

**Porównanie programów głównych komitetów wyborczych
przed wyborami parlamentarnymi 2019
Praworządność i gospodarka**



Warszawa, 8 października 2019 r.

I. WPROWADZENIE

Na co patrzeć czytając obietnice wyborcze?

Od czasu wyborów parlamentarnych w 2011 r. Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) analizuje programy wyborcze głównych partii politycznych i komitetów wyborczych. W 2011 r. skupialiśmy się przede wszystkim na finansach publicznych i szacunkowych kosztach obietnic wyborczych¹. W 2015 r. oprócz oszacowania kosztów obietnic przyjrzelśmy się także zapowiedziom wyborczym pod kątem ich wpływu na rozwój gospodarczy, a więc tempo w jakim Polska będzie doganiać Zachód². W tym celu zestawiliśmy programy komitetów wyborczych z diagnozą, scenariuszami długofalowego rozwoju i rekomendacjami zaprezentowanymi przez FOR w raporcie „Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód?”³.

W 2019 r. FOR po raz kolejny analizuje obietnice wyborcze. Pokazujemy, jaki wpływ na dalsze tempo rozwoju Polski miałyby realizacja deklaracji głównych partii politycznych. W związku z bezprecedensowym atakiem na zasady państwa prawa, w tym niezależność wymiaru sprawiedliwości, dużo uwagi poświęcamy kwestiom państwa prawa, które są fundamentalnie ważne zarówno w z perspektywy wzrostu gospodarki, jak i podstawowych wolności obywatelskich⁴.

Jesteśmy przekonani, że tylko całościowa analiza umożliwi rzetelne pokazanie głównych różnic pomiędzy głównymi komitetami wyborczymi, które zamierzają się ubiegać o poparcie w nadchodzących wyborach i ułatwi wyborcom dokonanie rozsądnego, opartego o fakty i wiedzę, wyboru.

Rządy prawa: wymiar sprawiedliwości i prokuratura

W analizie FOR przed wyborami parlamentarnymi w 2015 r. napisaliśmy: „Bez dalszych reform w kierunku praworządnego państwa i wolnorynkowej gospodarki tylko nieznacznie zmniejszy dystans do bogatych krajów Zachodu”. Po czterech latach rządów Prawa i Sprawiedliwości widzimy, że zamiast wzmacniania praworządności

¹ Analiza 10/2011: Szacunkowe koszty obietnic wyborczych, <https://for.org.pl/pl/a/1944,Analiza-102011-Szacunkowe-koszty-obietnic-wyborczych>

² Analiza 12/2015: Czy realizacja obietnic wyborczych pomoże Polsce dogonić Zachód?, <https://for.org.pl/pl/a/3646,Analiza-122015-Czy-realizacja-obietnic-wyborczych-pomoze-Polsce-dogonic-Zachod>

³ Raport „Następne 25 lat. Jakie reformy musimy przeprowadzić by dogonić Zachód?”, <https://for.org.pl/pl/a/3559,raport-nastepne-25-lat-jakie-reformy-musimy-przeprowadzic-by-dogonic-zachod>

⁴ Zob. Analiza 12/2017: Bez niezależnych sądów gospodarka rozwija się wolniej i zagrożone są wolności obywatelskie, <https://for.org.pl/pl/a/5469,analiza-12/2017-bez-niezaleznych-sadow-gospodarka-rozwija-sie-wolniej-i-zagrozone-sa-wolnosci-obywatelskie>

byliśmy świadkami jej demontażu, a zamiast zwiększania zakresu wolności gospodarczej jej ograniczania.

- Pierwsze tygodnie rządów PiS to początek przejmowania kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym i wprowadzenie tam trzech dodatkowych osób, nazwanych w debacie publicznej „dublerami”⁵. Kolejne zmiany ustaw o Trybunale Konstytucyjnym i koniec kadencji poprzedniego Prezesa TK pozwoliły partii rządzącej na przejęcie całkowitej kontroli nad tym organem.
- Zmiany w Trybunale Konstytucyjnym umożliwiły rządzącym uchwalanie różnych, ocenianych przez zdecydowaną większość ekspertów jako niekonstytucyjne, zmian w wymiarze sprawiedliwości. Wprowadzono nowy model wyboru sędziów do Krajowej Rady Sądowniczej (KRS) doprowadzając do sytuacji, w której 92% członków rady zostało wybranych przez polityków – głównie przez PiS, przy współdziałaniu posłów Kukiz’15. Wcześniej politycy wybierali tylko 32% członków KRS, a więc władza sądownicza była silniej izolowana od pozostałych władz. Inne przepisy pozwoliły Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu na arbitralną wymianę prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych⁶.
- Zmieniono system dyscyplinarny sędziów uzależniając go od Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego (MS-PG)⁷. Nominatami ministra Ziobry jest trójka Rzeczników Dyscyplinarnych Sądów Powszechnych, a minister ten może wpływać na toczące się przed rzecznikami postępowania. To tylko jedno z narzędzi potencjalnego zastraszania i karania sędziów. Jednocześnie dzięki nowej KRS, zdominowanej przez nominatów większości rządzącej, możliwe było stworzenie w Sądzie Najwyższym specjalnej Izby Dyscyplinarnej, będącej sądem odwoławczym w przypadku spraw dyscyplinarnych wobec sędziów, prokuratorów i innych osób wykonujących zawody prawnicze.
- W 2016 r. zmieniono ustawę o prokuraturze. Poza połączeniem funkcji Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego doszło do niebywałej koncentracji

⁵ Analiza FOR 18/2015: Kryzys konstytucyjny, czyli jak politycy osłabiają praworządność w Polsce,

<https://for.org.pl/pl/a/3723,analiza-for-182015-kryzys-konstytucyjny-czyli-jak-politycy-oslabiaja-praworzadnosc-w-polsce>

⁶ Komunikat 13/2017: Prezydenckie weta likwidują największe zagrożenia dla niezależności sądów, ale nie usuwają szerokiej ingerencji Ministra Sprawiedliwości w sądownictwo powszechne, <https://for.org.pl/pl/a/5406,komunikat-13/2017-prezydenckie-weta-likwiduja-najwieksze-zagrozenia-dla-niezaleznosci-sadow-ale-nie-usuwaja-szerokiej-ingerencji-ministra-sprawiedliwosci-w-sadownictwo-powszechne>

⁷ Analiza 4/2019: System dyscyplinarny sędziów pod kontrolą Ministra Sprawiedliwości, <https://for.org.pl/pl/a/6578,analiza-4/2019-system-dyscyplinarny-sedziow-pod-kontrola-ministra-sprawiedliwosci>

władzy nad prokuraturą w rękach Zbigniewa Ziobry⁸. Prokurator Generalny, którym jest aktualnie członek rządu PiS i klubu parlamentarnego PiS, otrzymał dodatkowe narzędzia do wywierania nacisku na podwładnych prokuratorów. Szeroka ingerencja MS-PG w toczące się postępowania przedsądowe, w tym wzmocnienie władzy szefa prokuratury do przenoszenia spraw, daje możliwość ścigania niewygodnych dla władzy osób oraz umarzania postępowań wobec tych, którzy są władzy potrzebni lub jej sprzyjają. Narzędziami presji na prokuratorów stały się też mechanizmy delegacji, degradacji, awansów i nagród, a także postępowania dyscyplinarne.

- Te wszystkie drastyczne ataki na system wymiaru sprawiedliwości powinny być wzięte pod uwagę przy ocenie programów wyborczych i podejmowaniu wyborczych decyzji. Musi być jasne, kto te zmiany popiera i zamierza je kontynuować, a kto deklaruje ich zatrzymanie i odwrócenie, w tym zastąpienie niezbędnymi reformami w sądownictwie i prokuraturze.

Stabilność i rozwój gospodarki

Polityka gospodarcza w trakcie tej kadencji parlamentu jest krytycznie oceniana przez FOR. Możemy powiedzieć, że Polska gospodarka rozwijała się szybko nie dzięki politykom PiS, a pomimo nim.

Wysoka dynamika wzrostu gospodarczego i wyjątkowy boom zatrudnienia mają dzisiaj miejsce na całym świecie. Wzrost gospodarczy w strefie euro przyspieszył z 1,1% w latach 2013-2015 do 2,0% 2016-2018. W USA kwartalna stopa bezrobocia spadła do najniższych poziomów od 1969 roku, w Niemczech od 1980 roku, a w Japonii od 1993 roku. Ta koniunktura ciągnie również polską gospodarkę, która dodatkowo korzysta na napływie pracowników z Ukrainy, których zaabsorbowała już około miliona. Sprzyja to przemianom strukturalnym i wzrostowi zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw, w efekcie czego nasz wzrost gospodarczy przyspieszył z 2,8% rocznie w latach 2013-2015 do 4,3% 2016-2018, a stopa bezrobocia jest najniższa od początku III RP.

Gospodarka światowa rozwija się jednak cyklicznie, z czasem znowu spowolni, a Polska wraz z nią. Niestety sprzyjające warunki w latach 2016-2018 nie zostały wykorzystane na reformy wzmacniające podstawy długookresowego wzrostu polskiej gospodarki oraz jej odporność na kryzys. Tym bardziej przy ocenie programów wyborczych istotna jest

⁸ Analiza 5/2019: Prokuratura w rękach władzy, czyli na co pozwala prawo, <https://for.org.pl/pl/a/7042,analiza-5/2019-prokuratura-w-rekach-wladzy-czyli-na-co-pozwala-prawo>

analiza ich potencjalnego wpływu na liczbę pracujących oraz wydajność pracy, bo to od nich w długim okresie będzie zależało, czy uda nam się osiągnąć poziom życia Europy Zachodniej.

- Już w ocenie programów wyborczych w 2015 r. zwracaliśmy uwagę na spadającą w Polsce liczbę osób w wieku produkcyjnym i rosnącą liczbę emerytów. PiS zrealizował jedną ze swoich najbardziej szkodliwych obietnic obniżając wiek emerytalny do 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn, czym jeszcze bardziej przyspieszył to negatywne zjawisko. Stąd konieczność analizy programów wyborczych pod kątem perspektyw systemu emerytalnego.
- Wydajność pracy zależy od tego jak dobrze wyposażeni w kapitał są pracownicy oraz jak produktywnie jest wykorzystywany istniejący zasób pracy i kapitału. W ocenie programów wyborczych w 2015 r. podkreślaliśmy, że poziom inwestycji w Polsce jest niski na tle naszych sąsiadów, a produktywność jest hamowana przez zaburzającą konkurencję spółki państwowe w wielu sektorach gospodarki. Z pierwszą częścią naszej diagnozy zgadzał się nawet premier Morawiecki, stawiając za cel wzrost stopy inwestycji do 25% w 2020 roku. Jednak uszczelnianie systemu podatkowego przez zaostrzanie jego opresyjności oraz atak na praworządność, stworzyły środowisko, w którym firmy boją się inwestować. W rezultacie pomimo dobrej koniunktury i wysokiego wykorzystania mocy produkcyjnych, stopa inwestycji zamiast wzrosnąć spadła i jest obecnie niższa niż w 2015 roku. W zakresie rynkowej konkurencji i własności prywatnej, rząd PiS nie dostrzegł nawet problemu. Choć jeszcze przed dojściem PiS do władzy FOR ostrzegał, że według miar OECD udział państwowych firm w gospodarce w Polsce jest największy wśród krajów UE, co silnie ogranicza zakres działania konkurencji, to także w tym obszarze doszło do pogorszenia sytuacji. Z jednej strony zwiększano, często pod hasłem „repolonizacji”, udział państwa w gospodarce, z drugiej wprowadzano nowe regulacje i wzmacniano państwowe monopole. Praworządność jest ważna również dla konkurencji, aby firma wprowadzająca produkt nieznaną dotąd na rynku miała pewność co do bezstronnej postawy państwa, jako regulatora rynku.
- W trakcie tej kadencji Sejmu nie doszło do całościowej reformy systemu podatkowego. Dobra koniunktura oraz niektóre zmiany uszczelniające system pozwoliły na wzrost wpływów podatkowych i składkowych, jednak uszczelnianie nie odbyło się bez kosztów dla działających zgodnie z prawem przedsiębiorców

i innych podatników. Obniżki podatków były realizowane w sposób bardzo nieefektywny i niosły za sobą niewielkie korzyści, a jednocześnie nie waloryzowano progów podatku PIT i wprowadzano szereg nowych podatków, w tym szkodliwych podatków sektorowych. Polska nadal potrzebuje reformy podatkowej, która uprościłaby system podatkowy, silnie obniżyłaby opodatkowanie osób o najniższych dochodach i była korzystna z perspektywy rozwoju przedsiębiorstw.

- Poprawa stanu finansów publicznych była zbyt wolna (wiele innych krajów UE osiągało w okresie dobrej koniunktury nadwyżki), a także realizowana w sposób nietrwały (np. w 2020 r. stan finansów publicznych maskują jednorazowe dochody – deficyt sektora finansów publicznych ma spaść do 0,3% PKB tylko dzięki jednorazowym dochodom wartym 1% PKB).
- Oceniając potencjalny wpływ propozycji poszczególnych partii na wzrost gospodarczy, bierzemy przede wszystkim pod uwagę ich wpływ na liczbę pracujących, wydajność pracy oraz sposób finansowania obietnic wyborczych.

Mamy nadzieję, że wnioski z tej analizy będą stanowić wartościowy poradnik przed oddaniem głosu w wyborach parlamentarnych. Zachęcamy do głosowania 13 października 2019 r. i rozsądnych decyzji, mających na uwadze dalszy, szybki i stabilny rozwój Polski.

II. Ocena programów ogólnopolskich komitetów wyborczych.

Rządy prawa: wymiar sprawiedliwości i prokuratura

Choć politycy PiS powtarzali od kilku lat hasło „reforma wymiaru sprawiedliwości” to w kończącej się właśnie kadencji parlamentu nie dokonano żadnej reformy. Nie przedstawiono rzetelnej i wiarygodnej diagnozy realnych problemów wymiaru sprawiedliwości, a wprowadzane przez większość rządzącą zmiany istotnie pogorszyły niezależność sądownictwa, przy jednoczesnym braku poprawy, a nawet wydłużeniu, czasu trwania spraw w sądach.

Także w obszarze prokuratury zamiast poprawić, na podstawie diagnozy realnych problemów, działalność tej instytucji rządzący uchwalili przepisy, które skoncentrowały pełnię władzy w prokuraturze w rękach jednego człowieka – posła klubu PiS, lidera partii tworzącej koalicję rządową, Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Na skutek zmian ustawowych polityk rządzącej większości otrzymał niemal nieograniczony wpływ na prokuraturę, jej kierownictwo, nagrody, awanse, kary, a także na jej działania i toczące się postępowania.

W analizie programów wyborczych w 2015 r. napisaliśmy, że „bez dalszych reform w kierunku praworządnego państwa i wolnorynkowej gospodarki tylko nieznacznie zmniejszy dystans do bogatych krajów Zachodu”. Po czterech latach rządów PiS widzimy, że zamiast zwiększania zakresu wolności gospodarczej ją ograniczano, a zamiast wzmacniania praworządności dokonano jej demontażu. Dostępne badania pokazują, że osłabienie niezależności sądów negatywnie wpływa zarówno na wzrost gospodarczy, jak i na wolności obywatelskie i – w efekcie – zagraża funkcjonowaniu demokracji.

Dlatego ocena programów wyborczych powinna rozpoczynać się od oceny stosunku komitetów do zasad państwa prawa, w tym niezależności wymiaru sprawiedliwości i modelu działania prokuratury. Analiza dokumentów programowych pozwala wyciągnąć wniosek, że Koalicja Obywatelska i Lewica najsilniej zwracają uwagę na potrzebę odbudowy praworządności w Polsce i odwrócenia wielu szkodliwych zmian wprowadzonych przez PiS w sądach i prokuraturze. Ponadto Koalicja Obywatelska zapowiada też zmiany dążące do przyspieszenia rozstrzygania spraw sądowych. PSL niewiele miejsca poświęca niezależności wymiaru sprawiedliwości, zwracając uwagę na

konieczność skrócenia postępowań sądowych, a także proponując niekonstytucyjne rozwiązanie wyborów powszechnych członków Krajowej Rady Sądownictwa. Konfederacja w ogóle nie odnosi się do niezależności sądownictwa deklarując jedynie skrócenie czasu postępowań, a więc ignorując fakt, że niezależność i sprawność wymiaru sprawiedliwości są równie ważne dla gospodarki, wolności obywatelskich i funkcjonowania systemu demokratycznego. PiS obiecuje „dokończenie reformy wymiaru sprawiedliwości”, co z perspektywy działań PiS w latach 2015-19 należy potraktować jako ostrzeżenie. Programy poszczególnych komitetów zostały omówione w kolejności wylosowanych numerów na karcie wyborczej przez ogólnopolskie komitety.

1. W programie Komitetu Wyborczego **Polskie Stronnictwo Ludowe** (występującego wspólnie z Kukiz'15 pod nazwą „Koalicja Polska”) nie ma jasnej deklaracji odwrócenia większości zmian wprowadzonych przez PiS w wymiarze sprawiedliwości, choć pojawia się krytyka „wymiany prezesów sądów i demontażu najważniejszych instytucji wymiaru sprawiedliwości” za rządów PiS. PSL chce wprowadzić „powszechne wybory Krajowej Rady Sądownictwa” co jest niezgodne z konstytucją.

W programie pojawia się ogólna deklaracja skrócenia postępowań sądowych i obniżenia kosztów postępowań. Dodatkowo sądy miałyby zostać odciążone od części „drobnych spraw”, a te miałyby być przekazane „Sędziom Pokoju” wybieranym przez lokalne społeczności. Zapowiadane jest też obniżenie kosztów postępowań. PSL krytykuje upartyjnienie funkcji Prokuratora Generalnego i sprawowanie tej funkcji przez Ministra Sprawiedliwości i chce wprowadzić „powszechne wybory Prokuratora Generalnego”. Nie ma innych wzmianek o koniecznej reformie prokuratury.

2. W programie Komitetu Wyborczego **Prawo i Sprawiedliwość** (czasami występującego pod nazwą „Zjednoczona Prawica”), partii która w ostatnich czterech lat dokonywała demontażu zasad państwa prawa w Polsce, w tym bezprecedensowego ataku na niezależność sądownictwa, nie ma prawie żadnych informacji o planowanych dalszych zmianach w sądach i prokuraturze.

Pojawia się ogólnikowe hasło „dokończenia reformy wymiaru sprawiedliwości”, która z perspektywy działań PiS w latach 2015-19 należy potraktować jako ostrzeżenie.

Poza tym możemy przeczytać hasło o „dalszej reformie prawa karnego oraz powiązanych procedur” choć dotychczasowe zmiany w prawie karnym były bardzo krytycznie oceniane przez większość ekspertów, a ostatni pakiet ustaw w tym obszarze został odesłany przez Prezydenta do TK. Pojawia się też informacja o zniesieniu immunitetu sędziów i prokuratorów. Patrząc na dotychczasowe działania PiS w sądownictwie i prokuraturze, w tym wykorzystywanie upolitycznionego systemu dyscyplinarnego i kontrolowanych przez PiS państwowych instytucji do szykanowania i prób zastraszania sędziów, prokuratorów i innych prawników tego typu, zmiana (w przypadku sędziów wymagająca zmiany konstytucji) może otworzyć furtkę do dalszych represji.

3. W programie Komitetu Wyborczego **Sojusz Lewicy Demokratycznej** (występującego w kampanii pod nazwą „Lewica”) znaleźć można szereg deklaracji odwrócenia zmian w wymiarze sprawiedliwości przedstawionych przez PiS. W dokumencie programowym pojawia się zapowiedź przedstawienia „kalendarza przywrócenia praworządności”, który został już przez Lewicę przedstawiony i wzięty pod uwagę w niniejszej ocenie.

Lewica zapowiada przywrócenie niezależności Trybunału Konstytucyjnego. Na miejsca trzech sędziów, których kadencja kończy się w grudniu 2019 r. mieliby wejść trzej sędziowie poprawnie wybrani za rządów PO-PSL, a ich ślubowanie, po zmianach ustawowych, przyjmowałby Marszałek Sejmu. Poza tym pojawiają się ogólne i kierunkowo słuszne hasła o tym, że Krajowa Rada Sądownictwa i Sąd Najwyższy powinny być niezależne od polityków. Dodatkowo „Lewica” deklaruje likwidację Izby Dyscyplinarnej w SN. Jediną obietnicą związaną ze zmianami w prokuraturze jest rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego i Ministra Sprawiedliwości. Lewica zapowiada też postawienie przed Trybunałem Stanu osób odpowiedzialnych za naruszanie konstytucji.

4. W programie Komitetu Wyborczego **Konfederacja Wolność i Niepodległość** (występującego w kampanii pod nazwą „Konfederacja”) zmiany wprowadzone przez PiS są słusznie nazwane „pseudoreformami”. Jednocześnie pojawia się nieuzasadnione deprecjonowanie obrony praworządności przez „część opozycji”. W dokumencie programowym nie ma żadnych deklaracji odwrócenia złych zmian w

wymiarze sprawiedliwości wprowadzonych przez PiS, ani odwołań do niezależności sądów.

Pojawia się deklaracja skrócenia czasu postępowań sądowych i usprawnienia wymiaru sprawiedliwości. Mają temu służyć algorytmy do monitoringu, oceny pracy sędziów i równomiernego rozłożenia spraw, przydzielenie każdemu sędziemu asystenta, uproszczenie procedur, elektroniczne doręczenia i „racjonalizacja postępowania dowodowego”. Ponadto sądy miałyby zostać odciążone od „najdrobniejszych spraw”, a sędziowie mieliby obowiązek wyznaczania od razu kilku terminów w kilkudniowych odstępach. Dodatkowo uproszczony miałby zostać język pouczeń i uzasadnień wyroków. Należy podkreślić, że sama sprawność to za mało i bez niezależności wymiaru sprawiedliwości, a więc odwrócenia wielu zmian wprowadzonych przez PiS, takich działań nie można nazwać reformą wymiaru sprawiedliwości, której potrzebuje Polska. Konfederacja nie przedstawia żadnych deklaracji związanych z prokuraturą.

5. W programie Koalicyjnego Komitetu Wyborczego **Koalicja Obywatelska PO .N IPL Zieloni** (w skład którego wchodzi przede wszystkim PO, Nowoczesna, Inicjatywa Polska i Zieloni) znaleźć można liczne deklaracje odwrócenia zmian wprowadzonych przez PiS, które osłabiały zasady praworządności w Polsce. Tym samym KO deklaruje „przywrócenie sprawności i niezależności sądom”. Pakiet ustaw, nazywany przez KO „Aktem Odnowy Demokracji” ma znieść „wszelkie naruszenia zasad państwa demokratycznego” i wzmocnić „przyjęty po roku 1989 demokratyczny ustrój państwa i trójpodział władzy”. Odbudowana ma zostać niezależność i pozycja Trybunału Konstytucyjnego, którą niszczył PiS. Z TK mają zostać usunięci „dublerzy”, czyli osoby zajmujące miejsca trzech sędziów poprawnie, zgodnie z wyrokiem TK, wybranych do tej instytucji pod koniec poprzedniej kadencji Sejmu. Krajowa Rada Sądownictwa ma zostać odpartyjniona i KO zapowiada przywrócenie zgodnego z konstytucją modelu wyboru sędziów do KRS, czyli takiego, w którym wybierają ich pozostali sędziowie, a nie rządzący politycy. KO zapowiada też przywrócenie niezależności Sądu Najwyższego oraz poprzedniej struktury SN co oznacza likwidację Izby Dyscyplinarnej oraz Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, których istnienie jest przez wielu prawników oceniane za niekonstytucyjne.

Ponadto KO deklaruje wprowadzenie zmian przyspieszających rozstrzygnięcie spraw obywateli w sądach powszechnych i uniemożliwiających wpływ polityków na podejmowanie w sądach decyzje. Realizacji pierwszego z tych celów posłużyć ma zwiększenie roli systemów elektronicznych, usprawnienie administracji sądowej, upowszechnienie arbitrażu i mediacji oraz przekazanie części uprawnień innym instytucjom (np. urzędy stanu cywilnego, notariusze) w celu odciążenia sądów. Z kolei wpływ polityków na sądy ma ograniczyć likwidacja „delegacji sędziów” i przeniesieni nadzoru administracyjnego nad sądami z Ministerstwa Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego. Poza tym KO chce uproszczenia i zmniejszenia opłat sądowych.

Koalicja Obywatelska deklaruje rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości, tak by na czele prokuratury stanął doświadczony prokurator, a nie polityk. Zapowiada też wprowadzenie „przemysłanej i dobrze zaplanowanej reformy prokuratury”, w tym wprowadzenie jasnych kryteriów awansów, konkursy oraz kadencyjność funkcji.

Praworządność – działania zapowiadane w oficjalnych programach wyborczych

	PSL	PiS	Lewica	Konfederacja	Koalicja Obywatelska
Trybunał Konstytucyjny	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi poza hasłem „dokończenia reformy wymiaru sprawiedliwości” 	<ul style="list-style-type: none"> • Trybunał Konstytucyjny niezależny od polityków • Wprowadzenie możliwości złożenia ślubowania przez sędziów TK przed Marszałkiem Sejmu • W miejsce 3 sędziów, których kadencje kończą się w grudniu 2019 r. wprowadzenie do TK 3 sędziów wybranych za rządów PO-PSL, którym ślubowania odmówił Prezydent Duda 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Odbudowa niezależności i pozycji Trybunału Konstytucyjnego • Usunięcie z TK „dublerów”
Krajowa Rada Sądownictwa	<ul style="list-style-type: none"> • Powszechne wybory członków KRS 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi poza hasłem „dokończenia reformy wymiaru sprawiedliwości” 	<ul style="list-style-type: none"> • KRS niezależna od polityków 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Przywrócenie zapisanych w Konstytucji RP zasad wyboru sędziów do KRS • Odpartyjnienie KRS i odebranie politykom prawa wybierania sędziów zasiadających w KRS
Izba Dyscyplinarna SN	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Likwidacja Izby Dyscyplinarnej 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Likwidacja i przywrócenie „pierwotnej struktury Sądu Najwyższego”
Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Likwidacja i przywrócenie „pierwotnej struktury Sądu Najwyższego”

	PSL	PiS	Lewica	Konfederacja	Koalicja Obywatelska
Inne związane z SN	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi poza hasłem „dokończenia reformy wymiaru sprawiedliwości” 	<ul style="list-style-type: none"> • SN niezależny od polityków 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Przywrócenie zapisanych w Konstytucji RP zasad wyboru sędziów do SN • Zapewnienie niezależności SN
System dyscyplinarny sądownictwa	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi poza hasłem „dokończenia reformy wymiaru sprawiedliwości”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	
Rozdzielenie funkcji MS i Prokuratora Generalnego	<ul style="list-style-type: none"> • Powszechne wybory Prokuratora Generalnego 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Rozdzielenie funkcji Prokuratora Generalnego od Ministra Sprawiedliwości, tak aby szefem korpusu prokuratorów był doświadczonych prokurator
Inne związane z prokuraturą	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Zniesienie immunitetu prokuratorów i wprowadzanie specjalnego trybu procedowania w razie wszczęcia postępowania karnego wobec prokuratora (decyzje o wszczęciu postępowania podejmować będzie mógł Prokurator Generalny, decyzje o tymczasowym aresztowaniu Sąd Najwyższy) 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak zapowiedzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie jasnych kryteriów awansów, konkursy oraz kadencyjność funkcji • Wprowadzenie „przemysłanej i dobrze zaplanowanej reformy prokuratury”
Inne związane z wymiarem sprawiedliwości	<ul style="list-style-type: none"> • Skrócenie postępowań sądowych • Obniżenie kosztów postępowań – w tym szczególnie ustawa o obniżeniu kosztów sądowych 	<ul style="list-style-type: none"> • „Dalsza reforma prawa karnego oraz powiązanych procedur” • Zniesienie immunitetu sędziów poprzez zmianę art. 181 Konstytucji RP – 	<ul style="list-style-type: none"> • Kalendarz przywrócenia praworządności (przedstawiony przed wyborami) 	<ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie systemu efektywnego zarządzania czasem pracy sędziów i wykorzystanie algorytmów do monitoringu i oceny pracy 	<ul style="list-style-type: none"> • Akt Odnowy Demokracji, który będzie „zbiorem przepisów prawa znoszącym wszelkie naruszenia zasad państwa demokratycznego” za czasów PiS oraz wzmocni „przyjęty po

PSL	PiS	Lewica	Konfederacja	Koalicja Obywatelska
<p>w sprawach cywilnych oraz postępowaniach przed sądami administracyjnymi i w Krajowym Rejestrze Sądowym</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sędziowie Pokoju, wybierani w lokalnych społecznościach do zajęcia się drobnymi sporami sądowymi 	<p>wprowadzanie specjalnego trybu procedowania w razie wszczęcia postępowania karnego wobec sędziego (decyzje o wszczęciu postępowania podejmować będzie mógł Prokurator Generalny, decyzje o tymczasowym aresztowaniu Sąd Najwyższy)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Odpowiedzialni za naruszenie Konstytucji staną przed Trybunałem Stanu 	<ul style="list-style-type: none"> • Algorytm do przydzielania spraw i równomiernego obłożenia nim sędziów • Jeden „uczciwie wynagradzany” asystent na jednego sędziego • Skrócenie czasu procesów sądowych poprzez uproszczenie procedur, elektroniczne doręczenia czy „racjonalizację postępowania dowodowego” • Obowiązek wyznaczania od razu kilku terminów w ostępie kilku dni • Odciążenie zawodowych sędziów od najdrobniejszych spraw • Uproszczenie języka uzasadnień i pouczeń, aby były zrozumiałe dla osób bez wykształcenia prawniczego 	<p>roku 1989 demokratyczny ustrój państwa i trójpodział władzy”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wprowadzenie zmian przyspieszających rozstrzyganie spraw obywateli w sądach powszechnych i uniemożliwiających wpływ polityków na podejmowanie w sądach decyzje • W celu zwiększenia niezależności sądów likwidacja instytucji „delegacji sędziów” i uznaniowych premii • Wprowadzenie transparentnego systemu nominacji nowych sędziów sądów powszechnych • Przeniesienie nadzoru administracyjnego nad sądami z Ministerstwa Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego • Wprowadzenie rozwiązań przyspieszających procesy sądowe i ułatwiających dostęp do sądów • Zwiększenie roli systemów elektronicznych w sądach • Usprawnienie administracji sądowej • Upowszechnienie arbitrażu i mediacji oraz przekazanie części uprawnień innym instytucjom (np. urzędy stanu

	PSL	PiS	Lewica	Konfederacja	Koalicja Obywatelska
					<p>cywilnego, notariusze) w celu odciążenia sądów</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uproszczenie i zmniejszenie opłat sądowych • Wprowadzenie odpowiedzialności wszystkich tych, którzy łamali standardy państwa prawa
Źródła	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.psl.pl/psl-koalicja-polska-przedstawia-nowy-program/ 	<ul style="list-style-type: none"> • http://pis.org.pl/files/Program_PIS_2019.pdf • https://www.wp.pl/?s=wiadomosci.wp.pl%2Fsgwpsgfirst-6399976592582785a 	<ul style="list-style-type: none"> • https://lewica2019.pl/program • https://lewica2019.pl/wolnosc/panstwo-prawa • https://lewica2019.pl/aktualnosci/1012-kalendarz-przywrocenia-praworzadnosci-w-polsce 	<ul style="list-style-type: none"> • https://konfederacja.net/program/ • https://konfederacja.net/szybkie-i-sprawiedliwe-sady/ 	<ul style="list-style-type: none"> • https://koalicjaobywatelska.pl/program • https://koalicjaobywatelska.pl/program/polska-demokracja

III. Ocena programów ogólnopolskich komitetów wyborczych.

Stabilność i rozwój gospodarki

- W ciągu ostatnich 30 lat Polska rozwijała się najszybciej spośród państw postsocjalistycznych, które wstąpiły do UE. Wciąż jednak nie nadrobiła jeszcze zaległości rozwojowych i pozostaje siódmym najbiedniejszym krajem UE.
- Dalsza poprawa poziomu życia w Polsce wymaga utrzymania szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, który zależy od zmiany liczby pracujących oraz wydajności ich pracy.
 - Polskie społeczeństwo się starzeje i ubywa w nim osób w wieku produkcyjnym. W ciągu ostatnich 5 lat wpływ starzenia się na gospodarkę był łagodzony przez napływ pracowników z Ukrainy, jednak zaczął on już zwalniać, a tylko w ciągu najbliższych 4 lat ubędzie w Polsce ponad 800 tys. osób w wieku produkcyjnym.
 - Malejącą liczbę pracujących trudno będzie skompensować szybszym wzrostem wydajności pracy przy niskiej stopie inwestycji oraz państwowych przedsiębiorstwach i innych barierach ograniczających wzrost ich produktywności.
- W ciągu ostatnich 4 lat, wbrew deklaracjom o wzroście inwestycji, polityka rządu PiS była nastawiona przede wszystkim na pobudzenie konsumpcji nowymi transferami, a uszczelnienie polegające na zaostrzeniu opresyjności systemu podatkowego w połączeniu z atakiem na niezależność wymiaru sprawiedliwości zniechęcały firmy do inwestycji pomimo bardzo dobrej koniunktury. W efekcie w okresie 2015-2018 Polska odnotowała 4-ty najszybszy wzrost konsumpcji i 5-ty najniższy wzrost inwestycji spośród 28 krajów UE.
- Zdecydowana większość nowych wydatków była nastawiona na transfery zniechęcające do pracy. Z 40 mld zł 5-ki Morawieckiego 30 mld zł zostało przeznaczonych na transfery niepowiązane z pracą, a tylko 10 mld zł na obniżenie opodatkowania osób pracujących, a kwota ta jeszcze spadnie, gdy uwzględnimy wpisane do budżetu podwyżki podatków i składek.

- Spośród 5 komitetów ogólnopolskich Koalicja Obywatelska (KO) proponuje najszerszy pakiet zachęt dla osób pracujących (obniżenie opodatkowania pracy, dopłaty dla osób o niskich płacach, zwolnienia z PIT dla pracujących emerytów, wsparcie dla pracujących opiekunów osób niepełnosprawnych). PSL przede wszystkim chce dopłacać do miejsc pracy dla osób poniżej 30 roku życia i rodziców małych dzieci. Prawo i Sprawiedliwość (PiS) oraz Lewica próbują administracyjnie wymusić na firmach wzrost płac przez skokowe podnoszenie płacy minimalnej, co jednak w połączeniu z wysokim opodatkowaniem pracy będzie wypychało najsłabsze osoby z legalnego rynku pracy. Konfederacja proponuje nierealistycznie radykalne obniżki podatków, nic nie mówiąc o ich finansowaniu.
- Różnice w podejściu poszczególnych partii najlepiej widać w podejściu do płacy minimalnej, która w 2021 miałyby wynieść zgodnie z propozycjami:
 - PiS 2,2 tys. zł na rękę, obłożone 1,4 tys. zł podatków i składek;
 - Lewica 2,1 tys. zł na rękę obłożone ponad 1,3 tys. zł podatków i składek;
 - KO 2,5 tys. zł na rękę, obłożone 0,6 tys. zł podatków i składek;
- Wzrostu wydajności przedsiębiorstw nie można wymusić administracyjnymi działaniami, wymaga on wolności gospodarczej oraz praworządności. Wolność gospodarcza wymusza na firmach konkurowanie o klientów, a praworządność zapewnia, że wygrywa ta, której produkty wybiorą konsumenci, a nie ta, która jest powiązana z rządzącymi politykami.
 - PiS, Lewica i PSL przede wszystkim deklarują wsparcie dla mniejszych firm, natomiast KO chce premiować rosnące firmy i firmy reinwestujące zyski, co może sprzyjać szybszemu wzrostowi gospodarczemu.
 - Wszystkie partie deklarują ograniczenie biurokracji i ułatwienia dla przedsiębiorstw, najważniejszą deklaracją w tym zakresie jest propozycja KO wspólnego rozliczania ZUS i PIT, co istotnie zmniejszy obciążenia zarówno przedsiębiorców, jak i administracji. W podobnym kierunku idzie propozycja PiS zbliżenia systemu podatkowego do ubezpieczeń społecznych oraz przepisów podatkowych do przepisów o rachunkowości.
 - KO deklaruje zniesienie szkodliwych regulacji ograniczających konkurencję wprowadzonych w obecnej kadencji przez rząd PiS jak

zakaz handlu w niedziele, apteka dla aptekarza, czy zakaz sprzedaży ziemi rolnej.

- W zakresie finansów publicznych, KO w programie wprost pisze o obniżeniu długu publicznego poniżej 30% PKB, jednocześnie jednak nie pokazując źródeł finansowania swoich propozycji. PiS ogranicza się do stwierdzenia, że w obecnej kadencji dług publiczny spadł. Lewica przedstawia sposób finansowania swoich propozycji, jednak jest on niewiarygodny (np. rezygnacja z zakupu F-35, choć obecny rząd jeszcze nie znalazł pieniędzy na ten projekt). PSL nie odnosi się do kwestii finansowania proponowanych wydatków.

W długim okresie poziom życia w Polsce będzie zależeł od tego jak wielu Polaków będzie pracowało i jak bardzo ich praca będzie produktywna. Liczba pracujących będzie zależała od zmian demograficznych, imigracji i aktywizacji zawodowej. Z kolei produktywność pracy będzie zależała od zasobu kapitału materialnego i niematerialnego, który czyni pracę bardziej wydajną, i przede wszystkim od tego na ile skutecznie polska gospodarka będzie dostosowywać się do zmieniających warunków, tworząc modele biznesowe łączące pracowników i kapitał w najbardziej produktywne kombinacje.

Liczba pracujących

Negatywne zmiany demograficzne wszystkim efektem zmian kulturowych, ale możemy je częściowo niwelować zwiększając dostępność usług opieki nad dziećmi i tym samym ułatwiając rodzinom łączenia posiadania dzieci z życiem zawodowym. Można to osiągnąć ułatwieniami w tworzeniu prywatnych żłobków, przedszkoli ułatwieniami w zatrudnianiu obcokrajowców jako opiekunek do dzieci, czy budując kolejne państwowe żłobki i przedszkola. Tego rodzaju rozwiązania są znacznie skuteczniejsze i efektywne kosztowo niż bezpośrednie transfery pieniężne takie jak wprowadzony przez rząd Prawa i Sprawiedliwości program „Rodzina 500+”, który jak dotąd nie ma wyraźnych efektów pro-demograficznych. Dzietność w latach 2016-2017 wzrosła w Polsce tylko nieznacznie bardziej niż w Czechach, na Słowacji i Węgrzech, pomimo, że podwoiliśmy wydatki na politykę rodzinną wobec braku wyraźnej zmiany w tych krajach.

Imigracja nie odwróci spodziewanego w kolejnych latach spadku populacji, ale jest skutecznym sposobem jego ograniczenia w krótkim i średnim okresie – przynajmniej o ile stworzymy licznie pracującym dzisiaj w Polsce cudzoziemcom lepsze prawne możliwości osiedlania się na stałe. Rekordowego na tle krajów rozwiniętych napływu miliona pracowników tymczasowych z Ukrainy od 2015 roku, nie zawdzięczamy niestety stworzeniu zachęt ze strony Polski, ale zapaści gospodarczej na Ukrainie po inwazji Rosji. Dzisiaj gospodarka Ukrainy wraca już do normy, kolejne kraje myślą o szerszym otwarciu swoich drzwi dla Ukraińców, a rząd PiS ciągle nie stworzył im warunków prawnych do osiedlania się w Polsce na stałe. Niezatrzymanie miliona Ukraińców w Polsce w obliczu wyjazdu dwóch milionów Polaków na Zachód po naszym przystąpieniu do Unii Europejskiej, byłoby historyczną porażką Polski.

Aktywizacja zawodowa będzie zależała od dostępności usług opieki nad dziećmi i osobami starszymi, które angażują dzisiaj wiele młodych kobiet, odciągając je od rynku pracy, a także efektywnego wieku emerytalnego. Konieczne jest obniżenie opodatkowania niskich dochodów, aby wciągać na legalny rynek pracy osoby słabiej wykształcone i pochodzące z biedniejszych regionów, a także ograniczać bodźce do korzystania z nietypowych form zatrudnienia na rzecz umów o pracę. Niestety działania rządu PiS szły w ostatniej kadencji w przeciwnym kierunku. Program „Rodzina 500+” w obliczu niskiej dostępności usług opieki zachęca młode matki do rezygnacji z zatrudnienia. Rząd PiS zatrzymał również podnoszenie wieku emerytalnego i go obniżył, w przypadku kobiet do najniższego poziomu w Unii Europejskiej. Polska jest dzisiaj jednym z 3 państw członkowskich UE, które nie planują dalszego podnoszenia wieku emerytalnego, ale pozostałe już dzisiaj mają wyższy od nas. Konieczny będzie powrót do podnoszenia tego wieku lub stworzenie silniejszych zachęt do pracy dłuższej niż ustawowy wiek emerytalny. Nieznaczne podniesienie kwoty wolnej, kosztów uzyskania przychodu i symbolicznej obniżki PIT (na tle kontynuacji zamrożenia progów PIT, która efektywnie ten podatek podnosi) przez rząd PiS nie wystarczą do wyciągania osób nieaktywnych zawodowo i pracujących w szarej strefie na legalny rynek pracy. Szczególnie wobec planowanego na 2020 rok podniesienia płacy minimalnej do 50% średniej krajowej, poziomu najwyższego w UE, i do 60% w 2024 roku, które będą miały efekt silnie dezaktywizujący dla najmniej produktywnych pracowników i będą skłaniały do szukania form pracy pozwalających uniknąć ustawowego minimum.

W programach partii postulaty, mogące mieć wpływ na zatrudnienie, można podzielić przede wszystkim na 4 obszary:

- Zmiany opodatkowania pracujących
- Zmiany płacy minimalnej
- Ułatwienia w godzeniu obowiązków rodzinnych i zawodowych
- Zmiany w systemie emerytalnym, mogące mieć wpływ na zatrudnieni osób starszych

Niestety pomimo rosnącego znaczenia cudzoziemców, przede wszystkim Ukraińców, dla polskiego rynku pracy, większość partii pomija tę kwestię w swoim programie. Największym wyjątkiem jest Konfederacja, która wprost mówi o ograniczeniu migracji zarobkowej do Polski. PiS w programie pisze tylko w kontekście ograniczania migracji do UE, pomijając kwestię migracji zarobkowych do Polski.

Opodatkowanie pracujących

Obniżenie opodatkowania i oskładkowania pracy ułatwia wciągnięcie na rynek pracy osób dotychczas biernych zawodowo lub pracujących w szarej strefie. PSL proponuje dopłaty do miejsc pracy dla osób poniżej 30. roku życia, natomiast Koalicja Obywatelska chce przede wszystkim dopłacać osobom o najniższych zarobkach. To drugie rozwiązanie może przynieść lepsze efekty, ponieważ o ile wśród osób w wieku 20–29 lat stopa zatrudnienia w Polsce już jest powyżej średniej unijnej (odpowiednio 68% i 65%), to wciąż gorzej radzimy sobie z wciągnięciem na rynek pracy osób słabiej wykształconych, o niższych kwalifikacjach. Stopa zatrudnienia osób z wykształceniem gimnazjalnym w Polsce jest trzecia najniższa w UE (27% wobec unijnej średniej 46%).

- **PSL** proponuje, by budżet państwa pokrywał składki ZUS po stronie pracodawcy dla osób poniżej 30. roku życia pracujących na umowę o pracę. Biorąc pod uwagę, że w całej tej grupie stopa zatrudnienia w Polsce jest powyżej średniej unijnej, a koszt takiego rozwiązania to ponad kilkanaście miliardów złotych, rozwiązanie to wydaje się mało efektywne.
- **PiS** nie proponuje istotnych zmian w opodatkowaniu pracy poza już wprowadzonymi zmianami w PIT
- **Lewica** nie proponuje istotnych zmian w opodatkowaniu pracy.
- **Konfederacja** postuluje radykalne obniżki opodatkowania (likwidacja PIT i składek ZUS). W 2019 roku koszt likwidacji PIT, obowiązkowych składek ZUS oraz akcyzy na paliwo wyniósłby ok. 250 mld zł, czyli 1/4 wpływów całego

sektora finansów publicznych, co wobec braku przedstawienia jakichkolwiek realistycznych propozycji finansowania wydaje się o rząd wielkości mniej wiarygodne niż propozycje pozostałych partii w tym zakresie.

- **Koalicja Obywatelska** proponuje dopłaty dla osób o niskich dochodach oraz obniżenie opodatkowania i oskładkowania pracy do 35%. Połączenie obu działań oznaczałoby w przypadku osoby zarabiającej płacę minimalną wzrost dochodów o ponad 600 zł i spadek łącznego opodatkowania z obecnych 38% do 18%. Takie rozwiązanie ma szansę na wciągnięcie na rynek pracy osób obecnie biernych zawodowo.

Płaca minimalna

PiS i Lewica chcą administracyjnie wymusić wzrost płac przez podniesienie płacy minimalnej. Wyższe koszty pracy jeszcze bardziej utrudnią wejście na legalny rynek pracy osobom o niższych kwalifikacjach, wypychając je do szarej strefy, na samozatrudnienie lub w ogóle zniechęcając do szukania pracy.

- **PSL** nie ma postulatów w tym zakresie.
- **PiS** proponuje serię wysokich podwyżek płacy minimalnej aż do 60% przeciętnego wynagrodzenia w 2024 roku; na 2021 rok płacę minimalną 3 tys. zł brutto, co będzie oznaczało 3,6 tys. zł kosztów dla pracodawcy, z czego 2,2 tys. zł pracownik dostanie na rękę, a 1,4 tys. zł pójdzie na podatki i składki.
- **Lewica** proponuje stopniowo podnosić płacę minimalną do poziomu 60% przeciętnego wynagrodzenia w 2030 roku; na początek w 2020 roku płaca minimalna miałaby wynieść 2,6 tys. zł, a w 2021 ok. 2,8 tys. zł, co oznacza prawie 3,4 tys. zł kosztów po stronie pracodawcy (1,3 tys. podatków i składek i niecałe 2,1 tys. zł pensji netto).
- **KO** postuluje, by pensję minimalną wyznaczać jako 50% przeciętnego wynagrodzenia z roku ubiegłego, jednak licząc wzrost wynagrodzeń w ciągu tego roku oznaczałoby to pensję minimalną rzędu 46-47% przeciętnej płacy w danym roku; przyjęcie za punkt odniesienia danych publikowanych przez GUS zamiast rządowych prognoz ma odpolitycznić pensję minimalną; w połączeniu z proponowanymi przez KO dopłatami i zmianami podatkowymi można szacować, że w 2021 roku osoba zarabiająca pensję minimalną na rękę otrzymałaby 2,5 tys. zł, a podatki i składki w takim wariantcie wyniosłyby 0,6 tys.

zł, co oznacza, że pełen koszt dla pracodawcy zamknąłby się w kwocie 3,1 tys. zł.

Obowiązki rodzinne i zawodowe

Wszystkie partie poza Konfederacją deklarują różne formy wsparcia rodziców w łączeniu pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Część rozwiązań, szczególnie proponowanych przez PSL i Lewicę, może jednak mieć efekt odwrotny od zamierzonego, utrudniając rodzicom znalezienie pracy.

- **PSL** proponuje miesięczne dopłaty w kwocie 1 tys. zł przez rok dla rodziców pracujących na pół etatu po powrocie do pracy oraz skrócenie czasu pracy rodziców dzieci do lat 10 do 7 godzin dziennie. O ile pierwsze rozwiązanie może zachęcać do szybkiego powrotu na rynek pracy (choć będzie kosztowne fiskalnie), to ustawowe skrócenie czasu pracy, bez niższego wynagrodzenia, sprawi, że pracodawcy będą mniej chętnie zatrudniać rodziców. Ponadto PSL chce rozwijać system opieki nad osobami starszymi (domy dziennego pobytu, teleopiekę, telemedycynę, pomoc sąsiedzką). Chce także aktywizować osoby niepełnosprawne i ich opiekunów, dając dodatkowe premie pracującym niepełnosprawnym.
- **PiS** chce ułatwić pracę na część etatu (bez wyjaśnienia, w jaki sposób zamierza to osiągnąć) oraz telepracę. Kontynuowany ma być program rozwoju żłobków i przedszkoli, ponadto w programie zapisano rozwój opieki długoterminowej nad osobami starszymi.
- **Lewica** także chce rozbudowywać żłobki, ponadto proponuje obowiązkowy, pełnopłatny 12-tygodniowy urlop dla obojga rodziców, nie mówiąc jednak o jego finansowaniu (jeśli byłby finansowany przez pracodawcę, a tak wynika z projektu budżetu, zniechęcałby do zatrudniania potencjalnych rodziców). Postulatem jest również zniesienie zakazu pracy dla opiekunów osób niepełnosprawnych pobierających świadczenia z budżetu.
- **Konfederacja** nie ma propozycji w tym zakresie.
- **KO** proponuje dalszą rozbudowę sieci żłobków i przedszkoli, jednocześnie mocniej podkreślając znaczenie opieki nad osobami starszymi. Ponadto program zawiera propozycję czeków opiekuńczych (do 1 tys. zł miesięcznie),

które przysługiwałyby pracującym opiekunom osób niepełnosprawnych na sfinansowanie usług opiekuńczych.

System emerytalny i zatrudnienie osób starszych

Tylko Koalicja Obywatelska proponuje rozwiązania mające szansę istotnie zwiększyć stopę zatrudnienia osób starszych, natomiast postulowane przez Lewicę podniesienie emerytur minimalnych nie tylko stanowiłoby istotne obciążenie dla finansów publicznych i zagrożenie dla stabilności systemu emerytalnego, lecz także będzie zniechęcało do płacenia składek emerytalnych. Istotny wpływ na aktywność zawodową osób starszych ma konstrukcja systemu emerytalnego. PSL, PiS i Lewica postulują tylko wzrost wydatków na emerytury, co będzie osłabiało bodźce do dłuższej pracy, natomiast Koalicja Obywatelska chce do niej zachęcić, premiując ją wyższymi świadczeniami i pakietami akcji państwowych spółek. Wzrost zatrudnienia osób starszych może wspierać także proponowane przez Koalicję Obywatelską zwolnienie pracujących emerytów z podatków i składek.

- **PSL** proponuje znieść opodatkowanie emerytur, co z perspektywy finansów publicznych oraz emerytów będzie równoważne z ich podwyżką o ok. 10%. Ponadto chce, by emerytura rolnicza nie była uzależniona od przekazania gospodarstwa rolnego.
- **PiS** chce utrzymania dotychczasowego wieku emerytalnego, a także wprowadzenia trzynastej emerytury na stałe, a od 2021 roku dodania do tego czternastej dla tych, których emerytura nie przekracza 120% przeciętnej emerytury.
- **Lewica** chce podniesienia emerytury minimalnej z 1100 zł brutto do 1600 złotych netto. Tak wysoka emerytura minimalna oznacza, że dla kobiety zarabiającej medianowe wynagrodzenie (ok. 4,3 tys. zł w tym roku) nie będzie mieć znaczenia to, czy pracuje do 60., czy 65. roku życia – i tak dostanie taką samą emeryturę.
- **Konfederacja** chce, by emerytury były wypłacane z budżetu, w programie nie ma mowy o ewentualnej zmianie ich wysokości.
- **Koalicja Obywatelska** poza wprowadzeniem trzynastej emerytury na stałe, która będzie powiązana z długością aktywności zawodowej, chce dawać jeszcze dodatkową premię za dłuższą aktywność zawodową w postaci pakietów

akcji państwowych spółek. Postuluje też zwolnienie z PIT emerytury, która jest dodatkiem do pensji, oraz zwolnienie pracujących emerytów z części składek ZUS. Premie dla osób później przechodzących na emeryturę oraz zwolnienia z podatków dla osób pobierających emeryturę powinny podnieść stopę zatrudnienia wśród osób starszych.

Wydajność pracy

Wydajność pracy zależy od ilości kapitału na pracującego oraz tego jak zorganizowana jest praca – czy dostępne zasoby pracy i kapitału są wykorzystywane możliwie produktywnie.

Zasób **kapitału** w gospodarce będzie rósł, o ile stworzymy stabilne warunki gospodarcze, w których przedsiębiorcy nie będą się bali długookresowych inwestycji. Niestety w ostatnich latach rząd PiS wbrew szumnym zapowiedziom tzw. planu Morawieckiego, poniósł na tym polu całkowitą porażkę. Zmiany w wymiarze sprawiedliwości, szeroko interpretowane jako atak na praworządność, wraz z wyjątkowo agresywnymi metodami uszczelniania podatków, stworzyły klimat niepewności, w którym stopa inwestycji przedsiębiorstw i gospodarstw domowych spadła z 15,5% PKB w 2015 roku do prognozowanego 13,7% PKB w 2019 roku. Stało się tak nawet pomimo szybkiego wzrostu konsumpcji i wyczerpywania mocy produkcyjnych. Sprawny wymiar sprawiedliwości i przejrzysty system podatkowy są szczególnie istotne dla inwestycji w kapitał niematerialny, przy którym kwestie własności są znacznie bardziej zniuansowane.

Ostatecznie jednak różnice w poziomie życia pomiędzy krajami najlepiej tłumaczy to, na ile produktywnie ich gospodarki łączą pracowników i kapitał. Tak rozumiana **produktywność** jest zdolnością dostosowań do zmian – akceptacji upadku schyłkowych firm i branż, aby nowe mogły się rozwijać przejmując ich pracowników i kapitał, czy wyludniania jednych miast, aby populacja innych mogła rosnąć. Zmiany na rynku, podobnie jak inwestycje, są hamowane przez niepewność co do obiektywizmu i niezależności systemu prawnego, a także rosnącą opresyjność administracji skarbowej. Jak np. nowy innowacyjny model biznesowy będzie traktowany przez sądy wobec przepisów, które były pisane kiedy jeszcze nie istniał?

Najostrzejszym usztywnieniem dynamiki rynkowej jest bezpośrednia **własność państwowa** przedsiębiorstw, która ma w Polsce drugi najbardziej rozległy zakres w UE. Większość WIG-20, głównego indeksu warszawskiej giełdy, składa się z państwowych przedsiębiorstw. Rząd PiS nie tylko całkowicie zaniechał prywatyzacji, ale wprost dokonał renacjonalizacji Pekao SA, drugiego największego banku w Polsce. Własność państwowa w sektorze bankowym jest nie tylko nieefektywna, ale w wielu krajach prowadziła do upolitycznienia polityki kredytowej, co zwiększa ryzyko kryzysów bankowych.

Dostosowania rynkowe są również hamowane przez anty-konkurencyjne **regulacje lub subsydia**, które utrwalają zastane warunki gospodarcze, utrudniając zmiany starych i powstawanie nowych modeli biznesowych. Często jest to zresztą ich bezpośredni cel, ponieważ taka długookresowo korzystna dla ogółu „kreatywna destrukcja” w krótkim okresie ma często skoncentrowane grupy przeciwników, które na zmianach tracą. Również rząd PiS nie oparł się tu lobbingowi, wprowadzając szereg rozwiązań mających chronić wybrane grupy interesu przed konkurencją. Zakaz handlu w niedziele i zawieszony po interwencji Komisji Europejskiej podatek handlowy, miały chronić gorzej radzące sobie sklepy. Apteka dla aptekarza ma chronić indywidualne apteki przed konkurencją ze strony (często polskich) sieci aptecznych. Zakaz handlu ziemią rolną i moratorium na sprzedaż/dzierżawę państwowej ziemi rolnej, mają chronić małe gospodarstwa rolne przed konkurencją ze strony większych, bardziej produktywnych. Takie hamowanie konsolidacji rozdrobnionych gospodarstw rolnych nałożyło się na istniejące już dotacje do rolnictwa, pod postacią dotacji unijnych, ulg podatkowych i preferencji emerytalnych, których wartość stanowi drugie tyle, co produkcja całego sektora. Również kontynuowane jest wsparcie państwowego górnictwa węgla kamiennego, przede wszystkim w formie preferencji emerytalnych. Na inwestycje i przez to na wydajność pracy duży wpływ mają postulaty dotyczące praworządności, które zostały omówione w oddzielnej części. Poza praworządnością pomysły widoczne w programach partii mogące mieć wpływ na wydajność pracy można podzielić na 3 obszary:

- zmiany opodatkowania firm i inwestycji
- zmniejszenie obciążeń biurokratycznych dla firm
- znoszenie ograniczeń konkurencji

Opodatkowanie firm i inwestycji

Wszystkie partie w programach mają propozycje zmniejszające obciążenia firm, jednak w większości dotyczą one przede wszystkim najmniejszych firm lub firm z określonych sektorów. Wyjątkiem jest Koalicja Obywatelska, która chce premiować rosnące firmy. Premie dla rosnących firm są dobrym kierunkiem, ponieważ struktura polskiej gospodarki na tle innych państw UE charakteryzuje się nadreprezentacją małych wydajnych mikroprzedsiębiorstw oraz małą ilością małych i średnich firm. Dlatego potrzebne są mechanizmy, które zamiast wspierać trwanie mikroprzedsiębiorstw ułatwią im wzrost. Jednocześnie jednak KO proponuje subsydia dla małych i średnich rolników, które mogą działać w przeciwnym kierunku (nie przedstawia jednak na ich temat szczegółów).

- **PSL** chce wprowadzić dobrowolny ZUS dla przedsiębiorców oraz ulgi podatkowe dla przedsiębiorców prowadzących praktyki zawodowe dla uczniów. Postuluje wprowadzenie Zielonych Targów, na których rolnicy mogliby sprzedawać swoje produkty bez podatków i opłat. Na propozycjach tych skorzystają przede wszystkim samozatrudnieni oraz te firmy, które zakwalifikują się do programów proponowanych przez PSL.
- **PiS** proponuje rozszerzenie małego ZUS oraz podniesienie limitu, do którego firmy mogą ryczałtowo rozliczać PIT, z 250 tys. euro do 1 mln euro (a docelowo do 2 mln euro), na czym przede wszystkim skorzystają firmy najmniejsze. Postuluje podniesienie do 2 mln euro limitu przychodów, do którego podatek może płacić mały CIT. Propozycja ta nie zachęci firm do wzrostu ze względu na złą konstrukcję tego rozwiązania (przekroczenie progu przychodów automatycznie oznacza wzrost opodatkowania całości dochodów z 9% do 19%, co przy 5-procentowej rentowności sprzedaży oznacza skokowy wzrost CIT z niecałych 39 tys. zł do ponad 81 tys. zł). Brak szczegółów na temat proponowanego 1 mld zł preferencji dla inwestorów, ale jeśli będą one przyznawane w sposób uznaniowy, środki trafią nie do najbardziej rozwojowych firm, lecz do tych, które najskuteczniej lobbują. Znacznie lepiej brzmi zapowiedź nowej, zachęcającej do inwestowania ustawy o zyskach kapitałowych, jednak brak jest jakichkolwiek szczegółów na ten temat.
- **Lewica** proponuje rozszerzyć proporcjonalny ZUS, na czym skorzystają mikroprzedsiębiorcy, oraz chce wprowadzić ulgi podatkowe i dopłaty do inwestycji, które zachęcą rolników do budowy paneli słonecznych i farm

wiatrowych. Oprócz tego obiecuje program wsparcia inwestycji, w którym „państwo będzie przejmować połowę ryzyka w inwestycjach innowacyjnych”. Pakiet ten więc koncentruje się przede wszystkim na mikroprzedsiębiorstwach oraz firmach z uznaniowo wybranych sektorów. Zwiększa też upolitycznienie gospodarki.

- **Konfederacja** proponuje likwidację obowiązkowego ZUS oraz zwiększenie limitów działalności nierejestrowanej, brakuje jednak szczegółów na temat tych rozwiązań.
- **Koalicja Obywatelska** chce obniżyć ZUS dla samozatrudnionych (ma być liczony od płacy minimalnej, a nie od 60% przeciętnego wynagrodzenia) i uproszczenie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, podobnie jak inne partie wspierając mikroprzedsiębiorstwa. Znacznie bardziej prorozwojowe są jednak proponowane zmiany w CIT, które mają premiować rosnące firmy oraz prowadzić do opodatkowania zysków dopiero przy wypłacie dywidendy. Takie rozwiązania będą dla firm silną zachętą do inwestowania, bez polityków wskazujących kierunek tych inwestycji. Jednocześnie jednak KO zapowiada wyższe dopłaty bezpośrednie do hektara dla małych i średnich rolników, w tym przeznaczenie 2 mld zł na „Program Wsparcia Młodych Rolników”. Ma być również utworzona rezerwa spośród państwowych gruntów, która będzie przeznaczana na inwestycje infrastrukturalne i powiększanie małych gospodarstw rolnych.

Ułatwienia dla firm – mniej biurokracji

Wszystkie komitety wyborcze kierują część swojego programu do przedsiębiorców, obiecując im uproszczenia w procedurach. Szczególnie duże korzyści może przynieść wspólne rozliczanie PIT i ZUS proponowane przez KO oraz zbliżenie do siebie systemów podatkowego i ubezpieczeń społecznych oraz przepisów podatkowych do przepisów o rachunkowości proponowane przez PiS.

- **PSL** obiecuje skrócenie czasu trwania postępowań administracyjnych i sądowych, ograniczenie kontroli i zmian w prawie gospodarczym oraz stworzenie Powszechnego Samorządu Gospodarczego (brak szczegółów na temat tego, czym miałyby się zajmować).

- **PiS** obiecuje stosowanie zasady „jeden za jeden” – propozycja nowej regulacji ma wiązać się z usunięciem innej, równoważnej. Postuluje również uproszczenie prawa zamówień publicznych. Obiecuje też wprowadzenie nowej ordynacji podatkowej oraz uproszczonej podatkowej regulacji o działalności gospodarczej. Planuje uproszczenia w podatkach dla małych przedsiębiorców, a także zbliżenie do siebie systemów podatkowego i ubezpieczeń społecznych oraz przepisów podatkowych i o rachunkowości.
- **Lewica** chce, by interpretacje podatkowe były jednolite dla całego kraju. Obiecuje możliwość załatwiania spraw urzędowych przez Internet oraz proponuje wstępne kontrole skarbowe dokonywane online.
- **Konfederacja** obiecuje wprowadzić nową ordynację gospodarczą regulującą stosunki pomiędzy państwem a przedsiębiorcami w sposób gwarantujący swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. pozytywnie należy ocenić postulat rozszerzenia klauzuli rozstrzygania wątpliwości na korzyść podatnika również o wątpliwości dotyczące stanu faktycznego, natomiast sama likwidacja klauzuli obejścia prawa podatkowego oraz nadanie mocy interpretacji ogólnej wszystkim indywidualnym interpretacjom podatkowym w sytuacji licznych sprzeczności i niespójności w kodeksie podatkowym może mieć nieprzewidziane efekty i powinno być poprzedzone gruntowną reformą systemu podatkowego. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą mają nie podlegać pod ustawę o rachunkowości, która obowiązywać będzie tylko osoby prawne, i będą mogły korzystać z uproszczonej księgi przychodów i rozchodów. Nie wspomina przy tym, jak swoją rachunkowość będą prowadziły spółki osobowe.
- **Koalicja Obywatelska**, idzie dalej niż PiS, proponując wprowadzenie zasady „dwa za jeden”, według której „przyjęcie każdej ustawy nakładającej nowy obowiązek biurokratyczny na przedsiębiorców będzie możliwe tylko wtedy, gdy usunięte zostaną dwa istniejące dotychczas ograniczenia”. Równie istotny jest postulat połączenia poboru składek ZUS i PIT, istotnie ograniczając obciążenia biurokratyczne przedsiębiorstw. Ponadto KO postuluje uproszczenie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Ograniczenia konkurencji

Ograniczenia konkurencji sprawiają, że na rynku utrzymują się mniej wydajne firmy, chronione przed konkurencją ze strony tych wydajniejszych, na czym tracą ich klienci. Szczególną grupę firm chronionych przed konkurencją są firmy państwowe, wobec których państwo jest jednocześnie właścicielem i regulatorem, co oznacza, że może ustanawiać sprzyjające im zasady gry. Szerszy program zniesienia ograniczeń przedstawiła tylko Koalicja Obywatelska, obiecująca zlikwidować „wprowadzone przez obecną władzę regulacje, które ograniczają konkurencję”. Konfederacja przedstawiła tylko takie postulaty zniesienia ograniczeń, na których skorzystają najmniejsze firmy. Mimo zawłaszczenia państwowych spółek przez PiS nie zaproponowała ona też rozwiązania tego problemu. Lewica chce odpartyjnięcia tych spółek, nie wspominając nic o prywatyzacji. Tylko Koalicja Obywatelska jako rozwiązanie wskazuje ich prywatyzację (w formie premii emerytalnej za długą aktywność zawodową).

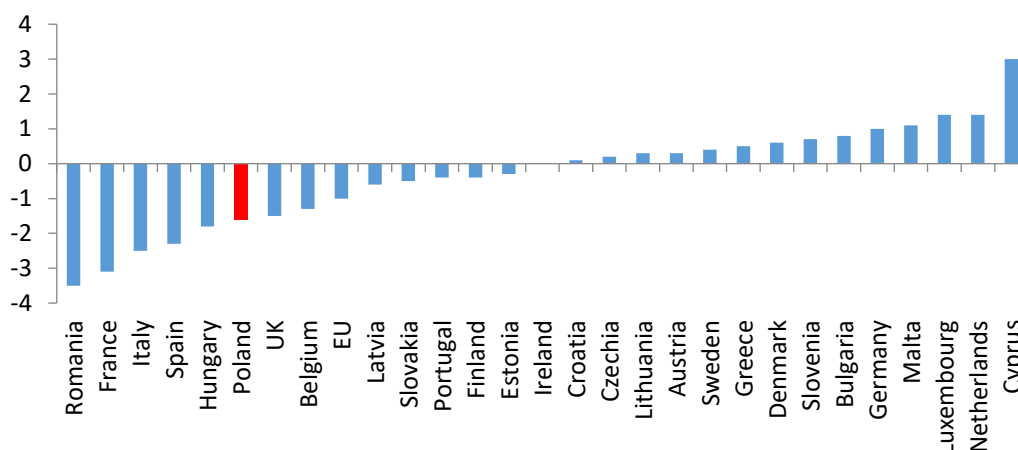
- **PSL** nie odnosi się do tematu ograniczeń konkurencji i prywatyzacji.
- **PiS** nie ma żadnych postulatów znoszących ograniczenia konkurencji. Poza tym, nie wspominając nic o prywatyzacji, obiecuje opracowanie Narodowego Planu Inwestycyjnego ze szczególnym uwzględnieniem realizacji inwestycji publicznych. Wśród innych pomysłów można wymienić: „odbudowę” polskiego przemysłu stoczniowego, połączenie Lotosu i Orlenu, wsparcie polskiego górnictwa i aktywizację dużych państwowych zakładów przemysłowych. PiS nie wyklucza też dalszej „repolonizacji” sektora bankowego „w razie pojawiających się korzystnych, rynkowych warunków”. W praktyce postulaty te oznaczają rosnącą rolę firm kontrolowanych przez polityków, które będą na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do firm prywatnych, ograniczając tym samym konkurencję.
- **Lewica** nie ma żadnych postulatów dotyczących ograniczeń konkurencji. Nie proponuje też prywatyzacji, ale chce odpartyjnięcia państwowych spółek (przez wprowadzenie kursów i egzaminów dla kandydatów do zarządów przed komisją wolną od polityków, organizowanie konkursów na każde stanowisko i transmisję wysłuchań kandydatów w Internecie). Oprócz tego obiecuje program wsparcia inwestycji, w którym „państwo będzie przejmować połowę ryzyka w inwestycjach innowacyjnych”.
- **Konfederacja** wprost nic nie mówi o ograniczeniach konkurencji, obiecuje znieść kary za handel uliczny oraz zlikwidować kary za odmowę sprzedaży towaru czy realizacji usługi. Nie wspomina nic o prywatyzacji.

- **Koalicja Obywatelska** obiecuje zniesienie zakazu handlu w niedziele (i zastąpienie jej nakazem dwóch wolnych niedziel w miesiącu każdego pracownika), ustawy „apteka dla aptekarza”, ograniczeń w budowie i modernizacji farm wiatrowych, a także zakazu sprzedaży ziemi rolnej. Postuluje także odpartyjnienie państwowych spółek (przez powoływanie do organów państwowych spółek tylko kandydatów z rejestru, do którego zapisać się będą mogły tylko osoby o odpowiednich kwalifikacjach) oraz de facto prywatyzację w postaci przekazywania pakietów akcji państwowych spółek emerytom, którzy pracowali przez odpowiednio długi czas.

Stan finansów publicznych

Warunkiem ograniczającym realizację programów wszystkich partii jest stan finansów publicznych. Według prognoz Komisji Europejskiej deficyt sektora finansów publicznych w 2019 roku po raz pierwszy wzrośnie od 2013 roku. W efekcie pomimo szybkiego wzrostu gospodarczego Polska znajdzie się wśród sześciu krajów o największym deficycie sektora finansów publicznych w UE, podczas gdy połowa państw unijnych ma prognozowaną nadwyżkę.

Deficyt sektora finansów publicznych – prognoza na 2019 rok (% PKB)



Źródło: Komisja Europejska

Żadna z partii nie przedstawia wiarygodnego źródła finansowania swoich propozycji, w domyśle zakładając, że w miarę realizacji programu będzie ograniczać wydatki na inne cele bądź podnosić podatki.

- **PSL** nie mówi o źródłach finansowania nowych wydatków.
- **PiS** nie mówi o źródłach finansowania nowych wydatków ograniczając się do stwierdzenia, że w trakcie obecnej kadencji Sejmu dług spadł.
- **Lewica** przedstawia mało wiarygodne źródła finansowania swoich propozycji, np. zamierzając w 2020 roku oszczędzić 17 mld zł na wycofaniu się z zakupu F-35, mimo że pozycja taka nie jest wpisana do przyszłorocznego budżetu.
- **Konfederacja** obiecuje radykalną obniżkę wydatków, nie podając jednak szczegółów, przy jednoczesnej likwidacji podatku PIT, składek na ZUS (albo wprowadzeniu dobrowolności składek na ZUS) i akcyzy na paliwo.
- **Koalicja Obywatelska** obiecuje, że obniży dług publiczny do poziomu poniżej 30% PKB do 2030 roku i wprowadzi zakaz zadłużania państwa w warunkach dobrej koniunktury, jednocześnie jednak nie pokazując wiarygodnych źródeł finansowania swojego programu.

Autorzy:

Dr Aleksander Łaszek

Główny ekonomista, wiceprezes zarządu FOR
e-mail: aleksander.laszek@for.org.pl

Marek Tatała

Ekonomista, wiceprezes zarządu FOR
e-mail: marek.tatala@for.org.pl

Rafał Trzeciakowski

Ekonomista
e-mail: rafal.trzeciakowski@for.org.pl

Patryk Wachowiec

Analitik prawny
e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Karolina Wąsowska

Prawnik
e-mail: karolina.wasowska@for.org.pl

Marcin Zieliński

Ekonomista
e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR