



Dlaczego średnioroczny wskaźnik
wynagrodzeń w państwowej sferze
budżetowej w 2027 roku powinien
wynieść

115% ?

SPIS TREŚCI

- **Wstęp**
- 1 Punkt wyjścia**
- 2 Filar I – Zaniechanie**
- 3 Zdolność fiskalna państwa**
- 4 Filar II – pracownicy JST**
- 5 Filar III – Budżet i Konstytucja RP**
- 6 Filar IV – Infrastruktura odporności państwa**
- **Aneksy**

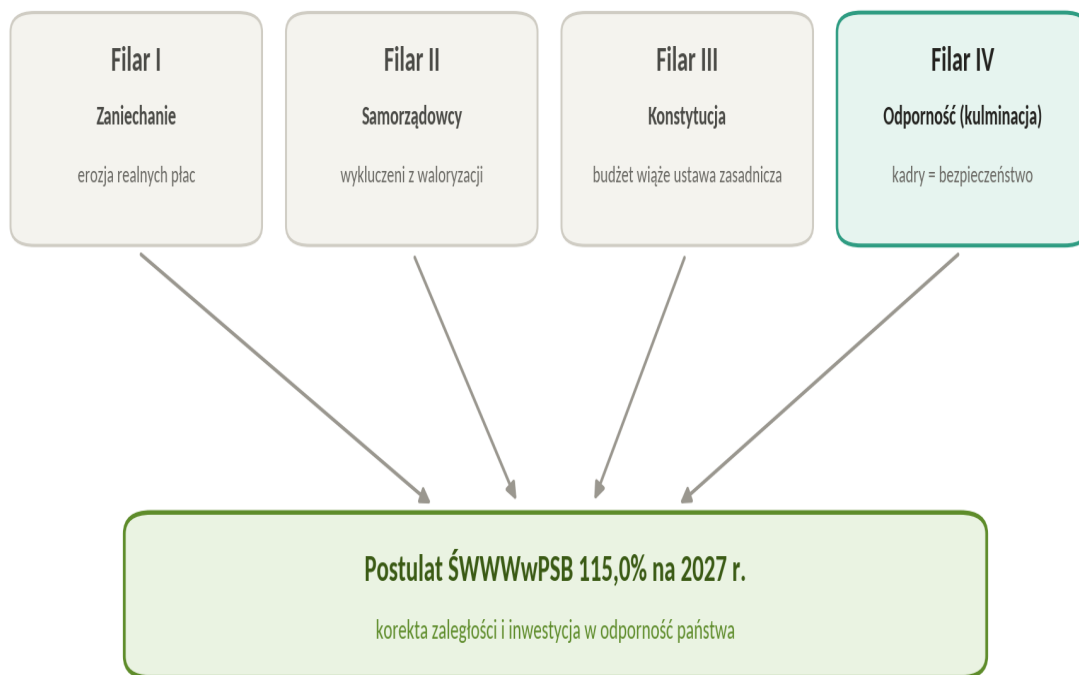
Wstęp

Forum Związków Zawodowych przedstawia analizę uzasadniającą postulat ustalenia średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2027 r. na poziomie 115,0%.

Niniejsza analiza dowodzi, że:

- 01** Wynagrodzenia w sferze budżetowej realnie się cofnęły. Realny indeks wynagrodzeń spadł w 2023 r. do 82,5 (utrata 17,5% wobec 2019 r.). Państwowa sfera budżetowa wchodzi w 2027 r. wciąż poniżej realnego poziomu sprzed ośmiu lat (-2,7% wobec 2019 r. na koniec 2026 r.). Dopiero realizacja postulatu trzech reprezentatywnych central wyprowadza ją na skromny plus (+9,2%), wciąż niższy niż realna dynamika wzrostu wynagrodzeń sektora przedsiębiorstw (+16,3%) i płacy minimalnej (ponad +40%).
- 02** Brak systemowego rozwiązania problemu niskich wynagrodzeń było decyzją polityczną. W tym samym okresie gospodarka rosła nominalnie i realnie. Państwo zmobilizowało zarazem bezprecedensowe środki na obronność, z około 2,1% do 4,81% PKB (200,1 mld zł w 2026 r.). Pytanie o sfinansowanie podwyżek jest więc pytaniem o priorytety i kalkulację polityczną, nie o realne możliwości.
- 03** Skokowa podwyżka w sferze budżetowej jest wykonalna. W 2024 r. wynagrodzenia nauczycieli wzrosły o 30–33%¹, wobec ustawowego wskaźnika 120,0% dla reszty budżetówki, a sfinansowano je wzrostem subwencji oświatowej.²
- 04** Realizacja praw konstytucyjnych, takich jak prawo do sądu, ochrony zdrowia czy nauki, zależy od kadr, które je wykonują. Zasady demokratycznego państwa prawa powinny być realizowane w sposób odpowiedzialny, a nie poprzez arbitralne i nieprzewidywalne kształtowanie wynagrodzeń w sektorze finansów publicznych.
- 05** Godne płace w sektorze finansów publicznych to kategoria bezpieczeństwa narodowego. Ataki hybrydowe i dywersyjne, wojna kognitywna, a także prowokacje prowadzone poniżej progu otwartej wojny w wymiarze konwencjonalnym, celują w sprawność i ciągłość państwa, a przecież odpierają je na tym właśnie poziomie kadry sektora finansów publicznych. Odporność jest dziś zobowiązaniem traktatowym (art. 3 Traktatu waszyngtońskiego) i policzalną kategorią wydatków NATO, a raport Niinistö wskazuje wprost rolę związków zawodowych w jej budowaniu. Utrzymujące się luki kadrowe w ogniach krytycznych są bezpośrednim osłabieniem tej odporności.

Postulat 15-procentowej podwyżki stanowi korektę wieloletniej zaległości i inwestycję w zdolność państwa do realizacji jego konstytucyjnych zobowiązań oraz do utrzymania odporności.



Schemat 1. Mapa argumentów. Cztery filary analizy — zaniechanie (Filar I), wykluczenie samorządowców (Filar II), naruszenie standardu konstytucyjnego (Filar III) i luka w odporności (Filar IV) — wraz z diagnozą zdolności fiskalnej prowadzą do jednego postulatu: wskaźnika 115,0% na 2027 r.

1.1. Dwie liczby

Cała debata sprowadza się do dwóch wartości średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na 2027 r. Postulat strony społecznej to 115,0%, czyli wzrost wynagrodzeń o 15% w ujęciu nominalnym. Propozycja rządu, ogłoszona publicznie 9 czerwca 2026 r., to 103,0%, czyli wzrost o 3% wobec prognozowanej na 2027 r. inflacji wynoszącej 2,5%. Pozornie jest to zatem spór o 12 punktów procentowych, w którym strona rządowa może wskazywać, że jej propozycja przewyższa inflację o pół punktu. W istocie jest to jednak spór o coś bardziej fundamentalnego, a mianowicie o to, czy państwo odrobi realną zaległość, czy też utrwali ją kolejny rok z rządu. Wzrost o 3% przy inflacji 2,5% (choć wszystko wskazuje na to, że dynamika wzrostu cen będzie w przyszłym roku wyższa) oznacza realną poprawę rządu zaledwie pół punktu w skali jednego roku (to najbardziej optymistyczny scenariusz) i pozostawia skumulowaną wartość wynagrodzeń, co najwyżej, o 2,2% poniżej poziomu z 2019 r.

1.2. Kontekst postulatu

Postulat 115,0% nie jest stanowiskiem jednej organizacji. Jest wspólną propozycją trzech reprezentatywnych central związkowych — Forum Związków Zawodowych, Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” oraz Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych.

1.3. Adresat i cel analizy

Niniejsza analiza jest skierowana do strony rządowej jako materiał uzasadniający postulat w toku dialogu, a także do opinii publicznej i partnerów społecznych. Jej celem jest wykazanie, że postulat 115,0% ma podstawy wykraczające daleko poza interes płacowy reprezentowanych grup: podstawy makroekonomiczne, prawne, konstytucyjne, a także te dotyczące odporności i bezpieczeństwa.

1.4. Struktura argumentacji

Analiza prowadzona jest w pięciu krokach. Filar I wykazuje realną erozję wartości wynagrodzeń w sferze budżetowej i jej skalę na tle rynku oraz dowodzi, że była ona świadomym zaniechaniem, a nie skutkiem niemożności. Rozdział o zdolności fiskalnej wykazuje, że w tym samym okresie gospodarka i dochody państwa rosły, a środki na priorytety, w tym na obronność, mobilizowano bez ograniczeń, co przecina argument o „braku środków”. Filar II pokazuje, że zaniechanie objęło także administrację samorządową, wykluczoną z waloryzacji w momencie zmiany reguł jej finansowania. Filar III osadza spór w porządku konstytucyjnym, dowodząc, że budżet jest aktem stosowania Konstytucji, a kształtowanie płac sfery publicznej nie powinno być uznaniowe w tak szerokiej skali, jak ma to miejsce obecnie. Filar IV stanowi kulminację analizy i wykazuje, że w warunkach trwającego nacisku hybrydowego godne i stabilne wynagrodzenia kadr są elementem odporności państwa w rozumieniu zobowiązań NATO i Unii Europejskiej. Całość uzupełniają aneksy zawierające pełny przegląd modeli zagranicznych, notę metodologiczną i wykaz źródeł.

2.1. Teza filaru

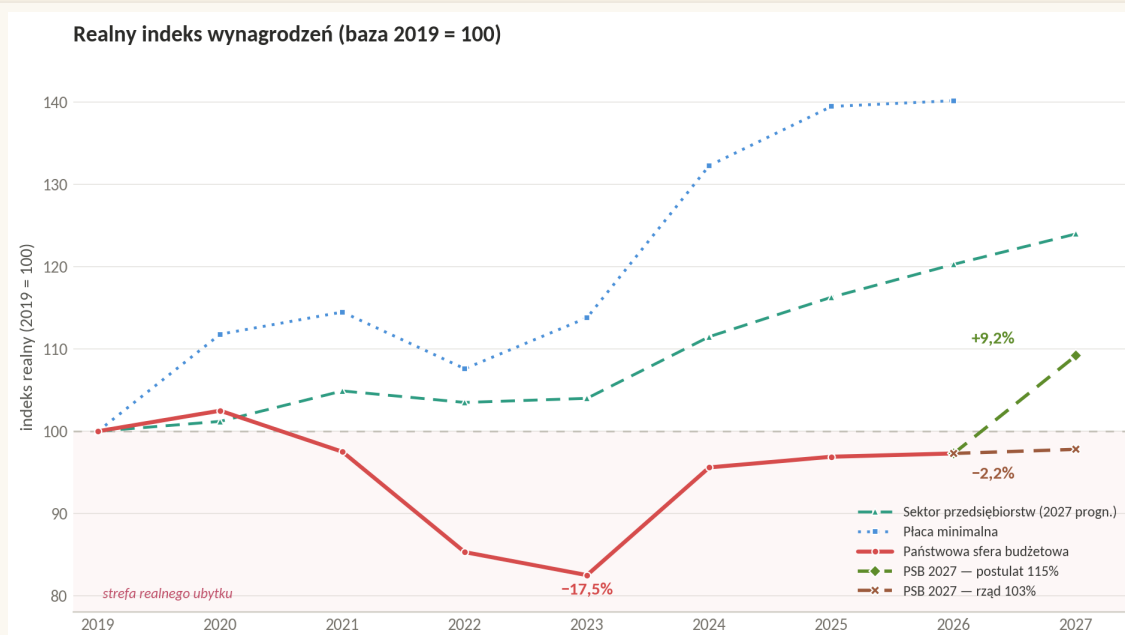
Dynamika wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej nie została w ostatnich latach poddana jedynie spowolnieniu względem rynku — została realnie obniżona poniżej punktu wyjścia (2019 rok). Różnica między tymi dwoma sformułowaniami jest fundamentalna. Oznacza to, że przeciętny pracownik państwowej sfery budżetowej dysponuje dziś wynagrodzeniem o niższej sile nabywczej niż przed laty. Forum Związków Zawodowych wykazuje, że nie jest ono skutkiem obiektywnej niemożności wynikającej z ogólnie panującego trendu gospodarczego, lecz konsekwencją wieloletniego, świadomego traktowania wynagrodzeń sektora finansów publicznych jako rezerwuaru ukrytych oszczędności budżetowych.

Postulat średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie 115,0% należy odczytywać właśnie w tym świetle. Nie mierza on do uprzywilejowania budżetówki względem rynku. Mierza do przywrócenia realnej wartości wynagrodzeń do poziomu zaledwie nieznacznie przewyższającego punkt wyjścia sprzed wybuchu pandemii COVID-19, podczas gdy reszta rynku pracy odnotowała w tym czasie wyższe wzrosty.

2.2. Mechanizm pomiaru

Analiza opiera się na wielkości precyzyjnie zdefiniowanej, tj. średniorocznym wskaźniku wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (dalej: ŚWWWwPSB). Jest to ustawowa wielkość planistyczna, określana corocznie w ustawie budżetowej.³ Wskaźnik ten działa systemowo, waloryzując kwoty bazowe i podnosi wynagrodzenia wszystkim pracownikom objętym ustawą i to on jest przedmiotem corocznego sporu w Radzie Dialogu Społecznego oraz przedmiotem niniejszego postulatu.

Wszystkie wartości przeliczono na ujęcie realne, ponieważ tylko ono mówi prawdę o sile nabywczej wynagrodzenia. Roczną dynamikę realną wyznaczono metodą stosowaną przez Główny Urząd Statystyczny jako iloraz wskaźnika dynamiki nominalnej i wskaźnika cen pomniejszony o jedność. Jako miernik cen przyjęto średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych publikowany przez Główny Urząd Statystyczny. Bazą indeksową jest rok 2019, czyli ostatni rok przed oknem analizy co pozwala uchwycić pełny przebieg zmian. Pełne założenia i wzory zawiera nota metodologiczna w aneksie.



Wykres 1. Indeks realny, baza 2019 = 100. Realny indeks wynagrodzeń w PSB osiąga dołek 82,5 w 2023 r. — realna utrata 17,5% wobec 2019 r. — i mimo odbicia w 2024 r. pozostaje poniżej poziomu wyjściowego aż do 2027 r. W scenariuszu rządowym. Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw i płaca minimalna przez cały okres rosną realnie powyżej tej linii.

2.3. Załamanie 2021–2023

Mechanizm erozji najlepiej obrazuje zestawienie wskaźnika z inflacją w ujęciu rok do roku. W latach 2021 i 2022 ŚWWWwPSB został zamrożony na poziomie 0,0%, i to dokładnie wtedy, gdy inflacja wynosiła odpowiednio 5,1% oraz rekordowe 14,4%, najwyższy odczyt średnioroczny od 1997 r. W 2023 r. wskaźnik 7,8% wciąż pozostawał wyraźnie poniżej inflacji 11,4%. Trzy kolejne lata realnych strat złożyły się na skumulowaną utratę blisko jednej piątej wartości wynagrodzeń, z dołkiem w 2023 r. na poziomie realnej utraty 17,5% wobec 2019 r.



Wykres 2. Nożyce: ŚWWWwPSB a inflacja CPI, ujęcie roczne. Ścieżka inflacji wyprzedza ścieżkę nominalnych podwyżek nieprzerwanie od 2021 r.; rozwarcie nożyc kumuluje się w realny ubytek wartości wynagrodzeń.

Forum Związków Zawodowych zwraca uwagę na okoliczność, która czyni ten obraz jeszcze poważniejszym, niż wynikałoby to z samego wskaźnika. W debacie publicznej pojawiają się bowiem odniesienia do „działań osłonowych” rządu w latach zamrożenia, czyli zwiększenia funduszu wynagrodzeń oraz jednorazowych dodatków. Instrumenty te istniały, lecz ich charakter był zasadniczo różny od systemowej waloryzacji i nie zmienia konkluzji o realnych stratach. Konieczne jest rozróżnienie trzech pojęć, których mylenie wzmacnia w debacie lukę percepcyjną opinii publicznej.

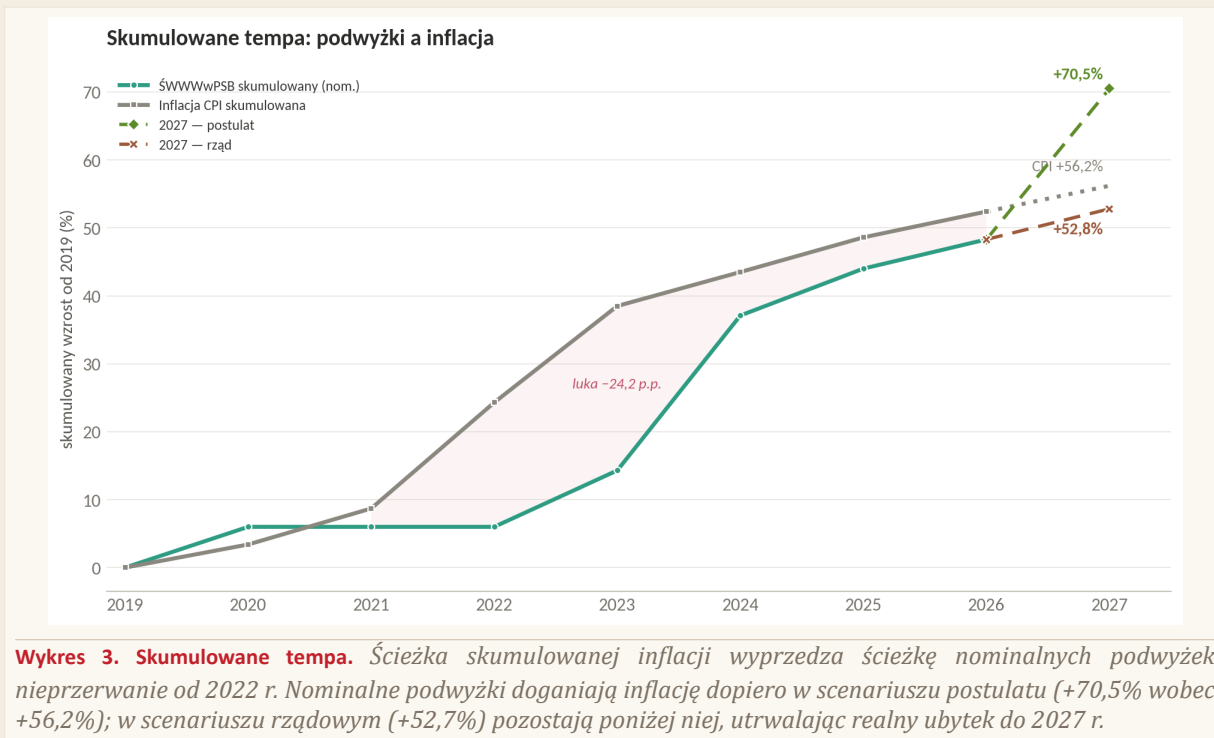
Pierwszym jest wskaźnik, tj. wielkość systemowa, która waloryzuje kwoty bazowe i podnosi wynagrodzenia wszystkim pracownikom danej grupy. To miara trwała i powszechna, to ona jest przedmiotem postulatu. Drugim jest zwiększenie funduszu wynagrodzeń, czyli dodatkowa pula środków w budżecie jednostki, dzielona uznaniowo przez kierownika. W 2022 r., przy formalnie zamrożonym wskaźniku, fundusz wynagrodzeń w sferze budżetowej zwiększono o około 4,4%; w przeciwieństwie do wskaźnika nie podniosło to pensji wszystkim, lecz objęło ograniczoną grupę pracowników i nie weszło trwale do podstaw wynagrodzeń. Przy inflacji 14,4% realny spadek wartości płac w 2022 r. pozostał głęboki niezależnie od tego zabiegu. Trzecim są jednorazowe dodatki, czyli świadczenia wypłacane poza systemem waloryzacji, nietworzące trwałej podstawy. W 2023 r., obok wskaźnika 7,8%, uruchomiono fundusz motywacyjny w postaci jednorazowych dodatków oraz jednorazowych nagród.⁴

Wniosek z tego rozróżnienia jest istotny dla całej analizy i działa na korzyść tezy o erozji. Skoro część „podwyżek” lat 2022–2023 przyjęła formę uznaniowych, jednorazowych dodatków poza wskaźnikiem, to sam wskaźnik ustawowy, a więc miara najkorzystniejsza dla narracji rządowej, zawiąza to, co pracownicy otrzymali realnie i trwale. Rzeczywista, utrwalona w podstawach wynagrodzeń ścieżka płac była zatem nie lepsza, lecz w istocie słabsza, niż pokazuje wskaźnik.

2.4. Skumulowana luka

Roczne wahania mogą maskować istotę zjawiska, dlatego rozstrzygające znaczenie ma ujęcie skumulowane. Zestawienie skumulowanego wskaźnika ze skumulowaną inflacją obnaża sedno problemu. Przez osiem lat nominalne podwyżki w państwowej sferze budżetowej (+48,3% do 2026 r.) nie nadążyły nawet za skumulowaną inflacją (+52,4%). Luka, czyli różnica między skumulowanym wskaźnikiem nominalnym a skumulowaną inflacją, w dołku w 2023 r. sięgnęła 24,2 punktu procentowego.

Wartość tę należy odróżnić od realnej utraty wartości wynagrodzeń, o której mowa we wcześniejszej części rozdziału. Obie miary opisują to samo zjawisko z 2023 r., lecz opisują go inaczej. Realna utrata 17,5% to relacja skumulowanego wskaźnika nominalnego do skumulowanej inflacji — indeks realny spadł wówczas do 82,5 wobec 100 w 2019 r. — a więc ubytek siły nabywczej, który pracownik odczuwa bezpośrednio. Skumulowana luka 24,2 punktu procentowego to natomiast prosta różnica między tym, o ile nominalnie wzrosły wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej (+14,3% do 2023 r.), a tym, o ile w tym samym czasie wzrosły ceny (+38,5%). Rozbieżność między obiema wielkościami wynika z odmiennej operacji arytmetycznej, a mianowicie: realny indeks dzieli, luka odejmuje. Luka wyrażona w punktach procentowych jest większa, ponieważ odejmuje dwie skumulowane wielkości, podczas gdy realny ubytek odnosi tę samą różnicę do wyższego, zwiększonego o inflację poziomu cen, w ujęciu liczbowym 24,2 punktu procentowego podzielone przez skumulowany wskaźnik cen daje właśnie 17,5%.



Liczby te prowadzą do wniosku, który warto wypowiedzieć wprost. W scenariuszu rządowym, opartym na wskaźnikach równych prognozowanej inflacji, państwowa sfera budżetowa wejdzie w 2027 rok wciąż poniżej realnego poziomu wynagrodzeń z 2019 r. Dopiero postulat 115,0% wyprowadza ją na skromny plus (+9,2% wobec 2019 r.), pozostawiając ją i tak daleko za sektorem przedsiębiorstw i płacą minimalną.

2.5. Mit roku 2024

W obronie polityki płacowej przywołuje się zwykle rok 2024, w którym wynagrodzenia w sferze budżetowej wzrosły wyraźnie. Forum Związków Zawodowych nie kwestionuje skali tej podwyżki, kwestionuje jej interpretację. Rok 2024 nie był trwałym zwrotem w polityce płacowej, lecz jednorazowym wyrównaniem, po którym powrócono do dawnej praktyki.

Mechanizm 2024 r. był systemowy, tj. zadziałał ustawowy wskaźnik 120,0%, a więc wzrost o 20%, ustalony w art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy budżetowej na rok 2024.⁵ Waloryzował on kwoty bazowe wszystkim grupom objętym ustawą. Był to jednak epizod, nie kierunek, albowiem już w 2025 r. wskaźnik spadł do 105,0%, a w 2026 r. do 103,0%, czyli do poziomu ledwie przewyższającego prognozowaną inflację i oznaczającego w praktyce realne zamrożenie wynagrodzeń. Co istotne, jak wykazano w sekcji 2.2, nawet po podwyżce 2024 r. realny indeks wynagrodzeń w sferze budżetowej pozostał poniżej poziomu z 2019 r. Jednorazowe wyrównanie zmniejszyło lukę, lecz jej nie zamknęło.

2.6. Poza nawiasem wzrostu gospodarczego

Skala zaniechania ujawnia się w pełni dopiero w zestawieniu z resztą rynku pracy. W tym samym okresie, w którym realna wartość wynagrodzeń w sferze budżetowej spadała, płaca w sektorze przedsiębiorstw wzrosła realnie o 16,3% do 2025 r. (i o około 24% według prognozy na 2027 r.), a realna wartość minimalnego wynagrodzenia za pracę o ponad 40%.

Polska gospodarka rosła w tym czasie realnie o kilkanaście procent. Owoce tego wzrostu rozłożyły się na niemal wszystkie kategorie wynagrodzeń, z jednym wyjątkiem.

To zestawienie jest istotą Filaru I. Nie chodzi o to, że budżetówka rosła wolniej. Chodzi o to, że jako jedyny duży segment rynku pracy realnie się cofnęła, w okresie powszechnego realnego wzrostu wynagrodzeń. Wykazana tu erozja przekłada się bezpośrednio na kryzys kadrowy i na zdolność państwa do wypełniania funkcji konstytucyjnych oraz budowania odporności, co rozwijają kolejne filary analizy. Rozdział o zdolności fiskalnej państwa, który następuje bezpośrednio po niniejszym, dowodzi z kolei, że zaniechanie to nie wynikało z pustego budżetu, lecz ze świadomego wyboru.

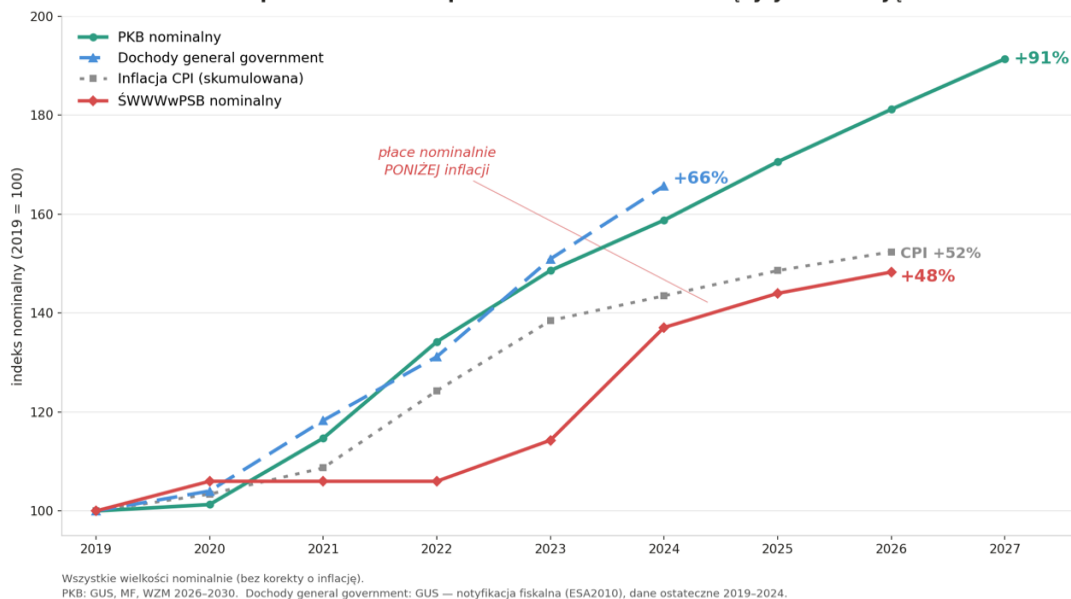
3.1. Bolesny wybór priorytetów

Diagnoza Filaru I, czyli wieloletnia realna erozja wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, nabiera pełnego brzmienia dopiero w zestawieniu z kondycją finansów państwa w tym samym okresie. Forum Związków Zawodowych stawia w tym rozdziale tezę, która obala argument o „braku środków”. Zaniechanie płacowe nie było reakcją na zapaść gospodarki ani na pusty budżet. W latach, w których realna wartość płac budżetówki spadała, polska gospodarka rosła nominalnie i realnie, a wraz z nią rosły dochody państwa. W tym samym czasie państwo wykazało zdolność do bezprecedensowej mobilizacji środków na bezpieczeństwo rozumiane w sposób konwencjonalny. Wniosek jest jednoznaczny: ograniczenie wynagrodzeń nie miało charakteru finansowego, lecz decyzyjny. Było wyborem priorytetu, nie skutkiem braku możliwości w zakresie finansowania.

3.2. Gospodarka rosła – nominalnie i realnie

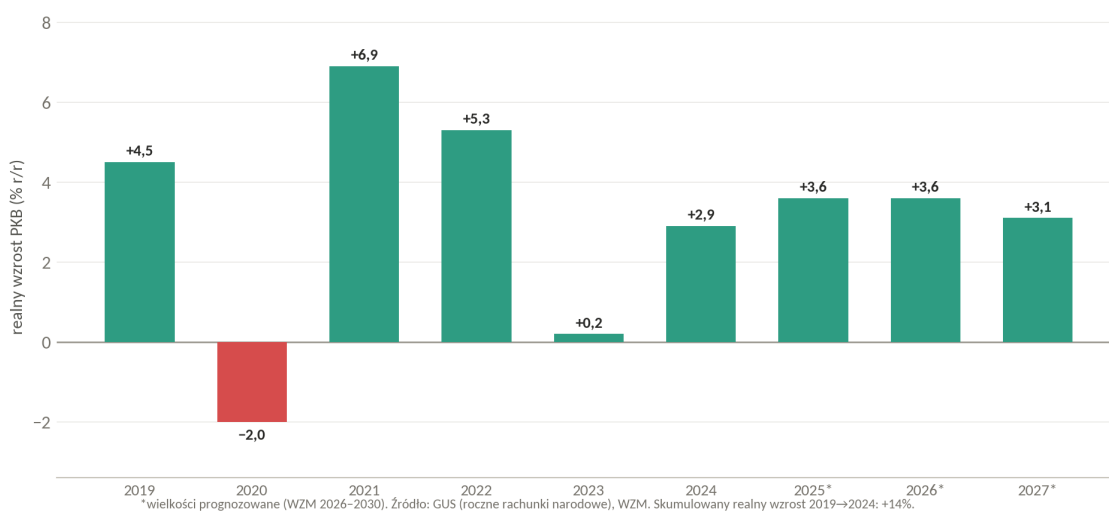
W całym oknie analizy polska gospodarka znajdowała się na ścieżce wzrostu. Produkt krajowy brutto w cenach bieżących zwiększył się z 2 323,9 mld zł w 2020 r. do 3 641,2 mld zł w 2024 r., a według Wieloletnich Założeń Makroekonomicznych na lata 2026–2030 ma sięgnąć 4 389,8 mld zł w 2027 r.⁶ W ujęciu nominalnym produkt krajowy brutto w niecałą dekadę niemal się podwoił: wzrósł o około 59% w latach 2019–2024 i o około 91% do 2027 r. według prognozy. Nie był to więc wyłącznie efekt inflacji. Realny produkt krajowy brutto rósł niemal w każdym roku okna analizy, z jednorazowym spadkiem w pandemicznym 2020 r. i silnym odbiciem rok później. Skumulowany realny wzrost gospodarki wyniósł około 14% w latach 2019–2024 i około 22% z prognozą na lata 2025–2026.⁶

Zdolność fiskalna państwa rośnie — płace budżetówki nie nadążyły za inflacją



Wykres 4. Zdolność fiskalna a płace, indeks nominalny 2019 = 100. PKB nominalny rośnie do około +91% (2027), a dochody sektora general government do +66% już w 2024 r. według danych ostatecznych GUS — szybciej niż samo PKB — podczas gdy wskaźnik wynagrodzeń w sferze budżetowej zatrzymuje się na +48%, poniżej skumulowanej inflacji (+52%). Zasoby państwa rosły szybciej niż ceny; wynagrodzenia budżetówki nie nadążyły nawet za inflacją.

PKB rósł także realnie — gospodarka powiększyła się o ok. 22% (2019→2026)

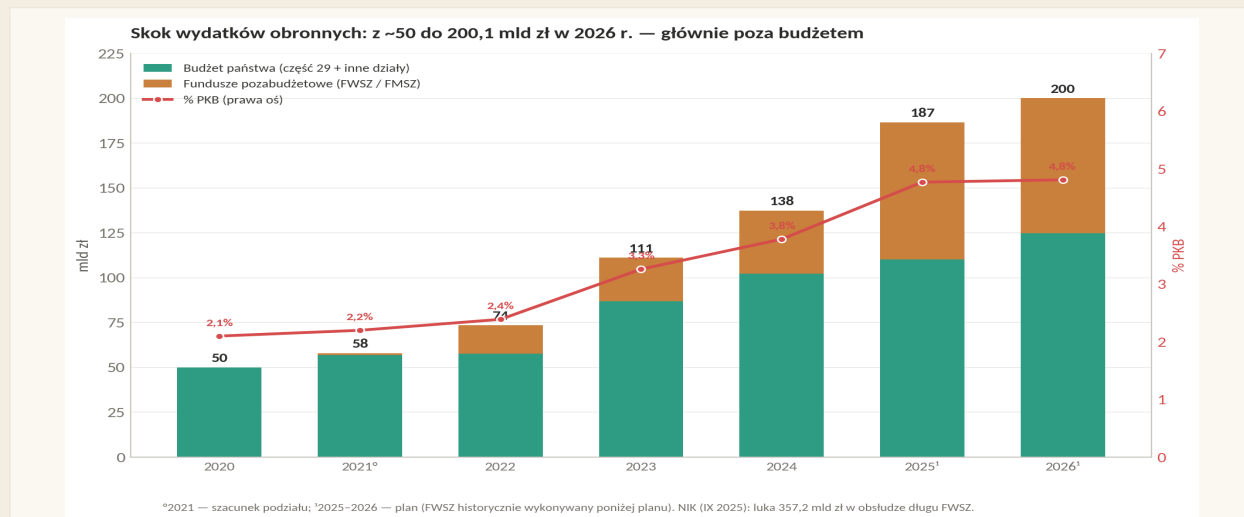


Wykres 5. Realny wzrost PKB. Gospodarka powiększała się realnie niemal co roku; jej skumulowany realny wzrost kontrastuje z realnym ubytkiem wartości wynagrodzeń w sferze budżetowej w tym samym okresie.

Zestawienie obu wielkości pokazuje, że owoce wzrostu gospodarczego ominęły pracowników sektora finansów publicznych. Państwo jako pracodawca nie podzieliło się ze swoimi kadrami efektami koniunktury, którą te kadry współtworzyły i obsługiwały.

3.3. Gdy państwo uznaje wydatek za priorytet, znajduje środki

Kolejnym dowodem na to, że ograniczenie płacowe nie miało charakteru finansowego, jest skala mobilizacji środków na obronność. Wydatki obronne wzrosły z około 50 mld zł w 2020 r. (około 2,1% produktu krajowego brutto) do 137,5 mld zł wykonania w 2024 r. (3,78% PKB), a w 2026 r. osiągnęły 200,1 mld zł, czyli 4,81% PKB, co oznacza niemal czterokrotny wzrost nominalny w ciągu sześciu lat.



Wykres 6. Wydatki obronne 2020–2026: budżet a fundusze pozabudżetowe. Skok wydatków dokonął się w znacznej części poza budżetem państwa — przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego roczne wydatki wzrosły z wartości marginalnej do około 75 mld zł w 2026 r. Udział wydatków obronnych w produkcie krajowym brutto podniósł się z 2,1% do 4,81%.

Forum Związków Zawodowych podkreśla, że nie kwestionuje zasadności wzmocnienia obronności, przeciwnie, popiera ambicję bycia jednym z liderów Sojuszu w nakładach na obronę, a w Filarze III dowodzi, że godnie opłacone kadry sektora finansów publicznych są jego integralną częścią. Istotny jest jednak wniosek wynikający z samej skali tej operacji. Otóż, państwo, gdy uznaje wydatek za priorytet, znajduje na niego środki. Forum, w Opinii do projektu ustawy budżetowej, wykazało, że koszt postulowanej wówczas dodatkowej podwyżki o dwa punkty procentowe wynosił około 4,47 mld zł co stanowiło zaledwie 2,23% planowanych wydatków obronnych.⁷

Mechanizm finansowania obronności wymaga przy tym osobnej uwagi, ponieważ zmienia obraz rzeczywistej skali wydatków państwa. Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych działa w Banku Gospodarstwa Krajowego, jest finansowany emisją obligacji i kredytami gwarantowanymi przez Skarb Państwa, a jego środki nie są ujmowane w ustawie budżetowej ani nie wygasają z końcem roku.⁸ Forum Związków Zawodowych odnotowało w Opinii do projektu ustawy budżetowej na 2026 rok pozytywną zmianę polegającą na dołączeniu planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego do uzasadnienia projektu.⁷

Filar II – pracownicy JST

4.1. Teza filaru

Podwyżka z 2024 r., wprowadzona ustawowym wskaźnikiem 120,0%, objęła pracowników państwowej sfery budżetowej. Poza jej zakresem pozostali pracownicy samorządowi, których wynagrodzenia nie są finansowane bezpośrednio z budżetu państwa, lecz z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznaczało to powstanie wyraźnego podziału na dwie kategorie urzędników — „lepszą”, objętą wysoką waloryzacją i „gorszą”.

Podział ten nie ma uzasadnienia merytorycznego. Zadania realizowane w administracji samorządowej nie ustępują wagą zadaniom administracji rządowej, a to właśnie urząd samorządowy jest dla większości obywateli najczęstszym punktem bezpośredniego kontaktu z państwem jako takim. Forum Związków Zawodowych stawia w tym filarze tezę, że wykluczenie samorządowców z waloryzacji było nie tylko niesprawiedliwe, ale i szczególnie dotkliwe ze względu na moment, w którym nastąpiło, tj. zbiegło się z najgłębszą od ponad dwóch dekad zmianą reguł finansowania samorządów, która pozbawiła jednostki samorządu terytorialnego pewności co do własnych dochodów.

4.2. Reforma finansów samorządów

Kluczowy dla niniejszego filara jest fakt, że wykluczenie pracowników sfery samorządowej z waloryzacji nastąpiło dokładnie w momencie, gdy państwo dokonywało zasadniczej przebudowy systemu finansowania samorządów. Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zmieniła konstrukcję udziału samorządów we wpływach podatkowych, przechodząc z udziału w podatku dochodowym na mechanizm oparty na dochodach podatników z terenu jednostki.⁹ Reforma wprowadziła w okresie przejściowym istotną niepewność co do poziomu i przewidywalności dochodów samorządów, a tym samym co do ich zdolności do samodzielnego finansowania podwyżek dla własnych pracowników.

Powstała w ten sposób sytuacja, w której państwo jednocześnie pozbawiło samorządy gwarantowanej waloryzacji wynagrodzeń (przez wykluczenie z ustawowego wskaźnika) i zmieniło reguły ich finansowania (przez reformę dochodów). Pracownik samorządowy znalazł się między dwoma decyzjami państwa, z których żadna nie zabezpieczyła realnej wartości jego wynagrodzenia. Forum Związków Zawodowych wskazuje, że odpowiedzialność za skutki tej sytuacji nie może spoczywać wyłącznie na jednostkach samorządu terytorialnego, skoro to państwo ukształtowało obie zmienne równania.

4.3. Spłaszczenie siatki płac i zderzenie z płacą minimalną

Skutkiem wieloletniego zaniechania waloryzacji w administracji samorządowej jest postępujące spłaszczenie siatki wynagrodzeń. Dynamiczny wzrost płacy minimalnej, realnie o ponad 40% w okresie analizy, przy braku odpowiadającej mu waloryzacji wynagrodzeń samorządowych doprowadził do zrównania dolnych kategorii zaszeregowania z ustawowym minimum.

W praktyce oznacza to, że pracownik z wieloletnim stażem i kwalifikacjami otrzymuje wynagrodzenie zbliżone do wynagrodzenia osoby rozpoczynającej pracę, ponieważ obie kotwiczą ta sama płaca minimalna. Mechanizm ten niszczy motywacyjną funkcję wynagrodzenia i prowadzi do odpływu doświadczonych kadr, których kompetencji nie da się szybko odtworzyć.

Forum Związków Zawodowych zwraca uwagę, że spłaszczenie siatki płac nie jest problemem technicznym tabel zaszerogowania, lecz problemem ustrojowym. Administracja samorządowa, w której wynagrodzenie nie różnicuje w odpowiednim stopniu stażu, kompetencji i odpowiedzialności, traci zdolność do utrzymania wykwalifikowanego personelu, a wraz z nim zdolność do sprawnego wykonywania zadań publicznych, które ustawodawca na nią nałożył.

4.4. Urząd jako pierwsza linia kontaktu obywatela z państwem

Wymiar zwykle pomijany w debacie o płacach samorządowych dotyczy funkcji ustrojowej tych urzędów. Przeważająca część codziennych spraw, w których obywatel styka się z władzą publiczną, jest załatwiana na poziomie gminy, powiatu i miasta. To w urzędach samorządowych obywatel rejestruje pojazd, uzyskuje dowód osobisty, załatwia sprawy stanu cywilnego, otrzymuje decyzje o świadczeniach i pozwolenia. Dla większości obywateli to administracja samorządowa, a nie rządowa, jest twarzą państwa.

Ma to bezpośrednie znaczenie dla odporności państwa rozwijanej w Filarze III. Sprawność administracji samorządowej jest elementem zdolności państwa do utrzymania ciągłości usług publicznych, pierwszego z siedmiu wymagań bazowych odporności NATO. Urząd, który z powodu spłaszczenia siatki płac traci kadry i nie jest w stanie obsadzić stanowisk, jest urzędem mniej zdolnym do działania w kryzysie. Wykluczenie pracowników sfery samorządowej z waloryzacji nie jest zatem wyłącznie kwestią sprawiedliwości płacowej. To osłabienie jednego z ogniw odporności państwa.

4.5. Postulat

Forum Związków Zawodowych formułuje w tym filarze postulat likwidacji podziału na administrację rządową i samorządową w zakresie waloryzacji wynagrodzeń. Wybór instrumentu fiskalnego finansowania tej waloryzacji nie jest rolą strony społecznej, lecz przedmiotem wspólnych ustaleń, czy to poprzez zwiększenie subwencji, czy przez inny mechanizm transferu, czy przez korektę systemu dochodów samorządów.

Forum wzywa zatem stronę rządową do podjęcia rzeczywistego dialogu w Radzie Dialogu Społecznego oraz w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w celu wypracowania trwałego mechanizmu finansowania waloryzacji wynagrodzeń samorządowych, tj. spójnego z waloryzacją reszty sfery budżetowej i odpornego na zmiany koniunktury politycznej.

5.1. Teza

W debacie publicznej ustawa budżetowa bywa przedstawiana jako akt czysto polityczny. Forum Związków Zawodowych wywodzi tezę nadrzędną niniejszego filara z założenia przeciwnego. Otóż, każda kwota zapisana w ustawie budżetowej jest decyzją o tym, w jakim stopniu państwo wywiązuje się z zadań, które ustawa zasadnicza na nie nakłada. Wysokość środków na sądy, prokuraturę, publiczną ochronę zdrowia, oświatę i administrację nie jest więc wyłącznie kwestią rachunkową, lecz miarą wykonalności praw, które Konstytucja RP gwarantuje obywatelom.¹⁰

Konsekwencja tego założenia jest następująca. Prawo konstytucyjne nie spełnia się samo. Spełnia się przez instytucje, a instytucje działają przez ludzi. Prawo do sądu jest realne o tyle, o ile istnieje obsadzony sąd zdolny rozpoznać sprawę bez nieuzasadnionej zwłoki. Prawo do publicznej ochrony zdrowia jest realne o tyle, o ile istnieje personel zdolny udzielić świadczenia. Gdy państwo dopuszcza, by wynagrodzenia kadr realizujących te prawa traciły realnie na wartości, a etaty pozostawały nieobsadzone, nie narusza oczywiście Konstytucji wprost, lecz obniża jakość i wykonalność gwarantowanych w Niej praw od środka.

5.2. Granice swobody

Forum Związków Zawodowych nie kwestionuje, że ustawodawca dysponuje znaczną swobodą w kształtowaniu budżetu, ani że równowaga finansów publicznych jest wartością konstytucyjnie chronioną. Konstytucja sama tę wartość ustanawia. Artykuł 216 ust. 5 zakazuje zaciągania zobowiązań, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby trzy piąte wartości rocznego produktu krajowego brutto; artykuł 219 powierza Sejmowi uchwalanie budżetu w formie ustawy; artykuł 220 ogranicza swobodę Sejmu w zwiększaniu deficytu ponad poziom z projektu rządowego.¹⁰ Istnieje zatem konstytucyjna rama dyscypliny fiskalnej, w obrębie której ustawodawca podejmuje decyzje wydatkowe.

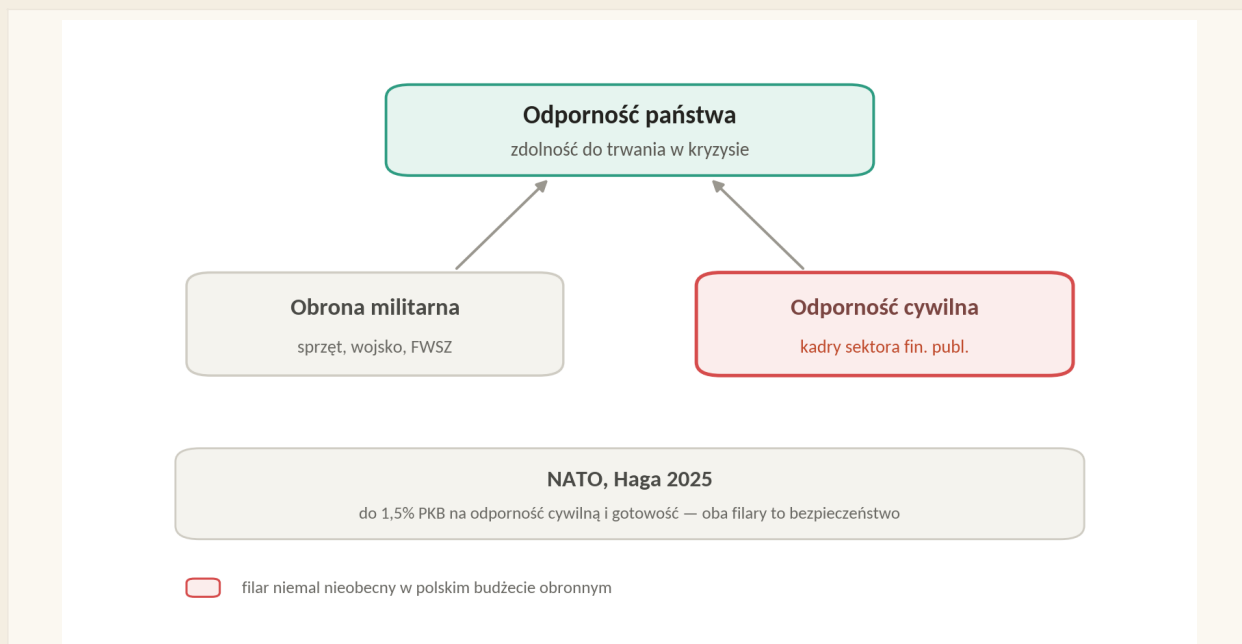
Granica jest tu jednak wyraźna. Jednorazowe, ostrożne ograniczenie dynamiki płac, podyktowane przejściową trudną sytuacją finansów państwa, mieści się w swobodzie ustawodawcy. Czym innym jest jednak przekształcenie środka incydentalnego w trwałą praktykę: wieloletnie utrzymywanie realnej wartości wynagrodzeń poniżej poziomu wyjściowego i traktowanie sfery budżetowej jako stałego rezerwuaru ukrytych oszczędności. Pytanie nie brzmi, czy państwo może w trudnym roku ograniczyć podwyżki, lecz czy może czynić to permanentnie.

Filar IV – Infrastruktura odporności państwa

6.1. Założenie filaru

Dotychczasowe filary ustaliły trzy fakty. Wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej realnie straciły na wartości i nie nadążyły nawet za skumulowaną inflacją (Filar I). Erozja ta objęła także administrację samorządową, którą wykluczono z waloryzacji w momencie najgłębszej od dwóch dekad zmiany reguł finansowania (Filar II). Jej skutkiem jest postępujące osłabienie zdolności państwa do realizacji zadań, które Konstytucja nakłada na nie jako obowiązek, nie jako deklarację intencji (Filar III). Filar IV wyprowadza z tych ustaleń wnioszek, który Forum Związków Zawodowych uważa za najważniejszy w całej analizie. Otóż, w warunkach trwającego nacisku hybrydowego wynagrodzenia kadr sektora finansów publicznych przestają być wyłącznie kwestią polityki płacowej, a stają się kwestią szeroko pojmowanego bezpieczeństwa narodowego.

Teza opiera się na rozróżnieniu, które od dekady porządkuje myślenie o bezpieczeństwie w państwach najbardziej na zagrożenia wyczulonych. Odporność państwa stoi na dwóch nogach. Pierwsza to obrona militarna, konwencjonalna. Druga to odporność cywilna, czyli zdolność instytucji państwa do utrzymania ciągłości funkcji krytycznych wtedy, gdy są one atakowane. Polski budżet finansuje dziś (asymetrycznie) nogę pierwszą. Rekordowym nakładom na sprzęt nie towarzyszy współmierna inwestycja w ludzi, którzy mieliby tworzyć tę symetrię, mimo że standardy sojusznicze i praktyka państw odpornych traktują obie jako nierozłączne.



Schemat 2. Dwa filary odporności. Obrona militarna i odporność cywilna jako dwa nośniki tej samej zdolności państwa do przetrwania. Rama haska NATO (2025) po raz pierwszy wyodrębnia finansowanie gotowości i odporności cywilnej jako osobną kategorię wydatków na bezpieczeństwo — do 1,5% PKB rocznie.

6.2. Odporność jako zobowiązanie traktatowe

Punktem wyjścia jest artykuł, który w debacie publicznej pozostaje w cieniu słynnego artykułu 5, choć to on definiuje codzienny obowiązek państw Sojuszu. Artykuł 3 Traktatu Północnoatlantyckiego, podpisanego w Waszyngtonie 4 kwietnia 1949 r., stanowi:

„In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.”¹¹

W polskim tłumaczeniu, aby skuteczniej osiągać cele Traktatu, strony — osobno i wspólnie, poprzez stałą i efektywną samopomoc oraz pomoc wzajemną będą utrzymywać i rozwijać swoją indywidualną i zbiorową zdolność do odparcia zbrojnej napaści.

Kluczowe są słowa „utrzymywać i rozwijać zdolność”. Sojusz nie zobowiązuje państw wyłącznie do wzajemnej obrony w razie ataku (to artykuł 5), lecz nakłada na nie obowiązek ciągły i poprzedzający atak, tj. utrzymywania własnej zdolności do oporu. NATO nazywa tę zdolność odpornością (resilience) i określa ją wprost jako „pierwszą linię obrony” Sojuszu oraz fundament, na którym opiera się odstraszenie.¹²

Treść tego obowiązku Sojusz skonkretyzował na szczycie w Warszawie w 2016 r., przyjmując zobowiązanie do wzmacniania odporności i ustalając siedem wymagań bazowych (Seven Baseline Requirements), wzmocnionych następnie deklaracją z Brukseli w 2021 r. Wymagania te wyznaczają minimalny poziom gotowości cywilnej, jaki każde państwo członkowskie powinno utrzymać. Ich kolejność nie jest przypadkowa, na pierwszym miejscu Sojusz stawia ciągłość rządzenia:

- „Assured continuity of government and critical government services: for instance, the ability to make decisions and communicate with citizens in a crisis”;
- „Resilient energy supplies”;
- „Ability to deal effectively with the uncontrolled movement of people”;
- „Resilient food and water resources”;
- „Ability to deal with mass casualties and disruptive health crises”;
- „Resilient civil communications systems”;
- „Resilient transport systems”.¹²

Pierwsze wymaganie — „zapewniona ciągłość rządzenia i krytycznych usług państwowych: na przykład zdolność do podejmowania decyzji i komunikowania się z obywatelami w kryzysie” — jest dla niniejszej analizy rozstrzygające. NATO definiuje gotowość cywilną przez trzy podstawowe funkcje: „ciągłość rządzenia, podstawowe usługi dla ludności i cywilne wsparcie dla wojska”. Każda z tych funkcji jest realizowana przez ludzi, tj. urzędników, sędziów, prokuratorów, pracowników administracji skarbowej i zabezpieczenia społecznego, personel cywilny służb. Nie istnieje „ciągłość rządzenia” w oderwaniu od kadr, które rządzenie wykonują. Sojusz formułuje to jako podejście ogólnospołeczne (whole-of-society approach), obejmujące administrację, sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie.

Na szczycie w Hadze 25 czerwca 2025 r. państwa Sojuszu przełożyły tę zasadę na pieniądze. Deklaracja haska zobowiązała sojuszników do przeznaczania na obronę i bezpieczeństwo 5% PKB rocznie do 2035 r., dzieląc ten pułap na dwie kategorie:

„Allies will allocate at least 3.5% of GDP annually (...) to resource core defence requirements (...). And Allies will account for up to 1.5% of GDP annually to inter alia protect our critical infrastructure, defend our networks, ensure our civil preparedness and resilience, unleash innovation, and strengthen our defence industrial base.”¹³

A zatem: co najmniej 3,5% PKB na rdzeń obronny i do 1,5% PKB rocznie między innymi na ochronę infrastruktury krytycznej, obronę sieci oraz „gotowość cywilną i odporność” (civil preparedness and resilience). Po raz pierwszy w historii Sojuszu finansowanie odporności cywilnej zostało ujęte jako osobna, policzalna kategoria wydatków na bezpieczeństwo, równoległa do zakupów uzbrojenia. To zmienia ramę debaty o wynagrodzeniach kadr państwa. Nakłady na zdolność administracji, sądownictwa i służb do działania w kryzysie nie konkurują z wydatkami obronnymi tylko mieszczą się w ich definicji.

6.3. Europejska architektura gotowości i miejsce w niej partnerów społecznych

Kierunek wyznaczony przez NATO potwierdza i rozwija Unia Europejska. 30 października 2024 r. Sauli Niinistö, były prezydent Finlandii i specjalny doradca przewodniczącej Komisji Europejskiej, przedstawił liczący 165 stron raport „Safer Together — Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness”.¹⁴ Raport opiera się na dwóch założeniach. Pierwszym, podejściu uwzględniającym wszystkie rodzaje zagrożeń (all-hazards) oraz podejściu całospołecznym (whole-of-society), wzorowanym na modelu fińskim. Punktem wyjścia raportu jest teza, która powinna organizować całą debatę o wydatkach publicznych:

„Security is a public good — the most important thing that everyone needs. It is the precondition for maintaining our values, as well as being a necessity for our economic success and competitiveness.”

Bezpieczeństwo jest dobrem publicznym — najważniejszym, jakiego każdy potrzebuje; jest warunkiem zachowania wartości i koniecznym warunkiem sukcesu gospodarczego. Z tego założenia raport wyprowadza model, w którym odporność nie jest zadaniem wyłącznie rządów ani wyłącznie wojska. Niinistö wskazuje wprost, kto jest jej współtwórcą:

„They are an integral part of a ‘whole of society’ approach that brings together not only public authorities at all levels, but also private entities, employers and trade unions, civil society organisations, and individual citizens.”

Władze publiczne wszystkich szczebli, podmioty prywatne, pracodawcy i związki zawodowe, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz obywatele tworzą integralną całość podejścia ogólnospołecznego.

Wśród rekomendacji operacyjnych raport wymienia wprost zaangażowanie związków zawodowych w budowanie gotowości oraz w zwiększanie atrakcyjności pracy w obszarze obronności, bezpieczeństwa i reagowania kryzysowego:

„Develop targeted incentives to increase the appeal of careers in defence, security and emergency response among younger generations, working together with trade unions and employers’ organisations.”¹⁴

Wskazanie to ma dla niniejszej publikacji znaczenie podwójne. Po pierwsze, osadza głos Forum Związków Zawodowych w europejskiej architekturze odporności nie jako głos roszczeniowy, lecz jako głos przewidzianego w niej partnera. Po drugie, łączy wprost atrakcyjność zatrudnienia w obszarze bezpieczeństwa, a więc poziom wynagrodzeń z budowaniem gotowości państwa. Diagnozę tę potwierdzają europejskie organizacje pracownicze. Sekretarz Generalny Europejskiej Konfederacji Niezależnych Związków Zawodowych (CESI) Klaus Heeger ocenił, że raport słusznie podkreśla znaczenie współpracy ze związkami zawodowymi dla wzmacniania odporności i gotowości w całym społeczeństwie.¹⁵

26 marca 2025 r. Komisja Europejska wraz z Wysokim Przedstawicielem przyjęła Strategię Unii Gotowości (EU Preparedness Union Strategy), obejmującą trzydzieści działań i szczegółowy plan wdrożenia.¹⁶ Strategia przyjmuje podejście ogólnospołeczne i obejmujące wszystkie typy zagrożeń (all-hazards). Zaleca między innymi utrzymywanie przez obywateli zapasów pozwalających na samodzielne przetrwanie co najmniej 72 godzin, wprowadzenie edukacji o gotowości do programów szkolnych.

Wniosek z tej części jest jednoznaczny. Zarówno w porządku sojuszniczym, jak i unijnym odporność przestała być pojęciem miękkim. To zobowiązanie traktatowe (art. 3), z policzalną kategorią wydatków zdefiniowanym katalogiem wymagań (siedem wymagań bazowych) oraz przedmiotem operacyjnej strategii (Unia Gotowości). We wszystkich tych dokumentach jej rdzeniem są ludzie i instytucje.

6.4. Czego nas uczą państwa, które po 2022 roku przebudowały swoją odporność?

Przeгляд modeli zagranicznych miałby ograniczoną wartość, gdyby sprowadzał się do katalogu rozwiązań historycznych. Istotne dla niniejszej analizy jest co innego. Państwa najbardziej na zagrożenie wyczulone po inwazji Rosji na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. nie poprzestały na zwiększeniu wydatków na uzbrojenie. Więcej, przebudowały swoje doktryny odporności, a w centrum tej przebudowy postawiły ludzi utrzymujących ciągłość funkcjonowania państwa. To właśnie te kadry jako odpowiednik polskiego sektora finansów publicznych są w nowych dokumentach doktrynalnych traktowane jako zasób bezpieczeństwa, który państwo świadomie wzmacnia, zabezpiecza prawnie i finansuje, a nie jako pozycja kosztowa do optymalizacji.

Finlandia przyjęła nową Strategię Bezpieczeństwa Społeczeństwa (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia) uchwałą rządu z 16 stycznia 2025 r. pierwszą po akcesji do NATO w 2023 r. Strategia rozdziela odpowiedzialność za „żywotne funkcje społeczeństwa” pomiędzy wszystkie resorty administracji i opiera bezpieczeństwo na zaangażowaniu całego społeczeństwa.¹⁷

Co istotne dla sporu o wynagrodzenia, fiński model zabezpieczenia ciągłości tych funkcji obejmuje wprost gwarantowanie dostępności wykwalifikowanego personelu przez rezerwowanie pracowników na potrzeby podmiotów żywotnych dla funkcjonowania społeczeństwa, administracji publicznej i obronności oraz przez wyprzedzające planowanie potrzeb szkoleniowych w sektorach krytycznych.¹⁷ Bezpieczeństwo nie jest tu zadaniem wojska, lecz zadaniem sprawnej administracji.

Szwecja dokonała zmiany, którą jej własny rząd nazywa zmianą paradygmatu. Przyjęta przez Riksdag 17 grudnia 2024 r. ustawa o obronie totalnej na lata 2025–2030 (Totalförsvaret 2025–2030) przeznaczona na samą obronę cywilną 37,5 miliarda koron na sześć lat i zobowiązuje gminy oraz regiony do utrzymania najważniejszych funkcji społecznych, w tym szkół, opieki, transportu, zaopatrzenia w wodę, także w warunkach wojny.¹⁸ Najmocniejszym dowodem na to, że pracownicy sektora publicznego są tam traktowani jako zasób obronny, jest mechanizm przydziału wojennego (krigsplacering). We wrześniu 2025 r. gmina Karlskoga objęła nim wszystkich swoich pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony, uzasadniając, że „przy podwyższonej gotowości dostęp do naszych pracowników jest decydujący”.¹⁹ Równolegle Szwecja reaktywuje obowiązek służby cywilnej (civilplikt), kierując obywateli do działalności istotnych dla społeczeństwa — ratownictwa, opieki nad dziećmi, ochrony zdrowia a w grudniu 2025 r. rozszerzyła go o ochronę, łączność elektroniczną i cyberbezpieczeństwo.¹⁹ Logikę reformy minister właściwy ds. obrony cywilnej ujął zdaniem, które mogłoby być mottem niniejszej publikacji, tj. współczesna wojna nie toczy się tylko na froncie, lecz dotyka całego społeczeństwa.¹⁹

Estonia opiera bezpieczeństwo na koncepcji wszechstronnej obrony państwa (laiapõhjaline riigikaitse), zaktualizowanej w przyjętej w 2023 r., a następnie w 2025 r., Koncepcji Bezpieczeństwa Narodowego. Dokument stanowi wprost, że obrona narodowa i przygotowania do niej są „zadaniami wielu różnych instytucji i ludzi”, a bezpieczeństwo ujmuje z perspektywy, w której rolę do odegrania mają „państwo, władze lokalne, dostawcy usług kluczowych, społeczności i każda jednostka”.²⁰ Filarem tego modelu jest utrzymanie ciągłości usług kluczowych, a więc zdolność administracji i instytucji publicznych do nieprzerwanego działania.

Norwegia przedłożyła parlamentowi 10 stycznia 2025 r. raport o gotowości totalnej (Totalberedskapsmeldingen, Meld. St. 9), który rolę kadr i administracji wykląda najbardziej wprost. Dokument stwierdza, że realizacja zaplanowanych działań „będzie wymagać nakładów zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego w zakresie personelu, technologii, organizacji i środków budżetowych”.²¹ Wprowadza ustawowy obowiązek powołania rad gotowości w każdej gminie, regionie i krytycznym sektorze, tworzy podstawę prawną do nakładania obowiązku pracy cywilnej w kryzysie lub wojnie oraz przewiduje rozbudowę obrony cywilnej z ośmiu do dwunastu tysięcy osób, co wiąże się z trwałym wzrostem wydatków budżetowych.²¹ Norweski związek zawodowy pracowników administracji odczytał przesłanie tego dokumentu jednym zdaniem: „to wymaga silnego sektora publicznego”.²²

Państwa bałtyckie potwierdzają ten sam kierunek. Łotwa w przyjętej 5 października 2023 r. Koncepcji Obrony Państwa traktuje obronę kraju jako „wspólną odpowiedzialność całego społeczeństwa”, określając w niej rolę władz lokalnych i krajowych oraz nakładając na samorządy obowiązek utrzymania usług kluczowych w czasie kryzysu i wojny.²³

Litwa powierzyła koordynację gotowości cywilnej wyodrębnionemu departamentowi mobilizacji i oporu cywilnego, którego działania obejmują — jak podaje litewskie Ministerstwo Obrony — około dwóch tysięcy urzędników państwowych i pracowników samorządowych.²⁴

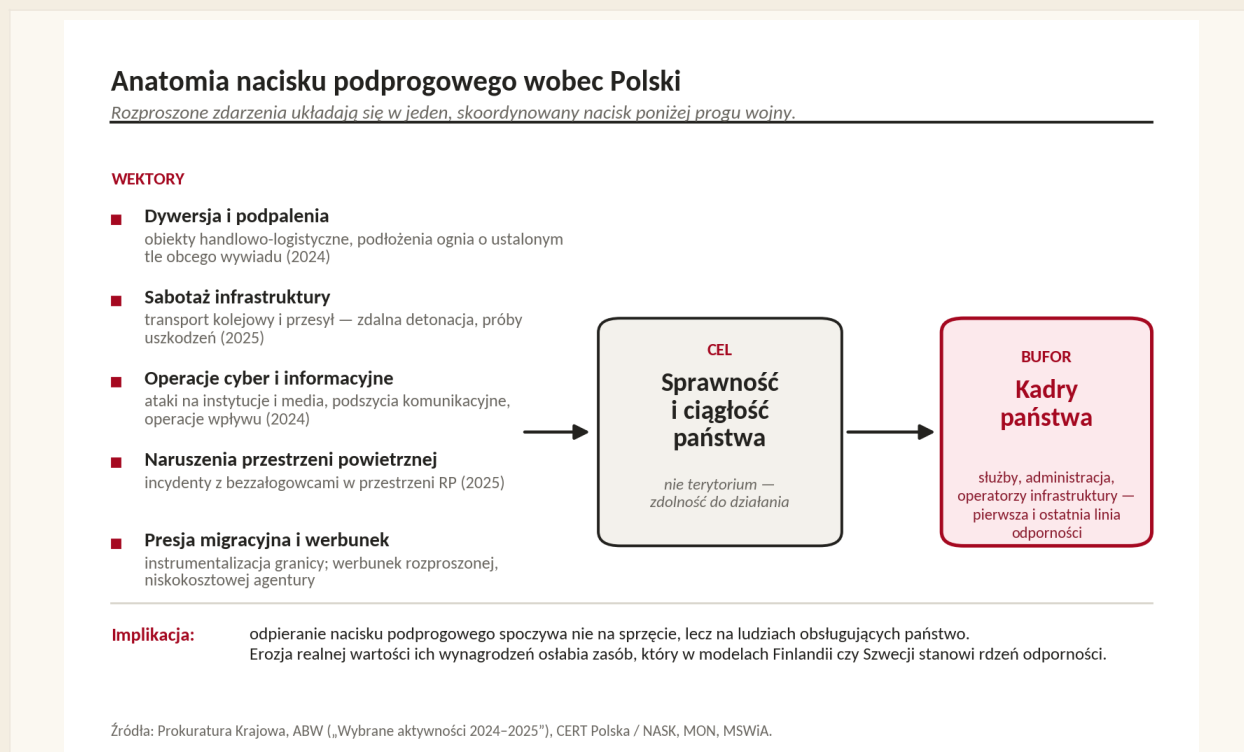
Żadna z tych doktryn nie zawiera zapisu wiążącego wprost wysokość wynagrodzeń z odpornością. Takiego zdania w nich nie ma i niniejsza analiza go nie przypisuje. Wszystkie te dokumenty czynią jednak co innego, a mianowicie uznają ciągłość administracji, służb i usług publicznych za rdzeń odporności, nakładają na pracowników sektora publicznego obowiązki obronne, finansują wzmocnienie tych kadr, wskazując utrzymanie oraz przyciągnięcie wykwalifikowanych ludzi do służby publicznej jako warunek gotowości państwa.

Stąd płynie wniosek logiczny, nie zaś dosłowny cytat — skoro odporność państwa zależy od zdolności utrzymania kadr sektora publicznego, to wieloletnie realne obniżanie ich wynagrodzeń działa wprost przeciwko tej odporności. Państwa, które potraktowały zagrożenie poważnie, te kadry wzmacniają. Polska, utrzymując waloryzację na poziomie inflacji, realnie je osłabia.

6.5. Nacisk podprogowy

Teza o ekspozycji Polski na konflikt hybrydowy nie opiera się na pojedynczym incydencie ani na publicystyce. Jej potwierdzeniem jest pierwszy od około dwunastu lat jawny raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, obejmujący lata 2024–2025.²⁵ Skala działań kontrwywiadowczych opisana w raporcie jest bezprecedensowa. W latach 2024–2025 wszczęto sześćdziesiąt dziewięć śledztw dotyczących działalności obcych służb, czyli tyle, ile łącznie w całym okresie od 1991 do 2023 r.²⁶ Zarzuty postawiono osiemdziesięciu dwóm osobom, sześćdziesiąt dwie zatrzymano. Dominują działania rosyjskie i ściśle z nimi współpracujących służb białoruskich, przy rosnącej aktywności służb chińskich, a za najpoważniejsze wyzwanie raport uznaje dywersję.

Istotne dla niniejszego argumentu jest nie samo wyliczenie zdarzeń, lecz ich logika. Działania te są rozproszone i wielowektorowe. Obejmują dywersję i podpalenia obiektów handlowo-logistycznych o ustalonym tle obcego wywiadu, sabotaż infrastruktury krytycznej w transporcie i przesyłach, operacje cybernetyczne i informacyjne wymierzone w instytucje i media, naruszenia przestrzeni powietrznej oraz instrumentalizację presji migracyjnej i werbunek rozproszonej, w sposób amatorsko organizowanej agentury pozyskiwanej doraźnie przez komunikatory internetowe i rozliczanej anonimowo. Cechą wspólną nie jest pojedynczy cel, lecz to, że rozproszone działania składają się na jeden, skoordynowany nacisk, którego przedmiotem nie jest terytorium, lecz sprawność i ciągłość państwa.



Schemat 3. Anatomia nacisku podprogowego. Wektory działań — dywersja, sabotaż, operacje cyber i informacyjne, naruszenia przestrzeni powietrznej, presja migracyjna i werbunek — celują w sprawność i ciągłość państwa; buforem, który je przyjmuje, są kadry państwa: służby, administracja, operatorzy infrastruktury.

Skalę zagrożenia w cyberprzestrzeni potwierdzają dane niezależne od ABW. Zespół CERT Polska, działający w NASK, w raporcie rocznym za 2024 r. odnotował ponad sześćset tysięcy zgłoszeń, o 62% więcej niż rok wcześniej oraz zarejestrował oraz obsłużył 103 449 incydentów, co oznacza wzrost o 29% i średnio około trzystu incydentów dziennie.²⁷ Phishing stanowił 39% incydentów (40 120 przypadków). Po stronie administracji rządowej zespół CSIRT GOV, prowadzony przez ABW, odnotował w analizowanym okresie czterdzieści tysięcy zgłoszeń o potencjalnych incydentach, a system wczesnego ostrzegania zarejestrował rekordową liczbę ponad pięciu i pół miliona alarmów bezpieczeństwa.²⁵

Charakter tego nacisku dobrze ilustruje jedno udokumentowane zdarzenie. 31 maja 2024 r. nieuprawnione osoby przejęły system Polskiej Agencji Prasowej i dwukrotnie opublikowały fałszywą depezę o rzekomej częściowej mobilizacji od 1 lipca 2024 r. Agencja zaprzeczyła autorstwu, a śledztwo, prowadzone pod kątem działania na rzecz obcego wywiadu, powierzono ABW.²⁸ Operacja łączyła atak cybernetyczny z dezinformacją wymierzoną w spokój społeczny przed wyborami europejskimi. Pokazuje ona istotę współczesnego nacisku, zgodnie z którą granica między pokojem a konfliktem uległa zatarciu, a państwo jest atakowane w czasie, który formalnie pozostaje pokojem.

Wniosek jest prosty. Zagrożenie celuje w cywilną tkankę państwa, a jego odpieranie spoczywa nie jedynie na sprzęcie, lecz na ludziach — na służbach, które wykrywają i rozbijają dywersję, na straży granicznej, która zabezpiecza granicę, na prokuratorach i sądach, które prowadzą postępowania i orzekają, na operatorach, którzy utrzymują ciągłość kolei, energetyki i łączności, oraz na zespołach, które odpierają ataki w sieci.

Za każdym z tych ogniw stoi zaplecze administracyjne odpowiedzialne za logistykę, systemy teleinformatyczne i finanse. Zdolność odpierania nacisku jest funkcją obsadzenia tych etatów, a obsadzenie etatów jest funkcją konkurencyjności wynagrodzeń.

6.6. Polska refleksja strategiczna

Diagnoza, że konflikt o charakterze hybrydowym już trwa i wymaga myślenia o całym państwie, nie jest w Polsce poglądem odosobnionym. Wpisuje się w dojrzewający nurt refleksji strategicznej. W wypowiedziach publicznych byłego Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, generała Rajmunda Andrzejczaka, powraca ocena, że najbardziej prawdopodobnym i aktualnym wyzwaniem jest konflikt prowadzony poniżej progu otwartej wojny oraz że bezpieczeństwo obejmuje obronę dorobku cywilizacyjnego i dobrobytu państwa, nie tylko jego granic.²⁹ Generał wskazuje, że budowanie bezpieczeństwa wymaga pracy nie tylko nad zdolnościami wojskowymi, lecz także nad „zapisami konstytucyjnymi, prawnymi, ustawowymi, gotowością bojową i odpornością państwa”, a obowiązujące dokumenty strategiczne uznaje w znacznej części za nieaktualne wobec dynamiki zagrożeń.³⁰ W refleksji prowadzonej, np. w ośrodku Strategy & Future przez dr. Jacka Bartosiaka i współpracowników rozwijana jest teza o zmieniającej się naturze wojny, w której konflikt rozgrywa się najpierw w wymiarze poznawczym i informacyjnym, następnie cybernetycznym i hybrydowym, a dopiero na końcu konwencjonalnym, przy czym zdolności militarne i odporność państwa stanowią jedną, ściśle współpracującą całość.³¹ Forum Związków Zawodowych przywołuje ten dorobek nie po to, by wchodzić w spory doktrynalne, lecz by wydobyć wspólny mu wniosek: jeżeli nacisk w wymiarze poznawczym i hybrydowym jest stanem bieżącym, to zdolność państwa do trwania i działania jest zadaniem teraźniejszym, nie przyszłym.

Polska zaczęła ten wniosek przekładać na prawo, lecz z opóźnieniem i luką, którą sama wytworzyła. Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, porządkując obronność, uchyliła ustawę o powszechnym obowiązku obrony i pozostawiła próżnię w obszarze obrony cywilnej. Próżnię tę wypełniła dopiero ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, obowiązująca od 1 stycznia 2025 r., która po raz pierwszy zdefiniowała pojęcie odporności na poziomie ustawowym, wprowadziła trójstopniową klasyfikację obiektów ochronnych i przewidziała finansowanie ochrony ludności na poziomie nie niższym niż 0,3% PKB rocznie.³² Skala wcześniejszego zaniedbania jest jednak porażająca. Według kontroli Najwyższej Izby Kontroli na miejsce w schronach może liczyć niecałe cztery procent mieszkańców, a sześćdziesiąt osiem procent skontrolowanych schronów nie spełniało wymaganych warunków technicznych.³³ Polska buduje zatem odporność od podstaw, w czasie, w którym nacisk już trwa, w którym to w końcu każda luka, także kadrowa, ma cenę.

6.7. Gotowość jest inwestycją, nie kosztem

Nowoczesna obrona nie polega na tym, że wszyscy chwytają za broń. Polega na tym, że całe państwo jest gotowe i odporne. Warunkiem przetrwania w konflikcie o charakterze poznawczym, cybernetycznym i hybrydowym jest sprawne, zaufane i stabilne państwo. Budowanie tej zdolności jest inwestycją, nie kosztem. Dokładnie tak ujmują je dokumenty NATO i Unii.

Argument ten wzmacnia struktura samych wydatków obronnych. W metodologii NATO koszty osobowe obejmują wydatki wojskowe i cywilne oraz emerytury i stanowią jedną z trzech głównych kategorii nakładów na obronę.³⁴

W Polsce udział kosztów osobowych w wydatkach obronnych systematycznie spada, z 51,45% w 2014 r. do 31,91% w 2023 r., 30,42% w 2024 r. i 26,75% według szacunku na 2025 r., podczas gdy udział wydatków na uzbrojenie wzrósł do ponad pięćdziesięciu czterech procent, najwyższego poziomu w całym Sojuszu.³⁴ Forum Związków Zawodowych nie podważa zasadności tych zakupów. Przeciwnie, popiera ambicję bycia jednym z liderów Sojuszu w nakładach na obronę. Wskazuje jednak na konsekwencję, którą te liczby ujawniają. Inwestycja w ludzi, w tym w kadry sektora finansów publicznych obsługujące drugą nogę odporności jest w polskiej strukturze wydatków relatywnie zaniedbywana względem sprzętu.

6.8. Polska racja stanu

Zaniechanie płacowe objęło całą administrację publiczną wraz z samorządem, podkopuje zdolność państwa do realizacji praw konstytucyjnych i w warunkach trwającego nacisku hybrydowego tworzy lukę w odporności państwa. Pytanie o finansowanie nie jest przy tym pytaniem o możliwości, lecz o priorytety. Jak wykazano w rozdziale o zdolności fiskalnej, środki na odbudowę drugiej nogi odporności mieszczą się w przyroście dochodów rosnącej gospodarki, a państwo wielokrotnie dowiodło zdolności finansowania priorytetów uznanych za strategiczne w tym, jak pokazuje przykład nauczycielski z 2024 r., skokowych podwyżek wybranej grupy budżetowej.

W tym świetle postulat średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie 115,0% nie jest roszczeniem. To inwestycja w zdolność państwa do trwania, utrzymania ciągłości funkcji krytycznych i wypełniania zobowiązań konstytucyjnych w czasie próby zdolność, którą NATO stawia na pierwszym miejscu wśród wymagań odporności, a Unia czyni przedmiotem strategii gotowości. Doświadczenie państw, które potraktowały zagrożenie poważnie, wskazuje, że godziwe i przewidywalne wynagrodzenie jest warunkiem utrzymania kadr utrzymujących ciągłość państwa; utrzymujące się luki w polskich ogniach krytycznych od cyberbezpieczeństwa po wymiar sprawiedliwości wskazują cenę jego braku. Wskaźnik 115,0% jest miarą tego, czy państwo wyciągnie z tego wnioski i jest postulatem zgodnym z polską racją stanu.

Aneksy

Aneks A. Modele odporności po 2022 roku a rola kadr sektora publicznego

Poniższe zestawienie nie jest katalogiem rozwiązań historycznych. Ujmuje aktualizacje doktryn odporności wprowadzone przez sześć państw po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. i w trzeciej kolumnie wskazuje, jak każde z nich traktuje pracowników sektora publicznego (administrację, służby, ratownictwo, ochronę zdrowia, oświatę, operatorów usług kluczowych) jako zasób odporności. Wszystkie pozycje oparto na źródłach pierwotnych wskazanych w Aneksie C.

PAŃSTWO	AKTUALIZACJA DOKTRYNY PO 2022 R.	MECHANIZM WOBEC KADR SEKTORA PUBLICZNEGO
Finlandia	Nowa Strategia Bezpieczeństwa Społeczeństwa (uchwała rządu, 16.01.2025), pierwsza po akcesji do NATO (2023)	Odpowiedzialność za „żywotne funkcje społeczeństwa” rozdzielona na resorty; gwarantowanie dostępności wykwalifikowanego personelu przez rezerwowanie pracowników i planowanie potrzeb szkoleniowych w sektorach krytycznych
Szwecja	Ustawa o obronie totalnej 2025–2030 (Riksdag, 17.12.2024); 37,5 mld SEK na obronę cywilną	Przydział wojenny pracowników (krigsplacering, np. wszyscy pracownicy gminy Karlskoga, IX 2025); obowiązek służby cywilnej (civilplikt) w ratownictwie, opiece, zdrowiu, od XII 2025 także w łączności i cyber; obowiązek utrzymania usług gmin i regionów w czasie wojny
Estonia	Koncepcja Bezpieczeństwa Narodowego (2023, aktualizacja 2025); laiapõhjaline riigikaitse	Obrona jako „zadanie wielu instytucji i ludzi”; rolę mają „państwo, władze lokalne, dostawcy usług kluczowych, społeczności i każda jednostka”; filarem jest ciągłość usług kluczowych
Norwegia	Totalberedskapsmeldingen — Meld. St. 9 (2024–2025), przedłożona 10.01.2025	Ustawowy obowiązek rad gotowości w każdej gminie, regionie i sektorze krytycznym; podstawa prawna obowiązku pracy cywilnej; rozbudowa obrony cywilnej z 8 do 12 tys. osób (wzrost wydatków)
Łotwa	Koncepcja Obrony Państwa (Saeima, 5.10.2023)	Obrona jako „wspólna odpowiedzialność całego społeczeństwa”; samorządy zobowiązane do utrzymania usług kluczowych w czasie kryzysu i wojny
Litwa	Aktualizacja Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (Seimas, 16.12.2024); plan obrony państwa (2024)	Koordynacja gotowości cywilnej przez Departament Mobilizacji i Oporu Cywilnego; działania obejmujące ok. 2 tys. urzędników państwowych i pracowników

Wspólny mianownik: w zaktualizowanych po 2022 r. doktrynach odporność spoczywa na ciągłości administracji, służb i usług publicznych, a kadry sektora publicznego są traktowane jako zasób, który państwo prawnie zobowiązuje, finansuje i stara się utrzymać. Zastrzeżenie: żaden z tych dokumentów nie wiąże wprost wysokości wynagrodzeń z odpornością; wniosek, że realne obniżanie płac osłabia odporność, jest logicznym następstwem tych doktryn, nie ich dosłownym cytatem.

Aneks B. Nota metodologiczna

Baza indeksowa. Wszystkie indeksy realne osadzono na bazie 2019 = 100, to jest na ostatnim roku przed oknem analizy (2020–2027). Pozwala to uchwycić pełny przebieg zmian, łącznie z realnie dodatnim rokiem 2020, który baza 2020 = 100 błędnie by wyzerowała.

Wzór realnej dynamiki. Roczną realną dynamikę liczono metodą stosowaną przez GUS jako iloraz wskaźnika dynamiki nominalnej i wskaźnika cen pomniejszony o jedność: $(1 + \text{dynamika nominalna}) / (1 + \text{CPI}) - 1$. Metoda ta jest właściwa zwłaszcza przy wysokiej inflacji, gdzie proste odejmowanie inflacji od wzrostu nominalnego zniekształca wynik. Przykład: przy nominalnym wzroście 7,8% i inflacji 11,4% (2023 r.) roczna realna dynamika wynosi $(1,078 / 1,114) - 1 = -3,2\%$. Wartości skumulowane wyznaczono jako iloczyn rocznych indeksów względem bazy 2019, a skumulowaną realną dynamikę jako iloraz skumulowanego indeksu nominalnego i skumulowanego indeksu cen. „Lukę” zdefiniowano jako różnicę między skumulowanym wskaźnikiem nominalnym a skumulowaną inflacją, w punktach procentowych. Przyjęty miernik cen jest zgodny z metodyką GUS dla realnej dynamiki przeciętnego wynagrodzenia, w której deflatorem jest wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, a nie deflator produktu krajowego brutto (GUS, „Wynagrodzenia w gospodarce narodowej”, zeszyt metodologiczny, Warszawa 2020).

Ślad obliczeń (realny indeks wynagrodzeń w PSB, baza 2019 = 100). Dane wejściowe: wskaźniki ŚWWWwPSB z ustaw budżetowych (2020: 106,0; 2021: 100,0; 2022: 100,0; 2023: 107,8; 2024: 120,0; 2025: 105,0; 2026: 103,0) oraz średnioroczny CPI GUS (2020: 3,4%; 2021: 5,1%; 2022: 14,4%; 2023: 11,4%; 2024: 3,6%; 2025: 3,6%) oraz prognozy MF dla lat 2026–2027 (2,5%; 2,5%). Wartość za 2025 r. jest faktycznym odczytem GUS (komunikat Prezesa GUS z 15 stycznia 2026 r., M.P. 2026 poz. 81), nie prognozą.

ROK	REALNY INDEKS (2019=100)	ODCHYLENIE REALNE
2020	102,5	+2,5%
2021	97,5	-2,5%
2022	85,3	-14,7%
2023	82,5	-17,5% (dołek)
2024	95,6	-4,4%
2025	96,9	-3,1%
2026	97,3	-2,7%
2027 (postulat 115,0%)	109,2	+9,2%
2027 (propozycja rządu 103,0%)	97,8	-2,2%

Kontrola skumulowana do 2026 r.: skumulowany ŚWWWwPSB +48,3%, skumulowana inflacja +52,4%, luka -4,1 p.p. W dołku 2023 r. luka skumulowana sięga -24,2 p.p. Dla 2027 r.: skumulowany ŚWWWwPSB w scenariuszu postulatu +70,5%, w scenariuszu rządu +52,7%, skumulowana inflacja +56,2%. Wszystkie wartości realnego indeksu wynagrodzeń w PSB przytaczane w tekście są odtwarzalne z powyższych danych wejściowych według metody GUS; wielkości porównawcze (sektor przedsiębiorstw, płaca minimalna) oraz makroekonomiczne (PKB, dochody) pochodzą ze źródeł wskazanych w punkcie „Źródła danych”.

Rozróżnienie pojęć: wskaźnik, realizacja, fundusz. Analiza konsekwentnie odróżnia trzy wielkości, które w debacie bywają mylone. (1) Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (ŚWWWwPSB) to ustawowa wielkość planistyczna określana corocznie w ustawie budżetowej — wielkość nominalna, systemowa, waloryzująca kwoty bazowe wszystkim. (2) Realizowane przeciętne wynagrodzenie to faktyczna wielkość statystyczna, która może odbiegać od wskaźnika. (3) Zwiększenie funduszu wynagrodzeń oraz jednorazowe dodatki to instrumenty uznaniowe i nietrwałe, nieobejmujące wszystkich i niewchodzące do podstaw wynagrodzeń. Analiza opiera się na wielkości (1) jako mierze urzędowej i jednoznacznej, zaznaczając, że ze względu na istnienie instrumentów (3) sam wskaźnik zawyża to, co pracownicy otrzymali realnie i trwale.

Wybór benchmarku porównawczego. Jako miarę porównawczą rynku stosujemy przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, a nie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej. Wybór jest świadomy: przeciętne w gospodarce narodowej obejmuje również państwową sferę budżetową, przez co zaniża obraz luki; porównywalibyśmy sferę budżetową do średniej, którą sama (niskimi płacami) współtworzy. Sektor przedsiębiorstw jako agregat rynkowy nieobejmujący budżetówki pokazuje rozjazd bez tego zniekształcenia.

Źródła danych. Wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw i minimalne wynagrodzenie za pracę — Główny Urząd Statystyczny; ŚWWWwPSB — ustawy budżetowe; prognozy makroekonomiczne na lata 2026–2027, w tym PKB nominalne — Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2026–2030; dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government, ESA2010) — Główny Urząd Statystyczny, notyfikacja fiskalna (dane ostateczne za lata 2019–2024); koperta obronna i fundusze pozabudżetowe — ustawy budżetowe, komunikaty MON/MF oraz kontrola NIK; zagrożenia hybrydowe — raport ABW „Wybrane aktywności ABW w latach 2024–2025” oraz raport roczny CERT Polska 2024.

Zastrzeżenia. (1) Dla 2025 r. przyjęto wartość z uchwalonej ustawy budżetowej (105,0%); wartość 4,1% z Tabeli 11 Opinii FZZ do projektu ustawy budżetowej na 2026 r. odpowiada wcześniejszej propozycji rządu z czerwca 2024 r., a nie wielkości uchwalonej. (2) Wielkości na lata 2026–2027 mają charakter prognozowany; Ministerstwo Finansów zapowiedziało możliwą rewizję założeń makroekonomicznych przed projektem ustawy budżetowej na 2027 r., a niezależne ośrodki wskazują na ryzyko inflacji wyższej niż przyjęte 2,5%, co dodatkowo wzmocniałoby postulat. (3) Przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw dla lat 2026–2027 jest prognozą. (4) Udziały kosztów osobowych w polskich wydatkach obronnych (51,45% w 2014 r. do 26,75% w 2025 r.) potwierdzono w tabeli 8a dokumentu NATO „Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025)”; dane za 2024–2025 to estymaty NATO.

NATO nie publikuje zagregowanej „średniej sojuszniczej” dla rozbitcia wydatków na kategorie — Polskę zestawiano wyłącznie z danymi krajowymi. (5) Żadna z przywołanych doktryn zagranicznych nie wiąże wprost wysokości wynagrodzeń z odpornością; wniosek o osłabianiu odporności przez realne cięcia płac jest następstwem logicznym, oznaczonym w tekście jako wniosek autorski.

(6) Jako miarę zasobów państwa na Wykresie 4 przyjęto dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government, ESA2010), a nie dochody samego budżetu państwa. Miara ta jest stabilna względem reformy udziałów JST z 2025 r. — przesunięcie wpływów z PIT i CIT między budżet państwa a samorzady następuje wewnątrz sektora — a ponadto miara ta obejmuje fundusze zaliczane do sektora zgodnie z ESA2010. Linię oparto na danych ostatecznych GUS; wzrost dochodów sektora wyniósł +65,7% w latach 2019–2024 (z 941,0 mld zł do 1 559,4 mld zł), a więc przewyższył nominalny wzrost produktu krajowego brutto w tym samym okresie.

Aneks C. Wykaz źródeł

Akty prawne - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.). - Ustawa z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej. - Ustawa o Radzie Dialogu Społecznego (art. 16 ust. 2). - Ustawa budżetowa na rok 2024 z 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 122); ustawa budżetowa na rok 2025 z 9 stycznia 2025 r. - Ustawa o budżecie na 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 1586). - Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572); rozporządzenia płacowe pracowników samorządowych (Dz.U. 2024 poz. 1071; t.j. Dz.U. 2024 poz. 1638; Dz.U. 2025 poz. 702). - Ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny; ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907). - Karta Nauczyciela (ustawa z 26 stycznia 1982 r.), art. 30; rozporządzenie płacowe MEN z 20 lutego 2024 r.

Dokumenty NATO i Unii Europejskiej - Traktat Północnoatlantycki (Waszyngton, 4 kwietnia 1949 r.), art. 3. - NATO, The Hague Summit Declaration, 25 czerwca 2025 r. - NATO, Resilience, civil preparedness and Article 3 (siedem wymagań bazowych). - NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025), 28 sierpnia 2025 r. (tabela 8a). - S. Niinistö, Safer Together — Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness, Komisja Europejska, 30 października 2024 r. - Komisja Europejska, EU Preparedness Union Strategy, 26 marca 2025 r.

Raporty i dane krajowe - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wybrane aktywności ABW w latach 2024–2025. - CERT Polska / NASK, Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu. Raport roczny 2024. - Najwyższa Izba Kontroli: kontrola Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (2025); kontrola stanu schronów i ukryć. - Wieloletnie założenia makroekonomiczne na lata 2026–2030 (Ministerstwo Finansów); dane GUS i MF. - Forum Związków Zawodowych, Opinia FZZ do projektu ustawy budżetowej na 2026 rok (22 września 2025 r.).

Doktryny odporności (źródła pierwotne) - Finlandia — Yhteiskunnan turvallisuustrategia (Security Strategy for Society), uchwała rządu z 16 stycznia 2025 r.; Turvallisuukskomitea. - Szwecja — Totalförsvaret 2025–2030 (Prop. 2024/25:34); MSB; regeringen.se (civilplikt, 8 grudnia 2025 r.). - Estonia — National Security Concept (2023, aktualizacja 2025); Riigikantselei. - Norwegia — Meld. St. 9 (2024–2025) „Totalberedskap” (10 stycznia 2025 r.); regeringen.no; komentarz związku NTL. - Łotwa — State Defence Concept (Saeima, 5 października 2023 r.); mod.gov.lv. - Litwa — plan obrony państwa i Strategia Bezpieczeństwa Narodowego (2024); kam.lt. Źródła prasowe i wtórne — wykorzystane pomocniczo i oznaczone w przypisach; dane z nich pochodzące traktowane jako wymagające weryfikacji w źródłach pierwotnych.

Przypisy

1. Podwyżki wynagrodzeń nauczycieli w 2024 r.: 30% (nauczyciele mianowani i dyplomowani) oraz 33% (nauczyciele początkujący), na podstawie mechanizmu art. 30 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1982 r. — Karta Nauczyciela; rozporządzenie płacowe Ministra Edukacji Narodowej podpisane 20 lutego 2024 r., z mocą od 1 stycznia 2024 r. Zob. Ministerstwo Edukacji Narodowej, <https://www.gov.pl/web/edukacja/podwyzki-wynagrodzenia-nauczycieli-publicznych-i-niepublicznych-przedszkoli-szkol-i-placowek-w-roku-2024>; oraz <https://lexedu.pl/aktualnosci/podwyzki-dla-nauczycieli-potwierdzone-podpisane-rozporzadzenie-placowe/>.
2. Subwencja oświatowa dla jednostek samorządu terytorialnego na 2024 r. — ponad 87 983 mln zł, tj. o 36,2% więcej niż w 2023 r. (komunikat MEN, gov.pl).
3. Ustawa z 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (t.j. Dz.U. ze zm.). Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń ustalany jest corocznie w ustawie budżetowej; tryb przedstawiania propozycji wskaźników stronie społecznej reguluje art. 16 ust. 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego.
4. Jednorazowy fundusz motywacyjny oraz nagrody w 2023 r. — ustawa o budżecie na 2023 r. (Dz.U. 2023 poz. 1586). Zwiększenie funduszu wynagrodzeń o ok. 4,4% w 2022 r. przy zamrożonym wskaźniku — na podstawie regulacji o budżecie; instrument uznaniowy, nietworzący trwałej podstawy.
5. Ustawa budżetowa na rok 2024 z 18 stycznia 2024 r. (Dz.U. 2024 poz. 122), art. 9 ust. 1 pkt 3 lit. a: średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej (z wyłączeniem osób na kierowniczych stanowiskach państwowych) w wysokości 120,0%. Tekst: https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/125_u.htm.
6. Wieloletnie Założenia Makroekonomiczne na lata 2026–2030 (Ministerstwo Finansów), Tabela 1: PKB w cenach bieżących — 3 912,7 mld zł (2025), 4 154,5 mld zł (2026), 4 389,8 mld zł (2027); realny wzrost PKB — 3,6% (2025), 3,6% (2026), 3,1% (2027). Dane historyczne (PKB i dochody general government, ESA2010): GUS, Ministerstwo Finansów.
7. Forum Związków Zawodowych, Opinia FZZ do projektu ustawy budżetowej na 2026 rok (22 września 2025 r.), rozdz. V (ocena wydatków na obronność; kalkulacja kosztu podwyżki — 4,47 mld zł, tj. 2,23% wydatków obronnych) oraz rozdz. II (pozytywna ocena ujawnienia planów funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego).
8. Najwyższa Izba Kontroli, kontrola Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (wrzesień 2025 r.): prognozowane do 2035 r. koszty obsługi instrumentów dłużnych Funduszu powyżej 403 mld zł, zaplanowane zasilenia pokrywają poniżej 12% tej kwoty (luka rządu 357 mld zł). Dane do finalnej weryfikacji w komunikacie pokontrolnym NIK (nik.gov.pl).
9. Ustawa z 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2024 poz. 1572). Reforma zmienia konstrukcję udziału JST we wpływach z podatków dochodowych, wprowadzając mechanizm oparty na dochodach podatników z terenu jednostki.
10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 ze zm.), art. 1, 2, 8, 24, 32, 45 ust. 1, 67, 68, 70, 216 ust. 5, 219, 220. Tekst urzędowy: Internetowy System Aktów Prawnych, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19970780483>.
11. Traktat Północnoatlantycki, Waszyngton, 4 kwietnia 1949 r., art. 3. Tekst oficjalny: NATO, The North Atlantic Treaty, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.
12. NATO, Resilience, civil preparedness and Article 3 (aktualizacja 13 listopada 2024 r.), <https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/resilience-civil-preparedness-and-article-3>. Siedem wymagań bazowych przyjęto na szczycie w Warszawie (2016), wzmocniono deklaracją w Brukseli (2021).
13. NATO, The Hague Summit Declaration, 25 czerwca 2025 r., pkt dot. zobowiązania wydatkowego, <https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration>.
14. S. Niinistö, Safer Together — Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness, Komisja Europejska, 30 października 2024 r. (165 s.), https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en. Cytaty: s. 4–5 (bezpieczeństwo jako dobro publiczne), s. 19–20 (podejście całospołeczne i rola związków zawodowych).
15. CESI (Europejska Konfederacja Niezależnych Związków Zawodowych), A fresh perspective on EU defence capabilities from the Niinistö report, <https://www.cesi.org/posts/a-fresh-perspective-on-eu-defence-capabilities-from-the-niinisto-report>.
16. Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel, EU Preparedness Union Strategy, 26 marca 2025 r., https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/eu-preparedness-union-strategy-prevent-and-react-emerging-threats-and-crises-2025-03-26_en.
17. Finlandia — Yhteiskunnan turvallisuusstrategia (Strategia Bezpieczeństwa Społeczeństwa / Security Strategy for Society), uchwała rządu z 16 stycznia 2025 r.; Komitet Bezpieczeństwa (Turvallisuuskomitea), <https://turvallisuuskomitea.fi/en/>; komunikat rządu: <https://valtioneuvosto.fi/en/-/236553176/>. Rezerwowanie personelu i planowanie potrzeb szkoleniowych w sektorach krytycznych — Ministerstwo Gospodarki i Zatrudnienia (tem.fi).
18. Szwecja — Totalförsvaret 2025–2030 (Prop. 2024/25:34), przyjęta przez Riksdag 17 grudnia 2024 r.; obrona cywilna — 37,5 mld SEK na lata 2025–2030. MSB, <https://www.msb.se/sv/aktuellt/nyheter/2024/december/nytt-totalforsvarsbeslut-for-perioden-2025-2030/>.

19. Szwecja — mechanizm krigsplacering (przydział wojenny pracowników; przykład gminy Karlskoga, wrzesień 2025), reaktywacja i rozszerzenie civilplikt (regeringen.se, 8 grudnia 2025 r.) oraz allmän tjänsteplikt; podstawa: Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Cytaty: gmina Karlskoga (karlskoga.se) oraz minister obrony cywilnej (regeringen.se). Tłumaczenia własne.
20. Estonia — National Security Concept (Eesti julgeolekupiitika alused), przyjęta przez Riigikogu w 2023 r., zaktualizowana w 2025 r.; Riigikantselei, <https://www.riigikantselei.ee/en/>; rząd: valitsus.ee. Tłumaczenia własne.
21. Norwegia — Meld. St. 9 (2024–2025) „Totalberedskap” (Totalberedskapsmeldingen), przedłożona 10 stycznia 2025 r.; rozbudowa obrony cywilnej (Sivilforsvaret) z 8 000 do 12 000 osób (roczny wzrost wydatków 87 mln NOK oraz jednorazowa inwestycja 30 mln NOK). <https://www.regjeringen.no/en/whats-new/white-paper-on-total-preparedness-prepared-for-crisis-or-war/id3082581/>. Tłumaczenia własne.
22. Komentarz norweskiego związku zawodowego pracowników administracji NTL (Norsk Tjenestemannslag) do Totalberedskapsmeldingen — głos związkowy interpretujący dokument rządowy, nie zapis doktrynalny. <https://www.ntl.no/fokusomraade/totalberedskap>. Tłumaczenie własne.
23. Łotwa — State Defence Concept (Koncepcja Obrony Państwa), przyjęta przez Saeimę 5 października 2023 r.; Ministerstwo Obrony, <https://www.mod.gov.lv/en/nozares-politika/comprehensive-state-defence>. Tłumaczenie własne.
24. Litwa — Departament Mobilizacji i Oporu Cywilnego, Ministerstwo Obrony Narodowej, <https://kam.lt>; działania obejmujące ok. 2 000 urzędników państwowych i pracowników samorządowych.
25. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2024–2025. Wybrane aktywności (pierwszy jawny raport od ok. 12 lat), <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/raport-abw-za-lata-2024-2025-koniecznie-przeczytaj>; PDF: <https://www.abw.gov.pl/download/24/4867/ABWraport20242025.pdf>.
26. Dane liczbowe za raportem ABW (69 śledztw w latach 2024–2025; 82 zarzuty, 62 zatrzymania), zob. omówienie: TVN24, <https://tvn24.pl/polska/>.
27. CERT Polska / NASK, Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu. Raport roczny 2024, kwiecień 2025 r., <https://cert.pl/posts/2025/04/raport-roczny-2024/> (ponad 600 tys. zgłoszeń, +62% r/r; 103 449 obsłużonych incydentów, +29% r/r).
28. Cyberatak na Polską Agencję Prasową, 31 maja 2024 r.; śledztwo Prokuratury Okręgowej w Warszawie powierzone ABW. Omówienie: <https://wpolityce.pl/media/697214-sledztwo-ws-cyberataku-na-pap-a-minal-prawie-miesiac>.
29. Wypowiedzi gen. R. Andrzejczaka, m.in. Polsat News, 18 marca 2024 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2024-03-18/gen-rajmund-andrzejczak-w-gosciu-wydarzen-ogladaj-od-1920/>; zero.pl (2025), <https://zero.pl/news/general-rajmund-andrzejczak-podsumowuje-cztery-lata-wojny-na-ukrainie>. Parafraza; bez cytatu dosłownego.
30. Wywiad dla Wirtualnej Polski, <https://wiadomosci.wp.pl/polnoc-jest-nasza-brama-gen-rajmund-andrzejczak-dla-wirtualnej-polski-7221698193386432a>. Parafraza.
31. Strategy & Future (J. Bartosiak i współpracownicy), <https://strategyandfuture.org/>. Parafraza tez publicystyki strategicznej; bez cytatów dosłownych z wypowiedzi osób publicznych.
32. Ustawa z 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. 2024 poz. 1907), w życie od 1 stycznia 2025 r. Omówienie: Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/samorzad/ochrona-ludnosci-i-obrona-cywilna,525482.html>.
33. Najwyższa Izba Kontroli, kontrola stanu schronów i ukryć (niecałe 4% mieszkańców z miejscem; 68% skontrolowanych schronów bez wymaganych warunków). Omówienie: <https://dorzeczy.pl/kraj/561330/schroony-w-polsce-druzgocace-wyniki-kontroli-nik.html>.
34. NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025), komunikat z 28 sierpnia 2025 r., <https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf>. Udział kosztów osobowych w wydatkach obronnych Polski: 51,45% (2014), 31,91% (2023), 30,42% (2024e), 26,75% (2025e). NATO nie publikuje zagregowanej „średniej sojuszniczej” dla podziału kategorii wydatków.