

Rząd pod lupą

Ranking polityk publicznych 2020





**Klub
Jagielloński**

Rząd pod lupą

Ranking polityk publicznych 2020

Współfinansowano przez Narodowy Instytut Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego ze środków Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030.



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018-2030

PROO

Redakcja:
Paweł Musiałek
Tomasz Ociepka

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Magdalena Karpińska

Na okładce: Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki na konferencji nt. szczepionki przeciw COVID-19, 09.11.2020. [Fot:](#) Krystian Maj/KPRM

ISBN 978-83-66562-11-0
ISBN 978-83-958106-1-9

Klub Jagielloński
Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2021

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](#) (z wyjątkiem zdjęcia na okładce, udostępnionego na licencji [Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 2.0 Ogólny](#)). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o zachowanie informacji o finansowaniu raportu oraz podanie linku do naszej strony.

Honoraria autorskie za teksty poświęcone polityce bezpieczeństwa wewnętrznego, polityce cyfryzacji, polityce europejskiej, polityce obronnej, polityce rolnej, polityce rozwoju regionalnego, polityce szkolnictwa wyższego i polityce wymiaru sprawiedliwości zostały sfinansowane ze środków otrzymanych w ramach konkursu „Rozwój instytucjonalny think tanków obywatelskich” Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Powstanie pozostałych tekstów, opracowanie koncepcji raportu, redakcja, korekta, skład, opracowanie graficzne, koordynacja wydania, druk i promocja raportu były możliwe **dzięki wsparciu darczyńców Klubu Jagiellońskiego**.

Jeżeli doceniasz naszą pracę, dołącz do nich!

Możliwości wsparcia:

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

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

SPIS TREŚCI

9 / Rok w cieniu pandemii

Paweł Musiałek

13 / Ranking polityk publicznych 2020

15 / Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego

dr Mateusz Kolaszyński

20 / Polityka cyfryzacji

Paweł Deyk, Bartosz Paszcza

25 / Polityka edukacyjna

Karolina Olejak

30 / Polityka energetyczna

Paweł Musiałek

36 / Polityka europejska

dr Marcin Kędzierski, Paweł Musiałek

41 / Polityka gospodarcza

Ignacy Morawski

45 / Polityka innowacyjna

Wojciech Przybylski

50 / Polityka kulturalna

Piotr Kaszczyszyn, Konstanty Pilawa

55 / Polityka legislacyjna

Marta Wenclewska

61 / Polityka obronna

Jakub Palowski

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

dr inż. Michał Domińczak

70 / Polityka podatkowa

Łukasz Kempa

75 / Polityka rolna

dr Łukasz Kryszak

80 / Polityka rozwoju regionalnego

dr Michał Dulak, Karol Wałachowski

85 / Polityka społeczna

dr Rafał Bakalarczyk

90 / Polityka sportowa

Jakub Kucharczuk

95 / Polityka szkolnictwa wyższego

dr Jacek Lewicki

100 / Polityka środowiskowa

Bartosz Brzyski

105 / Polityka transportowa

Bartosz Jakubowski

110 / Polityka wymiaru sprawiedliwości

dr Jacek Sokołowski

115 / Polityka zagraniczna

Andrzej Kohut

120 / Polityka zarządzania restrykcjami

dr Marcin Kędzierski

125 / Polityka zdrowotna

Maria Libura

Rok w cieniu pandemii

Głównym wyzwaniem rządu w 2020 roku była naturalnie walka z pandemią i jej skutkami. W zasadzie wszystkie dziedziny polityki publicznej zostały podporządkowane zarządzaniu kryzysem. Ocena państwa działającego w „trybie awaryjnym” jest niejednoznaczna. Z jednej strony rząd wykazał się zdolnością do szybkich i skutecznych akcji wykraczających poza administracyjną rutynę, z drugiej zaś obnażone zostały wady systemu zarządzania państwem wprowadzonego przez obóz rządzący, w tym przede wszystkim rażąco niska kultura zarządzania publicznego. Przejawem tego było wiele kardynalnych błędów o poważnych konsekwencjach w różnych obszarach państwa niewymagających ponadstandardowego wysiłku.

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. Spóźnione wdrażanie restrykcji oraz nieprzygotowanie kluczowych „frontowych” instytucji spowodowały okresowe załamanie systemu ochrony zdrowia i systemu kwarantanny osób z podejrzeniem zarażenia koronawirusem. Oczywiście działania w drugiej połowie roku były prowadzone w znacznie trudniejszych warunkach społecznych, ponieważ wyczuwalne było zmęczenie długim okresem ograniczenia wolności obywateli, niemniej wiele błędów można było uniknąć, wykorzystując kilkumiesięczny okres pandemicznego „oddechu” w okresie wakacji do przygotowań na ponowny wzrost zachorowań.

Najpoważniej obciążają jednak rząd nie niedociągnięcia organizacyjne, ale to, że nawet w kryzysowej sytuacji nie widział potrzeby zmobilizowania wszystkich zasobów do walki z pandemią.

Choć trudno wyłączną winą za silny konflikt polityczny obwiniać obóz rządzący, to w sytuacji kryzysowej należałoby oczekiwać, że dokona szczególnego wysiłku, aby „zawiesić broń” i szukać możliwie szerokiego pola współpracy ponad politycznymi podziałami, w tym z niepartyjnymi środowiskami i podmiotami społecznymi, których aktywność mogłaby być wsparciem.

W minionym roku na pierwszym planie były działania legislacyjne. Rekordowe tempo przyjmowania ważnych regulacji, niska jakość, a miejscami także chaos spowodowały, że całościowa ocena jest mocno krytyczna. To właśnie prawne niechlujstwo miało wpływ na obniżenie zaufania do państwa. Ocena tego obszaru pojawia się w „Rządzie pod lupą” po raz pierwszy, ale nie ostatni – jakość stanowienia prawa będzie stałym punktem naszych corocznych raportów.

O ile sama walka z pandemią pozostawiała wiele do życzenia, to na pochwałę zasługuje przygotowanie do jej gospodarczych konsekwencji. Relatywnie wysokie i wszechstronne wsparcie dla polskich firm spowodowało, że spodziewana recesja została wyhamowana, a poziom bezrobocia wzrósł umiarkowanie na tle innych państw Unii Europejskiej. Większe kontrowersje wzbudziło wsparcie samorządów, a w szczególności Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, którego celem miało być stymulowanie lokalnych inwestycji, a stał się przedmiotem międzypartyjnej wojny.

Jeszcze nigdy tak kluczowa dla funkcjonowania państwa nie była cyfryzacja. Pandemia zmusiła wszystkie instytucje do przejścia w tryb online. Choć wiele działań należy pochwalić, to jednak cieniem na końcowej ocenie kładą się skutki wieloletnich zaniedbań. To, jak wiele mamy do nadrobienia, pokazała Państwowa Inspekcja Sanitarna, która do 2020 roku była instytucją w pełni analogową, co boleśnie zweryfikowała pandemia.

Oczywiście w 2020 roku na politykach publicznych piętno odciśnieła nie tylko pandemia. Epokowe wydarzenia rozgrywa-

ły się na forum unijnym. Na szczytach Rady Europejskiej udało się uzyskać kompromis w sprawie powiązania praworządności z dystrybucją unijnych funduszy, a także bezprecedensowego wsparcia finansowego dla krajów członkowskich, które będzie realizowane poprzez utworzenie Funduszu Odbudowy. Kompromis w sprawie mechanizmu praworządności, wypracowany na „ostatniej prostej”, stanowi ryzyko zarówno dla Polski, jak i integracji europejskiej. Konieczność walki o „rozwodnienie” nowych regulacji jest efektem wieloletniego sporu Polski na forum UE, będącego rezultatem zmian w wymiarze sprawiedliwości zrealizowanych przez polski rząd w ostatnich latach. Polityka europejska kolejny rok służyła więc do „gaszenia pożarów” wywołanych polityką wewnętrzną.

Zdecydowana większość dziedzin polityki publicznej została mocno zmodyfikowana pod wpływem pandemii. Poszczególne resorty zajmowały się głównie doraźną pomocą i przestawiały maszynę państwa w „tryb pandemiczny”, odkładając na bok wiele problemów. Niemniej w cieniu COVID-19 trwały także prace merytoryczne nad ważnymi reformami.

W końcu przyspieszyła dyskusja o transformacji energetycznej polskiej gospodarki. Choć do skryzalizowanego planu dojścia do neutralności klimatycznej jeszcze daleko, należy wspomnieć o zgodzie górniczych związków na odejście od węgla do 2049 roku. 2020 był kolejnym rekordowym rokiem pod względem rozwoju energetyki opartej na słońcu, a także spadku roli węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej. Transformacja energetyczna przyspieszyła, czego przejawem był także nowy, odważniejszy projekt polityki energetycznej przedstawiony przez Ministerstwo Klimatu.

Omówienie wielu innych zmian w polityce publicznej znajdziecie Państwo na kolejnych stronach publikacji. Należy podkreślić, że w 2020 roku olbrzymie znaczenie dla polityki publicznej miały wydarzenia i trendy związane z innym aspektem polityki

(*politics*, a nie *policy*, który oceniamy w naszym raporcie), takie jak rosnąca nieufność wobec klasy politycznej, konflikt w koalicji rządowej czy wreszcie masowe protesty wywołane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji. Bez wątpienia rosnąca polityczna destabilizacja nie tylko hamowała reformatorskie zapędy, ale i utrudniała realizację trwających już reform.

Pozostaje mieć nadzieję, że w 2021 roku okoliczności pozwolą skierować światła reflektorów na do tej pory zaniedbywane obszary. Wreszcie, należy także wierzyć, że rząd poważnie potraktuje starą prawdę, iż „kryzys to zbyt straszna rzecz, żeby go zmarnować” – szczególnie że dotknął on przede wszystkim ochrony zdrowia, czyli sektora, który i przed pandemią wymagał systemowych zmian.

Paweł Musiałek

Dyrektor Centrum Analiz
Klubu Jagiellońskiego

Ranking polityk publicznych 2020

Średnia ocena: 3,10

Polityka gospodarcza	4
Polityka innowacyjna	4
Polityka społeczna	4
Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa	-4
Polityka środowiskowa	-4
Polityka zagraniczna	-4
Polityka energetyczna	3+
Polityka obronna	3+
Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego	3
Polityka cyfryzacji	3
Polityka europejska	3
Polityka kulturalna	3
Polityka podatkowa	3
Polityka rolna	3
Polityka rozwoju regionalnego	3

Polityka sportowa	3
Polityka szkolnictwa wyższego	3
Polityka edukacyjna	-3
Polityka wymiaru sprawiedliwości	-3
Polityka legislacyjna	2+
Polityka transportowa	2+
Polityka zarządzania restrykcjami	2+
Polityka zdrowotna	2+

Skala ocen

5 bardzo dobrze

4 dobrze

3 dostatecznie

2 źle

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

dr Mateusz Kolaszyński

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego

Ocena: 3

Pandemia COVID-19 wymusiła postawienie kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego w centrum polityki państwa. Ciągłe odkładanie reform systemowych w tym obszarze oznaczało podejmowanie w 2020 r. szeregu działań doraźnych w nowej, trudnej sytuacji. Do największych wyzwań, przed którymi stanął rząd, należała kwestia ustanowienia odpowiedniego reżimu prawnego na czas pandemii, zarządzanie kryzysowe oraz koordynacja pracy służb bezpieczeństwa i porządku publicznego. Swoistą recenzją słabości prowadzonej przez lata polityki było powołanie w październiku 2020 r. Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych, który ma dopiero uruchomić mechanizm koordynacji działań w obszarze bezpieczeństwa narodowego.

Pandemia COVID-19 okazała się testem dla całego systemu bezpieczeństwa narodowego. Bezlitośnie obnażyła słabości związane z brakiem poszanowania dla porządku konstytucyjnego oraz deficyty instytucjonalne i proceduralne w zarządzaniu bezpieczeństwem. Brak przemyślanych strategii zastąpiła polityka działań doraźnych.

Stany (nad)zwyczajne -

Grzechem pierwotnym polityki bezpieczeństwa wewnętrznego było niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego w związku z wybuchem pandemii, mimo że zachodziły przesłanki do wprowadzenia jednego z nich: stanu klęski żywiołowej. Zamiast tego

rząd wprowadził stan zagrożenia epidemicznego (13 marca 2020 r.) i następnie stan epidemii (20 marca 2020 r.), argumentując, że do przeciwdziałania pandemii wystarczające są zwykłe środki prawne. Jednak w ramach tych „zwykłych” środków prawnych m.in. niemal zniesiono swobodę przemieszczania się i znacząco ograniczono wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Zastosowana przez rządzących polityka wprowadzania quasi-stanów nadzwyczajnych oznaczała jaskrawe ominięcie postanowień ustawy zasadniczej. W praktyce skorzystano z instrumentów przewidzianych w sytuacjach szczególnego zagrożenia bez jednoczesnego poddania się konstytucyjnym ograniczeniom, takim jak zakaz przeprowadzania wyborów i zakaz zmian procedur wyborczych. Skutki takiej polityki mają dużo większe znaczenie w perspektywie długoterminowej. Stworzono bowiem precedens i zachętę do omijania postanowień konstytucyjnych w momencie szczególnego zagrożenia dla państwa. Pierwsza fala pandemii uczyniła ze stanów nadzwyczajnych instytucję martwą. Nie ulega wątpliwości, że regulacja w tej materii nie jest doskonała i wymaga namysłu i dostosowania do specyfiki aktualnych zagrożeń, w tym dostosowania katalogu praw i wolności podlegających ograniczeniu czy podniesieniu kwestii odszkodowań ze strony państwa. Jednak na karb rządzących spada brak inicjatywy w tym zakresie. Ostatecznie podczas drugiej fali epidemii normą stały się quasi-stany nadzwyczajne, a temat adekwatnej reakcji na zagrożenie bez naruszania postanowień konstytucyjnych i w zgodzie z ograniczeniami przez nią przewidzianymi praktycznie przestał istnieć.

Zarządzanie kryzysowe i wojskowa obrona cywilna +/-

Trudno ocenić politykę rządu odnośnie do zarządzania kryzysowego w 2020 r. Od dawna było wiadomo, że Polska nie jest przygotowana na sytuacje kryzysowe pod względem instytucjonalnym i proceduralnym. NIK w sposób alarmujący informowała wielokrotnie o braku niezbędnych zasobów, które umożliwiłyby zarządzanie kryzysowe. W 2019 r. zwrócono m.in. uwagę, że struktura, organizacja i wyposażenie obrony cywilnej nie odpowiadają

współczesnym wymogom w dziedzinie ochrony ludności. Od wielu lat brakuje także odpowiednich podstaw prawnych w tym zakresie. W ocenie NIK stan przygotowania obrony cywilnej sprawiał, że w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej udział tych formacji w usuwaniu jej skutków będzie marginalny. Te słowa znalazły swoje potwierdzenie już rok później. Wieloletnie zaniedbania tylko częściowo mogą stanowić podstawę oceny polityki w 2020 r.

Dodać do tego należy recenzje wielu działań podjętych *ad hoc*. Luka wynikająca z braków obrony cywilnej została wypełniona przy pomocy Wojsk Obrony Terytorialnej, dostarczając wielu spektakularnych i budujących przykładów społecznego zaangażowania. Należy jednak pamiętać, że Siły Zbrojne, w tym WOT, wykonują w państwie inne zadania niż obrona cywilna i do innej roli są przygotowywane. Niesienie pomocy ludności cywilnej (np. seniorom) czy wsparcie służb państwowych (np. pomoc w mierzeniu temperatury podróżnym) przez żołnierzy WOT jest możliwe, w miarę posiadanych zasobów i umiejętności, w czasie pandemii. Nie rozwiązuje to jednak problemu ochrony ludności w sposób systemowy i wyspecjalizowany oraz w czasie konfliktu zbrojnego.

Służby bezpieczeństwa i porządku publicznego +/-

W okresie pandemii ogromna odpowiedzialność została przeniesiona na służby policyjne. Od początku pandemii Policja przeprowadziła m.in. ponad 24 miliony kontroli odbywania kwarantanny, wystawiła prawie 100 tysięcy mandatów za niezastąpienie ust i nosa oraz przeprowadziła ponad 350 tysięcy kontroli placówek handlowych. Dodatkowym zadaniem było również wsparcie Straży Granicznej w kontroli ruchu granicznego. Granice państwa zostały częściowo zamknięte już 13 marca 2020 r. Straż Graniczna musiała przywrócić nieistniejącą od lat granicę wewnętrzną UE. Wymagało to wsparcia nie tylko ze strony Policji, ale również Państwowej Straży Pożarnej, Żandarmerii Wojskowej oraz Wojsk Obrony Terytorialnej. Wykonywanie nowych zadań utrudniał brak jasnej podstawy prawnej wielu działań oraz częste zmiany

przepisów. W kontekście potrzeby mobilizacji wszystkich dostępnych sił i środków trzeba zwrócić uwagę na niedobory kadrowe w formacjach mundurowych – w samej Policji liczba wakatów sięga 7 tysięcy.

Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych +/-

9 października 2020 r. powołano nową instytucję w systemie bezpieczeństwa narodowego. Wzbudziła ona duże zainteresowanie z uwagi na jej przewodniczącego – lidera rządzącej koalicji Jarosława Kaczyńskiego. Status prawnoustrojowy Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych nie oddaje pozycji politycznej wicepremiera. Komitet to organ pomocniczy rządu, niedysponujący nadzwyczajnymi kompetencjami – nie jest ani „superministerstwem”, ani nie nadzoruje służb specjalnych i policyjnych. Jego kompetencje są ukierunkowane na zadania opiniodawczo-doradcze. Powołując komitet, zrealizowano jeden z postulatów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r. odnoszący się do konieczności powołania „ponadresortowego mechanizmu koordynacji zarządzania bezpieczeństwem narodowym poprzez utworzenie komitetu Rady Ministrów, odpowiedzialnego na poziomie strategicznym za rozpatrywanie spraw z zakresu polityk, strategii i programów w obszarze zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w sposób zapewniający spójność i konsekwentną ich realizację oraz jego powiązanie z nową rolą i kompetencjami Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa”. Nie budzi wątpliwości zasadność powołania komitetu z uwagi na chroniczny brak systemowych rozwiązań. Jarosław Kaczyński stwierdził odnośnie do komitetu: „uruchomię mechanizm koordynacji działań w obszarach, które dotyczą szeroko rozumianego bezpieczeństwa kraju”. Samo zadanie określił jako długofalowe i w tych kategoriach należy postrzegać ocenę tej instytucji. Najlepszą recenzją dla niej będzie jakość wypracowanych koncepcji w zakresie zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Na taką ocenę jest zdecydowa-

nie za wcześnie. Pierwsze miesiące prac komitetu nie napawają jednak optymizmem. Widoczny jest brak jakiegokolwiek polityki informacyjnej. Organ ten nie przedstawia żadnych postanowień, opinii czy stanowisk ze swoich prac. Odmawia także dostępu do informacji publicznej, wbrew konstytucyjnemu obowiązkowi. Tym samym przyczyna się do utrwalenia w przestrzeni publicznej wielu nieporozumień co do jego roli, która pod względem władczych kompetencji jest zdecydowanie przeceniana.



dr Mateusz Kolaszyński

Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Zakładzie Bezpieczeństwa Narodowego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Paweł Deyk, Bartosz Paszcza

Polityka cyfryzacji

Ocena: 3

W 2020 roku nie tylko urzędnicy, ale i firmy oraz obywatele musieli nauczyć się komunikować, dostarczać i korzystać z różnorodnych usług przez sieć. Ten wielki test e-państwa uznajemy za zaliczony, jednak bez wyróżnienia. Z jednej strony zobaczyliśmy owoce postępu w pewnych obszarach i wagę inwestycji w cyfryzację, z drugiej – pandemia wyraźnie uwidoczniła znaczące braki.

W wydawanym przez Komisję Europejską „Indeksie gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego” na 2020 rok (dane sprzed pandemii) Polska jedynie nieznacznie poprawiła swoją pozycję (z 25 na 23), ale udało się zmniejszyć dystans do średniego wyniku 28 krajów UE. Z kolei w tworzonym przez ONZ rankingu „E-Government Survey 2020” Polska zajęła 24. miejsce na świecie, będąc liderem wśród krajów regionu.

Wyraźna poprawa nastąpiła w dziedzinie infrastruktury oraz e-usług publicznych. Martwiąco małe postępy w obszarze umiejętności cyfrowych, wolniejsze niż wzrost europejskiej średniej, a także tempo cyfrowej transformacji w firmach.

Brak cyfryzacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej -

Już po pierwszej fali epidemii stało się jasne, że wąskim gardłem w strategii obrony przed koronawirusem staje się przeciążony, funkcjonujący analogowo sanepid. Zmiana tego stanu stała się najważniejszym zadaniem polityki cyfryzacji w Polsce w 2020 r. Pomimo planów poświęcenia wakacji na cyfryzację tej instytucji, trudno dostrzec jakiegokolwiek skutki podjętych działań. Sanepid już w wa-

kacje działał na granicy wydolności, a jesienny wzrost zachorowań całkowicie go przytłoczył.

Niemożliwość dodzwonienia się i przypadki otrzymywania nieaktualnych informacji o kwarantannie podważyły zaufanie obywateli do państwa. Cyfryzacja sama w sobie nie zapobiegłaby przeciążeniu, ale mogłaby je zmniejszyć.

Wydaje się, że działania na rzecz usprawnienia sanepidu ruszyły na dobre dopiero na początku jesieni – przede wszystkim wprowadzono automatyczne, telefoniczne powiadomianie o nałożeniu kwarantanny i uruchomiono elektroniczny system obsługi obywateli SEPIS. To jednak zbyt mało i za późno.

Pandemiczny stress test e-administracji +/-

Pandemia wyraźnie pokazała, które urzędy w ostatnich latach wdrożyły elektroniczny obieg dokumentów i były gotowe do pracy w warunkach zdalnych. Część urzędów podołała temu wyzwaniu, wprowadzono też internetowe formularze ułatwiające korzystanie z kolejnych antykrzysowych „tarcz”. Jednak w przypadku innych instytucji, np. sądów, utrudnienia w kontakcie były duże.

Warto docenić działania realizowane w ostatnich latach przez Ministerstwo Zdrowia. E-recepty to modelowy przykład cyfryzacji: przed wdrożeniem przeszły cykl testów i zbierania informacji zwrotnej od aptekarzy, lekarzy i obywateli. Oswojono użytkowników z nowym rozwiązaniem i wyeliminowano błędy. Dzięki temu w pandemii dostawaliśmy recepty SMS-ami, znacząco ograniczając podróże i kontakt społeczny.

Uwagę zainteresowanych technologią przyciągnęła z pewnością saga aplikacji STOP COVID ProteGo Safe i Kwarantanna Domsowa. W przypadku tej pierwszej należy docenić bezprecedensową otwartość Ministerstwa Cyfryzacji: aplikację udostępniono w otwartym kodzie, umożliwiając jej społeczną analizę i odpowiadając na krytyczne głosy. Mała liczba użytkowników – ponad

milion względem potrzebnych do skutecznego działania aplikacji kilkunastu milionów - jest jednak prawdopodobnie efektem braku społecznego zaufania do państwa.

KPRM zamiast Ministerstwa Cyfryzacji +/-

Przeniesienie cyfryzacji pod skrzydła KPRM ma szansę okazać się celnym ruchem, ale pod dwoma warunkami: nadania tematuowi odpowiedniej rangi przez premiera oraz stworzenia instytucji wspierającej inne jednostki w transformacji cyfrowej.

Cyfryzacja jest procesem ponadresortowym, obejmującym ministerstwa i jednostki samorządu terytorialnego, a w ostatnich latach rośnie również jej udział na poziomie europejskich regulacji. Przeniesienie odpowiedzialności za cyfryzację na KPRM wydaje się więc sensowne, zwłaszcza że Ministerstwo Cyfryzacji przez lata borykało się z problemem słabej politycznej pozycji. Niczym mały kajak (jeden z najmniejszych resortów) pomiędzy wielkimi transatlantykami (resorty siłowe) z trudem utrzymywało się na powierzchni, próbując płynąć na falach wydarzeń istotnych dla bieżącej polityki.

Nie doczekaliśmy się również w Polsce instytucji pomagającej cyfryzować się różnym jednostkom administracji – czegoś na kształt brytyjskiej Government Digital Service. Wydaje się to głównym hamulcem skutecznego przechodzenia od Polski papierowej do cyfrowej. Konieczne jest stworzenie nowej instytucji bądź wzmocnienie Centralnego Ośrodka Informatyki oraz Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej.

Cyberbezpieczeństwo i telekomunikacja +/-

Medialna uwaga w obszarze cyberbezpieczeństwa skupiła się na temacie rezygnacji z pewnych dostawców w budowie sieci 5G. Polski rząd, chcąc utrzymać dobre relacje ze Stanami Zjednoczonymi, jest jednym z wyrazistych zwolenników ograniczania współpracy z firmami z Chin. Po raz kolejny został przesunięty termin tzw. aukcji 5G (pasmo 3400-3800 MHz), tym razem na sierpień 2021 r.

Może to mieć związek z kontrowersyjnym odwołaniem z urzędu (poprzez przepisy tarczy antykryzysowej 3.0) prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej Marcina Cichego, który zastosował przerwanie biegu terminów w postępowaniach administracyjnych dla aukcji. Zmiany terminu mogły być podyktowane chęcią uprzedniej nowelizacji Ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (UKSC) o elementy implementujące mechanizmy ograniczania ryzyka dla sieci nowej generacji, opublikowane w europejskim dokumencie 5G Toolbox.

Zaangażowanie rządu w realizację procesu podnoszenia cyberbezpieczeństwa należy ocenić pozytywnie. Wiele firm świadczących kluczowe usługi poczyniło stosowne inwestycje w techniczne systemy bezpieczeństwa IT, lepiej zorganizowało procesy monitorowania i obsługi incydentów. We wrześniu odbyły się także pierwsze ogólnokrajowe ćwiczenia KSC-EXE 2020.

Warto docenić, że nowelizacja UKSC odbyła się w trybie szerokich konsultacji z interesariuszami. Ma ona szansę przynieść kilka pozytywnych zmian, które czerpią z rozwiązań sprawdzonych w innych państwach, m.in. powoływania dodatkowych branżowych zespołów do reagowania na incydenty. Minusem polityki w obszarze cyberbezpieczeństwa jest ciągły brak zapewnienia odpowiedniego dofinansowania dla podmiotów publicznych, które (poza dużymi, centralnymi instytucjami) nie mają finansowych możliwości wdrożenia odpowiednich zabezpieczeń systemów informatycznych i zatrudnienia dobrze wykwalifikowanej kadry.

E-usługi +/-

Wielkim sukcesem rządu jest wyraźny wzrost liczby obywateli posiadających Profil Zaufany – ma go już ponad 8 mln Polaków (w lutym 2020 r. było to ok. 5 mln). Powodem jest zapewne wzrost liczby i jakości e-usług, zwłaszcza e-PIT-ów. W 2020 r. zeznania online złożyło 18,3 mln osób, w tym aż 8,7 mln z wykorzystaniem e-PIT.

Z pozostałych działań w zakresie e-administracji na pewno pozytywnie należy ocenić uruchomienie mPrawa jazdy (dostępnego

w aplikacji mObywatel) oraz Rejestru Danych Kontaktowych, dzięki któremu możemy udostępnić państwu nasz adres e-mail i numer telefonu, które urzędnicy mogą wykorzystać na przykład do przypomnienia o ważnych zobowiązaniach (choćby wymianie dowodu osobistego). Z usługi skorzystało już ponad 5 mln obywateli, co jest istotne dla poprawnego działania przyszłego systemu e-doręczeń. Prace nad tym projektem również nabrały w 2020 roku odpowiedniego tempa, a 27 listopada odpowiednia ustawa została podpisana przez prezydenta. Niestety, dopiero w 2029 roku e-doręczenie ma objąć korespondencję sądową; trudno usprawiedliwić tak długi okres oczekiwania.

W dziedzinie rozwoju e-usług negatywnie trzeba ocenić kolejne opóźnienie uruchomienia centralnej platformy zamówień publicznych, co wymusza korzystanie z niezbyt udanego tymczasowego miniPortalu BIS lub komercyjnych rozwiązań. Niesatysfakcjonujące jest także tempo rozwoju Systemu Zapewniania Usług Chmurowych, którego funkcjonalność jest wciąż bardzo ograniczona – umożliwi niemal wyłącznie wygenerowanie wystandaryzowanego opisu przedmiotu zamówienia dla usług chmurowych.



Paweł Deyk

Ekspert ds. cyberbezpieczeństwa i nowych technologii, absolwent teleinformatyki na Politechnice Wrocławskiej, były pracownik Ministerstwa Cyfryzacji. Członek Klubu Jagiellońskiego.



Bartosz Paszcza

Ekspert CAKJ ds. nowych technologii, absolwent nauki o sieci na Web Science Institute, University of Southampton. Członek zarządu Klubu Jagiellońskiego.

Karolina Olejak

Polityka edukacyjna

Ocena: -3

Analizując aktywność Ministerstwa Edukacji Narodowej w 2020 roku, zarówno przed, jak i po połączeniu z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego, trudno znaleźć projekt, który trwale i systemowo zmieniłby sytuację polskiej szkoły. Zgodnie z zamierzeniami rok miał upłynąć pod znakiem zmian kadrowych i stabilizacji sytuacji zawodowej nauczycieli, której niedostatki były głównym motywem strajków w 2019 roku. Sytuację zmieniła pandemia, przestawiając tor działań resortu na walkę z jej konsekwencjami. Wiele podjętych działań było nieskoordynowanych i ograniczonych do reagowania na bieżącą sytuację, bez jasno określonej strategii. Mimo to, wśród reakcji można znaleźć kilka pozytywów.

Dostosowanie systemu do trybu zdalnego +/-

Sposób organizacji pracy szkół w 2020 roku trudno oceniać inaczej niż przez pryzmat pandemii i konsekwencji przeniesienia nauczania do świata online. Była to operacja szczególnie trudna ze względu na niewielkie doświadczenia polskiej szkoły ze zdalną edukacją. O powodzeniu operacji zdecydowało przede wszystkim zaangażowanie konkretnych nauczycieli i dyrektorów szkół, bowiem to głównie na nich przerzucona została odpowiedzialność za organizację całego procesu, w tym dobór narzędzi, materiałów i form pracy. Konieczna była nie tylko organizacja komunikacji i pracy na linii nauczyciel-uczeń, ale także nauczyciel-rodzic oraz kadry pedagogicznej między sobą. Szkołom, które wcześniej korzystały z cyfrowych rozwiązań, przyszło to znacznie łatwiej niż placówkom bez podobnych wcześniejszych doświadczeń – i tam zabrakło wsparcia resortu edukacji. W związku z tymi problema-

mi w semestrze letnim w wielu szkołach zdalna edukacja była fikcją. Materiały edukacyjne, scenariusze, tutoriale z instrukcją obsługi pojawiły się na stronach rządowych z dużym opóźnieniem, a lekcje w szkołach sprowadzały się do przekazywania materiałów i zadawania prac. Dopiero semestr zimowy, dzięki wypracowaniu standardów, a także materiałów edukacyjnych, które pomogły przystosować się nauczycielom do nowej rzeczywistości, przyniósł poprawę.

Warto odnotować, że w trakcie roku z systemu „zniknęło” nawet kilka tysięcy dzieci – nie brały udziału w zdalnych lekcjach i nie podejmowały kontaktu z nauczycielem. O słabości systemu świadczy nie tylko brak narzędzi do reagowania w wielu z tych sytuacji, ale również problem z dokładnym oszacowaniem, ilu takich uczniów wciąż nie ma kontaktu z organami oświaty.

Głównym zarzutem stawianym resortowi edukacji jest nieprzygotowanie nauczycieli do przejścia na zdalne nauczanie. Fakt ten miał być powodem niskiej jakości lekcji prowadzonych w nowym modelu. Należy jednak spojrzeć na problem szerzej: edukacja online wymaga zupełnie innych form niż nauczanie stacjonarne, a przyswojenie i opanowanie metod często trwa latami, zaś zaniedbania na tym odcinku są wieloletnie. Wśród nauczycieli znajdują się zarówno pedagodzy z wysoko rozwiniętymi cyfrowymi kompetencjami, jak i tacy, którzy do tej pory nie korzystali w nauczaniu z nowych technologii. Zmiana tego stanu rzeczy jest wyzwaniem na długie miesiące. Trudno więc wymagać od samego resortu, by w reakcji na pandemię natychmiast go zmienił. Docenić należy fakt, że powstało co najmniej kilka projektów, których celem było wsparcie nauczycieli i przekazanie im narzędzi do prowadzenia zdalnej edukacji, jak choćby witryna koduj.gov.pl, rozwijana przez Ministerstwo Cyfryzacji i Państwowy Instytut Badawczy NASK. Na stronie w czasie pandemii pojawiły się liczne scenariusze, poradniki i materiały, które nauczyciele mogli wykorzystywać podczas zajęć.

Dzięki inicjatywie Ministerstwa Cyfryzacji od 1 kwietnia samorzady mogły ubiegać się o środki na zakup sprzętu potrzebnego do zdalnej edukacji. Wnioski złożyło niemal 90% gmin i powiatów. Na ten cel przeznaczono 186 mln zł.

Restrykcje w edukacji +/-

Największym problemem był podział zadań między dyrektorów, nauczycieli i kuratoria, które w wielu przypadkach na własną rękę musiały opracowywać sposób współpracy i organizacji oświaty w pierwszych miesiącach od rozpoczęcia pandemii. Sytuacja poprawiła się dopiero w semestrze zimowym. Pozytywnie należy ocenić opracowane przez resort na czas powrotu uczniów do szkół we wrześniu wytyczne postępowania, które precyzowały, jak placówki powinny organizować swoją pracę, w zależności od koloru strefy, w której się znajdują.

Należy docenić priorytetowe traktowanie szybkiego powrotu uczniów do szkół mimo trudnych warunków. W okolicznościach pandemii taka decyzja to zawsze rachunek zysków i strat wynikających ze zwiększania ryzyka zakażeń poprzez interakcje uczniów w placówkach oświatowych. Obciążenia psychiczne, a także luki w systemie, które sprawiały, że wiele dzieci było poza jego ramami, pozwalają uznać, że była to dobra decyzja.

Polityka komunikacyjna +/-

W sytuacji kryzysowej polityka komunikacyjna i umiejętność zapewnienia możliwie wysokiego poczucia bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom systemu staje się kluczową rolą instytucji państwowych. Z tym zadaniem resort edukacji miewał duże problemy, choćby w informowaniu o trybie egzaminowania poszczególnych grup. O ile można zrozumieć, że wskazanie konkretnego terminu mogło stanowić problem, o tyle trudno usprawiedliwić brak jasnego komunikatu, jakie warunki epidemiologiczne muszą być spełnione, aby egzaminy się odbyły, a także, w jakiej formie zostaną przeprowadzone. Brak klarownej ścieżki decyzyjnej

pogłębiał niepewność, potęgując stres i emocje towarzyszące takim wydarzeniom.

Do pozytywnych akcentów w komunikacji można zaliczyć szybkie pojawienie się informacji o feriach zimowych 2021. Jakkolwiek połączenie przerwy dla wszystkich w tym samym terminie można oceniać jako kontrowersyjne, to zasygnalizowanie tego stosunkowo wcześniej warto odnotować.

Sprawy kadrowe +

Wbrew obawom, że pandemia zablokuje wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli, udało się zrealizować zapowiadaną podwyżkę – 1 września wynagrodzenie wzrosło o 6% kwoty bazowej.

Kolejnym wsparciem dla nauczycieli, zamierzonym m.in. jako rekompensata kosztów, było udostępnienie bonu o wartości 500 zł dla każdego nauczyciela na zakup sprzętu potrzebnego do prowadzenia zdalnych lekcji. Wprawdzie nie sposób postrzegać tej decyzji jako elementu systemowej organizacji pracy zdalnej, ale wielu nauczycieli poczuło dzięki przyznaniu bonu, że ich praca jest doceniona.

Podstawa programowa -

Zgodnie z zapowiedziami nowego ministra, resort miał zająć się również zmianami w podstawie programowej. Czas pandemii pokazał, że w wielu miejscach podstawa jest przeładowana. Całościowa zmiana podstawy programowej, pomimo zapowiedzi, do tej pory nie powstała.

Decyzją MEN egzamin ósmoklasisty i egzamin maturalny zostaną przeprowadzone na podstawie wymagań egzaminacyjnych, a nie na bazie podstawy programowej, jak w poprzednich latach. Deklarowanym zamiarem tego rozwiązania jest ułatwienie nauczycielom przygotowania uczniów do testów, jednak wymagania egzaminacyjne w znacznej mierze pokrywają się z podstawą

programową, a przygotowanie do egzaminów na podstawie wytycznych nie zwalnia z realizacji całej podstawy programowej do końca roku szkolnego. Jednoczesna sugestia, że nauka sprowadza się przede wszystkim do zdanego egzaminu, jest ryzykownym i błędnym sygnałem.

Cyfryzacja szkół -

Cyfryzacja szkół to nie tylko budowanie kompetencji, ale także dostarczenie usług, które pozwalają na swobodne wykorzystywanie cyfrowych narzędzi. Rząd realizuje w tym obszarze program Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, którego rezultatem ma być podłączenie wszystkich placówek do szybkiego Internetu. Niepokoją konkluzje raportu Najwyższej Izby Kontroli, opublikowanego we wrześniu – wskazano wiele wad projektu, najsurowiej oceniając tempo jego wdrażania. Podłączono tylko 20,3% z przewidzianych do końca 2019 lokalizacji (2.575 z 12.700). Pocieszeniem jest fakt, że na stronie projektu ze statusem „Usługi uruchomione” jest już 14.200 z 30.503 zaplanowanych szkół (stan na 29.11.2020).



Karolina Olejak

Członek Klubu Jagiellońskiego, redaktor portalu klubjagiellonski.pl. Wcześniej pracowała w NASK-u, gdzie zajmowała się m.in. projektami związanymi z wykorzystaniem nowych technologii w edukacji.

Paweł Musiałek

Polityka energetyczna

Ocena: 3+

W 2020 roku zanotowano rekordową liczbę nowych instalacji fotowoltaicznych, co było największym sukcesem polskiej energetyki obok wygranej PGNiG z Gazpromem w sądzie arbitrażowym. Tradycyjnie już porażką było górnictwo – rząd wciąż nie przygotował kompleksowego programu zarówno odejścia od węgla, jak i transformacji górniczych regionów. Urealniono w końcu strategiczny dokument polityki energetycznej do 2040 r., który jednak do tej pory nie doczekał się przyjęcia przez Radę Ministrów.

Pandemia COVID-19 nie tylko nie zahamowała transformacji energetycznej, ale i przyspieszyła na całym świecie trend „zazielenienia” rozwoju zarówno poszczególnych państw, jak i prywatnych firm i innych instytucji. Aby ratować gospodarkę, uruchomiono w UE dodatkowe finansowanie, które stymuluje rozwój niskoemisyjnych technologii, przyspieszając dekarbonizację. Ponadto pandemia wzmocniła problemy finansowe górnictwa, obniżając popyt na węgiel w rekordowym tempie od czasów II wojny światowej.

Strategia transformacji energetycznej +/-

We wrześniu Ministerstwo Klimatu przedstawiło projekt Polityki Energetycznej Polski do roku 2040 (PEP2040). Publicznie zaprezentowano jedynie jego streszczenie, co pozwala tylko na ocenę głównego kierunku. Nowa wersja PEP2040 bez porównania mocniej akcentuje potrzebę transformacji energetycznej aniżeli bezpieczeństwa energetycznego opar-

tego na węglu (a taki był priorytet poprzedniego projektu, przygotowanego przez ministra Krzysztofa Tchórzewskiego w listopadzie 2019 r.).

Warto docenić nowe akcenty – ambitne, a zarazem realistyczne plany dotyczące odejścia od spalania węgla w miastach już w 2030 r., wzrost liczby budynków zeroemisyjnych oraz całkowitą zmianę komunikacji publicznej na zeroemisyjną w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców również do 2030. Nie zmieniły się jednak główne cele (redukcja emisji CO₂ o 30% wobec 1990 r., minimum 23-procentowy udział odnawialnych źródeł energii w miksie energetycznym, wzrost efektywności energetycznej o 23%) ani nie pojawiła się data porzucenia węgla. Mając na uwadze przyspieszenie redukcji emisji CO₂, przyjęte na szczycie Rady Europejskiej w grudniu, należy oczekiwać, że jeszcze przed przyjęciem PEP2040 cele redukcyjne zostaną zaktualizowane pod kątem nowych wymagań unijnych.

Warto przypomnieć, że ustawa Prawo energetyczne zobowiązuje rząd do aktualizacji programu co 5 lat, a ostatnia wersja pochodzi z... 2009 r.

Górnictwo -

Wolne tempo zamykania kopalń jest zupełnie rozbieżne z prognozą zapotrzebowania na węgiel zaprezentowaną w PEP2040. Wynika to m.in. z podziału politycznego w rządzie i podporządkowania tego sektora Ministerstwu Aktywów Państwowych, a nie Ministerstwu Klimatu, co należy ocenić negatywnie, ponieważ polityka wobec górnictwa powinna być funkcją polityki klimatycznej, a obecny podział odpowiedzialności takiej spójności nie zapewnia.

Po protestach górników uzgodniono, że pierwsza znacząca kopalnia zostanie zamknięta w 2028 r., a ostatnia dopiero w 2049 r. Co prawda to pierwszy dokument, w którym górni-

cy godzą się na zamknięcie kopalń, ale 30-letni okres przejściowy oznacza wielomiliardowe koszty, jakie Polska będzie ponosić z tytułu utrzymywania coraz bardziej nierentownych zakładów.

W myśl porozumienia z górnikami, do połowy grudnia rząd miał przedstawić kompleksową umowę społeczną określającą funkcjonowanie spółek górniczych, która miała zostać przedstawiona Komisji Europejskiej, ale do końca roku porozumienia nie osiągnięto. Co więcej, można z góry założyć, że umowa powstała na bazie wrześnieowego uzgodnienia zostanie odrzucona jako przewidująca nieuzasadnioną pomoc publiczną.

Niezależnie od długofalowego planu zamykania kopalń bieżące zarządzanie aktywami górnymi należy ocenić bardzo nisko. Pomimo krytycznej sytuacji finansowej Polskiej Grupy Górniczej, na podwyżki wynagrodzeń w Grupie przeznaczono 270 mln zł, nie tworząc realistycznego planu poprawy efektywności wydobywania, która w ostatnich latach konsekwentnie spadała.

Należy dodać, że w 2020 r. właśnie z powodu dotowania (*de facto*) górnictwa ceny energii elektrycznej na rynku hurtowym w Polsce były najwyższe w regionie (a byłyby jeszcze wyższe, gdyby nie bardzo duży import tańszego prądu). Dodatkowe koszty generuje składowanie ponad 23 mln ton węgla, na który nie ma nigdzie popytu.

Energetyka jądrowa -

We wrześniu rząd zaktualizował Program polskiej energetyki jądrowej. Program jest spójny, aczkolwiek bazuje na bardzo kontrowersyjnych założeniach prowadzących do wniosku, iż wariant rozwoju energetyki z atomem jest tańszy niż bez elektrowni jądrowych. W październiku podpisano kolejne porozumienie o współpracy z rządem Stanów Zjednoczonych, ale

dotychczas nie przyniosły one konkretnego w postaci atrakcyjnej oferty finansowania elektrowni. Partner projektu ma zostać wybrany w 2021 r.

Wciąż wątpliwe jest, czy budowa elektrowni atomowej w Polsce ma sens. Mając na uwadze koszty, czas realizacji projektu i wiążące się z nim różnego rodzaju ryzyko, wydaje się, że budowa powinna być realizowana tylko pod warunkiem uzyskania możliwości współfinansowania inwestycji ze środków unijnych, na co się nie zanosi. Ostateczne decyzje w tej sprawie mają zapadnąć w 2021 r.

Rynek energii +/-

W listopadzie rząd przyjął projekt nowelizacji Prawa energetycznego, przewidujący m.in. wdrożenie systemu inteligentnych liczników pomiarowych u odbiorców, zwiększenie ochrony konsumentów na rynku, ułatwienia dla działalności przedsiębiorstw energetycznych, sprawniejszą kontrolę i nadzór nad rynkiem energii, wsparcie rozwiązań dla rozwoju magazynów energii. Są to działania ułatwiające transformację polskiej energetyki, które wynikają z wdrażania unijnego prawa.

Mimo silnej presji ze strony spółek energetycznych, rząd jest niechętny zaprzestaniu administracyjnego wyznaczania cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych. Innym powodem niezasadnego subsydiowania energii dla gospodarstw domowych jest niechęć do urealnienia cen względem rosnących kosztów pozyskania energii (na skutek rosnących cen praw do emisji CO₂). Zaniżanie cen hamuje wzrost efektywności energetycznej, a także obciąża spółki energetyczne, utrudniając im inwestycje w transformację energetyczną. Z kolei małe i średnie przedsiębiorstwa w takim modelu *de facto* dotują gospodarstwa domowe.

Gazownictwo +/-

Bez wątpienia ogromnym sukcesem była wygrana PGNiG z Gazpromem w sądzie arbitrażowym, który uznał prawo PGNiG do zwrotu nadpłaconych kwot z rachunków za gaz w wysokości ok. 1,5 mld dol.

Docenić należy także terminowość realizacji gazociągu Baltic Pipe oraz innych inwestycji gazowych, w tym interkonektorów, jak i rozbudowy sieci przesyłowej i dystrybucyjnej oraz przygotowań do budowy drugiego terminala LNG w Gdańsku.

Niestety nic się nie zmieniło pod względem rozwoju rynku gazu. Wciąż PGNiG, wspierane przez państwo, utrzymuje monopolistyczną pozycję. Polski rynek gazu w badaniach KE okazał się najgorszy pod względem barier dla nowych podmiotów. Utrzymanie takiego stanu nie jest dobre ani dla polskiego konsumenta, ani dla idei budowy w Polsce gazowego hubu.

Odnawialne Źródła Energii +/-

W 2020 roku olbrzymi sukces odniósł program „Mój prąd” polegający na dopłacie (do 5 tys. zł) do instalacji fotowoltaicznych dla osób fizycznych wytwarzających prąd na własne potrzeby. Łączna moc do końca 2020 r. może sięgnąć 4 GW, co oznaczałoby ogromny wzrost (o ponad 250% w skali roku).

Długo oczekiwana „ustawa *offshore*” umożliwiająca rozwój energetyki wiatrowej na Bałtyku została przyjęta przez Sejm niemal jednogłośnie. Ustawa wprowadza szereg usprawnień administracyjnych i prawnych, mających zachęcić do inwestycji w morskie farmy wiatrowe, które są niezbędnym elementem dekarbonizacji energetyki.

Największą bolączką jest fakt, iż wbrew zapowiedziom zasada „10H” w ustawie „wiatrakowej”, hamująca rozwój energetyki

wiatrowej na lądzie, nie została zniesiona i pozostaje główną barierą budowy lądowych farm wiatrowych. Projekt nowelizacji ma zostać opublikowany na początku 2021 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 Marcin Kędzierski, Paweł Musiałek

Polityka europejska

Ocena: 3

Polska uzyskała zadowalające warunki pozyskania unijnych środków w ramach wieloletnich ram finansowych (WRF) i *Next Generation EU* (NGEU), ale i bardzo skromne wsparcie transformacji energetycznej, która po zaostreniu celu redukcji CO₂ na 2030 będzie musiała radykalnie przyspieszyć. Rząd zaproponował konstruktywne propozycje nowych dochodów własnych UE, jednak to i inne działania, ukierunkowane na złagodzenie wizerunku Polski, nie przyniosły jego poprawy. Wciąż poważnym obciążeniem jest spór o praworządność, który spowodował przyjęcie niekorzystnego dla Polski rozporządzenia warunkującego transfer unijnych środków od stanu praworządności.

Polska polityka europejska w 2020 roku została zdeterminowana czterema zewnętrznymi czynnikami: 1) nowym etapem presji unijnych instytucji w dziedzinie praworządności; 2) przyśpieszeniem unijnej polityki klimatycznej za sprawą strategii Europejskiego Zielonego Ładu; 3) kryzysem wywołanym pandemią koronawirusa; 4) finalizowaniem rozmów na temat nowej perspektywy finansowej. Z powyższych powodów, jak i ze względu na narastającą niechęć do państw naszego regionu ze strony zachodnioeuropejskich społeczeństw i elit politycznych (za sprawą czynników zależnych i niezależnych od rządu), pole manewru polityki europejskiej było bardzo mocno ograniczone i kolejny raz sprowadzała się ona do łagodzenia wizerunkowych i prawnych skutków głównie polityki wewnętrznej.

Zarządzanie polityką europejską +

W nowym gabinecie premiera Mateusza Morawieckiego departamenty europejskie zostały przesunięte z Ministerstwa Spraw Zagranicznych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a odpowiadający za nie Konrad Szymański został konstytucyjnym ministrem w KPRM. Mając na uwadze zarówno horyzontalność, jak i wagę polityki europejskiej, usytuowanie ministra ds. europejskich w KPRM niewątpliwie było instytucjonalnie pożądane. Problematyczną kwestią dla koordynacji polityki jest jednak ograniczona rola polityczna duetu prowadzącego politykę europejską, czyli Mateusza Morawieckiego i Konrada Szymańskiego, uniemożliwiająca przejście pełnej kontroli nad decyzjami odnoszącymi się do wszystkich kluczowych aspektów.

Wieloletnie ramy finansowe i program NGEU +

Kluczowym tematem w polityce europejskiej w 2020 roku było domknięcie negocjacji nowej siedmioletniej perspektywy finansowej UE (2021-2027). Finalna ocena efektu negocjacji jest bardzo trudna z uwagi na: 1) tradycyjnie wysoki poziom złożoności ustaleń (ocenie powinny podlegać nie tylko kwoty, ale i liczne warunki); 2) nieporównywalność obecnych i poprzednich WRF (z powodu zmiany politycznych uwarunkowań); 3) powiązanie WRF z funduszem *Next Generation UE*; 4) nowe wyzwania wymagające przeniesienia środków m.in. z tradycyjnych polityk. Można postawić tezę, że nie sprawdziły się czarne scenariusze przewidujące znaczące uszczuplenie środków dla Polski z powodu sporu o praworządność. Co prawda w porównaniu z okresem 2014-2020 wysokość środków dla Polski zmniejszyła się o ok. 20% w polityce spójności i o ok. 5% w obszarze rolnictwa, ale wciąż udział Polski w konsumowaniu środków unijnych na tle innych państw nie zmienił się radykalnie. Polsce przyznano w ramach programu NGEU (w tym w Funduszu Odbudowy i Zwiększania Odporności) ok. 23 mld euro dotacji i 34 mld euro pożyczek, co jest trzecią najwyższą alokacją budżetową w całej UE. Warto podkre-

ślić, że w czasie negocjacji Polska zaprezentowała konstruktywne stanowisko, podkreślając, że za utrzymaniem wysokiego wsparcia dla Polski idzie w parze zgoda na wyższą składkę i na nowe dochody własne UE.

Oczywiście fakt otrzymania tak ogromnego wsparcia zawdzięczamy (nie)szczęśliwemu zbiegowi okoliczności, związanego z wybuchem pandemii COVID-19, który przesądził dyskusowaną od wielu lat kwestię wspólnego proinwestycyjnego długu w UE, ale należy podkreślić, że Polska poparła to rozwiązanie, słusznie wspierając blok państw południa UE, których problemy rozwojowe zaczynają być zagrożeniem dla integracji europejskiej.

Polityka klimatyczna -

Polska na szczycie Rady Europejskiej w grudniu wyraziła zgodę na podwyższenie celu redukcji emisji CO₂ do 2030 roku z 40% do 55% wobec roku bazowego 1990. Przed szczytem rząd wyrażał wątpliwości co do nowego celu, ale sygnalizował gotowość akceptacji, jeżeli Polska otrzyma gwarancję dodatkowych środków na transformację energetyczną, w tym przede wszystkim podwyższenie Funduszu Modernizacyjnego. Uzyskać udało się jedynie bardzo ogólne sformułowanie, iż problem nierównowagi kosztów redukcji wśród państw członkowskich zostanie podjęty na dalszym etapie. Korzystne dla Polski jest podkreślenie roli gazu jako paliwa przejściowego, gdyż jest on dla nas alternatywą wobec węgla, ale biorąc pod uwagę radykalny wzrost kosztów transformacji, uzyskane korzyści są bardzo mgliste. Niewykluczone, że w toku dalszych prac legislacyjnych Polska otrzyma dodatkowe wsparcie, ale na obecny moment negocjacji nie sposób ocenić jako sukcesu. Ich przebiegowi z pewnością nie sprzyjał fakt, iż podczas tego samego posiedzenia Polska jednocześnie zabiegała o konkluzje w kwestii stosowania rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

Praworządność -

Rok 2020 był kolejnym, w którym relacje Polski z UE były skoncentrowane wokół tematyki praworządności i nic nie wskazuje, aby był to ostatni rok, w którym ta kwestia będzie zatruwała relacje Polski z unijnymi instytucjami. W toku sporu Parlament Europejski przyjął dużą większością głosów w styczniu i we wrześniu kolejne rezolucje poddające fundamentalnej krytyce nie tylko kwestie praworządności. „Antyeuropejski” wizerunek Polski, jakkolwiek wynikający również z zewnętrznych wobec rządu uwarunkowań, ogranicza pole manewru w czasie negocjacji kluczowych dla Polski spraw, ponieważ ułatwia ignorowanie polskich interesów. Rząd i politycy Zjednoczonej Prawicy zrobili wiele, aby dostarczyć przeciwnikom argumentów.

Ważniejszą konsekwencją sporu o praworządność niż rezolucje Parlamentu Europejskiego jest przyjęcie rozporządzenia warunkującego wypłatę unijnych środków od przestrzegania zasady rządów prawa. Liczne obostrzenia uzgodnione na szczycie Rady Europejskiej w grudniu znacząco zmniejszają realną szansę odebrania unijnych środków Polsce, ale wejście w życie rozporządzenia w kształcie uzgodnionym między niemiecką prezydencją w Radzie a Parlamentem Europejskim wydłuży spór o praworządność Polski z Komisją Europejską.

Narracja +/-

Rok 2020 nie zmienił wiele w przekazie obozu Zjednoczonej Prawicy. Głównym problemem pozostaje duża polifonia w narracji. Mieszają się sygnały poparcia dla dalszego procesu integracji europejskiej, pragmatycznej współpracy, jak i dystansu czy wręcz mocnego eurosceptycyzmu, co utrudnia prowadzenie spójnej narracji polityki europejskiej. W efekcie polifonii ograniczone znaczenie mają takie inicjatywy jak konstruktywna propozycja KPRM dotycząca nowych podatków własnych UE, tj. podatku cyfrowego, podatku od transakcji finansowych, podatku od śladu węglowego.

wego czy podatku od wielkich korporacji międzynarodowych, a także potraktowanie jako priorytetu walki z rajami podatkowymi, także wewnątrz Unii.

Krytycznie należy odnotować sejmową wypowiedź premiera Morawieckiego, że „Unia Europejska nie dała jeszcze ani eurocenta na walkę z wirusem”. Deklaracja była połowicznie prawdziwa i w tamtym trudnym czasie została negatywnie odebrana przez partnerów w UE. Choć nie miała ona dużego znaczenia politycznego, to jednak pokazuje małą ostrożność komunikacyjną i podważa wiarygodność promowanej narracji o rządzie, który choć zabiega o polskie interesy, to dba również o integrację europejską. Taki wizerunek ułatwia ignorowanie polskich interesów, a rząd i politycy partii rządzącej zrobili wiele, aby dostarczyć przeciwnikom argumentów.



dr Marcin Kędziński

Główny ekspert CAKJ, ekspert ds. edukacji i spraw zagranicznych. Doktor nauk ekonomicznych.



Paweł Musiałek

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

Ignacy Morawski

Polityka gospodarcza

Ocena: 4

Ocena polityki gospodarczej jest dokonana według dwóch kryteriów: wspierania wzrostu gospodarczego (lub obniżania stopy bezrobocia) i zarządzania stabilnością makroekonomiczną. Polityka rządu w tym obszarze w 2020 roku upłynęła pod znakiem jednego planu i celu: ratowania firm przed upadkiem i pracowników przed zwolnieniem po gigantycznym wstrząsie, którego gospodarka doświadczyła w wyniku epidemii. Działania zmierzające do tego celu zostały przeprowadzone dość sprawnie i zasługują na pozytywną ocenę. Jednocześnie problematyczne jest konstytucyjne umocowanie tej polityki, naruszające fundamenty państwa prawa.

Wstrząs epidemiczny był największym szokiem ekonomicznym, czyli najmocniejszym jednorazowym epizodem ograniczenia aktywności gospodarczej, od czasów wojny. Na szczęście był to wstrząs krótki, ograniczający się do kilku tygodni wiosny i kilku tygodni jesieni. Wiele wskazuje, że w perspektywie kilku kwartałów kryzys będzie mniejszy niż po wstrząsie finansowym z 2008 roku.

Tarcze antykryzysowe +/-

Ograniczenie szkodliwości wstrząsu epidemicznego osiągnięto dzięki bardzo aktywnej polityce fiskalnej. Polska wprowadziła jeden z większych programów pomocowych w Unii Europejskiej. Z biuletynu fiskalnego Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że bezpośrednie dotacje i umorzenia podatków oraz pomoc kredytowa sięgnęły łącznie ok. 12% PKB wobec przeciętnie ok. 10,5% PKB w krajach UE – a dane te dotyczą tylko instrumentów stosowanych od lata 2020, toteż nie uwzględniają pomocy udzielonej w listopadzie i grudniu. Łączna wartość pomocy będzie więc w Polsce większa.

Tarcza antykryzysowa miała trzy filary. Pierwszym było wsparcie fiskalne w postaci umorzeń podatków, dopłat do wynagrodzeń i inne ulgi – standardowe instrumenty, wykorzystywane również w poprzednim dużym kryzysie, czyli w 2009 roku. Drugim filarem były transfery pieniężne (częściowo zwrotne) od Polskiego Funduszu Rozwoju. Trzecim były instrumenty kredytowe od Banku Gospodarstwa Krajowego.

Efektom wprowadzenia tarcz antykryzysowych było utrzymanie bardzo niskiej stopy bezrobocia i ograniczenie skali recesji. Bezrobocie wzrosło tylko o 1 punkt procentowy, do ok. 6,3% (licząc bezrobocie rejestrowane po usunięciu efektów sezonowych), podczas gdy po upadku Lehman Brothers wzrost wyniósł 2 punkty procentowe przy dużo wyższym poziomie wyjściowym. Co więcej, Polska doświadczyła jednej z płytszych recesji w Unii Europejskiej, a jak prognozuje firma analityczna Oxford Economics, w najbliższych latach będzie jednym z niewielu krajów UE, w których epidemia nie wywrze trwałego wpływu na poziom PKB i dochodów.

Drugim istotnym efektem wprowadzenia programów antykryzysowych był znaczny wzrost długu publicznego – z ok. 46% PKB do ok. 56-59%. W przyszłości będzie to generować koszty w postaci konieczności konsolidacji fiskalnej, prawdopodobnie przez podwyżki niektórych podatków. Wzrost długu jest jednak znacznie mniej kosztowny dla gospodarki i obywateli niż potencjalny wzrost bezrobocia, do którego doszłoby bez wsparcia fiskalnego dla firm. Polityka gospodarcza to sztuka wybierania między sprzecznymi celami – w tym przypadku konieczność ratowania zatrudnienia była celem znacznie ważniejszym niż redukcja zadłużenia.

Warto zauważyć, że wraz z upływem czasu rząd stosował działania pomocowe coraz lepiej dostosowujące pomoc do warunków gospodarczych i osiągające lepszy bilans między kosztami fiskalnymi a korzyściami w postaci wsparcia firm. O ile wiosenne tarcze antykryzysowe były skierowane do wszystkich podmiotów gospodarczych, ze względu na konieczność szybszej reakcji, o tyle jesienne – zarówno te organizowane przez Ministerstwo Rozwoju (zwolnienia z ZUS, postojowe), jak i przez Polski Fundusz Rozwoju (bezpśred-

nie płatności dla firm) – były już skierowane tylko do branż dotkniętych obostrzeniami regulacyjnymi. To słuszne podejście, ponieważ część gospodarki nieobjęta obostrzeniami adaptuje się coraz lepiej do działania w warunkach epidemii i pomoc należy celować głównie do firm objętych zakazami i ograniczeniami. Wydaje się, że wielkość udzielonej pomocy powinna wystarczyć, by ograniczyć wzrost stopy bezrobocia do nie więcej niż 0,5 punkta procentowego do wczesnej wiosny 2021 roku.

Natomiast dużym problemem było konstytucyjne umocowanie prowadzonej polityki. Kluczowy element tarczy antykryzysowej, czyli transfery od Polskiego Funduszu Rozwoju, został zrealizowany z pominięciem parlamentu, mimo że program może obciążyć w przyszłości budżet i podatników. Wprawdzie Sejm przyjął ustawę umożliwiającą wykorzystanie instrumentów pomocowych przez PFR, ale cała kwota pomocy i dokładne zasady tej pomocy nie zostały w ustawie określone, zaś przyszłe obciążenia budżetu zdefiniowano w niejasny sposób. Biorąc pod uwagę, że program osiągnął ogromną wartość 100 mld zł, brak akceptacji parlamentu dla kwot można uznać za poważny uszczerbek w całym procesie. W Niemczech program stabilizacyjny przechodził przez Bundestag i Bundesrat, a limity pomocy i jej zasady były określone w dokumentach parlamentarnych. Pominięcie Sejmu i Senatu można tłumaczyć koniecznością szybkiego działania, ale szkody wywołane wyborem takiego procesu mogą być trudne do naprawienia. Oto rząd stworzył precedens, dzięki któremu niczym nieograniczone wydatki może wprowadzać bez kontroli parlamentu. Degradacja pozycji kluczowej dla demokracji instytucji jest bardzo niepokojąca.

Polityka pieniężna +/-

Polityka pieniężna leży wprawdzie w gestii niezależnego Narodowego Banku Polskiego, jednak można traktować NBP rozszerzająco jako element rządu, a polityka banku jest niewątpliwie istotnym ogniwem polityki makroekonomicznej kraju.

NBP istotnie przyczynił się do skuteczności tarcz antykryzysowych. Oprócz zastosowania standardowego instrumentu, czyli obniżenia stóp

procentowych, dokonał skupu obligacji skarbowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, dzięki czemu zapewnił rządowi płynność konieczną do realizacji tarcz. Dla wielu ekonomistów aktywność NBP oznacza przekroczenie Rubikonu w bardzo złym kierunku, jednak należy to ocenić jako ruch w dobrą stronę – skup obligacji powinien być dla banku centralnego standardowym instrumentem w warunkach paniki rynkowej (a w marcu 2020 roku doszło do ogromnej paniki).

Krytycy NBP wskazują, że polityka pieniężna jest w Polsce zbyt „luźna”, czego kosztem jest za wysoka inflacja. Istotnie, inflacja w Polsce jest najwyższa wśród krajów UE. Ale warto zauważyć, że to inne kraje mają zbyt niską inflację. Dynamika cen w Polsce ledwo przekracza 3% (dane za październik), czyli jest bliska celu NBP (2,5%). Podwyższona inflacja w warunkach kryzysu może być wręcz zjawiskiem pożądanym. Z tym kierunkiem krytyki NBP więc się nie zgadzam.

Problem jest jednak w innym miejscu i przypomina wspomniane wyżej zjawisko degradacji parlamentu. Jest to problem związany z przejrzystością, wiarygodnością i odpowiedzialnością polityczną. Chodzi o tragiczną politykę komunikacyjną NBP. Bank zrezygnował z prowadzenia regularnych konferencji prasowych, przestał tłumaczyć mediom swoje decyzje poza oficjalnymi komunikatami. To zjawisko niebezpieczne, pokazujące erozję odpowiedzialności władz przed obywatelami i przesunięcie ośrodka decyzji do centrum politycznego znajdującego się poza oficjalnymi strukturami państwowymi. Bank, który wprowadza przełomową i na pewno ryzykowną politykę skupu obligacji, a jednocześnie rezygnuje z regularnego tłumaczenia mediom swojej polityki, może w przyszłości stać się instytucją niebezpieczną.



Ignacy Morawski

Absolwent ekonomii na Uniwersytecie Bocconi w Mediolanie i nauk politycznych na Uniwersytecie Warszawskim, założyciel i szef ośrodka analitycznego SpotData.

Wojciech Przybylski

Polityka innowacyjna

Ocena: 4

2020 rok nie obfitował w nowe reformy w zakresie polityki innowacyjnej. To jednak dobrze – nowa legislacja zwiększyłaby tylko niepewność. Kluczowe na tym etapie są jakość instytucji i procesów. Tu 2020 rok przyniósł umiarkowany progres.

Polityka innowacyjna 2020 roku jest szczególnie trudna w ocenie. Ofensywa legislacyjna i narzędziowa lat 2015-2019 w dużej mierze zaspokoila potrzeby rynku i uzupełniła luki wynikające z lat zaniedbań, stąd obecnie należy oczekiwać mniej zmian prawa, a więcej budowy instytucji, co jest zjawiskiem trudniejszym w ocenie i z natury mniej spektakularnym. Ponadto wywołany przez pandemię kryzys gospodarczy i fundamentalne poczucie niepewności prawdopodobnie w dużym stopniu uderzą w aktywność innowacyjną przedsiębiorstw. Jest jednak bardzo trudno przewidzieć, jaki wpływ będzie miał kryzys w dłuższej perspektywie, gdyż wymuszone przezeń ograniczenia nagradzały firmy o wysokim poziomie cyfryzacji, zaś dla części branż wysokich technologii może być wręcz impulsem rozwojowym.

Wydatki na B+R +

To daleki od doskonałości, ale jeden z najlepszych wskaźników innowacyjności gospodarki, szczególnie jeśli poza bezwzględną wysokością i relacją do PKB, spojrzymy również na strukturę wydatków. Wiele reform z lat 2015-2019 było nakierowanych na wzrost tego wskaźnika, który w latach 2014-2017 zatrzymał się na granicy ok. 1% PKB. Opublikowane w październiku 2020 dane GUS za 2018 oraz wstępne dane za 2019 pokazują, że udało się tę granicę pokonać i wydatki w tych latach wyniosły odpowied-

nio 1,21% i 1,32% PKB. Należy pamiętać, że były to lata relatywnie szybkiego wzrostu PKB, tak więc w liczbach bezwzględnych wskaźnik wygląda jeszcze korzystniej i oznacza wzrost z niecałych 18 mld zł w 2016 do ponad 30 mld zł w 2019. Struktura wydatków wciąż nie jest optymalna, ale wykazuje konsekwentnie przewagę wydatków biznesu nad sektorem publicznym (50% do 40%). Biorąc pod uwagę, że publiczne granty B+R „na dopingiu” środków europejskich płyną w Polsce wyjątkowo szerokim strumieniem, wynik należy uznać za dobry. Świadczy bowiem o stale rosnącej skali nie tylko zainteresowania firm inwestycjami w innowacyjność, ale rosnących inwestycji *per se*.

W 2020 roku nie obserwowaliśmy nowych działań i narzędzi skierowanych na zwiększenie wydatków na B+R, poza uruchomieniem programu Uczelnie Badawcze przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Łyżką dziegciu pozostanie to, że cel Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, wynoszący dla 2020 roku 1,7% PKB, nie zostałby osiągnięty nawet, gdyby pandemii nie było.

Ulga na B+R oraz IP Box +

Zgodnie z oczekiwaniami, skala wykorzystania ulgi podatkowej na działalność badawczo-rozwojową wzrosła skokowo, wraz ze zwiększeniem wysokości odliczenia do 100% kwalifikowanych kosztów. W 2019 roku z ulgi skorzystało 1277 podatników CIT i 1192 podatników PIT, czyli o 34% więcej podmiotów gospodarczych niż w 2018 i dwukrotnie więcej niż w 2017. Według wstępnych danych Ministerstwa Finansów w 2019 roku odliczono od podstawy opodatkowania 2,4 mld zł. To wysoka kwota, ale wciąż niezadowalająca w skali potencjału całej gospodarki. Dlatego kluczowe jest i będzie bezpieczeństwo interpretacyjne po stronie Krajowej Administracji Skarbowej: efektywność ulgi na B+R będzie dalej rosła pod warunkiem, że korzystanie z niej nie będzie wiązało się z dodatkowym ryzykiem. Przedsiębiorcy sygnalizują, że pojawiają się tu wątpliwości, choćby wokół branży IT i prac programistycznych.

Ulga IP box, pozwalająca objąć dochody z własności intelektualnej 5-procentowym podatkiem, była w swoim „dziewiczym” 2019 roku wykorzystywana w małej skali, w dodatku głównie przed podatników PIT. Efektywność tej ulgi dla firm pozostaje zatem dalej w rubryce „celów do realizacji”: to potencjalnie bardzo użyteczne narzędzie, ale firmy albo jeszcze o nim nie wiedzą, albo mają zbyt małe przychody z własności intelektualnej, aby z ulgi efektywnie korzystać.

Institucje +/-

Rok 2020 nie przyniósł spektakularnych zmian, ale po cichu dzieją się rzeczy ważne. W połowie 2019 zmieniła się dyrekcja Narodowego Centrum Badań i Rozwoju i po raz pierwszy ma ona biznesowe, a nie akademickie doświadczenie. W połączeniu z zapowiadaniem przejściem NCBR spod resortu nauki do resortu gospodarki daje to obraz zmiany fundamentalnej, zwiększającej szanse na zbliżenie największej polskiej agencji finansującej B+R do realiów rynkowych i takich znakomitych benchmarków, jak np. Business Finland – oczywiście pod warunkiem, że za tymi zmianami pójdzie reforma procedur.

Przedmiotem kontrowersji stała się reforma dyplomacji gospodarczej, realizowana przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu. Jest kwestią sporną, czy od otwarcia w krótkim czasie aż 70 biur handlowych na całym świecie bardziej racjonalne nie byłoby otwarcie 20-30 jednostek w krajach najbardziej perspektywicznych eksportowo, dzięki czemu możliwe byłoby wyposażenie biur w większe zasoby ludzkie i finansowe. Pewne jest, że struktura wymaga dalszych inwestycyjnych wzmocnień, a oczekiwanie spektakularnych efektów nie może być przedwczesne, ponieważ sprawne instytucje buduje się latami.

2020 był pierwszym pełnym rokiem funkcjonowania Sieci Badawczej Łukasiewicz, powołanej na bazie 1/3 „resortowych” instytutów badawczych. Jest jeszcze za wcześnie, aby ocenić efekt

tej reformy, jednak należy docenić rynkowy i merytoryczny klucz doboru nowej kadry menedżerskiej, zaś cele stawiane instytutom przez Sieć mają jednoznacznie rozwojowy i biznesowy charakter. Sieć konsoliduje obszary tematyczne pod kątem potrzeb biznesu oraz uwspólnia procesy, co powinno przynieść korzyści na poziomie niższych kosztów. Postępuje również optymalizacja struktury (fuzje) i infrastruktury (wykorzystanie często atrakcyjnych nieruchomości w polskich miastach). Celem na kolejne lata powinno być włączenie do Sieci kolejnych instytutów podlegających obecnie innym resortom. Nie będzie to możliwe bez silnej woli po stronie KPRM.

Rynek kapitałowy wysokiego ryzyka +/-

Dzięki uruchamianiu kolejnych funduszy przy wsparciu PFR Ventures (Starter, Otwarte Innowacje, Biznest, KOFFI, NCBR CVC) domyka się luka kapitałowa, przynajmniej na wcześniejszych etapach rozwoju form technologicznych. Tym samym próg, powyżej którego finansowania trzeba szukać poza granicami Polski, przesuwa się coraz wyżej, co należy ocenić pozytywnie. Równocześnie niedosyt dotyczy dalej aktywnego zaangażowania zagranicznego kapitału VC w Polsce („efekt Yozmy” jeszcze nie nastąpił).

Poważnym problemem dla funduszy będzie przegłosowane ostatecznie w grudniu objęcie CIT-em spółek komandytowych. Ministerstwo Finansów motywuje swoje działanie intencją uszczelnienia systemu i ograniczenia nieuczciwej optymalizacji podatkowej, jednak rykoszetem zostanie sporo funduszy wysokiego ryzyka, dla których objęcie tą regulacją może oznaczać podwójne opodatkowanie niepewnego przecież zysku.

Niestabilność regulacji -

Stabilność i przewidywalność regulacji, jedna z najważniejszych zachęt do inwestowania w innowacje, zyskuje jeszcze na ważności w czasie kryzysu zdrowotnego i gospodarczego, gdy otoczenie staje się nagle niezrozumiałe i nieprzewidywalne. Chaos legislacyjny

ny, jaki zafundowano na wiosnę prawie wszystkim polskim przedsiębiorstwom, zaś jesienią branżom najbardziej dotkniętym przez epidemię, zasługuje na jednoznaczne potępienie. Cena, którą z tego powodu zapłaci za kryzys polska innowacyjność, może okazać się nieproporcjonalnie wysoka. Przed Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii i całym rządem ogromna próba, a jedyną szansą wyjścia z tej sytuacji obronną ręką jest wprowadzenie (wreszcie) rozwiązań, które w systemowy sposób ograniczą „biegunkę” legislacyjną w zakresie prawa gospodarczego. Dobrze, że w kryzysie rzucono poważne zasoby dla ratowania płynności i miejsc pracy, ale nieobjęcie specjalnymi narzędziami wsparcia działalności innowacyjnej uświadamia, że na liście priorytetów polityki gospodarczej nie ma ona miejsca stosownie wysokiego do swojej rangi.



Wojciech Przybylski

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

Piotr Kaszczyszyn, Konstanty Pilawa

Polityka kulturalna

Ocena: 3

Jednostronna polityka historyczna i problem z realizacją misji mediów publicznych to największe bolączki działań rządu w polu kultury w roku 2020. Braki te zostały częściowo przykryte przez generalnie poprawną reakcję na kryzys spowodowany pandemią COVID-19, choć i tu rządzący nie ustrzegli się błędów.

Według danych GUS w II kwartale 2020 r. 65% spośród 4691 zbadanych instytucji kultury zadeklarowało, że ich sytuacja finansowa pogorszyła się w konsekwencji epidemii COVID-19. Wysilek państwa w przeciwdziałaniu temu kryzysowi należy uznać za znaczący (jakkolwiek brakuje na ten moment danych, dzięki którym można byłoby ocenić efekty tej pomocy), a skalę przekazanej pomocy finansowej za bezprecedensową. Środki publiczne na pewno nie zneutralizują jednak wszystkich negatywnych konsekwencji pandemii.

Wsparcie dla kultury w obliczu COVID-19 +/-

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) wskazuje na 16 instrumentów, które stworzono dla pomocy instytucjom i ludziom kultury. Wielkość przyznanych świadczeń szacowana jest na ok. 6 mld zł (stan na koniec listopada). Do pomocy tej zaliczane są różne kategorie wydatków publicznych. Od rozwiązań zawartych w tzw. tarczach antykryzysowych (wyплаты postojowego, zwolnienia ze składek ZUS, dopłaty do pensji) po gwarancje kredytowe i zwiększone budżety dla stałych rozwiązań instytucjonalnych, które funkcjonowały także przed pandemią.

Należy tutaj podkreślić istotność ogłoszonych w standardowym terminie Programów Ministra, które będą wspierać polską kul-

turę w 2021 r. Środki zostaną przekazane w 32 obszarach. Pomimo konieczności walki z kryzysem gospodarczym, MKiDN nie tylko nie obniżyło wysokości budżetów z 2020 r., ale powiększyło je o 55 mln zł. Łącznie budżety Programów Ministra wyniosą w 2021 r. 390 mln zł, wspierając m.in. polską literaturę, muzykę i kinematografię. W niektórych aspektach zliberalizowano warunki rozpatrywania wniosków, a także rozliczania dotacji, co należy uznać za właściwą decyzję, biorąc pod uwagę kontekst pandemii.

Natomiast spośród narzędzi stworzonych specjalnie w reakcji na utrudnienia spowodowane COVID-19 na szczególną uwagę zasługują: program „Kultura w sieci” i Fundusz Wsparcia Kultury (FWK).

1. Program „Kultura w sieci” składał się z dwóch komponentów: dotacji i stypendiów. W części dotacyjnej wsparcie otrzymało 1182 beneficjentów na łączną kwotę 60 mln zł (o środki mogły ubiegać się samorządowe instytucje kultury, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa działające w obszarze kultury, które zgłosiły pomysły na realizowanie projektów z wykorzystaniem Internetu). Stypendia przyznawane na okres 3 miesięcy i o wysokości 9 tys. zł (łącznie 20 mln zł) zostały przyznane w sumie 223 beneficjentom. Sprawne ogłoszenie i rozstrzygnięcie programu zasługują na docenienie.

2. FWK to fundusz w wysokości 400 milionów zł, który miał wspierać działalność kulturalną w dziedzinie muzyki, tańca i teatru. Cel to zapewnienie dotychczasowego poziomu zatrudnienia w obrębie instytucji samorządowych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw działających w polu kultury. Na uwagę zasługuje skala tej pomocy, a także cel – utrzymanie miejsc pracy w obliczu pandemii, bez wymagania od wnioskodawców realizacji dodatkowych działań.

Program w kilku aspektach okazał się wadliwy. Środki przyznawano nie w oparciu o utracone z powodu pandemii dochody, ale

przychody. Przyznawanie dotacji wyłącznie z uwzględnieniem przychodów z definicji nie może obejmować realnych strat, a więc istnieje ryzyko, że zamiast rekompensować szkody, fundusz stał się sposobem na uzyskanie dodatkowych środków.

Ponadto popularne gwiazdy polskiej muzyki rozrywkowej i znani aktorzy otrzymali wysokie środki, i to niejednokrotnie z wielu źródeł, bowiem program nie wykluczał możliwości wnioskowania o pomoc przez kilka osób pracujących w otoczeniu jednego artysty. Szereg tych kontrowersji został wyjaśniony przez ministerstwo, jednak nie wszystkie odpowiedzi są przekonujące. W reakcji na krytykę pierwotni beneficjenci zostali poddani ponownej weryfikacji, wskutek czego obniżono kwotę przyznanych środków. Kryteria tej weryfikacji nie są znane, co kładzie się cieniem na polityce informacyjnej MKiDN.

Polityka historyczna -

W 2020 roku kluczowe były działania upamiętniające 100-lecie Bitwy Warszawskiej. Trzy zasługują na krótki komentarz: otwarte zostało Muzeum Józefa Piłsudskiego w Sulejówku, powstał edukacyjny serwis bitwa1920.gov.pl, a na Stadionie Narodowym odbyło się widowisko multimedialne upamiętniające samą bitwę. Choć dwie pierwsze inicjatywy zasługują na docenienie, to imprezę na Stadionie Narodowym trzeba uznać za nieudaną. Sztampowość i prowizoryczność realizacji zdradzały brak pomysłu. Co najważniejsze, obchody nie spotkały się z żywym zainteresowaniem. Zaprzepaszczo ważną okazją do pracy nad wyobraźnią historyczną Polaków.

W odniesieniu do polityki instytucjonalnej rządu wyróżnić należy trzy otwarte w roku 2020 placówki: Centrum Archiwistyki Społecznej, Instytut Dziedzictwa Myśli Narodowej im. Romana Dmowskiego i Ignacego Jana Paderewskiego oraz Muzeum Jana Pawła II i Prymasa Wyszyńskiego w Warszawie. Wszystkie te instytucje wpisują się w szerszą strategię ministerialną polegającą na two-

rzeniu gęstej sieci wąsko sprofilowanych tematycznie placówek. Takie systemowe podejście oceniamy negatywnie. Naszym zdaniem polityka historyczna powinna opierać się o dwa filary: duże, rozbudowane tematycznie instytucje (np. budowane obecnie Muzeum Historii Polski czy istniejące Muzeum POLIN lub Europejskie Centrum Solidarności), które mają potencjał tworzenia atrakcyjnej, interdyscyplinarnej opowieści o naszej historii, o potencjale ściągania do Polski zagranicznych odbiorców, oraz mniejsze, wyspecjalizowane instytucje, które bez inicjatywy państwa prawdopodobnie by nie powstały (jak tegoroczne Centrum Archiwistyki Społecznej). Tworzenie takich placówek jak Muzeum w Sulejówku powinno być rolą instytucji samorządowych.

Ponadto w części przypadków przyjęcie takiej rozdrobnionej strategii skutkuje tematycznym dublowaniem się poszczególnych placówek (np. Muzeum Żołnierzy Wyklętych w Ostrołęce i Muzeum Żołnierzy Wyklętych i Więźniów Politycznych PRL w Warszawie). Nie sposób także nie zauważyć, że otwierane instytucje (nie tylko w tym roku) mają często jednostronny charakter, skupiając się w przeważającej części na historii politycznej, militarnej i martyrologicznej, oddając wrażliwość wąsko rozumianego konserwatyzmu.

Radio i telewizja -

Podjęta przez rządzących interwencja w Programie Trzecim Polskiego Radia doprowadziła do zerwania jego ciągłości instytucjonalnej, zaś przypominające czystki zmiany kadrowe nie podniosły w żadnym stopniu jakości samej stacji. Finalne zwolnienie dyrektora Strzyczkowskiego sugeruje, że dla obozu rządzącego radio było wyłącznie narzędziem wewnętrznej walki politycznej.

Od roku 2015 chlubnym wyjątkiem pozostaje TVP Kultura. Pasma od momentu przejęcia władzy przez Zjednoczoną Prawicę zachowuje instytucjonalną i programową ciągłość, uzupełniane regularnie o wartościowe programy prowadzone przez osoby i środowiska, które można określić zbiorczym mianem przedstawi-

cieli umiarkowanej prawicy. W czerwcu 2020 wystartowało pasmo TVP Kultura 2, dostępne zarówno w naziemnej telewizji cyfrowej, jak i Internecie.

Nie zmienia to faktu, że negatywnie należy ocenić całość funkcjonowania mediów publicznych, których przekaz dostosowany jest w istotnej mierze do bieżących potrzeb politycznych, a nie długofalowej strategii mediów o charakterze misyjnym (aczkolwiek i tu znajdują się chlubne wyjątki, jak Teatr Telewizji czy przyzwoite seriale: *Stulecie winnych* i *Młody Piłsudski*).



Piotr Kaszczyszyn

Redaktor naczelny portalu klubjagiellonski.pl.



Konstanty Pilawa

Redaktor naczelny czasopisma idei „Pressje”. Kieruje działem Nowa chadecja na portalu klubjagiellonski.pl.

Marta Wenclewska

Polityka legislacyjna

Ocena: 2+

Chaotyczne zmiany w zasadach organizacji wyborów oraz nowelizacje aktów prawnych z dramatycznym naruszeniem zasad stanowienia prawa to elementy charakterystyczne dla polskiej legislacji w 2020 roku. Choć utrzymał się trend malejącej liczby ustaw, to wciąż inflacja przepisów prawnych jest zbyt duża.

Pandemia miała bardzo duży wpływ na prace legislacyjne polskiego parlamentu oraz zorganizowanie tegorocznych wyborów prezydenckich. Szybkie tempo prac było w tych okolicznościach częściowo uzasadnione, jednak ekspresowe uchwalanie ustaw sprawiło wielokrotnie, że jakość regulacji była wątpliwa, a co gorsza powodowała znaczne problemy interpretacyjne.

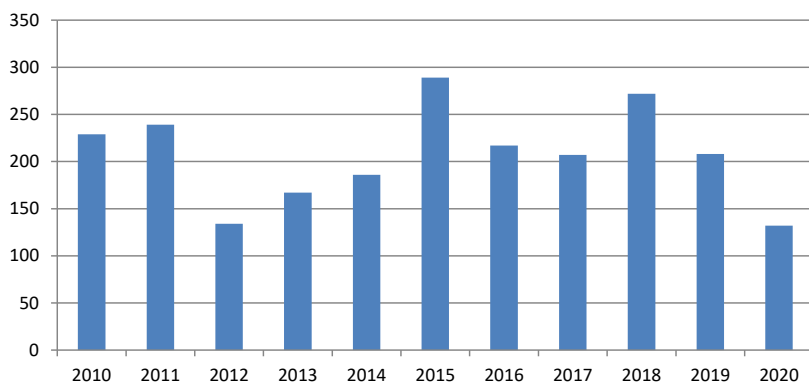
Ilość tworzonego prawa +

Liczba uchwalanych ustaw jest wskaźnikiem, który pozwala ocenić, czy mamy do czynienia z nadprodukcją prawa. Do 20 grudnia 2020 r. Sejm RP przyjął 132 ustawy (z czego 19 było ustawami bezpośrednio związanymi z kryzysem epidemicznym). Jedna ustawa prawie co trzy dni to wskaźnik nieco lepszy niż w latach 2015–2019, kiedy [średnio co półtora dnia](#) uchwalana była nowa ustawa. Warto docenić ograniczenie „produkcji” prawa, niemniej liczba tworzonych aktów prawnych wciąż jest zbyt duża.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Posiedzenie Sejmu	24	23	26	27	26	26	26	21	21	13	20
Dni obrad Sejmu	69	67	76	75	73	69	71	62	53	39	50
Wniesione projekty ustaw, którym nadano numer druku	324	274	374	310	293	325	359	338	352	292	219
Uchwalone ustawy	229	239	134	167	186	289	217	207	272	208	132
Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki lub wnioski o odrzucenie	132	110	39	62	82	106	61	50	54	44	68

Źródło: sejm.gov.pl, 20.12.2020

Uchwalone ustawy



Źródło : sejm.gov.pl, 20.12.2020

Ścieżka legislacyjna +/-

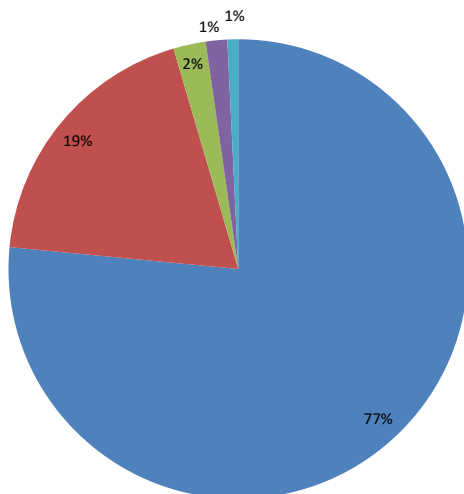
W ocenianym roku spośród 132 ustaw aż 101 było projektami rządowymi, 25 pochodziło z inicjatywy posłów, trzy od prezydenta, jedna była projektem senackim, a dwie inicjatywami zgłoszonymi przez sejmowe komisje. Pokazuje to dużą zmianę w sposobie tworzenia prawa w czasie rządów Zjednoczonej Prawicy – w ciągu pierwszych 100 dni rządu Beaty Szydło projekty poselskie [stanowiły aż 77% wszystkich uchwalonych projektów ustaw](#).

Projekty rządowe z zasady powinny być projektami lepiej przygotowanymi, gdyż tworzenie prawa przez Radę Ministrów jest mocniej obwarowane formalnościami i procesami konsultacyjnymi. Zmiana głównego źródła stanowienia prawa jest więc oczywiście pozytywnym zjawiskiem. Jeśli jednak szczegółowo przyjrzymy się projektom poselskim uchwalonym w 2020 roku, w dalszym ciągu znajdziemy tam ustawy, które powinny zostać złożone jako projekty rządowe.

Warto również zauważyć, że pod koniec roku zmieniony został Regulamin pracy Rady Ministrów. Zmiany obejmują: rezygnację z opracowywania założeń do projektów ustaw, wzmocnienie roli Centrum Analiz Strategicznych i Rządowego Centrum Legislacji oraz umożliwienie Prezesowi Rady Ministrów występowanie do CAS o przygotowanie OSR wybranej ustawy *ex post*. To, na ile te zmiany wpłyną na proces ustawodawczy, będziemy mogli ocenić w przyszlatorocznej edycji „Rządu pod lupą”.

Uchwalone ustawy wg wnioskodawcy projektu

■ Rządowe ■ Poselskie ■ Prezydenckie ■ Komisji sejmowych ■ Senacka



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z sejm.gov.pl

Jakość prawa -

Średni czas prac nad ustawą w Sejmie wynosił 60 dni, co jest okresem wystarczającym na tym etapie prac legislacyjnych. Rozpiętość czasowa prac nad poszczególnymi projektami była jednak bardzo duża, a wiele ważnych ustaw zostało uchwalonych w niebezpiecznie szybkim tempie. W przypadku 27 ustaw prace trwały 10 dni lub mniej, zaś w przypadku 25 ustaw procedowanie w Sejmie zajęło ponad 100 dni.

Przykładem niechlujnych prac legislacyjnych jest specustawa koronawirusowa, którą Sejm uchwalił 28 października, a prezydent podpisał 3 listopada. Wprowadzono w niej ustawy obowiązek zastrzykiwania nosa i ust oraz dodatki finansowe dla lekarzy. Sejm, rozpatrując poprawki Senatu, przez pomyłkę przyjął jedną z nich,

wbrew oczekiwaniom rządzącej partii. W ten sposób przyznano dodatki do wynagrodzeń nie tylko lekarzom bezpośrednio zmagającym się z COVID-19, lecz niemal wszystkim w Polsce. Jak poradzono sobie z tym „problemem”? Nie opublikowano ustawy...

Do skandalicznych wydarzeń dochodziło na posiedzeniach komisji sejmowych. Posłowie pracowali bardzo często w nocy, a kolejne projekty otrzymywali kilka godzin przed rozpoczęciem pracy komisji, tym samym nie mając nawet możliwości się z nimi zapoznać. W trakcie prac nad ustawą kilkakrotnie okazywało się, że ani posłowie, ani przedstawiciele rządu nie wiedzą, nad czym pracują.

Wybory prezydenckie -

Organizacja wyborów prezydenckich znacząco naruszyła zasady dobrej legislacji. Pierwsza „wyborcza” ustawa z 6 kwietnia 2020 r. stanowiła, iż wybory zostaną przeprowadzone wyłącznie w trybie korespondencyjnym, a operatorem wyznaczonym do ich organizacji będzie Poczta Polska. Zmiana ta rozpałała kryzys polityczny związany z organizacją wyborów w trakcie pandemii, który udało się zażegnać dopiero 2 czerwca 2020 r., uchwalając nową ustawę. W międzyczasie, nie mając podstaw prawnych, nie przeprowadzono głosowania w pierwszym terminie i wyznaczono nową datę głosowania.

Eksperti OBWE w raporcie o wyborach prezydenckich w Polsce w 2020 r. podnoszą, że podważona została w ten sposób stabilność i jasność ordynacji wyborczej. Wprowadzone zmiany dotyczyły ram prawnych procesu wyborczego – formy głosowania, zaangażowania ministra zdrowia w proces wyborczy czy skrócenia czasu na zgłaszanie protestów wyborczych.

Wszelkie zmiany w ordynacji wyborczej, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, powinny być sformułowane i przyjmowane odpowiednio wcześniej, w wyniku otwartego procesu, tak aby zapewnić zasadę stabilności prawa. Należy jednak zauważyć, że przyjęte ostatecznie rozwiązane zostało przygotowane w porozumieniu

z opozycją (co potwierdziło głosowanie w Senacie). Porównując je z pozostałymi pomysłami, które pojawiały się w debacie publicznej, trzeba zaznaczyć, że było jednym z najrozsądniejszych.

Ocena pozostałych działań

Długa jest lista tegorocznych uchybień i działań zasługujących na naganą, poczynając od wprowadzania przez rząd restrykcji „pandemicznych” poprzez rozporządzenia, a nie w trybie ustawowym. Kolejnym działaniem zasługującym na krytykę było ogłaszanie restrykcji na ostatnią chwilę, czego kulminacją było ogłoszenie zamknięcia cmentarzy w piątek 30 października – kilkadziesiąt godzin przed świętem.

Negatywnie należy również ocenić „stanowienie” prawa na konferencji prasowej. Wielokrotnie premier bądź jeden z ministrów na konferencji prasowej przedstawiali rozwiązania, które miały wejść w życie za 2-3 dni, a następnie legislatorzy na podstawie tego, co zostało zaprezentowane, przekładali słowa rządzących na przepisy – nieraz w zupełnie innym brzmieniu niż wskazywano podczas konferencji prasowej.

Statystyki przywoływane w artykule dotyczące roku 2020 przedstawione są na dzień 20 grudnia 2020 r.



Marta Wenclewska

Członek zespołu CAKJ. Absolwentka prawa na Uczelni Łazarskiego i politologii na UKSW.

Jakub Palowski

Polityka obronna

Ocena: 3+

Przyjęcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego i podpisanie umowy o rozszerzonej współpracy obronnej ze Stanami Zjednoczonymi to najważniejsze wydarzenia w polityce obronnej Polski w 2020 roku. Cieniem kładą się jednak wciąż nierozwiązane, poważne i strukturalne problemy związane z techniczną modernizacją armii, rzutujące na całość potencjału obronnego RP.

2020 rok stanowił pod wieloma względami kontynuację polityki obronnej prowadzonej przez prezydenta i rząd Zjednoczonej Prawicy. Udało się sfinalizować kluczowe i zarazem trwające od lat procesy, czyli przyjęcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) oraz ratyfikację umowy o rozszerzonej współpracy obronnej z USA. Mijający rok upłynął też pod znakiem pandemii koronawirusa. Wymusiła zaangażowanie wojska w przeciwdziałanie rozprzestrzenianiu się wirusa, a jej skutki gospodarcze mogą utrudnić proces modernizacji w przyszłości. Choć podpisano kontrakt na myśliwce F-35, to nadal nie rozwiązano tradycyjnych bolączek Wojska Polskiego, w tym braku nowoczesnych systemów rozpoznania czy obrony powietrznej. Z drugiej strony, odnotować należy także odważną reformę systemu rekrutacji do Sił Zbrojnych RP.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego +/-

W 2020 roku, po wielu latach prac, prezydent Andrzej Duda zatwierdził na wniosek Rady Ministrów nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, zastępującą poprzedni dokument z 2014 roku. Strategia w dość trafny, a jednocześnie spójny i zwięzły sposób opisuje środowisko zagrożeń, w jakim znajduje się Pol-

ska, oraz obszary działań, które powinny być podejmowane, by wzmacniać bezpieczeństwo. Strategia stanowi dobrą podstawę do podejmowania działań w różnych obszarach, jednak kluczowa będzie implementacja jej zapisów. A to, biorąc pod uwagę doświadczenia polityki obronnej Polski (nie tylko w ostatnich latach), może być znacznie trudniejsze niż przygotowanie samego dokumentu. Pełna ocena SBN możliwa będzie więc dopiero za kilka lat, z uwzględnieniem realnego wdrożenia jej zapisów w życie. Przykładowo, SBN zakłada przyspieszenie tempa wzrostu wydatków obronnych do 2,5% PKB do 2024 roku, podczas gdy zgodnie z obecnymi przepisami pułap ten ma zostać osiągnięty w roku 2030. Realizację tych założeń mogą jednak utrudnić gospodarcze skutki pandemii, choć z drugiej strony – co należy odnotować i ocenić pozytywnie – w 2020 roku na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych przeznaczono dodatkowe 3 mld zł.

Budowa systemu obrony powszechnej +

Ważną częścią polityki obronnej Polski w 2020 roku były zmiany dotyczące szeroko rozumianego systemu obrony powszechnej, opartego – jak mówi SBN – na „wysiłku całego narodu”. To z jednej strony system rezerw i mobilizacji, z drugiej – zaangażowanie wojska w zwalczanie zagrożeń innych niż militarne (w 2020 r. – pandemii koronawirusa).

Mijający rok upłynął pod znakiem wdrażania reformy systemu rekrutacji do Sił Zbrojnych RP, istotnej dla całego systemu obronnego. Jej podstawowym założeniem jest ujednoczenie oraz uproszczenie systemu rekrutacji, w tym z zastosowaniem narzędzi elektronicznych. Dzięki temu skraca się czas oczekiwania na formalności związane z przystąpieniem do służby, w tym np. badania lekarskie; zmienia się też sposób prowadzenia podstawowego szkolenia. Wprowadzenie takiego systemu jest niezbędne dla armii opartej o służbę zawodową i ochotniczą, gdyż sprawia, że osoby zainteresowane służbą nie będą z niej rezygnować z powodu długotrwałych procedur. To w naturalny sposób poszerza bazę

rekrutacyjną dla armii (nie tylko czynnej, ale i rezerw!). Wdrożone zmiany są więc bazą do tego, by w kolejnych krokach podejmować działania na rzecz odtworzenia rezerw osobowych. Te ostatnie są niezbędne, bo po zawieszeniu obowiązku zasadniczej służby wojskowej system rezerw został osłabiony. Podejmowane w tym obszarze działania należy ocenić pozytywnie, z tym zastrzeżeniem, że winny one być rozwijane w dalszych latach.

Z obroną powszechną wiąże się też zaangażowanie wojska w walkę z pandemią. Rozmieszczenie żołnierzy na granicach i wsparcie ochrony zdrowia okazały się kluczowe dla hamowania pierwszej fali koronawirusa. Choć pewne działania budziły kontrowersje wśród części komentatorów, to wiosną podjęto je w sposób dynamiczny i skuteczny, co pozwoliło uniknąć rozprzestrzeniania się choroby. Był to więc przykład prawidłowego zastosowania zasobu, jakim jest armia, w systemie bezpieczeństwa państwa.

Modernizacja techniczna Sił Zbrojnych RP -

W 2020 roku miały miejsce ważne wydarzenia związane z modernizacją techniczną Sił Zbrojnych RP. Po pierwsze, w styczniu podpisano umowę na zakup 32 myśliwców nowej generacji typu F-35A. Po drugie, we wrześniu minister Mariusz Błaszczak przedstawił założenia powołania Agencji Uzbrojenia, instytucji mającej usprawnić i koordynować niewydolny dziś proces pozyskiwania sprzętu. Utworzenie podobnej instytucji, mającej stanowić „środek ciężkości” zarządzania procesem modernizacji, było od dawna postulowane przez ekspertów. Z drugiej jednak strony, większość programów modernizacyjnych jest nadal opóźniona. Dotyczy to na przykład obrony powietrznej (II fazy programu Wisła i programu krótkiego zasięgu Narew). Wojsku brakuje też bezzałogowców i systemów zarządzania polem walki, coraz bardziej niezbędnych, co pokazała chociażby niedawna wojna w Górskim Karabachu. Zakup F-35, choć będzie niewątpliwym wzmocnieniem dla Sił Powietrznych, może wpłynąć na ograniczenie finansowania innych programów, również tych niezbędnych do pełnego wykorzystania

nowych myśliwców (obrona powietrzna), tym bardziej że wbrew wcześniejszym zapowiedziom płynącym z otoczenia prezydenta Andrzeja Dudy, nie będzie finansowany spoza budżetu MON. Zmianę w zarządzaniu procesem modernizacji może przynieść powołanie Agencji Uzbrojenia, jednak jej koncepcja musi zostać wdrożona w życie.

Niewiadomą jest natomiast miejsce prywatnego przemysłu obronnego w procesie zaopatrywania armii, bo dziś często nie może on brać w nim udziału nawet w obszarach, gdzie ma sukcesy międzynarodowe (drony, systemy BMS) i to pomimo, że przyjęta SBN zakłada realizację potrzeb obronnych przez polski przemysł „niezależnie od formy własności”. Podobne czynniki będą jeszcze długo oddziaływać na możliwości polskich Sił Zbrojnych, dlatego modernizacji w 2020 roku nie można ocenić pozytywnie.

Współpraca międzynarodowa +

Prezydent Andrzej Duda ratyfikował podpisaną 15 sierpnia umowę o rozszerzonej współpracy wojskowej ze Stanami Zjednoczonymi. Było to istotne wydarzenie w zakresie międzynarodowej kooperacji wojskowej, wpisujące się w działania rządu i prezydenta podejmowane w ostatnich latach. Umowa zakłada z jednej strony zmianę charakteru amerykańskiej obecności na trwałą i jej zwiększenie (m.in. struktury dowodzenia, włącznie z wysuniętym dowództwem V Korpusu US Army w Poznaniu, zdolności rozpoznawcze, logistyczne), z drugiej – udział Polski w bieżących kosztach obecności amerykańskiej, jak i rozbudowę infrastruktury przeznaczonej do wykorzystania przez obie armie do planowych działań, w tym wspólnych ćwiczeń, a także do użycia przez wojska sojusznicze wprowadzane do kraju w ramach wzmocnienia w sytuacji potencjalnego zagrożenia. Należy podkreślić, że tego rodzaju bilateralne porozumienia są podejmowane również przez inne państwa członkowskie NATO (np. Norwegię), a udział w kosztach strony polskiej, w stosunku do liczby żołnierzy i infrastruktury, niemal na pewno nie będzie wyższy niż w Republice Korei czy Japonii. Z ko-

lei samo zawarcie takiej umowy w czasie, gdy USA redukują swoją obecność na świecie, jest sukcesem i należy się spodziewać, że to porozumienie będzie honorowane również przez nową administrację w Waszyngtonie. Dlatego międzynarodową współpracę wojskową w 2020 roku należy ocenić pozytywnie, choć oczywiście można by sobie życzyć na przykład większego zaangażowania Polski w inicjatywy europejskie, także te związane ze współpracą przemysłową, podejmowanego oczywiście nie zamiast, ale obok współpracy w NATO i bilateralnie ze Stanami Zjednoczonymi.



Jakub Palowski

Zastępca redaktora naczelnego Defence24.pl. Absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

dr inż. Michał Domińczak

Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa

Ocena: -4

Najważniejszym wydarzeniem 2020 roku była nowelizacja ustawy Prawo budowlane, istotnie upraszczająca proces budowlany. Przyspieszenia doznała cyfryzacja procesu planistycznego i budowlanego, co należy ocenić pozytywnie. Niestety, był to zarazem kolejny rok, w którym nie udało się zreformować wadliwego systemu planowania. Oczekiwanego przełomu nie było także w Narodowym Programie Mieszkaniowym, w którym odnotowano niewielką liczbę oddanych do użytku mieszkań.

W 2020 roku polityka rządu w dziedzinie planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa w największym stopniu była warunkowana wydarzeniami z roku poprzedniego, przede wszystkim wyborami parlamentarnymi i związaną z nimi dyskontynuacją prac nad projektami ustaw dotyczących budownictwa i urbanistyki. Pewne znaczenie miały także rozszady w Radzie Ministrów, w tym zmiana zakresu kompetencji poszczególnych ministrów oraz – w dużo mniejszym stopniu – rozwijająca się pandemia COVID-19.

Planowanie przestrzenne -

Wprawdzie rząd prawidłowo definiuje problemy i patologie rozwoju przestrzennego, ale nadal nie zdołał zreformować wadliwego systemu planowania, który trwa w Polsce co najmniej od początku lat dwutysięcznych. Zakończenie VIII kadencji Sejmu RP w 2019 r. spowodowało także zakończenie procedowania nad nową ustawą Prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mimo że pewne prace nad zmianami w obowiązujących przepi-

sach nadal trwają, brak dotąd jakichkolwiek wymiernych efektów tych działań. Co więcej, luki w tzw. ustawach covidowych doprowadziły do niebezpiecznej sytuacji, w której część deweloperów, interpretując nieprecyzyjne przepisy na swoją korzyść, rozpoczęła inwestycje mieszkaniowe z pominięciem lokalnych przepisów urbanistycznych. Doszło więc do pogorszenia i tak już złej sytuacji, a przy okazji potwierdzono słabą koordynację międzyresortową. Dlatego też powolność i faktyczny brak realnych działań w tej ważnej dziedzinie należy ocenić jako największą porażkę rządów Zjednoczonej Prawicy w obszarze szeroko pojętej polityki planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa.

W 2020 roku nie zmienił się zasadniczo sposób działania Narodowego Instytutu Architektury i Urbanistyki oraz Instytutu Rozwoju Miast i Regionów. Ten pierwszy skupia się – od momentu powstania – niemal wyłącznie na wąskiej działalności edukacyjno-wystawienniczej i propagowaniu modernizmu, nie prowadząc praktycznie żadnej pracy badawczej. To stawia pod znakiem zapytania sensowność jego istnienia w obecnej formule. W 2020 roku nie odnotowano żadnego konkretnego działania wymienionych instytutów, które związane byłoby bezpośrednio z prowadzoną przez rząd polityką mieszkaniową lub reformą przepisów urbanistycznych.

Budownictwo, architektura i geodezja +

Rządy Zjednoczonej Prawicy systematycznie starają się naprawić i zniwelować prawidłowo zdiagnozowane kilkanaście lat temu problemy polskiego budownictwa, czyniąc to jednak o wiele skuteczniej niż poprzednicy. Podejmowane działania w spójny sposób upraszczają stopniowo przepisy, co służy nie tylko poszczególnym grupom zawodowym (architekci, geodeci), ale całemu społeczeństwu.

18 lutego 2020 roku przyjęto obszerną, jedną z najbardziej znaczących od kilkunastu lat nowelizację prawa budowlanego. Trudno jest ocenić w tym momencie jej skutki, ponieważ

wprowadzone zmiany w większości weszły w życie dopiero we wrześniu, ale istotnie upraszcza procesy inwestycyjne. Znacząco rozszerzono na przykład katalog obiektów niewymagających pozwolenia na budowę. Z takiego obowiązku zwolniono między innymi wewnętrzne i zewnętrzne instalacje gazowe w istniejących budynkach. Ułatwiono także, poprzez zniesienie obowiązku zgłoszenia, budowę urządzeń melioracyjnych oraz niewielkich stawów i zbiorników wodnych położonych w całości na gruntach rolnych. Zniesiono obowiązkową opłatę legalizacyjną w przypadku samowoli budowlanych, które powstały nie później niż 20 lat wstecz. Ułatwiono również przyłączanie nowych budynków do sieci infrastruktury technicznej poprzez likwidację niektórych opłat oraz wskazanie obligatoryjnych terminów wydania tzw. warunków przyłączeniowych. Dokonano rewolucyjnej zmiany zakresu projektu budowlanego, który jest podstawą uzyskania pozwolenia na budowę – od września radykalnie zmniejszyła się liczba wymaganych rysunków i dokumentów. Należy jednak zaznaczyć, że akurat w tym przypadku uproszczenia wydają się iluzoryczne, ponieważ *de facto* przesunięto jedynie termin i miejsce składania pełnej dokumentacji projektowej. Od tej pory jej część (pod zmienioną nazwą „projektu technicznego”) jest składana kierownikowi budowy tuż przed rozpoczęciem prac budowlanych. Tym niemniej, wprowadzone zmiany bez wątpienia ułatwiają i przyspieszają proces inwestycyjny w budownictwie.

W lutym skorygowano i uszczegółowiono ustawę o wspieraniu termomodernizacji i remontów, która weszła w życie z początkiem kwietnia. Nowelizacja wprowadziła m.in. możliwość uzyskania premii remontowych dla gmin, wsparcie dla modernizacji budynków z „wielkiej płyty” oraz uprościła zasady wypłacania premii termomodernizacyjnych. Te działania należy ocenić jednoznacznie pozytywnie.

Przyspieszenia doznała cyfryzacja procesu budowlanego i planistycznego, co należy ocenić szczególnie pozytywnie. Jest to zasługa m.in. wiosennej nowelizacji prawa geodezyjnego i kartograficznego, która weszła w życie w lipcu i październiku. Od tej

pory gminy mają obowiązek m.in. tworzenia cyfrowych danych przestrzennych dla potrzeb aktów planowania przestrzennego. Skrócono także – prawie trzykrotnie – procedurę administracyjną związaną z prowadzeniem prac geodezyjnych.

Należy jednak zauważyć, że jesienny termin obiecywanej w lipcu możliwości przesyłania do urzędów dokumentacji budowlanej w wersji elektronicznej nie został dotrzymany.

Mieszkalnictwo +/-

Zagadnienia związane z Narodowym Programem Mieszkaniowym zeszyły na plan dalszy. Rząd stara się stopniowo realizować przyjętą kilka lat temu politykę mieszkaniową, która, choć błędna w niektórych założeniach podstawowych (bezrefleksyjne wspieranie budowy mieszkań na wynajem, które nie uwzględnia m.in. wzrostu podaży na rynku wtórnym), jest spójna w kontekście deklarowanych celów. Nie zmieniono jednak (choćby w minimalnym stopniu) założeń NPM, który wciąż lekceważy oddolne, indywidualne i grupowe, inicjatywy, takie jak kooperatywy budowlane czy jednorodzinne budownictwo indywidualne systemem gospodarczym.

Działalność spółki PFR Nieruchomości, która jest głównym realizatorem NPM, trudno uznać za satysfakcjonującą. Według różnych danych do użytku oddano zaledwie kilkaset lokali, co stanowi liczbę o wiele mniejszą od zapowiadanych tysięcy nowych mieszkań w całym kraju. Na podkreślenie zasługuje natomiast poprawa jakości architektonicznej budynków, a nadzieje budzi także duża liczba inwestycji będących w trakcie budowy.



dr inż. Michał Domińczak

Ekspert CAKJ ds. gospodarki przestrzennej, architekt i historyk urbanistyki specjalizujący się w historii prawa budowlanego i przepisów urbanistycznych.

Polityka podatkowa

Ocena: 3

W tym roku pogodzenie potrzeb podatnika i budżetu było szczególnie trudne – COVID-19 zrodził potrzebę udzielenia przedsiębiorcom pomocy, a jednocześnie pogorszenie sytuacji finansowej państwa utrudniło „odkręcenie” podatkowej „śruby”. Rząd zdał ten test połowicznie. Z perspektywy zapotrzebowania budżetu poszukiwanie wpływów jest zrozumiałe. Pod retoryką uszczelniania następuje ono jednak w sposób obciążający Polaków pracujących za granicą i rodzinne przedsiębiorstwa. Wreszcie, krytycznie ocenić należy dalsze komplikowanie systemu podatkowego i stale rosnący zakres sprawozdawczości.

W tekście nie opisano szerzej zmian podatkowych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 z uwagi na ich szczególny charakter. Nie stanowią elementu długofalowej polityki podatkowej. Zostały jednak wzięte pod uwagę w ogólnej ocenie (na plus należy zapisać wprowadzenie pewnych udogodnień; na minus – ich dalece niewystarczający charakter, szczególnie w sferze niedostatecznej ochrony przed skutkami niewypłacalności kontrahenta).

Opodatkowanie spółek komandytowych -

Opodatkowanie CIT spółek komandytowych (sp. k.) rząd prezentuje jako likwidację możliwości optymalizacji podatkowej na wielką skalę, co nie jest prawdą. Sp. k. stanowią ok. 7% spółek w Polsce, a nieopodatkowanie takich spółek CIT jest cechą wielu systemów podatkowych Europy (m.in. Austria, Dania, Finlandia, Irlandia, Malta, Niemcy, Szwecja czy Wielka Brytania). Jeżeli nawet w ocenie rządu sztuczny charakter, znamionujący optyma-

lizację podatkową, można w pewnym stopniu przypisać sp. k., w których komplementariuszem jest spółka kapitałowa, to zmiana objęła wszystkie sp. k., co przeczy retoryce, jakoby celem było przeciwdziałanie optymalizacji. Wreszcie, istnienie takich struktur jest uzasadnione z punktu widzenia gospodarki. Transparentność podatkowa (zapłata podatku tylko przez wspólników, bez płacenia „po drodze” przez spółkę) jest warunkiem umożliwiającym konkurowanie z większymi podmiotami, nieraz opodatkowanymi podwójnie, ale czerpiącymi korzyści z większej skali działalności.

Należy przewidywać, że zakładany cel nowelizacji (zmiana formy działalności na spółki kapitałowe) nie zostanie osiągnięty – pozbawiłoby to wiele firm istotnej przewagi konkurencyjnej. Większość przekształci się w spółki jawne lub inne wehikuły nieopodatkowane podwójnie. Tylko w przypadku branż zagrożonych wysoką odpowiedzialnością odszkodowawczą (np. doradcza) niektórzy właściciele zaakceptują podwójne opodatkowanie i wybiorą spółkę z o. o. jako nową formę działalności. Podsumowując, decyzja o opodatkowaniu sp. k. wynika z błędnych przesłanek, poważnie osłabia pozycję konkurencyjną wielu polskich firm rodzinnych, a jej pozytywny efekt dla budżetu prawdopodobnie okaże się mniejszy niż oczekiwany.

„Estoński” CIT +/-

Gdyby wprowadzono podatek rzeczywiście podobny do obowiązującego w Estonii, znalazłby się on w niniejszym zestawieniu na czele, z dużym, dodatnim znakiem oceny. Jest to narzędzie umożliwiające inwestowanie zysków w rozwój bez płacenia podatku dochodowego do czasu wypłaty dywidendy. Niestety, polska wersja dalece odbiega od pierwowzoru.

Zrozumiałe są niektóre ograniczenia, w szczególności próg maksymalnych przychodów oraz wymóg, by udziałowcami/akcjonariuszami były wyłącznie osoby fizyczne. Jednak oprócz tego dodano wymogi ponoszenia minimalnych nakładów na inwestycje,

obce systemowi estońskiemu i powodujące niepewność co do wysokości ostatecznie należnego podatku, oraz uciążliwe obowiązki sprawozdawcze. Dodatkowym zagrożeniem są niejasne przepisy, pozostawiające organom podatkowym znaczne pole do interpretacji. Ogółem „polski-estoński” CIT nie jest podobny do pierwotnego i nie zasługuje na wyraźną pozytywną ocenę.

Szerszy podatek zryczałtowany +

Na pochwałę zasługuje rozszerzenie możliwości opodatkowania tzw. ryczałtem, czyli podatkiem płaconym od przychodu (bez konieczności obliczania dochodu).

Zmiany obejmujące podwyższenie maksymalnego progu przychodów, które mogą być w ten sposób rozliczane, oraz rezygnację z wymogu nieświadczania niektórych usług na rzecz osób prawnych, umożliwią wielu najmniejszym firmom skorzystanie z tej formy opodatkowania – bezpieczniejszej niż podatek dochodowy i prostszej dla podatników, jak i administracji skarbowej. Pozostaje zmianę pochwalić i liczyć, że rządzący dostrzegą plusey takiego opodatkowania i zastanowią się nad rozszerzeniem go na inne przedsiębiorstwa.

Sprawozdawczość podatkowa -

Na szczególną krytykę zasługują kolejne uciążliwe obowiązki administracyjne, prowadzące do pogarszania i tak w tym względzie bardzo złych uwarunkowań istniejących w Polsce. Miarodajny w tym względzie jest np. ranking „Paying Taxes 2020”, w którym Polska zajęła 77. miejsce z wynikiem 334 godzin jako czasem, który trzeba średnio poświęcić rocznie na sprawozdawczość podatkową.

Parę drobnych zmian (np. połączenie deklaracji VAT z jednolitym plikiem kontrolnym) to kroki w dobrym kierunku. Są one jednak niewystarczające, a co najgorsze – równocześnie wprowadza się następne obowiązki. Te same transakcje trzeba raportować kilka razy, np. płatność do podmiotu powiązanego z niektórymi państwami

trzeba zgłaszać na informacji IFT, ORD-U, jako tzw. schemat podatkowy, uwzględniać w dokumentacji cen transferowych, o której sporządzeniu też trzeba poinformować, a w świetle tegorocznych zmian – dodatkowo w tzw. informacji o realizowanej strategii podatkowej (której zakres określono zbyt szeroko i nieprecyzyjnie). Ten stan rzeczy powinien ulec zmianie. Niestety, poza drobnymi przebłyskami od lat obserwujemy tendencję odwrotną i 2020 r. nie jest wyjątkiem.

Uszczelnianie systemu i kondycja budżetu +/-

Należy docenić działania prowadzące do likwidacji faktycznych luk, w szczególności w podatkach międzynarodowych. Modyfikacji ulegają umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania (wprowadzenie klauzuli nieruchomościowej do umowy z Królestwem Niderlandów), dotychczas faktycznie pozwalające wyprowadzać z Polski zyski bez podatku; można przypuszczać, że będzie tak dalej, dzięki Konwencji MLI, pozwalającej łatwo zmieniać takie umowy.

Jednak równie liczne, jeżeli nie liczniejsze, są działania, którym towarzyszy retoryka uszczelniania, a będące po prostu formą podwyższania podatków – *vide sp. k.* czy faktyczna likwidacja ulgi abolicyjnej, czyli przepisów pozwalających nie płacić w Polsce podatku od dochodów z pracy za granicą. To ostatnie zasługuje na krytykę jako niesprawiedliwe (bardzo niska kwota wolna od podatku w Polsce nijak się ma do wyższych zazwyczaj kosztów utrzymania za granicą – tam, gdzie podatnik zarabia), potencjalnie nieskuteczne (konieczność wszczynania postępowań podatkowych wobec pojedynczych osób), a wreszcie, jeżeli mimo to będzie egzekwowane – szkodliwe (zachęta do wyjazdu z Polski na stałe).

Odnosnie do oceny kondycji finansów państwa, trzeba przypomnieć, że ranking dotyczy działań w 2020 roku, w którym pandemia nie pozostawiła nadziei na zrównoważenie budżetu czy choćby utrzymanie niewielkiego deficytu; oczekiwanie tego byłoby przykładem myślenia życzeniowego. W tych warunkach warto

zauważyć, że oceny wiodących agencji ratingowych pozostały na poziomach dość stabilnych, co ułatwia finansowanie deficytu.

Oznak refleksji, że aby utrzymać względną równowagę, trzeba dokonać cięć także po stronie wydatków, poza warstwą retoryczną u rządzących próżno jednak na ten moment szukać (projekt budżetu na 2021 r. przewiduje wzrost wydatków na administrację). Rząd wybrał zamiast tego wprowadzanie nowych podatków (np. cukrowy, od „małpek”). Abstrahując od pytania, czy w skali makro nie lepsze dla gospodarki byłoby obniżenie danin, trzeba zauważyć, że ta przestrzeń działania jest skromna, ponieważ wszelkie opłaty, daniny, składki, myta i jak jeszcze można nazwać dla zmylenia przeciwnika, tj. opinii publicznej, podatki, to nakładanie kolejnej daniny na coś, co już jest opodatkowane. Takie działanie powoduje ucieczkę od opodatkowania (przykładem mogą być alkohole, które pojawiły się już w nieco większych, nieopodatkowanych butelkach, które zyskały sobie miano „małp”). Wreszcie, prowadzi to do psucia systemu podatkowego przez jego dalsze komplikowanie.



Łukasz Kempa

Ekspert CAKJ ds. podatków. Doradca podatkowy, absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

dr Łukasz Kryszak

Polityka rolna

Ocena: 3

Działaniem z zakresu polityki rolnej, które wzbudzało największe emocje wśród opinii publicznej, było niewątpliwie procedowanie tzw. „piątki dla zwierząt”. W perspektywie długofalowej ważniejsze były jednak negocjacje nad kształtem nowej wspólnej polityki rolnej (WPR). Uwagę zwracają też działania podejmowane w zakresie rozwiązywania problemów z zasobami wodnymi oraz propozycje zawarte w tzw. tarczy antykryzysowej.

Pod koniec 2017 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności”, w którym zarysowane zostały główne kierunki reform WPR na lata 2021-2027, jednak to właśnie na bieżący rok przypadła najważniejsza etap negocjacji. Jednocześnie, podobnie jak inne sektory, rolnictwo dotknięte zostało epidemią koronawirusa, co wymusiło poszukiwanie dodatkowych rozwiązań także dla rolników. Warunki pogodowe były nieco lepsze niż w 2019 roku, co jednak nie zniwelowało jednego z fundamentalnych problemów trapiących polskie rolnictwo, czyli niedoboru wody.

Negocjacje nowej WPR +/-

WPR składa się z dwóch filarów – I filar obejmuje głównie płatności bezpośrednie dla rolników, natomiast II filar to środki na rozwój obszarów wiejskich. Polska należy do państw, które opowiadały się za utrzymaniem jak najwyższego poziomu finansowania dla WPR (także w ramach I filara) przy relatywnie umiarkowanych wymaganiach środowiskowych. Ponadto postulowano hasło wyrównywania stawek dopłat.

Już pierwsza propozycja KE z 2018 roku wskazywała, że budżet na WPR zostanie zmniejszony. Według najnowszych uzgodnień w latach 2021-2027 ma on wynieść ok. 357 mld euro w cenach bieżących, wobec 382,5 mld euro w latach 2014-2020. W przypadku większości krajów roczna kwota na I filar ma być niższa o ok. 2% w porównaniu do 2020 roku. W kilku krajach środki te będą nieznacznie rosnąć. Wynika to z wynegocjowanego mechanizmu wewnętrznej konwergencji, zgodnie z którym kraje, w których dopłata na hektar była niższa niż 90% średniej w UE, mają w nowej perspektywie zredukować tę lukę o połowę. Biorąc pod uwagę spadek nakładów na WPR na poziomie UE, przy jednoczesnym powiązaniu 30% środków w ramach I filara z kwestiami środowiskowymi, można powiedzieć, że cele negocjacyjne Polski nie zostały osiągnięte. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę dominujące tendencje w kierunku zmniejszenia nakładów na politykę rolną w UE, realnie trudno było uzyskać znacząco więcej.

Kontrowersje wzbudza rozdział środków w ramach II filara. Początkowo Komisja zakładała redukcję środków na II filar o ok. 25% dla wszystkich krajów. Ostatecznie nakłady na II filar mają spaść w skali UE o 6%, ale odchylenia od tej wartości są dla poszczególnych państw członkowskich znaczące. W Polsce środki mają być zmniejszone o ok. 13%, podczas gdy w niektórych innych państwach spadek ten ma być znacznie mniejszy lub środki nawet wzrosną. Tłumaczy się to m.in. szczególnymi trudnościami strukturalnymi w rozwoju rolnictwa tych krajów czy koniecznością przesunięć do I filara. W grupie krajów, które otrzymały dodatkowe środki w ramach II filara, znalazła się choćby Grecja, ale także Niemcy czy Francja. Wynik negocjacji w tym aspekcie WPR jest więc dla Polski niekorzystny.

Osobną kwestią jest postulat wyrównania stawek dopłat. Udało się wynegocjować wspomniany wyżej mechanizm konwergencji, dzięki czemu łącznie w 7-letce środki na dopłaty bezpośrednie będą w Polsce (nominalnie) większe o ok. 0,5 mld euro. Tylko przy założeniu skorzystania z maksymalnego możliwego przesunięcia

środków z II do I filara dopłaty w przeliczeniu na hektar będą wyższe niż obecnie. Stawki dopłat w poszczególnych krajach będą się wciąż różnić, ale wykonany zostanie krok w kierunku zmniejszenia tych różnic.

Piątka dla zwierząt +/-

W momencie przygotowywania niniejszej syntezy tzw. „piątka dla zwierząt” wróciła z Senatu do sejmowej komisji, jednak rządzący ogłosili, że przedstawią nową wersję ustawy. Z punktu widzenia troski o dobrostan zwierząt pozytywnie należy ocenić zakaz ich używania w celach rozrywkowych i widowiskowych, wprowadzenie świadczeń na rzecz „emerytowanych” zwierząt wykorzystywanych w służbach mundurowych czy utworzenie rady ds. zwierząt przy ministrze rolnictwa. Podobnie ocenić można dążenie do poprawy warunków, w jakich żyją zwierzęta, poprzez określenie minimalnych norm trzymania na tymczasowej uwięzi czy częstsze kontrole w schroniskach. Poważny niepokój wzbudza natomiast przyznawanie większych uprawnień organizacjom pozarządowym w zakresie kontroli w prywatnych gospodarstwach domowych. Największe kontrowersje wzbudza jednak zakaz uboju rytualnego. Wartość eksportu mięsa w systemie halal i koszer szacuje się na kwotę ok. 7 mld zł rocznie, z czego ok. 5 mld przypada na drób. Po poprawkach Senatu zakaz uboju rytualnego drobiu został zniesiony, jednak w przypadku wołowiny ubój miałby być wygaszany. Jest to istotny problem, biorąc pod uwagę, że ok. 80% polskiej wołowiny jest eksportowane, z czego 1/3 stanowi mięso w systemie halal i koszer. Zważywszy na obecne tendencje w zakresie popytu na wołowinę, zakaz uboju rytualnego ogranicza możliwości wzrostu na szczególnie perspektywicznych rynkach. Wydłużenie *vacatio legis* i wprowadzenie odszkodowań pozwoliłoby złagodzić nieco negatywne skutki zakazu, jednak biorąc pod uwagę rolę społeczno-ekonomiczną sektora, a także ograniczenia w eksporcie wynikające z pandemii koronawirusa, wygaszenie uboju rytualnego jest obecnie niekorzystne.

Pomoc suszowa i retencja wody +

Doraźnym rozwiązaniem ograniczającym negatywne skutki suszy było wprowadzenie jeszcze w 2019 roku pomocy w postaci kredytów preferencyjnych, a także świadczenia określanego mianem „suszowe+”. W przypadku większości gospodarstw (straty w przedziale 30-70%) pomoc wynosiła 250 zł/ha lub 500 zł/ha, w zależności od tego, czy rolnik miał ubezpieczoną ponad połowę areалу. Takie rozwiązanie byłoby znaczącą pomocą, jednak wypłata świadczeń w 2020 roku znacznie się opóźniła. Bardzo dobrym rozwiązaniem o charakterze długofalowym może stać się program małej retencji, w ramach którego można uzyskać dofinansowanie do 50% kosztów inwestycji (maks. 100 tys. zł) takich jak budowa studni i zbiorników, zakup maszyn do magazynowania, uzdatniania i rozprowadzania wody czy zakup instalacji nawadniających. Ponadto możliwa jest budowa małych stawów bez konieczności uzyskania zezwolenia.

Wody Polskie prowadzą też program retencji korytovej, którego celem jest podniesienie poziomu wód gruntowych poprzez zatrzymywanie wody w rzekach, kanałach czy rowach melioracyjnych. Programy na rzecz bardziej efektywnej gospodarki wodnej należy ocenić pozytywnie, choć na ich efekty przyjdzie jeszcze poczekać.

Tarcza antykryzysowa +/-

Negatywny wpływ pandemii koronawirusa objawiał się głównie zakłóceniami na rynkach rolnych, przede wszystkim spadkami cen. Wynikało to z ograniczeń w eksporcie, a także radykalnego spadku popytu na produkty rolne ze strony branży HoReCa (hotele, restauracje, catering).

Rolnicy mogli skorzystać z różnych drobnych rozwiązań, jak np. zwolnienia ze składki KRUS za II kwartał, zasiłek opiekuńczy dla rodziców, zasiłek chorobowy dla rolników i ich rodzin czy zwolnienie ze składek ZUS za pracowników najemnych. Rzeczywiste znaczenie finansowe i pomocowe tych działań było jednak niewielkie.

Dużo ważniejszym problemem było to, że z subwencji wypłacanych przez Polski Fundusz Rozwoju nie mogli skorzystać rolnicy prowadzący działalność w ramach działów specjalnych produkcji rolnej (np. produkcja szklarniowa), którzy szczególnie ucierpieli w wyniku pandemii. Zgodnie z obowiązującymi przepisami nie mogą oni uzyskać wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, który wymagany jest do ubiegania się o wsparcie, mimo że *de facto* są przedsiębiorcami. Tym samym grupa ta została pozbawiona hojnego wsparcia. Jest to przykład nierównego traktowania, wynikający z nieuwzględniania w wystarczającym stopniu specyfiki sektora rolno-żywnościowego.



dr Łukasz Kryszak

Doktor nauk społecznych w dyscyplinie ekonomia i finanse. Asystent w Katedrze Makroekonomii i Gospodarki Żywnościowej na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu.

dr Michał Dulak, Karol Wałachowski

Polityka rozwoju regionalnego

Ocena: 3

W ramach realizacji polityki rozwoju regionalnego na pozytywną ocenę na pewno zasługują działania antykryzysowe. Dotyczy to zarówno wsparcia jednostek samorządu terytorialnego mechanizmem korygującym ubytki w finansach gmin i powiatów – głównie miast – jak i uelastycznienia przepisów związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych w regionach. Zdecydowanie negatywnie należy natomiast ocenić sposób podziału środków z Rządowego Funduszu Inicjatyw Lokalnych. W 2020 roku przeprowadzono więc dzięki sprawności urzędników i administracji szybkie działania antykryzysowe, które zostały następnie zdeprecjonowane przez ostentacyjnie arbitralny podział środków publicznych dokonany przez rząd. Stąd ocena dostateczna.

Po wyborach jesienią 2019 r. decyzją premiera dotychczasowe Ministerstwo Rozwoju i Infrastruktury zostało przekształcone w Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego (MFiPR). Tym samym z dniem 15 listopada 2019 r. powstał odrębny resort obsługujący wyłącznie ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Ostatni raz samodzielne ministerstwo odpowiadające za ten dział administracji rządowej funkcjonowało w latach 2005-2013. Poza zmianami organizacyjnymi, wśród najważniejszych przedsięwzięć w obszarze polityki rozwoju regionalnego należy wymienić działania antykryzysowe skierowane do samorządów, Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych, przygotowanie działań antykryzysowych dla podmiotów korzystających z funduszy europejskich, a także przygotowanie dokumentów strategicznych na potrzeby nowych unijnych programów rozwojowych.

Działania antykrzysowe dot. jednostek samorządu terytorialnego +/-

Finanse jednostek samorządu terytorialnego (JST) ucierpiały przez kryzys COVID-19 w trojaki sposób: poprzez uszczuplenie przychodów spowodowane spadkiem koniunktury gospodarczej; poprzez zwiększenie wydatków koniecznych do przeciwdziałania i ograniczania skutków pandemii oraz poprzez konieczność pomocy lokalnym przedsiębiorstwom. Działania rządu dot. JST zawarte były w tzw. Tarczy antykrzysowej 4.0. Wprowadziła ona uelastycznienie reguł finansowych samorządów, m.in. poprzez nadanie swobody w przenoszeniu wydatków pomiędzy działami klasyfikacji budżetowej, zamrożenie reguły wydatkowej polegającej na konieczności równoważenia wydatków i dochodów bieżących, zawieszenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia, umożliwienie przekierowania tzw. „funduszu korkowego” na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii koronawirusa oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych czy kilkumiesięczne odroczenie „janosikowego”.

Mechanizmem korygującym ubytki w finansach gmin i powiatów był Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych (RFIL), który rozdysponowywał bezzwrotne dotacje na wydatki majątkowe. Łączna suma dotacji wyniosła 12 mld zł, a ich wysokość dla poszczególnych gmin i powiatów uzależniono od algorytmu uwzględniającego wydatki zaplanowane na 2020 r. Algorytm uwzględnił ponadto zamożność jednostek, premiując uboższe samorządy. Połowa funduszu rozdysponowana zostanie na trwające i rozpoczynające się w 2020 r. projekty, a kolejne 6 mld zł na nowe inicjatywy, wybierane na podstawie kryteriów, m.in. zrównoważonego rozwoju, kompleksowości inwestycji czy wpływu na ograniczanie kryzysów. Należy docenić wysokość środków finansowych przekazanych do funduszu, gdyż całkowita wartość programu jest znacznie wyższa od prognozowanego ubytku finansów (według Ministerstwa Finansów gminy i powiaty utracą około 4,5 mld zł).

Jednoznacznie negatywnie trzeba natomiast ocenić procedurę doboru projektów w drugiej transzy programu (6 mld zł). Dobór został dokonany przez komisję składającą się z przedstawicieli premiera oraz 4 ministrów. Projekty nie zostały wybrane na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, lecz w zdecydowanej większości przypadków kluczem przynależności partyjnej władz samorządowych. Według analizy przeprowadzonej przez województwo mazowieckie, ponad 70% środków trafiło do samorządów rządzonych przez Prawo i Sprawiedliwość. Największe miasta, takie jak Warszawa, Kraków, Wrocław, Poznań, Gdańsk czy Lublin, nie dostały żadnego wsparcia w ramach II transzy.

Działania anty kryzysowe dot. wydatkowania środków unijnych +

MFiPR szybko zareagowało na pojawiające się konsekwencje pandemii – już 14 i 17 marca przygotowało rekomendacje dla instytucji zarządzających i pośredniczących w wydatkowaniu funduszy europejskich dotyczące elastycznego podejścia do beneficjentów. Proponowano m.in. przejście na pracę zdalną kontrolerów i instytucji monitorujących, wydłużenie terminów zakończenia naborów wniosków oraz rozliczania i zamykania inwestycji unijnych. Ministerstwo proponowało także dostosowanie planów kontroli w firmach ze względu na ich trudną sytuację oraz korzystne dla beneficjentów sposoby rozliczania wydatków za działania, których nie zrealizowano z powodu pandemii.

Po szybkich pracach w parlamencie w połowie kwietnia 2020 r. weszła w życie tzw. specustawa funduszowa. Akt ten stwarzał podstawę prawną dla uelastycznienia przepisów związanych z wydatkowaniem funduszy unijnych na poziomie centralnym i w regionach. Ponadto ustawa umożliwiła przenoszenie niewykorzystanych środków na działania antykryzysowe instytucji państwowych oraz województw, a także ustanawiała nadzwyczajny tryb wyboru projektów, które służyć miały ograniczeniu negatywnych skutków pandemii.

Działania antykryzysowe podjęte przez MFiPR należy ocenić bardzo dobrze, zarówno co do szybkości reakcji, jak i treści przepisów, które były adekwatne do potrzeb regionów oraz beneficjentów. Dzięki opisanym wyżej inicjatywom województwa mogły uruchamiać regionalne tarcze antykryzysowe, a także możliwe były przesunięcia środków w ramach programów operacyjnych na sfinansowanie np. pożyczek płynnościowych dla firm.

Tworzenie Krajowego Planu Odbudowy +/-

KPO jest dokumentem, w którym zgodnie z projektem unijnego rozporządzenia dotyczącego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności państwa członkowskie, chcące skorzystać ze środków na odbudowę gospodarki po pandemii COVID-19, powinny zaprezentować projekty reform oraz plany inwestycyjne. Mają one dotyczyć m.in. takich dziedzin jak czyste technologie środowiskowe i cyfryzacja. MFiPR koordynuje opracowanie KPO. W lipcu i sierpniu samorządy, przedsiębiorcy oraz administracja centralna mogły zgłaszać projekty do planu, zaś w połowie września ministerstwo ogłosiło, że spośród 2,5 tys. projektów, które spłynęły, wyłoniono 1198 (641 opracowanych przez resorty, 557 przez województwa). Taki harmonogram uzasadniono tym, że im wcześniej Polska przedstawi KPO w Komisji Europejskiej, tym szybciej będzie mogła rozpocząć wstępne konsultacje z Komisją, które miały zacząć się zgodnie z harmonogramem 15 października. Poza projektami zgłoszonymi przez Ministerstwo Rozwoju, które opublikowało na swojej stronie internetowej 20 fiszek, nie są znane pozostałe propozycje. Powstają więc wątpliwości: po pierwsze, czy rzeczywiście to, co zostało zgłoszone, będzie spełniać wymogi KE, czyli rzeczywiście będzie stanowić plany reform, a nie tylko listę życzeń złożoną z pojedynczych, niepowiązanych wspólnym celem projektów; po drugie, czy zgłoszone projekty wpisują się w cele Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Brak jawności nie pozwala w pełni rozstrzygnąć tej kwestii. Natomiast dobrze należy ocenić szybkie przystąpienie do prac nad KPO, co pozwala mieć nadzieję, że po zatwierdzeniu

nowego wieloletniego budżetu UE oraz uzyskaniu zgody na podniesienie pułapu zasobów własnych UE, pozwalającego sfinansować europejski plan odbudowy, Polska szybko otrzyma środki na realizację KPO.



dr Michał Dulak

Ekspert CAKJ ds. samorządowych i europejskich. Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Adiunkt w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi Uniwersytetu Jagiellońskiego.



Karol Wałachowski

Ekspert CAKJ ds. polityki miejskiej i samorządów. Wieloletni działacz Klubu Jagiellońskiego. Asystent w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Programowania Rozwoju Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

dr Rafał Bakalarczyk

Polityka społeczna

Ocena: 4

W 2020 roku polityka społeczna była prowadzona przede wszystkim w sposób reaktywny. W obliczu pandemii wsparło dodatkowo instytucję pieczy zastępczej, rehabilitację społeczno-zawodową osób z niepełnosprawnościami czy instytucję opieki nad osobami starszymi, a także powołano Solidarnościowy Korpus Wsparcia Seniorów. Reformowanie ukierunkowane na długofalowe cele zeszło na dalszy plan i nie doczekało się wyrazistych rezultatów.

Obok ochrony zdrowia i edukacji polityka społeczna stała się w sposób nieunikniony tą dziedziną, która szczególnie silnie została dotknięta skutkami pandemii. Stało się tak przede wszystkim ze względu na pogłębienie wielu problemów społecznych (ubóstwo, niestabilność, konflikty rodzinne, kryzysy zdrowia, uzależnienia), na które ten dział polityki publicznej odpowiada. Ponadto zmianom i ograniczeniom uległy ramy funkcjonowania różnych podmiotów działających w obszarze polityki społecznej. Odpowiedź na wyzwania pandemii to kluczowy kontekst oceny polityki społecznej w minionym roku, ale niejedyny. Polityka społeczna musi także mierzyć się z innymi wyzwaniami, jeszcze sprzed pandemii, i tworzyć rozwiązania trwałe.

Polityka rodzinna i wsparcie społeczne +/-

W polityce rodzinnej utrzymano dotychczasowe programy, takie jak Rodzina 500+ czy Maluch+. Choć walka z koronawirusowym kryzysem pociągnęła za sobą nowe wydatki w zakresie polityki zdrowotnej czy gospodarczej, rząd nie zdecydował się na cięcia ani znaczące reformy w sztandarowych programach socjalnych.

Trudno jednoznacznie to ocenić. O ile sama polityka cięć socjalnych nie byłaby korzystna, zwłaszcza w obliczu ubożenia części rodzin w dobie pandemii, o tyle pewne zmiany w kształcie programu 500+ ograniczające (przynajmniej czasowo) wsparcie dla zamężnych rodzin i przekierowujące zaoszczędzone środki na inne odcinki polityki społecznej miałyby pewne uzasadnienie.

Niestety nie podniesiono progów uprawniających do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych zależnych od niskiego dochodu, co byłoby wskazane wobec trudnej sytuacji wielu gospodarstw domowych. Pozytywne novum może stanowić program „Po pierwsze Rodzina!” służący doinwestowaniu w trybie konkursowym organizacji pozarządowych realizujących programy informacyjne, edukacyjne i szkoleniowe na rzecz rodzin. W 2020 roku przeznaczono na ten cel 8,6 mln zł. Program to krok raczej w dobrym kierunku, ale jego niewielka skala finansowa i zakres czynią go jedynie uzupełnieniem prowadzonej polityki państwa na rzecz rodzin.

W ustawodawstwie na rzecz rodziny 2020 rok nie przyniósł wyraźnych zmian o trwałym charakterze, mimo że takie problemy, jak wsparcie rodziny w kryzysie, rozwój rodzinnej pieczy zastępczej czy dostępności opieki nad małym dzieckiem są sferami, w których nadal jest wiele do zrobienia. Zatwierdzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów i procedowania w parlamencie nie doczekał jeszcze projekt zmian w ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej, przygotowany przez resort polityki społecznej i skupiający się na rozwiązaniach dotyczących wspierania rodzin, procesu deinstytucjonalizacji (w tym w pieczy zastępczej), rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej, zagadnieniu usamodzielnienia pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, a także problematyce adopcyjnej.

Doraźnie uruchamiano środki mające wspomóc instytucje pieczy zastępczej (także rodzinnej) w kontekście radzenia sobie z trudnościami i zagrożeniami doby pandemii. W ramach projektu „Wsparcie

dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie epidemii COVID-19” przeznaczono 130 mln zł, m.in. na zakup komputerów, oprogramowania i sprzętu audiowizualnego. Działania te należy ocenić pozytywnie.

Słabością okazało się natomiast wsparcie osób w kryzysie bezdomności i instytucji działających na ich rzecz w obliczu pandemii. Media i organizacje pomocowe wskazują na liczne niedociągnięcia w tym obszarze (np. jeśli chodzi o szybki dostęp do testów czy środków ochrony osobistej).

Polityka wobec niepełnosprawności + / -

2020 rok przyniósł kontynuację prac nad strategią polityki wobec niepełnosprawności, a także rozpoczęcie prac nad strategią jej deinstytucjonalizacji (obejmującej jednak nie tylko osoby z niepełnosprawnościami). Działania te nie doczekały się dotąd finału; wolno mieć nadzieję, że przynajmniej ich legislacyjne owoce ujrzymy w 2021 roku. Podobnie jak w polityce rodzinnej, kontynuowano programy realizowane już we wcześniejszych latach: Dostępność Plus, programy w ramach Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych czy Funduszu Solidarnościowego, np. Opieka wytchnieniowa czy Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej. Programów nie rozszerzono znacząco, mimo że ich niewielka skala w punkcie wyjścia w 2019 roku jasno wskazuje na taką potrzebę. W najnowszej edycji wprowadzono jednak pewne modyfikacje, np. o dofinansowanie z tytułu organizowania opieki wytchnieniowej mogą starać się nie tylko gminy, ale i organizacje pozarządowe; zniesiono ponadto kryteria dochodowe przyznawania tego typu wsparcia rodzinom. To zmiany w dobrym kierunku, jednak dostępność tychże usług w skali kraju jest nadal bardzo ograniczona.

Nie wprowadzono także zmian w systemie zabezpieczenia socjalnego osób z niepełnosprawnościami i ich bliskich/opiekunów. Zwłaszcza prawne i finansowe ramy wsparcia opiekunów, któ-

re są od lat zbyt wąskie – a ponadto już 6 lat temu stwierdzono ich niekonstytucyjność – powinny ulec zmianom, co do tej pory nie nastąpiło.

Warto odnotować pewne działania w reakcji na pandemię COVID-19: (1) ukierunkowane na zapewnienie przetrwania podmiotów odpowiedzialnych za rehabilitację społeczną i zawodową osób z niepełnosprawnością – wobec czasowej niemożności pełnienia swojej roli przez te podmioty w dotychczasowych ramach, z uwagi na reżim sanitarny; (2) odnoszące się do wsparcia psychicznego dla osób z niepełnosprawnościami, których instytucje codziennej integracji i aktywności czasowo zawiesiły działalność. Słabym ogniwem jest deficyt wielowymiarowego wsparcia opiekunów nieformalnych/rodzinnych, których obciążenia w dobie pandemii jeszcze bardziej wzrosły, m.in. z powodu ograniczenia dostępu do różnych instytucji wsparcia formalnego (edukacyjnego, rehabilitacyjnego, opiekuńczego).

Polityka senioralna +

W polityce senioralnej kontynuowano programy i działania uruchomione we wcześniejszych latach (ASOS, Opieka 75+, Senior+), bez większych zmian w ich funkcjonowaniu i skali. Osoby starsze były grupą, która doczekała się szczególnej uwagi w kontekście walki z pandemią i łagodzenia jej skutków. W pierwszej, wiosennej fazie pandemii wprowadzono tymczasowo godziny dla seniorów w sklepach i kierowano liczne apele o ostrożność i solidarność wobec osób starszych czy ogólne zalecenia dla instytucji świadczących wsparcie i opiekę wobec osób w podeszłym wieku. Nie udało się jednak w tym okresie uchronić sektora opieki instytucjonalnej (w tym domów pomocy społecznej) przed zagrożeniem koronawirusowym, a w rządowej agendzie senioralnej jedynie pobieżnie i fragmentarycznie znalazły się wówczas kwestie opieki nad osobami starszymi poza instytucjami całodobowymi. W okresie letnim przewidziano dodatkowe fundusze na zabezpieczenie i zaopatrzenie

instytucji opieki, wsparcie osób tam zatrudnionych, zwiększenie potencjału kadrowego.

W jesiennym stadium pandemii działania publiczne zostały zintensyfikowane – znacznie większy zakres zyskały działania informacyjne i uświadamiające o potrzebach i możliwościach wsparcia osób starszych, a także uruchomiono nowy skoordynowany mechanizm wspierania seniorów na terenie całego kraju: Solidarnościowy Korpus Wsparcia Seniorów. W jego działania włączone zostały ośrodki pomocy społecznej, służby socjalne, wolontariusze i Wojska Obrony Terytorialnej. Jest to program potrzebny, choć na bilans jego funkcjonowania trzeba jeszcze poczekać. Otwartą kwestią pozostaje, czy w jakiejś formie zostanie on utrzymany, gdy pandemia będzie wygasać. Pożądane wydaje się stworzenie na bazie tego doświadczenia trwałego mechanizmu wspierania zwłaszcza samotnych seniorów w zaspokajaniu różnorodnych potrzeb.



dr Rafał Bakalarczyk

Doktor nauk o polityce publicznej, współredaktor naczelny pisma „Polityka senioralna”, działacz społeczny, publicysta.

Jakub Kucharczuk

Polityka sportowa

Ocena: 3

Na 15 latach zatrzymał się licznik samodzielności polityki sportowej w Polsce. W ramach jesiennej rekonstrukcji rządu zlikwidowano Ministerstwo Sportu, które rok wcześniej utraciło na rzecz Ministerstwa Rozwoju turystykę. W dobie pandemii mało kto przejmował się jednak politycznymi rozsadami. Zamrożenie gospodarki, zdalna praca i edukacja czy wreszcie strach przed koronawirusem sprawiły, że jeszcze nigdy dbałość o kulturę fizyczną społeczeństwa nie była tak ważna. Niestety, rządzący zdają się nie dostrzegać roli sportu w dbaniu o dobrą kondycję Polaków.

Świat sportu został szczególnie mocno dotknięty przez obostrzenia związane z pandemią. W 2020 roku odwołano lub przełożono najważniejsze światowe imprezy, w tym przede wszystkim letnie igrzyska olimpijskie, które w sierpniu miały się odbyć w Tokio. W tak specyficznym roku w zasadzie jedynym podlegającym ocenie działaniem ze spektrum polityki rządu w dziedzinie sportu jest reakcja na pandemię i jej konsekwencje.

Kultura fizyczna w czasie pandemii +/-

W marcu zawieszono bądź skrócono wszystkie ligi zawodowe w Polsce, a sport amatorski został zawieszony. Rozmrażając w maju gospodarkę, rządzący byli bardzo łaskawi dla sportu – co do zasady odbyła się większość zaplanowanych zawodów, a kibice wrócili na stadiony. Otwarto również siłownie i inne miejsca oferujące uprawianie sportu i rekreację.

Drastyczne i nagłe zmiany w sposobie codziennego funkcjonowania milionów obywateli nie skłoniły rządzących do przemyślenia dotychczasowych programów, których celem jest aktywizacja Polaków. Nie ma żadnych wątpliwości, że zdrowie psychiczne i fizyczne osób, które pandemia zmusiła do zdalnej pracy lub edukacji, ulegnie przez to pogorszeniu. Długofalowo będzie miało to negatywne skutki dla zdrowia publicznego i w jakimś stopniu obciąży system ochrony zdrowia. Niestety, pozytywny wpływ aktywności fizycznej na kondycję społeczeństwa został przez rządzących zignorowany.

Niektóre decyzje miały również wprost negatywny wpływ, jak choćby absurdalne „zamknięcie” lasów czy karanie za brak maseczki w trakcie jazdy rowerem czy spaceru na terenach zielonych. Równocześnie działania promujące uprawianie sportu w czasie pandemii podjęto w wielu europejskich krajach. Pouczającym przykładem może być Wielka Brytania. „Zmierzenie się z przyczynami złego stanu zdrowia, a nie tylko z objawami, jest kluczowe dla zmniejszenia obciążenia systemu ochrony zdrowia. Udowodniono, że jazda na rowerze ma ogromny wpływ na poprawę zdrowia fizycznego i psychicznego ludzi” – [ogłosił brytyjski rząd](#), przeznaczając 2 mld funtów na wsparcie rozwoju infrastruktury rowerowej i pieszej oraz szereg działań popularyzujących te formy aktywności fizycznej (szkolenia, dopłaty do naprawy rowerów czy nawet możliwość wypisania recepty na jazdę na rowerze).

Chaos zdominował relacje rządu z branżą sportową. O ile reakcją na pierwszą falę pandemii można oceniać pozytywnie, o tyle jesienne regulacje i obostrzenia były chaotyczne i nieskuteczne, co powodowało rozgoryczenie nie tylko branży sportowej, ale i Polaków, którzy na co dzień są aktywni fizycznie. W ostatnich miesiącach roku zdecydowana większość miejsc aktywności fizycznej (siłownie, baseny, kluby sztuk walki) funkcjonowała w szarej strefie – w teorii trenowali tam tylko sportowcy przygotowujący się do zawodów, a w praktyce każdy, kto chciał. W grudniu zdecydowano, że trzeba skończyć z fikcją i jeszcze

bardziej ograniczyć działalność takich miejsc – trudno wyrokować, z jakim skutkiem.

Gorzkim podsumowaniem może być analiza projektów zgłoszonych przez samorządy, które zostały wsparte z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Wśród tysięcy inwestycji, na które rząd przeznaczył kilkanaście miliardów złotych, próżno szukać działań, które można by identyfikować jako wspierające krzewienie kultury fizycznej – drogi rowerowe, centra aktywności sportowej, boiska czy hale sportowe to zaledwie niewielka część inwestycji finansowanych z rządowego funduszu. Jest wątpliwe, czy głównym zadaniem RFIL powinno być wspieranie budowy i remontu dróg przy jednoczesnym spychaniu na margines inwestycji, które mogłyby promować aktywny tryb życia.

Wspieranie sportu zawodowego w pandemii +

Kluby sportowe skorzystały z hojnego wsparcia oferowanego w anty kryzysowych tarczach, dlatego wbrew początkowym obawom nie pojawiła się masowa fala bankructw i wycofywania klubów z lig. Elastyczne przepisy pozwoliły nawet bardzo kreatywnie funkcjonującym klubom (w których zawodnicy pracują w charakterze podwykonawców, a nie pracowników) na zacerpienie z rządowego wsparcia przeznaczonego dla przedsiębiorstw.

Ministerstwo Sportu zaoferowało klubom również pomoc z własnych funduszy – ze względu na pandemię budżet programu „Klub” został podwojony (do 55 milionów zł), a głównym celem wsparcia było zminimalizowanie strat wynikających z pandemii.

Niestandardowe było podejście rządu do obecności kibiców na trybunach. Po odmrożeniu gospodarki polskie stadiony w czasie wakacji były jednymi z nielicznych w Europie, na których mogli pojawić się kibice. Wpuszczenie na niektóre z nich nawet 50% pojemności stadionu spowodowało, że mecze piłkarskie czy żużlowe były w praktyce jedynymi imprezami masowymi, które gromadziły od marca kilku- lub kilkunastotysięczną publikę. Umożliwiło to klubom i or-

ganizatorom zawodów zmniejszenie strat finansowych, choć trudno przesądzić, jaki miało wpływ na jesienny wzrost zachorowań.

Sport w rekonstrukcji rządu +/-

O likwidacji Ministerstwa Sportu mówiło się od wielu lat – praktycznie przy okazji każdej większej rekonstrukcji kolejnych rządów. Dyskusje te zawsze wyglądały podobnie, gdyż przez 15 lat funkcjonowania Ministerstwa Sportu* nie znaleziono pomysłu na sprawne i efektywne funkcjonowanie tego tworu, które uzasadniałoby jego samodzielność. Dlatego decyzja premiera Morawieckiego o włączeniu na początku listopada działu sportu do „superresortu”, Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu, zarządzanego przez wicepremiera Piotra Glińskiego, sama w sobie realnie niczego nie zmienia.

Próżno szukać w podsumowaniach funkcjonowania tego ministerstwa peanów – większość komentatorów wskazywała, że ministrowie sportu bywali różni, ale niewielu z nich wybijało się ponad przeciętność. Nawet pozytywnie oceniany Witold Bańka ograniczał się do działań „bezpiecznych”, które nie naruszały *status quo* środowiska sportowego – chociażby w relacjach ze związkami sportowymi. Wszystko to sprawia, że decyzję o likwidacji ministerstwa będzie można oceniać dopiero, gdy zobaczymy efekty wspomnianych rozsad. W optymistycznym scenariuszu jest szansa, że polski sport będzie jeszcze bliżej jądra decyzyjnego w KPRM, co pozwoli w końcu na przeprowadzenie potrzebnych reform, które do tej pory rozbiły się o brak politycznego poparcia. Nie można jednak wykluczyć również scenariusza, w którym brak Ministerstwa Sportu spowoduje, że zabraknie ośrodka koordynującego

* Do 2005 roku w rządzie SLD funkcjonowało Ministerstwo Edukacji i Sportu, a od 2005 roku Ministerstwo Sportu lub Ministerstwo Sportu i Turystyki.

centralne programy wsparcia, a poszczególne fundusze będą wy-szarpywać dla swoich okręgów politycznych najbardziej wpływo-wi politycy partii rządzących.

Ciekawą funkcję otrzymała była minister sportu Danuta Dmowska-Andrzejuk, która w rządzie Mateusza Morawieckiego zastąpiła w 2019 roku Witolda Bańkę. Została powołana na stanowisko Pełno-mocnika Prezesa Rady Ministrów do spraw utworzenia Narodowe-go Centrum Sportu. Jaka będzie rola nowego tworu w zarządzaniu polskim sportem, trudno na razie przesądzić. Historycznie jednak nazwa NCS będzie się już bodaj zawsze kojarzyła przede wszystkim z planami budowy olbrzymiego kompleksu sportowego na terenie i w okolicach Stadionu Dziesięciolecia. Po mocarstwowym planach zakładających budowę stadionu, boisk, hali, basenu olimpijskiego oraz Domu Sportowca ostał się jedynie stadion. Trzeba mieć nadzie-ję, że nowa agencja rządowa odnotuje większe sukcesy.



Jakub Kucharczuk

Członek zespołu CAKJ. Kieruje działem Między-miastowo na portalu klubjagiellonski.pl. Współ-gospodarz podcastu Międzymiastowo.

dr Jacek Lewicki

Polityka szkolnictwa wyższego

Ocena: 3

Rok akademicki 2019/2020 był okresem wyężonych prac nad wdrażaniem reformy nauki i szkolnictwa wyższego z 2018 r., które ujawniły pewne mankamenty nowych regulacji. Nadal obawy środowiska akademickiego budzą skutki przyszłej oceny działalności naukowej, mającej kluczowy wpływ na sytuację poszczególnych instytucji. Nie udało się przygotować kompleksowych zmian w Polskiej Akademii Nauk. Wybuch pandemii COVID-19 wymusił zaś konieczność dodatkowych zmian, ale także pokazał wartość autonomii akademickiej pozwalającej na działania dostosowawcze. Na tle cię w wielu obszarach finansów publicznych, utrzymano finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego.

Wdrażanie Ustawy 2.0 +/-

Pierwszy rok rządu po wyborach (15.11.2019-15.11.2020) stanowił, przynajmniej do końca omawianego okresu, kontynuację wdrażania reformy pn. Konstytucji dla Nauki lub Ustawy 2.0. W drugim rządzie Mateusza Morawieckiego ministrem nauki i szkolnictwa wyższego ponownie został Jarosław Gowin, jednak na skutek braku porozumienia z Jarosławem Kaczyńskim w sprawie przeprowadzenia wyborów prezydenckich z początkiem kwietnia 2020 r. podał się do dymisji. Następcą został Wojciech Murdzek, który kontynuował dotychczasową politykę. Wyraźną zmianę przyniosła natomiast jesienna rekonstrukcja rządu i powołanie Przemysław Czarnka na stanowisko ministra edukacji i nauki (choć sam urząd, MNiSW, pozostał, a scalenie z MEN ma nastąpić w 2021 roku).

Wdrażana reforma z pewnością wymaga pewnych korekt. Dotyczy to zarówno poprawy szczegółowych regulacji (np. zasad pobierania świadczeń z Funduszu Pomocy Materialnej czy prawa uczelni do zawężania wymogów na stanowisko profesora uczelni), jak i kwestii kluczowych (choćby podejścia do ewaluacji niektórych dyscyplin). Pandemia wpłynęła częściowo na te działania, dając z jednej strony możliwość zyskania czasu na analizę i korekty poprzez przesunięcie wielu terminów, z drugiej zaś wymuszając szybsze wdrożenie rozwiązań cyfrowych w samym kształceniu czy zarządzaniu uczelniami. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na wdrażanie zintegrowanego systemu informacji o nauce i szkolnictwie wyższym (z POL-on na czele), który może stać się narzędziem analitycznym dla prowadzenia w tym obszarze polityki publicznej w duchu *evidence-based*. Na razie służy przede wszystkim statystyce publicznej (GUS), podziałowi środków budżetowych i przygotowaniu ewaluacji nauki.

Polska Akademia Nauk -

Jarosław Gowin na samym początku reformy zapowiedział m.in. prace nad zmianami w Polskiej Akademii Nauk. Reforma dotknęła bowiem PAN jedynie pośrednio poprzez wpływ na jej instytuty w zakresie m.in. ewaluacji nauki, kształcenia doktorantów, uprawnień do nadawania stopni naukowych czy podziału środków finansowych. Zmiany nie objęły jednak Akademii jako całości, tj. relacji instytutów i korporacji uczonych tworzących PAN. Założenia zmian w Akademii przygotował w maju 2020 r. Komitet Polityki Naukowej przy ministrze, co jednak wywołało konsternację w prezydium PAN, planującym własne prace i konsultacje środowiskowe. Dopiero w grudniu 2020 r. udało się podjąć rozmowy KPN i PAN nt. prac nad reformą Akademii. Potrzebne dla rozwoju instytutów PAN zmiany organizacyjne znowu będą więc opóźnione.

Finansowanie +/-

Za jedną z istotnych słabości Ustawy 2.0 uznaje się niedostateczny wzrost nakładów na naukę. Należy jednak zaznaczyć, że zapewnione wyższe finansowanie nauki i szkolnictwa wyższego w wysokości 1,28% PKB, przyjęte na rok 2020, udało się utrzymać także w sytuacji pandemii. Utrzymany ma być także planowany wzrost wynagrodzeń dla nauczycieli akademickich i badaczy z PAN. Część wsparcia dla uczelni publicznych (w tym tzw. uczelni badawczych) i Sieci Łukasiewicza (grupującej państwowe instytuty badawcze) z przeznaczeniem na inwestycje przekazano poprzez emisję obligacji Skarbu Państwa o wartości 2,9 mld zł. Natomiast w maju, w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii, subwencja dla szkół wyższych została jednorazowo uzupełniona o 256 mln zł.

Ocena parametryczna i listy czasopism -

Ewaluacja nauki w oparciu o dyscypliny naukowe (a nie jak dotychczas jednostki organizacyjne, zwykle wydziały) to jeden z kluczowych i budzących duże emocje elementów reformy z 2018. Nie powinno to dziwić, skoro kategoria naukowa będzie decydowała nie tylko np. o uprawnieniach do doktoryzowania i finansowaniu badań, ale także poziomie autonomii programowej przy tworzeniu studiów. Jako podstawowe zarzuty względem ewaluacji wskazuje się niedostosowanie kryteriów do specyfiki części dyscyplin oraz zmianę reguł w trakcie gry, gdyż zasady oceny działalności naukowej w latach 2017-2020 wprowadzono w październiku 2018. Najwięcej uwag zgłaszają przedstawiciele nauk humanistycznych i społecznych, wskazując na specyfikę publikacyjną dyscyplin w czasopiśmie nieindeksowanych w głównych światowych bazach, a przez to niżej punktowanych. Warto jednak zauważyć, że dla tych dyscyplin przyjęto korzystniejszą punktację dla monografii i rozdziałów, a konkurencja odbywa się w ramach danej dyscypliny.

Pod koniec grudnia 2019 opublikowano zaktualizowane listy czasopism i wydawnictw punktowanych, które uwzględniły zarówno nowe tytuły i wydawnictwa, jak i zmianę punktacji względem wcześniejszych wykazów. W przypadku czasopism przypisanych do różnych dyscyplin, gdzie poszczególne zespoły zaproponowały uprzednio różne punktacje, w większym stopniu uwzględniono punktację z dyscypliny wiodącej, gdy była korzystniejsza dla danego czasopisma. Pomimo korekt, listy nadal są przedmiotem krytyki ze względu na brak dostatecznej przejrzystości procesu ich tworzenia. Nowy minister zapowiedział zaś zwiększenie punktacji dla krajowych czasopism humanistycznych i społecznych, co budzi obawy o arbitralność kolejnych zmian. O ile korekta zasad parametryzacji czy tworzenia samych list powinna być rozważona, to zapowiedzi dowartościowania lokalnych czasopism podważają zaufanie do prowadzonej dotychczas polityki narzucającej umiędzynarodowiecie (zwłaszcza że w Polsce jest rekordowo wiele czasopism).

W obliczu pandemii +

Pandemia COVID-19 mocno wpłynęła na działania państwa w obszarach większości polityk publicznych, również szkolnictwa wyższego i nauki. Obok wytycznych sanitarnych i epizodycznych zmian prawnych (np. przesunięcia terminów sprawozdań) w okresie przymusowego zamknięcia lub przeniesienia do sieci większości aktywności społecznych, podjęto szereg działań regulacyjnych, które w dużej części zostaną utrzymane po pandemii, np. dopuszczono działania online i zwiększono wymiar kształcenia zdalnego. Warto podkreślić, że pozostawiono szeroką swobodę autonomicznym uczelniom w przyjęciu rozwiązań adekwatnych do specyfiki kształcenia, struktury czy kultury organizacyjnej. Większość uczelni dobrze skorzystała z tych możliwości, nie tylko dostosowując sposoby kształcenia do specyfiki studiów, ale i np. przeprowadzając zdalnie wybory władz na nową kadencję.

Z istotnych zmian należy wskazać słuszne przedłużenie terminów wdrażania kolejnych etapów reformy, w tym m.in. ewaluacji nauki,

regulacji dotyczących uprawnień akademickich czy przeprowadzenia konkursu w programie „Regionalna Inicjatywa Doskonałości”. W ramach wsparcia o charakterze antykryzysowym, obok zwiększania subwencji, m.in. uelastyczniono korzystanie przez uczelnie z otrzymanych obligacji, w obszarze wsparcia studentów i doktorantów zmieniono zasady spłat kredytów studenckich, a części uczelni zwiększono dotację na pomoc materialną. MNiSW wspólnie z rektorami z Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich powołało zespoły regionalne monitorujące sytuację w uczelniach. Zarazem podjęto różne działania mające włączyć krajowy potencjał badawczy i rozwojowy w działania na rzecz zwalczania COVID-19 poprzez programy Narodowego Centrum Nauki, Narodowego Centrum Badań i Rozwoju czy Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. Natomiast dopiero z końcem czerwca powołano zespół doradczy pod kierunkiem prezesa PAN, lecz jego wpływ na szeroko rozumianą politykę państwa w przeciwdziałaniu pandemii pozostał znikomy.



dr Jacek Lewicki

Politolog, doktor nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce. Adiunkt w Ośrodku Rozwoju Studiów Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Bartosz Brzyski

Polityka środowiskowa

Ocena: -4

Najbardziej znaczące sukcesy programów środowiskowych w 2020 roku dotyczyły jakościowej rozbudowy programu „Czyste Powietrze” oraz „Stop Smog” i utworzenia programu „Moja Woda”. Wciąż nierozwiązanymi problemami są gospodarka odpadami i chaotyczna polityka leśna.

Rok 2020 w polityce środowiskowej w dużej mierze zdeterminowany został przez zmiany administracyjne. Przywrócone w marcu, a następnie zlikwidowane w październiku Ministerstwo Środowiska pod kuratelą ministra Michała Wosia nie zdążyło przeprowadzić żadnej znaczącej zmiany legislacyjnej. Ponadto zlikwidowano Ministerstwo Gospodarki i Żeglugi Śródlądowej, co nie pozostało bez znaczenia dla możliwości uspołniania polityki wodnej państwa. Komasacja działów administracji publicznej jest słuszna, jednak wzmocnione po jesiennej rekonstrukcji Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ) ponownie zostało osłabione przeniesieniem: gospodarki wodnej do Ministerstwa Infrastruktury, leśnictwa i łowiectwa do Ministerstwa Rolnictwa. Trudno inaczej niż politycznie interpretować odebranie MKiŚ zarządzenia ryzykiem powodziowym czy przeciwdziałania skutkom suszy i przekazanie ich do Ministerstwa Infrastruktury, czy przesunięcie całego leśnictwa do resortu rolnictwa, mimo że nawet ustawa o lasach skupia się przede wszystkim na walorach środowiskowych i ochronie, nie zaś na gospodarce leśnej. Tymczasem najsukcesowniej zmiany dotyczyły przede wszystkim działań Ministerstwa Klimatu, które posiada instytucjonalną ciągłość i realizuje kilkuletnie strategie.

Program „Czyste Powietrze” i „Stop Smog” +

Dla rządowego programu „Czyste Powietrze” i samorządowego „Stop Smog” rok 2020 był najważniejszy od momentu ich uruchomienia. Przede wszystkim ustawą z 28 października o wspieraniu termomodernizacji i remontów powołano do życia Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków. Baza ma stanowić źródło wiedzy (przede wszystkim o źródłach ciepła dla kilku milionów budynków) dla kilkunastu podmiotów, aby mogły lepiej realizować programy termomodernizacji i walki z niską emisją. Tą samą ustawą powołany został Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji, dzięki czemu Bank Gospodarstwa Krajowego stał się gwarantem preferencyjnych kredytów udzielanych przez banki komercyjne na termomodernizację lub wymianę pieców. Cały proces powinien ulec dzięki temu znacznemu przyspieszeniu poprzez skrócenie terminów przyznawania środków wnioskodawcom.

Nowelizacja ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych wprowadziła ułatwienia w uzyskiwaniu zaświadczeń o dochodach uprawniających do podwyższonego dofinansowania w programie „Czyste Powietrze”. Warto zaznaczyć, że w przypadku obu ustaw ważną rolę odegrała współpraca na linii sejm-senat, co w warunkach silnej polaryzacji politycznej jest wartym odnotowania wyjątkiem.

Programy „Czyste Powietrze” i „Stop Smog” mają stać się ponadto częścią Krajowego Planu Odbudowy, w ramach którego Polska zamierza ubiegać się na początku 2021 roku przed Komisją Europejską o finansowanie zeroemisyjnej transformacji termoeenergetycznej budynków, sięgające 8 mld euro. Środki te, o które MKiŚ zabiega jako jeden z priorytetów w ramach unijnego mechanizmu, w niebagatelny sposób przyspieszyłyby realizację obu programów.

Program „Moja Woda” +

W czerwcu prezydent Andrzej Duda zainaugurował program Ministerstwa Klimatu „Moja Woda” przewidujący dofinansowanie budowy instalacji małej retencji, magazynujących wodę opadową

na prywatnych posesjach. W ramach programu można ubiegać się o dofinansowanie do 5 tys. zł, nie więcej niż 80% całkowitych kosztów. Program spotkał się z bardzo dużym zainteresowaniem, a budżet wynoszący 100 mln zł został rozdysponowany w ciągu dwóch miesięcy. Ministerstwo zapowiedziało już kontynuację projektu w 2021 roku z analogicznym do tegorocznego budżetem.

Specustawa suszowa +/-

Projekt ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy (tzw. specustawa suszowa), przedstawiony w połowie roku przez (rozwiązane już) Ministerstwo Żeglugi i Gospodarki Morskiej, utknął na etapie konsultacji. Celem ustawy jest przede wszystkim ułatwienie i przyspieszenie inwestycji przyczyniających się do łagodzenia skutków suszy, szczególnie dotkliwych w rolnictwie (program „Moja Woda” nie rozwiązuje problemów suszy rolniczej). Ministerstwo Rolnictwa uruchomiło jeszcze w 2019 roku program retencji koordynowany przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, jednak mimo wiosennej suszy i możliwości dofinansowania do 100.000 zł m.in. budowy instalacji nawadniających, nie cieszył się powodzeniem z powodu problemów z uzyskaniem pozwoleń wodnoprawnych.

Pomysł opłaty za utraconą retencję krajobrazową, popularnie nazywanej „podatkiem od deszczu”, połączonej z obowiązkiem rozwoju retencji wód opadowych przez samorzady, można ocenić pozytywnie, podobnie jak ułatwienia dla budowy małych instalacji hydrotechnicznych przez osoby fizyczne. Niepokoi jednak dobór narzędzia prawnego w postaci specustawy, jak i prymat nad ustawą o ochronie przyrody czy brak obowiązku oceny wpływu dużych inwestycji chociażby na Ramową Dyrektywę Wodną.

Zarządzanie odpadami -

W 2020 trwały prace nad dużymi zmianami w systemie gospodarki odpadami. Z powodu niewykonania wysokich norm 50% poziomu recyklingu odpadów komunalnych przez gminy i groźby

wysokich unijnych kar ciążących nad nimi, znowelizowano ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminie. Rząd nie miał innego wyboru, ponieważ w przeciwnym wypadku gminy byłyby zagrożone stratami sięgającymi łącznie niemal miliarda złotych.

Jednocześnie wciąż trwają prace nad pakietem odpadowym, czyli implementacją przepisów unijnych dotyczących tzw. rozszerzonej odpowiedzialności producentów (ROP). Chodzi o działania zobowiązujące producentów produktów do ponoszenia odpowiedzialności za gospodarowanie cyklem życia produktu zarówno w okresie użytkowania, jak i po tym, gdy staje się on odpadem. Prace nad rozwiązaniami opóźniła pandemia, a są one niezbędne do rozwoju rynku recyklingu i niezwykle ważne z powodu wpływu na całą gospodarkę. Opóźnienie ma negatywny wpływ na dostosowanie się biznesu do nowych rozwiązań.

Parki narodowe i Lasy Państwowe -

Oczkiem w głowie Ministerstwa Środowiska pozostawały przede wszystkim Lasy Państwowe, które generują istotne wpływy do budżetu państwa. Jesienią, po połączeniu odpowiedzialności za środowisko i klimat w jednym resorcie, jako jedyne nie zostały włączone pod jego nadzór, odnalazłszy się pod Ministerstwem Rolnictwa (której to decyzji sprzeciwiał się publicznie prezydent Andrzej Duda), co unaocznia kontynuację trendu w kierunku nie ochrony, a gospodarczej eksploatacji lasów. W polityce leśnej decyzjami w dużej mierze kierowały więc kwestie ekonomiczne i polityczne personalia.

Po nowelizacji ustawy o ochronie przyrody wpływ na obsadę rad naukowych parków narodowych zyskało ministerstwo kierowane przez Michała Wosia. Oprócz wielomiesięcznej zwłoki w powołaniu rad przez ministra, spory wzbudziły personalia – często w miejsce specjalistów rekomendowanych przez dyrektorów parków powoływano faworytów ministerstwa. Szczególne kontrowersje wzbudził wybór rady naukowej Roztoczańskiego Parku Narodowego.

wego. Na jej czele stanął profesor KUL z Katedry Historii Liturgii, w wyniku czego część naukowców zrezygnowała z zasiadania w radzie. Odwołany został także dyrektor Parku, zaś naukowcy z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej zwrócili się do MKiŚ o interwencję w tej sprawie.

Wciąż nierozwiązana pozostaje kwestia osobnej ustawy o parkach narodowych, o której powstaniu zapewniał na jesieni minister środowiska Michał Woś, m.in. słusznie diagnozując potrzebę budowy stabilnego źródła finansowania parków. To zmiana niezbędna, ponieważ finansowanie parków jest wadliwe – ich dochody rozkładają się niezwykle nierównomiernie. Ponadto, jak diagnozowało samo MKiŚ (które obietnicę przedstawienia projektu ustawy podtrzymuje), parki narodowe działają w oparciu o ponad 100 osobnych ustaw, co w obecnym ich kształcie hamuje rozwój.



Bartosz Brzyski

Rzecznik prasowy Klubu Jagiellońskiego, redaktor portalu klubjagiellonski.pl, na którym kieruje działem Zielony konserwatyzm.

Polityka transportowa

Ocena: 2+

Sektor transportu w Polsce wyjątkowo boleśnie odczuł 2020 rok. Nie można jednak w całości obwinić za to sytuacji epidemicznej. Zaniedbania i zaniechania w dotychczas prowadzonej polityce już wcześniej generowały duże ryzyko, a uzupełnione restrykcjami wynikającymi z chęci ograniczenia liczby zakażeń uderzyły z niszczycielską siłą zarówno w przedsiębiorców, jak i zwykłych obywateli.

Wydarzenia 2020 roku wskazują, że Ministerstwo Infrastruktury utraciło możliwość prowadzenia polityki w zakresie transportu. Niepodejmowanie zapowiadanych prac legislacyjnych lub ich przewlekłość, chaotyczne decyzje w obliczu pandemii i systematyczne przekazywanie kompetencji do innych resortów pokazują, jak bardzo nieudolnie kierowany jest to urząd.

Publiczny transport zbiorowy -

Nową kadencję rząd rozpoczął od czwartego z rzędu odroczenia o kolejny rok kluczowych przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Mimo zapowiedzi pracy nad nową ustawą, nic w tej kwestii nie zrobiono. Zamknięcie szkół i przejście na naukę zdalną ostatecznie skompromitowało dotychczasowy system finansowania przewozów lokalnych, oparty na dopłatach do biletów ulgowych. Całe obszary kraju zostały pozbawione dostępu do transportu publicznego, którego głównym zadaniem i zarazem niemal jedynym źródłem finansowania były przewozy szkolne. Sytuację pozostałych przy życiu linii i przewoźników dodatkowo utrudniło odgórne zmniejszenie dostępnej liczby miejsc dla pasażerów do 50% siedzeń w pojeździe. Co więcej, na każdym kroku

przedstawiciele publicznych instytucji wskazywali na zagrożenia epidemiczne wynikające z korzystania z transportu publicznego, nie opierając się na jakichkolwiek merytorycznych przesłankach.

Mimo że efekty takich działań wywołały gigantyczny kryzys wśród przewoźników, rząd nie przygotował odpowiednich narzędzi wsparcia skierowanych dla branży. Nowelizowana naprędce ustawa o Funduszu Rozwoju Połączeń Autobusowych (FRPA) dała znikomym skutek. Dopiero podniesienie wysokości dofinansowania o 200% i wydłużenie okresu naboru wniosków na 2021 rok istotnie zwiększyły zainteresowanie samorządów. Co warte odnotowania – Minister Infrastruktury nie wywiązał się z przewidzianej w budżecie wpłaty na ten fundusz za 2019 rok. Ponadto w listopadzie przegłosowano obowiązkowe przekazywanie niewykorzystanych w danym roku pieniędzy z FRPA na rzecz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (wcześniej Fundusz Dróg Samorządowych).

Bezpieczeństwo w ruchu drogowym +/-

Obietnica radykalnej poprawy bezpieczeństwa na drogach, która znalazła się w exposé premiera, jest realizowana wyjątkowo powoli. Z trzech elementów, które miały zatrzymać falę śmierci na drogach, tylko dwa są w trakcie realizacji. Zmiany w prawie związane z poprawą bezpieczeństwa pieszych były przez pół roku zawieszane. Skierowany ostatecznie pod koniec listopada do Sejmu projekt w dużej mierze odpowiada na oczekiwania ekspertów i zbliża Polskę do standardów obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. Również dopiero pod koniec roku rozpoczęto konsultacje w sprawie Programu Bezpiecznej Infrastruktury Drogowej. Prac nad powiązaniem stawek ubezpieczenia OC z punktami karnymi i podniesieniem wysokości mandatów za wykroczenia drogowe w ogóle nie podjęto.

W okresie pandemii zmniejszyła się liczba wypadków, natomiast ok. dwukrotnie wzrosła ich śmiertelność (według wstępnych danych policji). Mimo że coraz częstsze są sytuacje, w których prze-

ciężone Ratownictwo Medyczne nie jest w stanie pomóc rannym w wypadkach drogowych, nadal nie zdecydowano się na wprowadzenie niższych limitów prędkości.

Elektromobilność -

Hasło „milion aut elektrycznych” stało się już powszechnie znanym żartem z rządu Mateusza Morawieckiego i długo nim jeszcze pozostanie. Najwyższa Izba Kontroli jednoznacznie oceniła, że rządowe plany dotyczące elektromobilności są realizowane niegospodarnie i nie prowadzą do osiągnięcia założonych celów. Fundusz Niskoemisyjnego Transportu, który miał być jednym z głównych narzędzi finansowania odejścia od paliw płynnych w transporcie, nie doczekał się odpowiednich aktów wykonawczych i został zlikwidowany. Przez dwa lata swojego istnienia, w trakcie których nie przeznaczył ani grosza na statutową działalność, wydał prawie 700 tys. zł na koszty obsługi. 10 razy więcej zmarnowano na porzucony w kwietniu 2020 roku program „Bezemisyjny transport publiczny”, który nie przyniósł żadnych efektów. Nie opracowano projektu wzorcowego autobusu elektrycznego, a co za tym idzie – żaden z zaangażowanych samorządów nie otrzymał ani jednego pojazdu. Fiaskiem zakończył się również pierwszy nabór wniosków o dofinansowanie samochodów elektrycznych – rozdysponowano zaledwie 7,5% budżetu.

viaTOLL +

Rok temu sytuacja związana z poborem opłat drogowych zdawała się tragiczna, a zapowiedź kolejnej zmiany poborcy opłat – tym razem z Głównego Inspektora Transportu Drogowego na Krajową Administrację Skarbową (KAS) – nie dawała nadziei na korzystną zmianę, tym bardziej że ta odbywała się w trakcie lockdownu, a projekt ustawy przenoszący odpowiedzialność był w ekspresowym tempie procedowany jako „poselski”. Faktem jest jednak, że KAS stanęła na wysokości zadania i w ciągu kilku miesięcy przygotowała systemowy projekt zmian, zarówno „miękkich” (noweliza-

cja ustawy o autostradach płatnych), jak i „twardych” (przetarg na przebudowę bramek na autostradach na punkty kontroli). Tym samym wszystko wskazuje na to, że nareszcie problem poboru myta zostanie rozwiązany w efektywny sposób. Zamiast zlecać obsługę poboru na zewnątrz i tym samym odsuwać odpowiedzialność i kompetencje od państwa, zachowano je, starając się w maksymalnym stopniu rozwijać istniejące systemy informatyczne i posiadany know-how wewnątrz „skarbowki”. Choć reforma ta jest w trakcie wdrażania, z uwagi na jakościową zmianę w podejściu do problemu ocena tego fragmentu działalności rządu jest pozytywna.

CPK -

Ubiegły rok nie przyniósł istotnych postępów w pracach nad Centralnym Portem Komunikacyjnym. Przedwczesna śmierć Dariusza Sawickiego, członka zarządu spółki odpowiedzialnego za komponent lotniskowy, okazała się niepowetowaną stratą. Prace nad tą częścią inwestycji w zasadzie się zatrzymały – nadal nie ustalono dokładnej lokalizacji portu lotniczego i nie rozpoczęto przewidzianej specustawą rezerwacji gruntów. Dopiero pod koniec listopada udało się wybrać konsultanta strategicznego dla tej części projektu i wątpliwym jest, że to pandemia jest przyczyną tak długiej zwłoki.

Spółka skupiła się głównie na konsultacjach przebiegu linii kolejowych. W ciągu kilku miesięcy z CPK odeszło trzech doświadczonych menedżerów odpowiedzialnych za projekty kolejowe: Piotr Malepszak (członek zarządu odpowiedzialny za komponent kolejowy), Piotr Borys (dyrektor biura realizacji inwestycji kolejowych) i Maciej Kaczorek (dyrektor biura planowania kolei). W tej sytuacji ogłoszone przetargi na studia techniczno-ekonomiczno-środowiskowe należy uznać za działania nie przybliżające do terminowej i efektywnej realizacji „szprych” do CPK.

W obliczu pandemii -

Rząd nie potrafił poradzić sobie z wyzwaniami związanymi z zagrożeniem epidemicznym. Podejmowane w nadmiernym pośpiechu decyzje pozostawały w oderwaniu od realiów i wiedzy naukowej. Koronnym przykładem jest przytoczony wcześniej nakaz ograniczenia liczby dostępnych miejsc w pojazdach transportu zbiorowego, wprowadzony z dnia na dzień, bez korzystania z wniosków wyciągniętych z epidemii SARS-CoV-1 z 2003 roku przez rządy państw, które wtedy dotknęła.

Innym przykładem są wydawane w marcu rozporządzenia, w których wśród pojazdów uprawnionych do przekroczenia granicy nie wpisano autobusów. Z tego powodu przez kilka dni powrót do kraju autobusem był nielegalny, choć samochodem osobowym można było to zrobić bez problemów. Kilka dni później popełniono ten sam błąd, „zapominając” wyłączyć z grona osób kierowanych na kwarantannę maszynistów pociągów przekraczających granicę (choć kierowcy ciężarówek w tym gronie znaleźli się od razu). W obu przypadkach to organizacje branżowe musiały apelować o niezwłoczne poprawki w przepisach.



Bartosz Jakubowski

Ekspert CAKJ ds. transportu, absolwent informatyki i ekonometrii na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Analityk rynku transportu zbiorowego.

dr Jacek Sokołowski

Polityka wymiaru sprawiedliwości

Ocena: -3

Nieadekwatna reakcja rządu na kryzys, jaki w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości wywołała pandemia COVID-19, sprawia, że trudno jest ocenić działania podjęte w celu usprawnienia sądownictwa, które w normalnych okolicznościach miałyby szansę przynieść pozytywne skutki. Pandemia przyczyniła się też do zwyczajstwa konfrontacyjnej polityki wobec sędziów przeciwnych zmianom w sądownictwie, co jednak nie wpływa pozytywnie na jego stan jako taki.

Dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w 2020 roku największe znaczenie miały trzy obszary działań politycznych: reakcja rządu na kryzys wywołany pandemią COVID-19; działania podejmowane w celu usprawnienia pracy sądów oraz kontynuacja polityki wymuszania na sędziach podporządkowania się zmianom ustrojowym w sądownictwie.

Reakcja na pandemię -

Wybuch pandemii wstrzymał pracę sądów i spowodował gwałtowny wzrost opóźnień w rozpoznawaniu spraw. Co charakterystyczne, nie wiadomo dokładnie, jak duży, ponieważ ministerstwo nie udostępnia żadnych danych czy analiz dotyczących wpływu COVID-19 na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości. Wprowadzone *ad hoc* przepisy umożliwiły funkcjonowanie sądów w zakresie rozpoznawania spraw pilnych oraz zapewniły minimalną ochronę interesów obywateli poprzez wstrzymanie biegu terminów sądowych i procesowych. Brak precyzji w zakresie tego ostatniego rozwiązania prowadził do rozbieżnych interpretacji, jednak co do zasady spełniło ono swoją funkcję. W miarę sprawnie

przeprowadzono też proces wyposażenia sądów w podstawowe środki ochrony umożliwiające im funkcjonowanie po ponownym otwarciu w maju.

Za ogromne zaniechanie należy uznać to, że Ministerstwo Sprawiedliwości przez 10 miesięcy od wybuchu pandemii nie podjęło próby stworzenia narzędzi umożliwiających efektywną digitalizację sądów powszechnych. Elektronizacja wymiaru sprawiedliwości jest w XXI wieku koniecznym warunkiem jego sprawności i wymaga znacznych nakładów finansowych, organizacyjnych oraz przełamania oporu samych sędziów. Kryzys wywołany przez COVID-19 stwarzał unikalną szansę wymuszenia na sądach przyspieszonej modernizacji w tym zakresie, jednakże ministerstwo do dziś nie zaproponowało żadnych rozwiązań umożliwiających elektroniczne wnoszenie pism (choć procedura taka istnieje już w postępowaniu przed sądami administracyjnymi). Trzecia tarcza antykryzysowa wprowadziła co prawda możliwość odbywania rozpraw online, jednak pozostaje ona w praktyce fakultatywna, a skorzystanie z tego rozwiązania jest zależne od dostępnego wyposażenia oraz jakości kapitału ludzkiego poszczególnych sądów. Z wyjątkiem wybranych sądów, rozprawy online wciąż stosowane są raczej sporadycznie (zwłaszcza karne), zaś ministerstwo nie tylko nie monitoruje sytuacji, ale przede wszystkim nie udzieliło sądom żadnego systemowego wsparcia umożliwiającego stopniowe przechodzenie na ten sposób orzekania. W tej sytuacji sądy modernizują się na własną rękę, a poziom dostarczanych przez nie usług publicznych zaczyna się wyraźnie różnić.

Osobny problem stanowi radykalne ograniczenie jawności postępowań sądowych, spowodowane pandemią. Publiczność w zasadzie nie jest wpuszczana do budynków sądów (co jest do pewnego stopnia zrozumiałe), a jawność rozprawy stała się w Polsce zupełną fikcją, co ministerstwo zdaje się ignorować (nie stworzono żadnych rozwiązań umożliwiających uczestnictwo publiczności w rozprawach online).

Nieadekwatna reakcja rządu na pandemię pogłębiła wszystkie dotychczasowe problemy wymiaru sprawiedliwości i przyczyniła się do znacznego ograniczenia równości wobec prawa i prawa do sądu; podsądni w sądach, które zdołały wprowadzić (w zasadzie na własną rękę) instrumenty elektroniczne, są w znacznie lepszej sytuacji niż pozostali.

Na tym tle niewielką pociechę stanowi fakt, że tzw. ustawa antyprzemocowa, czyli przepisy znacząco upraszczające procedurę wydania nakazu opuszczenia mieszkania przez sprawcę przemocy, wydaje się adekwatną reakcją na zaostrzony w wyniku pandemii problem przemocy domowej (choć nie sposób na razie ocenić funkcjonowania przepisów, gdyż obowiązują od 30 listopada).

Przełamywanie oporu sędziów wobec zmian ustrojowych w sądownictwie -

Odchodząc ze stanowiska I Prezesa SN, Małgorzata Gersdorf nie zdecydowała się rzucić wyzwania obozowi rządowemu i nie zwołała Zgromadzenia Ogólnego SN, które mogłoby nominować jej następcę spośród „starych” sędziów. Obozowi rządzącemu udało się, poprzez mianowanie na p.o. I Prezesa Kamila Zaradkiewicza, doprowadzić do odbycia (w atmosferze potężnego skandalu) Zgromadzenia w taki sposób, że jednym z zaakceptowanych przez nie kandydatów została Małgorzata Manowska, powołana następnie przez prezydenta na to stanowisko. Pomimo że jest ona postrzegana jako osoba związana z ministrem sprawiedliwości, ma pewien autorytet w środowisku i nie należy do grupy „nowych” sędziów o radykalnych poglądach. Ułatwiło to większości sędziów w sądach niższego szczebla pogodzenie się z sytuacją, w której podejmowane wcześniej przez środowisko „lustitii” próby całkowitej delegitymizacji zmian w sądownictwie zakończyły się niepowodzeniem. Duże znaczenie miał tu wyrok TK z 21 kwietnia, w bezceremonialny sposób „anulujący” wcześniejszą (styczniową) uchwałę połączonych (starych) Izb Sądu Najwyższego. Uchwała miała na celu wyeliminowanie z orzekania wszyst-

kich sędziów nominowanych przez nową KRS, powołaną przez większość sejmową dwa lata temu i była – jak dotąd – najdalej idącą próbą przeciwstawienia się polityce Zbigniewa Ziobry.

Politykę podporządkowania sędziów uzupełniła tzw. ustawa dyscyplinująca, umacniająca pozycję ministra sprawiedliwości wobec sądów, a w szczególności – stwarzająca szczegółowe podstawy do pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów kwestionujących legalność powołania nowych sędziów na którymkolwiek szczeblu. W oparciu o jej przepisy obóz władzy za pośrednictwem całkowicie lojalnej wobec siebie Izby Dyscyplinarnej SN dąży do zneutralizowania sędziów głośno wyrażających swój sprzeciw wobec zmian ustrojowych w sądach, czego przykładem są sprawy sędziów Juszczyzna i Tuleyi.

Polityka ta w żaden sposób nie przyczynia się do poprawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, a jedynie go dezorganizuje.

Reformy usprawniające i pozostałe działania +/-

Z uwagi na chaos, jaki wywołała w polskich sądach pandemia koronawirusa, trudno rzetelnie ocenić skuteczność reformy kodeksu postępowania cywilnego, której rozwiązania obowiązują od 21 sierpnia 2019. W zakresie racjonalizacji przebiegu postępowania wydaje się ona do pewnego stopnia spełniać pokładane nadzieje, lecz problemem pozostaje wybiórcze stosowanie przepisów: sędziowie zainteresowani sprawniejszym orzekaniem rzeczywiście korzystają z nowych narzędzi (plan rozprawy, prekluzja dowodowa, instrumenty antyobstrukcyjne); jednakże ci, którzy takiej motywacji nie mają, mogą je ignorować, funkcjonując w systemie niejako równoległym.

Również na negatywną ocenę zasługuje funkcjonujący w sądach od 2018 r. system losowego przydziału spraw. Algorytm rozdzielający sprawy nie został ujawniony, tak że nikt poza ministerstwem nie jest w stanie skontrolować jego działania. Środowisko sędziowskie podnosi jednak, że nie realizuje on celu, jakim miało być bar-

dziej równomierne obciążenie sędziów pracą, ponieważ funkcja „ważenia” spraw ewidentnie nie działa prawidłowo. Nieznany jest też zakres ręcznych ingerencji w działanie systemu i nie wiadomo, ilu sędziów przydzielanych jest z wyłączeniem losowania.

Pokładanych nadziei nie spełnia też inny flagowy produkt reformy z 2017 r., czyli skarga nadzwyczajna. Odsetek skarg odrzucanych przez Sąd Najwyższy jest bardzo wysoki; merytorycznie rozpoznawane są jedynie nieliczne. Opinie środowiska prawniczego na temat tego narzędzia są bardzo rozbieżne, choć nawet RPO, raczej wrogi pomysłom ministra sprawiedliwości, przyznaje, że są sytuacje, w których skarga pozostaje jedynym środkiem prawnym pozwalającym wzruszyć rażąco niesprawiedliwe orzeczenie.

Sukcesem okazała się natomiast wprowadzona w 2017 r. konfiskata rozszerzona; wartość mienia zabezpieczonego dzięki jej wykorzystaniu rośnie sukcesywnie, choć nie osiąga jeszcze poziomu średniego w krajach UE (wg danych Europol jest to 2,2% aktywów pochodzących z przestępstwa, w Polsce – 0,8%).

Również pozytywnie ocenić należy nowe rozwiązania w zakresie upadłości konsumenckiej, obowiązujące od marca 2020 – liczba ogłoszonych upadłości zwiększyła się dwukrotnie w stosunku do poprzedniego roku, co świadczy o tym, że instytucja ta stała się łatwiej dostępna.



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.

Andrzej Kohut

Polityka zagraniczna

Ocena: -4

Kontrowersje wzbudził tryb zamykania granic Polski w czasie rozwoju pandemii COVID-19, pochwalić należy natomiast akcję sprowadzania Polaków do kraju. Polsce udało się wykonać kolejne kroki na drodze do zacieśnienia współpracy z USA, aczkolwiek dyplomacja za mało wysiłku włożyła w stworzenie dobrego otwarcia w relacjach z nowym prezydentem Joe Bidenem. Polska aktywnie odpowiedziała na powyborczy kryzys na Białorusi, doprowadzając też do pewnej poprawy w relacjach z Ukrainą. Ważnym przełomem była wizyta prezydenta Francji w Polsce i ożywienie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. Nowego otwarcia zabrakło natomiast w Partnerstwie Wschodnim, mimo podejmowanych przez Warszawę prób.

2020 rok również w polityce zagranicznej upłynął pod znakiem pandemii COVID-19, która nie tylko stała się głównym wyzwaniem na arenie międzynarodowej, ale także utrudniła prowadzenie tradycyjnych działań dyplomatycznych, ograniczając je do sfery wirtualnej. Z innych istotnych wydarzeń warunkujących politykę zagraniczną wskazać należy sfałszowane wybory prezydenckie na Białorusi, które doprowadziły do wielomiesięcznych protestów społecznych przeciw reżimowi Aleksandra Łukaszenki, wybory w Stanach Zjednoczonych, a także konflikt zbrojny pomiędzy dwoma państwami uczestniczącymi w Partnerstwie Wschodnim: Armenią i Azerbejdżanem. W polityce krajowej znaczącą rolę odegrały z kolei wybory prezydenckie, rekonstrukcja rządu, która przyniosła zmianę ministra spraw zagranicznych, a także wewnątrzkoalicyjne tarcia, skutkujące

czasem podporządkowaniem polityki zagranicznej wymogom krajowej rozgrywki.

Poniższy rozdział (oraz ocena) nie obejmuje polityki europejskiej, przedstawionej w niniejszej publikacji osobno.

Polska wobec pandemii COVID-19 +

Pandemia COVID-19 okazała się największym tegorocznym wyzwaniem dla polskiego państwa w wielu obszarach. Niefortunne było zamknięcie granic na początku marca, niekonsultowane z sąsiadującymi państwami, co spowodowało pretensje państw bałtyckich, których obywatele z dnia na dzień utracili możliwość powrotu. Udaną inicjatywą była natomiast akcja #LOTdoDomu, która pozwoliła na sprowadzenie do kraju ponad pięćdziesięciu tysięcy Polaków, którzy znajdowali się poza granicami w momencie ich zamykania.

Polska aktywnie zaangażowała się również w pomoc innym krajom, które ucierpiały na skutek pandemii. Do sierpnia wartość tej pomocy przekroczyła 400 mln zł, a jej beneficjentami były między innymi państwa Bałkanów Zachodnich (na które Polska zaczęła zwracać baczniejszą uwagę, przystępując do procesu berlińskiego w 2018 r.) czy Białoruś.

Polska wobec kryzysu białoruskiego +

Wobec kryzysu wywołanego sfałszowanymi wyborami na Białorusi Polska starała się działać dwutorowo: z jednej strony zwiększać międzynarodową presję na reżim Łukaszenki, zarówno wykorzystując formaty regionalne (oświadczenia ministrów SZ Trójkąta Weimarskiego i Trójkąta Lubelskiego), jak i apelując o nadzwyczajny szczyt Unii Europejskiej poświęcony tej sprawie, z drugiej zaś okazywać wsparcie protestującemu białoruskiemu społeczeństwu, pomagać poszkodowanym, ułatwiać przekraczanie granicy, oferować wsparcie dziennikarzom czy organizacjom pozarządowym wspierającym społeczeństwo obywatelskie na Białorusi.

Przygotowano też program „Poland.Business Harbour” ułatwiający relokację do Polski firmom z branży IT. Działania te należy ocenić pozytywnie, choć ostateczna reakcja Unii Europejskiej, o którą Polska apelowała, nadeszła późno, a jej skala nie była satysfakcjonująca. Odpowiedź na białoruski kryzys premier konsultował z przedstawicielami klubów parlamentarnych, co było rzadkim przypadkiem wypracowywania reakcji w porozumieniu ze wszystkimi siłami politycznymi.

Relacje polsko-amerykańskie +

9 listopada prezydent Duda podpisał umowę o wzmocnionej współpracy obronnej (EDCA), finalizując tym samym dążenia strony polskiej do zwiększenia obecności amerykańskich żołnierzy na terytorium Polski. Porozumienie to, z którym czytelnik może zapoznać się bardziej szczegółowo w rozdziale poświęconym polityce obronnej, należy ocenić pozytywnie – Polsce udało się osiągnąć cel, mimo niekorzystnego trendu stopniowego ograniczania zagranicznego zaangażowania militarnego USA. Innym osiągnięciem było podpisanie umowy międzyrządowej o współpracy w rozwoju „Programu polskiej energetyki jądrowej” oraz cywilnego przemysłu jądrowego w Polsce – jest to kolejny krok we współpracy między obydwoma państwami w zakresie polityki energetycznej.

Docenić można również ostrożność polskiego rządu po pojawieniu się sugestii, że część amerykańskich żołnierzy wycofywanych z Niemiec mogłaby trafić do Polski. Rząd podkreślał, że ograniczenie zaangażowania militarnego USA w Niemczech jest złą wiadomością dla Sojuszu, ale Polska mogłaby rozważyć przyjęcie żołnierzy, gdyby nie było innego sposobu na zatrzymanie ich w Europie. Starano się w ten sposób uniknąć ustawienia Polski wraz z USA w opozycji do pozostałych państw Unii Europejskiej.

Niepokojąca była natomiast reakcja Warszawy na wynik wyborów w USA. Strona polska, nie bacząc na fakt, że nowa administracja

może okazać się dla niej mniej przychylna, nie starała się nawiązać relacji z nowym prezydentem, przeciwnie, zachowywała się, jakby w myśl popularnych teorii spiskowych wybory pozostawały wciąż nierozstrzygnięte. Taka linia postępowania z pewnością nie ułatwi przyszłych relacji z Joe Bidenem i jego administracją, zwłaszcza że polski rząd był wcześniej uznawany za bliskiego sojusznika Donalda Trumpa.

Polityka wschodnia +/-

W relacjach z Rosją trwa impas. Godna odnotowania była zdecydowana reakcja strony polskiej na fałszywą narrację Władimira Putina o polskiej współodpowiedzialności za wybuch wojny. Andrzej Duda zrezygnował z obecności na Światowym Forum Holocaustu (gdzie Putin miał przedstawić swoje tezy, a polski prezydent nie otrzymał możliwości przemawiania), zaś polska dyplomacja za pomocą ogólnoświatowej akcji medialnej tłumaczyła nasze racje. W efekcie zachodnie media pisały głównie o fałszowaniu historii przez Putina, co należy uznać za polski sukces.

Nowa administracja prezydenta Zełenskiego na Ukrainie niestety nie okazała się dla Polski zdecydowanie lepszym partnerem niż poprzednia. Można wprowadzić odnotować pewną poprawę nastroju, która uwidoczniła się podczas całkiem udanej wizyty prezydenckiej w Kijowie (Ukraina zapowiedziała podpisanie porozumienia z Polską dotyczącego szkolnictwa dla polskiej mniejszości, o co Warszawa zabiegała; podpisano też umowę dot. wspólnego wydobywania paliw kopalnych na Ukrainie pomiędzy PGNiG i ERU), jednak relacje obydwu państw wciąż są dalekie od przełomu, a polityka historyczna łatwo może doprowadzić do pogorszenia, czego dobitnym przykładem była sprawa tablicy w Monasterzu upamiętniającej poległych członków UPA. Tablica została zniszczona przez wandalów, a następnie odnowiona przez Polskę, ale ze zmienioną inskrypcją. Ta zmiana doprowadziła do kryzysu w relacjach z Kijowem (m.in. Ukraina uzależniła dalsze polskie ekshumacje na swoim terytorium od przywrócenia tablicy z pierwotną treścią).

Trójkąt Weimarski, Trójmorze, Partnerstwo Wschodnie +/-

Na początku tego roku udało się przełamać impas w relacjach z Francją – prezydent Macron w końcu odwiedził Warszawę. Za tą wizytą poszło też pewne odmrożenie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. W październiku doszło do pierwszego po blisko czteroletniej przerwie spotkania ministrów SZ państw Trójkąta.

Mimo pandemicznych ograniczeń, odbył się piąty już szczyt Trójmorza, tym razem w Tallinnie. Zabrakło jednak zdecydowanego kroku naprzód, porównywalnego z powołaniem Funduszu Inwestycyjnego Inicjatywy Trójmorza. Dlatego po raz kolejny należy ocenić Trójmorze jako format o niewykorzystanym potencjale.

Do dotychczasowych problemów Partnerstwa Wschodniego dołączył w tym roku szereg poważnych kryzysów, by wymienić tylko niepokoje na Białorusi i wojnę pomiędzy Azerbejdżanem i Armenią. Przyszłość tego formatu pozostaje niejasna. Polska starała się szukać nowego kształtu współpracy podczas oficjalnych spotkań z przedstawicielami Francji czy Holandii, poświęconych właśnie PW. Okazało się jednak, że ożywienie formatu może być trudne ze względu na spadające zainteresowanie w państwach Europy Zachodniej.



Andrzej Kohut

Koordynator Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Warszawie, członek zespołu redakcyjnego portalu klubjagiellonski.pl, na którym pisze o sprawach międzynarodowych. Członek Klubu Jagiellońskiego. Z wykształcenia amerykanista.

dr Marcin Kędzierski

Polityka zarządzania restrykcjami

Ocena: 2+

Kryzys związany z pandemią COVID-19 uwidocznili wszystkie bolączki polskiego państwa: niski poziom zaufania i współpracy pomiędzy instytucjami państwa na poziomie centralnym i samorządowym oraz społeczeństwem, brak zdolności do koordynacji działań niesektorowych, bardzo słaba jakość polityki komunikacyjnej i brak powszechnej dostępności danych publicznych. W rezultacie działania podejmowane przez rząd miały często chaotyczny charakter, a ich efekty były przypadkowe, zaś zwłaszcza jesienią, niestety, bardzo negatywne, czego dowodem jest jeden z najwyższych w Europie wskaźników ponadprzeciętnych zgonów.

Polityka zarządzania epidemią i społeczno-gospodarczymi skutkami zarówno samej pandemii, jak i walki z nią, była najważniejszą polityką horyzontalną w 2020 roku. Ze względu na to, że nie można się było do niej wcześniej wprost przygotować, była ona zarazem doskonałym testem zdolności państwa do ponadstandardowych działań.

System ostrzegania o zagrożeniach i reagowania na nie +/-

Rząd stosunkowo wcześniej zidentyfikował nadchodzące zagrożenie. Porównując reakcję polskich władz do działań podejmowanych w innych państwach, można uznać ją za szybką i zdecydowaną. Niewątpliwie na korzyść Polski przemawiało opóźnienie rozwoju epidemii – wynosiło ono ponad dwa tygodnie w stosunku do Włoch czy Hiszpanii, czyli państw najmocniej dotkniętych wiosenną falą epidemii.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy kluczowe z perspektywy możliwości rozwoju epidemii wzory zachowań społecznych zostały zdeterminowane decyzjami rządu, czy raczej strachem przed powtórzeniem „scenariusza włoskiego”. Nie ulega jednak wątpliwości, że Polska uniknęła wiosną przeciążenia systemu ochrony zdrowia, a liczba ofiar COVID-19 na milion mieszkańców była jedną z najniższych w Europie.

O wiele gorzej wypada ocena systemu ostrzegania w przypadku fali jesiennej. Rząd zaczął wprowadzać poważniejsze restrykcje dopiero z początkiem drugiej dekady października, choć od początku września ze strony ekspertów płynęły jednoznaczne sygnały, że sytuacja epidemiczna w perspektywie kilku tygodni może wymknąć się spod kontroli. Rząd jednak m.in. ze względu na przedłużające się negocjacje koalicyjne, które osiągnęły apogeum w trzeciej dekadzie września, stracił z pola widzenia kwestie epidemiczne.

Można zaryzykować hipotezę, że to właśnie spóźniona o co najmniej dwa tygodnie reakcja władz na pojawienie się jesiennej fali zachorowań skutkowałą istotnym wzrostem liczby zgonów, która w momencie oddawania tekstu (pierwsza dekada grudnia) sytuuje Polskę w pierwszej trójce państw UE pod kątem ponadprzeciętnych zgonów w przeliczeniu na milion mieszkańców. Polska nie tyle powtórzyła „scenariusz włoski”, co wręcz dopisała do niego nowy rozdział. W „najczarniejszym” 45. tygodniu 2020 roku (2-8 listopada) zmarło aż o 118% więcej osób niż średnia dla analogicznego okresu z lat 2010 — 2019 – takiej liczby tygodniowych zgonów nie notowano w Polsce od czasów II wojny światowej.

System identyfikacji i wykorzystania zasobów publicznych -

Reakcja na pandemię, czyli najpoważniejszy kryzys w historii III RP, wymagała zmobilizowania wszystkich dostępnych zasobów instytucjonalnych, wzmocnienia kluczowych ogniw i optymalnej koordynacji działań. W pierwszych tygodniach większość ciężaru walki

z epidemią spadła na inspekcję sanitarną, która nie dysponowała adekwatnymi środkami do poradzenia sobie z tym wyzwaniem. Co więcej, dopiero w styczniu weszła w życie nowa struktura inspekcji, podporządkowującą powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne (PSSE) bezpośrednio dyrektorom stacji wojewódzkich (WSSE), a pośrednio – wojewodom. Ta połowiczna pionizacja (brak podporządkowania WSSE Głównemu Inspektoratowi Sanitarnemu) utrudniła koordynację działań na poziomie centralnym, a jednocześnie odebrała starostom możliwość wpływu na funkcjonowanie lokalnych sanepidów.

Przypadek inspekcji sanitarnej stanowi też dowód na słabość współpracy pomiędzy rządem i administracją zespoloną (m.in. urzędy wojewódzkie) a jednostkami samorządu terytorialnego. Efektem były m.in. brak realnego wpływu na funkcjonowanie PSSE („starosta już nie mógł, a wojewoda miał inne problemy na głowie”) oraz zagrożenie epidemiczne w domach pomocy społecznej (nadzorowanych formalnie przez samorządy), w których za sprawą braku wprowadzenia odpowiednich procedur mieliśmy wiosną do czynienia z licznymi ogniskami epidemii. Kwintesencją napięć między rządem i samorządami był konflikt wokół organizacji majowych wyborów prezydenckich.

Wzajemna nieufność uniemożliwiła optymalną koordynację działań. Dochodziło do sytuacji, w których decyzję co do jednostkowego problemu ochrony zdrowia w konkretnym powiecie musiał podejmować sam minister zdrowia, a do weryfikacji liczby łóżek w pojedynczych szpitalach angażowano jednostki specjalne Wojska Polskiego.

Problem słabości współpracy nie dotyczył jedynie rządu i samorządu czy też szeroko rozumianej opozycji, ale także instytucji publicznych. Niemal od samego początku epidemii mieliśmy do czynienia ze sporami kompetencyjnymi pomiędzy kluczowymi instytucjami: Głównym Inspektoratem Sanitarnym, Ministerstwem Zdrowia i podległym mu Centrum Systemów Informacyjnych

Ochrony Zdrowia (od sierpnia: Centrum e-Zdrowia), Ministerstwem Cyfryzacji czy wreszcie Kancelarią Prezesa Rady Ministrów. Spory prowadziły do opóźnień we wprowadzaniu nowych rozwiązań, takich jak choćby aplikacja STOP COVID czy zwłaszcza centralny system SEPIS (platforma cyfrowa inspekcji sanitarnej). Odpowiedzialność za to spoczywa w największym stopniu na KPRM i Rządowym Centrum Zarządzania Kryzysowego, które przez długi czas nie potrafiło skoordynować działań podległych mu instytucji. Najmocniejszy zarzut dotyczy okresu od maja do września – był to czas zmarnowany, a polskie państwo weszło w jesienną fazę epidemii nieprzygotowane, czego jednym z najbardziej charakterystycznych symptomów było załamanie się systemu śledzenia kontaktów osób zarażonych (można mnożyć inne przykłady: nieprzygotowanie na czas procedur dla lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej, brak szpitali polowych, brak przygotowania personelu medycznego do pracy na oddziałach intensywnej opieki medycznej, brak precyzyjnego algorytmu postępowania w przypadku rozwoju epidemii).

Komunikacja i zarządzanie oczekiwaniami społecznymi -

Ten obszar uznawany jest za kluczowy w prowadzeniu polityki zarządzania epidemią. Niestety, w przypadku Polski było to najsłabsze ogniwo. Od samego początku rządzący nie potrafili w precyzyjny sposób komunikować wprowadzanych restrykcji – nierzadkie były sytuacje, w których przez wiele godzin po wspólnych konferencjach prasowych toczyły się spory interpretacyjne o zakres wprowadzanych obostrzeń.

Chaos informacyjny był potęgowany przez chaos prawny – rozporządzenia wprowadzające nowe restrykcje były publikowane niemal dosłownie „za pięć dwunasta”. O ile można było to zrozumieć w pierwszych tygodniach epidemii, to nie ma wytłumaczenia dla analogicznych działań w październiku. Decyzja o zamknięciu cmentarzy, zakomunikowana w chwili, w której część Polaków była już w drodze na groby bliskich, w symboliczny sposób obrazuje to zjawisko.

Wreszcie ogromną słabością był brak przejrzystego systemu raportowania i udostępniania danych epidemicznych. Zadanie to, niejako w zastępstwie rządu, przejął 19-letni Michał Rogalski ze stworzonym oddolnie zespołem. Ta społeczna baza danych przez wiele miesięcy pandemii stanowiła główne źródło danych dla wielu grup zajmujących się analizowaniem epidemii i jej skutków dla szeroko rozumianej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Dopiero 24 listopada rząd udostępnił własną bazę, ale z perspektywy kilkunastu dni można powiedzieć, że byłoby lepiej, gdyby tego nie zrobił – baza ta jest niemal bezużyteczna, a jednocześnie ze względu na zakaz publikowania danych przez PSSE nie ma obecnie możliwości społecznej kontroli danych epidemicznych. Jest to zaś o tyle istotne, że istnieje powszechne przekonanie o niskiej wiarygodności danych podawanych przez Ministerstwo Zdrowia.



dr Marcin Kędziński

Główny ekspert CAKJ, ekspert ds. edukacji i spraw zagranicznych. Doktor nauk ekonomicznych.

Maria Libura

Polityka zdrowotna

Ocena: 2+

Polska za wcześnie ogłosiła zwycięstwo w walce z pandemią po tym, jak dzięki drastycznym ograniczeniom życia społecznego i gospodarczego udało się zapobiec pierwszej fali. W efekcie w 2021 rok wchodzimy z bagażem rekordowego poziomu nadmiarowych zgonów, nadwyrężoną publiczną ochroną zdrowia, nieznaną skalą „długu zdrowotnego”, związanego z zaniedbanymi problemami zdrowotnymi pacjentów „niecovidowych”, oraz narastającym sceptycyzmem wobec nauki i medycyny, który przekłada się na niski poziom zaufania do rozpoczynającego się programu szczepień.

Rok 2020 w polityce zdrowotnej upłynął pod znakiem walki z pandemią. Ta niespodziewana „próba obciążeniowa” pokazała, że idea „zdrowia we wszystkich politykach [publicznych]” nie jest pustym hasłem, ale palącą koniecznością, testującą sprawność całych państw. Obnażyła też słabość przygotowania do zarządzania przewlekłym kryzysem związanym z zagrożeniem biologicznym w skali globalnej, wytrącając kraje wysokorozwinięte z przekonania, że problem chorób zakaźnych mają za sobą.

Ze względu na dynamiczny przebieg pandemii i fragmentaryczność dostępnych obecnie danych ostateczna ocena działań rządów i ich efektów byłaby na tym etapie przedwczesna. Tym, co można oceniać, jest odporność systemu na wstrząs i zdolność uczenia się w sytuacji kryzysu. Ewaluacja polityki zdrowotnej w kontekście pandemii wymaga przyjrzenia się dynamice podejmowanych działań bardziej nawet, aniżeli konkretnym decyzjom. Dlatego ocenie poddane będą nie tylko wybrane, konkret-

ne posunięcia, ale też umowne okresy walki z pandemią: reakcja na tzw. pierwszą falę, luzowanie restrykcji, reakcja na tzw. drugą falę.

Niedostatek rezerw strategicznych -

Kryzys wywołany pandemią podważył dominujący paradygmat polityki zdrowotnej, preferujący modele zarządzania w ochronie zdrowia skoncentrowane na wąsko rozumianej optymalizacji kosztowej. Pandemia ujawniła złe procedury i brak rezerw strategicznych. Przyczyniło się to do chaotycznego działania sektora zdrowia w pierwszych tygodniach pandemii, narażenia medyków na zwiększone ryzyko zachorowania, narastania niejasności wokół interwencyjnych zakupów Ministerstwa Zdrowia, a także pogłębiło nieufne nastawienie opinii społecznej do instytucji publicznych.

Pionizacja Państwowej Inspekcji Sanitarnej +/-

W przededniu pandemii prezydent podpisał ustawę o pionizacji Państwowej Inspekcji Sanitarnej, która tym samym przejęła zadania nadzoru sanitarnego leżące dotychczas w gestii Państwowej Inspekcji Sanitarnej MSWiA. Planowana dużo wcześniej reforma miała usprawnić nadzór nad zadaniami zdrowia publicznego, w szczególności w przypadku zagrożenia epidemicznego. W praktyce skupiła się na pionizacji podległości służbowej. Modernizację instytucji, od której sprawności zależała szybka odpowiedź na pojawienie się nowego patogenu, rozpoczęto zbyt późno.

Odpowiedź na tzw. pierwszą falę +/-

Pierwsze działania związane ze słabo jeszcze wówczas rozpoznany zagrożeniem powzięto już w styczniu, gdy GIS wydał pierwsze zalecenia dla osób powracających z Wuhan, a następnie te dotyczące postępowania z osobami podejrzanymi o zakażenie SARS-CoV-2. W odpowiedzi na tzw. pierwszą falę w krajach UE ustanowiono sieć szpitali jednoimiennych, których celem była opieka nad osobami z nową chorobą. Stopniowo zwiększano obostrzenia wobec obywateli, ukierunkowane na wyhamowanie

rozwoju epidemii w kraju. Doszło również do „zamrożenia” ochrony zdrowia, której działania nie udało się później w pełni przywrócić. Działania te – podejmowane w sytuacji wysokiej niepewności – pozwoliły na wyhamowanie rozwoju epidemii na terenie kraju, w teorii dając czas na przygotowanie się do drugiej fali. Komunikacja była od początku piętą Achillesową strategii walki z pandemią: przy wprowadzaniu i znoszeniu restrykcji zabrakło spójnych wyjaśnień stojących za decyzjami logiki.

Luzowanie obostrzeń -

Po zdecydowanej reakcji wobec wiosennej fali, która spłaszczyła krzywą zachorowań na COVID-19, polska odpowiedź na pandemię ewoluowała w stronę „systemowego dryfu”. Istotnym czynnikiem była kampania przed wyborami prezydenckimi, której towarzyszyły komunikaty sugerujące, że pandemia się skończyła, a wirus nie jest już tak groźny. Wraz z otwarciem wielu branż (m.in. gastronomii, hotelarstwa) przełożyło się to na bardzo niski stopień przestrzegania obostrzeń, co niewątpliwie miało wpływ na wielkość tzw. drugiej fali.

Wpływ na przygotowanie strategii walki z tzw. drugą falą miała również wymiana ministra zdrowia w atmosferze podejrzeń. Niedostatki strategii ujawnił już we wrześniu powrót dzieci i młodzieży do szkół w trybie stacjonarnym – odbył się on w atmosferze „pospolitego ruszenia”, a odpowiedzialność za standard bezpieczeństwa została w dużej mierze zrzucona na same placówki i organy prowadzące.

Odpowiedź na tzw. drugą falę -

Strategię oparto na nadmiernie optymistycznych założeniach, do czego po czasie przyznał się zarówno premier Morawiecki, jak i minister Niedzielski. Konsekwencją było słabe przygotowanie na odnotowaną w październiku i listopadzie kulminację. Zmiana strategii testowania przyczyniła się do utraty kontroli nad ogniskami zakażeń. Rezultatem było przeciążenie ochrony zdrowia, szczegól-

nie mocno odczuwane w najbardziej dotkniętych regionach (m.in. Małopolska, Mazowsze), wskutek którego spadła dostępność niezbędnej pomocy medycznej, w tym w stanach bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia, zarówno dla pacjentów z COVID-19, jak i pozostałych. Wskaźnikiem, który nie pozostawia wątpliwości co do skali tego przeciążenia, jest nadmiarowa liczba zgonów odnotowana w tym okresie. Skutkiem pośrednim jest pogłębianie się „długu zdrowotnego” - pogarszania się stanu zdrowia pacjentów, którzy z różnych przyczyn związanych z pandemią nie skorzystali z niezbędnych im świadczeń zdrowotnych. Trafiają oni do placówek medycznych w bardziej zaawansowanych stanach chorobowych.

Przy braku monitorowania bieżącej sytuacji i możliwości systemu zdecydowano się na budowę szpitali polowych, jednak uruchomienie pierwszego z nich, tzw. Szpitala Narodowego, pokazało, że problemem jest nie tylko infrastruktura, lecz także zdolność włączenia jej w procesy opieki medycznej. Kontrowersje budziła też wycena opieki nad pacjentami w różnych placówkach. Podobnie zawiódł program opieki domowej nad chorymi z COVID-19 przy pomocy pulsoksymetrów, gdyż nie wypracowano zasad jej sprawowania w porozumieniu z lekarzami rodzinnymi – zakupiony za miliony złotych sprzęt trafił bezpośrednio do pacjentów, z których jedynie co szósty zarejestrował się w programie.

Cyfryzacja, e-zdrowie i teleporady +/-

Pandemia wykazała kluczową rolę danych i ich analizy w podejmowaniu decyzji w zdrowiu publicznym, ujawniając skalę opóźnienia i brak przygotowania systemu na e-zdrowie. Wprowadzenie e-recepty i e-zwolnienia w okresie poprzedzającym pandemię pozwoliło szeroko wprowadzić tryb zdalny podstawowej opieki zdrowotnej (POZ), a w pewnej mierze także ambulatoryjnej opieki specjalistycznej i długoterminowej. W pierwszych miesiącach obostrzeń był to ważny wentyl, umożliwiający pacjentom dostęp do lekarza. Dość szybko ujawniło się ryzyko dla bezpieczeństwa pacjenta związane z teleporadami, wynikające z ograniczonych

narzędzi, jakimi dysponują lekarze oceniający stan zdrowia pacjenta. Doprowadziło to do wprowadzenia standardu organizacyjnego teleporady w POZ pod koniec lipca, jednak bez pogłębionej analizy standardu opieki.

Relacje z medykami -

Czas pandemii uwypuklił problemy kadrowe ochrony zdrowia. Niejasne zasady delegowania do pracy, zamieszanie wokół dodatków do wynagrodzeń, uregulowania problemu nierówności płac czy stosowania tzw. klauzuli dobrego Samarytanina, a także próba szybkiego procedowania przepisów dopuszczających do pracy medyków spoza UE, wywołały wiele napięć w środowisku.

Podatek cukrowy -

Rząd rozpoczął poszukiwanie alternatywnych wobec składki zdrowotnej źródeł finansowania opieki medycznej, projektując tzw. podatek cukrowy, przychody z którego mają w 96,5% trafić do NFZ w przypadku daniny od napojów słodzonych, a w 50% – w przypadku alkoholi sprzedawanych w opakowaniach o małej objętości. Choć deklarowanym w uzasadnieniu celem ustawy, której wejście w życie ostatecznie odroczone do roku 2021, jest kształtowanie nawyków żywieniowych Polaków, sama konstrukcja daniny w związku z doświadczeniami innych krajów każe przypuszczać, że w praktyce będzie to raczej danina „probudżetowa” niż prozdrowotna. Wątpliwości budzi jej prawdopodobny regresywny charakter – bardziej uderzy w biedniejszych.



Maria Libura

Ekspert CAKJ ds. zdrowia, kierownik Zakładu Dydaktyki i Symulacji Medycznej Collegium Medicum Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, wiceprezes Polskiego Towarzystwa Komunikacji Medycznej.

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 kolegialnej. 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”:

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.

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”.

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.

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. Eksperci 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 odpowiedzialnej komisji parlamentarnej).

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



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 „rynku”.



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 lobbingsowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingsowej 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.



Zmierzch dyplomacji? Polityka zagraniczna w dobie cyfrowej rewolucji

Nowe narzędzie czy nowa jakość? Autor, uznany analityk stosunków międzynarodowych, zastanawia się, czy wpływ cyfrowej rewolucji na politykę zagraniczną ogranicza się do wyposażenia dyplomatów w nowe narzędzia, czy też fundamentalnie przeobraża środowisko ich pracy.



AlgoPolska. Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w służbie społeczeństwu

Budując zaufanie do technologii, musimy zachować dbałość o interes społeczny w jej wdrażaniu. W raporcie "AlgoPolska" autorzy z Fundacji Centrum Cyfrowe i Klubu Jagiellońskiego wskazują, że aby Polska dokonała technologicznego skoku, potrzebujemy realnej debaty, modelu regulacji algorytmów, audytów i wyjaśnialności takich systemów, nowych rozwiązań w kwestii zarządzania danymi oraz powszechnej edukacji.



Kto powinien dbać o nasze konta? Polska wobec europejskiej unii bankowej

Niniejszy raport stanowi próbę rozszerzenia dyskusji wokół integracji gospodarczej w Unii Europejskiej, która w Polsce ograniczana jest do zagadnień związanych ze wspólną walutą. Autor analizuje argumenty „za” i „przeciw” obecności Polski w europejskiej unii bankowej.



Dostateczna zmiana. Ranking polityk publicznych 2015-2019

Wiarygodność, determinacja i suwerenność intelektualna, ale z drugiej strony antyinstytucjonalizm, lekceważenie procedur oraz niska kultura dialogu. Podsumowując dorobek Zjednoczonej Prawicy w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, zdecydowaliśmy się wystawić tróję.



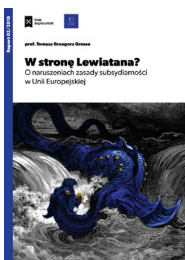
Kierunek Bałkany! Znaczenie i potencjał współpracy Polski z państwami Bałkanów Zachodnich

Polska ma potencjał, aby stać się istotnym podmiotem na Bałkanach Zachodnich. Dobrą podstawą tego procesu jest bezprecedensowy wzrost aktywności polskiej dyplomacji na Bałkanach Zachodnich w ostatnich latach.



Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce

Jeśli poważnie traktujemy hasła o równoważeniu rozwoju kraju, potrzebujemy większej liczby biegunów wzrostu postaci ośrodków subregionalnych. Miasta pozbawione przywilejów „wojewódzkich” nie tylko nie mają równego dostępu do środków i inwestycji, ale tracą również kapitał ludzki.



W stronę Lewiatana? O naruszeniach zasady subsydiarności w Unii Europejskiej

Parlamenty narodowe w niewielkim stopniu przyczyniają się do niwelowania deficytu demokratycznego UE. Zamiast tego pełnią funkcję legitymizującą dla ekspansji kompetencyjnej i rozwoju systemu regulacyjnego w UE. Przedstawiamy kolejny raport CAKJ autorstwa prof. Tomasza Grosse.



Nowa współzależność. Perspektywy rozwoju polsko-niemieckiej współpracy gospodarczej

W najbliższych latach Polska i Niemcy staną przed wyzwaniem wypracowania nowego modelu rozwojowego. Eksperti Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Ośrodka Studiów Wschodnich oraz Polskiego Instytutu Ekonomicznego analizują potencjalne pola współpracy oraz największe bariery.



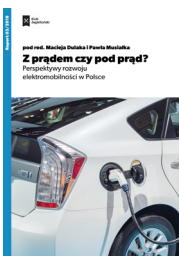
Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2018

Fragmentaryczność reform, odwlekanie działań, bierność w wielu obszarach – to wątki przewijające się w licznych rozdziałach syntezy. Rzut oka na wystawione rządowi cenzurki nie nastroja optymistycznie: jakość rządzenia pozostaje w Polsce niska.



Lekarstwo dla uniwersytetu. Kolegia jako sposób na decentralizację polskich uczelni

W raporcie poddajemy pod rozwagę propozycję zmiany struktury uczelni, zakładającą wprowadzenie instytucji tzw. kolegiów, które mogą stać się potrzebnym, skutecznym forum wewnętrznej współpracy, niezbędnej dla spożytkowania energii obecnej na polskich uczelniach.



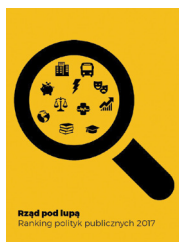
Z prądem czy pod prąd? Perspektywy rozwoju elektromobilności w Polsce

Raport pokazuje przyczyny i dynamikę rozwoju elektromobilności w poszczególnych segmentach motoryzacji. Publikacja nie ogranicza się jedynie do diagnozy, ale przedstawia rekomendacje, będące propozycją korekty rządowej strategii rozwoju elektromobilności.



Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce

„Prawdziwe życie toczy się gdzieś indziej” – w tym zdaniu możemy zamknąć doświadczenie „Polski średnich miast”. Jako Klub Jagielloński sprzeciwiamy się rozwojowi naszego państwa ograniczonemu do kilku największych metropolii. Dlatego prezentujemy kompleksowy program deglomeracji.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2017

Brakującym wymiarem analizy w debacie są zmiany w polityce publicznej, czyli reformy w poszczególnych obszarach funkcjonowania państwa. Prezentujemy syntetyczne podsumowanie najważniejszych reform dokonanych w 11 kluczowych działach administracji państwowej, od polityki gospodarczej do polityki kulturalnej.



Tak blisko, a tak daleko. Wyzwania dla współpracy transportowej UE z państwami partnerstwa wschodniego

W raporcie autor dr Michał Beim wykazuje podstawowe bariery we wzajemnej współpracy oraz propozycje możliwych zmian i usprawnień, które mają na celu kompleksową harmonizację systemów transportowych państw UE i PW.



Rewolucja i równowaga. Założenia kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości

Zasadniczym celem szeroko zakrojonej, systemowej reformy musi być przede wszystkim zmiana dominujących wzorców zachowania polskich sędziów. Autor proponuje rozwiązania, które mogą usprawnić polski wymiar sprawiedliwości.



Zawodówki reaktywacja. Rola wyższych szkół zawodowych w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski

System edukacji zawodowej w Polsce nie tylko nie jest przygotowany na wyzwania przyszłości, ale z trudem radzi sobie z zaspokajaniem bieżących potrzeb rynku pracy. Autorzy raportu przygotowali przegląd problemów i wyzwań, przed jakimi stoją współcześnie PWSZ. Autorami raportu są eksperci CAKJ.

**Kontakt w sprawie
współpracy:**

Paweł Musiałek
Dyrektor CAKJ,
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel: 792 302 130
pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

