

Rząd pod lupą

Ranking polityk publicznych 2022





**Klub
Jagielloński**

Rząd pod lupą

Ranking polityk publicznych 2022

Redakcja:
Michał Wojtyła
Tomasz Ociepka

Korekta:
Karolina Piława

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

Na okładce (od lewej): wiceprezes Rady Ministrów, minister aktywów państwowych Jacek Sasin, prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki, wiceprezes Rady Ministrów, minister obrony narodowej Mariusz Błaszczak podczas wizyty w Hucie Stalowa Wola, 07.06.2022. [Fot.:](#) KPRM

ISBN 978-83-66562-24-0
ISBN 978-83-963944-8-4

Klub Jagielloński
Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2023

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](#). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o podanie linku do naszej strony.

Spis treści

7 / Słowo wstępne

Paweł Musiałek

9 / Ranking polityk publicznych 2022

10 / Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego

dr Mateusz Kolaszyński

14 / Polityka edukacyjna

dr Jerzy Lackowski

19 / Polityka energetyczna

Paweł Musiałek

25 / Polityka gospodarcza i budżetowa

dr Bartłomiej Biga

30 / Polityka innowacyjna

Wojciech Przybylski

35 / Polityka kulturalna

Daria Chibner

40 / Polityka legislacyjna

Marta Wenclewska

47 / Polityka obronna

Maciej Sobieraj

**52 / Polityka planowania przestrzennego, budownictwa
i mieszkalnictwa**

Jakub Kucharczuk

57 / Polityka podatkowa

Łukasz Kempa

62 / Polityka rolna

dr Konrad Prandecki

67 / Polityka rozwoju regionalnego

dr Jeremiasz Salamon

72 / Polityka społeczna

dr Rafał Bakalarczyk, Andrzej Ciepły

77 / Polityka szkolnictwa wyższego i nauki

dr Łukasz Kierznowski

82 / Polityka środowiskowa

Jakub Pawłowski

87 / Polityka transportowa

Bartosz Jakubowski, Daniel Radomski

93 / Polityka wobec społeczeństwa obywatelskiego

Katarzyna Sadło

98 / Polityka wymiaru sprawiedliwości

dr Jacek Sokołowski

102 / Polityka zagraniczna

Paweł Musiałek

108 / Polityka zdrowotna

dr Stanisław Maksymowicz

113 / Zarządzanie kryzysem uchodźczym

dr Marcin Kędzierski

Paweł Musiałek

Słowo wstępne

Jak co roku, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego na początku stycznia wydaje raport z serii „Rząd pod lupą”. Cel publikacji jest niezmienny od pierwszego wydania: chcemy reformy państwa i jego instytucji umieścić w centrum, a nie na obrzeżach debaty publicznej. W medialnym *prime time* we wszelkich podsumowaniach dominuje bowiem rywalizacja polityczna, losy poszczególnych polityków oraz notowania partii. „RpL” ma ambicję dania zmianom w politykach publicznych medialnych „pięciu minut” i odstonięcia przed czytelnikami treści szybko spadających z czołówek portali pod wpływem ciśnienia politycznej bieżączki bądź wręcz zupełnie nieobecnych.

Tegoroczny „RpL” to już szósta edycja opracowania, w którym eksperci współpracujący z CAKJ podsumowują aktywność rządu w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej w ubiegłym roku, a także poddają podejmowane interwencje publiczne ocenie. Kompleksowość raportu odzwierciedla 21 składających się nań syntez. Usiłując objąć jak najwięcej obszarów państwa, staraliśmy się ukazać najważniejsze działania w sposób przystępny dla czytelników niebędących ekspertami, ograniczając się do kluczowych konsekwencji podejmowanych reform.

Rok 2022 obfitował w epokowe wydarzenia. Wojna na Ukrainie i jej wszelakie konsekwencje, w tym kryzys migracyjny i energetyczny, sprawiły, że rząd stanął przed ogromnymi wyzwaniem, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej. Poza oceną działań realizowanych w ramach standardowych dziedzin polityki publicznej tegoroczna edycja „RpL” zawiera także dodatkową syntezę poświęconą zarządzaniu kryzysem uchodźczym.

Konieczność zarządzania kryzysowego wyraźnie odbiła się na aktywności programowej rządu. Koncentrując się na wieloaspektowym

wsparciu Ukrainy, wzmocnieniu sankcji wobec Rosji, zarządzaniu ponad milionem uchodźców w Polsce, konstrukcją tarcz chroniących przed nadmiernym wzrostem cen energii oraz dyskusji z Komisją Europejską o środkach z Krajowego Planu Odbudowy, rząd ograniczył zapędy reformatorskie. Nałożyły się na to spory w obozie Zjednoczonej Prawicy. Średnia ocena 3,07 wskazuje, że 2022 był kolejnym rokiem na „tróję”, a więc zbliżonym do poprzednich lat, aczkolwiek nieco lepszym od poprzedniego, ocenionym najgorzej w dziejach naszej cyklicznej publikacji.

Życząc zajmującej lektury, odczuwających niedosyt tradycyjnie odsyłam do pogłębionych analiz poszczególnych reform pisanych przez naszych autorów i publikowanych na bieżąco na portalu klubjagiellonski.pl.

Paweł Musiałek
Dyrektor Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

UWAGA!

Ten raport powstał dzięki darczyńcom Klubu Jagiellońskiego. Możesz do nich dołączyć, przekazując do 2 maja 1,5% podatku PIT Klubowi Jagiellońskiemu albo wspierając dodatkową, finansową darowizną. W zeznaniu podatkowym wpisz numer KRS Klubu: 0000128315 lub wejdź na stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas.

Ranking polityk publicznych 2022

Średnia ocena: 3,07

Polityka zagraniczna	4+
Polityka obronna	4-
Polityka rolna	4-
Polityka społeczna	4-
Zarządzanie kryzysem uchodźczym	4-
Polityka energetyczna	3+
Polityka kulturalna	3+
Polityka podatkowa	3+
Polityka rozwoju regionalnego	3+
Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego	3
Polityka innowacyjna	3
Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa	3
Polityka wobec społeczeństwa obywatelskiego	3
Polityka gospodarcza i budżetowa	3-
Polityka legislacyjna	3-
Polityka środowiskowa	3-
Polityka transportowa	3-
Polityka zdrowotna	3-
Polityka edukacyjna	2+
Polityka szkolnictwa wyższego i nauki	2+
Polityka wymiaru sprawiedliwości	2

Skala ocen

5 bardzo dobrze

4 dobrze

3 średnio

2 bardzo źle

„+” zwiększa, a „-” zmniejsza o 0,25 ocenę główną w kalkulacji średniej oceny

dr Mateusz Kolaszyński

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego

Ocena: 3

Wysiłek polskich władz i całego społeczeństwa sprawił, że przekroczenie granicy polsko-ukraińskiej dla osób uciekających przed wojną nie było większą przeszkodą. Z drugiej strony nie rozwiązano trwającego od 2021 r. kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej. 1 stycznia 2022 r. weszła w życie uchwalona przez Sejm bez głosu sprzeciwu ustawa o ochotniczych strażach pożarnych, jednak na odpowiednie regulacje oraz zmiany systemowe czeka nadal obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe. Nie wyjaśniono zarzutów związanych ze stosowaniem przez CBA oprogramowania szpiegującego Pegasus. Brak kompleksowych zmian sprawia, że system nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi staje się coraz bardziej anachroniczny.

W polityce bezpieczeństwa wewnętrznego rok 2022 był naznaczony inwazją Rosji na Ukrainę. Wojna u wschodniej granicy Polski na pierwszym planie postawiła zadania związane z kryzysem migracyjnym i kontrolą ruchu granicznego. Ponadto rosyjska agresja uwydatniła potrzebę systemowych zmian w obszarach od wielu lat zaniedbanych, takich jak obrona cywilna. Niestety, wojna stała się też pretekstem do usunięcia w cień innych ważkich problemów bezpieczeństwa wewnętrznego.

Dwie granice wschodnie +/-

Od 24 lutego 2022 r. Straż Graniczna odprawiła na granicy ponad 8 milionów osób przybywających z Ukrainy do Polski. Tak duża fala

uchodźców w krótkim czasie przekraczających granicę stanowiła potężne wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w szczególności w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. W tym bezprecedensowym w historii III RP momencie polskie władze prowadziły odważną i zdecydowaną politykę, zgodnie z którą wszystkie osoby uciekające z Ukrainy przed wojną były wpuszczane do Polski i miały zapewnioną podstawową pomoc. Po jednej z wizytacji przejść granicznych na granicy polsko-ukraińskiej przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzili, że „sposób, w jaki polskie służby graniczne, Straż Graniczna i Służba Celna, wywiązują się ze swoich zadań, godny jest najwyższego uznania”. Organizacja odpraw granicznych została oceniona jako wzorcowa. Na każdym wizytowanym przejściu dostępna była pomoc medyczna oraz działały punkty opieki weterynaryjnej. Podołanie temu wyzwaniu było możliwe dzięki społecznemu zaangażowaniu osób zrzeszonych i niezrzeszonych w organizacjach społecznych oraz dzięki olbrzymiemu poświęceniu przedstawicieli władzy publicznej (poza służbami granicznymi m.in. strażaków Państwowej Straży Pożarnej, druhów ochotniczych straży pożarnych, pracowników samorządowych, służb wojewodów, żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej).

W tym samym roku na innej granicy wschodniej zbudowano bariery graniczne. Obecnie 49 tysięcy ton stali oddziela Polskę od Białorusi, ułatwiając ochronę granicy państwowej na tym odcinku. Jednak taka konstrukcja nie rozwiązuje trwającego od sierpnia 2021 r. kryzysu humanitarnego. Do tej pory nie zmieniła się praktyka Straży Granicznej w zakresie stosowania procedury zawracania cudzoziemców do granicy państwa (tzw. *pushback*) uregulowana rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Stosowanie takich praktyk zostało potwierdzone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2022 r., który uznał za wrócenie pochodzącej z Iraku siedmioosobowej rodziny do linii granicy państwowej za sprzeczne z przepisami prawa krajowego, w tym z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi.

Obrona cywilna w kryzysie +/-

Wojna w Ukrainie i wcześniej pandemia koronawirusa unaocznily, że nie funkcjonuje w Polsce system ochrony ludności i obrony cywilnej kraju z prawdziwego zdarzenia. Obecne rozwiązania były konstruowane w innej epoce i nie odpowiadają specyfice współczesnych zagrożeń. Osią zmian w tej materii ma być projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej. Aktualnie trwają rządowe prace nad tym projektem – i już na tym etapie budzi on spore wątpliwości. Po pierwsze, są to zastrzeżenia natury konstytucyjnej. Projekt zakłada m.in. wprowadzanie dwóch nowych stanów nadzwyczajnych: pogotowia i zagrożenia, co nie jest zgodne z fundamentalnymi zasadami wyrażonymi w Konstytucji RP, w której określony został zamknięty katalog trzech stanów nadzwyczajnych (stan wojenny, stan wyjątkowy, stan klęski żywiołowej). Po drugie, projekt nie uwzględnia funkcjonowania Rządowego Centrum Bezpieczeństwa – sama instytucja nie brała udziału w pracach nad projektem. Takie podejście nie jest spójne ze Strategią Bezpieczeństwa Narodowego z 2022 r., zgodnie z którą RCB miało zostać wzmocnione pod względem kompetencyjnym i pełnić istotną rolę w mechanizmie koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Pierwotnie ustawa o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej miała wejść w życie 1 stycznia 2023 r. Stanowiłoby to nawiązanie do przyjętej przez Sejm rok wcześniej bez głosu sprzeciwu ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, której celem jest wzmocnienie roli OSP w systemie ratowniczo-gaśniczym oraz uhonorowanie wieloletniej i ofiarnej służby strażaków ochotników na rzecz lokalnych społeczności.

Inwigilacja służb specjalnych –

Na przełomie 2021/2022 przybrała na sile debata na temat kontroli i nadzoru nad służbami specjalnymi. Było to związane z pojawieniem się zarzutów o stosowanie przez polskie służby narzędzia Pegasus do szpiegowania osób publicznych. W 2022 r. nadal dysponujemy anachronicznymi rozwiązaniami, które wymagają poważnej, sys-

temowej reformy służb specjalnych. Obecnie brakuje klarownie wyodrębnionych służb informacyjnych (wywiadowczych), które byłyby oddzielone funkcjonalnie od instytucji policyjnych. Ponadto nie funkcjonuje efektywny nadzór i realna, niezależna kontrola nad tym obszarem działalności państwa. Początek 2022 roku dawał możliwość zmierzenia się z tymi problemami, do czego jednak nie doszło – Sejmowa Komisja ds. Służb Specjalnych nie wyjaśniła sprawy Pegasus, nie powołano też w tej sprawie komisji śledczej. Ostatecznie dwoma forami dyskusji na temat reformy służb specjalnych pozostały senacka Komisja Nadzwyczajna ds. wyjaśnienia przypadków nielegalnej inwigilacji, ich wpływu na proces wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej oraz reformy służb specjalnych oraz Parlamentarny Zespół ds. Reformy Służb Specjalnych. W pracach tych gremiów nie biorą udziału przedstawiciele koalicji rządzącej. Rząd nie zaproponował też żadnej własnej propozycji reformy w tym zakresie.



dr Mateusz Kolaszyński

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

dr Jerzy Lackowski

Polityka edukacyjna

Ocena: 2+

Rok 2022 nie przyniósł rozwiązania żadnego z istotnych problemów systemu edukacyjnego. Gorzej: kontynuowano działania, które jeszcze bardziej psują polską oświatę. Obniżono wymagania stawiane uczniom na egzaminach zewnętrznych, nie podjęto skutecznych prób rozwiązania nasilających się w szkołach problemów kadrowych, wprowadzono szkodliwe zmiany w systemie awansu zawodowego nauczycieli. Dominującym tematem w oświatowym dyskursie publicznym stały się forsowane przez ministra edukacji propozycje zmian w ustawie Prawo oświatowe.

Kontekstem polityki edukacyjnej w 2022 r. były problemy trapiące ją od lat: niski poziom wynagrodzeń nauczycieli, ignorowanie fundamentalnych pytań o cele tej dziedziny polityki publicznej, ciągłe obniżanie stawianych uczniom wymagań. Szczególnym wyzwaniem było wprowadzenie do polskich szkół i przedszkoli dzieci ukraińskich.

Realizacja podstawowych kierunków polityki oświatowej w roku 2022 –

Wskazane przez MEiN kierunki polityki oświatowej dla 2022 r. obejmują dwa lata szkolne (2021/22 i 2022/23). Niestety, z powodu bardzo ogólnych sformułowań, z jakich zostały one zbudowane, ogromnie trudno ocenić stopień ich realizacji w zakończonym roku szkolnym 2021/22. Można jednak stwierdzić, że źle wygląda kwestia wsparcia psychologiczno-pedagogicznego dla uczniów po okresie nauczania zdalnego, podobnie jak działania dotyczące wsparcia uczniów w zakresie likwidacji braków powstałych w okresie

zdalnego nauczania. Równocześnie lektura „Kierunków” skłania do stwierdzenia, że dla ich autorów istotny jest jedynie obszar kształcenia humanistycznego, a zupełnie nie zauważają znaczenia kształcenia matematyczno-przyrodniczego.

Autorzy „Kierunków” piszą również o „podnoszeniu jakości edukacji poprzez uwzględnienie zróżnicowanych potrzeb edukacyjnych uczniów”, czyli poprzez indywidualizację pracy z nimi. Równocześnie zdają się nie zauważać, że realizacja takiego zadania jest niezbyt realna w coraz bardziej licznych klasach (zjawisko takie nasiliło się w 2022 r.). Generalnie „Kierunki” oddają dobrze istotę polskiej polityki oświatowej, czyli niezauważanie (niepodejmowanie) ważnych (wręcz kluczowych) kwestii i eksponowanie problemów bardzo ogólnych, trudnych do zweryfikowania.

Sytuacja kadrowa w szkołach –

Ostatnie lata przyniosły spotęgowanie problemów kadrowych, z jakimi borykają się placówki oświatowe. Obserwujemy odchodzenie nauczycieli z zawodu, jak również spadające zainteresowanie absolwentów szkół wyższych podejmowaniem pracy w oświacie. Przyczyna tego zjawiska jest prozaiczna: niski poziom nauczycielskich wynagrodzeń, a ponadto oderwanie go od jakości pracy nauczycieli. W efekcie w wielu szkołach brakuje nauczycieli specjalistów różnych przedmiotów (szczególnie przedmiotów ścisłych i języków obcych), co sprawia, że zajęcia prowadzą nauczyciele przedmiotów pokrewnych, co obniża poziom nauczania. Tymczasem minister edukacji zdaje się tego problemu nie zauważać. Rozwiązanie powyższej kwestii poprzez podniesienie wszystkich wynagrodzeń do przyzwoitego poziomu, a następnie wprowadzenie autentycznie motywacyjnego systemu, uzależniającego podwyżki od jakości pracy nauczyciela, powinno stać się priorytetem polskiej polityki oświatowej, gdyż bez tego czeka nas edukacyjna katastrofa.

Zmiany w systemie awansu zawodowego nauczycieli –

1.09.2022 r. weszły w życie zmiany w nauczycielskim systemie awansu zawodowego. Zlikwidowano dwa pierwsze stopnie (nau-

czyciel stażysta, nauczyciel kontraktowy), a zamiast nich wprowadzono „stopień” nauczyciela początkującego, który generalnie po trzech latach i dziewięciu miesiącach pracy oraz zdaniu odpowiedniego egzaminu będzie mógł uzyskać stopień nauczyciela mianowanego. W istocie jest to zmiana niezbyt zrozumiała, likwidująca ważny stażowy fragment pracy nauczyciela, który był świetnym narzędziem do oceny przydatności danej osoby do wykonywania nauczycielskiej profesji. Wystarczyło wprowadzić po stażu państwowy nauczycielski egzamin zawodowy i mogliśmy mieć zupełnie dobry system wprowadzania nauczycieli do zawodu.

Wymagania kwalifikacyjne dla nauczycieli –

Trudno zrozumieć, dlaczego minister Czarnek nie podpisał dotychczas nowego rozporządzenia w sprawie wymaganych od nauczycieli kwalifikacji. Projekt tego rozporządzenia, zgodny z obowiązującymi od 2019 r. standardami kształcenia nauczycieli, jest gotowy od ponad dwóch lat. W stosunku do ciągle obowiązującego rozporządzenia kwalifikacyjnego z 2017 r., zgodnego z poprzednimi standardami kształcenia nauczycieli, podnosi on stawiane nauczycielom wymagania kwalifikacyjne. Być może pan minister ma zamiar rozwiązać problemy kadrowe szkół poprzez obniżenie stawianych nauczycielom wymagań kwalifikacyjnych, co wymagałoby również zmiany standardów kształcenia nauczycieli. Innymi słowy, zamiast urealnienia nauczycielskich wynagrodzeń może dojść do zastąpienia dobrze wykształconych nauczycieli nauczycielami o niższym (gorszym) poziomie wykształcenia, czyli do kolejnego obniżenia poziomu nauczania...

Propozycje zmian w ustawie Prawo oświatowe –

Dla obecnego ministra edukacji najważniejszą kwestią, którą postanowił podjąć i sfinalizować w 2022 r., są zmiany prawa oświatowego, mające wzmocnić pozycję i kompetencje kuratora oświaty oraz utrudnić korzystanie przez rodziców z prawa do edukacji domowej. Bardzo charakterystyczne jest uparte forsowanie tych zmian pomimo dwukrotnego prezydenckiego weta. Warto zauważyć, że

autorzy tych propozycji podkreślają, że zmiany wzmocnią pozycję rodziców w szkole, ale równocześnie zapominają dodać, że ich decyzję będzie mógł zmienić kurator oświaty. Warto zauważyć, że proponowane zmiany mogą sprawić, że pozytywne decyzje na temat dodatkowych zajęć będą zależały od preferencji politycznych kuratorów oświaty, a są to urzędnicy ściśle związani z rządzącą partią. Czyżby minister Czarnek nie zdawał sobie sprawy, że poprzez takie rozwiązania otwiera w przyszłości drogę do szkół dla organizacji, których nie chciałby w nich widzieć?

Na drugim biegunie zmian mamy próby skomplikowania możliwości korzystania przez rodziców z edukacji domowej, czyli ograniczania praw rodziców do decydowania o formie edukacji ich dzieci. W uzasadnieniu do projektu zmian dominuje troska o wzmocnienie pozycji rodziców, a tymczasem proponowane zmiany zwiększają urzędniczą kontrolę nad polską szkołą i edukacją polskich dzieci.

Szkoła o ciągle obniżających się wymaganiach –

Charakterystyczne dla sposobu działania ludzi obecnie odpowiedzialnych za polską edukację było obniżenie wymagań na egzaminach zewnętrznych, mające być lekarstwem na kłopoty z uzyskaniem właściwego poziomu kształcenia w czasie zdalnego nauczania. Owe wymagania nie pokrywają już całości treści podstawy programowej ze zdawanych przez uczniów przedmiotów. Zrezygnowano również z wprowadzenia progu zdawalności dla egzaminu maturalnego na poziomie rozszerzonym oraz dodatkowego egzaminu, z przedmiotu wybieranego przez ucznia w ramach egzaminu ósmoklasisty. Warto zauważyć, że w latach 2021 i 2022 zmniejszono liczbę zadań na poziomie podstawowym na maturze z matematyki, pozostawiając taki sam jak w latach poprzednich czas egzaminu. Równocześnie zadania miały niższy niż poprzednio poziom trudności (można go określić jako wręcz banalny) i w zestawach dominowały zadania zamknięte, w minimalnym stopniu sprawdzające poziom samodzielnego rozumowania zdających, a pomimo tego ok. 20% uczniów nie było w stanie uzyskać progu 30% możliwych do

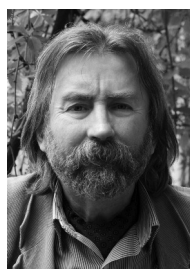
zdobycia punktów. Trzeba podkreślić, że obniżający się poziom wymagań w polskich szkołach szczególnie dotyka przedmioty ścisłe, co będzie miało fatalne skutki dla polskiej przyszłości.

Finansowanie zadań oświatowych +/–

Również w 2022 r. nie brakowało sporów na linii rząd – samorządy na temat zasad finansowania prowadzonej przez samorządy oświaty. Stąd też trudno nie zadać pytania, dlaczego nie podjęto żadnych istotnych działań, które mogłyby rozstrzygnąć te kontrowersje. Najskuteczniej czyniłoby to opracowanie i rzetelne wycenienie standardu oferty edukacyjnej realizowanej przez placówki oświatowe, a następnie na tej podstawie ustalenie wielkości subwencji kierowanej do poszczególnych samorządów w zależności od liczby uczniów w prowadzonych przez nie placówkach.

Polska oświata na drodze do katastrofy

Refleksja nad polską polityką edukacyjną w 2022 roku zmusza do bardzo smutnych konstatacji. Otóż nie tylko nie podjęto żadnych działań koniecznych do poprawy stanu polskiej edukacji, ale wręcz przeciwnie – kontynuowano działania, które jeszcze bardziej psują polski system oświatowy. W dalszym ciągu brak ze strony ludzi odpowiedzialnych za edukację poważnych analiz dotyczących innych kluczowych kwestii, jak chociażby określenia profilu absolwenta polskiej szkoły, podstaw programowych w kontekście ich przydatności dla uzyskania przez młodych Polaków niezbędnych we współczesnym świecie kompetencji, ale również umiejętności samodzielnie myślenia.



dr Jerzy Lackowski

Absolwent fizyki UJ, doktor nauk humanistycznych, dyrektor Studium Pedagogicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego, w latach 1990 – 2002 wojewódzki kurator oświaty w Krakowie.

Paweł Musiałek

Polityka energetyczna

Ocena: 3+

Derusyfikacja energetyki spowodowana rosyjską agresją na Ukrainę zmusiła rząd do priorytetowego potraktowania działań na rzecz bezpieczeństwa dostaw surowców, dzięki czemu energii w 2022 r. nie zabrakło. O ile jednak dotacje do wysokich rachunków za energię były uzasadnione, to skala subsydiów, niska jakość procesu legislacyjnego i bezprecedensowa ingerencja w mechanizmy rynkowe już nie.

W 2022 r. wzrosty cen w sektorze energetycznym były na tyle wysokie, że gdyby w pełni przenieść wzrost kosztów pozyskania energii elektrycznej przez sprzedawców prądu na gospodarstwa domowe, to wysokość rachunków w Polsce powinna wzrosnąć prawie trzykrotnie. Ponadto niemal natychmiastowe embargo wprowadzone na rosyjski węgiel spowodowało duże wyzwanie logistyczne, aby ściągnąć surowiec z alternatywnych kierunków.

Zwiększenie ambicji strategicznych założeń rządu +

Ze względu na historyczny kryzys energetyczny rząd w marcu zdecydował się na przyjęcie aktualizacji Polityki Energetycznej Państwa 2040. Założenia dokumentu przewidują czasowe wzmocnienie roli węgla kosztem gazu i wzrost znaczenia OZE do poziomu 50% udziału w miksie energetycznym do 2040 r. Kierunek aktualizacji należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek z wydaniem ostatecznej opinii należy się wstrzymać do czasu przyjęcia pełnej strategii.

Co więcej, pod koniec roku została przyjęta przez Radę Ministrów długo wyczekiwana przez branżę liberalizacja ustawy wiatrakowej, która pozwoli na odblokowanie rozwoju energetyki wiatrowej.

Zamrożenie cen i dodatki +/-

Koszty wszystkich wprowadzonych przez decydentów rozwiązań mających na celu zamrożenie lub wyhamowania wzrostu cen energii w Polsce będą sięgały w 2023 r. kilkudziesięciu miliardów zł (sam koszt rekompensat dla sprzedawców energii za stosowanie maksymalnych cen energii elektrycznej ma wynieść 19,7 mld zł). Należy podkreślić, że o ile decyzja o wsparciu obywateli była słuszna, o tyle przyjmowanie rozwiązań w wielu przypadkach bez progów dochodowych trzeba uznać za nieoptymalne.

Drugim zarzutem jest to, że limity wzrostu cen są zupełnie nieadekwatne do sytuacji rynkowej. Wysokie ceny energii już z nami zostaną, co oznacza, że przyjęte rozwiązania jedynie odkładają problem radykalnych wzrostów cen dla odbiorców na przyszłość, a jednocześnie kumulują różnice między ceną administracyjną i rynkową. W sytuacji wojennej rząd nie wykorzystał momentu na to, aby pozwolić na wyższe rachunki (z wyłączeniem najuboższych), które szybciej zmobilizują do energooszczędnych działań.

Warto pochwalić przyjęcie rozwiązań promujących oszczędzanie energii, m.in. przewidziany na 2024 r. upust 10% na rachunku za energię pod warunkiem zużycia w okresie 1.10.2022–31.12.2023 o 10% mniej energii względem analogicznego okresu rok wcześniej.

Program polskiej energetyki jądrowej +/-

W październiku w formie uchwały rządu wybrano amerykańską ofertę budowy pierwszej elektrowni jądrowej. Sam wybór technologii firmy Westinghouse nie wzbudził kontrowersji, ale krytykę wywołał fakt, że ustalenie odnosiło się jedynie do pierwszej z dwóch planowanych elektrowni. Rządowa strategia Programu polskiej energetyki

jądrowej wskazywała na korzyść kosztową, jaką niesie jednoczesny wybór jednego partnera dla obu inwestycji.

Co więcej, decyzji nie towarzyszyło porozumienie dotyczące finansowania projektu. Wybór dostawcy przed rozstrzygnięciem tej kwestii należy uznać za osłabiający pozycję negocjacyjną polskiej strony przed finalnymi rozstrzygnięciami. Podobnie krytycznie należy ocenić ograniczenia się do sfery deklaracji w sprawie udziału polskich firm w projekcie.

Dywersyfikacja dostaw gazu +

2022 rok był przełomowy dla bezpieczeństwa dostaw gazu. Zgodnie z harmonogramem został zakończony gazociąg Baltic Pipe, który pozwala bezpośrednio pozyskać gaz z Norwegii. Jest to bez wątpienia jedna z najważniejszych inwestycji wzmacniających bezpieczeństwo energetyczne III RP i tym samym ogromny sukces obozu Zjednoczonej Prawicy.

Zasadność budowy została udowodniona niemal natychmiast. Na skutek zatrzymania realizacji dostaw gazu przez Gazprom należało uzupełnić niedobory tego surowca. Gdyby nie możliwość pozyskania gazu z gazociągu Baltic Pipe Polska miałaby problem z zapewnieniem odpowiedniej podaży gazu.

Poza Baltic Pipe ukończone zostało także inne zwiększające naszą odporność połączenia – interkonektor polsko-słowacki i polski-litewski. Ten ostatni pozwolił PGNiG na ściągnięcie gazu z litewskiego terminalu LNG w Kłajpedzie.

Rynek energii elektrycznej –

W 2022 r. uchwalona została fundamentalna dla całej polskiej gospodarki ustawa zamrażająca ceny energii, która równocześnie wprowadziła administracyjnie wyznaczoną cenę sprzedaży energii w oparciu o stworzony algorytm bazujący na kosztach produkcji w ramach danej technologii (zminimalizowano w ten sposób marże

spółek energetycznych). Cena powyżej wyznaczonej będzie objęta 100% podatkiem.

Przyjęte rozwiązanie należy ocenić krytycznie. Można było zdecydować się na rozwiązania znacznie mniej inwazyjne dla mechanizmów rynkowych, np. górny pułap cen energii. Rząd tego nie zrobił, ponieważ chciał opodatkować także obrót energią, aby uniknąć uciekania przed podatkiem przez największe polskie państwowe spółki. Dla wielu mniejszych spółek obrotu ta rewolucja oznacza brak opłacalności kontynuacji działalności, co grozi wypowiedaniem umów na energię. Ustawę o fundamentalnym znaczeniu dla rynku energii uchwalono w ekspresowym tempie, bez społecznych i międzyresortowych konsultacji. W konsekwencji pojawiło się wiele wątpliwości prawnych, jak stosować to bardzo skomplikowane prawo.

Ustawa zamrażająca ceny energii wprowadziła także likwidację obligo giełdowego na rynku energii elektrycznej. Taką decyzję również należy ocenić krytycznie, ponieważ w sytuacji zdominowania rynku energii przez kilka państwowych firm grozi ona brakiem transparentności transakcji.

Rynek gazu +/-

Ważne zmiany ograniczające mechanizmy rynkowe dotknęły także rynek gazu. Rząd zdecydował się na przedłużenie do końca 2027 r. taryfowania tego surowca dla gospodarstw domowych. Ponadto Ustawa o bezpieczeństwie gazowym wprowadziła możliwość obniżenia obligo giełdowego za pomocą rozporządzenia.

W 2022 r. dokonała się fuzja Orlenu z PGNiG i Orlenu z Lotosem, co oznacza, że płocki koncern zamknął etap przejmowania istotnych dla polskiego rynku firm (wcześniej przejął Energeę) i stał się przedsiębiorstwem multienergetycznym o skali europejskiej.

Fuzja Orlenu z Lotosem wzbudziła liczne kontrowersje ze względu na warunki fuzji, jakie postawiła Komisja Europejska – wymusiły

one odsprzedaż części aktywów, które sprzedano węgierskiemu MOL-owi i arabskiemu Saudi Aramco. Kluczowym zarzutem obu fuzji jest brak adekwatnych zysków wynikających przy rosnącym koszcie monopolizacji całego sektora paliwowo-energetycznego przez 1 podmiot, którego znaczenie gospodarcze i polityczne staje się wyzwaniem dla rozwoju rynku.

Rynek węgla +/-

Interwencja państwa została wykonana także na rynku węgla. Aby obniżyć ceny, rząd zdecydował się nadać gminom uprawnienia do handlu węglem po cenie maksymalnej, chociaż kwestia budziła duże kontrowersje wśród samorządowców ze względu na angażowanie ich w działalność, której się wcześniej nie podejmowali, przy ograniczonych zasobach. Choć jest to prawda, trudno odmówić racji rządowi, który wskazuje, że formalnie gmina odpowiada za politykę energetyczną gminy, więc samorządy nie powinny się uchylać od aktywności w sytuacji kryzysu.

Aby zwiększyć podaż węgla, obniżono normy jakości tego surowca. Choć spotkało się to z krytyką organizacji antysmogowych, to mając na uwadze okoliczności i ograniczony czas trwania zawieszenia, decyzję należy ocenić jako zrozumiałą.

Ponadto rząd przyjął program transformacji sektora elektroenergetycznego i wydzielenia aktywów węglowych z grup energetycznych, aby mogły one skupić się na rozwoju zielonej energetyki bez węglowych obciążeń. Elektrownie węglowe zostaną w 2023 r. zgrupowane w osobnym podmiocie ze 100% udziałem Skarbu Państwa – Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (NABE).

O ile sam pomysł odciążenia państwowych spółek z węglowych aktywów należy ocenić pozytywnie (ułatwi to im pozyskiwanie finansowania i rozwój), o tyle wybrany model transformacji sektora trzeba uznać za kontrowersyjny, ponieważ nowy podmiot będzie miał dominujący udział na rynku. Co więcej, pozostawienie węg-

lowych zasobów w aktywach spółek energetycznych notowanych na giełdzie wywierałoby silniejszą presję na rynkowe odejście do nich, czego nie daje koncepcja NABE.



Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ, ekspert CAKJ ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim.

dr Bartłomiej Biga

Polityka gospodarcza i budżetowa

Ocena: 3–

Przyszłedt czas zapłaty za błędy popełnione w spokojnych latach. Brak uporządkowania wydatków publicznych i próby rozwiązywania wszelkich problemów społecznych wyłącznie przez przelewanie środków (polityki z plusem lub tarczą w nazwie) doprowadziły do sytuacji, gdy nie ma już wiele przestrzeni na rozsądną politykę gospodarczą w trudnych momentach, czyli takich jak teraz, gdy doszło do nałożenia się dwóch kryzysów – „rachunku za pandemię” i eskalacji wojny na Ukrainie.

Obecna sytuacja budżetowa jest na tyle trudna, że nawet przedstawiciele rządu przyznają to wprost. Co więcej, władze doprowadziły do znaczącego spadku wiarygodności ekonomicznej Polski. Sprawia to, że podejmowane działania, nawet jeśli „podręcznikowo” są słuszne, to i tak okazują się mało skuteczne. Jednak głosy sugerujące, że za moment będziemy drugą Grecją lub Wenezuelą, są mocno przesadzone.

Wielkość wydatków i wpływów +/-

Sytuacja budżetowa nie wygląda tragicznie, w dużej mierze dzięki inflacji (*sic!*). Wzrost cen sprzyja bowiem dobrym wynikom w ujęciu nominalnym (kupując tyle samo, płacimy większe podatki). Trzeba też docenić fakt, że rząd w końcu przyznał, że potrzebne są oszczędności. Prawdopodobnie wynika to z obawy przed ostrą reakcją rynków finansowych, których moc w 2022 roku obserwowaliśmy w dużo silniejszej gospodarzo Wielkiej Brytanii.

Należy uznać poziom i strukturę zadłużenia publicznego Polski za stosunkowo bezpieczne. Większość długu mamy bowiem w rodzimej walucie, a udział zadłużenia zagranicznego też jest na dość niskim poziomie (ok. 24%). Rząd utrzymał pozytywną strukturę z ubiegłych lat.

W wyniku niskiej wiarygodności pojawiają się jednak w tym obszarze problemy – trudności z pozyskiwaniem dalszego finansowania oraz wyraźny wzrost kosztów obsługi długu, czego doświadczyliśmy w ostatnich miesiącach. Rentowność polskich 10-letnich obligacji przekroczyła w pewnym momencie 9%, co było najwyższym wzrostem w regionie. Część tych problemów wynika z niezawinionych przez Polskę okoliczności wojennych. Niska wiarygodność (widoczna m.in. w przygotowanym przez think tank Open Eyes Economy „Indeksie wiarygodności ekonomicznej Polski”) spotęgowała negatywny efekt.

Trzeba też mieć świadomość, że niezwykle trudno jest uzyskać wiedzę o wydatkach publicznych, gdyż te stają się coraz mniej transparentne. To wynik przenoszenia znacznej ich części do rozmaitych instytucji i funduszy pozabudżetowych, głównie Polskiego Funduszu Rozwoju i Banku Gospodarstwa Krajowego. Mechanizmy, które miały być nadzwyczajne (wprowadzane w związku z pandemią), są więc utrzymywane i niejednokrotnie rozwijane. Z jednej strony daje to rządzącym wielką elastyczność w wyniku osłabienia kontroli. Z drugiej zaś pozwala trzymać polskie finanse publiczne w bezpiecznym dystansie od konstytucyjnego limitu zadłużenia. Jest to jednak praktyka, którą w demokratycznym państwie prawa trzeba oceniać negatywnie.

Struktura wydatków –

Problem w tym, że rząd próbuje szukać oszczędności w sposób, który jeszcze bardziej pogрузy jakość działania sektora publicznego. Do tego prowadzi chociażby znaczny realny spadek wynagrodzeń w budżetówce. Widać tu ewidentnie ochronę wydatków mających budować poparcie polityczne kosztem tych aktywności, które

miałyby usprawnić podstawowe działania państwa – administrację, edukację, wymiar sprawiedliwości.

Negatywnie należy też ocenić pogłębiające się uzależnienie jednostek samorządu terytorialnego od władzy centralnej. Przeprowadzane reformy umniejszają środki własne samorządów. Ubytek ten bywa kompensowany przez rząd w takich formach, które pogłębiają uzależnienie. Samorządowcy zwracają chociażby uwagę na fakt, że pojawiają się dodatkowe pieniądze na inwestycje, ale nie rozwiązuje to problemu braku środków na wydatki bieżące. Daje to możliwość faworyzowania samorządów, w których władzę sprawują sprzymierzeńcy polityczni.

Warunki prowadzenia działalności gospodarczej –

Coraz bardziej chaotyczna polityka gospodarcza w wielkim stopniu utrudnia funkcjonowanie przedsiębiorstw. Trudno się więc dziwić, że w 2022 r. odnotowaliśmy spadek (i tak już relatywnie niskiego) wskaźnika wolności gospodarczej (*index of economic freedom*).

Trzeba również wspomnieć o rządowych deklaracjach dotyczących przejmowania przez państwo sieci handlowych, co może sprawić, że dla wielu przedsiębiorców prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce będzie obarczone zbyt dużym ryzykiem. W tym kontekście nie sposób pominąć osławionego Polskiego Ładu, który jest przedmiotem bardziej szczegółowej analizy w innej części publikacji. Trzeba jednak zaznaczyć, że jego wprowadzanie potęguje już i tak wielką niepewność, jaka pojawiła się po samym ogłoszeniu tej fatalnej reformy.

Negatywnie na stabilność prowadzenia działalności gospodarczej wpływają także problemy związane ze stanowieniem i egzekwowaniem prawa. Prowadzone reformy wymiaru sprawiedliwości nie dają nadziei na przyspieszenie postępowań sądowych.

Natomiast ekspresowe ścieżki legislacyjne, w których całkowicie pomija się konsultacje albo prowadzi się je jedynie w fasadowej

formie, pogłębiają tak często wskazywany przez przedsiębiorców stan niepewności prawnej. Jest to jedna z istotnych przyczyn rekordowo niskiego poziomu inwestycji. Ich udział w PKB w trzecim kwartale 2022 r. stanowił zaledwie 16,6% PKB. To w dłuższej perspektywie ogranicza możliwości rozwojowe polskiej gospodarki.

Walka z inflacją –

Podstawowym celem polityki pieniężnej jest zapewnienie stabilności cen. Inflacja przekraczająca 17% (w tym 11,4% inflacji bazowej) jest dobitnym potwierdzeniem fiaska. Naturalnie znaczna część inflacji wynika z kwestii, na które żaden z polskich organów nie ma wpływu. Zasadnicze problemy są jednak spowodowane przez zbyt późne dostrzeżenie zagrożenia oraz fatalną komunikację NBP. W efekcie jesteśmy pozbawieni stosowania niezwykle korzystnych, bo niemal bezkosztowych, sposobów miękkiego oddziaływania na kurs waluty i oczekiwania inflacyjne. Ponadto utrudnieniem dla banku centralnego są opisane wcześniej proinflacyjne działania rządu, które zwiększają potrzebę prowadzenia bardziej rygorystycznej polityki pieniężnej.

Trzeba jednak odnotować, że dzięki podwyżkom stóp procentowych udało się osiągnąć jeden z zasadniczych celów tych działań, tj. bardzo mocno ograniczono liczbę udzielanych kredytów. Ponadto udało się skutecznie zareagować na załamanie kursu naszej waluty (przejściowo euro i dolar w okolicach 5 zł). Wprawdzie w kontekście siły polskiej gospodarki złoty jest wciąż słaby, jednak jest to głównie wynik okoliczności, na które mamy umiarkowany wpływ (Polska jest państwem przyfrontowym).

Reforma prawa własności przemysłowej +

Rząd przygotował projekt gruntownej nowelizacji ustawy Prawo własności przemysłowej. Jest to bardzo potrzebna zmiana, gdyż dotychczasowe regulacje utrudniały innowacyjnym podmiotom uzyskiwanie ochrony prawnej. Kierunek nowelizacji należy ocenić bardzo pozytywnie. Daje on nadzieję na przyspieszenie procedur

i uporządkowanie wielu istotnych kwestii. Największe zmiany będą dotyczyły znaków towarowych i wzorów przemysłowych.

Projekt zakłada też wprowadzenie postępowania koncyliacyjnego, które ma być krótkie i jedynie w minimalnym stopniu sformalizowane. W postępowaniach spornych prowadzonych przed Urzędem Patentowym nie będzie konieczności przeprowadzania rozprawy. To adaptacja podejścia, które dobrze sprawdza się w Urzędzie Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej. Dobrym rozwiązaniem jest także wstępne zgłoszenie wynalazku, które w obliczu zawrotnego tempa wyścigów patentowych ma zwiększyć szansę na przyznanie prawa wyłącznego właściwemu podmiotowi, tj. faktycznemu wynalazcy.



dr Bartłomiej Biga

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. ekonomicznej analizy prawa. Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wojciech Przybylski

Polityka innowacyjna

Ocena: 3

Mamy za sobą kolejny trudny w ocenie rok polityki wsparcia innowacyjności. Flauta regulacyjna trwa, temat spadł z czołowych miejsc w agendzie politycznej rządu i wciąż nie znalazł swojego gospodarza. Nie doczekaliśmy się póki co przełomu innowacyjnego i otwarcia w sektorze obronnym, kluczowym w obliczu zmian geopolitycznych.

Nie tylko brak jest dalszych koniecznych reform instytucjonalnych (np. wzmocnienia i specjalizacji Narodowego Centrum Badań i Rozwoju oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości), ale dodatkowo instytucje te muszą borykać się z karuzelą na kluczowych stanowiskach. Ogólny obraz sytuacji nie jest jeszcze zły, ale to bardziej efekt „siły rozpędu” i dojrzewających owoców reform z lat ubiegłych, szczególnie pierwszej kadencji PiS. Polski Ład, mimo trafnych założeń w obszarze innowacyjności, skomplikował system dostępnych ulg. Widać już negatywne efekty braku koordynacji tej dziedziny polityki publicznej i w tym sensie (jakości *governance*) Polska zrobiła już niestety krok w tył względem lat 2016–2019.

Wydatki na badania i rozwój +

1,44% PKB na badania i rozwój w 2021* to bezspornie największy sukces, biorąc pod uwagę okoliczności zewnętrzne. Dynamika wzrostu wydatków kwotowo wróciła do średniej z poprzednich lat (+5 mld zł rdr), po chwilowym spowolnieniu w pandemicznym 2020 (+2 mld zł rdr). Warto odnotować, że obecne 1,44% wydatków PKB zanotowano przy wysokiej dynamice PKB w roku 2021 (odbicie

* Dane za rok poprzedni są publikowane przez Główny Urząd Statystyczny w IV kwartale, stąd obecność danych za 2021 w ocenie dotyczącej 2022 r. – przyp. red.

po recesji z 2020). W kategorii sektorów wykonawczych przedsiębiorstwa odpowiadają za 63,1% wydatków, co oznacza stabilizację względem wcześniejszego roku i jest wartością właściwą dla gospodarki o naszym poziomie rozwoju. Warto pamiętać, że jeszcze kilka lat temu struktura wydatków była większym problemem niż sam ich poziom, tymczasem obecnie wskaźnik BERD (opisujący wydatki przedsiębiorstw na B+R) jest powyżej ścieżki przewidzianej w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju.

Wzrost w 2021 oznacza piąty z rzędu rok dodatniej dynamiki nie tylko kwotowo, ale również w relacji do PKB. Dynamika ta wyróżnia nas pozytywnie wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Patrząc długoterminowo i porównawczo, Polska notuje od lat bardzo stabilny wzrost, podczas gdy część dotychczasowych liderów regionu (Słowenia, Estonia, Czechy) złapała zadyszkę, często będąc poniżej lub w okolicy swoich historycznych wyników. Liczba personelu B+R przekroczyła 300 tysięcy osób, co lokuje nas w czołówce UE, patrząc na skalę całego sektora (185 tysięcy w FTE, czyli ekwiwalencie pełnego czasu pracy). Niezależnie od tego, ile jest w tej liczbie „efektu ulgi na B+R”, wielkość polskiego sektora innowacyjnego trudno już bagatelizować.

Ulgi podatkowe +

W roku 2022 weszła w życie ulga na robotyzację, będąca częścią reformy Polskiego Ładu. Można dyskutować, czy w obliczu reformy ulg inwestycyjnych z 2018 roku (oraz rozszerzanego estońskiego CIT) to narzędzie było w ogóle potrzebne, ale przyjmijmy, że z punktu widzenia przedsiębiorców to plus. Już w drugiej połowie 2022 r. pojawiła się jednak propozycja ograniczenia podmiotowego ulgi na robotyzację (wykluczająca część przemysłu ciężkiego i energetycznego). Jest to kolejny przykład złych praktyk – nie minął nawet jeden rok podatkowy, a nowe narzędzie już jest modyfikowane.

Polski Ład wprowadził również ulgę na innowacyjnych pracowników (*de facto* zwiększającą skuteczność ulgi na B+R dla podmiotów, które nie mogły jej w pełni wykorzystać) i pozwolił na równoczesne

korzystanie z ulgi na B+R oraz IP Box. Sumarycznie są to korzystne zmiany, choć komplikują polski system podatkowy.

Instytucje –

W ubiegłorocznej edycji „Rządu pod lupą” napisałem, że polityka innowacyjna po raz pierwszy od 2016 roku utraciła swojego gospodarza w rządzie. Niestety, rok 2022 nie przyniósł tu pozytywnej zmiany: osoby takiej nie ma ani w kierownictwie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, ani w Ministerstwie Edukacji i Nauki. Cała ta gałąź polityki publicznej nie znalazła też nowego mechanizmu koordynacji międzyresortowej, który byłby chociaż proteżą legendarnego już „zespołu ds. innowacyjności”.

Zmiany polityczne przeniosły się niestety na poziom instytucji: karuzela stanowisk zakręciła się m.in. w Platformie Przemysłu Przyszłości (koordynującej prace ośrodków innowacji cyfrowych), Agencji Rozwoju Przemysłu, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) czy w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR). Ta ostatnia instytucja, absolutnie fundamentalna dla całego ekosystemu i dysponująca największym budżetem, zaliczyła w 2022 roku swoisty rekord: dyrektor NCBR mianowany 20 lipca utrzymał się na stanowisku przez 21 dni. Dla porządku warto odnotować, że szereg instytucji kontynuuje i rozszerza swoją ofertę dla innowacyjnego biznesu, w szczególności dotyczy to Polskiego Funduszu Rozwoju i PFR Ventures (świetne kwartalne raporty o polskich inwestycjach funduszy *venture capital*) czy Giełdy Papierów Wartościowych.

Duży niepokój budzi nowa linia demarkacyjna między NCBR a PARP. Pozornie korzystna, bo prostsza dla przedsiębiorców (małe i średnie przedsiębiorstwa do PARP, duże do NCBR), może jeszcze zwiększyć słabości polskiego systemu wsparcia. W ramach programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (FENG) trzeba będzie budować kompetencje merytoryczne – np. w zakresie projektów badawczo-rozwojowych – równolegle w dwóch miejscach (a realnie jeszcze w Agencji Badań Medycznych). Podział przed-

miotowy sprzyjał koncentrowaniu kompetencji: B+R w NCBR, pozostałe wsparcie (np. internacjonalizacja czy szkolenia) w PARP. Warto odnotować, że NCBR wyszedł wreszcie spod nadzoru resortu nauki (to dobrze), ale zamiast pod resort gospodarki trafił pod Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (to niezrozumiałe).

Niestabilność regulacji i przyszłość wsparcia publicznego –

Kluczowy dla wsparcia innowacyjności program FENG (poza wyżej opisaną innowacją kompetencyjną zaprojektowany bardzo sensownie) został zatwierdzony przez KE końcem września 2022, ale perspektywa jego wdrożenia pozostaje dalej niejasna. Luka czasowa między perspektywami rośnie, a mowa o 8 mld euro. KPO pozostaje perspektywą jeszcze bardziej mglistą, mimo kolejnych sygnałów, że sprawa jest już na dobrej drodze. W zasadzie to samo pisałem w ubiegłorocznej edycji: uderzony pandemią innowacyjny biznes, zamiast dostać dodatkowe wsparcie w postaci środków z *Recovery and Resilience Facility* (KPO), mierzy się z dodatkowym ryzykiem w postaci opóźnienia „podstawowych” środków strukturalnych. Wśród drobnych acz pozytywnych regulacji w życie weszły od dawna oczekiwane przepisy dotyczące crowdfundingu.

W polityce podatkowej wspomniany już Polski Ład zupełnie niepotrzebnie zwiększył chaos, ale ostatecznie chociaż programiści wyszli z niego obronną ręką, przechodząc masowo na IP Box. Nie taka była intencja ustawodawcy, natomiast na pewno nie grozi nam obecnie drenaż kompetencji z sektora IT. Niemniej pewność i przewidywalność środowiska regulacyjnego pozostaje w Polsce bardzo niska, a to nie sprzyja prowadzeniu biznesu wysokiego ryzyka. Dla przykładu, wyczekiwane i sensownie zaprojektowane przepisy dotyczące pracy zdalnej nie weszły w 2022 r. w życie. Nawet rozsądne regulacje są zatem nieznośnie spóźnione.

Wojna w Ukrainie –

Zważywszy na to, z jaką wielką akceleracją technologii – nie tylko *strictly* militarnych, ale i podwójnego przeznaczenia – wiąże się

wojna, a także jak dużym potencjałem dysponuje przemysł obronny w wiodących gospodarkach świata, niepokoi, że Polska nie wykorzystuje szans, które stoją przed naszą gospodarką w kontekście technologii okołowojskowych. Warto zwrócić uwagę, że nasz potencjał został zatracony nie tylko w rozumieniu zdolności wytwórczej (=czy możemy samodzielnie i w krótkim czasie wyprodukować X czołgów albo Y armatohaubic), ale również w zakresie badań i rozwoju. Wojna w Ukrainie przypomina, że konflikty zbrojne wciąż oparte są o ekonomię skali, a równocześnie pokazuje przepaść w efektywności jednych typów i generacji uzbrojenia względem innych.

Wniosek jest jeden: Polska powinna stworzyć praktycznie od zera system wsparcia innowacji okołowojskowych: jako oddzielny program NCBR lub ewentualnie (jeśli względy bezpieczeństwa to uzasadnią) w formule oddzielnej agencji badawczej (jak amerykańska DARPA czy izraelski DDR&D).



Wojciech Przybylski

Ekspert CAKJ ds. innowacyjności, były prezes zarządu Krakowskiego Parku Technologicznego. Socjolog, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, studiował też na Uniwersytecie Humboldtów w Berlinie.

Daria Chibner

Polityka kulturalna

Ocena: 3+

Atak Rosji na Ukrainę stworzył nowe wyzwania dla polityki kulturalnej rządu. Mimo szybkiej reakcji i działań o charakterze międzynarodowym zabrakło wsparcia dla lokalnych instytucji kultury, które musiały szukać innych form wsparcia. Rekordowy budżet MKiDN pozwolił na kontynuację jego wieloletnich programów. Nadal prowadzona jest walka o uratowanie mediów publicznych, która bez długofalowej strategii jest skazana na klęskę.

Na początku 2022 r. stopniowo niwelowano ostatnie restrykcje związane z pandemią COVID-19 dla obszaru kultury. Jednakże pandemia trwale zmieniła nasze podejście do korzystania z oferty kulturalnej stacjonarnych placówek, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach miejskich. Nadzieja dla lokalnych ośrodków kulturalnych pojawiła się wraz z napływem uchodźców z Ukrainy.

Zwiększenie środków z budżetu państwa na kulturę +

W 2022 r. minister kultury dysponował rekordowym budżetem w wysokości prawie 5,6 mld zł, co stanowi 10% wzrostu w stosunku do poprzedniej ustawy budżetowej. Nakłady na kulturę w wydatkach budżetu państwa wyniosły 1,13%, a zatem udało się zrealizować postulat rządu, aby wydatki te przekraczały 1%.

Ponad 470 mln zł przeznaczono na realizację wieloletnich programów, takich jak budowa siedziby Muzeum Historii Polskiej w Warszawie, tworzenie Europejskiego Centrum Filmowego Camerimage w Toruniu i kontynuacja Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa 2.0. Zwłaszcza ten ostatni element należy ocenić pozytywnie, podobnie

jak zwiększenie dotacji na muzea, filharmonie, orkiestry, chóry i kapelle. Dodatkowe środki słusznie płynęły do instytucji w mniejszych ośrodkach miejskich. Przeznaczono też dodatkowe 3 mln zł na odbudowę zabytków.

Jednakże nie wszystkie programy ministerialne osiągnęły zamierzone rezultaty. Wciąż nie jest pewne ukończenie budowy siedziby Muzeum Historii Polski w 2023 r., a rozpoczęta w sierpniu 2022 r. odbudowa Pałacu Saskiego napotyka coraz to nowe trudności. Program Kultura inspirująca, mający na celu promocję kultury polskiej za granicą, stał się jednym z najważniejszych programów ministerstwa. W tym kontekście nie dziwi więc zwiększenie o 50% dotacji dla Polskiej Agencji Prasowej i zwiększenie dofinansowania z 20 mln do 45 mln zł dla Instytutu Solidarności i Męstwa, które mają również dbać o polską politykę pamięci na arenie międzynarodowej.

Zerowy wzrost dla Fundacji Zakładu Narodowego im. Ossolińskich, Biblioteki Narodowej, Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej czy ośrodków ochrony zabytków uzasadniono brakiem zgłoszeń o niewystarczającym budżecie. W kontekście wzrostu inflacji brak podwyżek jest jednak w rzeczywistości zmniejszeniem budżetu.

Pomoc dla kultury w postcovidowej odbudowie –

Od 28 lutego zostały zniesione limity widzów i ograniczenia dotyczące wymaganej powierzchni przypadające na 1 osobę w instytucjach kultury. Zrezygnowano także z obowiązku zakrywania ust i nosa w pomieszczeniach zamkniętych. Wpłynęło to na wyższe wyniki finansowe instytucji kultury w I półroczu. Według GUS-u w porównaniu z poprzednim rokiem przychody wzrosły o 23,2%.

Niestety zanotowano zdecydowanie mniejsze zainteresowanie społeczności lokalnej ofertą domów kultury. Niektóre instytucje zanotowały spadek frekwencji aż o 50% w porównaniu do okresu przedpandemicznego, co zmusiło je do zawieszenia funkcjonowania amatorskiego ruchu artystycznego lub realizowania działań skiero-

wanych do kameralnej grupy odbiorców. Wobec braku wystarczającego wsparcia ze strony rządu wiele domów kultury musiało zadbać o zorganizowanie płatnej oferty cyfrowej, aby zachować płynność finansową.

Wsparcie dla kultury w obliczu wojny na Ukrainie +

Szansa dla mniejszych ośrodków pojawiła się wraz z wybuchem wojny między Rosją a Ukrainą. 31% instytucji zmieniło zasady swojego funkcjonowania, przestawiło się na organizowanie zbiorów charytatywnych, grup wsparcia i upowszechnianie informacji pomocowych. Odżyła oferta stacjonarna małych domów kultury dzięki projektom kulturalnym i edukacyjnym skierowanych dla uchodźców, z których ci chętnie korzystali. Silne zaangażowanie samorządów nie dostało jednak wystarczającego wsparcia w postaci rządowych programów, które pomagałyby w realizacji działań kulturalnych dla uchodźców z Ukrainy. Rząd skoncentrował się na projektach międzynarodowych, a nie lokalnych.

23 lutego w MKiDN został powołany specjalny zespół koordynujący wszystkie działania pomocowe dla Ukrainy. Na arenie międzynarodowej i w kraju rekomendowano wstrzymanie się od wszelkiej współpracy z przedstawicielami świata kultury Federacji Rosyjskiej wraz z propozycjami konkretnych sankcji, co miało wymiar nie tylko symboliczny, lecz także spowodowało spadek zagranicznych dochodów rosyjskiego sektora kultury.

Pozytywnie należy ocenić sposób funkcjonowania Centrum Pomocy dla Kultury na Ukrainie (powstałego w ramach struktury Narodowego Instytutu Dziedzictwa) w zakresie organizowania pomocy dla ukraińskich instytucji kultury i ich pracowników, ratowania zbiorów muzealnych oraz dostarczania materiałów do ochrony zabytków architektonicznych. Odbyło się też pierwsze spotkanie polsko-ukraińsko-litewskiej grupy roboczej do spraw digitalizacji dziedzictwa kulturowego na Ukrainie, na którym potwierdzono wolę powołania Funduszu Trójkąta Lubelskiego na Rzecz Digitalizacji Dziedzictwa Kulturowego na Ukrainie. Polska zadeklarowała na ten cel wsparcie

w wysokości 1 mln euro. Rząd podkreślił również gotowość Polski do odegrania aktywnej roli w powojennej odbudowie Ukrainy.

Radio i telewizja–

Pomimo kryzysu nie skończyło się podwyższanie wsparcia rządu dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W ciągu kilku lat środki budżetowe dla KRRiT wzrosły o ponad połowę, co tłumaczono realizowaniem przez tę instytucję 2 projektów – Telemetrii Polskiej i Krajowego Instytutu Mediów, które mają za zadanie opisać, kim są konsumenci mediów w Polsce oraz jakie kanały są dla nich interesujące. Jednakże przeznaczanie na ten cel aż tak wysokich kwot ze środków publicznych nie znajduje uzasadnienia.

W ustawie budżetowej z 2022 r. wydatki KRRiT zostały określone na 68 mln zł, czyli o 7,6% więcej niż w roku poprzednim. Równoległe odprowadziła ona do budżetu państwa 36,3 mln zł – o 27% mniej niż zakładał budżet na 2021 r. Już w kolejnym roku jej budżet ma wzrosnąć aż o 25%, gdzie założono, że podlegający jej Krajowy Instytut Mediów przy 62,5 mln zł przychodów osiągnie jedynie 5,2 mln zł zysku brutto. Nawet przy tak niskiej opłacalności tych projektów nie ustają rządowe próby ratowania mediów publicznych.

TVP wciąż rozszerza swoją ofertę programową, wciąż jednak daleko do spełniania wpisanych w nią założeń misyjnych. Polską kulturę sprowadza się do występów discopolowych śpiewaków lub jarmarcznych imprez masowych. Dysponująca zbiorami polskich dzieł filmowych, teatralnych, a nawet serialowych telewizja publiczna nie wykorzystała tego potencjału, starała się rywalizować ze stacjami komercyjnymi. Emitowała „lekkie” programy obyczajowe. Nowe kanały, takie jak TVP World i TVP Kobieta, skierowane do konkretnych grup odbiorców, nie cieszą się popularnością.

Krytycznie należy również podejście do opóźnień w wydawaniu przez KRRiT koncesji dla stacji TVN i TVN 7. Zdecydowano się na wprowadzenie zasady *must carry, must offer*, która sprowadza się do obowiązku udostępniania przez operatorów płatnej telewizji

na pierwszych miejscach listy pięciu kanałów telewizji publicznej. Zostało to skrytykowane także przez niektórych członków KRRiT.

Innym problemem był tantiem dla polskich twórców i wykonawców z tytułów emisji w serwisach streamingowych. Według rządu obowiązujące przepisy nie stoją na przeszkodzie, aby twórcy seriali lub filmów ustalali z producentem prawo do udziału w zyskach z eksploatacji materiałów na platformach VOD. Chociażby Netflix ogłosił pilotaż swojego systemu wynagrodzeń dla osób zaangażowanych w pracę nad produkcją tytułów, które osiągną określoną oglądalność w serwisie. Dalszy brak odpowiedniego prawa na szczeblu centralnym w postaci nowej ustawy stanowi prostą drogę do nadużyć.



Daria Chibner

Szefowa działu Kultura nieoczywista na portalu klubjagiellonski.pl, członkini redakcji czasopisma idei „Pressje”. Doktorantka w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego. Członkini Klubu Jagiellońskiego.

Marta Wenclewska

Polityka legislacyjna

Ocena: 3–

Działania spowodowane wojną na Ukrainie, wydłużanie kadencji samorządów i amnestia za „wybory kopertowe” to wiodące tematy polskiego ustawodawstwa w 2022 r. Pozytywnie należy ocenić utrzymany trend wzrostu udziału ustaw, których wnioskodawcą był rząd. Coraz mniej jest projektów poselskich, obwarowanych w procesie legislacyjnym mniejszymi wymogami. Niestety, obserwujemy niepokojący spadek średniego czasu pracy nad ustawą. W 2022 roku przez Sejm najwięcej ustaw przeprowadziło Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury, a najmniej Ministerstwo Sportu i Turystyki i Ministerstwo Obrony Narodowej.

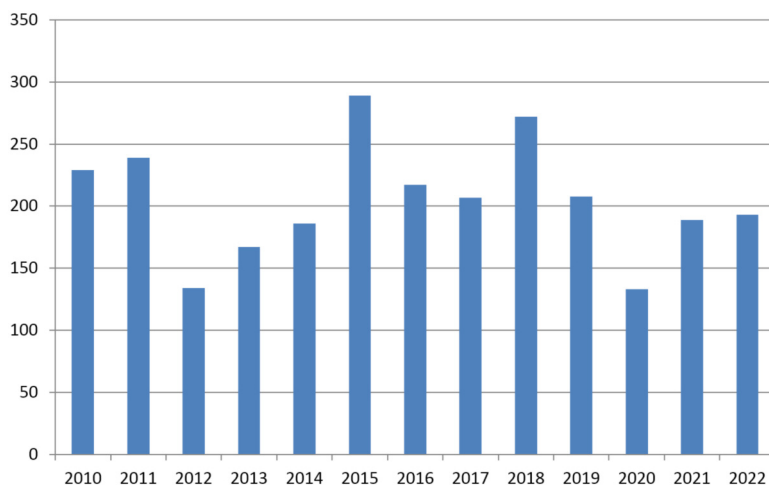
Z każdym kolejnym rokiem, kiedy w ramach pracy nad publikacją „Rząd pod lupą” zbieram dane dotyczące legislacji w Polsce w mijającym roku, utwierdzam się w przekonaniu, że to, co trafiło w tryby ustawodawcze, stanowi papierek lakmusowy tego, czym żyli Polacy przez minione 12 miesięcy. Po analizie prac Sejmu można zdecydowanie potwierdzić, że 2022 rok stał pod znakiem ochrony bezpieczeństwa Polski, w tym w znacznej mierze bezpieczeństwa energetycznego, a prace w polskim parlamencie jeszcze bardziej przyspieszyły w stosunku do lat ubiegłych.

Ilość tworzonego prawa +

W 2022 r. liczba uchwalonych w Sejmie ustaw utrzymywała się na zbliżonym poziomie do lat ubiegłych. Na dzień przygotowywania tego opracowania (15.12.2022) w Sejmie przyjęto 193 ustawy (dla porównania, rok wcześniej Sejm uchwalił ich 189).

W 2022 r. przez Sejm została uchwalona tylko jedna ustawa, która w tytule wprost odwoływała się do bezpieczeństwa zdrowotnego w kontekście pandemii COVID-19 (w 2021 r. takich ustaw przyjęto 12). W 2022 r. przyjęto za to 25 ustaw (co stanowi 13% wszystkich uchwalonych), które dotyczyły bezpieczeństwa państwa polskiego, w tym bezpieczeństwa energetycznego, a także wsparcia obywateli Ukrainy, którzy uciekli do Polski przed wojną toczącą się na terytorium ich kraju. Obrazuje to, jak przesunęły się akcenty w polskim Sejmie z tematów covidowych do kwestii bezpieczeństwa. Ponadto część przyjętego ustawodawstwa w Sejmie była wykonaniem przepisów Unii Europejskiej (takie ustawy stanowiły 13%).

Rysunek 1. Liczba ustaw uchwalonych w latach 2010–2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sejm.gov.pl (15.12.2022)

Ścieżka legislacyjna +

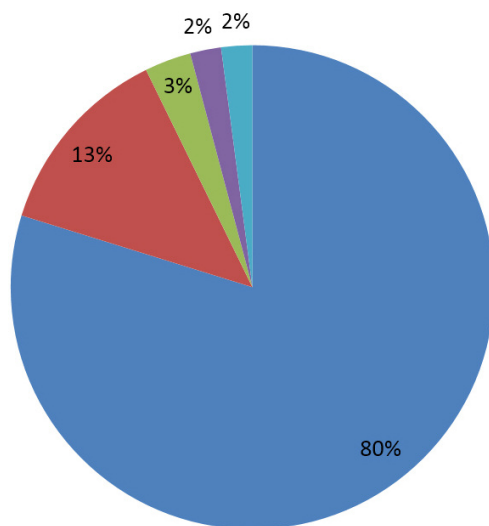
W 2022 r. utrzymał się trend wzrostu udziału ustaw, których wnioskodawcą jest rząd, kosztem systematycznego spadku udziału ustaw pochodzących od posłów. Rząd był inicjatorem procesu le-

gislacyjnego w 80% przypadków. Co roku przypominamy, że przewagą projektów rządowych nad poselskimi jest przygotowanie z pomocą aparatu urzędniczego, co teoretycznie powinno przekładać się na ich jakość. Oczywiście nie wyklucza to sytuacji, w której istnieje konieczność poprawek do ustaw rządowych, czego niechlubnym przykładem był np. pakiet ustaw podatkowych nazywany Polskim Ładem.

Warto również zauważyć, że jedna z bardziej kontrowersyjnych ustaw, czyli tzw. Bezkarność plus, została uchwalona z inicjatywy poselskiej. Mimo że projekt nie był rozpatrywany w trybie pilnym, uchwalenie go w Sejmie zajęło tylko dwa dni.

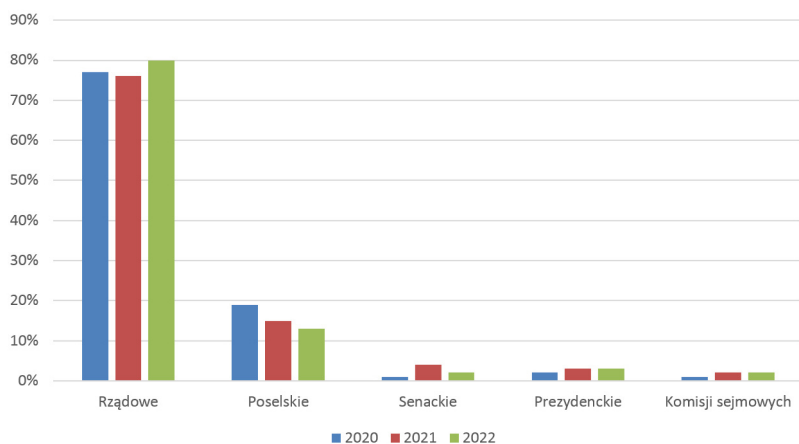
Rysunek 2. Ustawy uchwalone w 2022 r. według wnioskodawcy projektu

■ Rządowe ■ Poselskie ■ Prezydenckie ■ Komisji sejmowych ■ Senackie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sejm.gov.pl (15.12.2022)

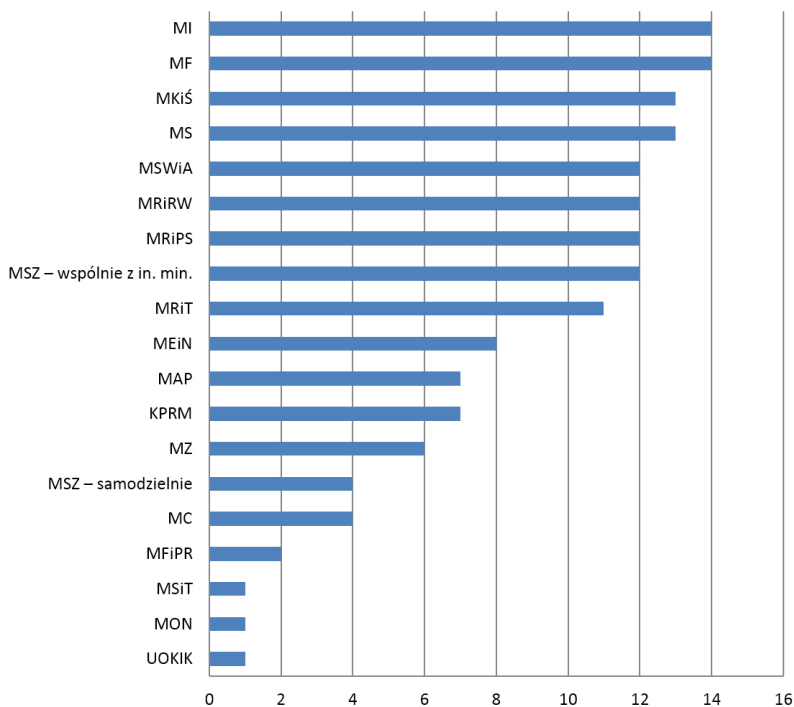
Rysunek 3. Ustawy uchwalone w latach 2020-2022 r. według wnioskodawcy projektu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sejm.gov.pl (15.12.2022)

W tegorocznym raporcie rozszerzyłam badanie i dokonałam analizy tego, które z ministerstw jest najczęstszym źródłem prawodawstwa w Polsce. Na pierwszym miejscu znalazły się *ex aequo* Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury, które były źródłem 14 ustaw. Na kolejnym miejscu znalazły się Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Klimatu i Środowiska, które przez Sejm przeprowadziły po 13 ustaw. Najmniej aktywne były Ministerstwo Sportu i Turystyki oraz Ministerstwo Obrony Narodowej. Należy jednak zaznaczyć, że aby uzyskać pełen obraz tego, które ministerstwo jest źródłem największej liczby nowelizacji prawa, należałoby również dokonać analizy przyjętych rozporządzeń, co nie było przedmiotem badania.

Rysunek 4. Liczba uchwalonych w 2022 r. ustaw, których wnioskodawcą był rząd, według wnioskującego ministerstwa (urzędu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych sejm.gov.pl (15.12.2022)

Czas procedowania +/-

Przy okazji dotychczasowych ocen polityki legislacyjnej krytycznie odnosiłam się do szybkiego tempa przyjmowania ustaw przez Sejm. W 2022 r., w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa polskiego należy inaczej ocenić to zjawisko. Wybuch wojny na Ukrainie spowodował, że szybsze tempo przyjmowania niektórych ustaw można uznać za uzasadnione, choć nie wszystkie z tych projektów były przyjmowane z wykorzystaniem do tego odpowiedniej

procedury, czyli trybu pilnego. W sumie skorzystano z niego w przypadku 6,7% uchwalonych ustaw.

W 2022 r. średni czas pracy nad projektem w Sejmie wyniósł 55 dni. Rok wcześniej było to 59 dni, a 2 lata wcześniej 60 dni. Widoczny jest systematyczny spadek średniego czasu pracy nad ustawą.

Wśród rekordzistów w 2022 r. znalazła się m.in. Ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z potwierdzaniem aktualności nowego oznaczenia oraz nowego stanu prawnego gruntów wydzielonych w wyniku scalenia gruntów. Została zgłoszona przez grupę posłów, a prace nad tym projektem trwały 304 dni. Jeszcze dłużej (382 dni) pracowano nad Ustawą o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, której autorem było Ministerstwo Aktywów Państwowych.

Wśród ustaw, które przyjęto w rekordowo szybkim tempie, znalazła się m.in. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy o odnawialnych źródłach energii, która przeszła przez Sejm w jeden dzień, tak samo jak zmiana Ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

Wydłużenie kadencji samorządów +/-

W 2022 r. Sejm uchwalił ustawę przenoszącą termin wyborów samorządowych z jesieni 2023 r. na wiosnę 2024 r. Prace nad tą propozycją trwały 14 dni. Był to projekt skierowany do Sejmu przez grupę posłów. Wnioskodawcy argumentowali, że datę wyborów samorządowych należy przesunąć z uwagi na fakt zbiegających się wyborów parlamentarnych i samorządowych.

Pomysł ten spotkał się z aprobatą przedstawicieli Państwowej Komisji Wyborczej, którzy zaznaczali, że przy spiętrzeniu czynności związanych z podwójnymi wyborami nietrudno będzie o błąd ludzki. Zbieg terminów wyborów mógł też prowadzić do sytuacji,

w której obowiązywanie ciszy wyborczej przed jednymi wyborami będzie się nakładało z okresem, w którym możliwa będzie agitacja w drugich wyborach. Problematyczne mogłyby się jeszcze wówczas okazać m.in. kwestie dotyczące kandydowania w wyborach i finansowania kampanii wyborczych.

Krytyczne stanowisko w sprawie przesunięcia terminów wyborów zajął Zespół Ekspertów Wyborczych Fundacji im. Stefana Batorego, który wskazał, że wydłużenie kadencji powszechnie wybieranych organów o arbitralnie ustalony okres narusza konstytucyjną zasadę kadencyjności. Stwierdzono też, że bez odpowiedniego uzasadnienia przedłuża to mandat władz samorządowych i wstrzymuje możliwość weryfikacji wyborczej władz przez obywateli. Eksperci przypomnieli, że kiedy zmiany reguł wyborów w trakcie trwania kadencji są wprowadzane w pośpiechu, bez konsultacji i zbudowania szerokiego porozumienia partyjnego, podważają zaufanie do procesu wyborczego.

Reasumując, wydłużenie kadencji wyborów samorządowych w zaistniałych okolicznościach było konieczne, jednak sposób, w jaki tego przesunięcia dokonano, zdecydowanie należy ocenić negatywnie, gdyż zmiany przeprowadzono w ekspresowym tempie, bez konsultacji społecznych i zbyt blisko terminu planowanych wyborów.

Statystyki przywołane w artykule dotyczące 2022 r. przedstawione są według stanu na 15 grudnia 2022 r.



Marta Wenclewska

Ekspert CAKJ ds. procesu legislacyjnego. Konsultant w Hill+Knowlton Strategies. Absolwentka politologii i prawa. Ukończyła Podyplomowe Studium Zagadnień Legislacyjnych na Uniwersytecie Warszawskim.

Maciej Sobieraj

Polityka obronna

Ocena: 4–

Więcej i szybciej – to kluczowe przymiotniki opisujące polską politykę obronną w 2022 r. Decydenci z jednej strony zajmowali się kontynuacją dynamicznego i zakrojonego na wielką skalę procesu modernizacji sił zbrojnych (SZ), a z drugiej pracowali nad odpowiedzią na trwającą na Ukrainie wojnę. Uwagę zwracały też zapowiedzi wielkiej rozbudowy armii, które wywołały więcej pytań niż odpowiedzi.

Polska już od kilku lat zwiększa swoje nakłady na obronę narodową, w tym na programy modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP. Zapowiedzi rekordów wydatków na rozbudowę armii pojawiały się już w 2021 r., jednakże wojna na Ukrainie i poczucie bezpośredniego zagrożenia sprawiły, że rozpędzająca się maszyna osiąga teraz swoje maksymalne obroty. 2022 r. upłynął pod znakiem wspierania walczącej Ukrainy, rozwoju systemu obrony powietrznej (tzw. mała Narew), ogłaszania pozyskania systemów artyleryjskich i jeszcze niedawno niespodziewanych zakupów zbrojeniowych z Korei Południowej. Wojsko Polskie weszło na ścieżkę przyspieszonego wzrostu. Dzieje się w nim wiele, przebieg szeregu programów można ocenić pozytywnie, ale niestety realistyczne długookresowe cele rozwoju SZ nie są dokładnie określone. Mogą prowadzić do niekontrolowanego i obciążającego nadmiernie budżet publiczny wzrostu kosztów.

Zarządzanie systemem obrony narodowej +/–

W 2022 r. przyjęto Ustawę o obronie ojczyzny, którą można ocenić pozytywnie. Nowa legislacja skutecznie połączyła dotychczas rozproszone liczne akty prawne dotyczące obrony narodowej i wpro-

wadziła szereg nowych rozwiązań, np. dobrowolną zasadniczą służbę wojskową i pierwszeństwo zatrudnienia w urzędach dla tych, którzy ją ukończyli.

Powyższa ustawa wprowadziła też nowe źródła finansowania zakupów zbrojeniowych, w tym Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, który pozwala na zaciąganie długu poprzez Bank Gospodarstwa Krajowego. Ta zmiana otwiera drzwi do szybkiego, lecz również trudnego do kontrolowania, wzrostu wydatków obronnych. Pierwsze oznaki takiego zjawiska są już widoczne. Według planów budżetu obronny w 2023 r. ma wynieść nawet 97,4 mld zł (rok wcześniej było to 58 mld zł). Obecny wzrost wydatków obronnych przewyższa założenia zarówno ze Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r., jak i z Ustawy o obronie ojczyzny.

2022 był pierwszym rokiem, w którym działała Agencja Uzbrojenia. Jej efektywność można ocenić pozytywnie. Powstanie tej instytucji miało na celu m.in. uproszczenie procesu zakupu uzbrojenia. Liczba, tempo i skala złożonych zamówień na uzbrojenie dowodzą, że ten proces jest obecnie bardzo efektywny i sprawny.

Negatywnie należy ocenić sposób planowania długoterminowego rozwoju sił zbrojnych. W 2022 r. szef MON-u, Mariusz Błaszczak, i Jarosław Kaczyński zapowiadali budowę 300 tys., a może nawet 400 tys., armii. Na stronie MON-u można znaleźć potwierdzenie tej liczby z tezą, że „zwiększenie liczebności wojska pozostaje jednym z priorytetów resortu obrony”.

Jest to olbrzymie wyzwanie nie tylko organizacyjne, ale również finansowe dla polskiego państwa. Nadal niewiele wiemy na ten temat. Ogłaszane są kolejne rekordowe wydatki na zbrojenia, ale wciąż brakuje klarownej wizji tłumaczącej powód akurat takiego kierunku rozrostu armii. Odpowiedzi miał udzielić zapowiadany w czerwcu dokument Wizja 2035. Niestety pozostaje on niejawny. Zaprezentowano go tylko wąskiemu gronu odbiorców w Ministerstwie Obrony Narodowej i kierownictwie Sił Zbrojnych RP.

Modernizacja Sił Zbrojnych RP +/–

Postępy w budowie systemu obrony powietrznej Narew należy ocenić pozytywnie. Już w kwietniu udało się podpisać umowę wykonawczą pomiędzy konsorcjum PGZ Narew a Agencją Uzbrojenia na dostawę 2 pierwszych jednostek ogniowych jeszcze w 2022 r. i 2023 r. (pierwotnie do 2023 r. miały być zawarte dopiero umowy wykonawcze). Pierwsza jednostka dotarła w październiku 2022 r. do 18. Pułku Przeciwlotniczego w Zamościu. Znaczące przyspieszenie tempa zawierania konkretnych umów, ich realizacji oraz wykorzystanie w programie polskich elementów można uznać za sukces i dobry pierwszy krok w kierunku budowy Narwi.

W 2022 r. większość nowego sprzętu wojskowego postanowiono pozyskać z Korei Południowej, co można w większości przypadków ocenić pozytywnie. Wybór nowego dla Wojska Polskiego partnera był podyktowany możliwością szybkich dostaw i ofertą zawierającą sprzęt, który jakością wykonania nie odbiega od odpowiedników na rynku. Dodatkową zaletą jest możliwa i nieodległa czasowo polonizacja pozyskiwanego z Korei uzbrojenia.

Zakup 288 zestawów wyrzutni raketowych K239 Chunmoo należy ocenić pozytywnie. Pozyskanie tego sprzętu było niespodziewane, ponieważ przed jego ogłoszeniem Polska deklarowała chęć zakupu aż 500 wyrzutni systemu M142 HIMARS od USA. Z oficjalnych komunikatów wynika, że okazało się to niemożliwe, ponieważ Amerykanie nie mogą wyprodukować tak wielu wyrzutni w wymaganym przez Polskę czasie, tj. najbliższych kilku lat, dlatego MON szukał uzupełnienia. Zakup spotkał się z pozytywnym odbiorem wśród obserwatorów, a pierwsze sztuki tego sprzętu mają znaleźć się w Polsce już w 2023 r.

Od Korei Południowej postanowiono też kupić 180 czołgów K2. Pierwsze już przybyły do Polski. W 2026 r. zaplanowano również zakup i dostarczenie dodatkowych 820 czołgów K2PL, czyli spolonizowanej wersji K2. Ten krok można ocenić pozytywnie, ponieważ

Polska uzyska nowo wyprodukowany sprzęt (inaczej niż w przypadku czołgów Leopard) dobrej jakości.

Kolejnym elementem tzw. pakietu koreańskiego jest zakup 672 samobieżnych armatohaubic K9A1, które (podobnie jak czołgi) mają doczekać się polonizacji w przyszłości (K9PL). Ta decyzja wywołała kontrowersje, ponieważ Polska sama produkuje bardzo dobre armatohaubice – okryte sławą na Ukrainie kraby. Pozytywnym aspektem pozyskania K9 będzie termin realizacji dostaw (pierwsza dostawa dotarła już 6 grudnia, a ostatnia ma nadejść w 2026 r.) i ich liczba.

Dużą wadą natomiast może okazać się osłabienie pozycji krajowego produktu. Możliwe, że ze względu na obecne realia powstanie on w zdecydowanie mniejszych ilościach. Obawy o podkopanie pozycji polskiego przemysłu dodatkowo wzmacnia fakt, że amunicję do nowego sprzętu Polska kupuje głównie z zagranicy pomimo odpowiednich zdolności w kraju. Niestety w 2022 r. zabrakło obiecanych umów na produkcję np. amunicji artyleryjskiej w Polsce.

Ostatnim znaczącym elementem pakietu koreańskiego jest zakup 48 samolotów FA-50, z czego pierwszych 12 sztuk ma dotrzeć nad Wisłę już w 2023 r. Ten zakup można ocenić pozytywnie, ale istnieją pewne zastrzeżenia. Pozyskanie tych nowych maszyn pozwoli nareszcie zastąpić wysłużone, jeszcze sowieckie samoloty MiG-29 i Su-22. Kontrowersje wzbudza fakt, że FA-50, szczególnie w niektórych konfiguracjach, odstają osiąganiami względem np. F-16 czy innych maszyn na ogół dostępnych na rynku zbrojeniowym. Atutem pozostaje niższa cena FA-50 i możliwość szybkich dostaw samolotów w znacznej ilości. Dzięki FA-50 polscy piloci będą mogli zyskiwać doświadczenie na maszynach nowszych niż wspomniane radzieckie konstrukcje. Dodatkowo FA-50 w samej Korei Południowej często są używany razem z F-16 i F-35, co będzie odpowiadało również realiom w polskich SZ.

Aktywność międzynarodowa +

Jednoznacznie jako sukces należy ocenić zaangażowanie w przekazywanie sprzętu wojskowego na Ukrainę i pomoc w transportowaniu wsparcia sojuszników do Kijowa. Polscy decydenci byli zdecydowani, a istniejące procedury i gotowość Wojska Polskiego zdały test efektywności. Przekazanie wysłużonego sprzętu dało też od dawna oczekiwany impuls do modernizacji.

Polska w 2022 r. pozostawała aktywna w ramach NATO i w stosunkach bilateralnych z kluczowymi sojusznikami. Nasi żołnierze uczestniczyli w wielu międzynarodowych ćwiczeniach, takich jak Defender Europe 2022 czy Swift Response 2022, co należy ocenić pozytywnie.

Negatywnie należy ocenić pierwotną odmowę rozlokowania niemieckich baterii PATRIOT w Polsce po incydencie w Przewodowie w listopadzie 2022 r. Decyzja wprowadziła zbędne napięcie bez racjonalnej przyczyny. Brak merytorycznych podstaw odmowy potwierdza fakt, że ostatecznie niemiecka oferta i tak została przyjęta, ale dopiero po tym, gdy negatywnie odebrało ją polskie społeczeństwo. W Polsce dotychczas były rozlokowane jedynie 2 takie baterie, więc oferta Niemiec zwiększa bezpieczeństwo naszego kraju, nawet jeśli tylko lokalnie.



Maciej Sobieraj

Szef działu Polska na mapie na portalu klubjagiellonski.pl. Autor artykułów z zakresu polityki zagranicznej oraz obronności.

Jakub Kucharczuk

Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa

Ocena: 3

Czas zawieszenia – tak w skrócie można podsumować 2022 rok dla omawianych polityk publicznych. Niestety, nie był to czas stabilizacji. W obszarze polityki planowania przestrzennego wciąż przedłużają się prace nad pożądanymi zmianami legislacyjnymi. Rynek mieszkaniowy przeżył kilka wstrząsów, które nie doczekały się zdecydowanej reakcji. Coraz mocniej odczuwalny jest również brak środków europejskich. We wciąż zamrożonym Krajowym Planie Odbudowy zaplanowano znaczące środki finansowe, które mogłyby stymulować pogrążającą się w kryzysie mieszkaniówkę i budowlankę.

W 2022 r. napływ uchodźców z Ukrainy dobitnie wyeksponował brak równowagi na rynku mieszkaniowym – liczba chętnych na wynajem pokoju lub mieszkania była kilkukrotnie większa od liczby dostępnych lokali. Doprowadziło to do dalszego znaczącego wzrostu czynszów i rozszerzenia szarej strefy (wynajmu bez umowy, okresu wypowiedzenia i płatności wyłącznie w gotówce). Sytuacja bytowa wszystkich, którzy przed 2022 r. nie stali się w Polsce właścicielem mieszkania lub domu, uległa znaczącemu pogorszeniu. Wiele wskazuje na to, że kryzys będzie się pogłębiał – inwestycje deweloperskie zostały wstrzymane ze względu na spadek dostępności kredytów i rosnące koszty materiałów.

W obszarze planowania przestrzennego wciąż oczekujemy zmiany. Zostały natomiast wprowadzone przepisy budowy „domków do 70 m²”. Program w 2022 r. okazał się niezbyt trafny. Do 7 grudnia

zgłoszono nieco ponad 1 tys. projektów, które powstają w ramach tej procedury.

Planowanie przestrzenne –

31 grudnia 2021 r. światło dzienne ujrzał projekt nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Zaprezentowany plan procesu legislacyjnego i zaproponowane rozwiązania wzbudziły umiarkowany optymizm wśród ekspertów i samorządowców. Można było oczekiwać, że uchwalenie projektu pozwoli naprawić znaczące dysfunkcje w planowaniu przestrzennym, ale przede wszystkim skorzystać ze środków zapisanych na sfinansowanie reformy w Krajowym Planie Odbudowy. Nieobowiązkowe prekonsultacje, za które chwaliliśmy Ministerstwo Rozwoju, pozwalały mieć nadzieję, że cały proces zostanie przeprowadzony szybko i z uwzględnieniem zasadniczych uwag (których nie pojawiło się wiele).

Niestety, prace nad reformą planowania przestrzennego ugrzęzły. Rok po rozpoczęciu konsultacji wciąż nie znamy ostatecznego projektu. Zapowiedzi o uchwaleniu nowelizacji w drugiej połowie 2022 r. okazały się złudne, a obecnie wskazywany jest pierwszy kwartał 2023 r. Początkowo transparentny proces prac nad ustawą również uległ pogorszeniu. Możemy jedynie domniemywać, że w projekcie poczyniono znaczące zmiany, w tym zaniechano prac nad zmianą opłaty planistycznej. Ocena poszczególnych rozwiązań będzie więc możliwa dopiero wtedy, gdy projekt trafi do Sejmu.

Negatywnie należy też ocenić brak porozumienia z Komisją Europejską w sprawie wypłaty środków z Krajowego Planu Odbudowy. To właśnie z tych pieniędzy w znaczącym stopniu ma być sfinansowana reforma, która w KPO została wpisana jako kamień milowy.

Mieszkalnictwo –

W 2022 r. trudno wskazać znaczące zmiany legislacyjne w obszarze polityki mieszkaniowej. W wyniku napływu uchodźców oraz po-

gorszenia sytuacji gospodarczej ziściły się prawie wszystkie obawy dotyczące kondycji mieszkalnictwa w Polsce. Rynek najmu, szczególnie w największych metropoliach, stał się niewydolny ze względu na znaczący brak równowagi, a rynek sprzedaży mieszkań został w praktyce zamrożony ze względu na spadek dostępności kredytów hipotecznych. Planowane inwestycje mieszkaniowe w dużej mierze zostały zawieszono, bo inwestorzy wolą przeczekać gorsze czasy niż obniżyć marże, które do 2022 r. należały do zdecydowanie największych w Europie.

Polska wciąż jest jednym z niewielu europejskich krajów, w których państwo jest w marginalnym stopniu obecne na rynku najmu. Średnie koszty najmu są w pełni regulowane przez rynek, a potencjalni najemcy rzadko mogą liczyć na umowy dłuższe niż 12 miesięcy. Paradoksalnie przepisy dotyczące ochrony prawnej najemców są stosunkowo restrykcyjne. Jest to częsty argument rzekomo uzasadniający znaczącą liczbę mieszkalnych pustostanów, które w 2021 r. stanowiły ponad 12% zasobów mieszkalnych Polski. Wskazuje się, że ich właścicielom wystarcza wzrost wartości posiadanej przez nich nieruchomości, która pozostaje pusta.

Bezprecedensowa sytuacja w polityce mieszkaniowej nie doczekała się należytej interwencji państwa. Co więcej, głosy o tym, że rząd i samorządy powinny realizować inwestycje mieszkaniowe, które będą udostępniane w formie mieszkalnictwa czynszowego, wciąż nie są poważnie traktowane. Nawet funkcjonująca od kilku lat społeczna inicjatywa mieszkaniowa (SIM) umożliwia dojdzie do własności, co spowoduje, że w najbliższych latach nie zmieni się w Polsce struktura rynku najmu.

W październiku doczekaliśmy się zapowiedzi, że nad instrumentami polityki mieszkaniowej pracuje Ministerstwo Aktywów Państwowych. Nadzorujący je wicepremier Jacek Sasin zapowiedział, że rządzący chcą wprowadzić podatek od pustostanów i za pomocą nowej daniny ograniczyć w Polsce rozwój najmu instytucjonalnego (*private rented sector*, PRS), który w ostatnich latach pojawił się w naszym

kraju za sprawą dużych funduszy inwestycyjnych i niektórych rodzimych deweloperów. Projekty nowych podatków nie ujrzały jednak światła dziennego. Na podstawie grudniowych doniesień medialnych można wywnioskować, że zostały one krytycznie przyjęte przez inne ministerstwa.

Trzeba negatywnie ocenić samą ideę. Zwiększenie obciążeń fiskalnych na marginalnym wciąż rynku najmu instytucjonalnego spowoduje zniechęcenie potencjalnych inwestorów. W rezultacie presja na dalszy szybki wzrost stawek czynszu jeszcze się wzmocni. Co więcej, w obliczu braku dostępności mieszkalnictwa czynszowego rozwój PRS jest szansą na stworzenie alternatywy dla osób, które nie chcą kupować nieruchomości, ale mieć gwarancję stabilnego najmu w przewidywalnej cenie.

W listopadzie Sejm przyjął Ustawę o kooperatywach mieszkaniowych. Przepisy wejdą w życie 1 marca 2023 r. To pozytywna zmiana. Kooperatywy mieszkaniowe charakteryzujące się zaangażowaniem wszystkich ich członków i wspólnym decydowaniem o kształcie inwestycji przez lata pozostawały prawnie nieuregulowane. Nieliczne powstałe kooperatywy funkcjonują na ogół w formie spółki cywilnej, bez osobowości prawnej, co utrudnia ich aktywność w obrocie prawnym, np. kontraktowanie wykonawców i uzyskanie kredytu. Nowe przepisy nie zmienią znacząco sytuacji na rynku mieszkaniowym, ale przynajmniej pozwolą na łatwiejsze budowanie osiedli i bloków w formule kooperatywy, która, choć wciąż marginalna, ma swoich sympatyków.

Na marginesie polityki mieszkaniowej warto również docenić decyzję rządu o wprowadzeniu wakacji kredytowych. Decyzja podjęta wbrew oczekiwaniom banków pomogła wielu kredytobiorcom nie wpaść w spiralę długów i przygotować domowe budżety na znaczący wzrost rat kredytowych. O tym, jak mocno wpłynęło to na rynek mieszkaniowy i kondycję polskiej gospodarki, trudno jeszcze przesądzać, ale na pewno udało się uniknąć masowych licytacji mieszkań po właścicielach, którzy nie mogliby spłacić kredytów.

Program Pierwsze Mieszkanie +/-

W grudniu Ministerstwo Rozwoju ogłosiło program Pierwsze Mieszkanie, oferujący dwa rozwiązania. Pierwszym z nich jest Bezpieczny Kredyt 2%, czyli system dopłat do kredytu na zakup pierwszego mieszkania. Drugim jest Konto Mieszkaniowe, które ma być programem pomocy oszczędzającym na zakup pierwszego mieszkania. Na razie poznaliśmy założenia programu, a według zapowiedzi ma on zacząć obowiązywać w drugiej połowie 2023 r.

Warto docenić, że rządzący dostrzegli, jak znacząco pogorszyła się dostępność mieszkaniowa. Zależnie od skali środków przeznaczonych na program Pierwsze Mieszkanie może on spowodować ożywienie w branży budowlanej oraz zatrzymać spadek cen na rynku mieszkaniowym. Niestety, proponowane rozwiązania będą skierowane do ograniczonej grupy Polaków – głównie tych zamożniejszych, posiadających zdolność kredytową. W żaden sposób nie rozwiąże to problemów Polaków, których nie stać na kredyt lub z różnych przyczyn nie chcą go zaciągać.



Jakub Kucharczuk

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. polityki miejskiej i samorządowej. Szef działu Międzymiastowo na portalu klubjagiellonski.pl i współgospodarz podcastu o tej samej nazwie.

Łukasz Kempa

Polityka podatkowa

Ocena: 3+

Rok w podatkach upłynął pod znakiem bolączek Polskiego Ładu. Podobnie jednak ważne – choć czasowe – zmiany wprowadzono w ramach tarczy antyinflacyjnej, obniżając wybrane daniny. Szereg ulg wprowadzono i zmodyfikowano również w CIT. Zabrakło jednak – od dawna postulowanych – działań upraszczających system podatkowy. W kategoriach obiektywnych – liczby stron nowego prawa – wprowadzono mniej zmian niż w poprzednim roku, jednak nie przełożyło się to na przewidywalność polskich podatków.

Turbulencje wywołane w polskiej i światowej gospodarce przez pandemię COVID-19 zostały w 2022 r. wzmocnione przez wybuch wojny rosyjsko-ukraińskiej. W efekcie rosnąca inflacja, stopy procentowe i koszt długu na rynkach finansowych wyznaczały pole manewru w polityce podatkowej. Rządzący mierzyli się z typowymi dylematami związanymi z równoważeniem interesu budżetu państwa i podatników. Skuteczność realizacji założeń legislacyjnych ponownie determinowało w dużym stopniu skomplikowanie systemu podatkowego. Jeżeli zapomnieć o chaosie pierwszych miesięcy 2022 r., zmiany podatkowe z punktu widzenia „zwykłych zjadaczy chleba” należy ocenić pozytywnie – obciążenia „etatowców”, poza tymi najlepiej zarabiającymi, spadły. Także większe przedsiębiorstwa mają kilka ciekawych opcji więcej niż rok temu. „Zapłacili” za to jednoosobowi przedsiębiorcy, „dociskanie” których obciążeniami w dobie rosnących cen nośników energii i wysokiej inflacji trzeba ocenić negatywnie – w kraju, gdzie udział mikroprzedsiębiorstw w tworzeniu PKB przekracza 30%, nie tędy droga do łagodzenia skutków kryzysu.

Polski Ład +/-

Docenić należy efekt zmian Polskiego Ładu dla większości pracowników, tj. korzystniejsze zasady opodatkowania obowiązujące od 2022 r., przede wszystkim podwyżkę kwoty wolnej od podatku (z nieco ponad 3 do 30 tys. zł), a także obniżkę stawki opodatkowania w pierwszym progu podatkowym PIT (z 18 na 17, a od 1 lipca – na 12%). Pozytywne oceny zmian kończą się, gdy przyjrzeć się ich wpływowi na jednoosobowe działalności gospodarcze. Ta forma prowadzenia biznesu została *de facto* obciążona dodatkowym, 9-procentowym podatkiem dochodowym – bo taki jest efekt zniesienia odliczania od niego kwoty składki zdrowotnej – niemal o połowę zwiększając obciążenia podatkowe tych, którzy nie „uciekli” w inne formy opodatkowania. Efekt? W pierwszej połowie 2022 r. zamknęło się 104,3 tys. takich firm – wzrost rok do roku o 25,8%. Jeszcze bardziej, bo o 39,4%, wzrosła liczba zawieszeń działalności gospodarczej. Nie można za to winić wyłącznie podatków (inflacja, ceny nośników energii itp.), jednak trudno bronić tezy, że tego typu zmiany pomagają przedsiębiorcom. Celem było m.in. „zachęcenie” do powrotu na etat „przedsiębiorców” tylko na papierze, a pracujących w sposób identyczny jak koledzy na etacie; cenę zapłacili jednak także „prawdziwi” przedsiębiorcy.

CIT +

Biznesowi ułatwiło życie zniesienie limitów kosztów finansowania dłużnego oraz dóbr niematerialnych. Jednak tylko połowicznie, ponieważ w części zostały zastąpione opodatkowaniem przerzucanych dochodów, czyli dodatkowym zobowiązaniem w CIT dla firm obniżających swój dochód do opodatkowania CIT ponosząc określone koszty (głównie świadczeń niematerialnych) na rzecz podmiotów powiązanych, co bywa związane z optymalizacją podatkową.

Dobrze można ocenić atrakcyjność zachęt podatkowych. Niestety, skomplikowanie systemu ulg i zwolnień jest ogromne – odnalezienie się w prawie, w którym odrębnie obowiązuje IP Box, ulga na dzia-

łalność badawczo-rozwojową, na innowacyjnych pracowników, na prototyp, na IPO, na terminale płatnicze czy na robotyzację, bez pomocy eksperta może się okazać niemożliwe. Jednak podatnicy, którzy się w tym „połapią”, mogą bardzo zmniejszyć swoje obciążenia bądź za pomocą ww. ulg, z których większość wprowadzono lub zmieniono na korzyść podatników z początkiem 2022 r., bądź przechodząc na tzw. estoński CIT. Ten ostatni został uatrakcyjniony 1 stycznia 2022 r., co przełożyło się na wzrost jego popularności (jak podaje „Dziennik Gazeta Prawna”, powołując się na odpowiedzi Ministerstwa Finansów na pytania dziennikarzy, wg stanu na 11 października 2022 r. estoński CIT stosowało 7819 podmiotów wobec 512 na koniec 2021 r.). Ułatwiono też zdobywanie decyzji o wsparciu w ramach mechanizmu umożliwiającego korzystanie z preferencji podobnych do specjalnych stref ekonomicznych.

Przewidywalność i pewność prawa –

Na przestrzeni roku obowiązywały 3 systemy opodatkowania osób fizycznych (IV kwartał 2021: „stary” system; I-II kwartał 2022 – Polski Ład 1.0, ze stawką w pierwszym progu 17% i skomplikowaną „ulgą dla klasy średniej”; III-IV kwartał 2022 – Polski Ład 2.0, z obniżką stawki podstawowej do 12%). Wynikało to m.in. ze zlekceważenia w konsultacjach publicznych części głosów krytycznych. Innych wysłuchano i wiele kontrowersyjnych zmian zawieszono (podatek minimalny, czyli dodatkowe zobowiązanie w CIT dla podatników o niskim udziale dochodów w przychodach lub ponoszących stratę podatkową – a więc płacących CIT proporcjonalnie bardzo mały do skali działalności lub nie płacący go w ogóle) lub wycofano się z nich (ukryta dywidenda). Utrzymano jednak chociażby zakaz amortyzacji lokali mieszkalnych, niezapewniający ochrony praw nabytych.

W efekcie przewidywalność polskiego systemu podatkowego należy do najmniejszych w skali globalnej. Polska po raz drugi z rzędu znalazła się na 10 miejscu na świecie wśród państw posiadających najbardziej złożone przepisy regulujące prowadzenie

biznesu w rankingu „Global Business Complexity Index 2022”, w znacznej mierze właśnie z powodu nieprzewidywalności systemu podatkowego. Nic na razie nie zapowiada poprawy w obszarze pewności prawa i systemowego poszanowania praw podatników – przeciwnie, 1 stycznia 2023 r. w przepisach pojawiło się domniemanie podlegania opodatkowaniu daniną od tzw. „przerzuconych dochodów”, co należy określić jako kontrowersyjne, jeżeli nie skandaliczne (zaprzeczenie wprost w literze prawa konstytucyjnym zasadom domniemania niewinności i rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść podatnika).

Reakcja na kryzys +/-

Pozytywnie należy odnotować wprowadzenie tarczy antyinflacyjnej i obniżki niektórych danin, zwłaszcza VAT na żywność (skuteczny, prosty i niegenerujący kosztów administracyjnych mechanizm pomocy) i na paliwa (jako stanowiące istotny czynnik kształtujący poziom inflacji).

Na krytykę zasługuje niewystarczające wykorzystanie mechanizmów podatkowych do łagodzenia skutków kryzysu gospodarczego uderzających w przedsiębiorców. Trudno uzasadniać „wstrzemięźliwość” w tym obszarze kondycją finansów publicznych; po wrześniu 2022 r. dochody budżetu państwa przewyższały wydatki o 27,5 mld zł, co jest efektem „premii inflacyjnej” (poprzez podatki dochodowe i VAT budżet państwa jest beneficjentem inflacji w związku ze wzrostem wynagrodzeń i cen). To prawdopodobnie przejściowe – państwo ma też wiele wydatków (np. zbrojenia), nie brak więc ekonomistów odradzających obniżki podatków. Jednak preferencje nie „ogólne”, ale ukierunkowane na przedsiębiorstwa w słabej kondycji albo, przeciwnie, zdolne do inwestycji, nie powinny wyrzeć tak negatywnych efektów, a mogą pomóc przeciwdziałać najbardziej zauważalnym efektom kryzysu (likwidacja firm, spadek inwestycji, już widoczny w badaniach i prognozach). Takie opcje jak przyspieszona amortyzacja czy liberalizacja zasad odliczania strat z lat ubiegłych są rozwiązaniami wartymi rozważenia jako in-

strumenty pozwalające firmom przetrwać rozpoczynający się kryzys, a wręcz – zachęcając do inwestycji – „odbić się” po jego zakończeniu; jak dotąd próżno jednak szukać podobnych pomysłów w zapowiedziach rządu.



Łukasz Kempa

Ekspert CAKJ ds. podatków. Doradca podatkowy, absolwent wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od 2015 r. wspiera zespół Grant Thornton, jednej z czołowych polskich firm doradczych.

dr Konrad Prandecki

Polityka rolna

Ocena: 4–

Jakość i zakres działalności rządu w polityce rolnej nie różnią się diametralnie od ubiegłych lat. Na pozytywną ocenę wpływają przede wszystkim sprawne wynegocjowanie Planu Strategicznego dla wspólnej polityki rolnej na lata 2023–2027 i podjęcie kilku zmian instytucjonalnych. Pozytywnie należy ocenić także wprowadzenie powszechnego systemu ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich. Ocenę obniża nieefektywna komunikacja z interesariuszami i niewystarczająca polityka antyinflacyjna.

Inwazja Rosji na Ukrainę wpłynęła niekorzystnie na globalne bezpieczeństwo żywnościowe. W przypadku Polski problem ten nie był aż tak istotny, ale stanowił ważny składnik monitoringu cen i podaży produktów. Wysoka inflacja objęła nie tylko ceny żywności, ale i nawozów mineralnych – podstawowego czynnika wpływającego na wielkość plonowania upraw.

Reakcja na kryzys żywnościowy +/-

Polityka antyinflacyjna nie jest domeną Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), trudno więc w pełni oceniać nieskuteczność tego podmiotu, ale należy pamiętać, że również z MRiRW płynęły informacje lekceważące i ignorujące problem wzrostu cen. Ponadto ministerstwo z dużym opóźnieniem wykazało się też aktywnością dotyczącą wspierania producentów rolnych w zakresie środków produkcji.

Jednym z najważniejszych działań antyinflacyjnych realizowanych przez MRiRW było wprowadzenie dopłat do nawozów. Wojna na

Ukrainie i inflacja spotęgowały problem wysokich kosztów nawozów. MRiRW w odpowiedzi na żądania rolników stworzyło specjalny mechanizm dopłat.

Samo wprowadzenie tego narzędzia zasługuje na pozytywną ocenę, ale nie jego realizacja. Pierwszy problemem stanowi ograniczenie wsparcia do 50 ha, co jest trudne do zaakceptowania przez część rolników, ale uzasadnione koniecznością wsparcia najmniejszych gospodarstw i ograniczonym budżetem. Drugim utrudnieniem była konieczność udokumentowania zakupu nawozów w okresie od 1 września 2021 r. do 15 maja 2022 r. imiennym paragonem. Trzecim problemem był mechanizm wyliczania kwoty wsparcia. Ministerstwo ogłosiło mechanizm wyliczenia dopłat, ale skupiło się jedynie na dwóch stawkach dopłat. Pominięto drugą część wyliczenia, a więc różnicę między ceną za nawozy płaconą przez rolnika a średnią ceną nawozów w 2021 r. Wypłata była realizowana w oparciu o niższe z tych wyliczeń. Ponadto uśrednione ceny danego typu nawozu mineralnego zostały ogłoszone z dużym opóźnieniem, co wpłynęło na błędne oszacowanie wielkości dopłat przez rolników. To wszystko spowodowało, że wielu rolników otrzymało mniejsze dopłaty niż się spodziewało. Po czwarte, krótki termin składania wniosków okazał się kłopotliwy.

Negatywnie należy ocenić również opóźnienia w realizacji wypłat względem deklaracji. Minister ogłosił, że wszyscy uprawnieni otrzymają dopłaty do końca sierpnia, co było istotne w kontekście jesienno-zimowego zakupu nawozów do upraw ozimych. W praktyce wypłaty trwały do końca października, tak jak przewidziano w mechanizmie dopłat. Obietnica spowodowała liczne napięcia.

Biorąc pod uwagę wzrost kosztów produkcji rolnej, można stwierdzić, że dopłata ta, chociaż była mniejsza od spodziewanej, miała istotne znaczenie dla złagodzenia sytuacji kryzysowej w rolnictwie.

Uzgodnienie wspólnej polityki rolnej +

Negocjacje dotyczące krajowej realizacji wspólnej polityki rolnej były zdecydowanie najważniejszym tematem w unijnej polityce rolnej 2022 r. Zakończyły się sukcesem w postaci przyjęcia już w sierpniu Planu Strategicznego dla WPR na lata 2023–2027. Polska znalazła się w grupie pierwszych 7 państw, które sfinalizowały rozmowy.

Biorąc pod uwagę istotne znaczenie finansowe planu, można za- uważać, że de facto określa on priorytety działalności polityki rolnej na najbliższe lata. Zgodnie z założeniami Europejskiego Zielonego Ładu widoczne jest odejście od dominujących w przeszłości dopłat bezpośrednich i do produkcji na rzecz innych form wsparcia, które kładą nacisk na zrównoważony rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich oraz uwzględniają potrzeby społeczne i środowiska przyrodniczego.

Jednak w krajowej polityce rolnej (w odróżnieniu do poziomu unijnego) wyzwania środowiskowe i klimatyczne nie są traktowane priorytetowo, o czym może świadczyć zlikwidowanie Departamentu Klimatu w MRiRW na początku 2022 r. W Polsce brakuje zrozumienia, czemu służą cele środowiskowe, dlatego są one realizowane niechętnie, jedynie jako konieczny wymóg unijny. Trudności z uzasadnieniem rolnikom zmian mogą doprowadzić do niepełnienia celów WPR, które są szczególnie istotne, ponieważ w obecnej perspektywie finansowej polityka rolna jest oceniana poprzez uzyskane efekty, a nie prawidłowość wydanych środków.

Wynegocjowane w Planie Strategicznym krajowe cele działań do 2027 r. są znacząco niższe niż często powtarzane w mediach średnie wielkości przyjęte dla całej UE. To pokazuje, że MRiRW odrobiło swoją lekcję i prawidłowo przygotowało się do negocjacji. Skutecznie wyjaśniono specyfikę polskiego rolnictwa na forum UE i argumentowano możliwości wprowadzenia zmian.

W wielu przypadkach wymagania stawiane przed rolnikami nie są zbyt wygórowane, a ich realizacja może przynieść wymierne efekty

środowiskowe, istotne z punktu widzenia długookresowego rozwoju rolnictwa. Wynegocjowany Plan Strategiczny należy więc uznać za szansę dla polskiego rolnictwa, jednakże jej wykorzystanie jest uzależnione od zrozumienia celów, którym służy nowa WPR.

Ubezpieczenie upraw i zwierząt gospodarskich +

Dobrym działaniem w ramach polityki rolnej jest wprowadzenie powszechnego systemu ubezpieczeń upraw i zwierząt gospodarskich. Problem ubezpieczeń w rolnictwie był bolączką sektora od lat. Na ocenę skuteczności wprowadzonego mechanizmu jest jeszcze za wcześnie, gdyż 2022 r. był łaskawy pod względem negatywnych zjawisk meteorologicznych. W kolejnych latach wypłaty odszkodowań najprawdopodobniej będą miały bardziej powszechny charakter, co pozwoli na rzetelną ocenę tego instrumentu.

Rynek rolny +

Za plus obecnej polityki rolnej należy uznać wprowadzenie ułatwień w realizacji rolniczego handlu detalicznego. Taka forma sprzedaży bezpośrednio wpływa również na złagodzenie inflacji. W wyniku wprowadzonych zmian handel ten może być prowadzony nie tylko do odbiorcy końcowego, ale również do zakładów prowadzących handel detaliczny z przeznaczeniem dla konsumenta finalnego, tj. sklepów i restauracji. W przypadku odbiorcy końcowego zniesiono limity ilościowe, natomiast dla wspomnianych zakładów wprowadzono ograniczenia określone w odpowiednich rozporządzeniu. Wskazano w nich konkretne wielkości produktów, jakie gospodarstwo może sprzedać. Ponadto w ramach rolniczego handlu detalicznego zwiększono limit kwoty wolnej od podatku do 100 tys. zł. Narzędzie to może stać się istotnym wsparciem dla budżetów gospodarstw rolnych.

Pozytywnie należy też ocenić zatwierdzenie 9 grudnia 2022 r. programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa. Dotyczy on bezpieczeństwa żywnościowego i pośrednio wiąże się z rolnictwem poprzez działania dotyczące akwakultury, która w niewielkiej skali

może być konkurencją dla rolnictwa. W przypadku Polski program zawiera działania obejmujące 732 mln euro wsparcia.

Komunikacja z interesariuszami –

We wszystkich przedstawionych wyżej obszarach można zauważyć, że istotnym niedociągnięciem MRiRW jest komunikacja z interesariuszami. Praktycznie w każdym obszarze występowały napięcia wynikające z niezrozumienia działań podejmowanych przez ministerstwo. Były one spowodowane zarówno brakiem informacji, jak i sprzecznymi, pochopnymi wypowiedziami. Bardziej wyważone i przejrzyste informacje spowodowałyby, że przy tej samej polityce MRiRW byłoby lepiej oceniane, w szczególności przez rolników. Najlepszym tego przykładem jest decyzja uruchomienia dopłat do nawozów, z której się wycofano, argumentując to zakazem unijnym. Ta decyzja też została zmieniona, ponieważ Komisja Europejska oświadczyła, że nie zabrania takich dopłat pod warunkiem utrzymania pewnych standardów. Ostatecznie program udało się uruchomić, ale zmiany decyzji powodowały duże napięcia wśród rolników.



dr Konrad Prandeki

Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Instytucie Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowym Instytucie Badawczym. Przewodniczący Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” Polskiej Akademii Nauk w kadencji 2019–2022.

dr Jeremiasz Salamon

Polityka rozwoju regionalnego

Ocena: 3+

Pomimo iż w 2022 r. rządowi udało się sfinalizować kilka etapów na długiej i wyboistej drodze po środki na finansowanie rozwoju, fundusze te wciąż nie trafiły do beneficjentów. Nawet jeśli proces ten uda się udroźnić w 2023 r., w dalszym ciągu rząd i regiony będą musiały mierzyć się ze skutkami opóźnień powstałych w latach 2021-2022.

Działania rządu w obszarze polityki rozwoju regionalnego charakteryzuje swoista niespójność – z jednej strony tworzone są nowe ambitne instrumenty zarządzania rozwojem, z drugiej zaś kontynuowany jest spór z UE, skutkujący brakiem środków na ich finansowanie. Na ocenę działań rządu w 2022 r. rzutuje także brak umiejętności (chęci?) rządzących do korygowania dotychczasowych błędnych działań, czego najbardziej widocznym przykładem jest upolitycznienie dystrybucji środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Strategicznych. Być może źródłem tego stanu rzeczy jest postrzeganie przez rządzących polityki rozwoju regionalnego nie w kategoriach *policy*, lecz *politics*.

Zarządzanie rozwojem +

W 2022 r. rząd, zwłaszcza za sprawą działań Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, sukcesywnie rozwijał instrumentarium zarządzania rozwojem kraju, regionów, miast i obszarów zmarginalizowanych, realizując tym samym postulaty zawarte w kluczowych dokumentach strategicznych.

W lutym zainaugurowano II edycję Partnerskiej Inicjatywy Miast 2021–2023, programu wymiany i promocji wiedzy pomiędzy mias-

tami i innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej. PIM ma na celu poprawę warunków rozwojowych oraz wspomaganie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju polskich miast.

W maju zainicjowano działalność Centrum Wsparcia Doradczego Plus, przedsięwzięcia (będącego kontynuacją pilotażowego projektu z lat 2020-2022), które adresowane jest do ponad 700 samorządów (skupionych w 77 partnerstwach) zagrożonych marginalizacją. W jego ramach samorzady uzyskają merytoryczne wsparcie w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem oraz inicjowania i realizacji w formule partnerskiej złożonych przedsięwzięć rozwojowych.

W czerwcu zakończono prace nad Krajową Polityką Miejską 2030, będącą instrumentem koordynacji sektorowych polityk poszczególnych resortów wobec miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Ambicją KPM 2030 jest skoordynowanie na poziomie ogólnopolskim narzędzi i rozwiązań, które ułatwią samorządom miejskim prowadzenie lokalnych i ponadlokalnych polityk rozwojowych. Przyjęcie KPM 2030 zbiegło się z organizacją w Katowicach XI sesji Światowego Forum Miejskiego, którego współorganizatorem było Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Działalność zainaugurował Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego, będący forum dyskusji i współpracy administracji rządowej z regionami na rzecz wypracowywania rozwiązań w zakresie polityk sektorowych i polityki regionalnej.

Pewne opóźnienia pojawiły się z kolei w pracach nad Koncepcją Rozwoju Kraju 2050, czyli dokumentem wizyjnym określającym długookresowe scenariusze rozwojowe Polski w wymiarze społeczno-gospodarczym i przestrzennym. Rządowi nie udało się dotrzymać pierwotnego terminu jej uchwalenia, który wyznaczono na listopad 2022 r. W kwietniu termin został wydłużony do końca 2023 r.

Polityka spójności na lata 2021-2027 +/-

W 2022 r. rządowi udało się zrealizować szereg działań przygotowawczych do uruchomienia perspektywy finansowej na lata 2021–2027.

Sejm przyjął tzw. ustawę wdrożeniową na lata 2021-2027, określającą ramy prawne realizacji programów z zakresu polityki spójności, podmioty zaangażowane w ten proces oraz zasady współpracy pomiędzy nimi. Postępy osiągnięto również na polu programowym – przede wszystkim zakończono negocjacje z KE dotyczące nowej Umowy Partnerstwa, określającej strategię wykorzystania funduszy europejskich przez Polskę. To z kolei otworzyło drogę do akceptacji programów będących instrumentami wdrażania UP. Między wrześniem a połową grudnia KE zatwierdziła wszystkie programy krajowe na lata 2021-2027, których łączne finansowanie z budżetu UE przekracza 42 mld euro. Jednocześnie KE zaakceptowała wszystkie programy współpracy transeuropejskiej, których uczestnikiem jest Polska.

Samorządom województw 2022 r. upłynął pod znakiem intensywnych negocjacji z rządem kontraktów programowych, w których uzgodniono kierunki i warunki wydatkowania środków europejskich oraz kluczowe przedsięwzięcia planowane w programach regionalnych. Ich łączna wartość przekroczyła 28 mld euro. W grudniu KE zaakceptowała wszystkie programy regionalne.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności +/-

W 2022 r. wciąż nie zostały uruchomione środki przyznane Polsce z Funduszu Odbudowy. Pomimo akceptacji w czerwcu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności przez Komisję i Radę UE, polski rząd w dalszym ciągu prowadzi rozmowy z KE na temat warunków jego uruchomienia. Dyskusja dotyczy sposobu realizacji części spośród tzw. kamieni milowych, od spełnienia których uzależniono odmrożenie kolejnych transz środków. Tak, jak miało to miejsce w roku poprzednim, również w 2022 r. najgorętsze spory toczyły się wokół kwestii niezależności sądownictwa w Polsce.

W poprzedniej edycji „Rządu pod lupą” wskazywano, iż brak uruchomienia środków z KPO w głównej mierze obciąża konto rządu. Działania w 2022 r., pomimo iż posunęły ten proces do przodu, każą niestety powtórzyć tę opinię. Co więcej, m.in. ze względu na sytuację za wschodnią granicą oraz skalę zaangażowania w pomoc dla uchodźców z Ukrainy, z perspektywy Polski środki z KPO nabierają znaczenia jeszcze większego niż miało to miejsce w 2021 r.

Rządowy Program Inwestycji Strategicznych (RPIS) –

W 2022 r. kontynuowano wsparcie dla samorządów w ramach RPIS. Rozstrzygnięte zostały 3 nabory wniosków, których przedmiotem było bezzwrotne dofinansowanie:

- projektów inwestycyjnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) – wsparcie o łącznej wartości 30 mld zł dla 2845 JST;
- inwestycji realizowanych przez gminy, powiaty, związki międzygminne i powiatowo-gminne, na obszarze których funkcjonowały PGR-y – 5 mld zł dla 1599 JST;
- inwestycji realizowanych przez gminy uzdrowiskowe i posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej – 240 mln zł dla 49 JST;
- projektów inwestycyjnych realizowanych przez JST w zakresie rozwoju stref przemysłowych – 5 mld zł dla 47 JST.

W listopadzie ustanowiony został Rządowy Program Odbudowy Zabytków, z którego samorządy mogą uzyskać dofinansowanie na realizację inwestycji obejmujących prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku ujętym w rejestrze zabytków.

W kontekście naborów przeprowadzonych w RPIS w 2022 r. stwierdzić należy, że nie usunięto jego mankamentów sygnalizowanych w ubiegłorocznej edycji „Rządu pod lupą”. W dalszym ciągu wsparcie uzyskują głównie projekty polegające na rozwoju infra-

struktury drogowej, komunalnej czy społecznej, co odbywa się kosztem projektów na rzecz rozwoju konkurencyjności gospodarki czy odporności klimatycznej. W ramach II edycji RPIS aż 47,3% dofinansowanych projektów stanowiły inwestycje w infrastrukturę drogową. Na kolejnych miejscach znalazły się inwestycje w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną (16,1%), sportową (8,3%), edukacyjną (6,9%) i społeczną (4,7%).

Za pozytywną zmianę uznać można zróżnicowanie oferty ogłaszanych naborów. Poza naborami o uniwersalnym charakterze, pojawiły się nabory tematyczne (dotyczące rozwoju stref przemysłowych i ochrony zabytków) oraz adresowane do określonego typu JST (gminy popegeerowskie). W kontekście ostatniego naboru warto jednak przywołać [badania Pawła Swaniewicza](#), które wskazują na pozorne zaadresowanie do gmin popegeerowskich (ledwie 40% dotacji przyznanych w tym naborze trafiło do gmin, w których udział PGR-ów w rolnictwie wynosił powyżej 1/3).

Niezmiennie upolityczniony pozostaje proces przyznawania dotacji. Faworyzowanie gmin rządzonych przez wójtów i burmistrzów związanych z Prawem i Sprawiedliwością cechowało każdy z realizowanych dotąd naborów. W edycji RPIS dotyczącej rozwoju stref przemysłowych gminom, których władarze powiązani byli z PiS, przypadło 15% rozdzielonej kwoty, podczas gdy ich udział w liczbie mieszkańców kraju wynosił jedynie 9%. W kontekście naboru adresowanego do gmin popegeerowskich Swaniewicz zauważa, że pomimo tego, iż spośród ponad 600 gmin popegeerowskich niewiele ponad 20 rządzonych było przez władarzy związanych z PiS, to właśnie te gminy otrzymały dotacje kilkakrotnie wyższe niż samorządy z władzami powiązanymi z opozycją.



dr Jeremiasz Salamon

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Gospodarki Przestrzennej UE w Krakowie. Współautor dokumentów strategiczno-programowych opracowywanych na poziomie lokalnym, regionalnym oraz krajowym.

dr Rafał Bakalarczyk, Andrzej Ciepły

Polityka społeczna

Ocena: 4–

Polityka społeczna zachowała słodko-gorzki smak. Obok zaniechań lub działań niewspółmiernych do skali i charakteru wyzwań, m.in. w kwestii reformy świadczeń dla osób niepełnosprawnych i ich bliskich, można też wskazać pozytywne instrumenty, takie jak te służące włączeniu cyfrowemu, które jednak ciągle czekają na dalsze rozwinięcie. 2022 rok, poza pojedynczymi ważnymi krokami, chociażby w kontekście pieczy zastępczej, nie przyniósł przełomu.

Wybuch wojny przyćmił wiele sporów społeczno-ekonomicznych, a bezprecedensowa fala uchodźców stworzyła nowe wyzwania także dla polityki społecznej. Co więcej, następstwa konfliktu przyczyniły się do wzrostu inflacji uderzającej w bezpieczeństwo socjalne grup słabszych. To przeorientowało priorytety polityki publicznej i oczekiwań społecznych w kierunku działań przede wszystkim o charakterze osłonowym, np. rządowej tarczy antyinflacyjnej.

Pieczą zastępczą +

To był ważny rok dla systemu pieczy zastępczej w Polsce. Opracowano i uchwalono bowiem nowelizację Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wprowadzając szereg długo wyczekiwanych zmian. Niemal podwojono wynagrodzenia dla rodzin zastępczych, unowocześniono system i uproszczono procedury (planowane jest utworzenie centralnego rejestru pieczy zastępczej), co ma pozwolić na lepszą organizację pracy i szybsze znajdowanie wolnych miejsc dla dzieci na obszarze całego kraju. Wiąże się z tym również derejonizacja rodzinnej pieczy zastępczej – starostowie nie będą mogli odmawiać przyjmowania dzieci spoza swojego

powiatu do rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, jeśli będą mieć wolne miejsca. „Na papierze” wygląda to bardzo dobrze.

W nowelizacji ustawy znalazł się także zakaz tworzenia nowych placówek pieczy instytucjonalnej (domów dziecka), których liczba od kilku lat rosła, w przeciwieństwie do spadającej liczby rodzin zastępczych. Jest to negatywny trend pozostający w sprzeczności z dobrem dzieci, dla których nawet namiastka normalności w rodzinie zastępczej jest zdecydowanie lepsza niż piecza instytucjonalna. Nowe domy dziecka będą mogły powstać jedynie w wyjątkowych sytuacjach za zgodą wojewody i po zasięgnięciu opinii Rzecznika Praw Dziecka. Tę zmianę można ocenić pozytywnie, jednak zakaz powinien iść w parze z intensywnym rozwojem i wsparciem dla rodzin zastępczych, które będą musiały wypełnić lukę po domach dziecka.

Polityka rodzinna +/-

Kluczowym procesem w polityce społecznej wobec rodzin było wdrożenie rozwiązań w ramach Polskiego Ładu, który wprowadził od 1 stycznia 2022 r. rodzinny kapitał opiekuńczy. To nowe świadczenie ma wspierać dzieci w przedziale 1-3 lat. Wynosi 12 tys. zł. Pieniądze są wypłacane w transzach po 500 zł miesięcznie przez 2 lata lub 1000 zł miesięcznie przez rok. Ponadto w ramach ustawy wprowadzono dofinansowanie do pobytu dziecka w żłobku lub klubie dziecięcym, które wynosi 400 zł miesięcznie dla dzieci nieobjętych wsparciem w ramach wyżej wymienionego kapitału. Warto pochwalić to rozwiązanie, ponieważ wspiera rodziców w pierwszym etapie życia ich potomstwa. Pewne zastrzeżenia może budzić jednak fakt, że nowe świadczenie nie posiada kryterium dochodowego.

W wymiarze polityki rodzinnej należy negatywnie ocenić niewdrożenie unijnej dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów, zwanej potocznie dyrektywą *work-life balance*. Zgodnie z unijnym prawem powinna

była zostać wdrożona do 2 sierpnia 2022 r. Jej główne założenia to m.in. prawo do 2 miesięcy nieprzechodniego urlopu dla drugiego rodzica, 5 dni roboczych urlopu opiekuńczego, prawo pracowników posiadających dzieci w wieku do 8 lat do występowania z wnioskiem o elastyczną organizację pracy w celu sprawowania opieki, zakaz zwalniania pracowników z powodu przedstawienia przez nich wniosku o urlop ojcowski, rodzicielski i opiekuńczy lub skorzystania z takiego prawa.

Polityka wobec niepełnosprawnych i ich bliskich +/-

Czynnikiem obniżającym ocenę rządu pozostaje ciągły brak realizacji wyroku Trybunału Konstytucyjnego sprzed ponad 8 lat w sprawie nierównych zasad przyznawania świadczeń finansowanych dla opiekunów niepełnosprawnych osób dorosłych. Część opiekunów za cenę rezygnacji z pracy otrzymuje zaledwie 620 zł lub (w najgorszym przypadku) w ogóle nie dostaje wsparcia finansowego z tego tytułu. Nie zlikwidowano również zakazu pracy zarobkowej dla pobierających świadczenia finansowe opiekunów osób niepełnosprawnych.

Dobrym krokiem było opublikowanie na początku 2022 r. nowelizacji uchwały o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” i przedłużenie jej działania do 2026 r. ze zwiększonym budżetem. Zawartość nowelizacji i niewielka obecność tematu w debacie publicznej dają jednak ograniczone szanse, że w najbliższych latach program przyniesie bardziej imponujące rezultaty niż w pierwszych latach jego obowiązywania.

Ponadto programy Opieka wytchnieniowa i Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej wciąż nie stały się rozwiązaniami dostępnymi w całym kraju. Wsparcie wytchnieniowe wyręczające czasowo opiekunów osób znacznie niepełnosprawnych jest wciąż dostępne tylko w części gmin i w ograniczonym zakresie, podobnie jak usługi asystenckie dla osób znacznie i umiarkowanie niepełnosprawnych. To konsekwencja tego, że usługi działają w ramach corocznych ministerialnych konkursów, na które środki z Funduszu Solidarno-

ściowego są zbyt ograniczone, żeby w każdej społeczności można było z nich skorzystać.

Polityka senioralna +/–

W polityce senioralnej obserwowaliśmy kontynuację działań zarówno w zakresie realizacji programów wsparcia finansowego (trzynasta emerytura, a także przyznana mniej zamożnym emerytom i rencistom „czternastka”), jak i programów usługowych i aktywizacyjnych (Opieka 75+, Senior+ i Aktywni+). Niestety, ta ostatnia grupa działań nadal jest dość skromnie finansowana.

Pojawiły się też drobne, ale potrzebne nowości, takie jak cyfrowe kluby seniora ze środkami na poziomie 12 mln zł wygospodarowanymi na ten cel przez Ministerstwo Cyfryzacji. Nawet „wyspowo” to działanie może ułatwić walkę z wykluczeniem cyfrowym osób starszych, co w okresie (post)pandemicznym nabiera dodatkowego znaczenia.

Na uwagę zasługuje też kontynuacja i rozwinięcie programu Korpus Wsparcia Seniorów na 2022 r. Do programu uruchomionego w 2020 r., by doraźnie wspierać osoby starsze w czasie pandemii, dołączono dodatkowy moduł – dystrybucję tzw. opasek bezpieczeństwa.

Brakuje wciąż całościowych ram polityki wobec rosnących potrzeb opiekuńczych w społeczeństwie, wieloletnich systemowych zaniechań na tym polu oraz kurczących się możliwości rodziny i sieci nieformalnych. 2022 r. również nie przyniósł przełomu, aczkolwiek w strategii rozwoju usług społecznych zarysowano potrzebne działania kierunkowe. Nie doszło też wciąż do przyjęcia Planu Alzheimerowskiego ani rozbudowy opieki geriatrycznej, mimo niepokojącego raportu NIK, opublikowanego wiosną 2022 r.

W polityce senioralnej największą aktywność rządu widać w odniesieniu do finansowych warunków życia osób starszych – obniżania niektórych kosztów życia (w ramach tarcz antyinflacyjnych), pro-

gramów transferowych (trzynaste i czternaste emerytury), preferencji podatkowych (korzystna dla niezamożnych seniorów wyższa kwota wolna od podatku).

Zmiany te przyniosły też pewne skutki uboczne, m.in. ograniczyły dochody samorządów, na których spoczywa wiele zadań realizowanych w zakresie polityki społecznej. Mechanizmy rekompensujące straty są niewystarczające, by pokryć koszty różnych zadań własnych samorządów, np. w zakresie pomocy społecznej. Potrzeby te zostały zwielokrotnione za sprawą wyzwań migracyjnych i rosnących trudności mniej zamożnych mieszkańców w uregulowaniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych, grzewczych, żywnościowych lub medycznych.

Niestety, nie obniżono też granicy wieku uprawniającej do korzystania z części darmowych leków w ramach programu Leki 75+. Dotkniętym skutkami wzrostów kosztów życia schorowanym seniorom może być coraz trudniej wykupywać potrzebne lekarstwa.



dr Rafał Bakalarczyk

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. polityki społecznej, doktor nauk o polityce publicznej, współredaktor naczelny pisma „Polityka senioralna”, działacz społeczny, publicysta.



Andrzej Ciepły

Szef działu Architektura społeczna na portalu klub-jagiellonski.pl, członek redakcji czasopisma idei „Pressje”, koordynator krakowskiego oddziału Klubu Jagiellońskiego. Student politologii na UJ i wolontariusz w fundacji Dzieło Pomocy św. O. Pio.

dr Łukasz Kierznowski

Polityka szkolnictwa wyższego i nauki

Ocena: 2+

Najważniejszym wydarzeniem w roku 2022 w sektorze szkolnictwa wyższego i nauki była pierwsza ewaluacja działalności naukowej. W obszarze legislacyjnym rok ten – jako kolejny z rządu – upłynął pod znakiem braku konkretnych działań w sprawie reformy Polskiej Akademii Nauk. Powstała za to Akademia Kopernikańska. Poziom finansowania nauki i pensje naukowców są już nie tylko niskie, ale stały się obiektem społecznych drwin.

Nauka i szkolnictwo wyższe to obszar kluczowy z punktu widzenia długoterminowego rozwoju państwa i społeczeństwa. Skuteczna polityka publiczna w tym sektorze powinna być postrzegana jako punkt wyjścia do zapewniania jakości działań i realizacji polityk publicznych we wszystkich innych obszarach. Niestety, realizacja tej polityki w roku 2022 nie daje podstaw do optymizmu.

Ewaluacja –

„Serce reformy szkolnictwa wyższego i nauki” – bo tak określano zasady ewaluacji naukowej, wynikające z tzw. Konstytucji dla Nauki – w roku 2022 zabiło mocniej. Obejmująca lata 2017–2021 ewaluacja przeprowadzana była po raz pierwszy w oparciu o nowe regulacje. To jeden z kluczowych elementów polityki publicznej w tym obszarze – od kategorii naukowych zależy m.in. finansowanie, wiele uprawnień i szeroko rozumiane szanse rozwojowe.

Już wcześniej, w roku 2021, podjęto jednak działania mające na celu wpłynięcie na ewaluacyjne wyniki. Mowa tu w szczególności o głębokich i nieuzasadnionych zmianach w liście czasopism punk-

towanych. W efekcie ogłoszone w sierpniu 2022 wyniki ewaluacji – zarówno z powodu jej konstrukcyjnych wad pozwalających na nadużycia, jak i bezpośrednich działań Ministra – wypadły świetnie nawet w przypadku podmiotów o niskim poziomie naukowym. Tak zmanipulowane i oparte na chęci „unikania skandali” kategorie naukowe ani nie są dowodem na wysoką jakość badań, ani nie doprowadzają do podniesienia rangi doktoratów i habilitacji, ani też nie skłonią podmiotów, które słabo wypadły, a zostały „uratowane”, do podjęcia działań naprawczych.

Zapowiedzi „braku krzywdy” i zachęty ministra Czarnka sprawiły, że od wyników (i tak bardzo dobrych) odwołała się ponad połowa ewaluowanych podmiotów, a sam minister z góry, przed rozpatrzeniem wniosków, zapowiedział, że przytłaczająca większość odwołań zostanie uwzględniona. Ta obietnica dopełnia działania ministra związane z ewaluacją i jest doskonałym jej podsumowaniem.

Finansowanie –

Problem finansowania sektora akademickiego można postrzegać w dwóch aspektach – jako finansowanie podmiotów składających się na ten sektor i jako poziom wynagrodzeń osób w nim pracujących. W obu przypadkach sytuacja, od dawna zła, w roku 2022 stała się katastrofalna. Wynagrodzenie asystentów ledwie przekracza pensję minimalną, a doktoranci są już dawno poniżej niej. Z kolei minimalne wynagrodzenie profesora równa się dwóm pensjom minimalnym, podczas gdy jeszcze kilka lat temu była to równowartość trzech. W ujęciu realnym pensje akademików stale spadają, a podwyżki nie wyrównują nawet rocznej, a co dopiero skumulowanej, inflacji, nie mówiąc o dotrzymaniu kroku płacom w sektorze prywatnym. Zamrożenie budżetu Narodowego Centrum Nauki sprawia, że w konkursach grantowych odsetek sukcesu jest bardzo niski (NCN przewiduje, że wkrótce może spaść poniżej 10%). Uczelnie mają problem z odtwarzaniem kadr naukowych, ponieważ absolwenci nie są zainteresowani pracą na takich warunkach. W wielu dyscyplinach nie ma chętnych do szkół doktorskich, do których dostęp

miał być elitarny, a tymczasem liczba kandydatów często jest mniejsza niż liczba miejsc.

Nie lepiej wygląda sytuacja studentów – zaniżone progi dochodowe stypendiów socjalnych, a także ich stawki, istotnie obniżają dostępność wykształcenia wyższego, zwłaszcza w dużych ośrodkach. W warunkach podwyższonej inflacji, znaczących wzrostów kosztu najmu, możliwość ukończenia dobrych studiów znów coraz bardziej zależy od pochodzenia, lokalizacji domu rodzinnego, posiadania hojnych rodziców lub partnera, a coraz mniej od wiedzy i aspiracji młodych ludzi. Stawia to pod znakiem zapytania realizację konstytucyjnej zasady równego dostępu do wykształcenia i aktualizuje ryzyko dziedziczenia pozycji społecznej.

Zmiany prawne –

W 2022 roku przygotowano dwa główne projekty zmian w Prawie o szkolnictwie wyższym i nauce – pierwszy, zawierający kilka korekt, uchwalono wiosną. Drugi, znacznie większy projekt tzw. technicznej nowelizacji, przeleżał pół roku i dopiero w listopadzie trafił do prac parlamentarnych, podczas których dodano zresztą szereg niekonsultowanych wcześniej poprawek. Część zmian jest słuszna, inne budzą wątpliwości, ale zmiany te nie wpływają w sposób znaczący na politykę państwa w tym obszarze – dotyczą raczej punktowych problemów albo rozwiewają wątpliwości interpretacyjne (zwłaszcza w sprawach nadawania stopni naukowych). Do najbardziej wątpliwych rozwiązań należy podniesienie wieku pozwalającego na członkostwo w organach uczelni, w praktyce dające możliwość zasiadania w nich aż do 74 roku życia. Zmiana ta cementuje model, w którym gigantyczny wpływ na funkcjonowanie sektora mają osoby w wieku emerytalnym, a prawie żadnego – młodzi naukowcy.

Istotna dla funkcjonowania systemu była natomiast zmiana w klasyfikacji dziedzin i dyscyplin. O ile utworzenie niektórych dyscyplin może być rzeczywiście uzasadnione, o tyle chociażby wprowadzanie w klasyfikacji nowej dziedziny w postaci nauk o rodzinie czy wyodrębnianie nauk biblijnych jako osobnej dyscypliny trudno uznać za

zasadne. Tworzenie małych, hermetycznych dyscyplin, czasem uprawianych w ledwie kilku jednostkach w kraju, sprzyja tworzeniu się akademickich koterii. W mikrodyscyplinach trudno o rozsądną ewaluację, a na awanse naukowe, ocenę osiągnięć, publikacji i grantów ogromny wpływ mają czynniki towarzyskie. Konsolidacja dyscyplin była słusznym krokiem, a odwrót od tej koncepcji jest w dużej mierze – o czym świadczy uzasadnienie do projektu zmian – efektem lobbingu.

Polska Akademia Nauk i Akademia Kopernikańska –

W 2022 roku, podobnie jak w latach poprzednich, podkreślano potrzebę reformy PAN. Dyskusja ta, będąca już niemal stałym elementem akademickiego krajobrazu, nie doprowadziła jednak do powstania jakichkolwiek projektów ustaw. W lipcu powołano resortowy zespół ds. opracowania projektu ustawy o PAN, ale ani zakres jego prac, ani ich ewentualne efekty, nie są znane.

Powstała natomiast Akademia Kopernikańska, której celem ma być, zdaniem twórców, zwiększenie konkurencyjności i poziomu rozpoznawalności polskiej nauki w świecie. Środowisko akademickie nie dostrzegало sensu jej utworzenia, czemu dało wyraz w licznych opiniach na etapie prac legislacyjnych. Wskazywano w nich m.in., że instytucja ta powieli zadania podmiotów już istniejących, a w warunkach drastycznego niedofinansowania całego sektora jej utworzenie odbędzie się, siłą rzeczy, ich kosztem. Pierwszy Światowy Kongres Kopernikański, którego organizatorem jest Akademia, ma się odbyć, zgodnie z ustawą, już w lutym 2023 r. w Toruniu. W momencie oddania tego tekstu (grudzień 2022) na temat Kongresu wciąż niewiele wiadomo.

Przeciwdziałanie skutkom wojny +

Obszar szkolnictwa wyższego i nauki nie był tym, w którym skutki napaści Rosji na Ukrainę (jak np. napływ uchodźców) uwidoczniły się najsilniej. W takim jednak zakresie, w jakim wystąpiły, państwo podołało tym wyzwaniom. Sprawnie uchwalono i wdrożono uła-

twienia w przyjmowaniu ukraińskich studentów, zapewniając im minimum wsparcia (stypendia socjalne i zapomogi). Uproszczono zatrudnianie ukraińskich akademików. Wybuch wojny był także asumptem do zacieśnienia polsko-ukraińskiej współpracy w tym sektorze, m.in. w środowiskach rektorskich czy młodych naukowców, jak też utworzenia specjalnych programów przez polskie agencje finansujące badania.



dr Łukasz Kierznowski

Doktor nauk prawnych, pracownik naukowy w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego na Uniwersytecie w Białymstoku. Był członkiem Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Jakub Pawłowski

Polityka środowiskowa

Ocena: 3–

To nie był dobry rok dla ochrony środowiska. Na walce z inflacją i kryzysem energetycznym najdotkliwiej ucierpiały dwa sektory: gospodarka odpadami i działania antyśmogowe. Negatywnie można ocenić tymczasowe zniesienie norm jakości węgla i legislacyjny paraliż w reformie rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Pochwalić należy zaostrzenie kar wobec przestępców środowiskowych i kontynuowanie reform usprawniających programy dotacyjne.

W 2022 r. jeszcze bardziej niż w poprzednich latach ekologia stała się zakładniczką kryzysu energetycznego (spowodowanego wojną za naszą wschodnią granicą). Niestety, walka z inflacją i rosnącymi cenami pogrzebała część prośrodowiskowych rozwiązań, które zostały uznane za zagrażające potencjalnym wzrostem kosztów dla mieszkańców.

Paraliż legislacyjny w gospodarce odpadami –

Zamrożenie reform i legislacyjny paraliż – w tych słowach można zwięźle podsumować działania rządu na polu gospodarki odpadami. Najbardziej palące problemy branży odpadowej i samorządów, którym daleko do osiągnięcia wymaganych przez UE poziomów odzysku i recyklingu, wciąż nie są rozwiązane.

To decyzyjne zawieszenie najbardziej widać na przykładzie kluczowej dla funkcjonowania całego rynku reformy rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Mimo kilkukrotnych zapowiedzi nie zobaczyliśmy uaktualnionego o uwagi zebrane w konsultacjach projektu ustawy. Tymczasem brak reformy ROP sprawia, że polski

recykling nie otrzymuje należytego wsparcia finansowego, a koszty zagospodarowania odpadów ponoszą bardziej niż w jakimkolwiek innym kraju UE mieszkańcy, a nie zobowiązani do tego przedsiębiorcy.

Negatywnie należy też ocenić ponad półtoraroczne opóźnienie we wdrożeniu dyrektywy o jednorazowych plastikach, która zakazywałaby sprzedaży kilkunastu rodzajów jednorazowych produktów z tworzyw sztucznych i ustalała obowiązkową zawartość recyklatu w butelkach na napoje. To wymierna strata dla polskiego budżetu. Wycofanie z rynku tych produktów i zmniejszenie strumienia odpadów plastikowych, które trudno przetworzyć, pozwoliłoby ograniczyć wysokie kwoty unijnego podatku od plastiku niepoddanego recyklingowi w 2022 r. i opiewającego na ponad 1,7 mld zł.

System kaucyjny i Krajowy Plan Gospodarki Odpadami +/–

Rząd wykazał się inicjatywą, gdy zaproponował wdrożenie w Polsce systemu kaucyjnego na wybrane opakowania. Trudno jednoznacznie ocenić propozycję Ministerstwa Klimatu i Środowiska, które nie przedstawiło jeszcze dokładnego modelu działania i finansowania, do czasu przyjęcia ostatecznej wersji ustawy.

Jednocześnie krytykę powinna spotkać zaburzona kolejność, w której resort klimatu postanowił wdrażać zmiany prawne, chociażby we wprowadzaniu systemu kaucyjnego, który jest powszechnie uznawany za dopełnienie ROP-u, a nie mechanizm mogący skutecznie funkcjonować w oderwaniu od niego.

W tym kontekście należy dostrzec, że Ministerstwo Klimatu i Środowiska opublikowało w ocenianym roku również projekt Krajowego Planu Gospodarki Odpadami 2028 (KPGO 2028). Inicjatywa zasługuje na docenienie, natomiast sam dokument trudno ocenić, bo nie uwzględniono w nim przede wszystkim wpływu kluczowych reform, m.in. ROP.

Walka z mafiami śmieciowymi i aktywność IOŚ i NFOŚiGW dotycząca odpadów +

Najkorzystniejszą zmianą w 2022 r. było zaostreżenie walki z tzw. mafiami śmieciowymi, czego przejawem jest m.in. zwiększenie sankcji za wykroczenia i przestępstwa przeciwko środowisku. Kary podniesiono do 10 mln zł, a za nielegalne porzucenie odpadów niebezpiecznych grozi teraz nawet do 12 lat pozbawienia wolności. We wcześniejszych latach niższe kary za tego typu przestępstwa niespecjalnie odstraszały przestępców mogących liczyć na bardzo duże zyski z nielegalnej działalności. Wciąż potrzebna jest jednak gruntowna reforma Inspekcji Ochrony Środowiska, która powinna być lepiej wynagradzana i jeszcze ściślej współpracować ze służbami mundurowymi.

Pozytywnie należy też ocenić aktywność Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, który trafnie rozpoznał potrzeby branży i podjął prace nad uruchomieniem nowego programu priorytetowego mającego współfinansować budowę biogazowni. Jest to potrzebny ruch, ponieważ obserwujemy deficyt takich instalacji i dużą ilość bioodpadów zbieranych w polskich domach.

Trzeba również docenić prace Instytutu Ochrony Środowiska, który stał się w 2022 r. prawdziwym merytorycznym zapleczem rządu w kwestii odpadów i wypełniał istniejącą na rynku lukę w danych.

Walka ze smogiem w czasach kryzysu –

Choć kryzys energetyczny spowodowany rosyjską agresją na Ukrainę na poziomie rządowej agendy nie spowodował „zawieszenia” walki ze smogiem, to w praktyce okazał się dobrym pretekstem, by tymczasowo przesunąć ciężar zaangażowania władz z ochrony powietrza na zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego i ciepłego.

Najdobitniejszym tego przykładem było uruchomienie dopłat do węgla. O ile jeszcze działanie to można uznać za uzasadnione w krótszej perspektywie i w sytuacji kryzysu, tak trzeba też zauważyć, że dopłaty mają pochłoniąć ponad 11 mld zł. Część tych pieniędzy można było przeznaczyć na rozwiązania długofalowe, np. zintensyfikowanie wsparcia dla rozwoju pomp ciepła lub ocieplenia budynków.

Negatywnie należy też ocenić tymczasowe zniesienie norm jakości węgla, które zostały przyjęte jeszcze we wrześniu 2018 r., by wyrugować z rynku najbardziej szkodliwe dla zdrowia odmiany paliwa.

Korekta Czystego Powietrza +/-

Rząd podjął pozytywne działania, by zreformować szandarowy program wymiany źródeł ciepła – Czyste Powietrze. Od stycznia 2023 r. wsparcie będzie nie tylko wyższe (dotacje wyniosą ponad 100 tys. zł), ale również rozszerzone o wydatki na poprawę efektywności energetycznej. Uproszczone zostanie też sam sposób składania wniosków. Trzeba docenić, że rząd, mimo presji związanej z wojną, nie wycofał się z zakazu dofinansowania kotłów węglowych, który obowiązuje od 1 stycznia 2022 r.

Niestety, mimo podjętych reform i planowanych zmian, trudno pozytywnie ocenić tempo, w jakim program jest realizowany. Wymiana pieców wciąż jest zbyt wolna. Co gorsza, po raz pierwszy nastąpił spadek zainteresowania programem. W 2021 r. rozpatrywano tygodniowo 4,5–5 tys. wniosków o wymianę „kopciucha”, w roku 2022 było to 3,3–3,5 tys.

Nie zmienia to faktu, że jest to już czwarty rok, w którym program Czyste Powietrze rozkręca się, ale wciąż nie może wejść na wyższe obroty, co byłoby niezwykle pożądane. Dalej na wymianę czeka prawie 3 mln starych pieców. Rozwiązaniem mogłaby być dodatkowa promocja i uruchomienie specjalnych instrumentów wsparcia skierowanych do najuboższych, którzy często nie mogą ubiegać się o dotacje, bo nie są w stanie łączyć środków na wkład własny.

Zarządzanie wodami +/-

W 2022 roku na pierwszy plan wysunęły się problemy związane z brakiem skutecznego nadzoru nad wodami i podziałem kompetencji między Inspekcją Ochrony Środowiska, wojewodami, Wodami Polskimi i Ministerstwem Infrastruktury, które przejęło zarządzanie wodami po rozwiązaniu Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Unaoczniał to przykład katastrofy na Odrze, która obnażyła m.in. brak skutecznego monitoringu jakości wód.

Negatywnie należy ocenić spóźnioną reakcję na pierwsze informacje o nieprawidłowościach, które zaczęły spływać do stosownych organów już pod koniec lipca, a na podjęcie zdecydowanych działań, m.in. zaangażowanie wojska, rząd zdecydował się dopiero dwa tygodnie później. Zaangażowanie władz było wówczas duże, ale trudno jednoznacznie ocenić skuteczność tych działań, bo wciąż nikomu nie postawiono zarzutów.

Rząd zapowiedział przeznaczenie ponad 250 mln zł na rozbudowę stacji badawczych, które pozwolą lepiej mierzyć np. poziom zanieczyszczeń, wielkość przepływu i temperaturę wody. To dobra wiadomość, ale na ocenę jest jeszcze za wcześnie. Podobnie nie sposób ocenić skuteczności dotyczącej Odry specustawy, która ma być dużym programem inwestycyjnym skupionym na budowie nowych oczyszczalni ścieków i stopni wodnych pozwalających regulować poziom wody w rzece.



Jakub Pawłowski

Dziennikarz, publicysta. Autor opracowań eksperckich i analiz branżowych poświęconych sytuacji na rynku odpadowym, trendom w energetyce, gospodarce obiegu zamkniętego i zielonej transformacji.

Bartosz Jakubowski, Daniel Radomski

Polityka transportowa

Ocena: 3–

W sektorze transportu rząd kontynuuje dryf widoczny przez ostatnie lata. Maszyna budowy dróg, choć z niewielkimi zgrzytami, wciąż porusza się do przodu. W pozostałych obszarach uwidaczniają się cykliczne problemy związane z dostępnością finansowania i kalendarzem wyborczym. W ich rozwiązywaniu nie pomaga coraz mocniej zarysowująca się dwuwładza nad sprawami transportu z ośrodkiem reprezentacyjnym w Ministerstwie Infrastruktury i ośrodkiem modernizacyjnym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

2022 r. był wyjątkowo trudny dla sektora transportu głównie z uwagi na wywołane wojną nadzwyczajne wzrosty cen ropy i gazu, co przełożyło się na istotny wzrost kosztów inwestycji oraz bieżące funkcjonowanie przewozów. Drogie paliwa to zarazem ogromna szansa dla transportu publicznego. Obserwujemy to na kolei, która szybko odzyskuje klientów. Niestety, kolejarzom wyraźnie doskwiera brak środków z Krajowego Planu Odbudowy i niepewność związana z dostępem do pieniędzy unijnych w nadchodzącej perspektywie finansowej.

Budowa dróg ekspresowych +/–

Tempo budowy dróg szybkiego ruchu utrzymuje się nadal na wysokim poziomie. Tuż przed końcem roku przyjęto nowy program budowy dróg, w ramach którego obiecano realizację wszystkich planowanych dróg szybkiego ruchu. Jednakże coraz częściej nowe inwestycje są rozpoczynane tylko dlatego, że w danym miejscu łatwo jest budować, a nie ze względu na rzeczywiste potrzeby. Wyrazistym przykładem tej praktyki jest fragment drogi S19 przy

granicy ze Słowacją – koszt budowy wynosi ponad 1,5 mld zł (85 mln zł/km). Istniejący i prognozowany ruch na tym odcinku nie osiąga nawet połowy wartości progowej uzasadniającej realizację drogi w przekroju dwujezdniowym.

Prawdziwy problem 2022 roku został jednak wygenerowany w dziedzinie projektowania. We wrześniu weszło w życie dawno zapowiadane nowe rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, które miało w założeniach uprościć wiele spraw, zredukować liczbę odstępstw i obniżyć koszty. Przy okazji unieważniono dotychczasowe przepisy z dziedziny dróg i mostów. Rozporządzenie wprowadza serię nowych pojęć, które nie zostały rozwinięte, ale jednocześnie odnosi się do nieobowiązkowych wzorców i standardów (WiS). Niestety, większości z nich nie opublikowano. Stworzono więc lukę prawną, która może stać się poważnym problemem dla nowych kontraktów.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego +/-

W tym temacie rząd konsekwentnie, choć nie bez uchybień, kontynuuje politykę poprawy bezpieczeństwa na drogach. Po okresie pandemicznych ograniczeń w ruchu wyraźnie widać poprawę bezpieczeństwa na polskich drogach, szczególnie w zakresie wypadków na przejściach na pieszych, gdzie liczba zabitych spadła o 1/3. Kampania informacyjna wokół wyższych stawek mandatów za najbardziej niebezpieczne wykroczenia drogowe daje rezultaty w postaci zmniejszenia liczby wypadków o 1/4 w stosunku do okresu przedpandemicznego.

Uchwalona została również ustawa, na mocy której pijanym kierowcom będą odbierane pojazdy lub ich równowartość. To rozwiązanie jest stosowane w wielu innych krajach Europy i ma położyć kres patologicznym sytuacjom, gdy pijani kierowcy mimo odebranych uprawnień nie stosują się do nakładanych sankcji.

Z drugiej zaś strony pod koniec 2022 r. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował dotychczasowe przepisy dotyczące odbierania upraw-

nień do kierowania pojazdami za przekroczenie dopuszczalnej prędkości o ponad 50 km/h w terenie zabudowanym, wskazując na brak możliwości skutecznego odwołania się. Wprowadziło to istotną lukę prawną, która nie została odpowiednio poprawiona. Co więcej, brakuje pogłębionej analizy, na podstawie jakich czynników poprawiłoby się bezpieczeństwo na drogach.

Rozwój kolei –

Inwestycje kolejowe coraz mocniej wyhamowują. Brak sprawnych mechanizmów finansowania dłużnego – jak w przypadku inwestycji drogowych szczebla centralnego – w połączeniu z brakiem odblokowanych środków z Krajowego Planu Odbudowy coraz mocniej odciska piętno na przyszłych inwestycjach realizowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe. Branża wykonawców inwestycji słusznie domaga się stworzenia takich rozwiązań, które uniezależnią krajowego zarządcę infrastruktury od zewnętrznego finansowania, a co za tym idzie, pozwolą utrzymać równe i wysokie tempo prac inwestycyjnych.

Co więcej, flagowy i finansowany z krajowych środków program Kolej+ ma coraz większe problemy. Pod koniec 2022 r. nie rozstrzygnięto ani jednego przetargu na realizację umówionych z samorządami inwestycji, co w żaden sposób nie wynika z czynników leżących po stronie potencjalnych wykonawców. Ponadto samych umów z lokalnymi władzami na współfinansowanie tychże projektów zawarto zaledwie kilka. Czarę goryczy przelewają kolejne zatrzymane prace przygotowawcze inwestycji, które miałyby być finansowane ze środków nowej perspektywy unijnej. Obecny rząd powtarza błędy poprzedników.

Publiczny transport zbiorowy –

Rząd tam, gdzie najłatwiej było mu wypełnić oczekiwania samorządów w zakresie publicznego transportu zbiorowego, wykonał je. Stawka dofinansowania w ramach Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych została na stałe podniesiona z 1 do 3 zł, a minister infrastruktury po raz pierwszy w całości wywiązał się ze swojej

wpłaty na rzecz funduszu. Jednocześnie zainteresowanie samorządów było rekordowe, a dla części aplikantów zabrakło środków w naborach na 2022 r. i 2023 r.

Z drugiej zaś strony uchwalone rozwiązania w ramach antyinflacyjnych tarcz w żaden sposób nie poprawiły sytuacji organizatorów i operatorów publicznego transportu zbiorowego w czasach kryzysu. Ani jedno rozwiązanie prawne nie pozwoliło ograniczyć wpływu rosnących cen energii na koszty realizacji transportu publicznego. Ponadto kolejny raz odwleczono wejście w życie ostatecznych zapisów Ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i przedstawiono nową propozycję, tym razem „małej” nowelizacji tej ustawy, która nawet nie próbuje odpowiedzieć na problemy tego sektora, takie jak rozproszenie odpowiedzialności i skomplikowany system ulg na przejazdy.

Centralny Port Komunikacyjny +/-

Najbardziej kontrowersyjna spółka Skarbu Państwa kontynuuje szeroki front prac przygotowawczych. Efektem są nie tylko rekordowo drogie umowy dotyczące projektowania kolejnych elementów centralnego lotniska, ale również pierwsze pozwolenie na budowę, tym razem na część prac w zakresie dalekobieżnego tunelu kolejowego w Łodzi. Wbrew narzekaniom opozycji tempo realizacji prac przygotowawczych do budowy CPK jest ekspresowe, co w oczywisty sposób rzutuje na ich wyższe koszty.

Problemem jest jednak stabilność finansowania inwestycji. CPK mimo sutych i wieloletnich umów na projektowanie kolejnych elementów – czy to portu lotniczego, czy to linii kolejowych doń prowadzących – nie posiada żadnych formalnych ram finansowania swojej działalności poza 2023 r. Jednocześnie prezydent podpisał ustawę, na mocy której najpóźniej do lipca 2023 r. spółka powinna zostać właścicielem Polskich Portów Lotniczych. W rękach tej instytucji znajdują się kluczowe krajowe lotniska. Wprowadza to dość napiętą atmosferę, ponieważ m.in. Lotnisko Chopina staje się zakładnikiem CPK, wymuszającym na tym i przyszłych rządach

należyte finansowanie inwestycji w ramach CPK. To okoliczność niebezpieczna, mimo że intencje scentralizowania zarządu nad krajowymi portami lotniczymi były słuszne.

Dwuwładza transportowa –

Warto zwrócić także uwagę na coraz silniejszy rozdźwięk pomiędzy deklaracjami a faktycznym sprawowaniem zarządu nad sektorem transportu w Polsce. Kierowane przez Andrzeja Adamczyka ministerstwo staje się nadzorcą swojej branży wyłącznie *de iure*, podczas gdy władza *de facto* jest sprawowana przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Cały motor napędowy zmian w branży wydaje się znajdować w KPRM, natomiast funkcja resortu infrastruktury okazuje się tylko reprezentacyjna.

Całkowity brak decyzyjności i współpracy, a czasem wręcz opozycja Ministerstwa Infrastruktury wobec linii rządu w zakresie pozytywnych zmian, m.in. dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego i sieci dróg krajowych, każe negatywnie oceniać działalność ministerstwa w tym zakresie. Jednocześnie nakazuje zadać pytanie o zasadność utrzymywania dwóch ośrodków władzy w tej dość wąskiej, choć istotnej branży.



Bartosz Jakubowski

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. transportu, absolwent informatyki i ekonometrii na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Analityk rynku transportu zbiorowego.



Daniel Radomski

Ekspert ds. budownictwa i energetyki. Absolwent budownictwa w specjalności drogowej oraz elektrotechniki na Politechnice Warszawskiej. Projektant drogowy.



**SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO**

Katarzyna Sadło

Polityka wobec społeczeństwa obywatelskiego

Ocena: 3

W polityce rządu wobec społeczeństwa obywatelskiego w 2022 r. pozytywnie należy ocenić rozwiązania, które zwiększyły środki dostępne dla organizacji pozarządowych – dodatkowe programy wsparcia w ramach Narodowego Instytutu Wolności, zwiększenie odpisu podatkowego do 1,5%, włączenie organizacji pozarządowych do tarczy antyinflacyjnej. Na negatywną ocenę zasługuje próba wprowadzenia w prawie oświatowym ograniczenia działalności organizacji pozarządowych w szkołach, a także nadużycia Funduszu Sprawiedliwości i uprzywilejowanie organizacji sprzyjających władzy wobec reszty sektora.

2022 rok nie przyniósł wielkich zmian systemowych w sektorze organizacji pozarządowych. Mimo rozwiązań jednoznacznie pozytywnych, niektóre inicjatywy legislacyjne, a przede wszystkim sposób traktowania organizacji pozarządowych przez obecny rząd, w dłuższej perspektywie negatywnie wpłyną na wizerunek trzeciego sektora w społeczeństwie. Jest on kluczowy dla właściwego realizowania misji wypełniania luki między sektorem państwowym a prywatnym.

Wsparcie finansowe organizacji pozarządowych +/–

W 2022 roku rządzący kontynuowali politykę dowartościowywania tej części sektora pozarządowego, która ich zdaniem (zresztą niepozbawionym racji) była wcześniej zaniedbywana przez preferujących bardziej liberalne i lewicowe inicjatywy poprzedników. Na większe

wsparcie mogły zatem liczyć organizacje promujące konserwatywny światopogląd, niekoniecznie w wymiarze politycznym.

Dostrzeżenie i docenienie kół gospodyń wiejskich, lokalnych organizacji o profilu patriotycznym, prawicowych think tanków – to wszystko zasługuje na ocenę pozytywną. Dowartościowane zostały ochotnicze straże pożarne, których znaczenie dla społeczności lokalnych jest nie do przecenienia. Od 2022 roku strażacy-ochotnicy mogą ubiegać się o dodatek do emerytury w wysokości 200 zł.

W Narodowym Instytucie Wolności pojawiły się nowe programy rządowe hojnie wspierające wybrane obszary działalności organizacji pozarządowych – Program Fundusz Młodzieżowy, Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych i Program Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych. Rząd dobrze zareagował na nowe wyzwania, które przed organizacjami postawiła wojna na Ukrainie, i stworzył specjalny fundusz na prowadzone przez nie działania na rzecz uchodźców wojennych.

Doceniam wspieranie grup wcześniej pomijanych, natomiast bardzo krytycznie oceniam założenia i sposób wydawania środków w takich programach jak Fundusz Patriotyczny. Możemy mieć wrażenie, że za ogromne pieniądze publiczne kupowana jest przychylność wybranego środowiska. Dość powiedzieć, że na wsparcie w postaci publicznych środków na zakup nieruchomości nie mogą liczyć organizacje dużo bardziej zasłużone dla dobra wspólnego niż np. Marsz Niepodległości czy Straż Narodowa, a właśnie te wygrały w konkursie np. z Muzeum Powstania Warszawskiego. Innym rządowym funduszem celowym, który zasługuje na negatywną ocenę, jest Fundusz Sprawiedliwości. Suche nitki nie pozostawiają na nim kontrolerzy NIK.

Należy też wspomnieć o kontrowersjach wokół oceny wniosków w konkursie Funduszu Inicjatyw Obywatelskich. Komisja w nieprzejrzystym trybie „korygowała” oceny ekspertów merytorycznie oceniających wnioski, a z protokołów z jej posiedzeń wynika, że zmiany przegłosowywano bez dyskusji. Jeśli dodać do tego fakt,

że wnioski pozytywnie ocenione były przez komisję odrzucane, aby zrobić miejsce wnioskowi organizacji, z którymi związani byli niektórzy członkowie komisji, praktyki te są nie do obrony. Jednej z organizacji bardzo wysoko ocenionej przez ekspertów – Fundacji Wolności – komisja nie udzieliła dofinansowania z uwagi na fakt, że projekt jest „niezgodny z kierunkami polityki rządu”. Nie odmawiam rządowi prawa do kształtowania własnej polityki, ale powinna być ona przejrzysta, a decyzje dobrze uzasadniane.

Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego +

Od 2023 r. podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych będą mogli przekazać na organizacje pożytku publicznego nie 1%, ale 1,5% swojego podatku dochodowego. Zmiana została wprowadzona wbrew rządowi, który miał inny pomysł na zrekompensowanie organizacjom pożytku publicznego strat wynikających z wprowadzonych w Polskim Ładzie obniżek podatków. Pierwotnie organizacje miały zostać obdzielone dodatkowymi środkami proporcjonalnie do ich udziału w podziale środków z 1% w roku poprzedzającym, ale dzięki Senatowi i opozycji udało się podwyższyć odpis do 1,5%, pozostawiając decyzję bezpośrednio podatnikom. Niezależnie od tego, czy zrekompensuje to organizacjom „straty” poniesione w wyniku reformy podatkowej odciążającej obywateli, ta zmiana systemowa niewątpliwie zasługuje na uznanie.

Tarcza antyinflacyjna dla organizacji +

Na pozytywną ocenę zasługuje uwzględnienie organizacji pozarządowych w tarczy antykryzysowej, która ma zrekompensować rosnące ceny gazu i energii elektrycznej. W przeciwieństwie do dość wybiórczych rozwiązań tarczy antykryzysowej związanej z epidemią COVID-19 tym razem wsparciem objęte zostały wszystkie organizacje pozarządowe i spółdzielnie socjalne, nie wprowadzono bowiem żadnych dodatkowych kryteriów.

Nowelizacja prawa oświatowego –

Tzw. lex Czarnek już na etapie procedowania bardzo zaszkodził wizerunkowi sektora pozarządowego. W dyskusji towarzyszącej uchwalaniu ustawy organizacje pozarządowe były przedstawiane jako element podejrzany, a ponieważ dyskusja o edukacji jest zawsze emocjonalna, to w debacie publicznej może się utrwalić przekaz, że dzieci i młodzież trzeba przed organizacjami społecznymi chronić.

Wbrew narracji forsowanej przez jej zwolenników ustawa nie tylko nie daje rodzicom większych praw do kontrolowania treści, z którymi w szkole stykają się ich dzieci (takie rodzice mieli już na gruncie dotychczasowej ustawy), a wręcz im to prawo ogranicza, bo przyznaje kuratorom możliwość zablokowania współpracy szkoły z organizacją, nawet jeśli opinię wydali rodzice i szkoła.

Co więcej, długie ustawowe terminy konsultacji i opiniowania oznaczają, że od momentu zgłoszenia przez organizację propozycji prowadzenia działań w szkole do ich rozpoczęcia będzie musiało minąć kilka miesięcy. Na samą opinię kuratora – to ostatni etap procesu – będzie trzeba czekać nawet 3 miesiące. W praktyce lex Czarnek zamyka polską szkołę na każdą organizację, która nie przychodzi z błogosławieństwem obecnej władzy.

Nawet jeśli uznamy, że jest to zjawisko pozytywne, bo szkoła powinna skupiać się na podstawie programowej i zajęciach prowadzonych przez kadrę nauczycielską, to w szerszej perspektywie takie podejście jest zubażające i szkodliwe. Trudno ocenić pozytywnie taką politykę rządu, jeśli jest prowadzona bez oparcia w rzetelnych badaniach i nie odpowiada na zdiagnozowane problemy. Choć ustawa została zgłoszona przez posłów, jest projektem rządowym, stworzonym po to, aby ominąć procedury. W tym przypadku takie działanie zostało ukarane – jednym z argumentów prezydenta uzasadniającego weto był właśnie brak szerokich konsultacji projektu.

Ustawa o ekonomii społecznej +/-

Po wielu latach prac rozpoczętych jeszcze przez poprzedni rząd uchwalono wreszcie ustawę mającą kompleksowo uregulować kwestie ekonomii społecznej. Choć samo uchwalenie uznają za korzystne wobec wcześniejszego braku jakichkolwiek regulacji tej szczególnej branży, sam sposób procedowania i ostateczny efekt oceniam bardziej krytycznie.

Szybki tryb procedowania został wymuszony Krajowym Planem Odbudowy i uznany za jeden z kamieni milowych w jego wdrażaniu. Choć w momencie uchwalania wszyscy zdawali sobie sprawę, że ostateczny kształt ustawy jest daleki od oczekiwań i wymuszoną potrzebą chwili prawną prowizorką, która wymaga dużych zmian, to odnoszę wrażenie, że zapowiadane na „po wakacjach” dalsze prace nad tym dokumentem stanęły w miejscu. Może się zatem okazać, że prowizorka będzie najbardziej trwałym rozwiązaniem i sektor ekonomii społecznej nie doczeka się rozwiązania lepiej spełniającego oczekiwania społeczeństwa.



Katarzyna Sadło

Trenerka i konsultantka związana z sektorem pozarządowym od 25 lat. Była prezeska Fundacji Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, członkini zarządu Fundacji dla Polski i członkini komisji rewizyjnej Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych.



SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI - CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
FUNDUSZ INICJATYW OBYWATELSKICH NOWEFIO NA LATA 2021-2030

dr Jacek Sokołowski

Polityka wymiaru sprawiedliwości

Ocena: 2

W 2022 r. rząd nie podejmował niemal żadnych działań, które mogłyby rozwiązać częstkowe problemy sądownictwa i usprawnić jego funkcjonowanie czy też przynieść ułatwienia dla obywateli. Zwiększenie sprawności postępowań, którym chwali się Ministerstwo Sprawiedliwości, jest bytem potiomkinowskim i wynika z manipulacji sądowymi statystykami. Cyfryzacja sądownictwa nastąpiła tylko w niewielkiej części i funkcjonuje nader ułomnie.

2022 był kolejnym rokiem konfliktu z Unią Europejską o kształt zmian w sądownictwie, tym razem ze środkami z Funduszu Odbudowy i mechanizmem warunkowości jako wątkami głównymi. Wymiar sprawiedliwości stał się zakładnikiem polityki ministra Zbigniewa Ziobry, za hasło przewodnie której uznać można stwierdzenie „po nas choćby potop”.

Konflikt z Unią Europejską –

W maju Prawo i Sprawiedliwość zdecydowało się ustąpić UE w kwestii tzw. reformy sądownictwa. Wpływ na to miały przede wszystkim trzy czynniki: zablokowanie przez UE funduszy z Krajowego Planu Odbudowy, groźba zastosowania mechanizmu warunkowości co do całości funduszy pochodzących z budżetu Unii oraz nałożona przez Trybunał Sprawiedliwości kara 1 mln euro dziennie za niewykonywanie orzeczenia zobowiązującego Polskę do natychmiastowego zawieszenia stosowania przepisów odnoszących się do uprawnień Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. Złożony przez prezydenta w Sejmie projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym miał stanowić realizację uzgodnionych z Komisją Europejską tzw.

kamieni milowych w odniesieniu do niezależności i bezstronności sądów. Komisja oczekiwała, że zniesiona zostanie przewidziana w ustawie nazywanej przez większość sędziów „kagańcową” możliwość pociągania sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej za kwestionowanie (w orzeczeniach sądowych) legalności powołania sędziów obsadzonych przez tzw. neo-KRS, jak również, że przywróceniu zostaną do orzekania sędziowie zawieszeni na podstawie dotychczasowych orzeczeń ID SN.

Oczekiwania te prezydencki projekt spełnił tylko częściowo. Izba Dyscyplinarna zastąpiona została Izbą Odpowiedzialności Zawodowej, obsadzaną przez prezydenta spośród wylosowanych kandydatów. Wprowadzony do ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych „test bezstronności sędziego” został jednak skonstruowany w taki sposób, że w praktyce jego przeprowadzenie graniczy z niemożliwością; w mocy pozostał też wprowadzony ustawą „kagańcową” zakaz podważania statusu sędziów nominowanych przez neo-KRS (choć ograniczono podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów). Tym samym nowa ustawa nie usuwa zasadniczego źródła sporu, choć mogłaby – być może – ograniczyć możliwości jego dalszej eskalacji.

Komisja Europejska nie uznała prezydenckiej noweli za wypełnienie kamieni milowych. Tym samym polityka Zbigniewa Ziobry postawiła Polskę przed perspektywą utraty gigantycznych funduszy i osłabiła pozycję naszego kraju w UE, ograniczając naszą podmiotowość i zdolność do zawierania koalicji z pozostałymi państwami członkowskimi w innych kwestiach, a wszystko to w trakcie największego kryzysu bezpieczeństwa, jaki przeżywa nasz kraj od 1989 r.

Sprawność sądownictwa –

Ministerstwo Sprawiedliwości publikuje dane, z których wynikać ma, że w 2022 r. czas rozpoznawania spraw uległ znacznemu przyspieszeniu (w niektórych kategoriach nawet o 1,5 miesiąca). Raporty unijne nie potwierdzają tych sukcesów i wynika z nich, że czas rozpoznawania spraw pozostał taki sam, jak w roku poprzednim,

a w przypadku spraw cywilnych i handlowych uległ wydłużeniu. Wiele wskazuje na to, że „sukcesy” ministerstwa wynikają z manipulacji statystykami, a w szczególności – z wprowadzenia sztucznego systemu nadawania odrębnych sygnatur w sprawach stanowiących w rzeczywistości fragment jednego postępowania. Za skrócenie czasu postępowań „na papierze” odpowiedzialne jest najprawdopodobniej zarządzenie Ministra Sprawiedliwości nakazujące od 1 stycznia 2022 r. rejestrowanie wniosków o nadanie wyrokowi klauzuli wykonalności pod odrębną sygnaturą. Nadanie klauzuli wykonalności tworzy dzięki temu odrębną „sprawę”, a ponieważ rozpoznawane jest z reguły szybko (jest to czynność niemalże techniczna), to w statystyce ministerialnej pojawiła się nagle liczna pula spraw załatwianych błyskawicznie, skutkiem czego „skrócił” się średni czas trwania wszystkich postępowań. Jest to jednak poprawa całkowicie pozorna.

Cyfryzacja –

Cyfryzacja, którą ministerstwo próbuje przedstawiać jako swój sukces, również wypada bardzo słabo, zwłaszcza na tle działań podejmowanych w innych resortach (takich jak Internetowe Konto Pacjenta czy mObywatel). Portal Rejestrów Sądowych, mający stanowić w założeniu zdigitalizowany system do prowadzenia postępowań rejestrowych, działa wadliwie, często wymaga dołączenia zeskanowanych dokumentów (ponieważ stworzenie dokumentu elektronicznego okazuje się niemożliwe), a co najważniejsze – nie oferuje systemu wsparcia dla użytkowników ani alternatywnej ścieżki wnoszenia pism w sytuacjach, gdy system nie działa. Pod względem intuicyjności i przyjazności dla użytkownika przypomina rozwiązania z początku wieku; robi wrażenie rozwiązania doraźnego i tymczasowego i nie sposób połączyć go z jakąkolwiek szerszą strategią cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości, której – wszystko na to wskazuje – po prostu nie ma, ministerstwo żadnej bowiem nie ogłosiło. Nie wiadomo też, dlaczego w żaden sposób nie jest zintegrowany z Portalem Informacyjnym Sądów Powszechnych. Ten ostatni działa i spełnia swoją funkcję od 2006 r., jednak jego możliwości są ograniczone i nie wiadomo, czy możliwa byłaby w ogóle

jego przebudowa, tak aby stworzyć system na wzór Portalu Akt Sądowych Sądów Administracyjnych (PASSA). Wrażenie braku wizji i przypadkowości cyfrowych rozwiązań w wymiarze sprawiedliwości pogłębia fakt, że zarówno PASSA, Portal Rejestrów Sądowych, jak i Portal Informacyjny Sądów Powszechnych stworzone zostały przez różne zespoły informatyków, nie są kompatybilne i mają drastycznie różniące się funkcjonalności. Jako jedyny plus odnotować można fakt, że wprowadzone w PISP doręczenia elektroniczne działają.

Jedyną naprawdę funkcjonalną i mającą pozytywny wpływ na sądownictwo rozwiązanie z zakresu cyfryzacji, czyli rozprawy w trybie zdalnym (których wprowadzenie wymusiła pandemia COVID-19), pozostaje rozwiązaniem tymczasowym, „zaszytym” w ustawie covidowej i nie wiadomo, czy stanie się w ogóle stałą częścią polskiego modelu sądownictwa.

Pozostałe –

2022 rok nie zapisał się żadnymi inicjatywami Ministerstwa Sprawiedliwości mogącymi odnieść pozytywne skutki w zakresie szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości. Projekt nowej ustawy o notariacie wzbudził kontrowersje, ich omawianie jest jednak bezprzedmiotowe, ponieważ projekt nie został nawet uchwalony. W deklaracjach ministerstwa daje się zauważyć silne akcentowanie retoryki związanej z zaostżaniem prawa karnego, czego przejawem była m.in. nowelizacja ustawy o resocjalizacji nieletnich oraz ogłoszone szumnie zmiany w prawie karnym, sprowadzające się do zaostżenia kar za niektóre przestępstwa; być może przyniesie to ministrowi korzyści wizerunkowe, pozostaje jednak bez wpływu na realną politykę karną.



dr Jacek Sokołowski

Ekspert CAKJ ds. wymiaru sprawiedliwości, doktor nauk prawnych, radca prawny. Adiunkt w Katedrze Współczesnych Transformacji Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, kierownik Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ.

Paweł Musiałek

Polityka zagraniczna

Ocena: 4+

Polska dyplomacja skutecznie przekonywała do wsparcia Ukrainy, jak i karania Rosji za agresję na sąsiada, co było wynikiem większej roli Polski w kształtowaniu polityki wschodniej UE. Wojna spowodowała bezprecedensowe zbliżenie ze Stanami Zjednoczonymi i państwami regionu Europy Środkowej (z wyjątkiem Węgier). Problematyczna okazała się głównie polityka wobec Niemiec, w której racje Polski nie zawsze były wyrażane w sposób przynoszący korzyści.

Rozpoczęta 24 lutego pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę potwierdziła diagnozę polskiej dyplomacji w kwestii imperialistycznych celów Kremla. Jednocześnie pokazała błędne założenia polityki *Russia first*. W efekcie stanowisko Polski stało się głównym nurtem, co pozwoliło na znaczący polityczny awans Polski na arenie międzynarodowej.

Wsparcie Ukrainy +

Polska należała do najbardziej aktywnych państw w alarmowaniu o możliwej rosyjskiej agresji. Premier Morawiecki od listopada odbył serię zagranicznych wizyt, które miały na celu uświadomienie powagi sytuacji i przygotowanie kolektywnego Zachodu na spójną reakcję. Rząd wytrwale torpedował także pojawiające się sygnały polityki *appeasementu* (ustępstw) ze strony państw NATO.

Polska była wiodącym państwem wspierającym Ukrainę na wszystkich możliwych polach – dyplomatycznym, politycznym, humanitarnym, gospodarczym, energetycznym i zbrojeniowym (wartość 2,5 mld euro). Szczególne znaczenie miało wysłanie polskich czołgów i ar-

matohaubic, co ułatwiło decyzję innych państw o wysłaniu ciężkiego sprzętu. Innym psychologicznie ważnym momentem była marcowa wizyta w Kijowie Mateusza Morawieckiego i Jarosława Kaczyńskiego wraz z premierami Czech i Słowenii, będąca pierwszą taką wizytą przywódców państw po 24 lutego.

Nasz kraj, a w szczególności lotnisko Rzeszów-Jasionka, odgrywał także strategiczną rolę *hubu* transportowego dla pomocy Ukrainie płynącej z innych państw. Rząd był również aktywny w promowaniu zwiększenia wsparcia dla Kijowa. Polski rząd słusznie kwestionował zagraniczne głosy o potrzebie rozpoczęcia rozmów pokojowych między stronami konfliktu.

Wymierny sukces to nie tylko kolejne transze pomocowe z USA i UE, ale również nadanie Ukrainie perspektywy członkostwa w Unii, do czego przyczynił się wyraźny polski głos. Polska organizowała także konferencje donorów dla Ukrainy i organizowała debaty nad odbudową Ukrainy. Aktywność naszej dyplomacji przejawiała się nie tylko w relacjach bilateralnych, ale także na forach międzynarodowych – UE, NATO, ONZ, a także OBWE, gdzie Polska wykorzystwała przewodnictwo do przedstawienia delegatom z całego świata swojego punktu widzenia.

Co więcej, wojna na Ukrainie zintensyfikowała relacje polsko-ukraińskie do historycznego poziomu. Wśród kluczowych obszarów kooperacji należy wymienić współpracę energetyczną i umożliwienie eksportu ukraińskiego zboża przez terytorium naszego kraju dzięki rozbudowie infrastruktury granicznej. Efektem tego był rekordowy wzrost wymiany handlowej z Ukrainą. We współpracy z naszym wschodnim sąsiadem ważną rolę odegrały także kanały samorządowe, pozarządowe i biznesowe.

Zaangażowanie Polski zostało bardzo docenione na Ukrainie, gdzie nasz kraj jest wskazywany nie tylko jako kluczowy sojusznik, ale wręcz jako przyjaciel. Przejawem tego było wprowadzenie na Ukrainie Ustawy o specjalnym statusie Polaków. Choć jest to dokument głównie symboliczny, to w sytuacji, kiedy rozpocznie się od-

budowa Ukrainy, pozycja Polski i Polaków będzie uprzywilejowana, np. w kontekście prowadzenia działalności gospodarczej. Warszawa podjęła także pierwsze kroki na rzecz zaangażowania polskich firm w odbudowę Ukrainy.

Rząd należy pochwalić również za roztropną reakcję na katastrofę w Przewodowie. Wstrzemięźliwa i skoordynowana w kryzysowym tempie z partnerami z NATO reakcja była chwalona przez sojuszników. Należy podkreślić, że w sytuacjach kryzysowych rząd spotykał się z opozycją, co pomogło zbudować ponadpartyjny konsensus odnośnie reakcji na wojnę.

Izolacja Rosji +

Na kilka tygodni przed agresją Rosji Polska przedstawiła propozycje restrykcji sektorowych i indywidualnych, które powinny być przyjęte przez Unię Europejską w związku z polityką rosyjską, co ułatwiło i przyspieszyło wprowadzanie sankcji po 24 lutego. Polska dyplomacja konsekwentnie popierała najostrzejsze propozycje nałożenia sankcji na Rosję, przedstawiła na kolejnych etapach pomysły na ich rozszerzenia i uszczelnienia. Część polskich propozycji zyskało poparcie, nawet jeśli wypracowanie konsensusu wymagało wielu tygodni żmudnych negocjacji i kompromisów.

Wśród najbardziej istotnych należy wymienić objęcie sankcjami handlu węglem, ropą naftową i jej pochodnymi oraz sankcje technologiczne pozbawiające przemysł zbrojeniowy niezbędnych komponentów. Presja Polski na arenie międzynarodowej przyczyniła się do jej wykluczenia z Rady Europy.

Rząd podjął także słuszną decyzję o zamrożeniu rosyjskich aktywów w kraju, w tym przejęciu kontroli nad gazociągami jamalskimi i odzyskaniu nieruchomości. Polska wszczęła własne postępowanie karne w sprawie rosyjskich zbrodni wojennych, a także blisko współpracowała w tej kwestii z partnerami unijnymi i prokuratorem Międzynarodowego Trybunału Karnego.

Stany Zjednoczone +

W wyniku wojny na Ukrainie gwałtownie zacieśniono stosunki polsko-amerykańskie, które na kilka miesięcy przed konfliktem były w nie najlepszym stanie. Polska, jako kluczowe państwo wschodniej flanki NATO i sąsiad Ukrainy, zyskała na znaczeniu w Waszyngtonie, czego przejawem były częste wzajemne wizyty polityków na wysokim szczeblu.

Warszawa słusznie zareagowała na amerykańską sugestię, aby Polska samodzielnie przekazała samoloty Mig-29 Ukrainie, wydając oświadczenie, że może to zrobić dopiero po wspólnej decyzji NATO. Choć polska reakcja wywołała mały zgrzyt we wzajemnych relacjach, to była zasadna, ponieważ nie koncentrowała na naszym kraju ewentualnego odwetu Rosji.

Rządowi udało się przekonać USA i NATO, by znacząco wzmocnić wschodnią flankę Sojuszu. Liczba amerykańskich żołnierzy zwiększyła się do 10 tys. i przywieziono dwie baterie ochrony przeciwlotniczej Patriot do ochrony lotniska w Rzeszowie. Sukcesem Polski było przyjęcie nowej koncepcji strategicznej NATO, gdzie uznano Rosję za najważniejsze wyzwanie. Sojusz przyjął też, zgodnie z polskimi apelami, koncepcję *deterrence by denial*, zgodnie z którą państwa mają być gotowe do obrony każdego skrawka terytorium państw Sojuszu od pierwszych minut ataku.

Współpraca gospodarcza również została wzmocniona, m.in. rząd zdecydował się na amerykańską firmę Westinghouse jako dostawcę technologii do budowy elektrowni jądrowej.

Europa Środkowo-Wschodnia +

Współpraca w ramach Grupy Wyszehradzkiej przeżywała trudny czas ze względu na ugodowe wobec Moskwy stanowisko Węgier. Rząd w ramach V4 obrał właściwy kurs – nie unikając krytyki, przyjął strategię przekonywania Budapesztu, a nie wyłącznie rytualnego potępienia.

Wojna na Ukrainie zbliżyła Polskę z Czechami i Słowacją. Szczególnie dobrze układa się relacja z premierem Czech, Petrem Fialą, a jego wymiernym efektem jest wysoka intensywność współpracy polsko-czeskiej w polityce bezpieczeństwa i gospodarczej. Przykładem kooperacji było zażegnanie sporu w Turowie i przyspieszenie prac nad budową gazociągu, który umożliwi dostęp Czech do gazu z terminalu LNG w Świnoujściu.

Niemcy +/-

Po wielu latach dyskusji we wrześniu opublikowany został raport pokazujący koszty, jakie Polska poniosła w wyniku działań Niemiec w czasie II wojny światowej. Następnie w nocy dyplomatycznej Polska domagała się od RFN odszkodowań za straty wojenne w wysokości 6 bln zł. Rząd podkreślał, że chodzi o zadośćuczynienie, a nie formalne reparacje, które prawnie były znacznie bardziej problematyczne. Podniesienie tej kwestii w czasie wojny na Ukrainie i dwuznacznej postawy Niemiec wobec konfliktu miało sens z uwagi na obecny spadek kapitału moralnego Berlina i wzrostu kapitału Warszawy. Pozwala to na bardziej skuteczną presję na zmianę polityki Niemiec wobec naszego regionu.

Należy jednak podkreślić, że aby polityka aktywnego powrotu do tematu zadośćuczynienia była skuteczna, powinna być zrównoważona pozytywnymi sygnałami współpracy. Tymczasem w sytuacji, kiedy Niemcy zaoferowały Polsce baterie Patriot, aby wzmocnić ochronę przeciwlotniczą, polska strona wysłała sprzeczne sygnały – od początkowego zadowolenia i podziękowań przez prośby skierowania ich na Ukrainę (co stawiało Niemcy w trudnym położeniu) po publiczne kwestionowanie ich wiarygodności sojuszniczej.

Reakcja na patrioty nie była jedynym sygnałem, który obniżał wiarygodność Polski w krytyce Niemiec. Utwierdzał on opinię publiczną w przekonaniu, że spór Warszawy z Berlinem nie wynika z błędnej polityki Niemiec, ale z niekonstruktywnej antyniemieckiej postawy polskiego rządu. Kolejnym tego przykładem było publiczne oska-

rzenie Niemiec o ich kluczową rolę we wstrzymywaniu unijnych środków z Krajowego Planu Odbudowy, aby wymusić zmianę władzy nad Wisłą po wyborach w 2023 r.



Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ, ekspert CAKJ ds. energetyki i spraw zagranicznych, członek zarządu Klubu Jagiellońskiego. Absolwent politologii i stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim.

dr Stanisław Maksymowicz

Polityka zdrowotna

Ocena: 3–

Przedwczesne zakończenie programu publicznej rehabilitacji pocovidowej powiększyło dług zdrowotny narosły w czasie pandemii, co szczególnie dramatycznym piętnem odznaczyło się w onkologii. W 2022 roku pogłębił się także kryzys w psychiatrii – pogarszający się stan zdrowia psychicznego Polaków ma wyraźny związek z brakiem koordynacji i niedofinansowaniem. Nadzieje na poprawę w systemie ochrony zdrowia w Polsce mogą budzić prace nad projektem ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta, poszerzenie kompetencji lekarzy rodzinnych, a także uregulowanie reklamy wyrobów medycznych.

2022 rok w polityce zdrowotnej upłynął w okolicznościach „odmrażania” systemu po kryzysie pandemicznym. Równolegle kontynuowano prace nad fundamentalnymi dla ochrony zdrowia projektami zainicjowanymi w latach poprzednich. Wysoka inflacja nieuchronnie neutralizowała pozytywny efekt zwiększania nakładów państwa na zdrowie.

Polityka zdrowotna wobec pandemii i dług zdrowotny +/–

Rok 2022 naznaczony był stopniowym wygasaniem pandemii i przywracaniem funkcjonowania wszystkich obszarów systemu ochrony zdrowia, co należy ocenić pozytywnie. Pozytywny też okazał się proces alokacji obowiązków pomiędzy różnych specjalistów medycznych, np. szczepienia, które zaczęto wykonywać w aptekach, odciążając tym samym gabinety POZ, co w efekcie może poprawić efektywność leczenia.

W procesie „odmrażania” doszło jednak do istotnych zaniedbań. Według ostrożnych szacunków, po przebyciu choroby COVID-19 na powikłania (tzw. *long covid*) może cierpieć nawet ponad milion Polaków. Tymczasem wiosną 2022 roku zamknięto program publicznej rehabilitacji pocovidowej, pogłębiając dług zdrowotny narosły w czasie pandemii, będący konsekwencją niedrożności systemu, ograniczającej dostęp do profilaktyki i leczenia. Efektem tych działań była rezygnacja pacjentów z badań i wizyt kontrolnych, co doprowadziło do opóźnień w diagnostyce i leczeniu, szczególnie odbijając się na tragicznej sytuacji w onkologii. Wspomniany dług jest zresztą widoczny w statystykach dotyczących nadmiarowych zgonów, których liczba na początku 2022 roku wyniosła około 160 tysięcy, znacząco powyżej średniej w krajach rozwiniętych.

Psychiatria dzieci, młodzieży i dorosłych –

Mimo wzmożonych działań w 2022 roku związanych z próbą ratowania psychiatrii w Polsce, jej załamanie w czasie pandemii i po niej należy ocenić jako skutek zaniedbań i błędów we wdrażaniu efektów programów pilotażowych, które nie zostały też właściwie zewaluowane. Wskaźnikiem zaniedbań jest wzrost prób samobójczych wśród dzieci i młodzieży: w 2021 roku w tej grupie 1496 osób podjęło próbę samobójczą, 127 zakończyło się śmiercią. W momencie oddania tekstu dane dla 2022 roku są dostępne za okres do końca października i wskazują na 1715 prób samobójczych wśród dzieci i młodzieży – czyli więcej niż w całym 2021 roku. W stosunku do 2020 roku stanowi to wzrost zachowań samobójczych o 77% oraz zgonów o 19%. Odpowiedzią miał być około dwukrotny wzrost finansowania psychiatrii dzieci i młodzieży i stworzenie 250 nowych poradni zdrowia psychicznego. Dobrze przygotowany model teoretyczny wielopoziomowego wsparcia nie przełożył się na wdrażany przez NFZ model organizacyjno-finansowy. W efekcie np. blisko 100 placówek świadczących pomoc dzieciom i młodzieży zostało przez NFZ wezwane do zwrotu pieniędzy za niewykonanie świadczeń w szkołach w latach 2020–2021, bez uwzględnienia faktu, że choć szkoły były zamknięte, to musiały utrzymywać

personel i infrastrukturę. Dziś wiele z ośrodków upada, a wsparcie tracą podopieczni. Kolejnym problemem jest brak koordynacji pomiędzy elementami systemu, który zarządza zdrowiem psychicznym: oddzielnie działa system edukacji i poradnie psychologiczno-pedagogiczne, odrębnie poradnie finansowane przez NFZ, pomoc społeczna i policja.

Zmiany w finansowaniu świadczeń –

Zgodnie z projektem nowelizacji ustawy o zawodzie lekarza i lekarza dentystry, radykalnie zmienia się sposób finansowania kilku kluczowych elementów systemu. Jednym z założeń noweli jest przeniesienie do budżetu NFZ (utrzymywanego ze składek zdrowotnych) świadczeń w zakresie ratownictwa medycznego czy wybranych leków dla osób powyżej 75 roku życia, obowiązkowych szczepień oraz wszystkich świadczeń wysokospecjalistycznych. Zmieniony ma być też sposób finansowania leczenia osób nieubezpieczonych, np. bezdomnych i studentów. Dotąd finansował je budżet państwa, teraz środki mają płynąć z NFZ, który jednak nie został w tym zakresie dodatkowo zasilony, co oznacza ograniczenie przychodów tej instytucji, czyli *de facto* całego systemu.

Jakość w ochronie zdrowia +

Procedowany od lipca 2021 roku projekt ustawy o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta jest ważnym krokiem w kierunku regulacji problematyki błędów medycznych oraz jakości leczenia. W założeniach wprowadzono m.in. wymogi okresowej akredytacji podmiotów leczniczych oraz obowiązkowego monitorowania zdarzeń niepożądanych, raportowania ich i analizy przyczyn. Istotnym elementem jest też wprowadzenie tzw. zasady *no-fault*: personel zgłaszający zdarzenie nie powinien być narażony, z określonymi wyjątkami, na utratę pracy czy niekorzystnej zmiany warunków, co ma zachęcić do zgłaszania błędów i prowadzić do ich rozwiązywania. Ewentualne błędy będą natomiast rozpatrywane nie przez sądy, a przez komisję, która będzie podejmowała decyzję administracyjną. Dzięki temu rekompensaty dla pacjentów miałyby

być wypłacane szybciej ze specjalnego funduszu. Projekt ustawy został przyjęty przez rząd 13 grudnia 2022 r.

Opieka koordynowana w podstawowej opiece zdrowotnej +/-

Kolejnym ważnym etapem reformy POZ jest wprowadzona 1 października 2022 r. opieka koordynowana, prowadzona przez lekarzy rodzinnych. W jej zakres weszły najczęstsze choroby przewlekłe z zakresu kardiologii, diabetologii, pulmonologii i endokrynologii. W przypadku pacjentów diagnozowanych w tym kierunku lekarz POZ może prowadzić na podstawie indywidualnego planu kompleksowe leczenie, w tym zlecać badania dotąd zarezerwowane dla specjalistów oraz bezpośrednio konsultować z nimi pacjentów.

Program będący efektem pilotażu ma zostać zasilony dodatkowymi środkami z NFZ niezależnie od stawki kapitałowej i pozwolić na przyspieszenie diagnostyki i leczenia, co przy gigantycznych kolejkach do specjalistów wydaje się trafnym rozwiązaniem. Słabością modelu może być to, że poradnie POZ nie mają obowiązku przystępowania do niego, więc nie wszyscy pacjenci skorzystają z reformy. Nie określono także, czy koordynacja dotyczy w danym miejscu wszystkich czterech grup chorób, czy lekarze będą mogli je wybrać, co w praktyce może znacząco ograniczyć zakres reformy i dostęp do świadczeń.

Restrukturyzacja szpitali –

Reformę polskiego szpitalnictwa zapowiedział w 2021 roku minister zdrowia. Założenia reformy zakładały utworzenie Agencji Rozwoju Szpitali, ich oddłużenie, wprowadzenie egzaminów państwowych dla menedżerów szpitali oraz zmiany modelu finansowania. Ocena szpitali w kategoriach od A do D zależeć miała od kondycji finansowej. W październiku 2022 r. przedstawiono nową koncepcję reformy, rezygnując m.in. z agencji i powołując zarządzany przez ministerstwo fundusz, nie mający już bezpośrednio wpływu na działalność operacyjną szpitali. Zrezygnowano też z zapisów o kwalifikacjach menedżerów. Reforma przeciąga się jednak i nie jest

nadal pewny jej końcowy kształt, co powoduje niepewność wśród zarządzających szpitalami.

Zmiany w zakresie reklamy wyrobów medycznych +

26 maja 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych, wprowadzająca system wysokich kar pieniężnych – nawet do 5 mln zł – m.in. za naruszenie nowych zasad dotyczących reklamy. Nowe przepisy określane są jako rewolucyjne, gdyż dotychczas reklama wyrobów medycznych była regulowana jedynie ogólnymi przepisami. Od 1 stycznia 2023 r. w reklamie kierowanej do szerokiego odbiorcy nie jest już możliwe wykorzystanie wizerunku osób wykonujących zawody medyczne lub sugerujących, że taki zawód wykonują. Co więcej, reklama profesjonalnych wyrobów medycznych (np. w medycynie estetycznej) nie będzie mogła być kierowana do osób, które nie wykonują zawodu. Istotne ograniczenia dotknęły także suplementy diety. Efekty nowych regulacji z punktu widzenia bezpieczeństwa pacjentów można ocenić pozytywnie. Ograniczenie reklam wyrobów medycznych do profesjonalistów medycznych oraz regulacja reklam suplementów mogą doprowadzić do niwelacji niebezpiecznych zachowań zdrowotnych oraz zmienić nastawienie lekarzy do udzielanych przez nich usług, poprawiając bezpieczeństwo pacjenta.



dr Stanisław Maksymowicz

Ekspert CAKJ ds. zdrowia, adiunkt w Katedrze Psychologii i Socjologii Zdrowia oraz Zdrowia Publicznego Collegium Medicum Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, doktor socjologii, członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego.

dr Marcin Kędzierski

Zarządzanie kryzysem uchodźczym

Ocena: 4–

Polskie państwo niejako z założenia nie było w stanie skutecznie zareagować na kryzys spowodowany tak nagłym i masowym napływem uchodźców wojennych z Ukrainy. Fakt, że po upływie 10 miesięcy od rozpoczęcia wojny nie widać w przestrzeni publicznej wyraźnych problemów, stanowi przesłankę do umiarkowanie pozytywnej oceny sytuacji. Sukces można przypisać także samorządom i społeczeństwu obywatelskiemu. Jednocześnie władze wciąż nie podjęły wystarczających działań odpowiadających na wyzwania związane z długookresowym pobytem uchodźców. Niestety, po raz kolejny ujawnił się brak skutecznego systemu zarządzania kryzysowego. To ogólny klimat „pospolitego ruszenia” pozwalał na mitygowanie zagrożeń z tym związanych.

Kryzys uchodźczy miał bezprecedensowy charakter i stanowił wyzwanie wykraczające nie tylko poza zdolności państwa polskiego, ale też zapewne każdego innego kraju. Przybycie do Polski w krótkim czasie ok. 1,5 mln osób (ok. 4% naszej populacji) zdecydowanie przekracza skalę kryzysu migracyjnego z 2015 r. Wówczas Niemcy miały spore trudności z przyjęciem ok. 800 tys. imigrantów (ok. 1% populacji tego kraju) docierających do Europy na przestrzeni kilkunastu tygodni.

Przygotowanie do wystąpienia kryzysu uchodźczego +/-

Prawdopodobieństwo pełnoskalowej ofensywy rosyjskiej na Ukrainę szacowane było przez większość ekspertów jako niewielkie. Jak deklarują eksperci organizacji do spraw migracji, również w ich środowisku nie prognozowano skali migracji w efekcie agresji.

Trudno ocenić, na ile polskie władze dysponowały wiedzą na temat prawdopodobieństwa realizacji najgorszego scenariusza. Zakładając, że taką wiedzę posiadały, trzeba mieć świadomość, że podejmowanie zakrojonych na szeroką skalę działań mogło zostać uznane za ryzykowne z perspektywy zarówno międzynarodowej (możliwe prowokacje), jak i krajowej (chaos, panika).

Z drugiej strony przy pomocy samorządów można było podjąć wyprzedzające działania w postaci uprzedniej inwentaryzacji bazy mieszkaniowej. Taką operację mogliśmy przeprowadzić nawet pod innym pretekstem, np. podatku od nieruchomości. Baza danych o wolnych lokalach ułatwiłaby bowiem np. zarządzanie strumieniami migracyjnymi. Wojewodowie na zlecenie MSWiA już w styczniu po cichu otrzymali zadanie przygotowania m.in. centrów recepcyjnych, ale działania te były albo nieskuteczne, albo niedostosowane do skali migracji.

Imigranci zarobkowi z Ukrainy, którzy przybywali do Polski w ostatnich latach, byli rozproszeni po kraju. Biorąc pod uwagę fakt, że uchodźcy w pierwszej kolejności szukali wsparcia we własnych sieciach migracyjnych, można stwierdzić, że problem relokacji nie stanowił aż tak ogromnego wyzwania. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że to raczej efekt przypadku niż przemyślanej polityki państwa.

Zarządzanie kryzysowe w pierwszych dniach wojny – / +

Administracja rządowa, w tym jej przedstawiciele w terenie (województwie i podległe im służby), nie byli wystarczająco przygotowani na wybuch kryzysu tej skali. W pierwszych kilkudziesięciu godzinach wojny nie istniała powszechna świadomość skali czekającego nas kryzysu migracyjnego.

Główny wysiłek ze strony kierownictwa rządu (Kancelarii Premiera RP) kierowany był na wsparcie dyplomatyczne i militarne Ukrainy. Międzyresortowy zespół do spraw przyjęcia przez Polskę uchodźców z Ukrainy został powołany przez premiera 18 lutego. Istotny deficyt

stanowił brak komunikacji w pierwszych dniach po inwazji. Wyraźne komunikaty z MSWiA zaczęły płynąć pod koniec pierwszej dekady marca, co sprawiało wrażenie nieobecności rządu w pierwszych dniach kryzysu migracyjnego.

Dopiero w połowie marca zauważalne były bardziej zdecydowane działania władz centralnych (MSWiA). Służby państwowe przejęły odpowiedzialność za koordynację punktów recepcyjnych na granicy z Ukrainą. Brak koordynacji stanowił poważny problem, jednak ogólny klimat „pospolitego ruszenia” pozwalał na mitygowanie różnych zagrożeń.

Instrumenty wsparcia dla uchodźców +

Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić przyjętą już 12 marca Ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. 2022 p. 583). Co do zasady, należy ocenić też pozytywnie późniejsze nowelizacje tych przepisów.

Ustawa określiła proste warunki zatrudniania uchodźców. W konsekwencji prawie pół miliona z nich znalazło pracę, co stanowi ok. 70% uciekinierów wojennych w wieku produkcyjnym. Bez tak sprawnego włączenia ich w polski rynek pracy mielibyśmy prawdopodobnie do czynienia z o wiele większymi napięciami. Polski Fundusz Rozwoju szacuje wpływy do budżetu z tytułu składek i podatków na 4 mld zł w 2022 r. i 6 mld zł w 2023 r. Ponadto ustawa wprowadziła szereg przepisów włączających uchodźców w polski system ochrony zdrowia, edukacji, świadczeń społecznych. Na pokrycie kosztów gościnności uchodźców w domach (40 zł/dzień) przekazano Polakom 1,7–2 mld zł.

Na słowa pochwały zasługuje przygotowanie systemu do nadawania uchodźcom numerów PESEL, które są niezbędne do podjęcia zatrudnienia, oraz uzyskiwania świadczeń społecznych i zdrowotnych. Nadanie numeru PESEL prawie 1,5 mln uchodźców na przestrzeni

de facto 8 miesięcy jest wielkim sukcesem polskiej administracji. Pozytywnie należy ocenić również działania związane z cyfryzacją biurokracji, w tym uruchomieniem aplikacji Diia.pl. To przeznaczona dla gości z Ukrainy wersja aplikacji mObywatel, która stanowi w pełni cyfrowe pozwolenie na pobyt.

Reakcja na kryzys w perspektywie średniookresowej +/-

Według publikowanych pod koniec roku danych w Polsce jest aktualnie mniej niż 1 mln uchodźców oraz 1,2–1,3 mln Ukraińców przybyłych przed wojną. Do szkół uczęszcza 191 tys. dzieci (65% obecnych w Polsce Ukraińców w wieku szkolnym), do przedszkoli – 43 tys. (50%).

Z perspektywy niemal roku od rozpoczęcia wojny i wybuchu kryzysu uchodźczego należy stwierdzić, że ze względu na bardzo dobrą integrację Ukraińców na polskim rynku pracy problematyka uchodźcza spadła z agendy publicznej. Jak pokazują badania opinii społecznej, możemy mieć do czynienia z ukrytymi problemami związanymi chociażby z przestrzeganiem praw pracowniczych, dostępnością lokali mieszkalnych (zwłaszcza w największych miastach) i usług zdrowotnych, a wreszcie z integracją ukraińskich dzieci w polskich placówkach oświatowych.

Można odnieść wrażenie, że władza publiczna stara się te potencjalne napięcia wygaszać poprzez ograniczanie świadczenia w czasie. Taka strategia jest zrozumiała (obawa przed negatywnymi nastrojami wobec uchodźców), natomiast nie może stanowić pretekstu do niepodejmowania jakichkolwiek działań na tym kierunku. Dopiero widmo drugiej fali uchodźców, spowodowane niszczeniem infrastruktury krytycznej na Ukrainie, przywróciło temat wojennych uciekinierów do agendy publicznej.

Przygotowanie do przyjęcia ewentualnej kolejnej fali, jakkolwiek ważne i potrzebne, nie rozwiązuje jednak problemów strukturalnych

dotyczących długoterminowego przebywania uchodźców w Polsce. Skala zniszczeń i perspektywy przedłużających się działań zbrojnych mogą spowodować, że część uchodźców, która zamierzała powrócić możliwie szybko na Ukrainę, pozostanie jednak w naszym kraju na dłużej.

System zarządzania kryzysowego –

Usprawiedliwiona wydaje się teza, że kryzys uchodźczy ujawnił po raz kolejny brak skutecznego systemu zarządzania kryzysowego. Dowodem jego nieefektywności jest konieczność zawarcia ekstrordynaryjnych przepisów w tzw. specustawie dotyczącej uchodźców (art. 82), a także spory kompetencyjne dotyczące Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz inicjatywa jego likwidacji skwitowana przez Jarosława Kaczyńskiego (jeszcze w randze wicepremiera do spraw bezpieczeństwa) słowami, że „RCB zakłóca porządek związany z podziałem na resorty”.

Opóźnienia w podejmowaniu działań, gwałtowne zmiany legislacyjne, spory kompetencyjne, braki komunikacyjne i wreszcie zakusy ku pionowej, silosowej centralizacji świadczą o niewydolności systemu w obliczu natężenia kryzysów ostatnich lat (pandemii, kryzysu na granicy z Białorusią, uchodźczego, katastrofy ekologicznej Odry).

Wnioski

Polska dobrze poradziła sobie z kryzysem uchodźczym w pierwszych miesiącach jego trwania. Sukces przypisać należy zarówno władzy centralnej, samorządom, jak i społeczeństwu obywatelskiemu. Na korzyść zadziałały czynniki strukturalne – sieci migracyjne i zapotrzebowanie na pracowników.

Jednocześnie władze wciąż nie podjęły wystarczających działań odpowiadających na strukturalne wyzwania związane z długookresowym przebywaniem uchodźców w Polsce. Zredukowanie polityki integracyjnej do liberalizacji przepisów dotyczących rynku

pracy jest bowiem działaniem daleko niewystarczającym, co może w przyszłości skutkować pojawianiem się coraz poważniejszych napięć zarówno między Polakami i Ukraińcami, jak i wewnątrz społeczności ukraińskiej (uchodźcy wojenni vs. przedwojenni imigranci zarobkowi).



dr Marcin Kędzierski

Współzałożyciel i ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych UE w Krakowie. Stały autor portalu opinii Klubu Jagiellońskiego oraz stały współpracownik czasopisma idei „Pressje”.



Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających wspólnie na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagiellonski.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- Przekazanie 1,5% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315
- Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego: 47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.) tytułem: „Darowizna na cele statutowe”
- Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:
 - przelewu ze strony banku
 - karty płatniczej
 - aplikacji BLIK
 - portfela elektronicznego

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegalnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperti CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Dorobek publikacyjny



Czas przełomów. Wpływ pandemii i wojny na trendy gospodarcze

COVID-19 i wojna na Ukrainie skłoniły nas do stworzenia platformy dyskusji nad naturą i konsekwencją trwających zmian. Niniejsza publikacja jest efektem namysłu nad tym, w którą stronę będą zmierzać trendy gospodarcze.



Alternatywa dla żłobka. System opieki nad dziećmi do lat 3 w Polsce

Raport jest próbą wskazania drogi w myśleniu o wyzwaniach stojących przed młodymi rodzicami. Tam, gdzie to możliwe, poszerzamy gamę dostępnych rozwiązań i popularyzujemy te scenariusze, które mogą zredukować dyskomfort związany z podejmowaniem trudnych wyborów.



Polska – Bałkany Zachodnie. Możliwości współpracy władz lokalnych i regionalnych

Publikacja ma jasno sprecyzowany cel - pomóc polskim samorządowym w nawiązywaniu współpracy międzynarodowej z władzami lokalnymi i regionalnymi na Bałkanach Zachodnich.



Rozpad starego świata. Próba syntezy po pół roku wojny na Ukrainie [RAPORT SPECJALNY]

Ład globalny, Europa i przestrzeń postsowiecka już nie będą takie same. Polska musi być do tego przygotowana, aby wykorzystać możliwości, jakie to dla nas stwarza, oraz zniwelować zagrożenia, które przyniesie nowa rzeczywistość.



Europejski Zielony Ład. Stan realizacji, wyzwania, nadzieje

Europejski Zielony Ład charakteryzuje się podejściem całościowym, obejmując zarówno sektory energetyczne, jak i inne obszary gospodarki. Tym samym EZŁ nie jest jedynie nową strategią polityki klimatycznej, ale *de facto* całościowej transformacji UE.



Cicha cyberrewolucja. Jak UE chce unormować konkurencyjność i wolność słowa w Internecie?

W unijnych propozycjach regulacji sieci nie znajdziemy przełomowych przepisów, ale sam fakt powstania regulacji należy uznać za początek rewolucji. UE szuka modelu zakorzenionego w gwarancji zachowania praw obywatelskich i w budowaniu konkurencyjności wolnego rynku.



Lokalna alternatywa. Jak wybudować w Polsce brakujące mieszkania?

Głównego celu polityki mieszkaniowej, którym było skuteczne włączenie się państwa w budowę mieszkań, wciąż nie udało się osiągnąć. Politykom i urzędnikom zabrakło konsekwencji, a wiele samorządów nie zdaje sobie sprawy, że dla rozwoju ich miast kluczowa jest budowa mieszkań.



Porzućcie złudzenia. 10 mitów o putinowskiej Rosji

Wbrew rozbrzmiewającym od czasu do czasu zarzutom o rzekomy „romantyzm” polskiej perspektywy historia przynajmniej dzisiaj rację realistycznemu spojrzeniu na putinowską Rosję, który stanowił przez ostatnie lata co do zasady wspólną linię naszych elit.



Skąd się wezmą przyszli czempioni polskiej gospodarki? Znaczenie rynku kapitału własnościowego dla rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego Polski

Aby kontynuować proces zmniejszania różnicy w poziomie rozwoju w stosunku do bogatych krajów Zachodu, powinniśmy budować inny model gospodarki – taki, w którym dominują firmy prywatne, które mają swoje centrale i faktyczne centra kompetencji w kraju.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii naszego rankingu polityk publicznych – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza.



Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski

Bezpieczeństwo nie jest dane nam raz na zawsze i wymaga ciągłego wysiłku. Konieczna jest prawidłowa diagnoza zagrożeń i stworzenie długofalowej strategii całościowego bezpieczeństwa, która będzie realizowana niezależnie od aktualnego układu władzy.



Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce

Błędem jest założenie, że mężczyźni we wszystkich grupach społecznych są uprzywilejowani. Utrwalanie go w dyskursie publicznym prowadzi do wykluczenia problemów mężczyzn z puli zjawisk wymagających politycznego rozwiązania.



Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach

Formułując własne postulaty, prawica nie musi, a nawet nie powinna oglądać się na lewicę. Powinniśmy bazować na własnych fundamentach aksjologicznych i samodzielnie opracować temat, proponując autorski wkład do globalnej dyskusji o sposobie zarządzania naszymi zasobami.



Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi

Słabość systemu opieki senioralnej wyrasta na jedno z najważniejszych wyzwań na trzecią dekadę XXI wieku. W raporcie prezentujemy swoistą mapę drogową dla decydentów odpowiedzialnych za kształtowanie polityki w zakresie opieki senioralnej.



Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy

W raporcie „Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy” eksperci CAKJ przygotowali ewaluację projektu, ale także zaproponowali dodatkowe reformy, które mogą być dla politycznych decydentów cenną inspiracją do korekty przedstawionego dokumentu.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

Reakcja rządu na wybuch epidemii była szybka i zdecydowana, a do tego ciesząca się dużym zaufaniem społecznym. Niestety, późniejsze działania, a przede wszystkim przygotowania do II fali pandemii, obnażyły wszystkie słabości polskiego państwa.



Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

Administrację publiczną cechuje przekonanie o niskiej legitymizacji własnego istnienia i własna odmiana folwarcznych stosunków międzyludzkich w pracy. Skutkuje to przyjmowaniem postaw asekuranckich, niską innowacyjnością działań, kompleksem niższości wobec „ryнку”.



Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import znad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.



Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.



Fikcja jawności. Działalność lobbingowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.



Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.



Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.



Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.



Uciekające metropolie. Ranking 100 największych polskich miast

Statystyki potwierdzają hipotezę o zwiększającym się dystansie rozwojowym pomiędzy największymi metropoliami a mniejszymi miastami. Nie istnieje już w Polsce podział na biedny wschód i bogaty zachód. Czynnikiem różnicującym stało się posiadanie w regionie dużej metropolii.

Kontakt w sprawie współpracy:

Paweł Musiałek

Dyrektor CAKJ,
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel. 792 302 130

pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

