB rządu 700 mld dolarów<sup>31</sup>. Oznacza to, że we wspomnianym roku może przeznaczać ok. 160 mld zł na ochronę zdrowia. Takie dodatkowe (w porównaniu z rokiem 2017) dochody będzie musiał uwzględnić budżet na rok 2025.

<sup>30</sup> [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/6-proc-pkb-na-sluzbe-zdrowia-minister,-22-8,0,2108900.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/6-proc-pkb-na-sluzbe-zdrowia-minister,-22-8,0,2108900.html) (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>31</sup> McKinsey & Company, *Polska 2025 - Nowy motor wzrostu w Europie*, <http://mckinsey.pl/wp-content/uploads/2015/10/Poland-2025-G%C5%82%C3%B3wne-wnioski.pdf> (dostęp: 30.06.2017 r.).

Tabela 4

## Dochody państwa w 2017 roku (w tys. zł)

| Lp.      | Dochody ogółem   | 325 428 002        |
|----------|--|--------------------|
| <b>1</b> | <b>Dochody podatkowe</b>   | <b>301 155 210</b> |
| 1.1      | Podatek od towarów i usług   | 143 483 000        |
| 1.2      | Podatek akcyzowy   | 69 000 000         |
| 1.3      | Podatek od gier  | 1 709 000          |
| 1.4      | Podatek dochodowy od osób prawnych                                       | 29 817 000         |
| 1.5      | Podatek dochodowy od osób fizycznych                                     | 51 000 000         |
| 1.6      | Podatek od wydobycia niektórych kopalin                                  | 1 000 000          |
| 1.7      | Podatek od niektórych instytucji finansowych                             | 3 937 000          |
| 1.8      | Pozostałe dochody podatkowe  | 1 209 210          |
| <b>2</b> | <b>Dochody niepodatkowe</b>  | <b>22 476 313</b>  |
| 2.1      | Dywidendy i wpłaty z zysku   | 2 440 637          |
| 2.2      | Wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego                                | 627 570            |
| 2.3      | Cło  | 3 720 000          |
| 2.4      | Dochody państwowych jednostek budżetowych oraz inne dochody niepodatkowe | 13 564 757         |
| 2.5      | Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego                                | 2 123 349          |
| <b>3</b> | <b>Środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi</b>               | <b>1 796 479</b>   |

Źródło: Ustawa budżetowa na rok 2017 z 16 grudnia 2016 r., Dz.U. 2017, poz. 108

Zabezpieczenie przychodów w nowym systemie i gwarancja ich stabilnego wzrostu mogą być bardziej podatne na wolę polityczną rządu. Poza zapowiedzią ministra o konieczności tego, by ustawowo zagwarantować przeznaczenie 6 proc. PKB na ochronę zdrowia<sup>32</sup>, na chwilę obecną nie ma inicjatywy ustawodawczej w zakresie zabezpieczenia środków przeznaczanych na ochronę zdrowia. Zapowiadana reforma niesie zatem ryzyko pokusy *przesuwania* środków budżetowych na cele inne niż ochrona zdrowia. Neutralizacją tego ryzyka mogłaby być nowelizacja Konstytucji RP w zakresie, w jakim zobowiązywałaby każdy kolejny rząd do podnoszenia nakładów na ochronę zdrowia lub - co najmniej - tworzyłaby konstytucyjną ochronę dla środków równych tym wydatkowanym w latach ubiegłych.

Tak zwana ustawa o sieci szpitali nie zmienia strony przychodowej placówek ani całego systemu. Wpłynęła jednak na nią reforma dokonana

<sup>32</sup> [www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/6-proc-pkb-na-sluzbe-zdrowia-minister,-228,0,2108900.html](http://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/6-proc-pkb-na-sluzbe-zdrowia-minister,-228,0,2108900.html) (dostęp: 30.06.2017 r.).

w ubiegłym roku, kiedy na mocy Ustawy z 30 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw wprowadzono odejście od konieczności przekształcania szpitali w spółki kapitałowe w przypadku wystąpienia straty, a jeśli szpital jest już prowadzony w formie spółki - zakazanie zbywania jego akcji i udziałów podmiotom prywatnym, aby nie stawały się one właścicielem większościowym. Nowelizacja wprowadziła zasadę, że udziały albo akcje w tej spółce poza uczelniami medycznymi mogą posiadać wyłącznie Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego oraz jednoosobowe spółki Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Przyjęte regulacje to odejście od dotychczasowej filozofii prywatyzacji i komercjalizacji służby zdrowia, wstrzymujące proces komercjalizacji szpitali.

Z punktu widzenia źródeł finansowania szpitali należy zauważyć, że ograniczono możliwość dokapitalizowania przez podmioty prywatne jednostek o słabej kondycji finansowej. Wprowadzona ustawa wiąże się z ryzykiem zniechęcenia podmiotów prywatnych do obejmowania akcji lub udziałów placówek szpitalnych.

Przyjęte rozwiązanie stwarza ryzyko, że samorządy zostaną zmuszone do zwiększania wysiłku finansowego. Ograniczenie możliwości dokapitalizowania zakładów wykonujących działalność leczniczą implikuje większe obciążenie dla budżetów samorządów bez zagwarantowania im dodatkowych przychodów na ich pokrycie.

#### 4.2. Koszty w planowanym systemie

Koszty finansowania służby zdrowia możemy podzielić na trzy podstawowe grupy: związane z opieką medyczną (osobowe i rzeczowe), z funkcjonowaniem systemu opieki zdrowia oraz z realizacją określonych zadań zdrowia publicznego<sup>33</sup>.

Pierwszym kosztem, o którym należy wspomnieć przy opisywaniu modelu finansowania służby zdrowia, jest ten związany z wynagrodzeniami dla pracowników sektora zdrowia. Każda osoba, która wykonuje pracę, zwłaszcza polegającą na leczeniu lub ratowaniu życia, ma prawo do godnego wynagrodzenia. Czynniki ludzki jest istotnym elementem w prawidłowym funkcjonowaniu służby zdrowia. Koszty wynagrodzeń obejmują zarówno same wynagrodzenia, jak i opłacone od nich składki na ubezpieczenia społeczne. Dotyczy to płac dla podstawowego oraz wykwalifikowanego personelu medycznego. Płace w sektorze medycznym różnią się w znaczny

<sup>33</sup> Ministerstwo Zdrowia, *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce - Zielona Księga II*, Warszawa 2008, [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zielona\\_księga\\_06012009-.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zielona_księga_06012009-.pdf) (dostęp: 24.06.2017 r.).

sposób. Dodatkowym aspektem są różnice w sposobach zatrudnienia. Część personelu pracuje w oparciu o umowy o pracę, część prowadzi własną działalność gospodarczą, a jeszcze inna grupa pracuje na podstawie umów cywilnoprawnych. Wynagrodzenia w sektorze medycznym są często przedmiotem sporów. Najbardziej znane są przypadki protestów pielęgniarek w ostatnich latach. Wszystkie grupy zatrudnionych w systemie służby zdrowia są zainteresowane tym, aby ich zarobki były jak największe. Aktualnie trwają prace związane z wprowadzeniem ustawy o najniższym wynagrodzeniu pracowników wykonujących zawody medyczne<sup>34</sup>. Z końcem czerwca 2017 r. ustawa została przyjęta przez Senat RP. Budżetowość finansowania systemu nie musi wcale oznaczać, że koszty przeznaczane na wynagrodzenia będą rosły w systemie opieki zdrowia. Wręcz przeciwnie - wydaje się, że pewna sztywność takiego modelu finansowego może utrudniać wzrost wynagrodzeń zgodnie z oczekiwaniami. To zaś może prowadzić do kolejnych protestów kadry medycznej. Zapisy ustawy budżetowej wymagają ścisłego ich przestrzegania. W momencie kiedy pieniądze na wynagrodzenia i świadczenia składkowe będzie za mało, rząd będzie musiał ich szukać zapewne w ramach systemu. Możemy zatem spotkać się z sytuacją, w której konieczność dokonania wypłaty wynagrodzenia będzie miała istotny wpływ na pozostałe dziedziny działalności systemu opieki zdrowia. Będziemy mieli do czynienia z sytuacją przesuwania środków przeznaczonych na konkretne działania, tak by pokryć niedobory w wynagrodzeniach.

Inną grupę kosztów stanowią środki przeznaczone na zakup leków. Są to wydatki, które od kilku już lat rokrocznie wzrastają<sup>35</sup>. Wynika to z pojawiania się coraz nowszych preparatów przy jednoczesnym wroście wydatków na ich produkcję. Wykorzystywane są coraz bardziej skomplikowane technologie, wymagające dużych nakładów finansowych. Przykładem mogą być nowe patenty, które są zastrzegane przez koncerny farmaceutyczne. Koszty związane z zakupem leków mogą stanowić zagrożenie dla budżetu. Uzasadniony wydaje się pogląd, że państwo nie będzie refundowało zakupu drogich, często nowatorskich leków. Spotkamy się więc z wykorzystywaniem leków, które nie będą miały wysokiej skuteczności leczniczej, lecz będą tanie dla budżetu.

Kolejną grupę stanowią koszty związane z innymi materiałami medycznymi oraz energii elektrycznej. Materiały medyczne obejmują wszelkie środki drobnego użycia, takie jak strzykawki, opatrunki, odczynniki chemiczne itp. Nie klasyfikujemy w tej pozycji urządzeń służących do

<sup>34</sup> Projekt ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych, <http://konsultacje.gov.pl/node/4327> (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>35</sup> *Strategia, finanse i koszty szpitala*, red. J. Stępniewski, Warszawa 2008, s. 320.



operacji czy skomplikowanych zabiegów medycznych. Energia elektryczna służy zaś do obsługi urządzeń działających w celu realizacji określonej usługi medycznej. Należy wskazać, iż koszty energii elektrycznej również wzrastają. Wynika to z rozwijającej się automatyzacji i wykorzystywania coraz nowszych aparatów. Państwo może spróbować zastosować preferencyjne stawki na energię elektryczną dla szpitali i innych podmiotów leczniczych. Wiązałoby się to zapewne z odpowiednią dopłatą dla podmiotu medycznego bądź refundacją dla podmiotu sprzedającego energię elektryczną.

Koszty to także środki przeznaczane na drobny sprzęt leczniczy. W tej grupie wymienić można sprzęt ortopedyczny czy rehabilitacyjny. W związku ze stałą zmianą pokoleniową w polskim społeczeństwie, czyli wzrostem liczby ludzi w wieku poprodukcyjnym, można przypuszczać, że koszty w tej dziedzinie będą coraz wyższe<sup>36</sup>. Idealnym rozwiązaniem byłoby zapewnienie w budżecie środków, które pozwoliłyby na pokrycie wszystkich kosztów związanych z zakupem takiego sprzętu. Ewentualną alternatywę stanowi zapewnienie w budżecie współfinansowania zakupu sprzętu leczniczego. Mogłoby to polegać na wskazaniu określonego procentu finansowania bądź kwotowym poziomie zwrotu za dokonanie zakupu. Ważne jest również określenie całkowitych nakładów, jakie państwo może ponieść w tej dziedzinie w danym roku kalendarzowym. Kolejną ważną grupą kosztów są te związane z całą infrastrukturą techniczną, jaka jest użytkowana w służbie zdrowia. Chodzi o budynki, samochody, urządzenia techniczne, inżynieryjne oraz sprzęt medyczny przeznaczony do wykonywania zadań leczniczych. Mówimy tutaj zarówno o kosztach amortyzacji, napraw, serwisów, jak i innych czynnościach o charakterze technicznym. Utrzymywanie całej infrastruktury wymaga przeznaczenia konkretnych nakładów finansowych<sup>37</sup>. Podmioty medyczne bardzo często nie są w stanie samodzielnie podołać tym wyzwaniom. Dochodzi do sytuacji, gdy wspomniane koszty są minimalizowane przez osoby administrujące i zarządzające podmiotami leczniczymi. Nie dokonuje się okresowych napraw, a remonty są wstrzymywane. Urządzenia stoją nieużywane i nie wykorzystuje się ich potencjału technicznego. Wykonywane są tylko najpilniejsze działania, głównie takie, których zaniedbanie może doprowadzić do wyrządzenia szkód na osobie bądź rzeczy. Wskazane jest to, aby budżet przewidywał pokrycie nakładów w stopniu umożliwiającym stałe podnoszenie jakości usług. Zaniedbywanie tej grupy kosztów powoduje, że powstają straty zarówno majątkowe, jak i społeczne. Budżet państwa powinien ponosić

<sup>36</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Ludność w wieku 60+. Struktura demograficzna i zdrowie*, Warszawa 2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-w-wieku-60-struktura-demograficzna-i-zdrowie,24,1.html> (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>37</sup> W. Ponikło, *Infrastruktura techniczna szpitala*, Warszawa 2010, s. 129–132.

odpowiedzialność zwłaszcza wtedy, jeśli inwestycje w infrastrukturę medyczną przekraczają możliwości finansowe danej jednostki organizacyjnej<sup>38</sup>. Zapisanie w planie finansowym państwa określonych kosztów infrastrukturalnych spowoduje szybsze i efektywniejsze ich pokrycie przez system budżetowy. Do tej pory zdarzają się sytuacje, że podmiot leczniczy nie jest w stanie dokończyć określonej inwestycji. Pomoc budżetowa pozwoli na przejęcie części odpowiedzialności przez państwo przy realizacji określonych działań.

Możemy wyróżnić także koszty związane z opieką niemedyką. Do tej grupy zaliczymy środki na wyżywienie, sprząatanie, ogrzewanie, wywóz nieczystości stałych i płynnych oraz inne koszty związane z przebywaniem pacjentów na terenie podmiotu medycznego. Tego typu usługi są realizowane w dużej mierze przez podmioty zewnętrzne. Jednostka lecznicza organizuje przetargi, w których zwykle podstawowym kryterium wyboru jest cena. Jakość tych usług jest różna i nie zawsze na najwyższym, oczekiwanym poziomie. Dawniej większość usług była wykonywana na terenie szpitali przez własnych pracowników jednostki. Aby jednak zoptymalizować koszty, na przestrzeni lat nastąpiło odejście od samorealizacji określonych zadań. Utrzymywanie personelu pozamedycznego jest nieopłacalne, dlatego też szpitale starają się w jak najszerszym stopniu wykorzystywać *outsourcing* usług<sup>39</sup>.

Do wydatków należy również zaliczyć inne koszty administracyjne w jednostkach służby zdrowia. Mowa tu przykładowo o środkach przeznaczonych na zarządzanie jednostką czy wydatkowanych na utrzymanie personelu pomocniczego. Do tej grupy zaliczymy również nakłady na podróże służbowe. Następną grupę kosztów stanowią środki związane z obsługą finansową kredytów, pożyczek oraz spłatami należnych odsetek. Zadłużenie jednostek medycznych od lat utrzymuje się na wysokim poziomie<sup>40</sup>. Wynika to w dużej mierze ze zobowiązań pieniężnych zaciągniętych w komercyjnych placówkach finansowych. Takie działanie prowadzi do sytuacji, że placówki medyczne są zadłużone ponad własne możliwości spłaty. Niektóre z nich są objęte postępowaniem komorniczym. Często jest tak, że szpitale wpadają w spiralę zadłużenia i nie są w stanie same wyjść na prostą. W momencie wprowadzenia budżetowego finansowania należy doprowadzić do głębokiej restrukturyzacji całego zadłużenia

<sup>38</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli: zakup i wykorzystanie aparatury medycznej współfinansowanej ze środków regionalnych programów operacyjnych*, Warszawa 2013, [www.nik.gov.pl/plik/id,5019,vp,6515.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,5019,vp,6515.pdf) (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>39</sup> J. Waśniewski, *Wykorzystanie outsourcingu w wybranych systemach ochrony zdrowia*, „Ekonomia i Prawo w Ochronie Zdrowia” 2016, nr 1, s. 76–77.

<sup>40</sup> B. Zaleska, *Formy pomocy państwa w oddłużaniu szpitali w Polsce w latach 1994–2012*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2012, nr 16, s. 133–145.

podmiotów medycznych. Być może należałoby zadbać o to, żeby wszystkie placówki mogły dalej funkcjonować bez zadłużenia, a państwo pokryłoby całość długów podmiotów leczniczych. Długi często wynikają też albo ze złego zarządzania podmiotem, albo z wykonania nadprogramowej liczby badań i zabiegów, za które organ zlecający nie zapłacił. W tym przypadku budżet państwowy musi bardzo szczegółowo zapewniać finansowanie wszystkich działań medycznych oferowanych pacjentom przez podmioty lecznicze. W innym przypadku, mimo finansowania centralnego, zapewne w niedługim czasie doprowadzimy do ponownego długu w placówkach medycznych. Istnieje również grupa kosztów pozostałych, w tym rzeczowych, np. różnego rodzaju odpisy majątkowe.

Koszty funkcjonowania systemu to w dużej mierze środki na zarządzanie przede wszystkim przepływami finansowymi w ramach systemu<sup>41</sup>. To również koszty informacji, analiz i innych elementów niezbędnych dla prawidłowego działania mechanizmu opieki zdrowotnej. Z racji swojego charakteru powinny być pokrywane centralnie z budżetu, nie obciążając poszczególnych podmiotów leczniczych.

Koszty związane ze zdrowiem publicznym obejmują realizację różnorodnych działań medycznych. W tym zakresie mieszczą się takie zadania, jak wszelkie programy profilaktyczne dotyczące alkoholizmu, narkomanii, chorób przewlekłych. Chodzi też o działalność specjalistycznych podmiotów - inspekcji farmaceutycznych, inspekcji sanitarnych czy stacji krwiodawstwa. Jeszcze jedną grupą są podmioty badawczo-naukowe, jednostki budżetowe i instytuty zajmujące się problematyką zdrowia.

Reasumując, należy zaznaczyć, że wskazanie kosztów w budżetowym finansowaniu służby zdrowia nie będzie zadaniem łatwym, zwłaszcza jeśli chodzi o określenie ich wszystkich. Rzeczywisty rozkład kosztów w systemie budżetowym będzie możliwy do przeanalizowania dopiero po kilku latach funkcjonowania. Możemy co prawda wykorzystywać dostępne parametry i wzorować się na rozwiązaniach zastosowanych w innych państwach, jednak bez pewności, że uda się odzwierciedlić w pełny sposób polskie uwarunkowania. Zasadne wydaje się pytanie, czy budżet państwowy będzie w stanie zbilansować wszystkie koszty systemu opieki zdrowotnej? Całkowite odejście od składkowego modelu finansowania służby zdrowia może okazać się zbyt ryzykownym posunięciem. Państwo, przejmując całkowicie obowiązek finansowania opieki zdrowotnej, musi pamiętać, że stanie się samodzielnie odpowiedzialne za tak kluczową politykę publiczną jak zapewnienie opieki zdrowotnej obywatelom. Być

<sup>41</sup> J. Uziako, *Modelowanie symulacyjne w alokacji zasobów i planowaniu finansowym w opiece zdrowotnej*, „Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej” 2007, nr 83, s. 305-316.

może wskazane byłoby połączenie systemów bądź wprowadzenie minimalnych opłat za korzystanie z usług medycznych. Odciążenie budżetu państwa w realizacji niektórych z wymienionych kosztów może być kluczowe dla powodzenia całej reformy służby zdrowia. Warto też pamiętać, że prawidłowe rozpoznanie wszystkich koniecznych nakładów jest niezbędne do przeprowadzenia dobrej reformy – nie tylko w służbie zdrowia. Jeśli uda się to na poziomie planowania, jest szansa skutecznego zrealizowania założonych celów.

### 4.3. Wydatki w planowanym systemie

2 czerwca 2017 r. minister zdrowia Konstanty Radziwiłł potwierdził zamiar postawienia Narodowego Funduszu Zdrowia w stan likwidacji od 1 stycznia 2018 r. Nie oznacza to oczywiście, że z dnia na dzień NFZ przestanie istnieć czy świadczyć swoje usługi. Będzie to jednak początek procesu wygaszania Funduszu i przejęcia przez administrację państwową bezpośredniej odpowiedzialności za ochronę zdrowia i obsługę obywatela w tym obszarze. Minister zaznaczył jednocześnie, że podtrzymuje plan rozpoczęcia „budżetowania” ochrony zdrowia również z dniem 1 stycznia 2018 r.<sup>42</sup>

Pytanie, na które poszukiwana jest odpowiedź w tym krótkim podrozdziale, brzmi: czy zarówno ta zmiana, jak i wszystkie reformy dotychczas podjęte przez obecny rząd wpłyną na strukturę wydatków w obszarze ochrony zdrowia? Jeżeli tak, to należy się również zastanowić, w jakim stopniu i które funkcje wydatkowe opisywanej polityki publicznej najbardziej się zmieniają.

Punktem wyjścia do rozważań nad nową strukturą wydatków jest *Strategia zmian w systemie ochrony zdrowia w Polsce na lata 2016-2018* – dokument ogłoszony przez Ministerstwo Zdrowia w 2016 r., uwzględniający priorytety reformy systemu ochrony zdrowia w Polsce. Głównym założeniem strategii jest oczywiście przejście na budżetowy system finansowania ochrony zdrowia, który ma zastąpić dotychczas funkcjonujący model ubezpieczeniowy. Pozostałe priorytety obejmują opisane już wcześniej reformy podstawowej opieki zdrowotnej, utworzenie tzw. Sieci Szpitali, zwiększenie nakładów na służbę zdrowia oraz integrację systemu zdrowia publicznego pod egidą Urzędu Zdrowia Publicznego<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> [www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Radziwill-pewnosc-srodkow-na-sluzbe-zdrowia-da-tzw-fundusz-celowy-w-budzecie,173425,1.html](http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Radziwill-pewnosc-srodkow-na-sluzbe-zdrowia-da-tzw-fundusz-celowy-w-budzecie,173425,1.html) (dostęp: 24.06.2017 r.).

<sup>43</sup> Ministerstwo Zdrowia, *Narodowa Służba Zdrowia: Strategia zmian w systemie ochrony zdrowia w Polsce na lata 2016-2018*, Warszawa 2016, [www.mz.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/narodowa-strategia-zdrowia8.pdf](http://www.mz.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/narodowa-strategia-zdrowia8.pdf) (dostęp: 30.06.2017 r.).

Z punktu widzenia wydatków państwa na ochronę zdrowia najistotniejsze wydaje się zwiększenie nakładów na służbę zdrowia. Przypomnieć należy, że obecnie wydatki publiczne stanowią ok. 4,5% PKB, z czego 87% to wydatki Narodowego Funduszu Zdrowia, natomiast pozostałe 13% - budżetu państwa<sup>44</sup>. Dla porównania średnia wydatków państw Unii Europejskiej w omawianym obszarze wynosi ok. 8% PKB<sup>45</sup>. Program ministra Radziwiłła zakłada systematyczny wzrost wydatków publicznych do poziomu 6% PKB w 2025 r. Bez przeprowadzania mało wiarygodnej, długoterminowej analizy makroekonomicznej można oszacować, że przy dzisiejszych wskaźnikach taki poziom wydatków oznaczałby ok. 105 mld zł (przy ok. 79 mld zł w 2016 r.<sup>46</sup>). Co jednak ciekawe, w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2017-2020 założony odsetek PKB na wydatki w dziedzinie ochrony zdrowia jest taki sam i dla 2015, i 2020 r. Wprawdzie dołączono adnotację o tym, że zależnie od przyjętych rozwiązań rządu struktura wydatków może ulec zmianie, jednakże widać tutaj zdecydowaną ostrożność w przyjętych szacunkach<sup>47</sup>.

Pieniądze na wydatki w budżetowym systemie finansowania ochrony zdrowia mają być zabezpieczone poprzez utworzenie państwowego funduszu celowego, który powstanie w miejsce Narodowego Funduszu Zdrowia i będzie mieć formę wyodrębnionego rachunku bankowego w ramach budżetu, którym będzie dysponował Minister Zdrowia. Środki w funduszu mają zostać zagwarantowane ustawą i nie będą mogły być przesuwane na inne cele budżetu państwa. Główne źródło funduszu ma stanowić część wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych oraz wspomniana już dotacja celowa państwa w wysokości do 6% PKB<sup>48</sup>.

<sup>44</sup> OECD, *Health expenditure and financing*, <http://stats.oecd.org/> (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>45</sup> OECD, *Health at a Glance: Europe 2016 State of Health in the EU Cycle*, [www.oecd.org/health/health-at-a-glance-europe-23056088.htm](http://www.oecd.org/health/health-at-a-glance-europe-23056088.htm) (dostęp: 24.06.2017 r.).

<sup>46</sup> Narodowy Fundusz Zdrowia, *Łączne sprawozdanie finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia z siedzibą w Warszawie za okres 1.01-31.12.2016 r.*, Warszawa 2017, [www.nfz.gov.pl/gfx/nfz/userfiles/\\_public/bip/finanse\\_nfz/2017/b\\_2016\\_podpisy.pdf](http://www.nfz.gov.pl/gfx/nfz/userfiles/_public/bip/finanse_nfz/2017/b_2016_podpisy.pdf) (dostęp: 30.06.2017 r.); tenże, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2017, [www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531\\_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf) (dostęp: 24.06.2017 r.).

<sup>47</sup> Ministerstwo Finansów, *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2017-2020*, Warszawa 2017, [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/wieloletni-plan-finansowy-panstwa](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/wieloletni-plan-finansowy-panstwa) (dostęp: 30.06.2017 r.).

<sup>48</sup> Ministerstwo Zdrowia, *Reforma systemowa w służbie zdrowia - stan prac i nowe zadania*, [www.mz.gov.pl/aktualnosc/reforma-systemowa-w-sluzbie-zdrowia-stan-prac-i-nowe-zadania/](http://www.mz.gov.pl/aktualnosc/reforma-systemowa-w-sluzbie-zdrowia-stan-prac-i-nowe-zadania/) (dostęp: 24.06.2017 r.).

Jak opisano w podrozdziale 2.3. *Wydatki w obecnym systemie ochrony zdrowia*, wydatki na ochronę zdrowia najlepiej jest podzielić według funkcji na:

- ♦ usługi lecznicze i rehabilitacyjne (POZ, AOS, leczenie szpitalne, leczenie stomatologiczne);
- ♦ długoterminową opiekę zdrowotną (paliatywną, pielęgnacyjną, hospicyjną);
- ♦ pomocnicze usługi opieki zdrowotnej;
- ♦ artykuły medyczne (w tym refundacja leków, materiały trwałe i nietrwałe);
- ♦ profilaktykę i zdrowie publiczne;
- ♦ zarządzanie i administrację finansową.

Przyjrzyjmy się zatem planowanym rozwiązaniom systemowym i spróbujmy przełożyć je na wyżej wymieniony podział wydatków. Pozwoli to na zidentyfikowanie obszarów, które najbardziej się zmienią w związku z reformą ochrony zdrowia w Polsce.

Likwidacja Narodowego Funduszu Zdrowia oraz jego oddziałów może przyczynić się do zmniejszenia wydatków administracyjnych. Należy jednak pamiętać, że w ich miejsce prawdopodobnie powstaną wojewódzkie urzędy zdrowia, których funkcjonowanie również będzie musiało być zagwarantowane przez budżet państwa. Można mieć jedynie nadzieję na to, że w pewien sposób uda się ograniczyć biurokrację i zmniejszyć liczbę procedur związanych z wydatkowaniem funduszy przeznaczonych na ochronę zdrowia. Brak pośrednika w postaci NFZ może ograniczyć również koszty transakcyjne dotyczące przepływu funduszy.

Jeżeli chodzi o utworzenie Sieci Szpitali, to w ocenie skutków regulacji ustawy możemy przeczytać, że finansowanie odbywać się będzie tak jak dotychczas, czyli w ramach odpowiednich pozycji finansowych w planie finansowym Narodowego Funduszu Zdrowia. Taki stan rzeczy oznacza, że w wymiarze opisanej wcześniej struktury wydatków budżetowych nie nastąpią raczej znaczne zmiany związane z wejściem w życie ustawy<sup>49</sup>.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku podstawowej opieki zdrowotnej. Tutaj ustawa jasno zakłada wzrost wydatków o 50% do 2020 r. względem kwoty zaplanowanej w *Planie Finansowym NFZ na 2017 r.*, czyli

---

<sup>49</sup> Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych: ocena skutków regulacji*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290303/12380838/12380839/dokument279124.pdf> (dostęp: 24.06.2017 r.).

9 924 407 tys. zł. Ponadto reforma POZ przewiduje powstanie budżetu na zapewnienie opieki zintegrowanej (czyli diagnostyki i specjalistyki), a także dodatku zadaniowego, czyli środków na opiekę profilaktyczną, edukacji zdrowotną oraz opiekę nad pacjentem przewlekle chorym, realizowanych przez zespół POZ<sup>50</sup>. Części te również spowodują wzrost wydatków, jednak na tę chwilę trudno jest określić ich wysokość. Niemniej zmiany związane z ustawą o POZ znajdą odzwierciedlenie w wyższym udziale usług leczniczych oraz profilaktyki i zdrowia publicznego w ogólnej strukturze wydatków budżetowych.

Pewne zmiany przyniesie także nowelizacja ustawy o państwowym ratownictwie medycznym. Projekt aktu prawnego ma na celu m.in. zwiększenie nadzoru państwa nad systemem ratownictwa medycznego, przeniesienie pełni odpowiedzialności za ten element na ministra właściwego ds. zdrowia, a także rezygnację ze specjalistycznych zespołów ratownictwa medycznego na rzecz podstawowych, co najmniej trzyosobowych składów. Jednym z założeń projektów jest utworzenie Krajowego Centrum Monitorowania Ratownictwa Medycznego, który w ujęciu dziesięcioletnim pochłonie 284 mln zł<sup>51</sup>. Projekt ustawy zakłada limit w budżecie państwa w wysokości 363 mln zł na realizację wynikających zeń zadań<sup>52</sup>. Należy również pamiętać o nadchodzących podwyżkach dla ratowników medycznych. Ministerstwo Zdrowia chce zwiększyć wynagrodzenia ratownikom o 800 zł miesięcznie na tzw. etat przeliczeniowy - niezależnie od formy zatrudnienia. 400 zł miałyby zostać przyznane od 1 lipca br., a kolejne 400 zł od 1 lipca 2018 r. Minister Radziwiłł zapowiedział już przeznaczenie na ten cel dodatkowych 37 mln zł w skali roku<sup>53</sup>. Ratownicy żądają jednak docelowej podwyżki w wysokości 1600 zł - nie jest więc wykluczone, że wspomniana przez ministra kwota ulegnie w pewnym momencie podwojeniu. Chociaż zmiany w ratownictwie medycznym są niewielkie w skali wydatków na ochronę zdrowia, również będą miały wpływ na zmianę struktury wydatków budżetu w obszarze pomocniczych usług opieki zdrowotnej.

Planowana ustawa o minimalnych wynagrodzeniach w służbie zdrowia jest kolejnym aktem prawnym, który przyczyni się do zmiany struktury wydatków. Projekt ustawy zakłada wzrost wydatków budżetu

<sup>50</sup> Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej: ocena skutków regulacji*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12293658/12403132/12403133/dokument265856.pdf> (dostęp: 24.06.2017 r.).

<sup>51</sup> Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw: ocena skutków regulacji*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290956/12384436/12384437/dokument249762.pdf> (dostęp: 24.06.2017 r.).

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> [www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Radziwill-sa-srodki-na-podwyzki-dla-ratownikow-medycznych,173133,1.html](http://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Radziwill-sa-srodki-na-podwyzki-dla-ratownikow-medycznych,173133,1.html) (dostęp: 24.06.2017 r.).

państwa na wynagrodzenia lekarzy, który w 10-letnim ujęciu wyniesie ok. 5 mld zł. Od 2021 r. kwota na zwiększone wynagrodzenie wynosić będzie 772 mln zł rocznie<sup>54</sup>. Trzeba też pamiętać o systematycznym wzroście wynagrodzeń pielęgniarek i położnych zagwarantowanym przez Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 14 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, które zakłada coroczny wzrost wynagrodzeń dla tej grupy zawodowej oraz gwarancję utrzymania tych stawek po 2019 r.<sup>55</sup> NFZ zabezpieczył na ten cel prawie 4,5 mld zł, które zostanie utrzymane również w późniejszych latach<sup>56</sup>. Zmiany w wynagradzaniu pracowników ochrony zdrowia wpłyną na zwiększenie przede wszystkim wydatków związanych z usługami leczniczymi, rehabilitacyjnymi oraz długoterminowej opieki zdrowotnej.

Dosyć marginalny wpływ na wydatki będzie mieć utworzenie Urzędu Zdrowia Publicznego. Pomysł integracji podmiotów odpowiedzialnych za profilaktykę ochrony zdrowia w Polsce przełoży się zapewne na zmniejszenie wydatków administracyjnych i skierowanie zaoszczędzonych funduszy na realizację działań i programów prozdrowotnych oraz promocyjnych, ale w skali wszystkich wydatków różnica ta prawdopodobnie nie będzie dostrzegalna.

Analizując opisywane reformy – te dokonane oraz te planowane – da się zauważyć obszary, w których struktura wydatków może się zmienić. Co zaskakuje, usługi lecznicze prawdopodobnie zmniejszą swój udział w ogólnej strukturze wydatków publicznych na zdrowie, nawet pomimo że nominalnie zyskają w nowym systemie najwięcej. Przewiduje się również zmniejszenie udziału artykułów medycznych w strukturze wydatków – ich nominalna wartość z pewnością jednak wzrośnie, co jest logiczną konsekwencją utrzymującego się trendu wzrostu cen za wyroby medyczne<sup>57</sup>. Większy będzie natomiast udział pomocniczych usług opieki zdrowotnej, a także długoterminowej opieki zdrowotnej – tutaj przyczyn należy dopatrywać się w znacznych podwyżkach dla pielęgniarek, a także personelu

<sup>54</sup> Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych: ocena skutków regulacji*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290402/123815-11/12381512/dokument286977.pdf> (dostęp: 24.06.2017 r.).

<sup>55</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 14 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, <http://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/1628/1> (dostęp: 24.06.2017 r.).

<sup>56</sup> Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego...*, *op. cit.*

<sup>57</sup> PwC, *Trendy w polskiej ochronie zdrowia 2017*, [www.pwc.pl/pl/pdf/9-trendow-w-ochronie-zdrowia-2017-pwc.pdf](http://www.pwc.pl/pl/pdf/9-trendow-w-ochronie-zdrowia-2017-pwc.pdf) (dostęp: 24.06.2017 r.).



diagnostyczno-technicznego. Większych zmian w strukturze wydatków nie będzie w przypadku usług rehabilitacyjnych oraz profilaktyki i zdrowia publicznego.

Przy okazji próby prognozowania wydatków państwa w obszarze ochrony zdrowia warto wspomnieć o stosunkowo nowym narzędziu, które może ułatwić administracji rządowej to zadanie. Mowa tutaj o wprowadzonym w 2014 r. obowiązku tworzenia map potrzeb zdrowotnych. Mapy regionalne mają być sporządzane przez wojewodę raz na 5 lat, a ich głównym celem jest określenie potrzeb zdrowotnych lokalnych społeczności<sup>58</sup>. Mapy potrzeb mają szansę stać się skutecznym narzędziem efektywnego lokowania zasobów systemu ochrony zdrowia w zakresie infrastruktury i kadr. Na ich podstawie rządzący mają dokonywać analizy oraz podejmować decyzję odnośnie do ilości środków przeznaczanych na dane województwo, tak aby były one wydatkowane w sposób racjonalny i odpowiadały rzeczywistym potrzebom regionów. Mapy tworzone są osobno dla trzech najważniejszych obszarów ochrony zdrowia. Pierwszy dotyczy potrzeb regionu w zakresie leczenia grup chorób onkologicznych i kardiologicznych, drugi - infrastruktury i kadr, natomiast trzeci - 30 grup chorób podzielonych na moduły. Mapy zawierają opisy demograficzne, zapadalność oraz umieralność w kategorii wskazanej grupy chorób, analizę obecnego wykorzystania zasobów w danym obszarze oraz dalszą prognozę w ujęciu pięcioletnim<sup>59</sup>. Przy założeniu, że analizy te będą tworzone skrupulatnie i odzwierciedlały rzeczywistą sytuację w danym regionie, mapy mają szansę stać się bardzo przydatnym narzędziem w określaniu wydatków państwa na ochronę zdrowia. Z drugiej jednak strony istnieje ryzyko, że potrzeby te nie będą brane pod uwagę przy alokacji funduszy lub że prognozy te będą przekłamywane w celu uzyskania większej dotacji. Niemniej trudno oprzeć się wrażeniu, że jest to zdecydowanie krok w dobrym kierunku, a na ocenę i analizę przydatności tego narzędzia musimy jeszcze poczekać.

Po wdrożeniu wszystkich planowanych przez rząd reform do prognoz związanych ze strukturą wydatków państwa należy podchodzić bardzo ostrożnie i z należyтым dystansem. Wynika to z dwóch zasadniczych kwestii. Po pierwsze, przedsięwzięcie to jest wielowymiarowe i dotyczy znacznej zmiany procesów funkcjonujących już od wielu lat. Tylko na podstawie założeń i ocen skutków regulacji ustaw nie sposób przewidzieć wpływu reform na wydatki państwa. Po drugie, dynamika planowanych zmian jest bardzo duża. Minister Radziwiłł często wydaje się zaprzeczać samemu sobie, natomiast niektóre z jego pomysłów są blokowane przez wyższą instancję polityczną, tak jak miało to miejsce w przypadku projektu

<sup>58</sup> Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej..., *op. cit.*, art. 95a.

<sup>59</sup> [www.mpz.mz.gov.pl/](http://www.mpz.mz.gov.pl/) (dostęp: 30.06.2017 r.).

ustawy o działalności leczniczej przewidującej wprowadzenie opłat w publicznych placówkach ochrony zdrowia w celu przyspieszenia leczenia<sup>60</sup>. Nie można zatem wykluczyć zatrzymania prac nad którąkolwiek z opisanych wcześniej ustaw.

## 5. Analiza SWOT planowanego systemu ochrony zdrowia

### 5.1. Analiza obecnego systemu ochrony zdrowia

Dotychczasowe rozdziały niniejszej pracy poświęcone były charakterystyce dwóch odmiennych sposobów finansowania służby zdrowia. Dzięki zastosowaniu analizy SWOT można uporządkować i skatalogować najważniejsze czynniki, które wzmacniają lub osłabiają zarówno system składkowy, jak i budżetowy. Pamiętać należy przy tym, jak bardzo subiektywnym narzędziem jest analiza SWOT, zwłaszcza w sytuacji gdy część danych jest niedostępna.

Wydaje się, że największymi zaletami obecnie funkcjonującego modelu finansowania opieki zdrowotnej w Polsce jest z jednej strony jego niezależność od turbulencji politycznych i gospodarczych, z drugiej zaś otwarcie na uzupełniające finansowanie z zewnątrz.

Tabela 5

#### Analiza SWOT obecnego systemu ochrony zdrowia

| STRENGTHS   | WAGA | WEAKNESSES   | WAGA |
|---|------|--|------|
| • Egalitaryzm w dostępie do świadczeń medycznych  | 0,2  | • Wysokość składki nie jest powiązana z ryzykiem zachorowania u płatnika | 0,2  |
| • Budżet opłaca składki m.in. studentów i uczniów   | 0,2  | • Pewne grupy wyłączone z systemu (nie płacą składek)                    | 0,2  |
| • Budżet państwa przekazuje dodatkowe pieniądze na realizację niektórych zadań (np. refundacja leków) | 0,2  | • Limity świadczeń narzucane przez NFZ                                   | 0,2  |
| • Budżet państwa finansuje ratownictwo medyczne   | 0,1  | • Nierentowność wielu procedur medycznych                                | 0,3  |
| • Niezależność od zatargów politycznych   | 0,3  | • Niejasność przepisów i zasad finansowania                              | 0,1  |

<sup>60</sup> [www.mz.gov.pl/aktualnosc/spotkanie-ministra-zdrowia-konstantego-radziwilli-z-premier-beata-szydlo/](http://www.mz.gov.pl/aktualnosc/spotkanie-ministra-zdrowia-konstantego-radziwilli-z-premier-beata-szydlo/) (dostęp: 24.06.2017 r.).

| OPPORTUNITIES  | WAGA | THREATS   | WAGA |
|--|------|---|------|
| • Podmioty zewnętrzne (w tym zagraniczne) coraz chętniej wchodzi na polski rynek | 0,1  | • Rosnące koszty opieki medycznej   | 0,2  |
| • Możliwość dokapitalizowania placówek (prywatyzacja)                            | 0,2  | • Emigracja personelu medycznego plus niska liczba studentów kierunków medycznych | 0,2  |
| • Samorządy finansują badania profilaktyczne                                     | 0,2  | • Zadłużanie się szpitali   | 0,2  |
| • Uzupełnianie systemu składkowego prywatnymi ubezpieczeniami zdrowotnymi        | 0,4  | • Zbyt niski poziom finansowania usług  | 0,2  |
| • „Pieniądz podąża za pacjentem”   | 0,1  | • Prywatyzacja najbardziej rentownych specjalności                                | 0,2  |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6

**SWOT: Czy zidentyfikowane mocne strony pozwolą przezwyciężyć zagrożenia?**

| Mocne strony/<br>zagrożenia | Mocna strona 1 | Mocna strona 2 | Mocna strona 3 | Mocna strona 4 | Mocna strona 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag i interakcji | Ranga |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------|-------------------|--------------------------|-------|
| Zagrożenie 1                | 0              | 1              | 1              | 0              | 0              | 0,2  | 2                 | 0,4                      | 4     |
| Zagrożenie 2                | 0              | 0              | 0              | 0              | 1              | 0,2  | 1                 | 0,2                      | 5     |
| Zagrożenie 3                | 0              | 1              | 1              | 1              | 0              | 0,2  | 3                 | 0,6                      | 1/2/3 |
| Zagrożenie 4                | 0              | 1              | 1              | 1              | 0              | 0,2  | 3                 | 0,6                      | 1/2/3 |
| Zagrożenie 5                | 1              | 1              | 1              | 0              | 0              | 0,2  | 3                 | 0,6                      | 1/2/3 |
| Waga                        | 0,2            | 0,2            | 0,2            | 0,1            | 0,3            |      |                   |                          |       |
| Liczba interakcji           | 1              | 4              | 4              | 2              | 1              |      |                   |                          |       |
| Iloczyn wag i interakcji    | 0,2            | 0,8            | 0,8            | 0,2            | 0,3            |      |                   |                          |       |
| Ranga                       | 4/5            | 1/2            | 1/2            | 4/5            | 3              |      |                   |                          |       |
| Suma interakcji             | 24/2           |                |                |                |                |      |                   |                          |       |
| Suma iloczynów              |                |                |                |                |                |      |                   | 4,7                      |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001; [www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/](http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/).

Największym finansowym zagrożeniem i problemem obecnego systemu zdaje się być zbyt niski poziom finansowania, który w konsekwencji prowadzi do obniżenia jakości świadczonych usług, emigracji personelu medycznego oraz postępującego zadłużania się szpitali, a przez to do zmniejszenia efektywności całego systemu opieki zdrowotnej.

Tabela 7

## TOWS: Czy zagrożenia osłabiają mocne strony?

| Mocne strony/zagrożenia  | Zagrożenie 1 | Zagrożenie 2 | Zagrożenie 3 | Zagrożenie 4 | Zagrożenie 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag i interakcji | Ranga |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------|-------------------|--------------------------|-------|
| Mocna strona 1           | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,2  | 5                 | 1                        | 1     |
| Mocna strona 2           | 1            | 0            | 1            | 1            | 0            | 0,2  | 3                 | 0,6                      | 2/3/4 |
| Mocna strona 3           | 1            | 0            | 1            | 1            | 0            | 0,2  | 3                 | 0,6                      | 2/3/4 |
| Mocna strona 4           | 1            | 0            | 1            | 0            | 0            | 0,1  | 2                 | 0,2                      | 5     |
| Mocna strona 5           | 0            | 1            | 1            | 0            | 0            | 0,3  | 2                 | 0,6                      | 2/3/4 |
| Waga                     | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          |      |                   |                          |       |
| Liczba interakcji        | 4            | 2            | 5            | 3            | 1            |      |                   |                          |       |
| Iloczyn wag i interakcji | 0,8          | 0,4          | 1            | 0,6          | 0,2          |      |                   |                          |       |
| Ranga                    | 2            | 4            | 1            | 3            | 5            |      |                   |                          |       |
| Suma interakcji          |              |              |              |              |              | 30/2 |                   |                          |       |
| Suma iloczynów           |              |              |              |              |              |      |                   | 6                        |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001; [www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/](http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/).

Tabela 8

**SWOT: Czy zidentyfikowane słabe strony  
wzmocnią siłę oddziaływania zagrożeń?**

| Mocne strony/<br>zagrożenia | Słaba strona 1 | Słaba strona 2 | Słaba strona 3 | Słaba strona 4 | Słaba strona 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag<br>i interakcji | Ranga |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------|-------------------|-----------------------------|-------|
| Zagrożenie 1                | 0              | 0              | 0              | 0              | 1              | 0,2  | 1                 | 0,2                         | 5     |
| Zagrożenie 2                | 0              | 0              | 0              | 1              | 1              | 0,2  | 2                 | 0,4                         | 4     |
| Zagrożenie 3                | 1              | 1              | 1              | 1              | 1              | 0,2  | 5                 | 1                           | 1     |
| Zagrożenie 4                | 1              | 1              | 1              | 1              | 0              | 0,2  | 4                 | 0,8                         | 2     |
| Zagrożenie 5                | 1              | 0              | 1              | 1              | 0              | 0,2  | 3                 | 0,6                         | 3     |
| Waga                        | 0,2            | 0,2            | 0,2            | 0,3            | 0,1            |      |                   |                             |       |
| Liczba interakcji           | 3              | 2              | 3              | 4              | 3              |      |                   |                             |       |
| Iloczyn wag<br>i interakcji | 0,6            | 0,4            | 0,6            | 1,2            | 0,3            |      |                   |                             |       |
| Ranga                       | 2/3            | 4              | 2/3            | 1              | 5              |      |                   |                             |       |
| Suma interakcji             | 30/2           |                |                |                |                |      |                   |                             |       |
| Suma iloczynów              |                |                |                |                |                |      |                   | 6,1                         |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Obłój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001;  
[www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/](http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/).

Tabela 9

## TOWS: Czy zagrożenia spotęgują słabe strony?

| Mocne strony/<br>zagrożenia | Zagrożenie 1 | Zagrożenie 2 | Zagrożenie 3 | Zagrożenie 4 | Zagrożenie 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag<br>i interakcji | Ranga |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------|-------------------|-----------------------------|-------|
| Słaba strona 1              | 1            | 0            | 1            | 1            | 1            | 0,2  | 4                 | 0,8                         | 2/3   |
| Słaba strona 2              | 1            | 0            | 1            | 1            | 0            | 0,2  | 3                 | 0,6                         | 4     |
| Słaba strona 3              | 1            | 1            | 0            | 1            | 1            | 0,2  | 4                 | 0,8                         | 2/3   |
| Słaba strona 4              | 1            | 0            | 0            | 1            | 1            | 0,3  | 3                 | 0,9                         | 1     |
| Słaba strona 5              | 1            | 0            | 0            | 1            | 0            | 0,1  | 2                 | 0,2                         | 5     |
| Waga                        | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          |      |                   |                             |       |
| Liczba interakcji           | 5            | 1            | 2            | 5            | 3            |      |                   |                             |       |
| Iloczyn wag<br>i interakcji | 1            | 0,2          | 0,4          | 1            | 0,6          |      |                   |                             |       |
| Ranga                       | 1/2          | 5            | 4            | 1/2          | 3            |      |                   |                             |       |
| Suma interakcji             | 32/2         |              |              |              |              |      |                   |                             |       |
| Suma iloczynów              |              |              |              |              |              |      |                   | 6,5                         |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001; [www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/](http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/).

## 5.2. Analiza planowanego systemu ochrony zdrowia

Analiza SWOT nowego modelu finansowania służby zdrowia jest trudna do przeprowadzenia głównie z uwagi na brak szczegółów planowanej reformy. Pomimo istnienia wielu wątpliwości i znaków zapytania można pokusić się chociażby o rudymmentarną analizę SWOT nowego systemu.

Wydaje się, że największą zaletą proponowanych zmian jest uproszczenie systemu finansowania służby zdrowia w Polsce oraz zwiększenie roli państwa w opłacaniu usług leczniczych, co jest bez wątpienia korzystniejsze dla najuboższej części społeczeństwa, która nie może pozwolić sobie na korzystanie z usług prywatnych szpitali. Z drugiej strony duże uzależnienie omawianego modelu od koniunktury zarówno politycznej, jak i gospodarczej w kraju skłania do wyrażenia wątpliwości co do słuszności proponowanych zmian.

Tabela 10

## Analiza SWOT planowanego systemu ochrony zdrowia

| STRENGTHS   | WAGA | WEAKNESSES   | WAGA |
|---|------|--|------|
| • Utworzenie Urzędu Zdrowia, funduszu celowego - zabezpieczenie środków                 | 0,1  | • Podniesienie podatków  | 0,3  |
| • Zwiększenie wydatków na podstawową opiekę zdrowotną                                   | 0,3  | • Większe koszty usług leczniczych   | 0,2  |
| • Likwidacja NFZ (oszczędności, uproszczenie procedur)                                  | 0,1  | • Mniejsza możliwość dokapitalizowania szpitali przez podmioty prywatne      | 0,1  |
| • Państwo przejmuje inicjatywę w kwestii inwestycji w infrastrukturę medyczną           | 0,2  | • Większe obciążenie samorządów (za dodatkowymi zadaniami nie idą pieniądze) | 0,3  |
| • Zmiany w systemie wynagradzania personelu medycznego                                  | 0,3  | • Brak dodatkowych opłat za korzystanie z usług medycznych                   | 0,1  |
| OPPORTUNITIES   | WAGA | THREATS  | WAGA |
| • Uszczelnienie systemu podatkowego   | 0,2  | • Zależność od aktualnej koniunktury politycznej („psucie” ustaw)            | 0,2  |
| • Restrukturyzacja zadłużenia szpitali  | 0,3  | • Przesuwanie środków przeznaczonych na służbę zdrowia na inne cele          | 0,2  |
| • Zmiany w konstytucji - większe zagwarantowanie finansowania systemu                   | 0,1  | • Uzależnienie ilości środków od aktualnej sytuacji gospodarczej             | 0,4  |
| • Szansa na realne zwiększenie funduszy przeznaczanych na służbę zdrowia (wg szacunków) | 0,2  | • Trudność w oszacowaniu kosztów funkcjonowania systemu                      | 0,1  |
| • Bardziej uporządkowana struktura finansowania służby zdrowia                          | 0,2  | • Trudność w oszacowaniu wpływu reformy na budżet                            | 0,1  |

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 11

**SWOT: Czy zidentyfikowane mocne strony  
pozwolą przewyciężyć zagrożenia?**

| Mocne strony/<br>zagrożenia | Mocna strona 1 | Mocna strona 2 | Mocna strona 3 | Mocna strona 4 | Mocna strona 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag<br>i interakcji | Ranga |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------|-------------------|-----------------------------|-------|
| Zagrożenie 1                | 0              | 0              | 1              | 0              | 0              | 0,2  | 1                 | 0,2                         | 4/5   |
| Zagrożenie 2                | 1              | 1              | 0              | 1              | 1              | 0,2  | 4                 | 0,8                         | 1/2   |
| Zagrożenie 3                | 0              | 1              | 0              | 1              | 0              | 0,4  | 2                 | 0,8                         | 1/2   |
| Zagrożenie 4                | 1              | 0              | 0              | 1              | 1              | 0,1  | 3                 | 0,3                         | 3     |
| Zagrożenie 5                | 0              | 0              | 0              | 1              | 1              | 0,1  | 2                 | 0,2                         | 4/5   |
| Waga                        | 0,1            | 0,3            | 0,1            | 0,2            | 0,3            |      |                   |                             |       |
| Liczba interakcji           | 2              | 2              | 1              | 4              | 3              |      |                   |                             |       |
| Iloczyn wag<br>i interakcji | 0,2            | 0,6            | 0,1            | 0,8            | 0,9            |      |                   |                             |       |
| Ranga                       | 4              | 3              | 5              | 2              | 1              |      |                   |                             |       |
| Suma interakcji             | 24/2           |                |                |                |                |      |                   |                             |       |
| Suma iloczynów              | 4,9            |                |                |                |                |      |                   |                             |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, Strategia organizacji, Warszawa 2001;  
<http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/>



Tabela 12

## TOWS: Czy zagrożenia osłabiają mocne strony?

| Mocne strony/<br>zagrożenia | Zagrożenie 1 | Zagrożenie 2 | Zagrożenie 3 | Zagrożenie 4 | Zagrożenie 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag<br>i interakcji | Ranga |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------|-------------------|-----------------------------|-------|
| Mocna strona 1              | 1            | 1            | 1            | 1            | 0            | 0,1  | 4                 | 0,4                         | 4     |
| Mocna strona 2              | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,3  | 5                 | 1,5                         | 1/2   |
| Mocna strona 3              | 0            | 0            | 1            | 0            | 0            | 0,1  | 1                 | 0,1                         | 5     |
| Mocna strona 4              | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,2  | 5                 | 1                           | 3     |
| Mocna strona 5              | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,3  | 5                 | 1,5                         | 1/2   |
| Waga                        | 0,2          | 0,2          | 0,4          | 0,1          | 0,1          |      |                   |                             |       |
| Liczba interakcji           | 4            | 4            | 5            | 4            | 3            |      |                   |                             |       |
| Iloczyn wag<br>i interakcji | 0,8          | 0,8          | 2            | 0,4          | 0,3          |      |                   |                             |       |
| Ranga                       | 2/3          | 2/3          | 1            | 4            | 5            |      |                   |                             |       |
| Suma interakcji             | 40/2         |              |              |              |              |      |                   |                             |       |
| Suma iloczynów              |              |              |              |              |              |      |                   | 8,8                         |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001; [www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/](http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/).

Tabela 13

## SWOT: Czy zidentyfikowane słabe strony wzmocnią siłę oddziaływania zagrożeń?

| Mocne strony/<br>zagrożenia | Słaba strona 1 | Słaba strona 2 | Słaba strona 3 | Słaba strona 4 | Słaba strona 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag<br>i interakcji | Ranga     |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------|-------------------|-----------------------------|-----------|
| Zagrożenie 1                | 1              | 0              | 1              | 1              | 0              | 0,2  | 3                 | 0,6                         | 2         |
| Zagrożenie 2                | 0              | 0              | 0              | 1              | 0              | 0,2  | 1                 | 0,2                         | 3/4<br>/5 |
| Zagrożenie 3                | 0              | 0              | 1              | 0              | 1              | 0,4  | 2                 | 0,8                         | 1         |
| Zagrożenie 4                | 0              | 1              | 0              | 1              | 0              | 0,1  | 2                 | 0,2                         | 3/4<br>/5 |
| Zagrożenie 5                | 1              | 1              | 0              | 0              | 0              | 0,1  | 2                 | 0,2                         | 3/4<br>/5 |

|                          |      |     |     |     |     |     |  |  |
|--------------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|--|--|
| Waga                     | 0,3  | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,1 |     |  |  |
| Liczba interakcji        | 2    | 2   | 2   | 3   | 1   |     |  |  |
| Iloczyn wag i interakcji | 0,6  | 0,4 | 0,2 | 0,9 | 0,1 |     |  |  |
| Ranga                    | 2    | 3   | 4   | 1   | 5   |     |  |  |
| Suma interakcji          | 20/2 |     |     |     |     |     |  |  |
| Suma iloczynów           |      |     |     |     |     | 4,2 |  |  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001; [www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/](http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/).

Tabela 14

### TOWS: Czy zagrożenia spotęgują słabe strony?

| Mocne strony/<br>zagrożenia | Zagrożenie 1 | Zagrożenie 2 | Zagrożenie 3 | Zagrożenie 4 | Zagrożenie 5 | Waga | Liczba interakcji | Iloczyn wag i interakcji | Ranga |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------|-------------------|--------------------------|-------|
| Słaba strona 1              | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,3  | 5                 | 1,5                      | 1/2   |
| Słaba strona 2              | 1            | 0            | 0            | 1            | 1            | 0,2  | 3                 | 0,6                      | 3     |
| Słaba strona 3              | 0            | 0            | 0            | 1            | 1            | 0,1  | 2                 | 0,2                      | 5     |
| Słaba strona 4              | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,3  | 5                 | 1,5                      | 1/2   |
| Słaba strona 5              | 0            | 0            | 1            | 1            | 1            | 0,1  | 3                 | 0,3                      | 4     |
| Waga                        | 0,2          | 0,2          | 0,4          | 0,1          | 0,1          |      |                   |                          |       |
| Liczba interakcji           | 3            | 2            | 3            | 5            | 5            |      |                   |                          |       |
| Iloczyn wag i interakcji    | 0,6          | 0,4          | 1,2          | 0,5          | 0,5          |      |                   |                          |       |
| Ranga                       | 2            | 5            | 1            | 3/4          | 3/4          |      |                   |                          |       |
| Suma interakcji             | 36/2         |              |              |              |              |      |                   |                          |       |
| Suma iloczynów              |              |              |              |              |              | 7,3  |                   |                          |       |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Oblój, *Strategia organizacji*, Warszawa 2001; [www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/](http://www.jaknapisac.com/analiza-strategiczna-swottows-krok-po-kroku-wybor-strategii/).

## 6. Wnioski

Analiza poszczególnych tabel, w szczególności zaś zestawienie liczby interakcji oraz ważonej liczby interakcji, wskazuje, iż poziom ryzyka związany z nowym systemem finansowania służby zdrowia jest wyższy od

występującego w starym systemie. W szczególności sposób obrazują to tabele nr 2 i 4 dla poszczególnych modeli. Wynika z nich, że zagrożenia związane z budżetowym finansowaniem służby zdrowia osłabiają mocne strony i jednocześnie wzmacniają słabe proponowanych zmian (w systemie składkowym wpływ zagrożeń jest znacznie mniejszy).

System składkowy obecnie funkcjonujący w Polsce bez wątpienia wymaga zmian. Najlepiej świadczy o tym zbyt niski poziom finansowania usług medycznych, przejawiający się chociażby kolejkami w szpitalach czy odpływem doświadczonych pracowników za granicę. Reforma systemu zapowiadana przez rząd niesie ze sobą ogromne ryzyko, o wiele większe aniżeli w przypadku obecnie obowiązującego modelu. Nie oznacza to jednak, że wprowadzane zmiany są złe lub błędne. Analiza ryzyka przedstawiona w niniejszej pracy przeprowadzona była bowiem w oparciu o teoretyczne założenia co do finansowania budżetowego. Dopiero po pewnym okresie funkcjonowania nowych rozwiązań będzie można z całą stanowczością ocenić, który z porównywanych modeli jest lepszy. Na pewno dzisiaj wiemy już, że dobrze zorganizowana służba zdrowia będzie pozytywnie wpływać na funkcjonowanie państwa i społeczeństwa. Chociażby z tego względu należy dogłębnie i wszechstronnie przemyśleć wszystkie aspekty związane z budżetowym finansowaniem ochrony zdrowia, przeprowadzić szerokie konsultacje społeczne, korzystać z najlepszych rozwiązań i praktyk z innych państw czy organizować dyskusje wśród ekspertów.

## Rekomendacje

Kluczową kwestią związaną z ochroną zdrowia w Polsce jest działanie w zgodzie z normami konstytucyjnymi. Konstytucja RP w sposób szczególny otacza opieką dzieci, kobiety w ciąży, osoby niepełnosprawne oraz w podeszłym wieku<sup>61</sup>. Norma ta tworzy zobowiązanie po stronie ustawodawcy oraz administracji publicznej (rządowej). Wszelkie próby powiększenia katalogu podmiotów objętych szczególną troską są działaniami niewątpliwie słusznymi, jednakże niepożądane ryzyka, które mogłyby zostać zrealizowane podczas takiej reformy, nie mogą sprawić, że szczególna pozycja dwóch wskazanych w konstytucji grup zostanie osłabiona. W związku z zaprezentowanymi w niniejszej pracy tezami należy podkreślić, że rolą ustawodawcy reformatora jest kierowanie się względami słusznosciowymi przy jednoczesnym podnoszeniu standardu życia wszystkim obywatelom. Oznacza to, że w pierwszej kolejności należy zabezpieczyć zdrowie tych grup, które są najbardziej narażone na brak właściwej opieki z powodu nie-

<sup>61</sup> Konstytucja RP, art. 68.

dostatecznej wysokości zgromadzonych funduszy prywatnych, szczególnie w wypadku powstania niekorzystnych okoliczności znajdujących się poza ich kontrolą, oraz tych, co do których szczególny obowiązek został wyartykułowany w ustawie zasadniczej.

Z uwagi na fakt, że ustawodawca dąży do stworzenia w Polsce systemu budżetowego, kluczową kwestią z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli oraz uodpornienia systemu na fluktuacje polityczne jest zabezpieczenie wymiaru środków przeznaczanych na ochronę zdrowia i wyrażanych jako procent PKB. W tym celu należy zastanowić się nad wprowadzeniem ustrojowej, tj. w formie normy konstytucyjnej, gwarancji będącej zobowiązaniem dla władz publicznych do działania na rzecz podnoszenia nakładów na ochronę zdrowia. Takie rozwiązanie pozwoliłoby na wyłączenie ochrony zdrowia z katalogu domen, które poświęcane są dla realizacji programów politycznych w innych domenach.

## Zakończenie

Korekty w kalendarzu kolejnych etapów reformy służby zdrowia w Polsce, a szczególnie sposobu jej finansowania pokazują, jak skomplikowana jest to materia i jak wiele ryzyk może się zmaterializować przy wprowadzeniu klasycznie pojmowanego systemu budżetowego oraz likwidacji obowiązku zapłaty składki zdrowotnej. Niewątpliwie ochrona zdrowia w Polsce wymaga gruntownych reform, na co wskazują zarówno eksperci, jak i zwykli obywatele. Decydujący o kierunku i ostatecznym kształcie reform powinni zważać na normy konstytucyjne, zwłaszcza na tę zawartą w art. 68 ust. 2 mówiącą, że: *Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.* Z drugiej strony reformatorzy mają obowiązek dbania o finanse państwa i działania na rzecz wzrostu nakładów na ochronę zdrowia.

Przyjęty w niniejszej pracy podział na przychody, koszty i wydatki w dwóch konkurencyjnych systemach, wzbogacony o analizę SWOT, w ocenie autorów pozwala na obiektywne porównanie obu systemów finansowania ochrony zdrowia. Dzięki podziałowi odwzorowującemu prowadzony przez OECD System of Health Accounts przedstawiona analiza wydaje się mieć charakter uniwersalny i nie tracić na aktualności w przypadku kolejnych zmian w kalendarzu reform oraz w ich treści.

Autorzy mają nadzieję, że przedstawiona analiza i próba zdefiniowania ryzyk okaże się pomocnym narzędziem do oceny kolejnych działań

legislacyjnych w sferze finansowania ochrony zdrowia, a także dla samych projektodawców zmian.

## Bibliografia

### Akty prawne, projekty aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Projekt ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej: ocena skutków regulacji*, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12293658/1240-3132/12403133/dokument265856.pdf> (dostęp: 24.06.2017).
- Projekt ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych*, <http://konsultacje.gov.pl/node/4327> (dostęp: 30.06.2017).
- Projekt ustawy o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego pracowników wykonujących zawody medyczne zatrudnionych w podmiotach leczniczych: ocena skutków regulacji*, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290402/12381511/12381512/dokument2869-77.pdf> (dostęp: 24.06.2017).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym oraz niektórych innych ustaw: ocena skutków regulacji*, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290956/12384436/12384437/dokument249762.pdf> (dostęp: 24.06.2017).
- Projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych: ocena skutków regulacji*, Rządowe Centrum Legislacji, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290303/12380838/12380839/dokument279124.pdf> (dostęp: 24.06.2017).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1931 r. w sprawie reorganizacji kasy chorych (Dz.U. 1931, nr 94, poz. 724)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 października 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz.U. 2015, poz. 1628).
- Ustawa budżetowa na 2017 rok z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2017, poz. 108).
- Ustawa z dnia 18 lipca 1998 roku o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1998, nr 117, poz. 756).
- Ustawa z dnia 19 maja 1920 r. o obowiązkowym ubezpieczeniu na wypadek choroby (Dz.U. 1920, nr 44, poz. 272).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 roku o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. 2003, nr 45, poz. 391).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2004, nr 210, poz. 2135).

Ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz.U. 1933, nr 51, poz. 396).

Ustawa z dnia 28 października 1948 r. o zakładach społecznych służby zdrowia i planowanej gospodarce w służbie zdrowia (Dz.U. 1948, nr 55, poz. 434).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 2007, nr 14, poz. 89).

### **Monografie i opracowania**

Gottret E.P., Schieber G., *Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide*, The World Bank, Washington D.C. 2006.

Liszczyński T., *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce: zagadnienia prawne*, Kraków 1997.

Mossialos E. (red.), *Zarys systemu zdrowia w Polsce*, Warszawa 2012.

Muszalski W., *Ubezpieczenie społeczne*, Warszawa 2004.

Obłój K., *Strategia organizacji*, Warszawa 2001.

Owsiak S., *Finanse publiczne teoria. Teoria i praktyka*, Warszawa 2016.

Ponikło W., *Infrastruktura techniczna szpitala*, Warszawa 2010.

Prętki K., *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.

Stępniewski J. (red.), *Strategia, finanse i koszty szpitala*, Warszawa 2008.

Święcicki M., *Instytucje polskiego prawa pracy w latach 1918-1939*, PWN, Warszawa 1960.

Wolarski W. (red.), *Britannica - edycja polska*, Poznań 1997-2005.

### **Artykuły w czasopismach i publikacjach nieperiodycznych**

Uziębło J., *Modelowanie symulacyjne w alokacji zasobów i planowaniu finansowym w opiece zdrowotnej*, „Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej 2007”, nr 83.

Waśniewski J., *Wykorzystanie outsourcingu w wybranych systemach ochrony zdrowia*, „Ekonomia i Prawo w Ochronie Zdrowia” 2016, nr 1.

Zaleska B., *Formy pomocy państwa w oddłużaniu szpitali w Polsce w latach 1994-2012*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych” 2012, nr 16.

## Źródła danych statystycznych, plany finansowe, raporty, sprawozdania, informacje pokontrolne

- Raport *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2004, [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs-raport\\_zk\\_211204.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs-raport_zk_211204.pdf) (dostęp: 24.06.2017).
- Zdrowie i ochrona zdrowia w 2015 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2017, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/zdrowie/zdrowie/zdrowie-i-ochrona-zdrowia-w-2015-roku,1,6.html> (dostęp: 30.06.2017).
- A System of Health Accounts 2011: Revised edition*, OECD, Eurostat and World Health Organization, OECD Publishing, Paris 2017, [www.oecd.org/publications/a-system-of-health-accounts-2011-9789264270985-en.htm](http://www.oecd.org/publications/a-system-of-health-accounts-2011-9789264270985-en.htm) (dostęp: 24.06.2017).
- Projekt planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na 2017 rok*, Warszawa 2016.
- Raport *Polska 2025 – Nowy motor wzrostu w Europie*, <http://mckinsey.pl/wp-content/uploads/2015/10/Poland-2025-G%C5%82%C3%B3wne-wnioski.pdf> (dostęp: 30.06.2017).
- Raport *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga II*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2008, [http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma\\_struktura/docs/zielona\\_księga\\_06012009.pdf](http://www2.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zielona_księga_06012009.pdf) (dostęp: 24.06.2017).
- Notatka informacyjna *Ludność w wieku 60+. Struktura demograficzna i zdrowie*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc//ludnosc/ludnosc-w-wieku-60-struktura-demograficzna-i-zdrowie,24,1.html> (dostęp: 30.06.2017).
- Informacja o wynikach kontroli: zakup i wykorzystanie aparatury medycznej współfinansowanej ze środków regionalnych programów operacyjnych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2013, [www.nik.gov.pl/plik/id,5019,vp,6515.pdf](http://www.nik.gov.pl/plik/id,5019,vp,6515.pdf) (dostęp: 30.06.2017).
- Narodowa Służba Zdrowia: Strategia zmian w systemie ochrony zdrowia w Polsce na lata 2016–2018*, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa 2016, [www.mz.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/narodowa-strategia-zdrowia8.pdf](http://www.mz.gov.pl/wp-content/uploads/2016/07/narodowa-strategia-zdrowia8.pdf) (dostęp: 30.06.2017).
- Health expenditure and financing*, OECD, <http://stats.oecd.org> (dostęp: 30.06.2017).
- Health at a Glance: Europe 2016 State of Health*, [www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-glance-europe-23056088.htm](http://www.oecd.org/els/health-systems/Health-at-a-glance-europe-23056088.htm) (dostęp: 24.06.2017).
- Łączne sprawozdanie finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia z siedzibą w Warszawie za okres 01.01.2016–31.12.2016 r.*, NFZ, Warszawa 2017, [www.nfz.gov.pl/gfx/nfz/userfiles/\\_public/bip/finanse\\_nfz/2017/b\\_2016\\_podpisy.pdf](http://www.nfz.gov.pl/gfx/nfz/userfiles/_public/bip/finanse_nfz/2017/b_2016_podpisy.pdf) (dostęp: 30.06.2017).

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.*, Warszawa 2017, [www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/-20170531\\_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/-20170531_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf) (dostęp: 24.06.2017).

*Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2017-2020*, Warszawa 2017, [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/wieloletni-plan-finansowy-panstwa](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/wieloletni-plan-finansowy-panstwa) (dostęp: 30.06.2017).

*Trendy w polskiej ochronie zdrowia*, PWC Polska 2017, [www.pwc.pl/pl/pdf/9-trendow-w-ochronie-zdrowia-2017-pwc.pdf](http://www.pwc.pl/pl/pdf/9-trendow-w-ochronie-zdrowia-2017-pwc.pdf) (dostęp: 24.06.2017).

### **Strony internetowe**

<http://stat.gov.pl> (dostęp: 30.06.2017).

<http://stats.oecd.org> (dostęp: 30.06.2017).

[www.money.pl](http://www.money.pl) (dostęp: 30.06.2017).

[www.mz.gov.pl](http://www.mz.gov.pl) (dostęp: 30.06.2017).

[www.polskieradio.pl](http://www.polskieradio.pl) (dostęp: 30.06.2017).

[www.rynekzdrowia.pl](http://www.rynekzdrowia.pl) (dostęp: 24.06.2017).

### **Audycje radiowe**

Audycja radiowa *Rozmowy pod krawatem*, Radio Szczecin 2017, [http://radioszczecin.pl/public/29/29\\_149725073810.mp3](http://radioszczecin.pl/public/29/29_149725073810.mp3) (dostęp: 30.06.2017).



# RYZYKA REFORMY MODELU PROMOCJI GOSPODARCZEJ POLSKI ZA GRANICĄ

Barbara Bartik, Maria Derecka, Justyna Dudkiewicz,  
Weronika Garbacz, Kamila Laśkiewicz-Krzywińska,  
Marlena Soczyńska, Martyna Wieczorek

*Opiekun grupy:* prof. dr hab. Artur Nowak-Far



# Ryzyka reformy modelu promocji gospodarczej Polski za granicą

## Wprowadzenie (*executive summary*)

Zmiany modelu promocji gospodarczej Polski, zapoczątkowane w 2016 r., wynikają z realizacji *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, której celem w tym zakresie jest wzrost stopnia umiędzynarodowienia polskiej gospodarki oraz zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie. W raporcie wskazano dwa poziomy ryzyk tych zmian, tj. poziom ryzyk strategicznych (na szczeblu decyzji strategicznych i wdrażających) oraz poziom ryzyk operacyjnych (na szczeblu decyzji wymaganych dla prowadzenia konkretnych działań). Biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy wprowadzanych w Polsce zmian w modelu promocji gospodarczej, w raporcie wskazano, po pierwsze, ryzyka zmian instytucjonalnych, a po drugie - ryzyka dotyczące współpracy z sektorem prywatnym.

Najważniejsze zmiany instytucjonalne dotyczą stworzenia Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju (Grupy PFR), która zrzesza instytucje wspierające krajowy rozwój gospodarczy oraz ekspansję zagraniczną polskich firm, tj. Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA, Bank Gospodarstwa Krajowego, Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA, Agencję Rozwoju Przemysłu SA oraz Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości. Powstanie Grupy PFR ma w założeniach zapewnić lepszą koordynację działań polskiego systemu i wyeliminować powielanie się kompetencji poszczególnych instytucji. Dodatkową zmianą w polskim modelu promocji gospodarczej jest likwidacja wydziałów promocji handlu i inwestycji (WPHI),

które funkcjonowały dotychczas w strukturach polskich placówek zagranicznych. Nową sieć wsparcia dla polskich przedsiębiorców za granicą zapewnią zagraniczne biura handlowe (ZBH) podporządkowane Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu (PAIH). Agencja stworzona na bazie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ) będzie odpowiadać za promocję polskiej gospodarki i wspieranie eksportu, wzrost skali polskich inwestycji za granicą oraz przyciąganie zagranicznych inwestycji do Polski. W *Strategii* zaproponowano również działania, które – w opinii jej autorów – umożliwiają realizację rządowej idei koncentracji wsparcia dla ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw, tj. wybór priorytetowych branż i kierunków eksportowych, sektorów strategicznych i tzw. krajowych inteligentnych specjalizacji.

Wyniki analizy przeprowadzonej w raporcie wskazują, że efekt zmian w modelu promocji gospodarczej Polski może różnić się od oczekiwanego przez twórców reformy wskutek zaistnienia szeregu ryzyk. Na poziomie instytucjonalnym do najważniejszych zidentyfikowanych ryzyk należą:

- ♦ po pierwsze, ryzyko ograniczonej zdolności koordynacyjnej PFR ze względu na brak narzędzi faktycznej koordynacji działań pomiędzy instytucjami zintegrowanymi w Grupie PFR;
- ♦ po drugie, ryzyko niezapewnienia trwałego wsparcia dla przedsiębiorców wynikające z niewystarczającej koordynacji procesów likwidacji WPHI i tworzenia ZBH.

Ryzyka instytucjonalne dotyczą też utraty zasobów ludzkich związanych z tą likwidacją oraz wyłączenia ZBH ze struktur dyplomatycznych. Na poziomie współpracy z sektorem prywatnym zidentyfikowano ryzyko nieelastycznych wyborów gospodarczych (tj. branż i kierunków zaangażowania), co może skutkować niedopasowaniem wizji twórców reformy do realnych możliwości gospodarki, oraz ryzyko braku zaufania przedsiębiorców do rozwiązań reformy i jej niskiej legitymizacji, co może niekorzystnie wpłynąć na skłonność przedsiębiorców do korzystania z nowych instrumentów wsparcia ekspansji zagranicznej.

Przedstawiona w raporcie analiza ryzyk reformy skłania do sformułowania ogólnych rekomendacji skierowanych do administracji publicznej i przedsiębiorców. W pierwszej kolejności PFR powinien zostać wyposażony w narzędzia faktycznej koordynacji działań pomiędzy instytucjami zintegrowanymi w Grupie PFR. Dodatkowo, ze względu na nową architekturę instytucjonalną, niezbędne jest przyjęcie precyzyjnych wytycznych i ustalenie mechanizmów współpracy Ministerstwa Rozwoju (MR) i Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) na poziomie strategicznym, przede wszystkim

opracowanie porozumienia określającego współpracę placówek dyplomatycznych z ZBH. Kluczowe jest zapewnienie ciągłego wsparcia dla polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych, a zmiana instytucjonalna powinna następować płynnie. Konieczne są więc konsultacje MR z MSZ dotyczące procesu likwidacji WPHI i powstawania ZBH oraz wypracowanie zasad komunikacji i współpracy placówek z PAIH i jej ZBH. W kontekście współpracy z sektorem prywatnym niezbędne jest wdrożenie stałych mechanizmów, które stworzą długoterminowy system współpracy rządu z biznesem. Dzięki temu można zminimalizować ryzyko, że zreformowany system będzie nieelastyczny i nie będzie odpowiadał na zmieniającą się dynamikę działalności polskich przedsiębiorstw. Należy też rozważyć rządowe wsparcie dla inicjowania nowych form reprezentacji polskiego sektora prywatnego (np. bilateralne izby handlowe funkcjonujące na rynkach zagranicznych i finansowane przez przedsiębiorców), szczególnie na rynkach, gdzie nie będą funkcjonować ZBH.

## Wstęp

Aspekty gospodarcze odgrywają coraz większą rolę w polityce zagranicznej. Tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju handlu i kontaktów gospodarczych, wspieranie ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw oraz wsparcie dla inwestycji zagranicznych to zyskujące na znaczeniu cele administracji publicznej.

Działania związane z promocją gospodarczą za granicą realizowane przez przedstawicieli państwa są często określane jako element *dyplomacji ekonomicznej*. Zakres koncepcji dyplomacji ekonomicznej jest szeroki<sup>1</sup>. Rozróżniane są dwie jej formy:

- ♦ w skali makro – dyplomacja ekonomiczna (*economic diplomacy*), tj. realizacja zagranicznej polityki ekonomicznej państwa oraz wywieranie wpływu na kształtowanie otoczenia międzynarodowego (np. poprzez udział w międzynarodowych organizacjach gospodarczych czy kształtowanie ich agendy negocjacyjnej);
- ♦ w skali mikro – dyplomacja handlowa (*commercial diplomacy*) mająca za główny cel otwieranie zagranicznych rynków dla

---

<sup>1</sup> Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w dokumentach publicznych nie ma jednoznacznej definicji terminu „dyplomacji ekonomicznej”. Samo pojęcie „dyplomacja” jest wieloznaczne i obejmuje mechanizmy reprezentacji, komunikacji i negocjacji, przez które państwa i inni międzynarodowi aktorzy prowadzą własne interesy. Zob. J. Melissen, *Introduction*, (w:) *Innovation in Diplomatic Practice*, red. J. Melissen, Londyn 1999, s. xvi–xvii.

krajowych podmiotów gospodarczych, promocję eksportu i przyciąganie inwestycji zagranicznych<sup>2</sup>.

Celem tych działań jest rozwój gospodarczy, zwiększenie konkurencyjności gospodarki oraz wzrost dobrobytu państwa i jego obywateli<sup>3</sup>.

W Polsce, zgodnie z Ustawą o działaniach administracji rządowej<sup>4</sup>, do działu gospodarka zaliczono m.in. takie sprawy, jak: formułowanie założeń współpracy gospodarczej z zagranicą, współpraca z organizacjami międzynarodowymi o charakterze gospodarczym oraz prowadzenie działań w zakresie kształtowania i realizacji polityki handlowej, a także promocja gospodarki, w tym wspieranie rozwoju eksportu i inwestycji polskich za granicą. Do działu sprawy zagraniczne zalicza się natomiast m.in. koordynację polityki zagranicznej oraz dyplomację publiczną, a także wspieranie działań promujących polską gospodarkę realizowanych w ramach innych działów<sup>5</sup>. W uproszczeniu za dyplomację ekonomiczną odpowiada dział sprawy zagraniczne. Z kolei za promocję gospodarczą za granicą – dział gospodarka<sup>6</sup>. To jej poświęcona jest analiza ze względu na to, że wprowadzane obecnie zmiany dotyczą podmiotów, które właśnie ją realizują.

Obecne zmiany modelu promocji gospodarczej Polski za granicą, realizowane od 2016 r. na podstawie *Strategii na rzecz odpowiedzialnego roz-*

<sup>2</sup> R. Saner, L. Yiu, *International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times*, (w:) *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael”, 2003, s. 12-13.

<sup>3</sup> Dyplomacja ekonomiczna służy do ciągłego i wnikliwego zbierania informacji na temat sytuacji gospodarczej innych państw. Dyplomaci są odpowiedzialni za negocjowanie umów bilateralnych i wielostronnych o charakterze ekonomicznym, wspierają przedsiębiorców w kontaktach z administracją państwa przyjmującego, zwłaszcza w przypadku problemów prawnych lub w czasie ubiegania się o zagraniczne kontrakty (przede wszystkim o charakterze strategicznym z punktu widzenia interesów państwa). Zajmują się też promocją krajowej gospodarki i rodzimych przedsiębiorstw poprzez popularyzowanie o nich wiedzy, dbają o tzw. „networking”, czyli zawieranie i utrzymywanie kontaktów zarówno w środowisku biznesu, jak i administracji lokalnej, które sprzyjają zapewnianiu informacji i możliwości rozwojowych krajowym firmom. Rola i zadania dyplomatów zależą od tego, na jakim rynku działa placówka. Rynki perspektywiczne potrzebują większej uwagi, wiedzy, elastyczności i sprawności dyplomacji ekonomicznej, podobnie jak kraje niestabilne, niedemokratyczne czy o gospodarce nierynkowej. Przy realizacji ekspansji zagranicznej należy mieć na uwadze, że niektóre kraje są odmiennie kulturowo, a znajomość różnic, np. obyczajowych, może wpłynąć na powodzenie danego przedsięwzięcia gospodarczego. Zob. szerzej: M. Kostecki, O. Naray, *Commercial Diplomacy and International Business*, (w:) *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael”, 2007, s. 1-42.

<sup>4</sup> Ustawa z 4 września 1997 r. o działaniach administracji rządowej, Dz.U. 2016, poz. 543.

<sup>5</sup> Zob. szerzej: H. Dumala, *Dyplomacja ekonomiczna RP – założenia i realizacja*, (w:) *Nowe oblicza dyplomacji*, red. B. Surmacz, Lublin, 2013, s. 254.

<sup>6</sup> Rozmowa z pracownikiem MSZ, 26.07.2017 r.

woju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR)<sup>7</sup>, zakładają przeorganizowanie otoczenia instytucjonalnego wspierającego ekspansję zagraniczną przedsiębiorców<sup>8</sup>. Głównym celem jest wzrost stopnia umiędzynarodowienia polskiej gospodarki oraz zwiększenie eksportu towarów zaawansowanych technologicznie<sup>9</sup>. Konkretnie założenia dotyczące poszczególnych instytucji zostaną omówione w części raportu poświęconej opisowi kontekstu prowadzonych zmian systemowych.

### Cel, zakres i struktura raportu

Celem raportu jest analiza ryzyk zmian modelu promocji gospodarczej Polski za granicą, będących elementem SOR przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., oraz przedstawienie rekomendacji dla ograniczenia ich negatywnych skutków. W zakresie przedmiotowym analizie została poddana zmiana organizacyjna działalności wybranych instytucji rządowych oraz placówek zagranicznych, których celem jest wspieranie krajowego sektora biznesu w ekspansji zagranicznej (eksportu towarów i usług oraz inwestycji), a przez to osiągnięcie wzrostu PKB i lepszej pozycji konkurencyjnej (tak gospodarczej, jak i politycznej) państwa. Analiza nie obejmuje działań państwa na rzecz podmiotów krajowych jedynie w kontekście wizerunkowym (związanych z promocją „marki Polska”, turystyki, nauki i kultury), których dotyczy odmienne instrumentarium rządowego wsparcia. Przedmiotem raportu nie jest też analiza inicjatyw pozostających poza głównym nurtem wsparcia rządowego w zakresie ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw, np. takich, dla których instytucje z dawnego lub aktualnego modelu były partnerami<sup>10</sup>, a także analiza funkcjonowania regionalnych centrów obsługi inwestorów lub eksporterów<sup>11</sup>.

Struktura raportu jest następująca: w pierwszej kolejności przedstawiono metodologię pracy i jej podstawową terminologię, a także założenia

<sup>7</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>10</sup> Dla przykładu: Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIiZ) współpracowała w ramach programu Polski Czempion z firmą PricewaterhouseCoopers (PwC). Inicjatywa miała na celu wsparcie polskich firm prywatnych w ich międzynarodowej ekspansji poprzez m.in. wypracowanie i przekazywanie dobrych praktyk biznesowych, pomoc w identyfikacji barier ekspansji i wsparcie w inwestowaniu za granicą, wzmocnienie wizerunku firmy czy pomoc ze strony władz publicznych. Innym przykładem jest Program Rozwoju Eksportu, inicjatywa Banku Zachodniego WBK, który powstał przy wsparciu Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA (KUKE).

<sup>11</sup> Pierwsze zmiany ich nie dotyczą. Jak wskazano w SOR: „Dostosowania w sferze administracji dotyczyć będą m.in. konsolidacji i poprawy jakości usług administracyjnych (obsługa podatkowa, punkty obsługi interesanta/inwestora, zmiany zarządcze)”, *ibidem*, s. 231.

dotyczące analizy ryzyka w polityce publicznej. Druga część raportu to analiza ryzyk – najpierw w wymiarze instytucjonalnym, a następnie włączenia w proces zmian jej głównych adresatów (sektora prywatnego). W ostatniej części przedstawiono rekomendacje działań, których podjęcie mogłoby zminimalizować negatywne skutki wynikające z ryzyk.

## Metodologia

Podstawowa analiza ryzyk została przeprowadzona na podstawie katalogu dokumentów, na których opierają się zmiany modelu promocji gospodarczej za granicą. Dokumentem ramowym i inicjującym był *Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* przedstawiony przez wicepremiera Mateusza Morawieckiego i przyjęty przez Radę Ministrów 16 lutego 2016 r. Kluczowym dokumentem dla analizy jest *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju* przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. Ze względu na zakres raportu nawiązano do obszaru „Ekspansja zagraniczna” w ramach pierwszego celu szczegółowego SOR pt. „Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną”. Raport odwołuje się również do jednego z kierunków interwencji w obszarze „Kapitał dla rozwoju” pt. „Zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych”, którego projektem strategicznym jest działalność Polskiego Funduszu Rozwoju – wiodącej instytucji w zmienionym modelu.

Analizę przeprowadzono również w oparciu o tekst Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup>, według której minister odpowiedzialny za dział gospodarki nadzoruje Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA (KUKE) oraz niektóre spółki Skarbu Państwa zajmujące się wspieraniem rozwoju gospodarki, m.in. Agencję Rozwoju Przemysłu SA, Polską Agencję Inwestycji i Informacji Zagranicznych S.A. – teraz Polską Agencję Inwestycji i Handlu SA, a także Urząd Zamówień Publicznych. Wzięto pod uwagę również Ustawę o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH<sup>13</sup> wraz z oceną skutków regulacji, uzasadnieniem i wybranymi opiniami. Dokumentami uzupełniającymi były raporty i wystąpienia pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli (NIK), m.in. *NIK o promocji gospodarczej Polski*<sup>14</sup> i *NIK o realizacji Programu „Inwestycje Polskie”*<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 888 ze zm.

<sup>13</sup> Sama Agencja, jak opisano w dalszej części raportu, powstała na bazie PAIiZ i została wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego 2 lutego 2017 r.

<sup>14</sup> Raport NIK o promocji gospodarczej Polski.

<sup>15</sup> Raport NIK o realizacji Programu „Inwestycje Polskie”.



Drugim etapem przygotowywania raportu była analiza materiałów prasowych i publikacji przygotowanych przez organizacje reprezentujące polski sektor prywatny w odniesieniu do planowanych lub już przeprowadzonych zmian w polskim modelu promocji gospodarczej za granicą, w tym przez Pracodawców RP oraz Konfederację Lewiatan. Ze względu na włączenie w proces opiniowania i konsultacji publicznych dotyczących SOR takich organizacji, jak NSZZ Solidarność, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Business Centre Club (BCC) i OPZZ, ważnym dokumentem dla zrozumienia podejścia sektora prywatnego był *Raport z konsultacji społecznych* opublikowany przez MR w grudniu 2016 r.<sup>16</sup>

W trzecim etapie przygotowywania raportu, od marca do lipca 2017 r., przeprowadzono wywiady z pracownikami administracji państwowej, których celem było poznanie zasad i mechanizmów funkcjonowania dotychczasowego modelu oraz zapoznanie się z perspektywą poszczególnych instytucji. Ze względu na szeroki zakres zmian rozmowy przeprowadzono z kierownictwem MSZ i jego pracownikami, pracownikami Ministerstwa Finansów (MF), pracownikiem PAIH oraz byłym pracownikiem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Dla szerszego poznania kontekstu materiał zebrano także na spotkaniu dla przedsiębiorców planujących ekspansję zagraniczną do Iranu - „Polska-Iran. Współpraca i inwestycje” - przeprowadzonym m.in. przez wicedyrektora Departamentu Polityki Eksportowej w MR, zastępcę dyrektora Departamentu Współpracy Ekonomicznej w MSZ, prezesa zarządu PAIH, prezesa Polsko-Irańskiej Izby Gospodarczej i głównego ekonomistę KUKĘ.

### Pojęcie ryzyka

W raporcie przyjęto, że ryzyko to „niepewność uzyskania zaplanowanego rezultatu na skutek możliwości wystąpienia określonych okoliczności, które sprzyjają albo zagrażają wynikom działania”<sup>17</sup>. Zidentyfikowano ryzyka o najwyższym prawdopodobieństwie wystąpienia i najistotniejszym wpływie na realizację zmian zamierzonych w SOR.

Raport opiera się na metodologii oceny ryzyka przyjętej w Wielkiej Brytanii<sup>18</sup>, w której wyróżniono trzy podstawowe poziomy ryzyk:

- 1) ryzyka na szczeblu decyzji strategicznych (np. sformułowanie nierealnych celów, nieracjonalna alokacja zasobów);

<sup>16</sup> Ministerstwo Rozwoju, Raport z konsultacji społecznych, [www.mr.gov.pl/media/326-49/Raport\\_z\\_konsultacji\\_spolecznych.pdf](http://www.mr.gov.pl/media/326-49/Raport_z_konsultacji_spolecznych.pdf).

<sup>17</sup> A. Zybala, *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 3(33), s. 41-55.

<sup>18</sup> Cabinet Office Strategy Unit, *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty. Strategy Unit Report*, London: Strategy Unit, 2002.

- 2) ryzyka na szczeblu decyzji wdrażających (ryzyka programowe, takie jak wybór metody implementacji);
- 3) ryzyka na szczeblu decyzji wymaganych dla prowadzenia konkretnych działań przewidzianych w programie (ryzyka operacyjne, np. złe zarządzanie zasobami).

Opierając się na tej metodologii, ale dostosowując instrumentarium do analizy zmian modelu promocji gospodarczej Polski za granicą, w raporcie przypisano ryzyka do dwóch poziomów. Pierwszy został określony jako poziom ryzyka strategicznego (na szczeblu decyzji strategicznych i wdrażających), drugi zaś to poziom ryzyka operacyjnego (na szczeblu decyzji wymaganych dla prowadzenia konkretnych działań). Szczegółową klasyfikację ryzyk pod względem prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz dotkliwości następstw ich urzeczywistnienia się obrazuje tabela 1 w dalszej części raportu.

W kontekście przyjętego modelu analitycznego raport pozwala na stwierdzenie, że obniżenie efektywności modelu promocji polskiej gospodarki za granicą stwarza istotne ryzyko nieosiągnięcia poprawy wskaźników określonych w SOR dla obszaru „Ekspansja zagraniczna”, tj. średniorocznego tempa wzrostu wartości eksportu towarów, udziału eksportu wyrobów wysokiej techniki w eksporcie ogółem, stanu należności z tytułu polskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ)<sup>19</sup>. Mogą one przełożyć się na nieosiągnięcie poprawy wskaźników dla całej SOR, czyli skorygowanego realnego dochodu do dyspozycji brutto gospodarstw domowych, wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, PKB na mieszkańca według PPP, współczynnika Giniego - rozkładu dochodów gospodarstw domowych.

### **Kontekst reformy - model promocji polskiej gospodarki za granicą**

Nowy model promocji polskiej gospodarki za granicą został porównany z zastanym w 2016 r. Ten zaś opierał się zasadniczo na *Porozumieniu z 7 lutego 2006 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*. Na jego podstawie w placówkach zagranicznych nastąpiło rozdzielenie dotychczasowych funkcji dotyczących wspierania gospodarki na analityczne, czyli wykonywane na rzecz administracji przez podległe MSZ wydziały ekonomiczne, i promocyjne - prowadzone na rzecz przedsiębiorstw i oferowane przez WPHI podległe Ministerstwu Gospodarki (MG).

---

<sup>19</sup> SOR, *op. cit.*, s. 140.

Instytucjami wspierającymi ekspansję zagraniczną polskich przedsiębiorstw były przede wszystkim BGK, KUKE, PAIiZ i Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA (PARP). Podmioty te działające w ramach dotyczących ich ustaw bezpośrednio podlegały różnym organom administracji państwowej lub były przez nie nadzorowane:

- ♦ PARP i WPHI podlegały MG;
- ♦ prawa z akcji w PAIiZ wykonywał Minister Skarbu Państwa; on też nadawał statut BGK;
- ♦ Minister Finansów reprezentował Skarb Państwa w KUKE;
- ♦ ambasad RP i konsulaty generalne RP podlegały MSZ<sup>20</sup>.

Zasady współpracy MG i MSZ w zakresie dyplomacji ekonomicznej zostały określone w dwóch porozumieniach: wspomnianym już z 7 lutego 2006 r. oraz porozumieniu z 14 września 2006 r. Pierwsze zakładało przede wszystkim reorganizację funkcjonujących od 1999 r. wydziałów ekonomiczno-handlowych (WEH) podległych MG, tj. ich likwidację i utworzenie WPHI do czasu powołania agencji promocji gospodarczej Polski. Za zatwierdzanie planów pracy placówek dotyczących dyplomacji ekonomicznej (WPHI oraz ambasad i konsulatów RP) byli odpowiedzialni obydwaj ministrowie – strony porozumienia<sup>21</sup>.

Drugie porozumienie regulowało zasady realizowania zadań w zakresie promocji (zleconych i finansowanych przez MG) przez placówki, w których nie powstały WPHI. Planowane działania były wówczas konsultowane z właściwymi departamentami MSZ, a MG decydowało o przyznaniu środków placówce. W opinii NIK ten proces działał bez zarzutów<sup>22</sup>.

Szczegóły dotyczące wspierania interesów gospodarczych polskich przedsiębiorców przez placówki zagraniczne regulowała (obecnie nadal stosowana) *Instrukcja nr 2 Ministra Spraw Zagranicznych z 11.08.2009 r. w sprawie wspierania interesów gospodarczych polskich przedsiębiorców przez polskie placówki zagraniczne*. Zgodnie z nazwą zobowiązuje ona placówki dyplomatyczne do wspierania działań handlowych i inwestycyjnych polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych. Instrukcja określa zasadnicze formy wsparcia i precyzuje zasady, jakich należy przestrzegać w kontaktach z przedstawicielami środowisk gospodarczych. Nakłada również na pracowników placówek dyplomatycznych zaangażowanych w te działania szereg wymogów związanych z ochroną tajemnicy przedsiębior-

<sup>20</sup> NIK o promocji gospodarczej Polski 2016, s. 29-30.

<sup>21</sup> Postanowienia te nie były jednak spełniane, co wynika z raportu NIK, *ibidem*, s. 29-30.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 29-30.

stwa, zapobieganiem konfliktowi interesów i procedurami antykorupcyjnymi<sup>23</sup>.

Dla wsparcia ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw MG realizowało szereg projektów, korzystając z funduszy unijnych, w tym projekty: „Wsparcie dla sieci Centrów Obsługi Inwestorów i Eksporterów - COIE” (poddziałanie 6.2.1 PO IG), „Wsparcie działań studyjno-koncepcyjnych w ramach przygotowań terenów dla projektów inwestycyjnych” (poddziałanie 6.2.2 PO IG), „Promocja polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych” (poddziałanie 6.5.1 PO IG), „Wsparcie udziału przedsiębiorców w programach promocji” (poddziałanie 6.5.2 PO IG), oraz programy, np. „Programy promocji branż perspektywicznych w latach 2012-2015”, „Programy promocji w krajach perspektywicznych w latach 2013-2014”, a także poprzez pomoc w formule *de minimis* oraz stworzenie portalu promocji eksportu<sup>24</sup>. Z kolei MSZ działało na rzecz ochrony polskich przedsiębiorców za granicą. Wspierało MG, a później MR, w działaniach promocyjnych i realizowało podobne zadania samodzielnie. Wsparcie placówek dla przedsiębiorców miało zazwyczaj formę spotkań i rozmów na szczeblu politycznym oraz działań informacyjnych, lobbingsowych, doradczych i organizacyjnych. MSZ wykorzystywało też wydarzenia o zasięgu międzynarodowym, za których przygotowanie odpowiadało, np. prezydencję Polski w Radzie UE czy obchody 25-lecia transformacji oraz 10-lecia członkostwa Polski w UE<sup>25</sup>. Jak wskazuje NIK, w ciągu roku polskie placówki udzielają średnio 57 tys. odpowiedzi na pytania przedsiębiorców, organizują 850 misji czy podejmują 350 udanych interwencji dyplomatycznych w sytuacji dyskryminacji i naruszania praw polskich przedsiębiorców<sup>26</sup>.

W ostatnich dziesięciu latach wsparcie MSZ przyczyniło się m.in. do zawarcia kontraktu na dostawę helikopterów Black Hawk za 120 mln dolarów amerykańskich z PZL Mielec do Brunei, utworzenia w Grecji spółki *joint venture* przez Solaris Bus & Coach SA w celu realizacji kontraktu na ponad 80 mln euro, przejęcia przez fundusz *private equity* Innova Capital za 52 mln euro pakietu większościowego udziałów w rumuńskiej grupie EnergoBit z sektora energetycznego, podpisania umowy na dostawę do Argentyny sprzętu górniczego o wartości 27,3 mln euro

---

<sup>23</sup> Rozmowa z pracownikiem MSZ 26.07.2017 r.

<sup>24</sup> NIK, *op. cit.*, s. 37-45.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 45.

<sup>26</sup> „W latach 2013-2014 69 polskich placówek dyplomatycznych udzieliło około 114 tys. odpowiedzi na zapytania kierowane przez przedsiębiorców. Zorganizowanych zostało ponad 1,7 tys. misji, forów, seminariów i innych wydarzeń z udziałem przedsiębiorców. Podjętych zostało bez mała 700 - według MSZ skutecznych - interwencji dyplomatycznych w przypadku dyskryminacji lub naruszania praw polskich przedsiębiorców”, *ibidem*, s. 46.

z konsorcjum Kopex/Bumar, wygrania przetargu na dostawę do Bułgarii 20 tramwajów o wartości 33,6 mln euro przez firmę PESA Bydgoszcz SA<sup>27</sup>.

Analiza raportów NIK oraz wywiady przeprowadzone w trakcie przygotowywania raportu wskazały na wiele ograniczeń we współpracy MSZ i MG/MR w reformowanym modelu. *Zapisy Porozumienia z 7 lutego 2006 roku pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej*<sup>28</sup> były wykonywane wybiórczo. Nie istniał także wymóg koordynacji przedsięwzięć podejmowanych przez WPHI i inne komórki placówek. Współpraca pomiędzy MG a MSZ miała polegać na informowaniu o planowanych przedsięwzięciach i działaniach, jednak kryteria tej wymiany informacji nie były znane. Dochodziło też do powielania części zadań (WPHI i pozostałych pracowników). Także z tego powodu uznawano, że sieć WPHI była nieefektywnie wykorzystywana<sup>29</sup>. Z punktu widzenia przedsiębiorców zarówno MG, jak i MSZ dawały im możliwość udziału w oficjalnych wizytach zagranicznych z komponentem gospodarczym. Z punktu widzenia administracji negatywnym aspektem był niski poziom międzyresortowej koordynacji i współorganizacji takich wizyt. Liczba misji z udziałem przedstawicieli wielu ministerstw była niewielka<sup>30</sup>.

Ważnym ogniwem w procesie wsparcia ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców był i jest Bank Gospodarstwa Krajowego. To jedyny państwowy bank rozwoju w Polsce. Należy on w całości do Skarbu Państwa. Działa na zasadach prawa bankowego. Po reformie w 2012 r. bank wycofał się z obsługi detalicznej. W 2014 r. swoją działalność rozpoczęło Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BGK SA (TFI BGK). Dzięki tym zmianom BGK może skupić się tylko na zadaniach zleconych przez rząd oraz własnych, których celem jest stymulowanie wzrostu gospodarczego w kraju. Bank dysponuje przy tym pełnym wachlarzem instrumentów finansowych (nie tylko dłużnych, ale i funduszowych)<sup>31</sup>.

W ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw BGK ma znaczny udział<sup>32</sup>. Przed wszystkim realizuje program rządowy Finansowe Wspiera-

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 46.

<sup>28</sup> Porozumienie z 7 lutego 2006 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej.

<sup>29</sup> NIK, *op. cit.*, s. 29-30.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 36-37.

<sup>31</sup> Takie stanowisko reprezentuje jeden z byłych pracowników BGK, z którym przeprowadzono rozmowę.

<sup>32</sup> Produkty lub usługi polskie dla wsparcia BGK uznaje się na podstawie Rozporządzenia Ministra Gospodarki z 19 grudnia 2014 r. (na podstawie art. 6e Ustawy z 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, Dz.U. 2001, nr 59, poz. 609, ze zm.). Z reguły o pozostałe rodzaje wsparcia może ubiegać się każda firma

nie Eksportu - udziela zagranicznym nabywcom kredytów finansujących kontrakty eksportowe na zakup polskich towarów i usług<sup>33</sup>. Od 2001 r. BGK administruje też programem DOKE (systemem dopłat z budżetu państwa do oprocentowania kredytów eksportowych w formie kredytów średnio- i długoterminowych)<sup>34</sup>. Ponadto - dzięki Funduszowi Ekspansji Zagranicznej (Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych w TFI BGK) - dzieli z polskimi firmami ryzyko inwestycji w zagraniczne projekty i zapewnia współfinansowanie zagranicznych spółek zależnych należących do polskich firm, które mogą korzystać z finansowania w postaci kapitału, *mezzanine* czy pożyczek zabezpieczonych aktywami zagranicznego projektu<sup>35</sup>.

BGK, obok Skarbu Państwa reprezentowanego przez MR, jest też akcjonariuszem KUKI. Ustawa z 1994 roku o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych stanowi, że KUKI jest jedyną instytucją w Polsce upoważnioną do ich udzielania, w tym w handlu na rynkach podwyższonego ryzyka<sup>36</sup>. KUKI dysponuje ofertą ubezpieczeniową i gwarancyjną pozwalającą polskim przedsiębiorcom na zabezpieczenie transakcji bez względu na sektor działania, kierunek eksportu czy etap realizacji kontraktu<sup>37</sup>.

Kolejną ważną instytucją zaangażowaną we wsparcie ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw była PAIH, która powstała 24 czerwca 2003 r. na bazie Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych SA i Polskiej Agencji Informacyjnej SA. Pierwsza z nich, utworzona w 1992 r., odpowiadała za przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do kraju. Druga z kolei powstała rok wcześniej i promowała Polskę za granicą<sup>38</sup>. Powołanie PAIH nie wyczerpało potrzeb polskich przedsiębiorców i nie odpowiadało w pełni zamiarom rządzących. Jednoroczne plany w zakresie

---

zarejestrowana w Polsce. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 19 grudnia 2014 r. w sprawie maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego w przychodzie netto z realizacji kontraktu eksportowego oraz rodzaju dowodów, na podstawie których ustala się pochodzenie produktu lub usługi, Dz.U. 2014, poz. 1978 ze zm.

<sup>33</sup> Od 2009 roku był to rządowy program „Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA”. W 2012 r. zmienił nazwę na „Finansowe Wspieranie Eksportu”.

<sup>34</sup> Strona internetowa BGK, [www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/program-wspierania-eksportu-doke/](http://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/program-wspierania-eksportu-doke/).

<sup>35</sup> Ze wsparcia Funduszu Ekspansji Zagranicznej FIZAN TFI BGK skorzystały spółki Skarbu Państwa, ale i firmy prywatne, np. InPost - rozmowa z byłym pracownikiem BGK.

<sup>36</sup> W takiej sytuacji OECD i Unia Europejska zezwalają, aby rolę reasekuratora odgrywał Skarb Państwa.

<sup>37</sup> Strona internetowa KUKI, [www.kuki.com.pl/o-kuki/](http://www.kuki.com.pl/o-kuki/).

<sup>38</sup> Strona internetowa PAIH, [www.paih.gov.pl/o\\_agencji/czym\\_sie\\_zajmujemy](http://www.paih.gov.pl/o_agencji/czym_sie_zajmujemy).

promocji gospodarczej i przyciągania inwestycji zagranicznych do kraju zlecał jej Minister Gospodarki<sup>39</sup>.

Od 2000 r. funkcjonowała PARP, której jednym z celów jest internacjonalizacja polskich przedsiębiorstw. Agencja realizowała go ze środków własnych i z funduszy unijnych, np. działanie 6.1 POIG „Paszport do eksportu”<sup>40</sup>. Od 2010 r. w PARP obowiązywał *Plan Strategiczny na lata 2010–2013* (realizowany do 2015 r.), zgodnie z którym w zakresie eksportu prowadzono doradztwo i szkolenia, wyszukiwano partnerów zagranicznych dla polskich przedsiębiorców, organizowano misje handlowe, wystawy czy targi<sup>41</sup>.

W *Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015* zaplanowano działanie „Eksport i współpraca z zagranicą”, dzięki któremu miał powstać spójny system promocji gospodarczej Polski<sup>42</sup>. Na tę potrzebę zwracano uwagę wielokrotnie<sup>43</sup>. Do 2016 r. nie podjęto skutecznych kroków w celu rozwiązania problemu. W opinii NIK zadania PAIiZ i PARP powielały się, przy czym każda z agencji realizowała swoje strategie. Między nimi a BGK i KUKĘ czy MG i MR nie było ścisłej współpracy.

Dostrzegając potrzebę zwiększenia efektywności wsparcia ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw, w 2009 r., na wniosek MSZ, MG podjęło decyzję o ustanowieniu grupy roboczej z udziałem przedstawicieli MSZ, PAIiZ i organizacji samorządu gospodarczego dla oceny istniejącego modelu i przygotowania założeń nowego, jednak jej prace po pierwszym posiedzeniu zawieszono<sup>44</sup>. W 2004 r. powołano Zespół do spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych, lecz z wielu przyczyn nie spełnił on swojej funkcji<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> NIK, *op. cit.*, s. 20.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 51.

<sup>41</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>43</sup> Interpelacja Adama Szejnfelda nr 14588 z 18 lutego 2013 r. skierowana do Ministra Gospodarki oraz do Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie konieczności stworzenia systemu promocji polskiej gospodarki i wspierania za granicą polskich przedsiębiorców.

<sup>44</sup> NIK, *op. cit.*, s. 30.

<sup>45</sup> Podobnie jak powołana w 2011 r. Rada Rozwoju Eksportu (wydająca rekomendacje dotyczące promocji gospodarczej za granicą), Zespół do spraw Promocji Gospodarki - ustanowiony w 2010 r., którego ostatnie posiedzenie odbyło się rok później, czy Międzyresortowy Komitet Sterujący do spraw Projektów Unijnych (którego obrady - cztery udokumentowane - dotyczyły głównie udziału Polski w Światowej Wystawie EXPO 2015 w Mediolanie), *ibidem*, s. 19–20.

## Zakres zmian w modelu promocji gospodarczej Polski

Odpowiedzią na słabość dotychczasowego modelu jest SOR i realizujące ją reformy. Zgodnie z Ustawą z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw, minister właściwy do spraw gospodarki ma sprawować nadzór nad KUKI (na zasadach określonych w ustawie) oraz nadawać statut BGK i współdecydować o składzie jego organów<sup>46</sup>. Ponadto minister ten ma wykonywać uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa w stosunku do Polskiego Funduszu Rozwoju, PAIH czy też ARP. Oznacza to konsolidację uprawnień nadzorczych Ministra Rozwoju w stosunku do instytucji realizujących zadania z zakresu promocji polskiej gospodarki, a co za tym idzie, powstanie podwalin dla Grupy PFR, integrującej sam PFR, BGK, KUKI, PAIH, PARP i ARP.

Struktura i zadania BGK, KUKI i ARP nie uległy zmianie. PFR powstał na bazie spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe (PIR), które - co trzeba podkreślić - nie były instytucją stworzoną do wspierania ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców, lecz raczej inwestycji kluczowych z punktu widzenia polskiej gospodarki<sup>47</sup>. Przy współpracy z BGK realizowały program „Inwestycje Polskie”, dla którego budżet miał wynieść 40 mld zł<sup>48</sup>. Po reformie PFR ma nie tylko przejąć zadania czy kapitał PIR,

<sup>46</sup> Przewodniczącego Rady Nadzorczej powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. W skład RN wchodzi również przedstawiciel tegoż ministra. Prezes Rady Ministrów powołuje i odwołuje prezesa zarządu także na jego wniosek. Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2016, poz. 888.

<sup>47</sup> W SOR zaplanowano, że z pomocy państwa oprócz MŚP będą mogły skorzystać również duże przedsiębiorstwa. Art. 107 ust. 1 TFUE stanowi: „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”. Dlatego zarówno PIR, jak i obecnie PFR czy inne instytucje muszą kierować się zasadą dozwolonej pomocy publicznej; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE nr C 115 z 9 maja 2008 r., s. 47n.

<sup>48</sup> Z czego wykorzystano 30 mld zł, w tym PIR 1,2 mld zł. W ocenie NIK barierami do pełnego wykorzystania środków były czynniki niezależne od PIR, mianowicie nieprzygotowanie inwestorów do wypełniania wniosków oraz wysokie koszty finansowania związane z zastosowaną wyceną ryzyka (aby nie zakwalifikowano wsparcia jako niedozwolonej pomocy publicznej). W 2015 r. zmieniono zasady funkcjonowania PIR i BGK - powołano fundusze inwestycyjne, czym zapewniono warunki do bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych na finansowanie inwestycji oraz łączenie finansowania publicznego z prywatnym. PFR powstał zatem na bazie funkcjonującego i zreformowanego organizmu. NIK: *program „Inwestycje Polskie” przygotowany nierzetelnie*, wnp.pl, [http://finanse.wnp.pl/nik-program-inwestycje-polskie-przygotowany-nierzetelnie,272676\\_1\\_0\\_2.html](http://finanse.wnp.pl/nik-program-inwestycje-polskie-przygotowany-nierzetelnie,272676_1_0_2.html).



ale i rolę koordynacyjną dla BGK, KUKE, PAIH, PARP i ARP, w tym w zakresie promocji polskiej gospodarki za granicą<sup>49</sup>.

Reforma zakłada ponadto, że PAIH (do 2 lutego 2017 r. – PAIiZ) oprócz dotychczasowych zadań związanych z obsługą inwestorów zagranicznych w Polsce ma realizować też działania dotyczące wsparcia ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw (dotąd odpowiedzialność MR i PARP)<sup>50</sup> oraz przejąć bezpośrednio działania promocyjne wykonywane przez WPHI (w modelu tzw. *one-stop shop*). Agencja ma wykonywać zadania powierzone jej przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz podmioty spoza sektora finansów publicznych związane z promowaniem polskiej gospodarki (jeśli zapewnią na to środki). PAIH podlegać będą zagraniczne biura handlowe, które zastąpią WPHI. Forma prawna ZBH ma być dopasowana do panujących na danym rynku warunków. Agencja z biurami ma odpowiadać za kontakty *business-to-business*. Docelowo ma powstać 69 ZBH w krajach o największym potencjale rozwojowym (placówki otwarto w Nairobi, San Francisco, Singapurze, Teheranie, Ho Chi Minh City, Szanghaju i Meksyku, na pierwsze półrocze 2017 r. zaplanowano otwarcie przedstawicielstw w Budapeszcie, Frankfurt, Londynie, Mediolanie i Toronto)<sup>51</sup>. Likwidacja WPHI i zastąpienie ich biurami ma nastąpić w ciągu 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH.

Grupa PFR zapewnia szeroki wachlarz wsparcia, w szczególności finansowego, skoncentrowanego na działalności operacyjnej i inwestycyjnej firm, które będą zwiększać ich zdolność do tworzenia globalnie konkurencyjnych rozwiązań i modeli biznesowych. Z ponad 200 projektów SOR 40 jest współrealizowanych przez Grupę PFR<sup>52</sup>. Podsumowano, że Grupa PFR dysponowała na starcie ponad 14 mld zł<sup>53</sup>. Po pierwszym roku działania PFR wygenerował inwestycje na poziomie 8 mld zł<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> PIR zarządzały swoimi czterema funduszami stymulującymi rozwój, a BGK jako bank obejmował emitowane certyfikaty. Relacja między PFR a BGK jest bardziej horyzontalna, a nie wertykalna – rozmowa z byłym pracownikiem BGK.

<sup>50</sup> W praktyce realizuje jeszcze zadania związane z internacjonalizacją polskich przedsiębiorców. Strona internetowa PARP, <http://www.parp.gov.pl/internacjonalizacja>.

<sup>51</sup> Strona internetowa PAIH, [www.paih.gov.pl/pl](http://www.paih.gov.pl/pl).

<sup>52</sup> A. Sofuß, Paweł Borys, gość EEC 2017: ile w ciągu roku zrobił Polski Fundusz Rozwoju, 08.05.2017, [http://praca.wnp.pl/pawel-borys-gosc-eeec-2017-ile-w-ciagu-roku-zrobil-polski-fundusz-rozwoju,297477\\_1\\_0\\_0.html](http://praca.wnp.pl/pawel-borys-gosc-eeec-2017-ile-w-ciagu-roku-zrobil-polski-fundusz-rozwoju,297477_1_0_0.html).

<sup>53</sup> Z. Kuźmiuk, Polski Fundusz Rozwoju wykreuje z 14 mld zł aktywa warte 100 mld zł, 5.11.2016, <http://wpolityce.pl/gospodarka/314297-polski-fundusz-rozwoju-wykreuje-z-14-mld-zl-aktywa-warte-100-mld-zl>.

<sup>54</sup> Wywiad Grzegorza Nawackiego z Pawłem Borysem z 11.05.2017, [www.pb.pl/polski-fundusz-rozwoju-daje-rade-861303](http://www.pb.pl/polski-fundusz-rozwoju-daje-rade-861303).

# 1. Ryzyka zmian instytucjonalnych modelu promocji gospodarczej Polski za granicą

## 1.1. Ryzyko ograniczonej zdolności koordynacyjnej PFR

PFR ma pełnić funkcję koordynatora instytucji zrzeszonych w Grupie PFR (BGK, KUKK, PAIH, PAPP i ARP). W strukturze Grupy Fundusz zajmuje nadrzędną pozycję, a jego akcjonariuszami są Skarb Państwa i BGK. Należy jednak zauważyć, że PFR nie ma możliwości kontrolowania wydatkowania środków finansowych przez poszczególne instytucje skupione w Grupie PFR<sup>55</sup>. Z Zarządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 kwietnia 2017 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego MR wynika, że nadzór merytoryczny nad PFR, ale i nad wszystkimi podmiotami Grupy PFR bezpośrednio (w najszerszym możliwym zakresie pozyskiwania i obsługi projektów inwestycyjnych w kraju oraz współpracy z inwestorami) i nad realizacją zadań PAIH (wsparcia i promocji eksportu i polskich inwestycji za granicą) sprawuje Minister Rozwoju i Finansów. On sam, a nie PFR, odpowiada bezpośrednio za koordynację działań BGK, KUKK i PFR<sup>56</sup>.

Ryzykiem na poziomie strategicznym jest więc sytuacja, w której PFR (jako instytucja, dla której przewidziano wiodącą rolę w koordynowaniu członków Grupy PFR) nie będzie miała takiego znaczenia systemowego, jak zaplanowano, ponieważ nie będzie decydować ani o alokacji środków, ani o kwestiach merytorycznych instytucji skupionych w Grupie PFR. Model współpracy PIR (poprzedniczki PFR) z BGK miał charakter horyzontalny, a nie wertykalny. Nawet po zmianie statutu PIR, która nadaje PFR nowy cel strategiczny w postaci wspierania rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski<sup>57</sup>, to BGK jeszcze przed reformą realizował wszystkie zadania stawiane przed PFR i ze względu na swoje umocowanie prawne i narzędzia ma w porównaniu z PFR większe znaczenie<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Dysponowanie środkami publicznymi może kontrolować NIK.

<sup>56</sup> „Banku Gospodarstwa Krajowego, Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. oraz innych instytucji w obszarze użycia dostępnych funduszy i środków wsparcia w zakresie kluczowych projektów rozwojowych, wykonywanie zadań i uprawnień Ministra Rozwoju i Finansów, z wyłączeniem wykonywania praw z akcji Skarbu Państwa, w stosunku do Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. wynikających z ustawy z 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych” - Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 13 kwietnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju, Dz.Urz. Min. Roz. i Fin. z 14 kwietnia 2017 r., poz. 79.

<sup>57</sup> *Powstał Polski Fundusz Rozwoju*, PAP, 14.04.2016, [http://finanse.wnp.pl/powstal-polski-fundusz-rozwoju,271525\\_1\\_0\\_0.html](http://finanse.wnp.pl/powstal-polski-fundusz-rozwoju,271525_1_0_0.html).

<sup>58</sup> Dotychczasowy podział instytucjonalny jest uzasadniony ze względów formalno-praw-

Dodatkowo SOR zakłada, że przedsiębiorca zgłasza swoje zapotrzebowanie do PFR, a spółka następnie kieruje go do odpowiedniego podmiotu w Grupie PFR. W praktyce potencjalni beneficjenci będą mogli zgłaszać się też bezpośrednio do poszczególnych instytucji. W związku z tym istnieje również ryzyko na poziomie operacyjnym – nieefektywnego przepływu informacji w Grupie PFR, w tym szumu informacyjnego, a w rezultacie ograniczonej zdolności koordynacyjnej PFR.

## 1.2. Ryzyko nietrwałego wsparcia

W art. 10 projektu ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH zawarto regulacje dotyczące likwidacji WPHI<sup>59</sup> i zastąpienia ich przez zagraniczne biura handlowe Agencji w okresie 36 miesięcy od daty wejścia ustawy w życie. Mimo powołania przez Ministra Rozwoju Zespołu do spraw Likwidacji WPHI oraz planów stworzenia harmonogramów likwidacji na 2017 r. na poziomie operacyjnym istnieje ryzyko, że proces likwidacyjny nie będzie płynny, ale labilny. Utworzenie ZBH wiąże się z całą gamą działań przygotowawczych, takich jak np. ich rejestracja, wynajem pomieszczeń, przekazanie majątku ruchomego WPHI.

W uzasadnieniu do ustawy zapisano, że ZBH są tworzone w pierwszej kolejności w krajach, w których WPHI nie funkcjonują. Niemniej praktyka pokazała, że proces likwidacji WPHI nie jest odpowiednio skoordynowany. W niektórych krajach zlikwidowano WPHI przed faktycznym rozpoczęciem działalności ZBH, co oznacza przerwanie ciągłości w świadczeniu usług na rzecz przedsiębiorców.

Problem zaistniał na przykład w Kazachstanie, gdzie WPHI zlikwidowano przed Wystawą Światową EXPO w 2017 r., a przede wszystkim w Niemczech. Zamknięcie WPHI w Berlinie (postawionego w stan likwidacji 5 stycznia 2017 r.) miało nastąpić do 31 marca 2017 r., czyli na trzy tygodnie przed planowanym od ponad roku udziałem Polski w największych na świecie targach przemysłowych Hannover Messe (dla których Polska uzyskała prestiżowy status kraju partnerskiego). W otwarciu targów, w których uczestniczyło ponad 160 polskich firm, wspólnie z kanclerz Angelą Merkel uczestniczyli premier Beata Szydło, a także wicepremier

---

nych. Z uwagi na wymóg zachowania konkurencyjności i wskazanie BGK jako instytucji odgrywającej rolę państwowego banku rozwoju przypisanie PFR podobnej funkcji z punktu widzenia Komisji Europejskiej mogłoby okazać się niemożliwe. Działalność KUKI również powinna być wydzielona. *Kacprzyk: BGK będzie miał wiodącą rolę w powstaniu Polskiego Funduszu Rozwoju*, PAP, 24.02.2016, [http://finanse.wnp.pl/kacprzyk-bgk-bedzie-mial-wiodaca-role-w-powstaniu-polskiego-funduszu-rozwoju,268076\\_1\\_0\\_1.html](http://finanse.wnp.pl/kacprzyk-bgk-bedzie-mial-wiodaca-role-w-powstaniu-polskiego-funduszu-rozwoju,268076_1_0_1.html).

<sup>59</sup> W tym stanowisk pracowników delegowanych przez MG/MR.

Mateusz Morawiecki, wicepremier Jarosław Gowin oraz przedstawiciele rządu na szczepku sekretarzy stanu. Koordynację polskiego udziału w targach przejął Wydział Ekonomiczny (WE) ambasady, dla którego było to zadanie dodatkowe i nieplanowane, co wynikało z likwidacji WPHI i faktu, że nowe ZBH jeszcze nie powstało<sup>60</sup>. Od momentu postawienia WPHI w Berlinie w stan likwidacji praktycznie nie przyjmował on nowych zapytań od polskich przedsiębiorców. Osoby, które kontaktowały się z placówką, wskazywały na brak informacji o zamknięciu WPHI czy instrukcji w sprawie dalszej współpracy. WE zdecydował się na kierowanie większości zainteresowanych do WPHI w strukturze Konsulatu Generalnego RP w Kolonii (ograniczonego w swojej działalności do jednego okręgu konsularnego i bez uprawnień na innym obszarze RFN)<sup>61</sup>. Wsparcie mogło wówczas okazać się niewystarczające.

### **1.3. Ryzyka wynikające z wyłączenia ZBH ze struktur dyplomatycznych**

Głównym ryzykiem strategicznym wynikającym z wyłączenia ZBH z placówek dyplomatycznych jest ograniczona możliwość działania ich pracowników. W wielu państwach paszport dyplomatyczny stanowi umocowanie dla kontaktów nie tylko z władzami, ale i z przedsiębiorcami, zwłaszcza w krajach o silnym uzależnieniu gospodarki od polityki. Brak dostępu do informacji niejawnych oraz brak statusu dyplomatycznego sprawi, że w wielu dziedzinach swojej pracy pracownicy ZBH będą musieli polegać na akredytowanych pracownikach ambasad czy konsulatów.

WPHI funkcjonowały dotychczas w strukturach placówek dyplomatycznych i cieszyły się statusem dyplomatycznym. Drugim aspektem ryzyka strategicznego spowodowanego wyłączeniem ZBH ze struktur dyplomatycznych jest zwiększenie ich narażenia na działania ze strony obcych służb specjalnych (inwigilacja, wymuszenia, szantaże, prowokacje) - szczególnie w państwach niedemokratycznych.

### **1.4. Ryzyko nieefektywnej współpracy ZBH z placówkami dyplomatycznymi**

Zgodnie z założeniami zmian kompetencje ZBH i pionów ekonomicznych placówek zagranicznych nie będą się powielać. Piony ekonomiczne będą podejmowały działania na rzecz wspierania interesów polityczno-gospodarczych w kontaktach dwustronnych i wielostronnych z zagranicznymi partnerami.

---

<sup>60</sup> Rozmowa z pracownikiem MSZ, 26.07.2017 r.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH, pionory ekonomiczne służą rozwijaniu współpracy gospodarczej (przez rozbudowę bazy traktatowej, tworzenia sprzyjającego otoczenia prawnego, ochronę praw i interesów polskich przedsiębiorców czy promowanie Polski jako wiarygodnego partnera gospodarczego). ZBH przejmą kompetencje WPHI i zgodnie z poszerzeniem zakresu kompetencji PAIH będą kompleksowo odpowiadać za promocję i wsparcie eksportu oraz BIZ<sup>62</sup>. W praktyce będą świadczyć usługi dla konkretnych przedsiębiorców.

Ramy i zasady współdziałania określone w porozumieniach z 2006 r. nie gwarantowały w pełni skutecznej współpracy i komunikacji. Ustawa o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH nie rozwiązuje istniejących dotychczas problemów. Na poziomie operacyjnym istnieje w związku z tym faktem ryzyko nieefektywnej współpracy ZBH z placówkami<sup>63</sup>.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że tak jak dotychczas może dochodzić do sytuacji, w których nie będzie oczywiste, co znajduje się w czyjej kompetencji. Przykładowo nie istnieją sprecyzowane wytyczne odnośnie do tego, który z podmiotów (pion ekonomiczny czy ZBH) byłby odpowiedzialny za wsparcie przedsiębiorcy o znaczeniu strategicznym dla interesów gospodarczych kraju, np. dużych spółek z udziałem Skarbu

<sup>62</sup> Z uzasadnienia do ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH wynika, że dotychczasowe zadania WPHI poszerzono o działania na rzecz określonych branż oraz usługi komercyjne za odpłatnością, tj. analizy rynku, matchmarketing na zamówienie konkretnego przedsiębiorcy. Ustawa o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna.

<sup>63</sup> W wystąpieniu pokontrolnym NIK stwierdzono: „Konsekwencją porozumienia było wprowadzenie do statutów i regulaminów organizacyjnych wydziałów - jednozdaniowych na ogół - postanowień o realizacji wyznaczonych zadań we współpracy z właściwymi jednostkami organizacyjnymi placówek dyplomatycznych, przede wszystkim z ich wydziałami ekonomicznymi. W szerszym nieco zakresie formalną pozycję wydziałów w strukturze ambasad określają postanowienia regulaminów wewnętrznych ambasad. Wszystkie te dokumenty mają jednak charakter deklaracyjny. Wyznaczając ramy współpracy instytucjonalnej, nie kształtują jednak szczegółowych jej form lub zasad. Nie nakładają obowiązku koordynacji podejmowanych przedsięwzięć, uzgadniania planów działań ani wzajemnego informowania się o tych działaniach. W konsekwencji wiedza przedstawicielstw, o których mowa, dotycząca prac wykonywanych przez partnera może nie zawsze być pełna. W ocenie NIK, bardzo precyzyjnie faktyczne zasady współdziałania pomiędzy wydziałem a placówką dyplomatyczną zdefiniował kierownik WPHI w New Delhi, stwierdzając, że na poziomie lokalnym współpraca w zakresie działalności promocyjnej między placówkami realizowana jest na zasadzie od przypadku do przypadku. Jakość tej współpracy zależy przede wszystkim od wzajemnego nastawienia pracowników oraz ich świadomości, jakie są wspólne cele i zadania placówki”. „Wystąpienie pokontrolne. Tekst ujednolicony” (pismo znak KGP-41-14-06-00/2011 z 5 marca 2012 r.) skierowane do Waldemara Pawłaka, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra gospodarki, przez wiceprezesa NIK Mariana Cichosza.

Państwa (z jednej strony mogą ubiegać się o pomoc jak inne przedsiębiorstwa, z drugiej – ich powodzenie za granicą jest związane z realizacją interesów państwa i może wymagać ciągłego zaangażowania dyplomatycznego). Brakuje też instrukcji, która regulowałaby zasady działania na rzecz przedsiębiorcy w obliczu np. niesprawiedliwego traktowania. W takich sytuacjach, ze względu na potrzebę kontaktowania się z lokalną administracją różnych szczebli, aktywność podejmowali dyplomaci. W ustawie o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH (ani dokumentach uzupełniających) nie określono, czy pracownicy ZBH poinformowani o problemie powinni działać w takiej sprawie lub przekazać ją pracownikom placówki czy też bezpośrednio MSZ. Bez szczegółowego i precyzyjnego ułożenia zasad współpracy ZBH i placówek, których działania zmierzają do tego samego celu, pomoc dla przedsiębiorców nie będzie efektywna.

Należy również wziąć pod uwagę sytuację, w której w danym państwie nie funkcjonuje ZBH (wówczas wsparciem eksportu i BIZ ma zajmować się bezpośrednio PAIH). Może okazać się, że bez wsparcia funkcjonującej na danym rynku placówki instrumentarium pomocy dla przedsiębiorcy jest ograniczone. Jednym z przykładów jest fakt, że ranga wydarzenia organizowanego na rzecz polskich przedsiębiorców za granicą wzrasta dzięki obecności dyplomaty.

### 1.1.5. Ryzyko utraty zasobów ludzkich

Ze wstępnych danych przedstawionych przez PAIH wynika, że do wszystkich ZBH Agencja będzie potrzebowała 140 pracowników. Zainteresowanie ofertą pracy jest duże – w pierwszej turze rekrutacji wzięło udział prawie 700 osób, z których planowano wybrać 20<sup>64</sup>. Dotychczasowi pracownicy WPHI raczej nie będą brani pod uwagę w procesie rekrutacji, co wynika z założenia Agencji, że bazą dla ZBH mają być pracownicy lokalni i osoby z doświadczeniem biznesowym na danym rynku<sup>65</sup>. Ryzyko utraty zasobów ludzkich dotyczy poziomu strategicznego. Wynika z prawdopodobieństwa utraty kontaktów i wiedzy pracowników WPHI, kluczowych w dyplomacji. Sytuację na niektórych rynkach komplikuje likwidacja WPHI, której nie poprzedza uruchamianie ZBH (nie jest więc wówczas możliwe płynne przekazanie zadań). Warto zaznaczyć, że MSZ zaproponowało, aby w lokalizacjach, w których nie powstaną ZBH, pracownicy WPHI zostali

---

<sup>64</sup> *Blisko 700 osób ubiega się o pracę w zagranicznych biurach PAIH*, PAP, 26.03.2017, [www.pap.pl/aktualnosci/news,875886,blisko-700-osob-ubiega-sie-o-prace-w-zagranicznych-biurach-paih.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,875886,blisko-700-osob-ubiega-sie-o-prace-w-zagranicznych-biurach-paih.html).

<sup>65</sup> Wnioski wyciągnięte podczas rozmowy z pracownikiem PAIH.

zatrudnieni w służbie zagranicznej w danych placówkach w celu zapewnienia ciągłości działań i zatrzymania zasobów ludzkich<sup>66</sup>. Rozwiązanie to nie zostało przyjęte.

Ryzyko utraty zasobów ludzkich dotyczy również sytuacji, w której MR, delegujące dotychczas pracowników WPHI, będzie miało ograniczone możliwości ich zatrudnienia w swoich strukturach. Utrata zasobów ludzkich może mieć charakter pierwotny – gdyby pracownicy likwidowanych WPHI pozostali w administracji publicznej i zajmowali stanowiska niezwiązane z promocją polskiej gospodarki za granicą, lub wtórny – jeśli by byli pracownicy WPHI zakończyli swoją pracę w polskiej administracji publicznej w ogóle.

### **1.6. Ryzyko niedofinansowania niektórych rozwiązań nowego modelu**

To ryzyko strategiczne dotyczy przede wszystkim PAIH, której struktura znacznie się rozbudowuje. Na mocy ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH docelowo ma powstać 69 zagranicznych biur handlowych PAIH, które nie będą zlokalizowane przy polskich placówkach dyplomatycznych, lecz w centrach biznesowych w specjalnie wynajmowanych pomieszczeniach. Istnieje poważne ryzyko niedofinansowania nowego modelu: powstanie więcej ZBH (69) niż dotychczas funkcjonujących WPHI (49). Samo umiejscowienie ZBH w miejscach komercyjnych może pociągnąć za sobą znaczne wydatki.

Przywoływana ustawa nie przewiduje stałego zwiększenia środków finansowych na rzecz PAIH i jej biur. Zmiany strukturalne mają podwyższyć poziom kosztów ponoszonych z budżetu jednorazowo – tylko w 2017 r. (o 35 mln zł dotacji podmiotowej). W kolejnych latach nie będą odbiegać od poziomu z 2016 r. (równego 102,5 mln zł)<sup>67</sup>. W uzasadnieniu do przywołanej ustawy podliczono, że koszty działalności Agencji i nowo powstałych ZBH w 2017 r. wyniosą 45,5 mln zł. Zostaną one pokryte z dotacji w wysokości 35 mln zł i dotychczasowego finansowania z MR na szeroko pojętą obsługę w kwocie 10,5 mln zł. Ponadto nakłady na działania PAIH i ZBH (przejęte od PAIILZ w wysokości 91,5 mln zł i PARP w kwocie 1,5 mln zł)

<sup>66</sup> Opinia z MSZ dotycząca ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH z 22.02.2017. W odpowiedzi z MR z 23.02.2017 r. nie udzielono zgody na takie rozwiązanie; <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12296102/12420055/12420057/-dokument287343.pdf>.

<sup>67</sup> ZBH mają funkcjonować w sposób bardziej ekonomiczny niż WPHI ze względu na lepsze wykorzystanie środków (mniejsze biura, większa liczba pracowników miejscowych czy wydajniejsza polityka transportowa). ZBH mają wykonywać także odpłatne usługi dla przedsiębiorców, z czego zysk może być przeznaczany na działalność bieżącą lub statutową.

mogą okazać się niewystarczające dla osiągnięcia poziomów wskaźników określonych w SOR<sup>68</sup>. Niedofinansowanie może również wywołać presję osiągnięcia zysków przez ZBH, które oprócz zapowiadanego darmowego pakietu usług będą mogły odpłatnie wykonywać część zadań na zlecenie przedsiębiorców.

### 1.7. Ryzyko „silosowości” i fragmentaryzacji zarządzania

Ryzyko „silosowości” zarządzania – z poziomu strategicznego – oznacza zakłócenia współpracy Ministra Rozwoju i Finansów oraz instytucji zrzeszonych w Grupie PFR z innymi podmiotami z uwagi na ograniczenia przepływu informacji oraz powstawanie „wąskich gardeł” w wykonywaniu przyjętych postanowień.

Kluczowym obszarem, w którym ryzyko silosowości powstaje, jest współpraca z MSZ. Porozumienie z 7 lutego 2006 r. nie znajduje zastosowania w nowym modelu, a efekt zmian wymaga sporządzenia nowego międzyinstytucjonalnego porozumienia. Współpraca ZBH z placówkami nie będzie możliwa w sytuacji, gdy MR i MSZ będą zarządzać podległymi jednostkami w sposób nieskoordynowany. Kierownictwo MSZ zgłaszało jednak, że nie zna harmonogramu likwidacji WPHI<sup>69</sup>. Zwraçało też uwagę na problematyczne w niektórych lokalizacjach przekazywanie mienia z WPHI do ZBH<sup>70</sup>. Szersze i bardziej szczegółowe konsultacje międzyresortowe są niezbędne. Odgradzanie MR od MSZ to urzeczywistnienie się ryzyka fragmentaryzacji zarządzania.

Obszarem, w którym pojawia się ryzyko silosowości i fragmentaryzacji, jest działanie Agencji Rynku Rolnego SA (ARR) pozostającej poza Grupą PFR. Jest ona jednostką wykonawczą Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, do której zadań należy promocja polskich produktów rolnych. Ramy współpracy MR i MSZ z MRiRW w zakresie promocji gospodarczej są konieczne, jako że w SOR za element ekspansji zagranicznej uznano też promocję i wsparcie eksportu dla polskich produktów rolnych<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Na to ryzyko zwraca również uwagę kierownictwo MSZ: opinia z MSZ dotycząca ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH z 22.02.2017 r.

<sup>69</sup> Opinia MSZ dotycząca ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH z dnia 22 lutego 2017 r.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> Dotychczas współpraca na linii MSZ – MG i MRiRW dotyczyła sytuacji trudnych, np. embarga rosyjskiego, jednak w nowej architekturze jej szczegóły nie są znane. *NIK o promocji gospodarczej Polski 2016, op. cit., s. 45.*



## 1.8. Ryzyko rozmycia odpowiedzialności

Na poziomie operacyjnym może zaistnieć ryzyko, że odpowiedzialność wszystkich zaangażowanych w systemie podmiotów się rozmyje. Z przeprowadzonego rozeznania wynika, że poszczególne instytucje skupione w Grupie PFR wykonywały dotychczas plany rządu i przed nim odpowiadały. Po nadaniu PFR roli koordynatora dla Grupy PFR, gdy podobną rolę odgrywa równolegle Minister Rozwoju i Finansów, może to grozić rozmyciem odpowiedzialności.

## 2. Ryzyka zmian modelu promocji gospodarczej Polski za granicą dotyczące współpracy z sektorem prywatnym

### 2.1. Ryzyko niedopasowania instrumentów wsparcia do potrzeb przedsiębiorców

#### 2.1.1. Ryzyko nieelastycznych wyborów gospodarczych

SOR kładzie nacisk na wspieranie 12 priorytetowych branż eksportowych<sup>72</sup>, 10 sektorów strategicznych i 8 krajowych inteligentnych specjalizacji<sup>73</sup>. Wskazuje też, że podstawą do wyodrębnienia listy branż eksportowych były doświadczenia z wcześniej realizowanych działań w tym zakresie, poparte badaniem ewaluacyjnym (poddziałania 6.5.1 PO IG). Pod tym względem wybór branż został dokonany po uwzględnieniu analiz makroekonomicznych ze strony rządu, jednak brak upublicznienia tych analiz i skonsultowania wyboru obszarów interwencji z przedsiębiorcami daje wrażenie arbitralności działania twórców reformy. Warto zauważyć, że w trakcie konsultacji społecznych przedsiębiorcy wskazywali, że „nie jest jasne, jaki był klucz wyboru wskazanych branż, sektorów i specjalizacji, czy i jakie zachodzą między nimi relacje, a także jak te relacje przełożą się na kierunki interwencji publicznej”<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> Według zapisów SOR wizerunek polskiej gospodarki jest postrzegany poprzez potencjał eksportowy najsilniejszych branż, do których należą: (1) sprzęt medyczny, (2) maszyny i urządzenia, (3) kosmetyki, (4) IT/ICT, (5) biotechnologia i farmaceutyka, (6) moda polska, (7) budowa i wykańczanie budowli, (8) jachty i łodzie, (9) meble, (10) polskie specjalności żywnościowe, (11) sektor usług prozdrowotnych, (12) części samochodowe i lotnicze.

<sup>73</sup> Działania zwiększające umiędzynarodowienie wybranych branż/sektorów MŚP wpisują się w obszary krajowych inteligentnych specjalizacji – w ten sposób w pracach nad strategią zostało zminimalizowane ryzyko nieskoordynowania obszarów wsparcia.

<sup>74</sup> *Raport z konsultacji społecznych, op. cit., s. 20.*

Wybór branż - w opinii twórców strategii - umożliwi realizację rządowej idei koncentracji wsparcia<sup>75</sup>. Rodzi się jednak pytanie, czy stworzenie zamkniętej listy branż priorytetowych nie sprawi, że przedsiębiorcy z innych branż nie będą mogli liczyć na wsparcie. Ponadto nie jest pewne, czy SOR ze swoimi priorytetowymi branżami eksportowymi jest narzędziem dostatecznie elastycznym, by reagować na zmiany na rynku. Istnieje więc ryzyko o charakterze strategicznym, że proces doboru poszczególnych obszarów interwencji (branż i sektorów gospodarki), który nie był prowadzony z uwzględnieniem szerokich konsultacji z sektorem prywatnym, utrudni realizację założonych celów. Wybór sztywnych kierunków interwencji przez państwo może skutkować niedopasowaniem wizji twórców programu do realnych możliwości gospodarki.

### **2.1.2. Ryzyko nieadekwatnych kierunków lokalizacji ZBH**

Na poziomie strategicznym istnieje ryzyko, że rządowy wybór geograficznych kierunków wsparcia nie będzie spójny z faktycznymi potrzebami przedsiębiorców, a wybór poszczególnych branż i sektorów nie wpisze się w dynamikę zapotrzebowania priorytetowych rynków zagranicznych.

W SOR znajduje się informacja, że przy określeniu listy geograficznych kierunków ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw wzięto pod uwagę m.in. wyniki analiz dotyczących identyfikacji perspektywicznych rynków pozaunijnych, ocenę interesów gospodarczych Polski w poszczególnych krajach, a także zestawienie rynków, na których realizowane będą działania promocyjne w ramach branżowych programów promocji. Niemniej nie są znane szczegółowe i weryfikowalne kryteria wyboru kierunków wsparcia oraz stopień zaangażowania przedsiębiorców w ten wybór. Na poziomie strategicznym widoczne jest więc ryzyko, że wybór zamkniętej listy perspektywicznych (geograficznych) kierunków ekspansji polskich przedsiębiorstw może przyczynić się do nierównomiernego wsparcia i marginalizacji innych potencjalnych rynków zagranicznych, którymi zainteresowani są przedsiębiorcy.

---

<sup>75</sup> Jak wskazano w SOR: przy tworzeniu rankingu branż, poza wskaźnikami makroekonomicznymi, wzięto także pod uwagę istotny czynnik z punktu widzenia realizacji projektu o charakterze promocyjnym, a mianowicie ich potencjał wizerunkowy. Analiza ta polegała na weryfikacji, czy wytworzony produkt jest produktem finalnym sprzedawanym pod marką polską, czy jedynie półproduktem, który jako element innego wyrobu będzie sprzedawany pod marką innego kraju.

### 2.1.3. Ryzyko rozproszenia działań

SOR ustala bardzo szeroki zakres wyborów strategicznych polityki państwa, które stanowią punkt odniesienia dla konstruowania rządowych polityk, programów i projektów, z czym wiąże się ryzyko rozproszenia działań reformy i jej niepełnej operacjonalizacji.

Po pierwsze, strategia obejmuje bardzo szeroki krąg adresatów. Głównym beneficjentem są małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), które realizują - lub chcą realizować - ekspansję na rynkach zagranicznych. W opinii twórców zmian wybór MŚP podyktowany został ich dużym potencjałem rozwojowym oraz nieznaną jak dotąd obecnością na rynkach zagranicznych. Dodatkowym argumentem za wsparciem MŚP jest fakt, że chociaż ekspansja zagraniczna jest domeną głównie dużych firm, to są one często częścią globalnych firm kapitałowych, które odgórnie określają cele eksportowe.

Priorytetowe wsparcie dla MŚP nie oznacza braku pomocy dla większych polskich firm. Jak wskazano w SOR, przedsiębiorstwa o dużej skali działalności na rynku krajowym mogą szybciej zyskiwać i wykorzystywać przewagi również na gruncie międzynarodowym i tym samym stanowić wsparcie dla MŚP w umiędzynarodowieniu ich działalności<sup>76</sup>. MR wskazuje na konieczność wsparcia dla gospodarczych czempionów, m.in. PKN Orlen SA i KGHM SA, które ma polegać na budowaniu ich pozytywnej marki poprzez skuteczne wsparcie promocyjne ze strony polskiej administracji.

Dodatkowo instrumenty wsparcia w obszarze „Ekspansja zagraniczna” koncentrują się przede wszystkim na tzw. sektorach wschodzących, w których mogą pojawić się największe przyrosty produktywności. Rząd chce wspierać też tzw. sektory dojrzałe, które mają już silną pozycję, a działania rządu mają służyć wzmocnieniu tej pozycji na rynkach zagranicznych.

Zarysowując strategię tak szeroką pod względem podmiotowym (obejmującą MŚP i tzw. czempiony gospodarcze, sektory wschodzące oraz sektory dojrzałe), pozostawiono jednocześnie wiele niedopowiedzeń. Strategia nie precyzuje również zasad podejmowania decyzji przy ustalaniu konkretnych programów wsparcia.

---

<sup>76</sup> SOR, *op. cit.*, s. 137.

### 2.1.4. Ryzyko niskiej legitymizacji dla zmian

Na poziomie operacyjnym istnieje ryzyko, że poszczególne rozwiązania dla nowego modelu promocji gospodarczej za granicą nie będą miały poparcia ze strony ważnych organizacji sektora prywatnego, a więc adresatów. Konsultacje społeczne projektu strategii trwały od 29 lipca do 30 września 2016 r. W *Raporcie z konsultacji społecznych* wskazano, że adresatami i uczestnikami konferencji oraz spotkań byli: przedsiębiorcy i pracodawcy, organizacje społeczne (w tym społeczno-zawodowe organizacje rolników) i pozarządowe, związki zawodowe, władze regionalne, przedstawiciele środowisk naukowych i akademickich<sup>77</sup>. Należy jednak zauważyć, że 20 września 2016 r. w Łodzi odbyło się jedno spotkanie zorganizowane przez MR we współpracy z innymi ministerstwami, adresowane do przedsiębiorców/pracodawców, tj. „Ekspansja zagraniczna”.

Jak wskazano w raporcie, podczas konferencji tematycznej przedsiębiorcy zwrócili uwagę m.in. na: „nieefektywność obecnych misji gospodarczych, konieczność reformy KUKI, zbyt skomplikowane procedury/biurokrację przy korzystaniu z instrumentów wsparcia, potrzebę ścisłej współpracy z przedsiębiorcami przy określaniu instrumentów wsparcia i z organizacjami branżowymi przy typowaniu wspieranych branż”<sup>78</sup>. Zmiany w SOR będące odpowiedzią na uwagi i wnioski przedsiębiorców (dotyczące ekspansji zagranicznej) były znikome, a z raportu wynika, że nie uwzględniono większości uwag zgłaszanych przez sektor prywatny. Należy również zauważyć, że niektóre organizacje przedsiębiorców wskazane w raporcie *de facto* nie uczestniczyły w procesie formalnych konsultacji dotyczących instrumentów wsparcia ekspansji zagranicznej, co może wskazywać na uchybienia w procesie konsultacyjnym dotyczącym strategii.

Mimo opiniowania SOR m.in. przez Radę Dialogu Społecznego oraz oddzielnie przez niektórych jej reprezentatywnych członków (5 opinii - NSZZ Solidarność, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, BCC, OPZZ) nie określono dalszych możliwości konsultowania planów reformy instru-

<sup>77</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Raport z konsultacji społecznych, 2016*, [www.mr.gov.pl/media/32649/Raport\\_z\\_konsultacji\\_spoecznych.pdf](http://www.mr.gov.pl/media/32649/Raport_z_konsultacji_spoecznych.pdf), s. 5.

<sup>78</sup> Udzielając wsparcia przedsiębiorstwom (szczególnie dużym) należy mieć na względzie brzmienie art. 107 ust 1 TFUE, który stanowi: „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Państwa Członkowskie są zobowiązane notyfikować Komisji Europejskiej wszelkich planów udzielenia pomocy publicznej, Komisja podejmuje decyzje, czy planowane działanie jest dozwoloną pomocą publiczną”, Dz.Urz. UE nr C 115 z 9 maja 2008 r., s. 47n.

mentów wsparcia ekspansji zagranicznej przez przedsiębiorców ani oceny już podjętych działań.

Należy podkreślić, że strategia nie zawiera planów stworzenia obligatoryjnego samorządu gospodarczego ani nie promuje innych form zrzeszania się przedsiębiorców (tworzenia nowych stowarzyszeń, izb branżowych). Istnieje ryzyko, że bez pogłębionej współpracy z przedsiębiorcami nowy system promocji polskiej gospodarki za granicą będzie nieelastyczny i nie będzie odpowiadał na zmieniającą się dynamikę działalności biznesowej polskich przedsiębiorstw.

### **2.1.5. Ryzyko braku zaufania przedsiębiorców do rozwiązań reformy**

Autorzy strategii identyfikują problem wzajemnego braku zaufania administracji i przedsiębiorców - wskazują na strukturalne problemy we wspieraniu rozwoju opartego na zaufaniu (kapitał społeczny) czy też brak zaufania administracji do przedsiębiorców, który przejawia się m.in. w rozbudowanym systemie kontroli (40 instytucji mogących skontrolować przedsiębiorcę)<sup>79</sup>. Twórcy reformy nie zidentyfikowali jednak praktycznych narzędzi mających na celu zbudowanie zaufania przedsiębiorców dla nowej architektury.

Z przeprowadzonych rozmów z przedstawicielami przedsiębiorców wynika, że wysoki poziom ogólności i szeroki zakres tematyczny reformy instrumentów wsparcia ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw, a także długi okres oczekiwania na ostateczną wersję strategii działały - i działają - zniechęcająco na przedsiębiorców. Dodatkowo w ogólnym raporcie przygotowanym przez Pracodawców RP dotyczącym barier prawnych wskazano, że brak przejrzystości procesu legislacyjnego może znacznie utrudnić przedsiębiorcom śledzenie i przystosowywanie się do zmian. Jak w przypadku każdej reformy przy wdrażaniu zmian modelu należy wziąć pod uwagę opóźnienia z dostosowaniem przedsiębiorców do nowej struktury instytucjonalnej. Ryzykiem na poziomie operacyjnym jest więc ewentualność, że niepewność odczuwana przez przedsiębiorców w związku z działaniami rządu wpłynie niekorzystnie na ich skłonność do korzystania z instrumentów wsparcia ekspansji zagranicznej.

---

<sup>79</sup> SOR, *op. cit.*, s. 226.

Tabela 1.

**Klasyfikacja ryzyk zmian modelu promocji gospodarczej Polski za granicą  
pod względem prawdopodobieństwa ich wystąpienia  
oraz dotkliwości następstw ich urzeczywistnienia się**

| PRAWDOPODOBIENSTWO<br>WYSTĄPIENIA RYZYKA  | DOTKLIWOŚĆ NASTĘPSTW<br>URZECZYWIŚNIENIA SIĘ RYZYKA |         |      |
|---|---|---------|------|
| <b>1. Ryzyka zmian instytucjonalnych modelu promocji gospodarczej Polski za granicą</b> |   |         |      |
| <b>1. Ryzyko ograniczonej zdolności koordynacyjnej PFR</b>                              |   |         |      |
|   | MAŁA  | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |   |         |      |
| ŚREDNIE   |   |         |      |
| DUŻE  |   | X       |      |
| <b>2. Ryzyko nietrwałego wsparcia</b>   |   |         |      |
|   | MAŁA  | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |   |         |      |
| ŚREDNIE   |   |         |      |
| DUŻE  |   |         | X    |
| <b>3. Ryzyka wynikające z wyłączenia ZBH ze struktur dyplomatycznych</b>                |   |         |      |
|   | MAŁA  | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |   |         |      |
| ŚREDNIE   |   | X       |      |
| DUŻE  |   |         |      |
| <b>4. Ryzyko nieefektywnej współpracy ZBH z placówkami dyplomatycznymi</b>              |   |         |      |
|   | MAŁA  | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |   |         |      |
| ŚREDNIE   |   |         | X    |
| DUŻE  |   |         |      |
| <b>5. Ryzyko utraty zasobów ludzkich</b>  |   |         |      |
|   | MAŁA  | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |   |         |      |
| ŚREDNIE   |   |         |      |
| DUŻE  |   | X       |      |
| <b>6. Ryzyko niedofinansowania niektórych rozwiązań nowego modelu</b>                   |   |         |      |
|   | MAŁA  | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |   |         |      |
| ŚREDNIE   |   | X       |      |
| DUŻE  |   |         |      |

| <b>7. Ryzyko „silosowości” i fragmentaryzacji zarządzania</b>   |      |         |      |
|---|------|---------|------|
|   | MAŁA | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |      |         |      |
| ŚREDNIE   |      |         | X    |
| DUŻE  |      |         |      |
| <b>8. Ryzyko rozmycia odpowiedzialności</b>   |      |         |      |
|   | MAŁA | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |      |         |      |
| ŚREDNIE   |      |         | X    |
| DUŻE  |      |         |      |
| <b>2. Ryzyka zmian modelu promocji gospodarczej Polski za granicą dotyczące współpracy z sektorem prywatnym</b> |      |         |      |
| <b>1. Ryzyko nieelastycznych wyborów gospodarczych</b>  |      |         |      |
|   | MAŁA | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |      |         |      |
| ŚREDNIE   |      |         | X    |
| DUŻE  |      |         |      |
| <b>2. Ryzyko nieadekwatnych kierunków lokalizacji ZBH</b>   |      |         |      |
|   | MAŁA | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |      |         |      |
| ŚREDNIE   |      |         |      |
| DUŻE  |      |         | X    |
| <b>3. Ryzyko rozproszenia działań</b>   |      |         |      |
|   | MAŁA | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |      |         |      |
| ŚREDNIE   |      |         |      |
| DUŻE  |      |         | X    |
| <b>4. Ryzyko niskiej legitymizacji dla zmian</b>  |      |         |      |
|   | MAŁA | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |      |         |      |
| ŚREDNIE   |      |         | X    |
| DUŻE  |      |         |      |
| <b>5. Ryzyko braku zaufania przedsiębiorców do rozwiązań reformy</b>  |      |         |      |
|   | MAŁA | ŚREDNIA | DUŻA |
| MAŁE  |      |         |      |
| ŚREDNIE   |      |         |      |
| DUŻE  |      |         | X    |

## Rekomendacje

Promocja polskiej gospodarki za granicą jest jednym z narzędzi realizacji przez państwo swoich interesów gospodarczych oraz wspierania rozwoju gospodarczego. Z tego względu jej wykorzystywanie jest głęboko uzasadnione. Model powinien być efektywny i dostosowany do potrzeb zarówno przedsiębiorców, jak i celów strategicznych państwa.

Celem reformy zapoczątkowanej w 2016 r. jest integracja działań instytucji, które pełnią zadania związane z promocją eksportu i wsparciem ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorców. Idea wspierania rozwoju gospodarczego kraju, w którym zawiera się wsparcie dla ekspansji zagranicznej polskich przedsiębiorstw, poparta jednolitą strategią realizowaną przez skoordynowane instytucje, jest zaletą zmian. Transformacja modelu odpowiada na potrzebę stworzenia jednej strategii. Ponadto chodzi o eliminację powielających się zadań poprzez powierzenie jednej instytucji kompetencji z zakresu promocji Polski w celu przyciągnięcia BIZ oraz promocji polskiego eksportu.

Przedstawiona w raporcie analiza ryzyk wprowadzanych do modelu zmian skłania do sformułowania ogólnych rekomendacji skierowanych do administracji publicznej i przedsiębiorców:

- ♦ Powstanie PFR i przydzielenie mu roli koordynatora wobec instytucji skupionych w Grupie PFR (PAIH, PARP, KUKI, BGK, ARP) powinno iść w parze z zapewnieniem narzędzi faktycznej koordynacji działań pomiędzy instytucjami zintegrowanymi w Grupie, a także ze stworzeniem mechanizmów komunikacji PFR z MR, MF i MSZ.
- ♦ Ze względu na nową architekturę instytucjonalną niezbędne jest przyjęcie precyzyjnych wytycznych i ustalenie mechanizmów współpracy MR i MSZ na poziomie strategicznym. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Zespół do spraw Promocji Rzeczypospolitej Polskiej pod przewodnictwem Ministra Spraw Zagranicznych (a teraz sekretarza stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) powinien być ciałem aktywnym, służącym nie tylko konsultacji, ale i koordynacji na szczeblu ministerialnym, która zapewniłaby synergię działań. To wymaga przypisania mu funkcji tworzenia planów i ustalania standardów działania w sferze promocji polskiej gospodarki. PAIH ma swobodę kształtowania statusu ZBH (oddziały lub spółki kapitałowe), jednak ze względu na specyfikę określonych rynków (np. obszar poradziecki, Bliski Wschód) funkcjonowanie biur



bez statusu dyplomatycznego może być nieefektywne. W niektórych państwach, w przypadku rażących naruszeń praw i interesów polskich podmiotów gospodarczych, interwencje dyplomatów są niezbędne. W miejscach gdzie nie ma polskich misji dyplomatycznych, a będą funkcjonować jedynie ZBH bez statusu dyplomatycznego, interwencja może być utrudniona. Stąd potrzeba porozumienia określającego współpracę placówek dyplomatycznych z ZBH.

- ◆ Konieczne są konsultacje MR z MSZ dotyczące procesu likwidacji WPHI i powstawania ZBH oraz wypracowanie zasad komunikacji i współpracy placówek z PAIH oraz jej ZBH. Kluczowe jest zapewnienie ciągłego wsparcia dla polskich przedsiębiorców na rynkach zagranicznych, a zmiana instytucjonalna powinna następować płynnie. Należy zapobiec utracie zasobów ludzkich pozostających do dyspozycji MR po likwidacji WPHI.
- ◆ Niezbędne jest upowszechnienie samorządów gospodarczych lub innych form zrzeszania przedsiębiorców (tylko 3% polskich przedsiębiorstw należy do tego typu organizacji)<sup>80</sup> oraz wdrożenie stałych mechanizmów, które stworzą długoterminowy system współpracy rządu z biznesem. Dzięki temu można zminimalizować ryzyko, że zreformowany system będzie nieelastyczny i nie będzie odpowiadał na zmieniającą się dynamikę działalności polskich przedsiębiorstw.
- ◆ Należy rozważyć rządowe wsparcie dla inicjowania nowych form reprezentacji polskiego sektora prywatnego (np. bilateralne izby handlowe funkcjonujące na rynkach zagranicznych i finansowane przez przedsiębiorców), szczególnie na rynkach, gdzie nie będą funkcjonować ZBH. Takie instytucje kojarzą kontrahentów (importerów i eksporterów), co zapewniłoby przedsiębiorcom planującym ekspansję lub już obecnym na danym rynku miejsce do spotkań z partnerami.

---

<sup>80</sup> Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Promocja polskiej gospodarki za granicą*. Raport, Warszawa 2014, s. 25.

## Bibliografia

### Literatura naukowa

- Cabinet Office Strategy Unit, *Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty*, Strategy Unit Report, London: Strategy Unit, 2002.
- Dumała H., *Dyplomacja ekonomiczna RP – założenia i realizacja*, (w:) B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, Lublin 2013.
- Kostecki M., Naray O., *Commercial Diplomacy and International Business*, (w:) *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael”, 2007.
- Melissen J., *Introduction*, (w:) J. Melissen (red.), *Innovation in Diplomatic Practice*, Londyn 1999.
- Raport PISM, *Promocja polskiej gospodarki za granicą*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2014.
- Saner R., Yiu L., *International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times*, (w:) *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations „Clingendael”, 2003.
- Zybała A., *Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 3 (33)/2015.

### Dokumenty

- Interpelacja Adama Szejnfelda nr 14588 z dnia 18 lutego 2013 r.
- Opinia MSZ dotycząca ustawy o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez PAIH z dnia 22 lutego 2017 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12296102/12420055/12420057/dokument287343.pdf>.
- Porozumienie z dnia 7 lutego 2006 r. pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie ustanowienia dyplomacji ekonomicznej.
- Porozumienie z dnia 14 września 2006 r. między Ministrem Spraw Zagranicznych a Ministrem Gospodarki w sprawie współpracy w realizacji zadań ministra gospodarki z zakresu promocji handlu i inwestycji zagranicznych przez polskie placówki zagraniczne, w których nie funkcjonują wydziały promocji handlu i inwestycji.
- Raport NIK o realizacji Programu „Inwestycje Polskie”.
- Raport NIK o promocji gospodarczej Polski 2016.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 19 grudnia 2014 r. w sprawie maksymalnego procentowego udziału składników pochodzenia zagranicznego w przychodzie netto z realizacji kontraktu eksportowego oraz rodzaju dowodów, na podstawie których ustala się pochodzenie produktu lub usługi (Dz.U. 2014, poz. 1978 ze zm.).

- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* z 14 lutego 2017 r., Warszawa 2017.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE nr C 115 z 9.5.2008 r., s. 47 i n.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 888).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016, poz. 888 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o wykonywaniu zadań z zakresu promocji polskiej gospodarki przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna (Dz.U. 2017, poz. 1491).
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2016, poz. 543).
- Wystąpienie pokontrolne. Tekst ujednolicony (pismo znak KGP-4114-06-00/2011 z dnia 5 marca 2012 r.), skierowane do Waldemara Pawlaka, wiceprezesa Rady Ministrów i ministra gospodarki, przez wiceprezesa NIK Mariana Cichosza
- Zarządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju (Dz.Urz. Min. Roz. i Fin. z dnia 14 kwietnia 2017 r., poz. 79).

### **Źródła elektroniczne**

- Blisko 700 osób ubiega się o pracę w zagranicznych biurach PAIH*, PAP, 26.03.2017, [www.pap.pl/aktualnosci/news,875886,blisko-700-osob-ubiega-sie-o-prace-w-zagranicznych-biurach-paih.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,875886,blisko-700-osob-ubiega-sie-o-prace-w-zagranicznych-biurach-paih.html).
- NIK: program „Inwestycje Polskie” przygotowany nierzetelnie*, wnp.pl, [http://finanse.wnp.pl/NIK-program-inwestycje-polskie-przygotowany-nierzetelnie,27267-6\\_1\\_0\\_2.html](http://finanse.wnp.pl/NIK-program-inwestycje-polskie-przygotowany-nierzetelnie,27267-6_1_0_2.html).
- Kacprzyk: BGK będzie miał wiodącą rolę w powstaniu Polskiego Funduszu Rozwoju*, PAP, 24.02.2016, [http://finanse.wnp.pl/kacprzyk-bgk-bedzie-mial-wiodaca-role-w-powstaniu-polskiego-funduszu-rozwoju,268076\\_1\\_0\\_1.html](http://finanse.wnp.pl/kacprzyk-bgk-bedzie-mial-wiodaca-role-w-powstaniu-polskiego-funduszu-rozwoju,268076_1_0_1.html).
- Powstał Polski Fundusz Rozwoju*, PAP, 14.04.2016, [http://finanse.wnp.pl/powstal-polski-fundusz-rozwoju,271525\\_1\\_0\\_0.html](http://finanse.wnp.pl/powstal-polski-fundusz-rozwoju,271525_1_0_0.html).
- Raport z konsultacji społecznych przygotowany i opublikowany przez Ministerstwo Rozwoju, [www.mr.gov.pl/media/32649/Raport\\_z\\_konsultacji\\_spoecznych.pdf](http://www.mr.gov.pl/media/32649/Raport_z_konsultacji_spoecznych.pdf).
- Sofuł A., *Paweł Borys, gość EEC 2017: ile w ciągu roku zrobił Polski Fundusz Rozwoju*, 08.05.2017, [http://praca.wnp.pl/pawel-borys-gosc-eec-2017-ile-w-ciagu-roku-zrobil-polski-fundusz-rozwoju,297477\\_1\\_0\\_0.html](http://praca.wnp.pl/pawel-borys-gosc-eec-2017-ile-w-ciagu-roku-zrobil-polski-fundusz-rozwoju,297477_1_0_0.html).

*Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Raport z konsultacji społecznych*, 2016, [www.mr.gov.pl/media/32649/Raport\\_z\\_konsultacji\\_spolecznych.pdf](http://www.mr.gov.pl/media/32649/Raport_z_konsultacji_spolecznych.pdf).

Strona internetowa Banku Gospodarstwa Krajowego, [www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/program-wspierania-eksportu-doke/](http://www.bgk.pl/fundusze-i-programy/programy/program-wspierania-eksportu-doke/).

Strona internetowa Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA, [www.kuke.com.pl/o-kuke/](http://www.kuke.com.pl/o-kuke/).

Strona internetowa Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA, [www.paih.gov.pl/o\\_agencji/czym\\_sie\\_zajmujemy](http://www.paih.gov.pl/o_agencji/czym_sie_zajmujemy).

Strona internetowa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, [www.parp.gov.pl/internacjonalizacja](http://www.parp.gov.pl/internacjonalizacja).

Wywiad Grzegorza Nawackiego z Pawłem Borysem z 11.05.2017, [www.pb.pl/polski-fundusz-rozwoju-daje-rade-861303](http://www.pb.pl/polski-fundusz-rozwoju-daje-rade-861303).

Kuźmiuk Z., *Polski Fundusz Rozwoju wykreuje z 14 mld zł aktywa warte 100 mld zł*, 05.11.2016, [wpolityce.pl/gospodarka/314297-polski-fundusz-rozwoju-wykreuje-z-14-mld-zl-aktywa-warte-100-mld-zl](http://wpolityce.pl/gospodarka/314297-polski-fundusz-rozwoju-wykreuje-z-14-mld-zl-aktywa-warte-100-mld-zl).

## WYKAZ SKRÓTÓW

|           |   |
|-----------|---|
| ARP       | - Agencja Rozwoju Przemysłu SA  |
| ARR       | - Agencja Rynku Rolnego SA  |
| BCC       | - Business Centre Club  |
| BGK       | - Bank Gospodarstwa Krajowego   |
| BIZ       | - bezpośrednie inwestycje zagraniczne   |
| Grupa PFR | - Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju  |
| KRS       | - Krajowy Rejestr Sądowy  |
| KUKE      | - Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA                                       |
| MG        | - Ministerstwo Gospodarki   |
| MR        | - Ministerstwo Rozwoju  |
| MRiRW     | - Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi  |
| MSZ       | - Ministerstwo Spraw Zagranicznych  |
| NIK       | - Najwyższa Izba Kontroli   |
| PAIH      | - Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA   |
| PAIiIZ    | - Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych SA                               |
| PFR       | - Polski Fundusz Rozwoju SA   |
| PIR       | - Polskie Inwestycje Rozwojowe SA   |
| SOR       | - Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku) |
| TFI BGK   | - Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BGK SA  |
| WE        | - wydział ekonomiczny   |
| WEH       | - wydział ekonomiczno-handlowy  |
| ZBH       | - zagraniczne biuro handlowe  |

### LISTA SPOTKAŃ

Spotkanie z pracownikiem Wydziału Ekonomicznego Ambasady RP, 09.03.2017.

Spotkanie dla przedsiębiorców planujących ekspansję zagraniczną do Iranu: „Polska-Iran. Współpraca i inwestycje”, przeprowadzone m.in. przez wicedyrektor Departamentu Polityki Eksportowej w Ministerstwie Rozwoju, zastępcę dyrektora Departamentu Współpracy Ekonomicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, prezesa zarządu Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu, prezesa Polsko-Irańskiej Izby Gospodarczej i głównego ekonomistę Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA, 21.03.2017.

Spotkanie z pracownikami Ministerstwa Finansów, 07.04.2017.

Spotkanie z Andrzejem Malinowskim, prezydentem Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej, 11.04.2017.

Spotkanie z byłym pracownikiem Banku Gospodarstwa Krajowego, 12.04.2017.

Spotkanie z podsekretarz stanu Joanną Wronecką oraz zastępcą dyrektora w Departamencie Współpracy Ekonomicznej Wojciechem Ponikiewskim z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 19.04.2017.

Spotkanie z pracownikiem Polskiej Agencja Inwestycji i Handlu SA, 20.04.2017.

Spotkanie z pracownikiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, 26.07.2017.

## FORMULARZE PYTAŃ

**Pytania dla pracowników Ministerstwa Finansów**

- 1) Źródło i wysokość finansowania Grupy PFR (BGK, KUKE, PAIH, ARP i fundusze - przed reformą i po niej).
- 2) Sposób i zasady dysponowania środkami.
- 3) Możliwość obracania środkami.
- 4) Sposób i zasady współdziałania ze skonsolidowanymi instytucjami.
- 5) Relacja z Ministrem Rozwoju i Ministrem Spraw Zagranicznych.
- 6) Proces przekształcenia PIR w PFR.
- 7) Możliwości konsolidacji powiązanych instytucji.

**Ankieta dla instytucji realizujących zadania dyplomacji ekonomicznej**

- 1) Cele, zadania, zasady działania instytucji (przed zmianami, po zmianach, prognoza).
- 2) Źródło i wysokość finansowania (przed zmianami, po zmianach, prognoza).
- 3) Sposób i zasady dysponowania środkami (przed zmianami i po zmianach: baza beneficjentów, wybór beneficjentów, klasyfikacja beneficjentów, np. na małe, średnie i duże przedsiębiorstwa, wybór projektów i wybór rynków - jeśli dotyczy).
- 4) Sposób i zasady współdziałania ze skonsolidowanymi instytucjami (przed zmianami i po zmianach: podział zadań, wymiana informacji, współpraca).
- 5) Relacja z Polskim Funduszem Rozwoju (nadzór/kontrola: finansowa, merytoryczna).
- 6) Relacja z Ministrem Rozwoju (czy jest nadzór/kontrola, np. merytoryczna). Relacja z Ministrem Spraw Zagranicznych (czy jest nadzór/kontrola, np. merytoryczna).
- 7) Mocne i słabe strony dotychczasowego systemu z punktu widzenia instytucji (zagadnienia koordynacji, wymiany informacji, współpracy między instytucjami, dopasowanie do potrzeb beneficjentów, osiągnięte efekty, ocena strategii).
- 8) Mocne i słabe strony nowego modelu z punktu widzenia instytucji (zagadnienia koordynacji, wymiany informacji, współpracy między

instytucjami, dopasowanie do potrzeb beneficjentów, osiągnięte efekty, ocena strategii, kadry, czas i przygotowanie do wdrażania zmian).

### **Ankieta dla organizacji przedsiębiorców**

- 1) Typ organizacji i jej zadania w zakresie wsparcia ekspansji zagranicznej zrzeszonych przedsiębiorstw.
- 2) Dotychczasowa relacja organizacji z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w kwestii wsparcia ekspansji zagranicznej przedsiębiorstw.
- 3) Dotychczasowa relacja z Ministerstwem Rozwoju.
- 4) Jakie są oczekiwania reprezentowanych przedsiębiorstw w kwestii rządowych instrumentów wsparcia ekspansji zagranicznej?
- 5) Zalety i wady dotyczące dotychczasowego modelu z punktu widzenia organizacji.
- 6) Jak przedsiębiorcy oceniają wybór branż/kierunków priorytetowych w nowym modelu?
- 7) Zalety i wady dotyczące nowego modelu z punktu widzenia organizacji.
- 8) Jak przedsiębiorcy oceniają legitymizację nowego modelu? (Czy są zadowoleni z konsultacji społecznych? W jakim zakresie uwzględniono ich uwagi?)
- 9) Ocena, na ile nowy model odpowiada potrzebom przedsiębiorców z punktu widzenia organizacji.
- 10) Zalecenia i dodatkowe uwagi.