

# Rząd pod lupą

Ranking polityk publicznych 2021





**Klub  
Jagielloński**

# **Rząd pod lupą**

Ranking polityk publicznych 2021

Redakcja:  
Michał Rzeczycki  
Jakub Kucharczuk  
Tomasz Ociepka  
Paweł Musiałek

Korekta:  
Karolina Pilawa  
Marcin Byrski

Projekt graficzny:  
Rafał Gawlikowski  
Magdalena Karpińska  
Magdalena Milert

Skład:  
Magdalena Karpińska

Na okładce: Prezes Rady Ministrów Mateusz Morawiecki przemawiający podczas wizyty na budowie odcinka trasy S7 Moczydło-Miechów, 18.11.2021. [Fot:](#) Krystian Maj/KPRM

ISBN  
978-83-66562-19-6  
978-83-958106-9-5

Klub Jagielloński  
Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego  
Kraków 2022

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

## **SPIS TREŚCI**

### **8 / Pandemia, inflacja, praworządność i granica – w 2021 nad Polskę nadciągnęły ciemne chmury**

Jakub Kucharczuk, Paweł Musiałek

### **12 / Ranking polityk publicznych 2021**

### **14 / Polityka administracyjna**

Piotr Trudnowski

### **19 / Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego**

dr Mateusz Kolaszyński

### **24 / Polityka budżetowa**

Łukasz Baszczak

### **29 / Polityka cyfryzacji**

Paweł Deyk

### **34 / Polityka edukacyjna**

Jarosław Pytlak

### **39 / Polityka energetyczna**

Paweł Musiałek

### **44 / Polityka gospodarcza**

dr Michał Mozdzeń

### **49 / Polityka innowacyjna**

Wojciech Przybylski

**54 / Polityka kulturalna**

Daria Chibner

**59 / Polityka legislacyjna**

Marta Wenclewska

**66 / Polityka obronna**

Maciej Sobieraj

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

Jakub Kucharczuk

**75 / Polityka podatkowa**

Piotr Leonarski

**80 / Polityka rozwoju regionalnego**

dr Michał Dulak, Karol Wałachowski

**85 / Polityka społeczna**

dr Rafał Bakalarczyk

**90 / Polityka sportowa**

Jakub Kucharczuk

**95 / Polityka środowiskowa**

Maria Sobuniewska

**100 / Polityka transportowa**

Bartosz Jakubowski, Daniel Radomski

**105 / Polityka wymiaru sprawiedliwości**

dr Jacek Sokołowski

**110 / Polityka zagraniczna**

dr Marcin Kędzierski, Paweł Musiałek

**115 / Polityka zdrowotna**

Maria Libura, dr Stanisław Maksymowicz

**120 / Polityka zdrowotna wobec pandemii**

Maria Libura, dr Stanisław Maksymowicz

## **Pandemia, inflacja, praworządność i granica – w 2021 nad Polskę nadciągnęły ciemne chmury**

Rok 2021 był jednym z najtrudniejszych od wielu lat. Wciąż kluczowym wyzwaniem pozostała pandemia. Dramatyczne statystyki zgonów wskazują, że Polska nie radzi sobie z COVID. Do tego doszło jedno z największych wyzwań dla polskiego bezpieczeństwa w III RP, czyli hybrydowy atak na polską granicę ze strony władz Białorusi i Rosji. Polaków najmocniej absorbowwała rekordowa inflacja, która towarzyszyła wysokiemu wzrostowi polskiej gospodarki. Średnia ocen wszystkich polityk publicznych – najniższa w historii wydawanego przez Klub Jagielloński rankingu – potwierdza, że zdolność rządzących do radzenia sobie z najważniejszymi wyzwaniami jest coraz mniejsza. Nie ulega wątpliwości, że wpływ na to mają okoliczności polityczne – napięcia w obozie rządzącym podważające pozycję premiera, a także kruchość większości sejmowej, ograniczające zdolność podejmowania potrzebnych decyzji. Nic nie wskazuje, aby 2022 rok był inny, co oznacza, że „niedasizm” w wielu obszarach pozostanie z nami na dłużej.

Z perspektywy zdrowia publicznego był to dramatyczny rok, w którym liczba zgonów w Polsce była jedną z najwyższych w Europie w przeliczeniu na liczbę mieszkańców. Przed rokiem wskazywaliśmy, że najpoważniejszym zarzutem wobec rządu nie są niedociągnięcia organizacyjne, ale to, że nawet w kryzysowej sytuacji nie widział potrzeby zmobilizowania wszystkich zasobów do walki z pandemią. Niestety, w 2021 roku niewiele się w tym względzie zmieniło. Nie wzmocniono instytucjonalnie służb sanitarno-epidemiologicznych ani nie wykorzystano certyfikatu covidowego do zwiększenia bezpieczeństwa korzystania z usług. Rząd dobrze przygotował program szczepień, ale zabrakło mu skuteczności w przekonywaniu nieprzekonanych, co przełożyło się na niski poziom wyszczepienia Polaków. Zabrakło także konsekwencji w egzekwowaniu wymogu noszenia maseczek



i limitów osób w zamkniętych przestrzeniach, co wzmacniało lekceważące podejście do pandemii sporej części społeczeństwa i w efekcie doprowadziło do dramatycznej kondycji systemu ochrony zdrowia.

Wbrew obawom artykułowanym na początku pandemii, polska gospodarka uniknęła kryzysu. Co więcej, udało się utrzymać wysokie tempo wzrostu oraz niskie bezrobocie. Budżet na rok 2021 szczęśliwie okazał się lepszy niż zakładano – dochody były o 80 mld zł wyższe niż początkowe plany. Z tego powodu Polska jest wskazywana jako jeden z krajów, który najlepiej poradził sobie z gospodarką w trakcie pandemii.

W 2021 roku pojawiły się jednak nowe i poważne wyzwania dla polskiej gospodarki – rosnąca inflacja i wzrost cen energii. W ostatnich miesiącach dynamika wzrostu cen w Polsce była jedną z najwyższych w Europie. Jednak samo zjawisko wysokiej inflacji jest powszechne w zdecydowanej większości gospodarek. Wynika to w głównej mierze z charakteru pakietów osłonowych oraz zachwiania się łańcuchów dostaw w światowej gospodarce. Pozytywnym sposobem przeciwdziałania spadkowi dochodów rozporządzalnych jest Rządowa Tarcza Antyinflacyjna, choć w ograniczonym stopniu osłabi drożyznę. W końcu na rosnące ceny zareagowała również Rada Polityki Pieniężnej, podnosząc stopy procentowe. W tym przypadku najwięcej do życzenia pozostawia jednak niespójna komunikacja Narodowego Banku Polskiego oraz niektórych członków rządu – ignorowanie problemu rosnącej inflacji zachwiało stabilnością kursu polskiej waluty.

Kluczowy dla wielu obszarów funkcjonowania państwa był Polski Ład. Główne zmiany tego rządowego programu dotyczyły przede wszystkim systemu podatkowego. Doczekaliśmy się wreszcie zwiększenia progresywności systemu podatkowego oraz podniesienia kwoty wolnej od podatku. Nie należy jednak zapominać, że zakres zmian pod wpływem procesu konsultacji został mocno ograniczony. Twórców Polskiego Ładu warto również docenić za wprowadzenie systemowej zmiany gwarantującej stabilny wzrost finansowania ochrony zdrowia w kolejnych latach. Największym jednak mankamentem było radykalne pogłębienie poziomu skomplikowania systemu podatkowego,

a także brak czasu na odpowiednie wdrożenie konkretnych rozwiązań, czego skutkiem jest chaos na początku 2022 roku.

2021 rok był przełomowy z uwagi na deklarację odejścia od węgla w roku 2049, aczkolwiek umowa z górnikami, jak i cały proces transformacji energetycznej, pozostawiają wiele do życzenia. W obliczu prawdopodobnego upadku krytykowanego, także w rządzie, projektu Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego wciąż nie znaleziono dobrego pomysłu odcięcia węglowych aktywów. W obszarze energetyki warto docenić polski rząd za konsekwentną politykę rozbudowy połączeń zwiększających możliwości dywersyfikacji dostaw gazu do Polski.

W 2021 roku po raz pierwszy od dekad poważnie zagrożone zostało bezpieczeństwo wewnętrzne kraju. Napięta sytuacja na granicy polsko-białoruskiej została wywołana przez autorytarny reżim Alaksandra Łukaszenki, który postanowił cynicznie wykorzystać migrantów i uchodźców jako narzędzie działań hybrydowych. Polskiej dyplomacji udało się z sukcesem stworzyć międzynarodową presję na reżim Łukaszenki oraz wyhamować tempo przetrzutu migrantów na granicę polsko-białoruską. Wyzwaniu sprostała Straż Graniczna oraz wojsko zaangażowane w ochronę granic, chociaż obrona miała również swoją ciemną stronę – trudno wytłumaczyć negatywny i stronniczy sposób prezentacji migrantów (niesławna konferencja ministrów Błaszczaka i Kamińskiego) oraz wątpliwe konstytucyjnie ograniczanie niektórych praw i wolności człowieka przy okazji wprowadzania stanu wyjątkowego.

Ostatnie miesiące 2021 roku w polskiej polityce zagranicznej zostały ukształtowane przez coraz poważniejsze sygnały o możliwej agresji Rosji na Ukrainę. Tym bardziej karygodne jest, że kluczowe dla naszego bezpieczeństwa relacje z najważniejszymi sojusznikami po raz kolejny stały się zakładnikami polityki wewnętrznej. Osławiony już „Lex TVN” przez kilka miesięcy wpływał na jakość stosunków bilateralnych ze Stanami Zjednoczonymi i nawet jego finalne zawetowanie przez prezydenta Dudę może nie wystarczyć do naprawienia wyrządzonych szkód.

Wciąż fundamentalnym problemem jest niespójność polskiej polityki europejskiej wynikająca z podważania pragmatycznej linii politycznej premiera przez ministra sprawiedliwości, którego strategia opiera się na konfrontacji z unijnymi instytucjami, co utrudnia znalezienie kompromisowych rozwiązań. Efektem jest dalsze osłabianie pozycji Polski w UE oraz, co jest nowością, konsekwencje finansowe. W 2021 roku Komisja Europejska po latach słownych przepychanek dostała do ręki mocne narzędzia w postaci Funduszu Odbudowy i funduszy strukturalnych na kolejną perspektywę. Z tego powodu bezprecedensowe środki na odbudowę europejskich gospodarek wciąż omijają nasz kraj.

Niestety, rok 2021 był kolejnym, w którym jakość procesu legislacyjnego była na nieakceptowalnym poziomie. Poza tradycyjną niechlujnością należy wskazać skandaliczną reasumpcję przegranego przez obóz władzy głosowania w Sejmie oraz procedowania „lex TVN” z naruszeniem regulaminu. Pochwalić natomiast należy podwyżki dla najwyższych przedstawicieli władz oraz samorządów, co było decyzją zasadną z propaństwowego punktu widzenia, chociaż wzbudzającą opór społeczny.

W kolejnej edycji raportu „Rząd pod lupą” znajdziecie Państwo omówienie wielu innych zmian i decyzji z ostatnich 12 miesięcy. Drugi raz z kolei ocena działań rządu w obszarze polityki publicznej ogniskuje się nade wszystko wokół pandemii. Tegoroczna ocena jest surowa – średnia ocen po raz pierwszy w historii naszego rankingu spadła poniżej 3. Wynika to oczywiście z coraz niższej jakości realizacji polityki publicznej w naszym kraju, ale warto również mieć na uwadze złożoność wyzwań, które w 2021 roku się pojawiły. Niewiele wskazuje na to, że kolejny rok będzie pod tym względem łatwiejszy.

Paweł Musiałek  
Dyrektor Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

Jakub Kucharczuk  
Członek zespołu Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

## Ranking polityk publicznych 2021

Średnia ocena: 2,94

<b>Polityka budżetowa</b>	<b>4</b>
<b>Polityka administracyjna</b>	<b>3+</b>
<b>Polityka cyfryzacji</b>	<b>3+</b>
<b>Polityka innowacyjna</b>	<b>3+</b>
<b>Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa</b>	<b>3+</b>
<b>Polityka podatkowa</b>	<b>3+</b>
<b>Polityka środowiskowa</b>	<b>3+</b>
<b>Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego</b>	<b>3</b>
<b>Polityka energetyczna</b>	<b>3</b>
<b>Polityka gospodarcza</b>	<b>3</b>
<b>Polityka kulturalna</b>	<b>3</b>
<b>Polityka obronna</b>	<b>3</b>
<b>Polityka rozwoju regionalnego</b>	<b>3</b>
<b>Polityka społeczna</b>	<b>3</b>
<b>Polityka transportowa</b>	<b>3</b>

<b>Polityka legislacyjna</b>	<b>-3</b>
<b>Polityka sportowa</b>	<b>-3</b>
<b>Polityka zagraniczna</b>	<b>-3</b>
<b>Polityka zdrowotna</b>	<b>-3</b>
<b>Polityka edukacyjna</b>	<b>2+</b>
<b>Polityka wymiaru sprawiedliwości</b>	<b>2</b>
<b>Polityka zdrowotna wobec pandemii</b>	<b>2</b>

### **Skala ocen**

5 bardzo dobrze

4 dobrze

3 dostatecznie

2 źle

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

Piotr Trudnowski

## Polityka administracyjna

Ocena: 3+

**Podejmowane w 2021 roku decyzje dotyczące administracji są mocnym dowodem na rzecz tezy o prymacie polityki partyjno-frakcyjnej nad interesem publicznym. Nawet pozytywne z perspektywy interesu publicznego zmiany – jak choćby długo wyczekiwane podwyżki dla sekretarzy i podsekretarzy stanu czy radykalne zwiększenie zakresu jawności wydatków instytucji sektora publicznego – wynikały z nacisków grup interesu i arytmetyki sejmowej, w której chybotliwa większość obozu rządzącego wymusiła pożądane zmiany.**

### Zmiany w strukturze rządu –

Rok rozpoczęło zaskakujące opinię publiczną weto prezydenta Andrzeja Dudy do uchwalonej jeszcze w 2020 r. ustawy o działach administracji rządowej, która miała dostosować przepisy do nowej architektury rządu ogłaszanej jako rewolucyjna zmiana polegająca na konsolidacji resortów. Wydaje się, że weto motywowane było niezgodą prezydenta na proponowane przesunięcia w strukturze ministerialnego władztwa. Zawetowana ustawa zawierała także szereg innych niebagatelnych regulacji – jak m.in. stworzenie działu „centrum administracyjne rządu” obejmującego m.in. koordynację działań administracji rządowej, wzmocnienie centrum analitycznego i legislacyjnego rządu czy włączenie podsekretarzy stanu do korpusu służby cywilnej.

Prezydenckie weto nie zostało rozpatrzone przez Sejm RP, a większość z planowanych wówczas zmian mających pozwolić na administracyjno-prawne zwiększenie efektywności przeprowadzonej jesienią 2020 r. reorganizacji Rady Ministrów, nie została zrealizowana również później.

Symbolicznym podsumowaniem rekonstrukcji rządu z jesieni 2020 r., były zmiany w strukturze resortów w 2021 r. Dział „praca” rozłączono od działu „gospodarka” i na powrót połączono z działami „rodzina” i „zabezpieczenie społeczne”, zaś działy „kultura fizyczna” (z połączenia z działem „kultura i ochrona dziedzictwa narodowego”) i „turystyka” (z powiązania z resortem gospodarki) – utworzyły na powrót odrębne ministerstwo. Potwierdza to, że zarówno decyzje w roku 2020 r., jak i ich odwołanie po niespełna roku, motywowane były nie względami merytorycznymi i deklarowaną wolą prowadzenia polityk publicznych w sposób bardziej horyzontalny, ale względami partyjno-koalicyjnymi.

### **Podwyżki dla sekretarzy stanu i podsekretarzy stanu +**

W lipcu 2021 r. poprzez rozporządzenie Prezydenta RP przeprowadzono kompleksową podwyżkę wynagrodzeń obejmującą również: sekretarzy stanu, ministrów, prezesów: Rady Ministrów, Najwyższej Izby Kontroli, Instytutu Pamięci Narodowej, Narodowego Banku Polskiego, a także przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz posłów i senatorów.

Zmianę tę należy ocenić jednoznacznie pozytywnie, szczególnie biorąc pod uwagę wcześniejsze niepowodzenia w próbach uregulowania tej kwestii drogą ustawową. Jakkolwiek podwyżki były znaczne, to uzasadnione były wieloletnim okresem bez podwyższenia wynagrodzeń w tej grupie. Na pozytywną ocenę zasługuje też fakt przeprowadzenia już drogą ustawową podwyżek dla samorządowców i Prezydenta RP, a także wprowadzenie w toku tej nowelizacji mechanizmu waloryzacji kwoty bazowej, na podstawie której obliczane są wynagrodzenia wyżej wymienionych grup.

### **Wynagrodzenia urzędników +/-**

Jakkolwiek z perspektywy budżetu państwa zwiększenie wynagrodzeń osób piastujących kierownicze stanowiska państwowe są wyzwaniem bez porównania mniejszym, niż podwyżki dla urzędników, to uwagę zwracać musi brak analogicznych podwyżek dla

urzędników. Zgodnie z pierwotnym kształtem budżetu w 2021 r. budżet na służbę cywilną wzrósł ledwie o 1%. W toku październikowej nowelizacji udało się zwiększyć fundusz wynagrodzeń ostatecznie o 6,4% względem 2020 r., zaś budżet na rok 2022 r. przewiduje wzrost wynagrodzeń o 4,4% oraz przywrócenie 3% fundusz nagród. Nie spełnia to oczekiwań związków zawodowych i innych organizacji zrzeszających urzędników oczekujących podwyżki rządu 12%. Należy odnotować, że ostatecznie waloryzacja okazała się wyższa od prognozowanej.

### **Ustawowe zwiększenie zakresu jawności życia publicznego +**

Doniosłym wydarzeniem są zmiany dotyczące jawności umów jednostek sektora finansów publicznych. Wprowadzone zostały w ramach tzw. „ustawy antykorupcyjnej” z inicjatywy posłów Kukiz’15, którzy zawarli je w porozumieniu programowym z Prawem i Sprawiedliwością. Co zasługuje na szczególne docenienie – ostateczny kształt regulacji, obejmujący utworzenie Centralnego Rejestru Umów mającego pozwalać na zautomatyzowaną analitykę ujawnianych danych, został zaproponowany w Senacie przez senatora opozycji na wniosek aktywistów Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska, a ostatecznie – poparty przez Sejm jednogłośnie. Z perspektywy przejrzystości życia publicznego i obywatelskiej kontroli nad funkcjonowaniem instytucji państwowych i samorządowych jest to zmiana zasługująca na jednoznacznie pozytywną ocenę.

### **Plan nowelizacji ustawy o służbie cywilnej +**

W listopadzie 2021 r. przedstawiono projekt nowelizacji ustawy o służbie cywilnej, który zakłada przeprowadzenie szeregu zmian racjonalizujących procedury. Planuje się m.in. uproszczenie możliwości zatrudniania cudzoziemców, wprowadzenie elektronicznej formy aplikowania na stanowiska czy uelastycznienie godzin pracy urzędników. Proponowana regulacja niestety nie obejmuje swoim zakresem kwestii wynagrodzeń ani standardów apolityczności w procedurze naboru.



## **Ustawa o służbie zagranicznej +/-**

Liczne kontrowersje wzbudzała nowa ustawa o służbie zagranicznej. Pozytywnie można ocenić istotną część jej założeń, ze szczególnym uwzględnieniem ułatwienia dostępu do zawodu dyplomaty dla osób spoza grona absolwentów aplikacji i seminariów dyplomatyczno-konsularnych. Zmiana ta ma na celu możliwość dynamicznego odpowiadania na potrzeby kadrowe i kompetencyjne przez możliwość pozyskiwania do służby zagranicznej ekspertów, naukowców i osób z innym, potwierdzonym doświadczeniem. Ostateczna ocena tych rozwiązań będzie możliwa w przyszłości.

Zdecydowanie negatywnie jednak należy ocenić tryb procedowania ustawy, który zwolniony został z obowiązku opracowania założeń czy przeprowadzenia procesu uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. Jak wynika z oficjalnego stanowiska zainteresowanego w naturalny sposób problematyką ustawy Ministra ds. Unii Europejskiej – projekt został przekazany ministrom „w godzinach popołudniowych w dzień poprzedzający posiedzenie Rady Ministrów”. Skutkowało to licznymi zarzutami wobec intencji projektodawcy. Co gorsze jednak – doprowadziło do szeregu niedopatrzeń wymagających „łatania” ustawy kolejną nowelizacją, która złożona dwa i pół miesiąca po prezydenckim podpisie musiała być procedowana w trybie pilnym, jeszcze przed wejściem w życie bazowej nowelizacji.

## **Budżet Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i nowe instytucje +/-**

W 2021 roku w toku nowelizacji budżetu doszło do istotnego (o ok. 56% względem pierwotnych założeń) wzrostu budżetu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kolejny istotny wzrost o ok. 40% planowany jest w budżecie na rok 2022 r. Wobec rozszerzania się portfolio KPRM – między innymi o wchłonięcie działów „informatyzacja” i „członkostwo RP w Unii Europejskiej”, a także koordynację akcji szczepień – należałoby wzmocnienie finansowe centrum

rządów ocenić pozytywnie, choć skala wzrostu wzbudziła kontrowersje. Źródłem obu podwyżek jest w dominującym stopniu dotacja celowa dla Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych – kolejno 200 mln zł w 2021 i 363 mln zaplanowane na rok 2022 r.

Z tych środków finansowany jest też szereg podlegających premierowi instytucji – w tym Ośrodek Studiów Wschodnich, Polski Instytut Ekonomiczny czy Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Do ich grona dołączyły również nowe instytucje powołane zarządzeniami premiera w 2021 r.: Instytut De Republica, Instytut Pokolenia oraz Instytut Strat Wojennych im. Jana Karłowicza.

Jakkolwiek merytoryczny obszar zadań szczególnie dwóch pierwszych instytutów, zajmujących się kolejno historią i myślą polityczną oraz polityką demograficzną i solidarnością międzypokoleniową, wydaje się uzasadniony, to ostateczna ocena decyzji o ich powołaniu będzie możliwa dopiero w przyszłości. Uzasadnione wątpliwości opinii publicznej budzi fakt powołania Instytutu Pokolenia w czasie, gdy trwają sejmowe prace nad mającym zajmować się zbliżoną tematyką Polskim Instytutem Rodziny i Demografii, a także pierwsze decyzje zakupowe Instytutu De Republica (m.in. setki tysięcy złotych na gadżety w rodzaju jedwabnych poszetek i wegańskich świec zapachowych).



### **Piotr Trudnowski**

Prezes Klubu Jagiellońskiego. Redaktor portalu klubjagiellonski.pl, publicysta i komentator polityczny. Inicjator obywatelskich akcji petycyjnych i propozycji legislacyjnych. W przeszłości pracował dla polityków, instytucji publicznych, organizacji obywatelskich i biznesu.

dr Mateusz Kolaszyński

## **Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego**

### **Ocena: 3**

Zagrożenie związane z kryzysem migracyjnym na granicy polsko-białoruskiej było poważnym sprawdzianem. Rząd energicznie bronił takich wartości, jak bezpieczeństwo państwa i jego obywateli, pomijając jednak w dużym stopniu inne: w szczególności ochronę praw człowieka i zasadę demokratycznego państwa prawnego. Mimo tych wyzwań, powołany do wypracowania systemowych rozwiązań Komitet Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych pozostał w cieniu, zasłaniając się tajemnicą swoich prac. Światłem w tunelu dla bardziej transparentnej działalności w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego było sprawozdanie z realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020.

#### **Kryzys na granicy a granice praworządności i ochrona praw człowieka +/-**

Napięta sytuacja na granicy polsko-białoruskiej została spowodowana przez autorytarny reżim Aleksandra Łukaszenki, który postanowił cynicznie wykorzystać uchodźców m.in. przeciwko Polsce i użyć ich jako narzędzie działań hybrydowych. Polski rząd podjął zdecydowane kroki w celu ochrony granicy państwowej, angażując w te działania znaczące siły Straży Granicznej, Policji oraz Sił Zbrojnych. Militaryzacja strefy przygranicznej oraz podsycanie atmosfery zagrożenia wojną hybrydową spotkały się z akceptacją znaczącej części społeczeństwa, partii opozycyjnych, Komisji Europejskiej, Frontexu oraz czołowych państw członkowskich UE.

W te stanowcze działania wpisuje się także zapowiedź budowy zapory na granicy z Białorusią.

Jednak reakcja polskich władz na wydarzenia związane z kryzysem migracyjnym ukazała wiele znanych już bolączek polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Widoczne są one w sposobie stanowienia prawa oraz podejściu do ochrony praw człowieka. W 2021 r., po raz pierwszy w czasie obowiązywania Konstytucji z 1997 r., wprowadzono jeden z opisanych w niej stanów nadzwyczajnych – stan wyjątkowy, który istotnie ograniczył korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw na obszarze nim objętym. Jednak niektóre ograniczenia zostały wprowadzone w sposób budzący wątpliwości natury konstytucyjnej. Dotyczy to przede wszystkim wprowadzenia przez rząd powszechnego zakazu przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym i wiążącego się z nim zakazu wstępu dla prasy, a także zakazu udzielania informacji publicznej. Należy podkreślić, że rozporządzenie wydane przez Prezydenta RP nie dopuszczało takich ograniczeń.

Z uwagi na wykorzystanie maksymalnego okresu obowiązywania stanu wyjątkowego, z inicjatywy rządu wprowadzono do porządku prawnego kolejny po stanie epidemii quasi-stan nadzwyczajny. Jego implementacja odbyła się z naruszeniem trybu ustawodawczego na podstawie nowelizacji ustawy o ochronie granicy państwowej i wydanym na jej podstawie rozporządzeniem MSWiA. Taka regulacja pozwoliła *de facto* „wydłużyć” stan wyjątkowy i ograniczyć w sposób znaczący wolność poruszania się oraz inne prawa konstytucyjne. Ograniczenia praw człowieka zostały wprowadzone przez ministra w drodze rozporządzenia w sposób niezgodny z konstytucją. Stanowiło to obejście ustawy zasadniczej i niepoddanie się konstytucyjnym ograniczeniom stanów nadzwyczajnych. Jak stwierdził [prof. dr hab. P. Tuleja](#) „rozporządzenie w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze podważa konstytucyjny mechanizm ochrony praw człowieka w ten sposób, że uniemożliwia bądź utrudnia ważenie zasad w sytuacji, gdy w sferze przygranicznej dochodzi

do kolizji między ochroną życia, zdrowia człowieka, innych praw konstytucyjnych z bezpieczeństwem publicznym”. Również przepisy znowelizowanej wcześniej ustawy o cudzoziemcach legalizują faktyczne odstąpienie od stosowania kardynalnych zasad międzynarodowego prawa humanitarnego oraz stanowią ograniczenie konstytucyjnego prawa do azylu zgodnego z europejskimi standardami.

Z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa wewnętrznego trudno wytłumaczyć zasadność budowania narracji zagrożenia, czego koronnym przykładem była konferencja prasowa ministrów Mariusza Kamińskiego i Mariusza Błaszczaka. Jednoznacznie negatywny i stroniczy sposób prezentacji uchodźców bazujący na ludzkich lękach i uprzedzeniach zmniejsza, a nie zwiększa poczucie bezpieczeństwa wśród obywateli. Wzbudzanie strachu jest instrumentem polityki stosowanym od wieków, mającym na celu zwiększyć poparcie wyborcze. Takie działania trudniej zrozumieć w strefie przygranicznej, gdzie rzeczywistość nie jest jednoznaczna zarówno dla mieszkańców, jak i dla funkcjonariuszy oraz żołnierzy – osób zobowiązanych do wykonywania stanowczej polityki rządu, którzy w największym stopniu ponoszą jej konsekwencje. Jednak przede wszystkim taka polityka nie uwzględnia człowieka, który - jak powiedział Prymas Polski abp. Wojciech Polak - „ucieka przed wojną, głodem, nienawiścią i zagrożeniem, zraniony w swoim człowieczeństwie, (...) który koczuje w przygranicznych lasach odarty ze swej ludzkiej godności”.

### **Tajne przez poufne prace komitetu ds. bezpieczeństwa i obronności –**

Upłynął pierwszy pełny rok działalności Komitetu Rady Ministrów do spraw Bezpieczeństwa Narodowego i spraw Obronnych. Niestety szczelne zasłonięcie się przez ten organ klauzulą tajności uniemożliwia ocenę jego prac. Zgodnie z prawem przewodniczący komitetu może zarządzić niejawnosć całości lub części posiedzenia komitetu. W praktyce przyjęto zasadę tajności wszystkich

posiedzeń, co stoi w sprzeczności z zasadami państwa demokratycznego. Utajnianie powinno być uzasadnione, stosowane wyjątkowo i z dużą rozważą. Z uwagi na powierzone komitetowi zadania trudno wyobrazić sobie potrzebę wykonywania większości z nich w trybie niejawnym. Po dziś dzień nie są znane opinie publicznej żadne miarodajne efekty pracy komitetu.

Zgodnie ze strategią bezpieczeństwa narodowego z 2020 r. kluczowa dla jej realizacji miała być ustawa o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Ustawa do tej pory nie została uchwalona. Trudno tłumaczyć zasadą tajności brak stanowiska komitetu w tej sprawie oraz brak sprawozdania z podjętych prac koncepcyjnych.

Komitet od początku istnienia budził duże zainteresowanie. Jak dotąd nie zostało ono wykorzystane do promocji rozwiązań systemowych w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Wręcz przeciwnie, *modus operandi* komitetu przyczynia się do utrwalenia w przestrzeni publicznej wielu nieporozumień związanych z przecenianiem polityki i nadużywaniem tajemnicy w zarządzaniu bezpieczeństwem – systemie, w którym na co dzień uczestniczą setki tysięcy osób zobowiązanych m.in. do poświęcenia i neutralności politycznej oraz narażonych na szereg niebezpieczeństw. Upolitycznienie, podobnie jak nadmierne utajnienie, to nadal dwie istotne bolączki rodzimego systemu bezpieczeństwa narodowego.

### **Systemowo przeciw korupcji +**

W kwietniu 2021 r. opublikowano końcowe sprawozdanie z Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020. Zgodnie z przyjętymi założeniami dokument ma kształtować w najbliższej przyszłości kierunki polityki antykorupcyjnej. Realizacja programu była próbą budowania systemowych rozwiązań w przeciwdziałaniu korupcji, których w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego ciągle brakuje.

Udało się wykonać szczegółowe cele programu związane ze wzmocnieniem działań prewencyjnych i edukacyjnych oraz udo-

skonalić mechanizmy monitorowania zagrożeń korupcyjnych oraz regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej. Gorzej wygląda realizacja innego celu szczegółowego, który polegał na zintensyfikowaniu współdziałania i koordynacji działań pomiędzy organami ścigania. Wyniki programu jasno pokazują, że taka realna współpraca służb zajmujących się zwalczaniem korupcji nadal stanowi wyzwanie.

W dokumencie jako „niezrealizowane” wskazano działanie polegające na opracowaniu mechanizmu koordynacji i współpracy pomiędzy właściwymi organami ścigania w zakresie zwalczania korupcji i działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Bardzo dobrze, że ten deficyt został jasno określony i zdefiniowany, ponieważ może to stanowić pierwszy krok w kierunku długo oczekiwanych zmian kompleksowych w zakresie współpracy służb.



**dr Mateusz Kolaszyński**

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

## Polityka budżetowa

### Ocena: 4

**W 2021 r. polityka budżetowa podporządkowana była walce z pandemią. Poprzez antykryzysową politykę wydatków publicznych udało się uzyskać potencjał do szybkiego powrotu do dobrej koniunktury. Zwiększenie wydatków kosztem deficytu i długu publicznego w 2020 r. przyczyniło się do tego, że w 2021 r. osiągnięto wzrost gospodarczy większy niż zakładany przy planowaniu budżetu. Stąd przeszacowanie wielkości deficytu o połowę w ustawie budżetowej. Główną wadą polityki budżetowej jest przeznaczenie bardzo małych środków z budżetu państwa na ochronę zdrowia oraz stosowanie odmiennej od unijnej metody liczenia publicznych wydatków i zadłużenia, co zmniejsza transparentność finansów publicznych.**

Polityka budżetowa to zarządzanie wydatkami i przychodami budżetu państwa. Głównym źródłem wpływów do budżetu są podatki, jednak polityce podatkowej poświęcony jest osobny rozdział tego raportu, dlatego w tej części zajmiemy się wydatkami. Jest to pierwszy raz, gdy w „Rządzie pod lupą” oceniamy politykę budżetową, więc zakres oceny może niekiedy sięgać więcej niż jednego roku wstecz (jest to także uzasadnione przez pandemię, którą można potraktować jako jeden okres).

#### **Wielkość wydatków i wpływów +**

We wrześniu 2021 r. przyjęto nowelizację ustawy budżetowej na ten rok. Okazało się bowiem, że dochody budżetu będą wyższe o ok. 80 mld zł. W związku z tym zwiększono też wydatki: z zakładanych 483 mld zł do 523,4 mld zł. Deficyt - zamiast ponad



80 mld zł - wyniesie 40 mld zł. Te pozytywne informacje są wynikiem niedoszacowania dochodów przy projekcie budżetu (który wykonuje się rok wcześniej) i lepszej niż prognozowana w pierwszej połowie roku (przy śledzeniu wykonania budżetu za 2021 r.) kondycji polskiej gospodarki. Spodziewano się gorszych poziomów wzrostu gospodarczego, stopy bezrobocia i zatrudnienia czy wzrostu płac, ale jednocześnie nie doszacowano dynamiki inflacji.

Ogółem wydatki są o ponad 100 mld zł większe niż w ostatnim przedpandemicznym budżecie (2019 r.). Wzrost ten zasługuje na pozytywną ocenę – w kryzysie należy wydawać, aby szybko z niego wyjść. Od strony popytowej się udało, natomiast z różnych względów, głównie globalnych, nie nadążyła za tym podaż i pojawiła się inflacja.

### **Struktura wydatków +/-**

Sam wzrost wydatków może być pozytywnym, ale istotna jest też ich struktura. Ta zaś jest trudna do obiektywnej oceny – to zrozumiałe, że rząd dzieli środki publiczne zgodnie ze swoim programem lub interesem politycznym.

Dlatego, zamiast na całej strukturze, skupmy się na wybranych dziedzinach. W szczególności na uwagę zasługują wydatki na ochronę zdrowia. Ten sektor jest istotny nie tylko ze względu na pandemię, lecz także na fakt, że przed pandemią wydawaliśmy na tę dziedzinę prawie najmniej w UE. Ponadto dotyczą go częste protesty płacowe pracowników. I choć widoczny jest wzrost wydatków w stosunku do 2020 r. – o ponad 10 mld zł według oryginalnego planu i dodatkowo o 1 mld zł po nowelizacji, czyli prawie dwukrotnie więcej niż w budżecie na 2020 r. – to jest to wciąż poziom ok. 5,3% PKB. Wobec identyfikowanych już przed pandemią strukturalnych problemów polskiego systemu ochrony zdrowia jest to wciąż żałośnie niska wartość. To wzrost o zaledwie ok. 1 pkt proc. w stosunku do czasów przed pandemią

– czyli kryzysem niebywale nadwyrężającym kondycję systemu ochrony zdrowia.

W związku z tym dziwi, że z „nowych” środków (w ramach nowelizacji) – czyli ok. 40 mld zł – zdecydowano się przeznaczyć na służbę zdrowia dodatkowo zaledwie 1 mld zł, a np. na obronę narodową 6,3 mld zł. Poza obroną narodową najwięcej środków z nowelizacji przeznaczono na wsparcie samorządów oraz na infrastrukturę transportową (po ok. 10 mld zł). Więcej niż na ochronę zdrowia z uzyskanej nadwyżki wydane zostanie także na policję, straż graniczną i straż pożarną (2,7 mld zł łącznie). Kwotami nie przekraczającymi 1 mld zł postanowiono wesprzeć kulturę, naukę, rolnictwo i fundusz pomagający osobom niepełnosprawnym.

### **Deficyt i dług publiczny +**

Według danych Eurostatu prawie cała pierwsza kadencja rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy cechowała się zmniejszaniem deficytu budżetu centralnego. W 2018 r. sięgnął on zaledwie 0,2% PKB, w 2019 było to 0,7% PKB. W 2020 r. wzrósł on do 7,1%. To wartość nieodbiegająca od średniej unijnej. W 2021 r. planowano mniejszy deficyt, na poziomie ok. 6% PKB, lecz jego wielkość po nowelizacji będzie niemal o połowę mniejsza. Na 2022 r. planuje się deficyt podobnych rozmiarów.

Polska konstytucja wyznacza „bezpieczniki” ograniczające dług publiczny (łagodniejszy na poziomie 55% wartości długu do PKB, sztywny na poziomie 60%). Fortunnie, rządy Zjednoczonej Prawicy od 2016 r. obniżały dług do poziomu 46% w 2019 r. (dane Eurostatu). Dzięki temu zyskano potrzebny w 2020 i 2021 r. margines. Rzeczywiście według najnowszych danych Eurostatu zadłużenie Polski na koniec 2021 r. wynosi 57% PKB.

Wartości te nie są niepokojące w porównaniu do innych państw: średnie zadłużenie publiczne UE to ponad 90%, strefy euro – blisko 100%. Jest to zrozumiały przejaw antykryzysowej polityki gospodarczej stosowanej w całej Europie. Komisja Europejska

w corocznym Europejskim semestrze pozytywnie oceniła stabilność polskich finansów publicznych. Warto też zaznaczyć stały trend spadkowy kosztów obsługi długu publicznego (z 32 mld zł w 2015 r. do 28 mld zł obecnie). Podsumowując, trudno wyobrazić sobie lepszy moment na wzrost zadłużenia, a rządowi udało się utrzymać wzrost wydatków podobny do poziomu unijnego bez odpalenia twardego bezpiecznika konstytucyjnego.

### **Transparentność +/-**

Często podnosi się zarzut ukrywania przez rząd faktycznego stanu finansów publicznych poprzez tworzenie funduszy celowych i wydawanie środków przez podmioty takie jak BGK, których zobowiązania nie figurują w budżecie państwa. Przykładem może być Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, na którego rzecz BGK wyemitował obligacje, co nie wliczyło się do długu publicznego według polskiej metodologii. Natomiast Polski Fundusz Rozwoju był odpowiedzialny za gospodarowanie środkami tarcz antykryzysowych, czyli za pomoc finansową dla firm w czasie lockdownów, na którą wydano ok. 200 mld zł. Tej kwoty nie znajdziemy w ustawie o budżecie państwa, ale *de facto* jest to wydatek i dług finansów publicznych. W wyniku tych niespójności wielkość deficytu w danym roku może nie odpowiadać wzrostowi długu publicznego.

Statystyki Eurostatu pozbawione są tej wady – biorą pod uwagę całość zadłużenia sektora publicznego – i w tym sensie informacje o „prawdziwym” stanie finansów publicznych są dostępne. Jednak przez przenoszenie dużych wydatków poza ustawę budżetową utrudnia się szacowanie np. faktycznych kosztów walki z pandemią. O ile zazwyczaj polska metodologia zaniżała dług publiczny o kilka punktów procentowych, o tyle obecnie jest to nawet kilkanaście punktów procentowych. Brakuje też krajowych, oficjalnych, łatwo dostępnych źródeł, które w przejrzysty sposób prezentowałyby wszystkie informacje (np. o wydatkach), które są uwzględniane przez Eurostat. Przez te czynniki powstaje narracja o ukrywaniu rozmiarów deficytu i wrażenie celowego zaciemnia-

nia sytuacji finansów publicznych przez stosowanie odmiennej metodologii, co tylko zmniejsza zaufanie obywateli do rządu.

Rząd argumentuje, że realizowanie tarcz antykryzysowych przez PFR znacznie usprawniło cały proces, przez co środki mogły być wypłacane szybciej. Jednak główną przyczyną jest zapewne konieczność uwzględniania konstytucyjnych limitów długu publicznego. Przyjęcie jego wielkość za Eurostatem, czyli 57% PKB (zamiast ok. 45% PKB według krajowej metodologii) mogłoby zablokować możliwość prowadzenia antykryzysowej polityki gospodarczej w najbliższej przyszłości. Zatem dopóki nie będzie zgody na zmianę konstytucji w tym względzie lub dług publiczny nie zostanie ograniczony w ogromnym stopniu, dopóty rząd w warunkach kryzysu będzie musiał szukać różnych sposobów na obchodzenie limitów 55% i 60% zadłużenia kosztem przejrzystości i zaufania opinii publicznej.



### **Łukasz Baszczak**

Współpracownik Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, analityk w Polskim Instytucie Ekonomicznym. Absolwent ekonomii oraz kognitywistyki, doktorant ekonomii i student filozofii na Uniwersytecie Warszawskim.

Paweł Deyk

## Polityka cyfryzacji

Ocena: 3+

**W październiku 2020 r. resort cyfryzacji został wchłonięty przez KPRM. Wiele wskazywało na to, że ta zmiana pozwoli łatwiej sterować procesami transformacji cyfrowej, które ze swej natury są interdyscyplinarne. Na razie nie widać zbyt wielu sukcesów, a raczej da się odczuć klimat ciągłego remanentu, o czym świadczą zmiany personalne. 7 czerwca sekretarza stanu Marka Zagórskiego zastąpił mogący pochwalić się sukcesami w cyfryzacji usług zdrowotnych Janusz Cieszyński.**

Pomimo poprawy w niemal wszystkich wskaźnikach rankingu Digital Economy and Society Index wciąż mocno odstawiamy od średniej UE i zajmujemy 24 miejsce na 27. Tempo postępów jest niższe niż w innych krajach, szczególnie w kategorii „Kapitał Ludzki” oraz „Integracja Technologii Cyfrowej”, a najlepsze oceny zebrał portfel dokumentów i usług mObywatel.

Jednym z kluczowych programów, w ramach którego ma nastąpić olbrzymi transfer środków unijnych (ponad 3 mld euro) na cyfrową transformację, jest Krajowy Plan Odbudowy, tkwiący obecnie w stanie zawieszenia z powodów politycznych. Reformy i inwestycje mają objąć niemal wszystkie obszary, w tym rozwój infrastruktury, e-usług, cyberbezpieczeństwa, otwartych danych, edukacji czy kompetencji cyfrowych.

### **E-usługi „unijne” +/-**

Dużym projektem, będącym realizacją wymagań unijnych, jest usługa e-doręczeń. Mimo kilkumiesięcznego opóźnienia

w projekcie należy pozytywnie ocenić jego realizację. Docelowo przesyłki dokumentów w formie papierowej między podmiotami prywatnymi, publicznymi i obywatelami zostaną ograniczone do minimum, co na pewno ułatwi prawdziwą cyfrową transformację państwa. Niestety, obowiązek korzystania z e-doręczeń obejmie samorządy dopiero w 2024 r., a organy sądowne w 2029 r., co należy ocenić jako przesadnie długi czas na wdrożenie zmian.

Przyspieszyły prace nad e-zamówieniami publicznymi, wymaganymi przez dyrektywy unijne. W październiku 2021 r. wdrożono kluczowy moduł składania ofert i wniosków. Według Urzędu Zamówień Publicznych finalny termin (15.07.2022 r.) nie jest zagrożony mimo dotychczasowego opóźnienia o 6 miesięcy.

### **Pozostałe e-usługi +/-**

W obszarze usług medycznych doczekaliśmy się bardzo pozytywnych działań rządu, głównie związanych z trwającą pandemią. W 2021 r. umówienie szczepienia czy zapisanie się na test stało się naprawdę proste. Ponadto wszyscy zaszczepieni drugą dawką otrzymali automatycznie skierowania na podanie dawki przypominającej. Bez zarzutu działają także elektroniczne certyfikaty COVID, które można wyświetlić do kontroli w aplikacji na smartfonie.

Sporo pozytywnych zmian wprowadzono także w aplikacji mobilnej mObywatel: e-recepty w postaci kodu QR, Kartę Dużej Rodziny czy bilety kolejowe. Wielkim sukcesem jest również wyraźne zwiększenie liczby użytkowników profilu zaufanego, który ma już ponad 13 mln obywateli.

Szansą na pozytywną zmianę było także wprowadzenie w życie systemu poboru opłat na autostradach państwowych e-Toll, który zastąpił viaTOLL. Niestety, okazało się, że system powoduje mnóstwo problemów. Opłat trzeba dokonywać przed każ-

dą podróżą, a żadna z metod płatności nie dorównuje wygodą użytkowania zwykłej papierowej winiecie.

### **Cyberbezpieczeństwo +/-**

Najgłośniejszą sprawą w zakresie bezpieczeństwa informatycznego państwa był atak na skrzynkę mailową ministra Michała Dworczyka. Sam incydent nie był niczym wyjątkowym, bo osoby VIP są atakowane na świecie każdego dnia. Okazało się jednak, że szereg najważniejszych osób w Polsce łamie podstawowe zasady bezpieczeństwa, korzystając z prywatnych serwisów do wymiany korespondencji służbowej. Świadczy to przede wszystkim o braku odpowiedniej świadomości zagrożeń lub braku zaufania do własnych służb.

Równolegle rząd zapowiada zmiany niedziałających w praktyce przepisów ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (KSC) sprzed dwóch lat. Wśród wielu zapowiedzi w projekcie nowelizacji wyróżnić należy uruchomienie nowych CSIRTów (zespołów reagowania na incydenty) czy wdrożenie krajowego systemu certyfikacji dla sprzętu ICT (recepta na tzw. „dostawców wysokiego ryzyka” w sieciach 5G).

Pozytywnie należy również ocenić utworzenie Funduszu Cyberbezpieczeństwa, który pozwoli znacząco podnieść płace specjalistów w sektorze publicznym, a także (w osobnej ustawie) powołanie Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, które stanowi odpowiedź na braki kadrowe w policji i rosnące przypadki przestępstw z wykorzystaniem technologii. Mimo szykowanych zmian, które należy ocenić pozytywnie, afera mailowa uwidoczniła brak świadomości i lekceważący stosunek kolejnych rządów do zagrożeń w cyberprzestrzeni.

### **Telekomunikacja +**

Do ustawy o KSC dodano przepisy powołujące operatora strategicznej sieci bezpieczeństwa (OSSB), który jako jednoosobowa

spółka Skarbu Państwa i przedsiębiorca telekomunikacyjny ma świadczyć usługi dla kluczowych organów państwowych (m.in. Kancelarii Prezydenta, Kancelarii Sejmu, KPRM i ministerstw) na udostępnionych bez aukcji zasobach w paśmie 700 MHz. Oprócz tego wskazano sposób powołania i działania spółki Polskie 5G, odpowiedzialnej za hurtową sieć dla operatorów komórkowych i dysponującej drugim blokiem szerokości 20 MHz w tym samym paśmie. Niezależnie UKE zadeklarował gotowość rozpoczęcia aukcji na pasmo 3,4-3,8 GHz (najbardziej istotne z punktu widzenia klientów indywidualnych sieci 5G) tuż po zatwierdzeniu projektu nowelizacji ustawy przez Stały Komitet Rady Ministrów. Niewątpliwie powołanie operatora odpowiedzialnego za dostarczenie bezpiecznej łączności dla służb państwowych, choć spóźnione, należy ocenić pozytywnie.

### **Cyfryzacja urzędów +/-**

Kontrola NIK dotycząca organizacji pracy zdalnej w czasie pandemii nie pozostawiła suchej nitki na podmiotach publicznych. Negatywnie oceniono 85% badanych urzędów, które nie potrafiły zapewnić warunków do pracy na odległość. Brakowało sprzętu komputerowego, dokumentacji w formie elektronicznej, a także dostępu do kluczowych systemów. Wyjątkowo pozytywnie należy zatem ocenić program Cyfrowa Gmina (2 mld zł budżetu), który umożliwia gminom zakup sprzętu i oprogramowania, szkoleń, a także usług cyberbezpieczeństwa bez wkładu własnego. Niezależnie od tego programu, administracja publiczna może od maja zamawiać usługi chmurowe w uproszczonym procesie zakupowym (poniżej progu Prawa zamówień publicznych) za pomocą systemu ZUCH.

Jednym z ważniejszych projektów z punktu widzenia cyfryzacji administracji publicznej jest wdrożenie systemu elektronicznego zarządzania dokumentami EZD RP. W drugiej połowie 2021 r. przeprowadzono pilotażowe testy w szesnastu urzędach, które dotychczas nie korzystały z systemów tej klasy.



W tym obszarze działania rządu należy ocenić pozytywnie, mimo że są one spóźnione w stosunku do potrzeb.

### **Edukacja +/-**

W obszarze edukacji, mimo zwiększonego tempa prac w projekcie Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej (aktualnie ponad 80% podłączonych placówek), nie udało się osiągnąć celu, którym było 100% do końca 2020 r. Bardzo skutecznie za to wdrażane są elektroniczne zamienniki papierowych dokumentów, które działają na smartfonach: mLegitymacja (ponad 7 tys. szkół) oraz mLegitymacja studencka (prawie 130 uczelni).

Dużo gorzej przedstawia się sytuacja w obszarze kompetencji cyfrowych i udostępniania narzędzi do zdalnego nauczania. Mimo działań ujednociających dostęp do materiałów edukacyjnych (Zintegrowana Platforma Edukacyjna zastąpiła portal e-podręczniki), nie doczekaliśmy się zapowiadanego w styczniu Systemu Zdalnej Pracy oraz Nauki (SZPoN), a nawet informacji o postępach w projekcie. Na plus należy ocenić za to stworzenie aplikacji do kontroli rodzicielskiej mOchrona, udostępnionej przez NASK w ramach programu OSE.



#### **Paweł Deyk**

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

Jarosław Pytlak

## Polityka edukacyjna

Ocena: 2+

**W 2021 r. pogłębił się kryzys kadrowy w oświacie. Brakuje nauczycieli wielu specjalności, a problemy potęgowane są przez pandemię, fatalną atmosferę wokół zawodu nauczyciela oraz konflikty z rodzicami uczniów, którzy są często niezadowoleni z jakości oferty edukacyjnej. W działaniach rządzących próżno szukać trafnych rozwiązań. Zamiast tego coraz bardziej postępuje ideologiczna rewolucja firmowana przez ministra edukacji.**

Polityka edukacyjna w 2021 r. koncentrowała się na trzech obszarach. Pierwszym, wymuszonym przez okoliczności, była walka z pandemią i jej skutkami. Drugim, wynikającym z programu rządzącego ugrupowania politycznego, dążenie do wzmocnienia roli organów państwa w celu centralizacji systemu oświaty i nadania mu charakteru narodowo-patriotycznego. Trzeci obszar dotyczył zmiany zasad wynagradzania i wymiaru czasu pracy zawodu nauczyciela.

W ciągu tego trudnego roku bardzo dał się odczuć brak przywództwa. Aktywność ministra edukacji i nauki była skoncentrowana na sprawach nacechowanych ideologicznie, odległych od codziennych problemów instytucji edukacyjnych. Mniej było działań merytorycznych, wychodzących naprzeciw problemom związanym z ograniczeniami sanitarnymi czy koniecznością prowadzenia zajęć na odległość. Dotkliwie brakowało chociażby symbolicznego wsparcia dla całej społeczności oświatowej oraz świadectwa wsłuchiwania się władz w sygnały płynące z tego środowiska.

Trudno wskazać sferę polityki edukacyjnej, w której nastąpiła poprawa. Walka z pandemią sprawiała wrażenie pozbawionej strate-

gii. Zdecydowaną większość działań firmował osobiście minister Przemysław Czarnek, sporadycznie wspomagany przez ministra zdrowia. Edukacja pozostawała poza sferą zainteresowania premiera i innych członków rządu, co świadczy o tym, że dla elit politycznych stanowi ona mało istotny element życia społecznego.

### **Walka z pandemią +/-**

Warto docenić stworzenie nauczycielom możliwości szczepienia się już w pierwszej fazie Narodowego Programu Szczepień. Na pozytywną ocenę zasługuje również zorganizowanie szczepienia dzieci i młodzieży od 12 r. życia, a także dostarczenie do placówek oświatowych środków ochronnych.

Niestety bieżące zarządzanie kryzysowe pozostawiało wiele do życzenia. Decyzje dotyczące zmiany formy edukacji na zdalną lub hybrydową praktycznie bez uprzedzenia budzą frustrację kadry zarządzającej. Ogłaszane komunikaty i wytyczne z reguły nie zawierały precyzyjnych zasad, przenosiły na dyrektorów placówek odpowiedzialność za podejmowanie konkretnych decyzji, np. w sprawie zasad noszenia maseczek ochronnych lub zachowania dystansu. Wobec polaryzacji społeczeństwa względem obostrzeń rodziło to wiele lokalnych konfliktów. Równocześnie decyzję najbardziej ważką – o przejściu na zdalną formę nauczania – obwarowano koniecznością uzyskania pozytywnej opinii lokalnego sanepidu. Uzyskanie takiej akceptacji często było trudne, a stosowane kryteria bardzo różniły się w zależności od miejsca, nigdy zresztą nie podano ich do powszechnej wiadomości.

### **Przeciwdziałanie skutkom pandemii +/-**

Wdrożono cztery programy wsparcia uczniów po pandemii. W pełni zrealizowany został program pomocy w uzupełnieniu wiedzy. W ramach innego przeprowadzono badania przesiewowe wśród około 1000 uczniów z Lubelszczyzny pod kątem wad wzroku mogących być skutkiem spędzania długiego czasu przed ekranami. Nie wiadomo, w jaki sposób efekty badań przełożyły się na korzyści

w skali całego kraju. W toku jest program dotyczący sprawności fizycznej młodych ludzi „WF z AWF” oraz program wsparcia psychologiczno-pedagogicznego, realizowany w formie pilotażowej diagnozy problemów w 1200 placówkach. W tym ostatnim przypadku zapowiedziane są dalsze działania. Nie zaproponowano żadnych aktywności wspierających nauczycieli, wśród których powszechne są symptomy stresu i wypalenia zawodowego.

Na pozytywną ocenę zasługuje decyzja o odłożeniu wprowadzenia czwartego przedmiotu na egzaminie ósmoklasisty oraz okrojenia wymagań z języka polskiego. Zapowiedziano również zredukowanie wymaganego materiału na egzamin maturalny z tego przedmiotu. Wciąż jednak brakuje wyczerpujących informacji na temat wymagań związanych z nową formułą matury, mającą obowiązywać już w 2023 r.

### **Zmiany programowe –**

W 2021 r. zweryfikowano listę lektur. Uzupełniono ją m.in. o dzieła Karola Wojtyły i Stefana Wyszyńskiego. Dokonano krytycznego przeglądu zawartości podręczników do języka polskiego, WOS-u i historii. Co prawda, pojawiły się tylko drobne zastrzeżenia, ale sam fakt weryfikowania dopuszczonych wcześniej podręczników stanowił sygnał, że sposób przedstawiania historii, szczególnie najnowszej, ma dla rządzącej ekipy kluczowe znaczenie.

Kolejnym krokiem na tym polu była decyzja o wprowadzeniu nowego przedmiotu – historia i teraźniejszość – w miejsce części lekcji wiedzy o społeczeństwie. Opublikowany projekt podstawy programowej tego przedmiotu ilustruje sposób widzenia wydarzeń właściwy dla rządzącego środowiska politycznego. Na przykład kluczowe (dotąd) daty 1989 i 2004 (wejście do Unii) straciły na znaczeniu, natomiast czas od 1991 do 2005 r. został nazwany okresem postkomunizmu, który kończy się w 2005 r. – na dojściu PiS-u do władzy i wyborze Lecha Kaczyńskiego na prezydenta. Historia nie jest prezentowana w tym ujęciu jako ciąg zdarzeń

naturalnych w demokracji, ale walka pomiędzy jasną i ciemną stroną Mocy.

Zapowiedziano również wprowadzenie w niedalekiej przyszłości obowiązku wyboru zajęć religii lub etyki. Kontrowersje wzbudziła arbitralnie ustalona przez ministerstwo lista uczelni mających wykształcić brakujące kadry dla tego drugiego przedmiotu, na której zaznacza się wyraźna nadreprezentacja uczelni katolickich.

Nie podjęto żadnych prac nad zmniejszeniem objętości podstaw programowych, co postuluje bardzo wielu nauczycieli. Uważają oni, że realizacja podstawy w obecnym kształcie jest ponad siły uczniów i możliwości czasowe w szkole.

### **Wzmocnienie roli ministra i kuratorów –**

W 2021 r. minister edukacji i nauki uzyskał prawo samodzielnego ustanawiania programów i przedsięwzięć w celu realizacji polityki oświatowej państwa. Pilotażowo wprowadził program „Poznaj Polskę”, w którym warunkiem uzyskania dofinansowania do wycieczki szkolnej było ujęcie w jej programie miejsc z listy przygotowanej w ministerstwie.

Podjęto działania zmierzające do wzmocnienia roli kuratorów oświaty. Projekt nowelizacji prawa oświatowego (zwany „Lex Czarnek”) wprowadza konieczność uzyskania zgody kuratora na wejście do szkoły jakiegokolwiek organizacji, a także możliwość zwolnienia dyrektora nawet bez zgody organu prowadzącego placówkę, o ile nie wykona on zaleceń pokontrolnych. W osobnym projekcie ustawy zaplanowano wpisanie do prawa oświatowego odpowiedzialności karnej dyrektora z tytułu niedopełnienia obowiązków lub przekroczenia uprawnień skutkujących szkodą małoletniego. Te działania, o ile zostaną sfinalizowane w parlamencie, uczynią z kuratorów wszechwładnych nadzorców placówek oświatowych i wywrą mrożący wpływ na wszelką nielicencjonowaną przez władzę inicjatywę programową.

## Zmiany w pragmatyce zawodowej nauczycieli –

W 2021 r. pogłębiał się kryzys kadrowy w oświacie. Brakuje nauczycieli wielu specjalności. Przyczyną są bardzo niskie wynagrodzenia, wypalenie spotęgowane przez pandemię, fatalna atmosfera wokół zawodu oraz konflikty z rodzicami uczniów, którzy są często niezadowoleni z jakości oferty edukacyjnej. W takiej sytuacji przedstawiono projekt zmiany pragmatyki zawodu nauczyciela. Zaproponowano podwyższenie pensum dydaktycznego o 4 godziny tygodniowo i wprowadzenie 8 godzin w tygodniu dodatkowej obecności w szkole w ramach wynagrodzenia, a w zamian podwyżki rządu 30%. Po uwzględnieniu zwiększenia ewidencjonowanego czasu pracy oznaczają one w praktyce co najwyżej utrzymanie wysokości godzinowego wynagrodzenia. Pominięto przy tym kwestię ogromnego zróżnicowania zakresu czynności nauczycieli różnych przedmiotów i różnego zapotrzebowania na pracę specjalistów w szkołach dużych i małych.

W obecnej sytuacji zaproponowane przez władzę zmiany grożą raczej pogłębieniem kryzysu kadrowego, szczególnie w specjalnościach, w których łatwo znaleźć lepiej płatną i mniej stresującą pracę w innym sektorze gospodarki. Nie należy też liczyć na poprawę atmosfery w placówkach oświatowych.



### Jarosław Pytlak

Biolog, pedagog, harcmistrz. Od 1990 roku dyrektor szkół Społecznego Towarzystwa Oświatowego na warszawskim Bemowie, wielokrotnie uhonorowany za swoją działalność na niwie edukacji. Autor bloga „Wokół szkoły”.

Paweł Musiałek

## Polityka energetyczna

### Ocena: 3

Zasadne było stworzenie tarczy inflacyjnej chroniącej gospodarstwa domowe przed przesadną podwyżką cen energii, ale zabrakło wsparcia dla przemysłów energochłonnych. Treść umowy z górnikami zakłada zbyt dalekie ustępstwa związkom. Poza tym wciąż nie wprowadzono mechanizmów rynkowych w tym sektorze, a przyjęto kolejny zastrzyk finansowy dla górnictwa w wysokości ok. 30 mld zł. Mimo zapowiedzi, rząd nie zniósł zasady „10H”. Kontrowersje wzbudziła zmiana rozliczeń prosumentów osłabiająca opłacalność inwestycji w fotowoltaikę. Przyjęto strategię wodorową, ale potrzebna jest aktualizacja całego PEP2040 oraz strategia dla gazu. Doceńić należy realizację projektów dywersyfikacyjnych oraz zagwarantowanie budowy nowych elektrowni i elektrociepłowni gazowych.

Kluczowym uwarunkowaniem polityki energetycznej w 2021 r. był radykalny wzrost cen na świecie, a szczególnie w Europie: ropy naftowej, gazu ziemnego, węgla oraz energii elektrycznej, a także pozwoleń na emisję CO<sub>2</sub>. W lipcu Komisja Europejska przedstawiła przełomowy pakiet „Fit for 55”, którego realizacja ma zredukować emisję CO<sub>2</sub> w UE łącznie o 55% do 2030 r.

#### Tarcza antyinflacyjna +/-

Wskutek radykalnie rosnących cen energii rząd słusznie stworzył pakiet osłonowy, który zawiera: obniżenie akcyzy na paliwa do minimalnego poziomu dozwolonego w UE i wyzerowanie marży na sprzedaży detalicznej paliw; obniżenie VAT na gaz i ciepło z 23 do 8%, a w przypadku energii elektrycznej do 5% w okresie

styczeń-marzec 2022 oraz wprowadzenie dodatku osłonowego dla gospodarstw domowych (wysokość wsparcia uzależniona od dochodu). Dodatek będzie obejmował 7 mln gospodarstw domowych i kosztował 4,6 mld zł. Z kolei łączny koszt obniżek VAT to koszt 2,4 mld zł.

O ile rząd wsparł gospodarstwa domowe, to projekt ustawy w sprawie rekompensat dla przemysłów energochłonnych nie wyszedł poza etap uzgodnień międzyresortowych. Tymczasem krytyczną sytuację sektorów energochłonnych oddaje fakt, iż w grudniu część zakładów wstrzymywała produkcję (m.in. stalownie) ze względu na zbyt wysokie ceny energii.

### **Strategia transformacji energetycznej –**

Przyjęta w 2020 r. „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.” (PEP2040) bardzo szybko się zdezaktualizowała i w związku z tym istnieje pilna potrzeba nowelizacji dokumentu. Dokument powinien uwzględnić przede wszystkim unijny pakiet „Fit for 55” i odpowiedzieć na pytanie, co powstanie w zastępstwie wysłużonych elektrowni węglowych, które wkrótce trzeba będzie wyłączyć.

Poza PEP2040 potrzebne są także strategie sektorowe, w tym dotyczące rozwoju OZE czy ciepłownictwa. Szczególnie pilną potrzebą jest stworzenie strategii rozwoju gazownictwa, która zdefiniuje rolę gazu nie tylko w polskiej energetyce, ale także w innych obszarach, takich jak ciepłownictwo, przemysł czy transport. Strategia jest potrzebna także ze względów na zewnętrzne uwarunkowania, które się dynamicznie zmieniają, w tym kończący się kontrakt jamalski w 2022 r.

Warto docenić przyjęcie polskiej strategii wodorowej. Jako cel wskazano w niej wdrożenie technologii wodorowych w energetyce, ciepłownictwie, transporcie i przemyśle. Założono rozwój produkcji wodoru w nowych instalacjach: jego przesył, dystrybucję i magazynowanie, a także stworzenie stabilnego otoczenia regulacyjnego. Strategia jest ambitna, ale realistyczna.



Przyjęcie przez rząd wodorowej strategii zostało poprzedzone zawarciem w połowie października porozumienia sektorowego na rzecz rozwoju gospodarki wodorowej przez 138 podmiotów. Ambitne projekty wodorowe przedstawiły także państwowe koncerny jak Orlen, Lotos czy Grupa Azoty. Przy tym wszystko trzeba też pamiętać, że jednym z podstawowych źródeł finansowania wodorowych inwestycji w Polsce ma być Krajowy Plan Odbudowy (800 mln euro), który jest wstrzymany.

## **OZE –**

Pomimo zapowiedzi wciąż nie została zniesiona regulacja „10H”, która hamuje rozwój energetyki wiatrowej. W 2021 r. miało to szczególnie negatywne konsekwencje, ponieważ luka inwestycyjna połączona z niższą produkcją energii z wiatru hamuje rozwój rynku „zielonej” energii, na którą lawinowo rośnie zapotrzebowanie firm chcących wykazać niski wskaźnik emisyjności produkcji.

W grudniu zmieniony został system rozliczenia prosumentów. Zamiast systemu upustów wprowadzony został system net-billingu, co zmniejsza atrakcyjność inwestycji w fotowoltaikę. Według operatorów systemu przesyłowego i systemów dystrybucyjnych zmiana była niezbędna, aby ustabilizować sieć i nie przenieść kosztów prosumentów na innych odbiorców. Nowelizacja wzbudziła duże kontrowersje, szczególnie wobec krótkiego okresu przejściowego.

## **Gazownictwo +**

Pod koniec roku zorganizowano aukcję na dostarczenie 7,1 GW mocy w systemie energetycznym w 2026 r. Była to pierwsza aukcja, w której nie mogły już startować elektrownie węglowe. W jej wyniku wsparcie uzyskały elektrownie gazowe w Grudziądzu, Ostrołęce, Adamowie oraz elektrociepłownie w Gdyni, Bydgoszczy, Poznaniu, Czechnicy i Zgierzu. Pomimo wysokich cen rezultaty aukcji mogą uspokajać. Stanowią bowiem finansowy bodziec do realizacji niezbędnych inwestycji.

Zgodnie z harmonogramem postępują kluczowe inwestycje dywersyfikacyjne. Gazociągi Baltic Pipe, Polska-Słowacja, Polska-Litwa będą uruchomione w 2022 r. Pozytywnie należy ocenić przygotowania do utworzenia pływającego terminalu LNG w Gdańsku (termin ukończenia – 2028 r.), ponieważ dynamicznie rośnie popyt na gaz.

### **Górnictwo –**

Kluczową decyzją była umowa społeczna podpisana ze związkami górniczymi, określająca rok 2049 jako datę końcową wydobywania węgla w Polsce. Jest to pierwszy dokument wskazujący datę wyjścia z węgla. Niestety, umowa zakłada dotowanie nierentownych kopalni przez wiele lat, co będzie nieuzasadnionym wydatkiem publicznym. Przejawem realizacji umowy (mimo iż nie została jeszcze zaakceptowana przez KE) jest zmiana ustawy górniczej, przyznająca górnictwu węgla kamiennego 28,8 mld zł w ciągu następnych 10 lat w formie dopłat do produkcji węgla oraz zwolnień długu do ZUS i PFR. Tego działania nie da się w żaden sposób usprawiedliwić. Tym bardziej, że wraz z przyjęciem ustawy nie wprowadzono niezwykle potrzebnych zmian w górnictwie.

Ze względu na rekordową produkcję prądu popyt na węgiel zarówno w Polsce, jak i za granicą był bardzo wysoki. W związku z tym stan rezerw surowca przy elektrowniach i ciepłowniach w grudniu osiągnął krytyczne wskaźniki. Taka sytuacja to efekt splotu różnych czynników, ale także złego zarządzania, w tym przede wszystkim relacji między górnictwem a energetyką, które wciąż przypominają czasy PRL, a nie gospodarki rynkowej.

Wciąż nie została rozstrzygnięta kwestia wydzielenia aktywów węglowych ze spółek energetycznych. Koncepcja utworzenia Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego spotkała się z mocną krytyką nie tylko ekspertów, ale także rządu. Zgłoszone uwagi mają fundamentalny charakter i jasno wskazują, że pomysł był przygotowany w sposób nieprofesjonalny. Wszystko wskazuje

na to, że NABE przynajmniej w proponowanej formule nie wejdzie w życie, co będzie oznaczać stratę czasu na stworzenie alternatywnego mechanizmu.

### **Relacje z UE +**

Polski rząd złożył szereg zasadnych uwag do pakietu „Fit for 55”. Wskazano zastrzeżenia do włączenia w system handlu emisjami CO2 budownictwa i transportu, które radykalnie podniosą koszty ciepła i transportu dla gospodarstw domowych. Słusznie zażądano również uwzględnienia w tzw. taksonomii inwestycji gazowych i atomowych jako „zielonych”, co ułatwiłoby ich finansowanie i tym samym odejście od węgla. Choć żadna z postawionych spraw nie została jeszcze rozstrzygnięta, to negocjacje trwają, a Polska nie jest na straconej pozycji.

W grudniu Sejm głosami posłów Zjednoczonej Prawicy przyjął uchwałę wzywającą rząd do przedstawienia Radzie Europejskiej wniosku o zawieszenie całego ETS albo o wyłączenie Polski z niego do czasu odpowiedniej reformy. Oba cele były nierealne, ale na posiedzeniu Rady Premier wyszedł z konstruktywną i realistyczną propozycją zmian łagodzących koszty systemu handlu ETS. Morawiecki słusznie zaproponował, aby z rynku uprawnień wykluczyć instytucje, które nie potrzebują uprawnień w swojej działalności. Wskazał również, że zasadne byłoby stworzenie „korytarza” cenowego stabilizującego rynek ETS. Rozmowy w sprawie zmian tego systemu trwają.



### **Paweł Musiałek**

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

dr Michał Mozdzeń

## Polityka gospodarcza

### Ocena: 3

**Obraz polityki gospodarczej w 2021 r. jest niejednoznaczny. Po pierwsze, udaje się utrzymać dobrą koniunkturę gospodarczą. Po drugie, zaproponowane programy strukturalne cierpią z powodu zbyt małej skali działań osłonowych wobec pracowników i ryzyka implementacyjnego. Po trzecie, polityka pieniężna prowadzona jest dość chaotycznie.**

Ocena polityki gospodarczej jest utrudniona głównie ze względu na nawarstwienie problemów bezpośrednio związanych z konsekwencjami kryzysu COVID-19, utrzymującymi się efektami działań antykryzysowych podejmowanych w kraju i za granicą oraz kwestiami strukturalnymi i specyficznymi dla polskiej gospodarki, które ujawniały się jeszcze przed 2020 r. Siłą rzeczy ocena będzie obejmowała częściowo wszystkie te elementy.

Z punktu widzenia podstawowych wskaźników makroekonomicznych sytuacja przedstawia się niejednoznacznie. Wzrost gospodarczy do trzeciego kwartału włącznie zaskakiwał pozytywnie. W tym okresie obserwowaliśmy także rekordowy poziom zysków przedsiębiorstw, stosunkowo wysoką dynamikę wynagrodzeń (choć niższą niż zyski, co powoduje powrót do spadkowego trendu udziału płac w PKB) i malejące z relatywnie niskiej bazy bezrobocie.

Główne zagrożenia związane są z trzema powiązаныmi zjawiskami: wysokim poziomem i dynamiką inflacji, która spowodowana jest częściowo czynnikami zależnymi, a częściowo niezależnymi od krajowej polityki gospodarczej, wyraźnym osłabieniem kursu złotego wobec walut globalnych i regionalnych oraz pojawie-

niem się w drugiej połowie roku deficytu na rachunkach obrotów towarowych i bieżących. Trendy te są ze sobą silnie związane i w sumie powodują relatywny spadek siły nabywczej biedniejszej części populacji.

Obserwacja dynamiki kursu walutowego może budzić obawy dotyczące obniżenia zaufania zagranicznych inwestorów do instytucjonalnych i strukturalnych fundamentów polskiej gospodarki. Deficyt na rachunku obrotów bieżących jest bezpośrednią konsekwencją osłabienia waluty i ma prawdopodobnie związek z rekordową stopą zysków, które zostały częściowo przekazane do central firm międzynarodowych. Wciąż niepokojącym zjawiskiem jest niski wskaźnik inwestycji, który jak do tej pory nie podniósł się mimo korzystnych perspektyw wzrostu i wysokich zysków.

### **Polityka strukturalna +/-**

W tym obszarze za cele do realizacji należy uznać utrzymanie długookresowej konkurencyjności międzynarodowej oraz sprawiedliwe rozłożenie ciężarów projektowanych zmian strukturalnych.

Najważniejszym dokumentem zawierającym plany transformacji gospodarki, opracowanym w 2021 r., jest Krajowy Plan Odbudowy (KPO). Został przygotowany w ramach bezprecedensowej inicjatywy finansowej Unii Europejskiej. Ocena tego programu jest zbyt złożona dla tak krótkiego omówienia, jednak z perspektywy polityki gospodarczej można ją sprowadzić do:

- 1) pozytywnej oceny instrumentów wsparcia cyfryzacji przedsiębiorstw i administracji publicznej, rozlicznych działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, wsparcia lokalizacji łańcuchów dostaw i pobudzenia inwestycji;
- 2) negatywnej oceny braku odniesienia do kwestii ochrony pracowników oraz problemów implementacyjnych związanych z zawirowaniami politycznymi, które w praktyce znacznie opóźniają uruchomienie programu.

W 2021 r. rząd skonstruował ponadto istotny dokument programowy Polityki Przemysłowej Polski, który został wypracowany w konsultacjach z przedstawicielami wszystkich podstawowych branż przemysłu<sup>1</sup>. Dokument zawiera wiele słusznych postulatów, pośród których należy wyróżnić promocję instrumentu kontraktu branżowego, umożliwiającego tworzenie ramowych umów między sektorem publicznym a kluczowymi sektorami przemysłu. Ramy te wskazują na zobowiązania i prawa obu stron.

Za korzystne należy uznać kierunki wsparcia lokalizacji łańcuchów dostaw oraz budowy zasad odpowiedzialnego zarządzania surowcami i innymi zasobami z uwzględnieniem wymagań koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym. Z drugiej strony postulaty deregulacji oraz zwiększonej elastyczności zatrudnienia w odpowiedzi na fluktuację popytu budzą obawy o przyszłość relacji między firmami i pracownikami, szczególnie że strona pracownicza nie została uwzględniona w założeniach konstrukcji kontraktu branżowego. Największym problemem związanym z realizacją postulatów zawartych w Polityce Przemysłowej Polski są zmiany polityczne, które nastąpiły w drugiej połowie roku, i w konsekwencji których dwóch patronów programu (Jarosław Gowin i Robert Tomanek) odeszło z rządu. Ponadto równoległa realizacja Polskiego Ładu może spowodować zepchnięcie polityki przemysłowej na margines.

Omawiany dokument za istotne cele stawia wsparcie eksportu i inwestycji polskich firm. Świadomość konieczności stymulowania poziomu inwestycji wyraźnie przebija się także w kierunkach interwencji w ramach Polskiego Ładu, kierowanych do JST (Programu Inwestycji Strategicznych), który polega na dofinansowaniu od 80% do 95% kosztów inwestycji samorządów w 35 ob-

---

<sup>1</sup> Gwoli wymagań transparentności autor oświadcza, że uczestniczył w pracach jednego z zespołów eksperckich odpowiedzialnych za konsultowanie zarówno projektu Białej Księgi, jak i Polityki Przemysłowej Polski.

szarach w ramach 4 priorytetów. Istotnym zastrzeżeniem jest jednak to, że Program Inwestycji Strategicznych można uznać za rekompensatę spadku udziału JST w dochodach sektora publicznego w konsekwencji zmian w PIT. Problemami takiej formy rekompensaty są:

1) brak pewności utrzymania wsparcia w przyszłości wobec trwałego efektu Polskiego Ładu;

2) potencjalne niedostosowanie programu do potrzeb gmin w zakresie skali inwestycji; najbiedniejsze gminy o najniższych możliwościach dofinansowania inwestycji tracą na Polskim Ładzie najwięcej;

3) zastąpienie dochodów własnych dochodami przeznaczonymi na konkretne działania zgodne z polityką rządu.

### **Polityka pieniężna +/-**

Głównym wyzwaniem dla polityki pieniężnej w 2021 r. była wysoka inflacja. Rada Polityki Pieniężnej, konstytucyjnie odpowiedzialna za utrzymanie wartości pieniądza, dwukrotnie podwyższała stopy procentowe, w sumie o 115 punktów bazowych dla stopy referencyjnej.

Bez wątpienia istotna podwyżka stóp zahamuje dynamikę akcji kredytowej, co może niekorzystnie odbić się na poziomie inwestycji i sprawić trudności obecnym kredytobiorcom, będzie więc miała ona efekty dystrybucyjne, ale ogólnie powinna wpłynąć na obniżenie dynamiki popytu wewnętrznego. Stanowi to jasny sygnał, że RPP pozostaje przywiązana do realizacji podstawowego mandatu, jakim jest osiągnięcie celu inflacyjnego, co należy ocenić pozytywnie.

Przy okazji jednak NBP należy się krytyka za niewystarczającą aktywność na rzecz utrzymania wartości złotego, a przede wszystkim za liczne błędy komunikacyjne, które uniemożliwiły poprawną

interpretację sygnałów pochodzących z tej instytucji. Za krótkowzroczne należy uznać stwierdzenie prezesa NBP, że celem podwyżki stóp (która nastąpiła zaraz po komunikacie wskazującym na jej niskie prawdopodobieństwo) było „zaskoczenie rynków”.

W tym kontekście pozytywnie należy ocenić sygnały rządu (zobowiązanego ustrojowo do współpracy z NBP) o możliwości interwencji na rynku walutowym, co najprawdopodobniej doprowadziło do zatrzymania trendu spadkowego kursu złotego.

Pozytywnym, ale niewystarczającym sposobem przeciwdziałania spadkowi dochodów rozporządzalnych jest Rządowa Tarcza Antyinflacyjna, która składa się m.in. z czasowego obniżenia obciążeń podatkowych i paropodatkowych oraz niewielkiej skali transferów dla najbiedniejszych. Jej głównym negatywnym następstwem będzie najprawdopodobniej zamrożenie płac w budżetówce, co z osłoną przed inflacją nie ma wiele wspólnego. Analizując rekordowe stopy zysków przedsiębiorstw, prawdopodobnie przynajmniej częściowo będące efektem swoistej „renty inflacyjnej”, można stwierdzić, że wątpliwości budzi raczej duża skala umorzeń zobowiązań wynikających ze wsparcia przedsiębiorstw przez PFR.



#### **dr Michał Możdżeń**

Adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor publikacji naukowych z obszaru ekonomii politycznej, analizy polityk publicznych, zarządzania publicznego i nowego instytucjonalizmu. Współzałożyciel Polskiej Sieci Ekonomii.



Wojciech Przybylski

## Polityka innowacyjna

Ocena: 3+

**W 2021 r. kluczowymi wyzwaniami polityki innowacyjnej były redukcja dodatkowych ryzyk dla przedsiębiorców (a więc jakość i stabilność polityk regulacyjnych) oraz przygotowanie dobrych warunków dla systemu wsparcia polityki innowacyjnej finansowanego z unijnych funduszy na lata 2021-2027. Mimo lepszych niż oczekiwano wskaźników opisujących działalność polskich firm technologicznych, we wspomnianych wyżej obszarach państwo zawiodło oczekiwania.**

Ocena realizacji polityki innowacyjnej w 2021 r. obarczona jest równie dużym ryzykiem jak sama działalność innowacyjna. Dobrą wiadomością są dane wskazujące na to, że obawy o szokowy wpływ pandemii na wydatki na B+R się nie ziściły, zaś „przezwrot innowacyjny” polskiej gospodarki ma trwalsze fundamenty, niż to prognozowaliśmy w zeszłorocznym raporcie. Mimo względnej stabilizacji sytuacji gospodarczej oraz oswojenia się z sytuacją pandemiczną nadal występują makroryzyka zewnętrzne – od ciągle szarpanych globalnych łańcuchów dostaw po skokowy wzrost inflacji w ostatnim kwartale tego roku. Borykający się z nimi inwestujący w innowacje przedsiębiorcy potrzebują z tego powodu jak najmniej zmian w otoczeniu gospodarki.

### Wydatki na badania i rozwój +

Wydatki całej gospodarki na badania i rozwój (GERD) wyniosły ponad 32 mld zł., co w relacji do PKB oznacza wzrost rok do roku z 1,32% do 1,39% PKB. Większość analityków prognozowała spadek tego kluczowego wskaźnika. Wzrost wynika prawdopodobnie nie tyle ze wzrostu skali nakładów przedsiębiorstw ujętych

w zeszłorocznych danych, ile ze wzrostu liczby firm wykazujących takie wydatki (o ok. 10%, do 6,4 tys. podmiotów), co może w części być efektem wzrostu świadomości ulgi na B+R.

Struktura wydatków nie zmieniła się istotnie w stosunku do poprzedniego roku. Firmy odpowiadały odpowiednio za ok. 51% wydatków badawczo-rozwojowych wg źródeł finansowania i ok. 63% jako sektor wykonawczy. Są to parametry bliskie gospodarkom rozwiniętym, nie widać w nich powrotu do silniejszego finansowania B+R przez państwo, co jest długoterminowo dobrym prognostykiem, podobnie jak wzrost zatrudnienia w sektorze badawczo-rozwojowym (280 tysięcy zaangażowanych pracowników, ok. 170 tysięcy w przeliczeniu na pełne etaty).

W wyniku wzrostu wydatków na B+R Polska przesuwa się w stronę środka stawki, patrząc na ranking krajów UE i już teraz dogania większość krajów Południa. Obecne 1,39% PKB to oczywiście wciąż mniej niż 1,7% PKB zapisane w SOR czy 2,3% będące średnią dla całej Unii, ale i tak jest to sytuacja bez precedensu i warta odnotowania.

### **Ulga na B+R oraz IP Box +**

Podobnie jak w zeszłym roku, wzrosła skala wykorzystania ulgi na B+R. W 2020 r. skorzystało z niej ponad 3,2 tys. firm, co jest wzrostem o 27% rok do roku. Od podstawy opodatkowania odliczono 3,6 mld zł., co stanowi wzrost o 43% (reszta z 4,8 mld wydatków zostanie rozliczona w kolejnych latach, co jest rozwiązaniem korzystnym dla przedsiębiorców).

Maleją też niepewności interpretacyjne po stronie Krajowej Administracji Skarbowej – dzięki temu ta ulga jest traktowana jako bardziej stabilna i bezpieczna z punktu widzenia przedsiębiorców. Polski Ład zawiera kilka udogodnień w tym zakresie, np. możliwość łączenia ulgi B+R z ulgą IP Box, ale ich wagę należy ocenić jako relatywnie niedużą, na pewno zaś mniejszą niż negatywne ryzyka związane z niepewnością podatkową w zakresie PIT i wzro-

stem opodatkowania pracy dla zdecydowanej większości personelu B+R.

### **Institucje +/-**

Ocena najważniejszej polskiej agencji finansującej prace innowacyjne pozostaje ambiwalentna. Z jednej strony Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) dosyć skutecznie zarządza wielomiliardowymi dotacjami, z drugiej trudno oprzeć się wrażeniu, że głównym kryterium oceny NCBR w rządzie jest właśnie ta „kompetencja podaźowa”, co jest oczywistym nieporozumieniem. W 2020 roku zakontraktowano ponad 5 mld, plan na kończący się 2021 to rekordowe 7,4 mld. Dodatkowy plusik dla NCBR za szybkie wdrożenie narzędzia dla szpitali jednoimiennych wspierającego badania związane z terapiami COVID-19. Nawet jeśli jego skala nie jest duża, świadczy dobrze o elastyczności Centrum i sprawczości kierujących nim menadżerów.

W wyniku odejścia z rządu Jarosława Gowina nie doszło do zapowiadanego przejścia NCBR spod nadzoru resortu odpowiadającego za naukę do ministerstwa odpowiadającego za gospodarkę, co było sensownym pomysłem, zgodnym ze standardem wielu państw rozwiniętych.

Warto pochwalić Polską Agencję Inwestycji i Handlu (PAIH) i inne zaangażowane podmioty za obecność Polski na Expo w Dubaju. Komponent innowacyjny nie był tam może wiodący, ale tego rodzaju wydarzenia budują nowy wizerunek polskiej gospodarki. Minus za brak strategii rozwoju sieci Zagranicznych Biur Handlowych. To kolejna sensowna kierunkowo reforma instytucjonalna, która buksuje w miejscu. Konsekwentnie wdrażana jest za to reorganizacja instytutów skupionych w Sieci Badawczej Łukasiewicz. Pojawiają się pierwsze efekty, również w zakresie efektywności finansowej. Już teraz powinny rozpocząć się prace nad ew. włączeniem do Sieci kolejnych instytutów badawczych, podlegających innym resortom – wymagałoby to jednak silnej determinacji na poziomie KPRM.

Większość agencji i instytucji centralnych stosunkowo sprawnie przeszła na pracę zdalną i większy stopień cyfryzacji, co może jest oczywistością, ale jeszcze niedawno nią nie było. W wyniku personalnych zawirowań w rządzie, polityka innowacyjności nie po raz pierwszy od 2016 r. straciła swojego oczywistego „właściciela”. Póki co nie ma takiej osoby nawet na poziomie wiceministrów w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Pozostaje pytanie, jak w tej roli i zakresie kompetencyjnym odnajdzie się nowy minister Piotr Nowak.

### **Zamówienie publiczne -**

Ogromną i niestety słabo wykorzystywaną szansą są dla rynku innowacji zamówienia publiczne. Ich roczna wartość to w skali kraju kilkaset miliardów złotych. Komisja Europejska od kilkunastu lat wspiera nowe tryby zamówień, dzielące ryzyko, ale i korzyści pomiędzy zamawiających aktorów sektora publicznego oraz oferentów z rynku prywatnego. Pilotażowo próbuje to (przy pomocy środków UE) od kilku lat wdrażać NCBR, jednak mimo sporej skali w wypadku niektórych programów (np. E-pionier) trudno wskazać oczywistą ścieżkę kontynuacji – pilotaże te nie spełniły oczekiwań, wg raportów ewaluacyjnych w dużej mierze w wyniku błędów programowania oraz kompletnego nieprzygotowania administracji publicznej do tej formuły współpracy z rynkiem.

Przyjęte i obowiązujące od 1 stycznia 2021 r. nowe Prawo Zamówień Publicznych, którego celem było zwiększenie impulsu innowacyjnego przez sektor publiczny właśnie, nie przyniesie żadnego przełomu, jeśli nie zostanie poparte systemową, pozytywną pracą z tysiącami pracowników administracji publicznej różnych szczebli. Powinny pojawić się wreszcie bodźce – również finansowe – dla pracowników sięgających po nowe tryby zamówień.

### **Niestabilność regulacji i przyszłość wsparcia publicznego –**

W poprzedniej edycji raportu pisaliśmy, że rząd zasłużył na dużego minusa za chaos legislacyjny związany z pandemią, zarówno

w zakresie obostrzeń wpływających wybiórczo na poszczególne branże gospodarki, jak i na niepewne (choć sumarycznie obfite i ostatecznie skuteczne) schematy pandemicznej pomocy publicznej dla firm. 2021 r. nie przyniósł tu niestety pozytywnej zmiany. Strategia walki z pandemią jest w dalszym ciągu definiowana przez firmy jako strefa wysokiego ryzyka, a to niestety wpływa na gotowość podejmowania ryzykowej z natury działalności innowacyjnej.

Dodatkowe ryzyka i znaki zapytania pojawiają się na linii spodziewanej dostępności środków publicznych na innowacyjność. Polski ekosystem wsparcia, od NCBR i jego programów, przez prywatne i publiczne instytucje typu BIC (Business and Innovation Center) po rynek kapitału VC jest w zdecydowanej większości zależny od środków unijnych. Zamiast boostera w postaci dodatkowych środków z RRF/KPO, pomagających wypełnić naturalną, kilkunastomiesięczną lukę między perspektywami finansowymi UE, mamy niepewność i rosnące opóźnienie nie tylko w zakresie KPO, ale i środków z funduszy strukturalnych. To oznacza, że luka – zamiast krótsza i płytsza – może być dłuższa i głębsza niż zwykle. Dla polskich innowatorów to niestety fatalna wiadomość.



### **Wojciech Przybylski**

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

Daria Chibner

## Polityka kulturalna

### Ocena: 3

**Chociaż Polska znajduje się w czołówce państw, które wsparły artystów podczas pandemii, to szeroko zakrojone, dysponujące znacznymi środkami pomocowymi wsparcie instytucjonalne nie było optymalne. Skomplikowane procedury biurokratyczne, opóźnienia w wypłacie środków oraz brak nowych programów wsparcia nie pomagały w opanowaniu kryzysu spowodowanego COVID-19. Największą bolączką w działaniach rządu pozostaje nadal brak długofalowej strategii dla mediów publicznych**

Stopniowe odmrażanie branży kulturalnej w związku z łagodzeniem restrykcji covidowych w założeniu miało być wystarczającym środkiem poprawiającym jej sytuację, dlatego też w 2021 r. nie wprowadzano nowych programów pomocowych, lecz skupiono się na realizacji tych, które ogłoszono w ubiegłym roku. Niestety mimo początkowego zainteresowania przybytkami kultury w I kwartale liczba odwiedzających sukcesywnie spadała, co przełożyło się na mniejsze wpływy finansowe, nawet w porównaniu z czasami twardego lockdownu. Sytuacji nie poprawił fakt, że wprowadzone przez rząd w związku z pandemią nieliczne restrykcje obejmują głównie instytucje kulturalne. Według GUS-u w I kwartale 2021 r. wyniki finansowe instytucji kultury były gorsze od uzyskanych w analogicznym okresie poprzedniego roku. Spadek przychodów wyniósł ogółem 9,4%, a kosztów ogółem 8,8%.

W 2021 r. minister kultury dysponował środkami w wysokości ponad 5 158 mld zł. Nakłady rządu na kulturę systematycznie rosną – w 2022 r. będzie to rekordowa kwota 5 616 mld. Inwestycje pochłonęły 525 mln zł, niemniej wątpliwości budzą rosnące koszty

budowy Muzeum Historii Polski wraz z ciągle przesuwaną datą jego otwarcia. Budynek ma zostać oddany do użytku w 2022 r., ale pierwsza wystawa odbędzie się dopiero w 2023 r.

### **Wsparcie dla kultury w obliczu COVID-19 +/-**

Przedsiębiorstwa z branży kultury (a także osoby samozatrudnione i pozostające na umowach cywilnoprawnych) mogły korzystać ze wsparcia 6 tarcz antykrzysowych. Ostatnia z nich, wprowadzona w grudniu 2020 r., umożliwiła uzyskanie świadczenia postojowego i zwolnienia ze składek ZUS-u dla „freelancerów” oraz rozszerzyła dostęp do narzędzi wsparcia finansowego. Zyskali na tym producenci i dystrybutorzy filmów, kina, a także przewodnicy i edukatorzy muzealni. Zwłaszcza ta ostatnia grupa dotkliwie odczuła skutki pandemii, toteż objęcie takich osób rządowym wsparciem było decyzją słuszną, choć podjętą zbyt późno.

Od stycznia 2021 r. obowiązuje również rozwiązanie zaproponowane w ramach Tarczy Finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju 2.0, dla mikro-, małych i średnich firm, które musiały ograniczyć lub zawiesić swoją działalność w związku z COVID-19. Dzięki rozszerzeniu tej formy pomocy na małe podmioty niebędące instytucjami kultury, a mimo to podejmujące działania związane z kulturą mogły otrzymać stosowną pomoc.

W przypadku innych projektów MKiDN polityka informacyjna i sposoby rozporządzania środkami nie są już tak jasne. Kontrowersje związane z przyznawaniem rekompensat w ramach Funduszu Wsparcia Kultury nie zostały w dostateczny sposób wyjaśnione. Wątpliwości budzą również procedury biurokratyczne (długi czas oczekiwania na wypłatę środków, utrudniony kontakt z odpowiedzialnymi instytucjami, niejasności formalne), co wpływało destrukcyjnie na ciągłość funkcjonowania przedsiębiorstw powiązanych z działalnością kulturalną. Rozliczenie grantów MKiDN odbyło się w 2021 r. z rekordowym opóźnieniem, czego nie usprawiedliwia złożenie przez uprawnione podmioty 67% wniosków więcej w stosunku do 2020 r.

W 2021 r. nie zaproponowano żadnych nowych, jednorazowych, przeznaczonych dla kultury programów pomocowych. Wprowadzono jedynie tzw. ulgę sponsoringową, pozwalającą na dodatkowe odliczenie od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym 50% kosztów poniesionych na działalność sportową i kulturalną, co ma zachęcić przedsiębiorców do współpracy z instytucjami kultury i klubami sportowymi. Zdecydowanie jest to dobre rozwiązanie, które pomoże zacieśnić współpracę między światem kultury i biznesu nawet po opanowaniu pandemii COVID-19.

### **Radio i telewizja –**

W 2021 r. podniesiono opłaty abonamentu RTV. Stawka za używanie odbiornika radiofonicznego wzrosła o 50 gr, natomiast za odbiornik telewizyjny (lub za oba łącznie) zapłacimy niemal 2 zł więcej niż wcześniej. Decyzja ta budzi wątpliwości ze względu na dofinansowanie przez rząd mediów publicznych w kwocie prawie 2 mld zł właśnie w ramach rekompensaty za nieściągalność opłat abonamentowych. Rząd nie posiadał odpowiednich narzędzi do egzekwowania opłat (nadanie Poczcie Polskiej uprawnień do ściągania zaległych należności wydaje się jedynie maskowaniem problemu), więc *de facto* stworzył furtkę do przyznawania jeszcze większych rekompensat dla mediów publicznych.

Niejasna pozostaje też kwestia monitoringu mediów publicznych zarówno w zakresie przeznaczonych na nie kwot, jak i kryteriów jakościowej oceny produkowanych przez nie treści. Braki na tym polu są widoczne nie tylko w dostosowywaniu przekazu do bieżących potrzeb politycznych, lecz także w niskim poziomie poszczególnych programów. Nie istnieje żadna długofalowa strategia mediów o charakterze misyjnym, dlatego mamy do czynienia jedynie z godnymi uwagi wyjątkami (Teatr Telewizji), a nie ze spójnym projektem przekazującym określone wartości czy postawy. Najpopularniejszymi programami w TVP pozostają te o ściśle rozrywkowym charakterze, co w dużej mierze upodabnia je do mediów komercyjnych. Sytuacji nie popra-



wia również jawna propagandowość serwisów informacyjnych TVP1 i TVP2.

Lepiej wypadają sprofilowane kanały tematyczne. TVP Kultura wciąż zachowuje programową i instytucjonalną ciągłość, dostarcza wartościowych i interesujących programów. Interesującą ramówkę posiada również pasmo TVP Kultura 2, szczególnie w zakresie materiałów archiwalnych, a także pokazujących dzieła polskiej kultury, które są mniej znane polskiej widowni (animacje, filmy, przedstawienia teatralne), dlatego można przychylnie spojrzeć na decyzję o rozszerzeniu oferty kanałów tematycznych telewizji publicznej.

18 listopada 2021 r. wystartował online anglojęzyczny kanał informacyjny TVP World. Debiut nie odbył się bez wpadek, a jakość prezentowanych treści również pozostawia sporo do życzenia. Prezenterzy odczytują wiadomości monotonnym głosem, a wiele tematów dotyczy krytyki Unii Europejskiej, niemieckich polityków i polskiej opozycji. W takim kształcie TVP World nie może nawet marzyć o dotarciu do zagranicznej publiczności.

### **Inwestycje i programy +**

Zdecydowanie pozytywnie można ocenić inwestycje i programy MKiDN w zakresie polskiego dziedzictwa kulturowego. W ramach planu odbudowy Pałacu Saskiego, Pałacu Bruhla oraz kamienic przy ulicy Królewskiej w Warszawie powołano spółkę celową, co nie zostało przyjęte bez kontrowersji szczególnie w zakresie planu realizacji inwestycji oraz w kwestii szczegółów finansowania. Jednakże jeśli zwrócimy uwagę na inne projekty ministerstwa (współprowadzenie dworku Józefa Piłsudskiego „Milusin” i Muzeum Norwida w Dębnikach, otworenie Instytutu Pileckiego w Augustowie i Mauzoleum Martyrologii Wsi Polskich w Mnichowie, a także dotacje celowe, np. dla Muzeum Okręgowego w Sandomierzu), to zobaczymy wyraźnie, że wiele długoletnich inicjatyw o niepodważalnym znaczeniu dla polskiej kultury doczekało

się realizacji i pozostaje pod opieką rządu. Wszystkie nowe obiekty cieszyły się zainteresowaniem, co przełożyło się na wysoką liczbę odwiedzających.

Ważnym elementem polityki MKiDN jest obejmowanie kolejnych instytucji państwową opieką. Muzeum Narodowe we Wrocławiu jest drugim muzeum narodowym, którego prowadzenie całkowicie przejął rząd. Ten kierunek zmian jest niezwykle ważny dla tych ośrodków, które musiały opiekować się kosztownymi zabytkami i przeznaczać na to środki z samorządowych budżetów, co znacznie je obciążało. Innym przykładem inwestowania w kulturę jest rodzące się zainteresowanie sztuką spółek Skarbu Państwa, np. wirtualna Galeria Sztuki Pekao S.A., co również może przyczynić się do większej dbałości i zagranicznej promocji naszego dziedzictwa narodowego. Na uwagę zasługują także programy wspierające dostępność kultury, np. „Kultura bez barier” skierowana do niepełnosprawnych albo „Blisko”, który przeznaczony jest dla bibliotek publicznych.



### **Daria Chibner**

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

Marta Wenclewska

## Polityka legislacyjna

Ocena: -3

**2021 r. charakteryzował się powrotem na ścieżkę nadprodukcji prawa w Polsce oraz zamieszaniem związanym z ciągłą nie-  
możnością wyboru nowego Rzecznika Praw Obywatelskich. Polacy dowiedzieli się również, czym jest reasumpcja głosowania w Sejmie i kiedy nie należy jej przeprowadzać.**

Analiza danych sejmowych za 2021 r. wskazuje, że ujawniły się trzy dominujące trendy w polityce legislacyjnej. W pierwszej kolejności jest to zdecydowany wzrost uchwalanych ustaw, drugi to przewaga projektów ustaw pochodzących od rządu, a także zdecydowany wzrost zaangażowania Senatu w prace ustawodawcze.

### **Ilość tworzonego prawa –**

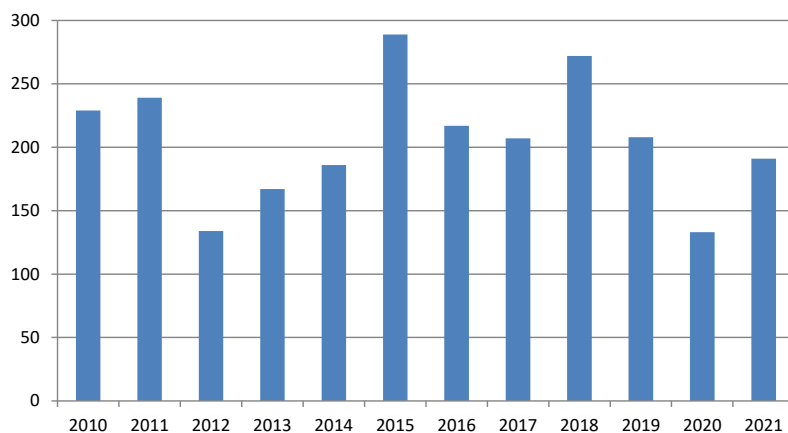
W 2021 r. Sejm RP uchwalił 191 ustaw (dane na 23 grudnia 2021 r.), czyli aż 58 więcej niż w roku poprzednim. Po dwóch latach spadku liczby uchwalanych ustaw większość parlamentarna wróciła na ścieżkę nadprodukcji prawa. Ustaw, które bezpośrednio dotyczyły kwestii pandemicznych i ochrony zdrowia, w całym 2021 r. było 12, zaś rok wcześniej – 19. Nie można więc powiedzieć, że ogólny wzrost liczby uchwalonych ustaw jest spowodowany dużą liczbą zmian w prawie, związanych z ochroną społeczeństwa przed wirusem COVID-19.

**Tabela 1. Aktywność Sejmu RP w latach 2010-2021**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Posiedzenia Sejmu</b>	24	23	26	27	26	26	26	21	21	13	22	20
<b>Dni obrad Sejmu</b>	69	67	76	75	73	69	71	62	53	39	53	48
<b>Wniesione projekty ustaw, którym nadano numer druku</b>	324	274	374	310	293	325	359	338	352	292	248	279
<b>Uchwalone ustawy</b>	229	239	134	167	186	289	217	207	272	208	133	191
<b>Ustawy, do których Senat zgłosił poprawki lub wnioski o odrzucenie</b>	132	110	39	62	82	106	61	50	54	44	77	126

Źródło: sejm.gov.pl, 23.12.2021

**Rysunek 1. Liczba ustaw uchwalonych w latach 2010-2021**



Źródło: sejm.gov.pl, 23.12.2021

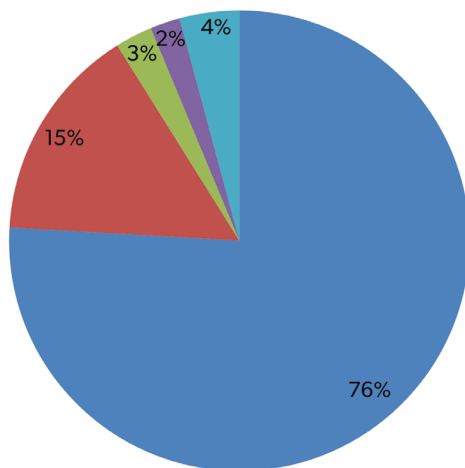
## Ścieżka legislacyjna +/-

W 2021 r. 4 uchwalone przez Sejm ustawy były projektami komisijnymi (co stanowiło 2% wszystkich uchwalonych ustaw), 5 było projektami prezydenckimi (3%), 8 projektami senackimi (4%), 29 poselskimi (15%), a pozostałe 145 ustaw było projektami rządowymi (76%). W stosunku do 2020 r. zmniejszyła się zarówno liczba, jak i udział ustaw pochodzących z inicjatywy posłów (w 2020 r. wyniósł on 19%), co należy ocenić pozytywnie, biorąc pod uwagę, że nagminną praktyką było wcześniej nadużywanie ścieżki poselskiej i wykorzystywanie jej do wprowadzenia do procesu legislacyjnego rządowych projektów, co skracało i upraszczało w ten sposób całość ścieżki ustawodawczej, w tym omijało m.in. konsultacje społeczne.

Widoczny jest znaczący wzrost zaangażowania Senatu w prace legislacyjne. W 2019 r. liczba ustaw, do których Senat zgłosił poprawki, wyniosła 44, w 2020 r. było to już 77 ustaw, zaś w 2021 r. aż 126.

### Rysunek 2. Ustawy uchwalone w 2021 według wnioskodawcy projektu

■ Rządowe ■ Poselskie ■ Prezydenckie ■ Komisji sejmowych ■ Senackie



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

## **Czas procedowania -**

W 2021 r. średni czas trwania prac nad ustawą wyniósł 59 dni, czyli o 1 dzień krócej niż w roku ubiegłym. W dalszym ciągu rozpiętość w czasie prac między poszczególnymi ustawami jest bardzo duża. Rekordzistą jest Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, nad którą procedowano w Sejmie aż 461 dni. Wyjątkowo długo posłowie pracowali też nad Ustawą o kolejnym w 2021 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (czas pracy wyniósł 316 dni), Ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy spójności terminologicznej systemu prawnego (345 dni) czy Ustawą o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (354 dni). Najkrócej zaś procedowano nad Ustawami o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych oraz o zmianie Ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Prace w Sejmie nad nimi trwały 1 dzień. Oczywiście jest, że ranga i obszerność merytoryczna poszczególnych projektów może się od siebie znacząco różnić, jednak tak duża rozpiętość czasowa prac nad poszczególnymi ustawami jest niezrozumiała.

## **Reasumpcja głosowania –**

Dokonując podsumowania 2021 r., trudno nie wspomnieć o słynnej reasumpcji głosowania, która odbyła się 11 sierpnia. Tego dnia Prawo i Sprawiedliwość przegrało 3 głosowania z rządu dotyczące wniosków o uzupełnienie porządku obrad. To spowodowało, że opozycja zdecydowała się na zgłoszenie wniosku o odroczenie sierpniowego posiedzenia na wrzesień. Wniosek ten przeszedł różnicą 2 głosów. W głosowaniu nie wzięło udziału 2 posłów PiS-u, zaś 3 posłowie Kukiz'15 (Paweł Kukiz, Jarosław Sachajko i Stanisław Żuk) oświadczyli, że pomylili się w głosowaniu. Po tym, gdy został zgłoszony wniosek o reasumpcję, marszałek Sejmu, Elżbieta Witek, zarządziła powtórkę głosowania, które przebiegło po myśli Prawa i Sprawiedliwości.

Zdaniem konstytucjonalistów uruchomienie procedury reasumpcji głosowania w Sejmie jest możliwe wyłącznie w sytuacji, kiedy dochodzi do błędów zawinionych nie przez posłów, a przez organy prowadzące obrady lub obsługę techniczną. Marszałek Elżbieta Witek w swojej argumentacji, dlaczego zdecydowała się powtórzyć głosowanie, powoływała się na opinię 5 prawników, którzy potwierdzili, że wniosek może być głosowany na posiedzeniu, ponieważ ono dalej trwa. Później okazało się, że chodziło o opinie prawników przygotowywane w 2018 r., które dotyczyły zupełnie innej sytuacji. W kontekście podsumowania legislacyjnego 2021 r. wydarzenia te zdecydowanie należy ocenić negatywnie.

### **Sześć prób wyłonienia Rzecznika Praw Obywatelskich -**

2021 r. w parlamencie naznaczyły również perypetie związane z niemożnością wyłonienia Rzecznika Praw Obywatelskich. Kadencja poprzedniego rzecznika – Adama Bodnara – upłynęła we wrześniu 2020 r. Do tego czasu nie wyłoniono jednak nowego rzecznika, dlatego Bodnar pozostał na stanowisku (art. 3 ust. 6 ustawy o RPO). Równoległe grupa posłów PiS-u złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją RP powyższego przepisu, a w dniu 15 kwietnia 2021 r. TK orzekł o jego niekonstytucyjności oraz o utracie przezeń mocy obowiązującej po upływie 3 miesięcy od dnia opublikowania orzeczenia.

21 stycznia Sejm po raz trzeci odrzucił kandydaturę na RPO Zuzanny Rudzińskiej-Bluszcz, a następnie udzielił poparcia posłowi PiS-u, Piotrowi Wawrzykowi, którego kandydatura nie uzyskała z kolei poparcia Senatu. W kwietniu Sejm wybrał na rzecznika posła PiS-u Bartłomieja Wróblewskiego, na którego powołanie także nie wyraził zgody Senat. Piąta próba wyłonienia nowego RPO również zakończyła się niepowodzeniem, w czerwcu Senat odrzucił zaakceptowaną przez Sejm kandydaturę senator Lidii Staroń. Dopiero za szóstym podejściem udało się wyłonić rzecznika, którym został Marcin Wiącek, wybrany na początku lipca przez Sejm.

## **Nowelizacja Polskiego Ładu -**

Błędy towarzyszące procesowi tworzenia prawa w 2021 r. nie ograniczyły się do wyżej wymienionych. Spośród pozostałych najbardziej spektakularnymi były nowelizacje ustaw dotyczących Polskiego Ładu, sztandarowego projektu rządu rewolucji podatkowej, mającej w swych założeniach niwelować nierówności społeczne. Nowelizację nad tymi ustawami rozpoczęły się tuż po tym, jak zostały podpisane przez prezydenta, a jeszcze przed wejściem w życie. Posłowie musieli dokonać nowelizacji Polskiego Ładu, gdyż zawierał on ewidentne luki, na które zwrócili uwagę... dziennikarze. W wyniku tych błędów osoby objęte nowymi zwolnieniami z PIT-u w ogóle nie płaciłyby składki zdrowotnej, co oczywiście nie było zamysłem projektodawcy. Zdaniem ekspertów w Polskim Ładzie nawet po tej poprawce w ustawie zdrowotnej pozostaje wciąż wiele błędów.

## **Tryb zwołania Komisji Kultury i Środków Przekazu -**

Na ostatnim posiedzeniu Sejmu w 2021 r. większość rządząca zapewniła kolejny materiał do legislacyjnego podsumowania roku. 17 grudnia na posiedzeniu Komisji Kultury i Środków Przekazu rozpatrywana była uchwała Senatu w sprawie Ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji, tzw. lex TVN. Posiedzenie zostało zwołane poprzez wysłanie do członków komisji sms-a o godz. 12:36 z informacją, że posiedzenie odbędzie się o godz. 13:00 tego samego dnia. Regulamin Sejmu w art. 152 ust. 5 mówi, że zawiadomienie o posiedzeniu powinno nastąpić z co najmniej trzydniowym wyprzedzeniem. Posiedzenie odbyło się mimo sprzeciwu posłów opozycji oraz informacji w tej sprawie przedstawiciela Biura Legislacyjnego. Przygnębiająca w całej sytuacji była konstatacja prawnika Biura Legislacyjnego wyrażona w następujących słowach: „natomiast jeśli chodzi o praktykę w pracach parlamentarnych, no to trzeba też tutaj oddać sprawiedliwość, że jest ona różna i nie zawsze ten termin



trzydniowy jest zachowywany”. Stwierdzenie to ujawniło opinii publicznej, że łamanie regulaminu Sejmu odbywa się nie tylko w przypadku głośnej ustawy, jaką jest lex TVN, ale przyjęło charakter regularnej praktyki parlamentarnej.

*Statystyki przywołane w artykule dotyczące 2021 r. przedstawione są na dzień 23 grudnia 2021 r.*



### **Marta Wenclewska**

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

Maciej Sobieraj

## Polityka obronna

### Ocena: 3

**Liczne zakupy, wydawanie coraz większych pieniędzy na obronność oraz kreślenie ambitnych celów na przyszłość to główne cechy działań rządu w ramach polityki obronnej w 2021 r. Rozmach był olbrzymi, jednak nie wszystkie podjęte decyzje można oceniać pozytywnie.**

W 2021 r. Polska utrzymała wydatki na obronność na poziomie ponad 2% PKB i kontynuowała różne strategiczne zadania, które stawia sobie od lat. Wśród nich można wymienić proces pozyskania systemu obrony przeciwlotniczej w ramach programu „Narew” lub modernizację czołgów Leopard 2. Niestety realizacja tych zadań natrafia na znaczne opóźnienia. Mimo tych trudności w ubiegłym roku podjęto szereg decyzji, które w istotny sposób wpłynęły na modernizację Sił Zbrojnych RP (SZ RP). Polska polityka obronna otrzymuje coraz szerszy strumień wsparcia finansowego, co jednak nie pomaga uporać się ze starymi problemami, zwłaszcza z rozwojem polskiego przemysłu zbrojeniowego i jego udziałem w procesie modernizacji SZ RP.

#### **Modernizacja SZ RP i nowe zakupy +/-**

Wśród zakupów ogłoszonych w 2021 r. szczególnie wyróżnia się decyzja o pozyskaniu 250 amerykańskich czołgów M1A2 SEP V3, czyli najnowszych wersji Abramsów. Za te maszyny oraz szeroki pakiet logistyczny i szkoleniowy Polska ma zapłacić 23 mld zł ze środków pochodzących spoza budżetu MON, co czyni ten zakup zbrojeniowy najdroższym w historii III RP. Strona polska zapowiedziała bardzo szybki termin realizacji programu. Pierwsze sztuki mają pojawić się już w przyszłym roku. Mimo że czołgi Abrams są powszechnie uważane za jedno z najlepszych na świecie, to zakup i jego okoliczności mogą budzić wątpliwości.

Po pierwsze, kupno Abramsów w takim terminie nie zostało ujęte w wydanym nie tak dawno planie modernizacji SZ RP do 2035 r. Dziwi też, dlaczego ich pozyskanie odbywa się w trybie pilnej potrzeby operacyjnej, mimo że nie ma powodów do wybrania tej procedury. Po drugie, obecność Abramsów to poważne i kosztowne wyzwanie dla logistyki i zaplecza technicznego, ponieważ obokczołgów T-72M i Leopard 2 dołączy do nich trzecia, odrębna rodzina. Po trzecie, nadal mamy duże znaki zapytania wokół udziału polskiego przemysłu w naprawach, a w przyszłości również modernizacji Abramsów. Polska, co do zasady, pozyska obiektywnie dobry sprzęt, ale biorąc pod uwagę kontekst i lokalne warunki, należy stwierdzić, że zdecydowanie nie wszystko w tym zakupie można ocenić pozytywnie.

W maju 2021 r. podpisano umowę na zakup 4 zestawów (24 sztuk) tureckich bezałogowych statków powietrznych Bayraktar TB2. Tym samym SZ RP otrzymają sprzęt wysokiej jakości, którym nigdy wcześniej nie dysponowały. Biorąc pod uwagę fakt, że dostawy są zaplanowane na lata 2022-2024, niniejszy zakup można ocenić pozytywnie, choć nie wypełnia on programów modernizacji technicznej „Gryf” i „Zefir”.

W 2021 r. uruchomiono też program „Miecznik”, który zakłada pozyskanie dla Marynarki Wojennej RP 3 fregat zbudowanych w Polsce, choć we współpracy z zagranicznym partnerem. Z jednej strony realizacja tego projektu oznacza dla podupadających stoczni ambitne zadanie na co najmniej kilkanaście lat za niebagatelne pieniądze – mowa o 10 mld zł. Z drugiej strony zdecydowano się pozyskać nowe jednostki w formule 1+2, co przywołuje skojarzenia z projektem „Gawron”. 18-letnia historia tego programu zakończyła się na oddaniu zaledwie jednej jednostki – ORP Ślązak. Niektórzy eksperci mają wątpliwości, czy polskie stocznie, które nie mają doświadczenia w budowie fregat, udźwigną to wyzwanie. Niemniej już teraz można powiedzieć, że czas zbierania wstępnych ofert od potencjalnych partnerów zagranicznych był bardzo krótki. Wynosił zaledwie 3 miesiące. Wcześniej MON nie udostępnił żadnych szczegółowych wymagań względem jednostki, co skłania do bycia sceptycznym w odniesieniu do jakości propozycji, które już zostały złożone.

W tym obszarze polityki obronnej RP w 2021 r. jednoznacznie negatywnie trzeba ocenić fakt, że doprowadzono do zapaści polskiej floty podwodnej. Od zimy bieżącego roku wycofano ze służby ostatnie z łodzi podwodnych typu Kobben. W efekcie tych działań Polska posiada obecnie tylko 1 okręt konstrukcji radzieckiej, który jest ustawicznie w naprawach – ORP Orzeł. Na horyzoncie zaś nie widać nawet rozwiązania pomostowego.

### **Zmiany instytucjonalne +/-**

2021 r. przyniósł nowe rozwiązania, które już niedługo mogą ożywić proces pozyskiwania sprzętu wojskowego. Dotychczasowy system był rozproszony, bardzo powolny i rozmyty. Dlatego na podstawie decyzji szefa MON z 1.09.2021 powstanie zapowiadana od dłuższego czasu Agencja Uzbrojenia, która zastąpi dotychczasowy Inspektorat Uzbrojenia i dodatkowo połączy w sobie kilka innych inspektoratów i biur. Nowy organ zacznie działać od 1.01.2022. Jego utworzenie daje nadzieję na poprawę dotychczasowej sytuacji.

Już teraz w MON działa inny nowy organ – Rada Modernizacji Technicznej, która również powstała 1.09.2021. Jest to pięcioosobowy organ doradczy szefa MON, który zarazem mu przewodniczy. Docelowo ma się składać z przedstawicieli Sztabu Generalnego WP, Agencji Uzbrojenia oraz Departamentów Polityki Zbrojeniowej, Strategii i Planowania Obronnego i Budżetowego. Przyjęte rozwiązania w znaczący sposób wzmacniają rolę ministra obrony narodowej. Mają też szansę istotnie usprawnić system zakupów nowego sprzętu w przyszłości. O tym potencjale świadczy błyskawiczne wysłanie zamówienia w październiku 2021 r. na 4 nowe śmigłowce Black Hawk S-70i dla wojsk specjalnych, które złożono przy zastosowaniu nowych procedur. Pojawiającym się ryzykiem będzie natomiast pokusa podejmowania nagłych i zbyt pochopnych decyzji.

### **Propozycje zmian legislacyjnych +/-**

Projekt ustawy o obronie ojczyzny został opublikowany 12.11.2021. Należy pozytywnie ocenić decyzję o skodyfikowaniu w jednym ak-

cie przepisów, które do czasu przyjęcia ustawy znajdują się w wielu różnych dokumentach. Nowy akt prawny ma na celu zastąpienie np. Ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, która pochodzi jeszcze z 1967 r. Pochwalić należy również to, że projekt prezentuje szereg instrumentów mających zachęcić do wstępowania do Wojska Polskiego i pozostania w nim jak najdłużej. Przewidywane są podwyżki i inne zachęty, jak np. pierwszeństwo zatrudnienia w administracji publicznej dla osób, które odbędą proponowaną w projekcie ustawy dobrowolną zasadniczą służbę wojskową.

Bardziej kontrowersyjne są niektóre aspekty proponowanego w projekcie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, który ma zostać utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Dzięki nowym rozwiązaniom SZ mogłyby zadłużyć się poprzez emitowanie papierów wartościowych przez BGK, które jednak trzeba w przyszłości wykupić. Z jednej strony otwiera to drzwi szybkiego i łatwego zadłużania się w sposób, który nie będzie ujmowany rocznie w deficycie budżetowym. Z drugiej strony może to pomóc w realizacji przewidzianej w projekcie ambicji osiągnięcia poziomu wydatków na obronność w wysokości 2,5% PKB już w 2026 r., a nie dopiero w 2030 r.

Znaczne wątpliwości budzą natomiast wcześniejsze zapowiedzi, że dzięki ustawie Polska ma dążyć do posiadania łącznie aż 300 tys. żołnierzy. Biorąc pod uwagę realia demograficzne, przewidywalne koszty takiego wzrostu (wyposażenie, szkolenie i inne), można zaryzykować stwierdzenie, że byłoby to niewykonalne. Na pewno realizacja tego planu wiązałaby się z olbrzymim i skokowym zwiększeniem wydatków obronnych, dlatego należy ocenić ją negatywnie.



**Maciej Sobieraj**

Członek redakcji działu *Polska na mapie* portalu [klubjagiellonski.pl](http://klubjagiellonski.pl).

Jakub Kucharczuk

## **Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa**

**Ocena: 3+**

**Dzięki wprowadzonym w ramach Polskiego Ładu zmianom łatwiej będzie wybudować mały dom na przedmieściu, ale wciąż nie doczekaliśmy się reformy planowania przestrzennego, która pomoże w opanowaniu chaosu. Warto jednak docenić, że mimo zmian personalnych w rządzie nie porzucano reformy, a nawet przekazano jej projekt do konsultacji. Rynkowa część programu Mieszkanie+ wciąż stoi w miejscu, jednak w 2021 r. udało się przekonać samorządy do kooperacji i budowy mieszkań komunalnych w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (SIM).**

W 2021 r. nie przeprowadzono znaczących zmian w obszarach planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa. Nie oznacza to jednak, że w wymienionych obszarach nic się nie wydarzyło. Niezwykle dużo emocji społecznych wzbudziła obowiązująca od początku 2022 r. Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwalająca na budowę bez pozwolenia i kierownika budowy domów o powierzchni do 70 m<sup>2</sup>. Dzięki zmianom w Narodowym Programie Mieszkaniowym wyraźne przyspieszenie zanotowała również „społeczna” część programu Mieszkanie+, w ramach której samorządy wspólnie z Krajowym Zasobem Nieruchomości (KZN) tworzą SIM-y (które formalnie zastąpiły Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS)).

### **Reforma planowania przestrzennego +/-**

W poprzednich latach wskazywaliśmy wadliwy system planowania przestrzennego jako jeden z najpoważniejszych problemów

rozwojowych. Od lat kolejne rządy nie potrafią skutecznie przeprowadzić tej niełatwej reformy, która załata przynajmniej najpoważniejsze błędy w systemie. Zjednoczona Prawica również od początku rządów kilkukrotnie próbowała zająć się tym obszarem – do tej pory nieskutecznie. Fiaskiem skończyły się prace nad nowym kodeksem urbanistyczno-budowlanym (który w założeniach miał być prawdziwą rewolucją).

W tym kontekście pozytywnie, ale i ze sporą dawką ostrożności, należy ocenić prace nad reformą planowania z 2021 r., których efektem było przekazanie 31 grudnia do konsultacji publicznych nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Obecne założenia reformy są mniej ambitne niż w przypadku opracowywanego wcześniej kodeksu urbanistyczno-budowlanego, ale być może dzięki temu jest większa szansa na doprowadzenie reformy do końca. Przedstawione w projekcie nowelizacji zmiany mają uszczelnić system wydawania decyzji o warunkach zabudowy poprzez doprecyzowanie kryteriów lokalizacji oraz wprowadzenie terminu ważności decyzji. Zniknąć ma również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dokument o charakterze aktu kierownictwa wewnętrznego), który zostanie zastąpiony przez plan ogólny (który będzie aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia będą wiążące przy wydawaniu decyzji WZ).

Warte odnotowania jest również wprowadzenie do ustawy standardów urbanistycznych (które pojawiły się już przy okazji specustawy mieszkaniowej znanej też jako „lex deweloper”). W odpowiedzi na niedostateczne rozwiązania dotyczące planowania większych inwestycji między samorządami a inwestorami będzie możliwość tworzenia Zintegrowanych Planów Inwestycji, które ułatwią tworzenie zwartych obszarów miast oraz budowę przez inwestorów infrastruktury publicznej w zamian za uzgodnienia planistyczne.

Godne wzmianki jest także wpisanie reformy planowania przestrzennego w Krajowy Plan Odbudowy, czym zapewniono przy-

najmniej jej częściowe finansowanie (niecały miliard złotych – zakładając, że pieniądze z Funduszu Odbudowy trafią ostatecznie do Polski). Jest to szczególnie istotne ze względu na szacowane na 5 miliardów zł koszty wprowadzenia w życie zmian wynikających z reformy, które będą ponoszone przede wszystkim przez samorządy zobowiązane do stworzenia od podstaw planów ogólnych.

### **Budownictwo, architektura, geodezja +/-**

Najwięcej emocji w 2021 r. wzbudziła Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pozwalająca na budowę bez pozwolenia i kierownika budowy domów o powierzchni do 70 m<sup>2</sup>. Pozwala m.in. na budowę domów jednorodzinnych, wolnostojących o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup>, bez konieczności uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, ustanawiania kierownika budowy, prowadzenia dziennika budowy – wystarczy jedynie zgłoszenie zawierające projekt budowlany, projekt zagospodarowania działki oraz oświadczenie o budowie domu dla własnych potrzeb mieszkaniowych. W przypadku braku planu miejscowego przewiduje się maksymalnie 21 dni na wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Wbrew pozorom w przypadku tych zmian trudno mówić o rewolucji. Upraszczenie procedur budowlanych co do zasady jest godne pochwały i konsekwentnie jest realizowane od kilku lat. Co więcej, według [ekspertów](#) budowa mniejszych domów bez pozwolenia i kierownika budowy była możliwa już wcześniej. W tym przypadku mamy jednak również do czynienia z innym zjawiskiem, które może być długofalowo destrukcyjne dla ładu przestrzennego w Polsce. Rządzący przy okazji promowania Polskiego Ładu przekonywali Polaków, że ci, zamiast wybierać mieszkanie w miastach, powinni rozważyć budowę małego domku pod miastem lub na wsi, gdyż będzie to nie tylko tańsze, ale i przyjemniejsze. Niestety, w obecnym systemie planowania przestrzennego taki sposób zabudowy prowadzi do rozlewania się miast (nie tylko największych) i znacząco zwiększa koszty suburbanizacji.



Budowa „domku pod miastem” w polskiej rzeczywistości zazwyczaj nie kończy się sielankowym krajobrazem, ale wykluczeniem transportowym, brakiem dostępności podstawowych usług publicznych oraz zanieczyszczeniem powietrza. Dlatego rządzący, zamiast przekonywać Polaków do budowy wolnostojących domów, powinni wpieryw zadbać o dobry system planowania przestrzennego, który zagwarantuje, że powstające osiedla domów wolnostojących będą miały zapewnione podstawowe usługi i sieć transportową.

Warto również odnotować, że w lipcu 2021 r. znacząco rozszerzył się zakres spraw związanych z procesem budowlanym, które można załatwić bez wychodzenia z domu – jest to konsekwencja zmian w prawie budowlanym, które uchwalono jeszcze w 2020 r.

### **Mieszkalnictwo +/-**

W grudniu 2020 r. uchwalono pakiet kilkunastu zmian różnych ustaw, które znacząco zmieniły Narodowy Program Mieszkaniowy (NPM). Sam program w obecnym kształcie ma niewiele wspólnego z pierwotną wersją Mieszkania+, które w przekonaniu rządzących poniosło klęskę (choć wciąż realizowane są projekty budowy osiedli przez spółkę PFR Nieruchomości).

Pierwsza część zmian dotyczyła społecznej części NPM, która ma odpowiadać na potrzeby mieszkaniowe osób średnio i najniższej zarabiających. Stworzono m.in. SIM-y, które w praktyce są TBS-ami po liftingu (zmiana nazwy budzi spore wątpliwości). Co jednak najważniejsze – w ostatnich miesiącach powstało już ponad 20 SIM-ów zawiązanych przez samorządy i KZN. Jakkolwiek na ocenę efektów jest za wcześnie, wydaje się, że wprowadzone do NPM zmiany mogą napędzić budowę mieszkań komunalnych i czynszowych przez samorządy.

Znaczące zmiany dotknęły również rynkową część NPM (skierowaną do umiarkowanie zarabiających). Wprowadzono program „lokal za grunt”, w ramach którego deweloperzy w zamian za

otrzymane grunty przekażą samorządom określoną pulę mieszkań. Gmina mogłaby je potem wynajmować swoim mieszkańcom. Najemcy mogliby zaś liczyć na dopłatę do czynszu w programie „Mieszkanie na Start”. Niestety, program cieszy się na razie nikłym zainteresowaniem. Największą wskazywaną barierą jest brak atrakcyjnych gruntów posiadanych przez samorzady. To mogłoby się zmienić, gdyby do programu włączono spółki Skarbu Państwa.

W Polskim Łądzie znalazł się również program „Mieszkanie bez wkładu własnego”. W ramach wsparcia przy zakupie mieszkania od maja 2022 r. państwo za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego ma gwarantować wkład własny nawet do 20% do kwoty 100 tys. zł przez okres minimalnie 15 lat. Niestety, samo rozwiązanie nie jest odpowiedzią na najważniejsze wyzwania na rynku mieszkaniowym. Głównym problemem pozostaje zapewnienie odpowiedniej podaży dostępnych mieszkań, a wspomniany program co najwyżej zwiększy popyt.



### Jakub Kucharczuk

Członek zespołu CAKJ. Kieruje działem *Międzymiastowo* na portalu [klubjagiellonski.pl](http://klubjagiellonski.pl). Współgospodarz podcastu *Międzymiastowo*.

Piotr Leonarski

## Polityka podatkowa

Ocena: 3+

**Największym dokonaniem rządu była reforma opodatkowania osób fizycznych, jednak poważny wpływ na ocenę w tym zakresie ma sposób przeprowadzenia reformy. Kolejne zmiany coraz bardziej komplikują przepisy podatkowe, co w perspektywie nie służy uszczelnieniu, lecz zwiększa niepewność prowadzenia biznesu. Dodatkowe zachęty podatkowe nie niwelują w pełni tego problemu.**

Obszar polityki podatkowej w 2021 r. był zdominowany przez prace nad wielką reformą obciążeń publicznoprawnych (podatku dochodowego i składki zdrowotnej) dochodów osób fizycznych. Niestety wciąż nie doczekaliśmy się działań zmierzających do uporządkowania polskiego systemu podatkowego, a wszystkie dokonywane zmiany, nawet jeśli obejmują zmiany kluczowe dla całego systemu, to robione są w trybie prowizorycznym. Jak co roku zmian legislacyjnych w zakresie podatków było bardzo dużo, toteż przedmiotem oceny są tylko te wybrane, uznane za kluczowe dla funkcjonowania całego systemu.

### **Reforma obciążeń dochodów osób fizycznych +/-**

Wprowadzony w 2021 r. Polski Ład, czyli jedna z największych reform podatkowych w najnowszej historii Polski, zakłada skokowy wzrost kwoty wolnej do 30 000 zł i podniesienie II progu podatkowego do 120 000 zł. Aby choć częściowo zrównoważyć straty budżetu państwa z tego tytułu, wyłączona zostanie możliwość odliczenia od podatku składki zdrowotnej. Co więcej, dla podatników prowadzących działalność gospodarczą składka zdrowotna wzrośnie w zależności od wybranej formy opodatkowania.

Diagnoza potrzeb w tym zakresie nie wydaje się kontrowersyjna. Polski system podatkowy jest najbardziej uciążliwy dla osób zarabiających najmniej i relatywnie bardzo korzystny dla osób dobrze zarabiających. Problem ten był Polsce przez lata wskazywany przez organizacje międzynarodowe (w szczególności OECD), które rekomendowały zwiększenie progresji podatkowej.

Niestety sposób odpowiedzi na zidentyfikowany problem budzi już więcej emocji. Z jednej strony zwiększenie progresji jest w najlepszym razie kosmetyczne, biorąc od uwagę wprowadzone w ostatniej chwili preferencje dla osób prowadzących działalność gospodarczą (preferencyjne zasady obliczania składki zdrowotnej dla podatników rozliczających się na zasadach szczególnych – ryczałtem i podatkiem liniowym). Z drugiej strony skutkuje to dalszym pogłębieniem niejasności w polskim systemie prawa podatkowego. Usprawiedliwieniem dla takiego działania może być pragmatyka polityczna. Nawet tak nierewolucyjna reforma budziła tak głośny sprzeciw, że przeprowadzenie głębokiej reformy strukturalnej byłoby po prostu niemożliwe.

### **Doraźne tworzenie prawa podatkowego (minimalny podatek przychodowy) -**

Razem ze wskazaną powyżej reformą PIT wprowadzono również zmiany dotyczące uszczelnienia podatków dochodowych dla działalności gospodarczej, których sztandarowym przykładem może być wprowadzenie mechanizmu uszczelniającego CIT w postaci minimalnego podatku przychodowego dla podatników o niskiej rentowności lub stracie. W założeniu ma to zapobiegać sztucznemu zawyżaniu kosztów przez podatników i przerzucaniu opodatkowanych dochodów za granicę.

Jest to próba znalezienia prostego rozwiązania skomplikowanego problemu, co w tym wypadku powoduje wrażenie nieadekwatności reakcji. Propozycja podatku minimalnego ma marne szanse na skuteczne rozwiązanie problemu przerzucania dochodów

choćby dlatego, że międzynarodowe korporacje mają również możliwość przeliczania przychodów za granicę (np. przez ograniczenie roli swoich polskich jednostek). Projekt uderza w podstawy podatku dochodowego, który zakłada, że opodatkowaniu podlega zysk, a nie sam przychód, kiedy podatnik ponosi straty.

Należy dodać, że prawo podatkowe ma szereg narzędzi kontrolowania zasadności ponoszonych kosztów (zaczynając od samej definicji kosztu uzyskania przychodu poprzez regulacje dotyczące transakcji między podmiotami powiązаныmi, a kończąc na generalnej klauzuli obejścia prawa). Wszystkie te rozwiązania wymagają jednak aktywności i rozwoju kompetencji administracji skarbowej, co wymaga czasu i nakładów.

Przyjęte rozwiązanie na tyle ingeruje w sferę działalności gospodarczej, że nie można zaakceptować metody jego wprowadzenia do porządku prawnego. Przepisy dotyczące podatku minimalnego pojawiły się w projekcie już po konsultacjach społecznych, a wprowadzenie *de facto* nowego podatku odbywa się z miesięcznym *vacatio legis*.

Do podobnych zmian, które w krótkim terminie podwyższają podatki, należy likwidacja odpisów amortyzacyjnych od lokali mieszkalnych (to uderza w najem), wprowadzenie podatku od „przerzucanych dochodów”, opodatkowanie ukrytych dywidend (w wyniku konsultacji, co należy ocenić pozytywnie, zostało to przesunięte na 2023 r.).

### **Dalsza cyfryzacja rozliczeń +**

Rząd konsekwentnie prowadzi proces cyfryzacji rozliczeń podatników VAT z fiskusem i proponuje nowe rozwiązania w tym zakresie. Z jednej strony konsekwentnie rozwija obowiązek instalowania kas fiskalnych przekazujących na bieżąco informacje do systemów MF na kolejne grupy podatników (w lipcu 2021 r. kolejne grupy zostały objęte tym obowiązkiem), a z drugiej na zasadzie dobrowolnego pilotażu rozwija program ustrukturyzowanych faktur

elektronicznych wystawianych za pośrednictwem systemów informatycznych MF.

Oba te rozwiązania mają znaczenie dla uszczelniania systemu VAT poprzez przyspieszenie momentu, w którym administracja skarbo- wa uzyskuje informacje o dokonanych transakcjach. Kasy online służą ograniczaniu szarej strefy, a faktury ustrukturyzowane mogą ograniczać zorganizowane oszustwa. Szczególnie ograniczanie szarej strefy wydaje się dziś kluczowe, biorąc pod uwagę fakt, że w zakresie ograniczania wyłudzeń podatkowych osiągnięto już duży sukces i raczej trudno będzie o dalsze zdobycze w tym segmencie.

Dodatkowo od stycznia 2023 r. (a więc z rocznym *vacatio legis*) wprowadzone zostanie cykliczne, elektroniczne raportowanie ksiąg rachunkowych (a zatem szczegółowej informacji o dokony- wanych transakcjach) dla celów CIT.

Wymienione projekty są przez Ministerstwo Finansów wprowadzane stopniowo, co ułatwia podatnikom dostosowanie się do nowych regulacji. Jedyną zasadniczą wadą tych zmian jest brak ko- ordynacji wprowadzania kas online i obowiązku połączenia kasy rejestrującej z terminalem płatniczym, co u niektórych podatników może skutkować koniecznością dwukrotnej wymiany kasy. Cało- ściowa ocena zmian w tym zakresie jest jednak pozytywna.

### **Zmiany w systemie zachęt podatkowych +**

W ramach Polskiego Ładu rząd dokonał również analizy funkcyjno- wania istniejących zachęt podatkowych dla działalności innowa- cyjnej. Pozytywnie należy ocenić refleksję rządu nad „estońskim CIT”, który miał być rewolucją, a okazał się martwą regulacją. Po- nownie zatem przeanalizowano regulacje i wprowadzono zmiany, które mają uprościć ten reżim.

Dodatkowo rząd podjął próbę odpowiedzi na część problemów zgłaszanych w związku ze stosowaniem ulgi badawczo-rozwojo- wej i reżimu IP Box. Ponadto wprowadzone mają być nowe ulgi

(ulga na robotyzację, ekspansję i wprowadzenie nowego produktu na rynek). Rozwijanie zachęt podatkowych dla działalności innowacyjnej to słuszny kierunek. Działanie to może pomóc w rozwoju gospodarki opierającej się na usługach o wysokiej wartości dodanej. Należy jednak pamiętać, że żadne ulgi nie pomogą, jeśli nie będą elementem spójnego i przewidywalnego systemu podatkowego.

Cieszy, że rząd analizuje funkcjonowanie wprowadzonych rozwiązań i podejmuje działania poprawiające ich skuteczność. Dobrze też, że rozwija system zachęt dla działalności innowacyjnej.

### **Zmiany podatkowe dla holdingów kapitałowych +**

W ramach Polskiego Ładu wprowadzono szereg zachęt do lokowania przez podatników holdingów (a zatem grup spółek kapitałowych) w Polsce. Należą do nich wprowadzenie nowego preferencyjnego mechanizmu opodatkowania spółek holdingowych w CIT, zmiany w zakresie podatkowych grup kapitałowych i wprowadzenie grup VAT (podatkowych grup kapitałowych na gruncie VAT).

W ten sposób Polska może zachęcić część polskich przedsiębiorców zarządzających swoim biznesem za pośrednictwem zagranicznych struktur do ich uproszczenia i powrotu kapitału do kraju. Istnieje ryzyko, że dużym ograniczeniem takich relokacji może być (znowu) poziom skomplikowania polskiego systemu podatkowego i brak jego stabilności. Tego nie da się jednak naprawić szybką legislacją.



**Piotr Leonarski**

Doradca podatkowy i adwokat w kancelarii B2R Law Jankowski Stroiński Zięba i Partnerzy.

dr Michał Dulak, Karol Wałachowski

## Polityka rozwoju regionalnego

### Ocena: 3

**Z jednej strony bezprecedensowe środki na inwestycje dla samorządów, z drugiej ograniczenie ich wpływów budżetowych oraz program wsparcia, który jest upartyjniony. W 2021 r. rządzący zafundowali samorządom sporą dawkę niepewności.**

To, co działo się w polityce regionalnej w Polsce w 2021 r., doskonale pokazuje, z jak złożonym systemem naczyń połączonych mamy do czynienia. Konflikt rządu z Komisją Europejską o funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości stworzył wyrwę w innym obszarze, co dotknęło całe grono instytucji, firm i grup społecznych. Opóźnienia w negocjowaniu programów operacyjnych z KE sprawią, że województwa także z opóźnieniem zaczną przygotowywać uszczegółowienia regionalnych programów operacyjnych, co w konsekwencji opóźni uruchomienie środków z polityki spójności w Polsce.

#### **Program Inwestycji Strategicznych +/-**

W 2021 r. powstał Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – program bezzwrotnego dofinansowania inwestycji realizowanych przez samorządy, będący elementem realizacji Krajowego Planu Odbudowy. Jego celem jest odbudowa polskiej gospodarki po kryzysie COVID-19, łączna kwota programu sięga 23 mld zł, a jego źródłem finansowania jest budżet państwa. Jest to największy program wsparcia samorządów ostatnich lat, znacznie przewyższający Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych, którego suma wsparcia wynosiła 13 mld zł. Wysokość programu imponująco wypada także pod względem po-



równania ze środkami inwestycyjnymi wydanymi przez jednostki samorządu terytorialnego w ostatnim roku przed kryzysem, czyli w 2019 r., kiedy ogólne wydatki wyniosły około 50 mld zł. Program należy więc traktować jako istotny bodziec rozwojowy dla samorządów.

Każda jednostka samorządu terytorialnego mogła złożyć w programie maksymalnie 3 wnioski: pierwszy bez ograniczeń, drugi do 30 mln zł, trzeci do 5 mln zł. Wyboru projektów dokonywała komisja składająca się z przedstawicieli premiera, ministerstw i Banku Gospodarstwa Krajowego, który obsługuje finansowo program. Komisja nie posiadała rozstrzygającego głosu – ten należał do premiera, który samodzielnie podejmował decyzje o przyznaniu środków. W praktyce nie istniały więc żadne obiektywne kryteria. Cały proces należy traktować jako skrajnie upolityczniony i niesprzyjający racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych.

W programie środki przyznano na realizację 4 tys. inwestycji, które wykonywane będą łącznie przez 97% wszystkich samorządów. [Z badań przeprowadzonych przez Jarosława Flisa i Pawła Swianiewicza dla Fundacji Batorego](#) wynika, że program został rozdysponowany stronniczo, bowiem preferowano te samorządy, w których władzę sprawuje Prawo i Sprawiedliwość. Na poziomie wojewódzkim tam, gdzie rządzi PiS, przekazano 46,3 zł na osobę, zaś tam, gdzie rządzi opozycja – 24,7 zł. W małych gminach do 10 tys. mieszkańców, w których rządzi PiS, przekazano przeciętnie 1380 zł, a tam, gdzie władzę sprawują osoby niezwiązane z PiS-em, około 1100 zł. Program miał charakter wyrównawczy, większe wsparcie *per capita* przydzielono mniejszym ośrodkom, dla tych największych było to ok. 200 zł na osobę.

W ujęciu przedmiotowym projekty dotyczyły głównie twardej infrastruktury drogowej, ciepłowniczej, kanalizacyjnej, budowy i modernizacji szkół, żłobków, domów pomocy społecznej, hal sportowych. Realizowane projekty sprawiają wrażenie takich, któ-

re do tej pory zalegały w samorządowych biurkach i nie znajdowały finansowania w poprzednich latach.

W programie brakuje przede wszystkim bardziej złożonych i trudniejszych w realizacji projektów związanych np. z transportem publicznym, odpornością czy konkurencyjnością. Winę za ten stan rzeczy ponosi zarówno rząd, jak i samorządy. Regulamin programu mógł zostać rozpisany w taki sposób, aby premiować bardziej złożone projekty. Rząd mógł także zaoferować wsparcie merytoryczne w ich przygotowaniu i zapewnić więcej czasu. Problemem jest niski poziom planowania strategicznego. Samorządy w swoich strategiach rozwoju powinny posiadać przygotowane projekty inwestycji.

### **Polski Ład a samorządy -**

Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu wpływają na finanse samorządowe. Wprowadzenie wyższej kwoty wolnej od podatku oraz podwyższenie poziomu drugiego progu podatkowego wpłynęło negatywnie na dochody bieżące samorządów. Według oceny skutków regulacji będzie to około 112 mld zł przez najbliższe 10 lat. Rząd, aby rekompensować wpływ zmian na finanse samorządów, wprowadził dodatkową część subwencji ogólnej – rozwojową. Ma ona przysługiwać samorządom, w których spadły dochody z PIT i CIT. Jej wysokość określa algorytm. Wedle ustawy wysokość tej subwencji w 2023 r. wyniesie 3 mld zł. Zmiany te systemowo osłabiły finanse samorządowe. Bez dodatkowego wsparcia centralnego (takiego jak Program Inwestycji Strategicznych) ich zdolności budżetowe w kolejnych latach mogą być zmniejszone.

### **Krajowy Plan Odbudowy i fundusze europejskie +/-**

Jeszcze w 2020 r. osiągnięto unijne porozumienie dotyczące projektu budżetu UE na lata 2021-2027 i Funduszu Odbudowy, tzw. Next Generation EU. Z oczywistych względów tempo dystrybucji tych pieniędzy będzie mieć wpływ na rozwój regionów. Najważniejszym z punktu widzenia przeciwdziałania gospodarczym skutkom pande-

mii jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (*Recovery and Resilience Facility* – RRF), stanowiący 90% wszystkich środków przeznaczonych na Fundusz Odbudowy. Polska miała z niego otrzymać 23,9 mld euro dotacji i ponad 34,2 mld euro pożyczek. Co więcej, miały być to „szybkie” środki – 70% kwoty przeznaczonej na pożyczki w RRF ma zostać wydane w latach 2021-2022. Jednak warunkiem otrzymania tych środków było przygotowanie przez państwa członkowskie krajowych planów odbudowy do 2026 r.

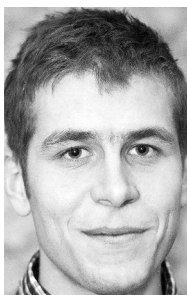
Polska przygotowała swój plan z dużym opóźnieniem. Sam proces był chaotyczny, a współpraca z samorządami pozostawiała wiele do życzenia. Spośród prawie 1200 zgłoszonych pomysłów 557 zostało przesłanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednak Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej projekt KPO konsultowało ze stroną samorządową dopiero pod sam koniec procesu konsultacji społecznych. W dniu, gdy samorzady zgłosiły 520 uwag do projektu KPO, rząd go przyjął.

W chwili pisania niniejszego tekstu KE nie zatwierdziła jeszcze polskiego planu (co jest reperkusją konfliktu Komisji z polskim rządem). Oznacza to tyle, że Polska najwcześniej może otrzymać finansowanie KPO w połowie 2022 r., i to na podstawie rachunków, a więc wsparcie projektów z KPO musiałyby się odbywać „na kredyt”.

Regiony liczą także na szybkie uruchomienie środków z wieloletniej perspektywy finansowej na 2021 r. Pula pieniędzy, na które czekają polskie regiony, jest dość pokaźna – na regionalne programy operacyjne przydzielono na razie łącznie 21,3 mld euro. Aby je jednak uzyskać, województwa muszą pojedynczo podpisywać tzw. kontrakty programowe z ministrem funduszy i polityki regionalnej. Dopiero wtedy mogą przekazać KE regionalne programy operacyjne do zatwierdzenia. Szacuje się, że realny termin uruchomienia w województwach konkursów na projekty finansowane ze środków z polityki spójności to przełom lat 2022 i 2023. Opóźnienia te nakładają się na opisane wyżej problemy z uruchomieniem środków z KPO.

Pieniądze, z których mogliby korzystać przedsiębiorcy, uczelnie, samorządy lokalne i organizacje społeczne w województwach, nie pojawiają się co najmniej przez najbliższy rok. Z jednej strony oznacza to kredytowanie polityki rozwoju przez okres kilkunastu miesięcy, co przy obecnej sytuacji fiskalnej w państwie nie jest bez znaczenia, z drugiej strony władze regionalne będą miały mniej czasu na wykorzystanie środków z przypadającej im puli. O ile w przypadku polityki spójności nie jest to wina ministerstwa – niezbędne rozporządzenia PE i Rada Unii Europejskiej przyjęły pod koniec czerwca 2021 r. – o tyle opóźnienia w uzyskaniu środków z Funduszu Odbudowy obciążają konto rządu.

*Autorzy dziękują za uwagi do tekstu dr. Jeremiaszowi Salamonowi z Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.*



#### **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: 3

**W przeciwieństwie do 2020 r., który upłynął w cieniu walki z pandemią, 2021 r. przywrócił polityce społecznej miejsce równorzędne w stosunku do innych polityk publicznych. Usłyszeliśmy wiele zapowiedzi nowych działań, jednak zarówno ich skala, jak i treść nie były satysfakcjonujące. Wiele obszarów, takich jak polityka wobec niepełnosprawności lub polityka senioralna, gdzie sytuacja jest trudna, a reforma konieczna, nie doczekały się należytej uwagi. Najwięcej sukcesów rząd odniósł w zakresie polityki rodzinnej, chociaż wynikały one przede wszystkim z kontynuowania już rozpoczętych projektów.**

#### **Polityka wobec niepełnosprawności -**

2021 r. był czasem rozbudzonych oczekiwań w zakresie wsparcia osób z niepełnosprawnościami, a w szczególności wsparcia matek czy rodzin z głęboko niepełnosprawnymi dziećmi. Było to pokłosie rządowych zapowiedzi poprawy programu „Za życiem”, które ogłoszono po publikacji 22 października wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niestety nic w tej kwestii się nie zmieniło, a postulowane zmiany nie wyszły poza etap zapowiedzi.

Problemy rodzin z dziećmi i z osobami z niepełnosprawnościami, w tym niepełnosprawnościami w stopniu znacznym, wykraczają poza regulacje przewidziane programem „Za życiem”. Trudności dotyczą takich sfer, jak zabezpieczenie społeczne i zasady otrzymywania wsparcia finansowego. Od dawna część rodzin skarży się na zakaz łączenia pobierania świadczeń z tytułu stałej opieki nad bliskimi, w tym nad niepełnosprawnymi dziećmi, z aktywno-

ścią zarobkową. Przy okazji protestów z końca 2020 r. te postulaty zostały przypomniane. Niestety w tym zakresie również niczego nie zrobiono.

Nie przeprowadzono także zmian usuwających nierówne traktowanie opiekunów znacznie niepełnosprawnych dorosłych w dostępie do świadczeń pieniężnych (szansy poprawy nie widać nawet na horyzoncie). Choć Trybunał Konstytucyjny już w 2014 r. zobowiązał rządzących do prawnej korekty ustawy o świadczeniach rodzinnych, nadal wyroku nie wykonano. 2021 r. nie przyniósł w tym względzie poprawy. Rząd nie wprowadził nawet drobnych mechanizmów osłonowych dla tzw. wykluczonych opiekunów. Podobnie jak w 2020 r. świadczenia dla nich (tzw. specjalny zasiłek opiekuńczy) wyniosły jedynie 620 zł, a próg dochodowy uprawniający do ich pobierania to jedynie 764 zł netto na osobę. Sytuacja opiekunów najpewniej pogorszy się w 2021 r. z powodu rosnących kosztów życia, inflacji i dodatkowych wydatków doby pandemii.

W 2021 r. kontynuowano wcześniej zainicjowane programy celowe w ramach Funduszu Solidarnościowego, np. „Asystent osoby niepełnosprawnej”, „Opieka wytchnieniowa”, „Centra opiekuńczo-mieszkalne”. Programy te, choć cenne i potrzebne, mają ograniczony zakres oddziaływania z uwagi na projektowo-konkursowy charakter i niewielki budżet, który na przestrzeni czasu nie rośnie. Nie widać realnych osiągnięć w dążeniach, żeby opieka wytchnieniowa lub asysta osobista stały się względnie powszechne w skali kraju jako systemowe narzędzia wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami.

Plusem było przyjęcie w lutym 2021 r. Rządowej Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, aczkolwiek na ocenę postępów jej wdrażania trzeba będzie jeszcze poczekać. Strategia ta zawiera ramowy plan działań do 2030 r. w różnych obszarach dotyczących niepełnosprawności. Trwają też konsultacje Strategii rozwoju usług społecznych, czyli *de facto* rządowa strategia deinstytucjo-

nalizacji, której celem jest rozwój środowiskowych usług wsparcia dla różnych grup, w tym osób z niepełnosprawnościami, jednak jej ostateczny kształt pozostaje dziś trudny do przewidzenia.

### **Polityka senioralna +/-**

W polityce na rzecz osób starszych mamy do czynienia z kontynuacją rządowych programów, takich jak „Senior+” czy „Opieka+”, których budżet, podobnie jak w przypadku programów z Funduszu Solidarnościowego, jest bardzo ograniczony. Dotychczasowy wieloletni program „ASOS” został zastąpiony nowym, nieco podobnym w założeniach programem „Aktywni+”. Jego budżet wynosi 40 mln rocznie, co w perspektywie potrzeb krajowych stanowi niewielką sumę. Warto też odnotować uruchomienie nowego „Programu rozwoju rodzinnych domów pomocy”, który ma na celu wspieranie gmin i powiatów w promowaniu na swoim terenie tzw. rodzinnych domów pomocy dla osób starszych i niepełnosprawnych.

W Polskim Ładzie zapowiedziano cały pakiet rozwiązań na rzecz seniorów pod wspólnym szyldem „Złota jesień życia”, jednak od czasu pierwszej prezentacji Polskiego Ładu zawarte tam propozycje senioralne nie weszły nawet w proces konsultacji. Wyjątkiem jest zmniejszenie obciążeń podatkowych dla dużej części emerytów (choć nie wszyscy seniorzy okażą się beneficjentami tychże zmian), które zostało już przyjęte i wejdzie w życie w 2022 r. Niestety w reformie fiskalnej nie uwzględniono m.in. tego, że wzrost wysokości świadczeń emerytalnych netto może mieć wpływ na spełnianie kryteriów różnych świadczeń, z których korzystają niektórzy seniorzy. To sprawia, że korzyści ze zmian będą co najwyżej połowiczne dla wielu starszych osób.

Rząd kontynuował również wypłacanie tzw. trzynastek dla emerytów i rencistów, a w 2021 r. także dla emerytów i rencistów poniżej określonego progu dochodu – czternastej najniższej emerytury. To jednorazowe wsparcie w przeliczeniu na miesiąc oznacza

relatywnie skromną poprawę, łagodzącą skutki np. znacznego wzrostu cen.

2021 r. to czas działania programu „Wspieraj Seniora – Solidarnościowy Korpus Wsparcia Seniora”. Został on uruchomiony pod koniec 2020 r., a w kolejnym został przedłużony. W ramach programu za pośrednictwem pracowników pomocy społecznej, organizacji i wolontariuszy można uzyskać w czasach pandemii wsparcie, np. w zakupach czy w wyprowadzeniu zwierząt, których właścicielami są samotne osoby starsze w wieku 70+. Rząd koordynuje ten program, który faktycznie pomógł wielu osobom w potrzebie, jednak nie zadbano o nadanie mu wystarczającej rangi w polityce publicznej. Informacje o udziale w nim oraz sprawozdania z monitoringu jego realizacji nie są szeroko dostępne i przypominałe. Dodatkowe moduły programu „Wolontariat ozdrowieńców” i „Cyfrowy wolontariusz” są traktowane marginalnie, dlatego ich potencjał niesienia pomocy pozostaje niewykorzystany.

2021 r. niestety okazał się także kolejnym czasem zaniechań, jeśli chodzi o strategiczne, całościowe reformowanie sfery opieki długoterminowej wobec osób w podeszłym wieku. Nie zaproponowano działań mierzących się z radykalnym niedofinansowaniem i nieuporządkowaniem sfery opieki długoterminowej, pogłębiającymi się deficytami kadrowymi czy koniecznością przebudowy infrastruktury wsparcia zarówno rodzin seniorów zależnych od opieki, jak i osób, które pozostają samotne i potrzebują bardziej intensywnego wsparcia w czynnościach życia codziennego. Niestety ani tematyka opieki długoterminowej, ani polityki senioralnej nie znalazły się w poddanej konsultacjom strategii demograficznej do 2040 r.

### **Polityka wobec rodziny +/-**

Najwięcej osiągnięć można wskazać w polityce na rzecz rodzin z dziećmi. Przygotowana strategia demograficzna właściwie jest tożsama z polityką na rzecz tej grupy. Także w Polskim Ładzie prze-



widziano prorodzinne rozwiązania, na czele z rodzinnym kapitałem opiekuńczym, który wejdzie w życie z początkiem 2022 r. Zakłada on świadczenie pieniężne na drugie i kolejne dziecko w wieku 1-3 lat. Może być wypłacone po 1000 zł miesięcznie przez 12 miesięcy lub po 500 zł przez 12 miesięcy. Stanowi to wsparcie dla rodziców opiekujących się dzieckiem niebędącym w wieku przedszkolnym, którym skończył się urlop macierzyński lub rodzicielski. Będzie ich dzięki temu stać na wykupienie dodatkowych usług opieki nad dzieckiem, pokrycie kosztów opieki w żłobku lub dostarczenie środków rodzicowi, który zdecyduje się na samodzielną opiekę nad dziećmi w tym okresie. Jednak sama konstrukcja świadczenia budzi zastrzeżenia, bo przysługuje tylko na drugie dziecko. W rezultacie niezamożna rodzina (np. samotna matka) z jednym dzieckiem nie otrzyma tego typu wsparcia, ale bardzo zamożna rodzina z dwójką dzieci już tak.

2021 r. w zakresie działań na rzecz rodziny był raczej czasem kontynuacji, a nie rozwoju i zauważalnych zmian. Ponieważ w ramach polityki społecznej polityka rodzinna była głównym obszarem działań niemal przez całą minioną dekadę, sytuacja na tym polu nie jest aż tak trudna w odniesieniu do innych grup. Niemniej istnieje szereg obszarów, które wymagały i nadal wymagają wzmocnienia. Brakuje podwyżek świadczeń rodzinnych, takich jak zasiłek rodzinny z dodatkami oraz proggu dochodowego do niego uprawniającego. Wciąż bardzo niska jest wysokość progów dochodowych – i w konsekwencji samych świadczeń – wsparcia w ramach pomocy społecznej. Zdecydowanych działań wymagają też pozafinansowe segmenty wsparcia osób i rodzin w sytuacji trudnej lub kryzysowej.



### **dr Rafał Bakalarczyk**

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

Jakub Kucharczuk

## Polityka sportowa

Ocena: -3

**Rekordowy wynik 14 medali przywiezionych z igrzysk olimpijskich nie powinien przysłonić prawdziwego stanu polskiego sportu. Rosnące nakłady na sport zawodowy nie poprawiają kondycji źle funkcjonujących związków sportowych, które są fatalnie zarządzane. Przywrócenie do istnienia w 2021 r. osobnego Ministerstwa Sportu było w dużej mierze spowodowane względami politycznymi, co pokazuje, że rządzący nie mają pomysłu na politykę sportową.**

Okres od października 2020 r. do grudnia 2021 r. upłynął pod znakiem licznych zmian organizacyjnych. Wpierw zlikwidowano Ministerstwo Sportu, które miało zostać zastąpione Narodowym Centrum Sportu, jednak już po kilku miesiącach wycofano się z tego pomysłu. W międzyczasie weto prezydenta do nowelizacji Ustawy o działach administracji państwowej opóźniło przekazanie sportu do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i przejęcie nadzoru przez wicepremiera Glińskiego. Ostatecznie pod koniec roku ponownie wydzielono Ministerstwo Sportu i Turystyki, którego prace przyćmiły kontrowersje związane z wiceministrem sportu Łukaszem Mejzą.

### **Chaos wokół Ministerstwa Sportu -**

Rekonstrukcja rządu w październiku 2020 r. przyniosła likwidację Ministerstwa Sportu. W zeszłorocznej edycji raportu pisaliśmy, że na ocenę tej decyzji jest za wcześnie. W tym roku w ocenie wyręczyli nas sami rządzący – w listopadzie 2021 r. zdecydowano o ponownym stworzeniu Ministerstwa Sportu. Zakończono więc trwający rok kompletnie nieudany eksperyment przekazania sportu do Mi-

nisterstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W „superresorcie” zarządzanym przez wicepremiera Glińskiego sport nie był priorytetem. Co więcej, trudno wskazać jakąkolwiek znaczącą decyzję podjętą przez formalnie pełniącego obowiązki Ministra Sportu, która dotyczyłaby tego działu administracji państwowej.

W listopadzie ponownie utworzono Ministerstwo Sportu – decyzja ta wynikała przede wszystkim z politycznej arytmetyki. Nowe ministerialne stanowisko było potrzebne, aby Prawo i Sprawiedliwość utrzymało większość w sejmie. Ministrem Sportu został Kamil Bortniczuk, a wiceministrem Łukasz Mejza, który został odwołany ze stanowiska 24 grudnia 2021 r.

### **Relacje ze związkami sportowymi -**

Dopiero w ostatnich dniach grudnia polskie związki sportowe poznały algorytm, według którego przydzielone zostanie im finansowanie w 2022 r. Za przygotowanie algorytmu odpowiedzialne jest Ministerstwo Sportu. Brak informacji o kwocie dofinansowania uniemożliwia planowanie zgrupowań, organizację imprez i tworzenie harmonogramów uczestnictwa sportowców w wydarzeniach sportowych. Trudno o bardziej jaskrawy przykład dramatycznego zarządzania polskim sportem w 2021 r.

Głośnym echem odbiła się również krótka kariera wiceministra Łukasza Mejzy, który, [jak ujawniła Wirtualna Polska](#), będąc świeżo mianowanym na stanowisko, próbował lobbować za kandydaturą swojej znajomej (nieznanej wcześniej w środowisku) na stanowisko prezesa Polskiego Związku Kolarskiego. Spotkało się to z ostrą krytyką kolarskich działaczy.

Najpoważniejszym systemowym problemem wciąż pozostaje jednak funkcjonowanie systemu zarządzania polskim sportem, w którym związki sportowe nie mają należytego nadzoru, a w ich władzach zasiadają osoby pozbawione kompetencji do zarządzania tak rozbudowanymi strukturami i dysponowania znaczącymi budżetami. Na palcach jednej ręki można policzyć dobrze zarządzane

związki sportowe. Od lat mówi się o konieczności zreformowania ich. Założenia zmian przygotowano jeszcze za czasów ministra Witolda Bańki, lecz dalsze prace zostały zamrożone. Rządzący obawiają się bowiem popsucia relacji z działaczami sportowymi, którzy pozwalają im „ogrzewać” się w blasku sportowych sukcesów.

### **Rosnące wydatki na sport +/-**

W 2021 r. po raz kolejny znacząco wzrosły wydatki publiczne na sport. Od lat rośnie budżet ogólny, a także stypendia i środki przeznaczane na budowę i modernizację infrastruktury sportowej, zarówno tej dla sportu zawodowego, jak i sportu powszechnego. W 2021 r. przygotowano w ramach programu Team100 nowe stypendia dla sportowców przygotowujących się do imprez mistrzowskich oraz zwiększono wysokość stypendiów już istniejących. Warto docenić również znalezienie funduszy na wydłużone przygotowania olimpijskie dla poszczególnych związków i sportowców, co wynikało z przesunięcia letnich igrzysk olimpijskich o rok.

O ile zwiększenie stypendiów i inwestycji w infrastrukturę jest bez wątplenia warte docenienia, to już zwiększanie finansowania dla związków sportowych, które wymagają przede wszystkim fundamentalnych zmian w funkcjonowaniu i nadzorze, budzi wątpliwości.

### **„Ulga sponsoringowa” +**

Wśród wielu rozwiązań wprowadzonych w ramach Polskiego Ładu znalazła się tzw. ulga sponsoringowa, którą od lat postulowali przedstawiciele wielu klubów sportowych. Od 2022 r. przedsiębiorcy zyskają możliwość dodatkowego odliczenia kosztów poniesionych na działalność sportową i kulturalną. Ulga ma być zachętą dla przedsiębiorców do współpracy z klubami sportowymi.

Sam pomysł należy ocenić bardzo pozytywnie. W polskim sporcie brakuje prywatnego kapitału, przez co zawodowy sport finansują często samorządy lub spółki Skarbu Państwa. Zachęty dla przedsiębiorców są więc pożądane i dobrze, że w końcu to dostrzeżo-

no. Niestety, same przepisy nie zostały dobrze skonstruowane. Wśród wątpliwości odnoszących się do interpretacji nowych przepisów najważniejsza dotyczy sportu zawodowego. Jak wskazała [Agnieszka Pokojska na łamach DGP](#): „W nowych przepisach podatkowych jest bowiem odniesienie do klubów, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o sporcie (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1133), czyli nie działających dla zysku”. Tymczasem wiele klubów cały zysk przekazuje na finansowanie celów statutowych. Stworzenie tak nieprecyzyjnej regulacji sprawia, że interpretacja przepisów będzie zależała od urzędników. To oni postanowią, które kluby będą mogły zachęcać nowych sponsorów wizją nowej ulgi.

### **Organizacja Igrzysk Europejskich 2023 -**

Trwają przygotowania do organizacji Igrzysk Europejskich w 2023 r., których gospodarzem ma być miasto Kraków oraz województwo małopolskie. Pod koniec 2020 r. powołano w Ministerstwie Aktywów Państwowych Biuro Koordynacji Igrzysk Europejskich 2023. Pełnomocnikiem rządu ds. koordynacji działań przygotowawczych do organizacji III Igrzysk Europejskich jest Jacek Sasin. W organizację imprezy zaangażowano również KPRM, Ministerstwo Sportu oraz Ministerstwo Infrastruktury (gdzie w grudniu 2020 r. powstał zespół roboczy ds. Igrzysk Europejskich).

Niestety, od 2019 r., czyli momentu ogłoszenia, że Polska będzie gospodarzem tej stosunkowo nowej imprezy sportowej, nie udało się osiągnąć porozumienia co do docelowego kształtu imprezy. Wciąż nie wypracowano także docelowego modelu jej finansowania. Największym blamażem jest jednak brak porozumienia (i podpisania formalnej umowy) z Krakowem, czyli miastem-gospodarzem imprezy. Władze miasta wciąż oczekują na listę inwestycji infrastrukturalnych, które zostaną w Krakowie sfinansowane w zamian za organizację Igrzysk. Przedstawiciele rządu początkowo deklarowali, że do Krakowa trafi miliard złotych na inwestycje, takie jak budowa nowych dróg czy zakup tramwajów i pociągów. Pod koniec 2020 r. po wielu miesiącach braku decyzji ze strony Rady Ministrów ogłoszono

szono, że rząd sfinansuje w Krakowie już będące w trakcie realizacji projekty o wartości 500 milionów zł. Półtora roku przed rozpoczęciem imprezy wciąż jednak brak konkretnych aktów prawnych, które gwarantowałyby ukończenie tychże projektów.

Największą wątpliwość budzi jednak sam sens organizacji Igrzysk Europejskich. Pomijając już znaczące koszty organizacji, jest to impreza pozbawiona znaczenia sportowego oraz prestiżu, która z tego powodu nie będzie w stanie przyciągnąć do Polski turystów. Jedynymi beneficjentami tego wydarzenia mogą być politycy, którzy zyskają szansę na zdobycie kapitału wizerunkowego i politycznego.



**Jakub Kucharczuk**

Członek zespołu CAKJ. Kieruje działem Międzymiastowo na portalu klubjagiellonski.pl. Współgospodarz podcastu Międzymiastowo.

Maria Sobuniewska

## Polityka środowiskowa

Ocena: 3+

**Ministerstwo Klimatu w 2021 r. kontynuowało politykę realistycznego podejścia do ochrony środowiska. Rozwijano coraz częściej powołaniem programy oraz stworzono podstawy prawne dla transformacji energetyki. Niestety wciąż nie przyjęto długoterminowej strategii niskoemisyjnej, a realizowane programy fragmentarycznie odpowiadają na potrzeby środowiskowe państwa. Brakuje centralizacji, spójności, ustalenia mierzalnych wskaźników i zdefiniowania priorytetów. Trudno przewidzieć, czy zamierzone cele uda się osiągnąć w najbliższych latach.**

Polityka środowiskowa została zdominowana przez mobilizowanie środków finansowych na transformację energetyki i środowiska. Dzięki zasobom własnym i wynegocjowanym środkom Polska będzie mogła rozdysponować ponad 300 mld zł na transformację. Druga połowa roku upłynęła w świetle unijnego pakietu „Fit for 55”. Wciąż trudno stwierdzić, w jakim kierunku będzie chciała podążać minister Anna Moskwa, która od października stoi na czele resortu klimatu i środowiska.

### **Strategia klimatyczna -**

Polska nie przygotowała ani nie przedstawiła Komisji swojej długoterminowej strategii niskoemisyjnej. Zgodnie z wymogiem unijnym dokument miał zostać zaprezentowany do 1 stycznia 2020 r., ale prace nad nim wciąż trwają. Istotą tej strategii jest przedstawienie tempa i sposobu redukcji emisji CO<sub>2</sub> w poszczególnych sektorach gospodarki. Firmy i inwestorzy w kraju borykają się z brakiem długoterminowej perspektywy klimatyczno-środowiskowej,

która mogłaby dać im pewność polityki i wytyczne do działania. Strategia jest konieczna szczególnie w perspektywie unijnego „Fit for 55”, który radykalnie zwiększy koszt emisji CO<sub>2</sub>.

### **Zmiany w NFOŚiGW +**

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w ostatnich latach stał się instytucją dynamicznie realizującą cele klimatyczne. Na wyróżnienie zasługuje szereg zawartych porozumień, innowacji i reform już istniejących programów. Zaliczyć można do nich m.in. współpracę z NCBiR na rzecz rozwoju w Polsce zielonych technologii, wdrażanie Funduszu Modernizacyjnego jako krajowego operatora i pełnienie roli Krajowego Punktu Kontaktowego Programu LIFE, czyli instrumentu współfinansowania projektów z dziedziny ochrony środowiska i klimatu. Tym samym NFOŚiGW jest instytucją-fundamentem w procesie transformacji klimatycznej.

### **Ochrona powietrza +/-**

Największą bolączką programu „Czyste Powietrze” była jego przejrzystość i otwartość na nowych beneficjentów. Jednym z najważniejszych problemów okazała się niska dostępność punktów obsługi klienta. W 2021 r. doczekaliśmy się wreszcie zmian w programie. Jego nowa formuła wprowadziła możliwość współpracy z gminami oraz otwarcie tzw. ścieżki bankowej, która umożliwia uzyskanie kredytu na przedsięwzięcia realizowane w ramach programu „Czyste Powietrze” z dotacją na spłatę części tego zobowiązania. Nieufność lokalnych władz przewyciężono zachętami finansowymi. Po trudnych początkach programu zauważalne jest coraz większe zainteresowanie beneficjentów – od 2018 r. do grudnia 2020 r. złożono 142 443 wnioski, natomiast tylko w 2021 r. – ponad 222 tys. Łącznie podpisano ponad 293 tys. umów. Nowa wersja programu uwzględnia wycofanie dotacji dotyczących wymiany kotłów węglowych na nowe od 1 stycznia 2022 r.



Program „Czyste Powietrze” i wymiana źródeł ciepła stanowią tylko częściowe rozwiązanie problemu walki ze smogiem. Drugim niezbędnym segmentem jest termomodernizacja budynków. Tymczasem wciąż brakuje strategii termomodernizacji i ciepłownictwa. Co prawda, powstał projekt „Długoterminowej Strategii Renowacji”, jednak wciąż nie został on zaakceptowany przez Radę Ministrów. Projekt ten wskazuje na potrzebę zwiększenia tempa termomodernizacji w Polsce z 1% do ok. 3% rocznie.

Sukcesem wizerunkowym rządu jest z pewnością uruchomienie programu „Mój elektryk”, który przewiduje dopłaty do nowych aut elektrycznych. Program określa dofinansowanie leasingu i wynajmu długoterminowego, dofinansowanie do zakupu przez osoby fizyczne oraz dofinansowanie do zakupu dla firm, samorządów i innych podmiotów niebędących osobami fizycznymi. Jak przedstawia MKiŚ, celem programu ma być „uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza w transporcie”. Program jednak w sposób fragmentaryczny porusza zagadnienie ochrony powietrza i rozwoju elektromobilności w Polsce. Wciąż czynnikiem hamującym decyzję o kupnie auta elektrycznego jest brak infrastruktury ładowania pojazdów. Lukę być może zapełni nowelizacja Ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, która precyzuje zasady tworzenia stref czystego transportu. Rozszerza możliwość stworzenia ich w każdej gminie, niezależnie od liczby mieszkańców, oraz ułatwia możliwość budowania instalacji ładującej.

### **Ochrona wód +/-**

Latem 2021 r. resort klimatu i środowiska zdecydował się kontynuować program „Moja woda”. Przeznaczył na jego realizację budżet 100 mln zł. Głównym celem tego programu jest budowa w obrębie nieruchomości zbiorników, które doprowadzą do zatrzymania wody opadowej. Wciąż główną bolączką programu jest uzyskanie pozwolenia na budowę takiego zbiornika.

Odpowiedzią na ten i inne problemy związane z retencją wody ma być przygotowywany projekt Ustawy o inwestycjach w zakre-

sie przeciwdziałania skutkom suszy. Projekt zakłada m.in. zmianę kryteriów w zakresie opłat za zmniejszenie retencji, tzw. podatek od deszczu ma obejmować nieruchomości o powierzchni powyżej 600m<sup>2</sup> (zmiana z 3500m<sup>2</sup>). Zmianie ulegnie również wysokość opłaty. Projekt znajduje się w konsultacjach publicznych.

### **Odpady +/-**

W sierpniu 2021 r. prezydent podpisał Ustawę o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Głównym założeniem nowelizacji tzw. ustawy UCPG było uszczelnienie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w Polsce oraz przeciwdziałanie wzrostowi kosztów związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych. To pozytywna zmiana z uwagi na fakt, że w 2020 r. deficyt budżetowy w tym sektorze osiągnął 1,4 mld zł. Dzięki licznym zmianom w ustawie jednostki samorządu terytorialnego będą mogły swobodniej reorganizować lokalne systemy gospodarki odpadami.

W minionym roku MKiŚ pracowało nad projektem nowelizacji Ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (ROP), która jest wynikiem dostosowania prawa krajowego do Dyrektywy Unii Europejskiej. Nowelizacja przepisów zakłada m.in. wprowadzenie obowiązku przedsiębiorcy do zapewnienia recyklingu odpadów opakowaniowych, utworzenie organizacji odpowiedzialności producentów oraz obciążenie opłatą opakowaniową niektórych przedsiębiorców wprowadzających na rynek produkty w opakowaniach.

Projekt budzi szereg zastrzeżeń. W 2030 r. przedsiębiorcy będą musieli zapewnić recykling odpadów opakowaniowych na poziomie 70%. Zastanawia, czy odgórne ustalenie poziomu recyklingu jest odpowiednim rozwiązaniem dla zmniejszania ilości odpadów. Ponadto na mocy ustawy działające dotychczas organizacje odzysku opakowań staną się organizacjami odpowiedzialności producentów. Podwoi się wymagany ustawowo minimalny kapitał

zakładowy takich podmiotów – zamiast 2,5 mln minimalny kapitał zakładowy spółki wyniesie 5 mln zł. Rok może okazać się czasem niewystarczającym na dostosowanie się do nowych, restrykcyjnych regulacji i podwojenia kapitału zakładowego. Nie jest również jasne, w jaki sposób środki z opłaty opakowaniowej będą ostatecznie rozdzielane między konkretne gminy. W związku z tym przewiduje się, że system ROP będzie wymagał udoskonalenia na przestrzeni kilku najbliższych lat.

### **Edukacja ekologiczna +**

W ramach umowy NFOŚiGW z KSAP powstała Akademia Transformacji Energetyczno-Klimatycznej (ATEK). Program szkoleniowo-stażowy ma obejmować absolwentów szkół wyższych, którzy po ukończeniu wspomnianego szkolenia w Akademii Transformacji Energetyczno-Klimatycznej zasilą w administracji publicznej korpus urzędniczy działający na rzecz transformacji energetyczno-klimatycznej. W perspektywie najbliższych trzech dekad polityka klimatyczno-energetyczna będzie jednym z najważniejszych obszarów działalności państwa, co stanowi ogromne wyzwanie. Tylko dzięki przygotowanej kadrze administracyjnej będzie możliwe zrealizowanie założeń Zielonego Ładu i transformacja energetyczna.



**Maria Sobuniewska**

Szefowa działu *Zielony konserwatyzm* na portalu [klubjagiellonski.pl](http://klubjagiellonski.pl).

Bartosz Jakubowski, Daniel Radomski

## Polityka transportowa

### Ocena: 3

**2021 r. powinien być czasem powolnej odbudowy sektora transportowego ze skutków pandemii. Niestety, o ile sektor drogowy może liczyć na stały dopływ funduszy oraz zainteresowania ze strony rządu – choć i tu są pewne problemy – to kondycja transportu publicznego, najbardziej poszkodowanego przez pandemię, stacza się po równi pochyłej. Również transport kolejowy wciąż nie otrzymuje niezbędnego mu wsparcia organizacyjnego i finansowego. Tegoroczną ocenę działań rządu zdecydowanie podnosi podjęty na poważnie temat bezpieczeństwa w ruchu drogowym.**

#### **Budowa dróg ekspresowych +/-**

W temacie inwestycji drogowych na szczeblu centralnym na dobrą ocenę zasługuje utrzymanie tempa inwestycyjnego. Po „dołku” inwestycyjnym z 2020 r., spowodowanym ograniczeniem ilości zawieranych umów, nie ma już śladu. Co więcej, dziś widać już, że był on znacznie mniejszy od „dziury”, która powstała w latach 2013-2015, co było wywołane kumulacją inwestycji z okazji EURO 2012 i końcem perspektywy unijnej. Udoskonalona (o czym pisaliśmy w poprzednich raportach z cyklu „Rząd pod lupą”) formuła finansowania budowy dróg napotkała jednak w 2021 r. na pewną przeszkodę.

Do pozyskania środków unijnych na planowane do wybudowania w kolejnych latach drogi rząd musi przeprowadzić Strategiczną Ocenę Oddziaływania na Środowisko (SOOŚ). To opracowanie jest absolutnie niezbędne do przyjęcia nowego Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych (RPBDK), a dalej do ogłoszenia

przetargów na nowe drogi. Terminy umowne wskazują, że będzie ono gotowe na przełomie 2022 i 2023 r. Dodając do tego czas potrzebny na przyjęcie uchwały w sprawie RPBDK przez Radę Ministrów, wyklądujemy w połowie 2023 r. Oznacza to, że przygotowany w tym roku program już teraz ma dwuletnie opóźnienie.

### **Bezpieczeństwo ruchu drogowego +**

W syntezie działań rządu z 2020 r. z rezerwą ocenialiśmy działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W 2021 r. długo zapowiadane zmiany w tym zakresie wreszcie ujrzały światło dzienne. Ustalenie jasnych zasad pierwszeństwa pieszych wchodzących na przejście i ujednoczenie limitów prędkości niezależnie od pory dnia jest jednoznacznie korzystną zmianą, która wkrótce po wejściu w życie, jak się wydaje, zaczęła wywierać pozytywny wpływ na bezpieczeństwo – w pierwszych miesiącach po wejściu w życie przepisów odnotowano mniej wypadków z udziałem pieszych. Aczkolwiek z dokładną oceną tej zmiany należy jeszcze poczekać.

Druga grupa zmian uchwalona pod koniec 2021 r. jest nieco bardziej kontrowersyjna, choć zastrzeżenia dotyczą raczej konkretnych rozwiązań prawnych, takich jak wskazanie wysokości grzywien za najpoważniejsze wykroczenia drogowe w formie kwot bezwzględnych zamiast liczby stawek dziennych. Uwagi nie dotyczą się samego meritum nowelizacji, która generalnie zakłada wyższe stawki tychże kar oraz poprawę ich egzekucji. Choć pewne detale nowych przepisów budzą zastrzeżenia specjalistów, to ogólna ocena kierunku podjętych zmian jest jednoznacznie pozytywna.

Inną zmianą, która jest bezdyskusyjnie korzystną zarówno dla przestrzegających prawa kierowców, jak i dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, jest pozwolenie na udostępnianie informacji o zebranych punktach karnych ubezpieczycielom, którzy dzięki temu mogą oszacować stawki obowiązkowego ubezpieczenia OC. Pozytywnie należy ocenić również skierowanie wpływów

z kar za wykroczenia drogowe bezpośrednio do Krajowego Funduszu Drogowego, a nie do ogólnej puli środków w ramach budżetu państwa. W ten sposób ciężar finansowania infrastruktury drogowej oraz likwidacji szkód z tytułu wypadków i kolizji zostaje chociaż trochę przeniesiony na ich sprawców.

### **Inwestycje kolejowe +/-**

W przeciwieństwie do inwestycji drogowych kolejarze nadal pozostają ubogimi krewnymi „drogowców”. 2021 r. nie przyniósł żadnych zmian, których od lat wyczekuje branża transportu kolejowego. Na horyzoncie wciąż nie widać nowelizacji prawa, będącego dla kolei odpowiednikiem specustawy drogowej (pozwalającej na łatwe pozyskiwanie odpowiednich pozwoleń oraz zmiany we własności gruntów). Wciąż nie widać też wprowadzenia prawa dot. własności warstwowej. A właśnie te kwestie są kluczowe dla realizacji coraz to bardziej skomplikowanych inwestycji, jakie chciałyby zrealizować PKP Polskie Linie Kolejowe (tunel średnicowy w Warszawie czy przeciągająca się przebudowa krakowskiej estakady) lub Centralny Port Komunikacyjny (węzeł CPK oraz tunele na planowanych liniach). Także w zakresie finansowania nadal nie wypracowano równie skutecznego mechanizmu, co w wypadku dróg. Z tego powodu – podobnie jak miało to miejsce 7 lat temu – mamy do czynienia z ogromnym wyhamowaniem nowych kontraktów na prace modernizacyjne i budowlane na polskiej sieci kolejowej. Kolejarze wciąż czekają z przetargami na przyjęcie KPO i Funduszu Spójności, podczas gdy drogowcy budują bez przerwy, bo wszelkie wydatki z KFD zrefinansują środkami unijnymi później. Efekty widać już teraz – planowana od kilku lat elektryfikacja trasy z Olsztyna do Ełku będzie realizowana w dwóch etapach, co znacząco wydłuży okres utrudnień.

Niechlubną tradycją są też przedłużające się i opóźnione prace budowlane na polskich torach. Ponad dwa lata zajmie stosunkowo łatwa modernizacja linii do Zielonej Góry, a o kolejny rok przeciąga się jedna z najmniej efektywnych inwestycji, czyli modernizacja

trasy z Warszawy do Poznania. Do tego wciąż nie została zakończona modernizacja linii z Warszawy do Radomia. Choć tory są już niemal gotowe, to wciąż istnieją poważne braki po stronie energetyki trakcyjnej, a dopóki PKP Energetyka – wciąż będąca w prywatnych rękach – nie wybuduje niezbędnych podstacji trakcyjnych, dopóty pociągi będą kursować wolniej niż powinny. Głównym problemem nie są opóźnienia, a brak wyciągniętych wniosków z kłopotów, z którymi polska kolej borykała się kilka lat temu. Znowu są problemy z procedurami administracyjnymi i energetyką i znowu mamy inwestycyjny „dołek”. Dlatego ocena działań rządu w tym zakresie jest jednoznacznie negatywna.

Maleńki plus należy zapisać po stronie przygotowania nowych inwestycji. O ile siedem lat temu wchodziliśmy w kolejną perspektywę unijną z „pustymi szufladami”, to już teraz przygotowania do nowych projektów kolejowych idą pełną parą. PKP Polskie Linie Kolejowe przygotowały nowe wytyczne co do projektowanych tras, zakładające wreszcie rozwój infrastruktury, a nie tylko jej redukcję i ograniczanie kosztów. Natomiast Centralny Port Komunikacyjny postawił na nowatorski sposób realizacji prac studialnych dla wielu linii jednocześnie, w formule tzw. grup roboczych. O ile na ocenę rezultatów jest stanowczo za wcześnie, to jednak klimat panujący u państwowych inwestorów jest wyraźnie prokolejowy. Nic on jednak nie da, dopóki nie zostanie poparty odpowiednimi narzędziami organizacyjno-prawnymi.

### **Publiczny transport zbiorowy -**

Gdyby przepisać do niniejszego raportu opisową ocenę tego fragmentu z 2020 r. i jedynie zmienić daty na późniejsze o rok, to nie byłoby w niej niewiele nieprawdy. 2021 r. to czas dalszych zaniechań w tym zakresie. Po raz piąty odroczone o rok kluczowe przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i chyba już nikt nie wierzy, że Ministerstwo Infrastruktury pod kierownictwem Andrzeja Adamczyka jest w stanie dać tej problematyce nowe życie.

Tymczasem skalę kryzysu na rynku transportu publicznego pokazały opublikowane wstępne wyniki pomiarów ruchu na drogach, realizowane częściowo w 2020, a częściowo w 2021 r. Wskazują one na spadek ruchu autobusów na drogach krajowych o połowę. Mimo braku lockdownu w pierwszych 10 miesiącach 2021 r. autobusy pozamiejskie w Polsce przewiozły o 15% mniej pasażerów niż w takim samym okresie 2020 r., kiedy siedzieliśmy w domach, a wielkość przewozów spadła do poziomu najniższego w historii.

W dramatycznych dla pasażerów i przewoźników warunkach nie istnieje dialog Ministerstwa Infrastruktury ani z samorządami, ani z przewoźnikami, ani ze stroną społeczną. Nabory wniosków o dofinansowanie z funduszu rozwoju połączeń autobusowych (FRPA) na 2022 r. są nadal organizowane tuż przed końcem 2021 r. Wciąż brakuje możliwości pozyskiwania środków na dłużej niż do końca 2022 r. I wreszcie – co również można skopiować z oceny z roku ubiegłego – w 2020 r. Minister Infrastruktury nie wywiązał się z przewidzianej w budżecie wpłaty na FRPA.



### **Bartosz Jakubowski**

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



### **Daniel Radomski**

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



dr Jacek Sokołowski

## Polityka wymiaru sprawiedliwości

### Ocena: 2

**W ciągu 2021 r. funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości uległo dalszemu pogorszeniu. Coraz wyraźniej krystalizuje się konflikt pomiędzy mniejszością sędziów, popierającą politykę rządu wobec sądownictwa, a sędziami, którzy tej polityki nie akceptują. Konflikt ten podrywa zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i państwa. Ten stan rzeczy w połączeniu ze zjawiskiem dewaluacji znaczenia norm prawnych, które narasta w związku z trwającą pandemią, grozi systemowi prawnemu – w skrajnym wypadku – utratą zdolności do regulowania stosunków społecznych.**

Polityka Ministerstwa Sprawiedliwości doprowadziła do bezprecedensowej katastrofy w relacjach Polski z UE, czego przejawem jest blokowanie funduszy należnych Polsce w ramach Krajowego Planu Odbudowy oraz groźba wstrzymania wypłat środków z unijnego budżetu w oparciu o mechanizm warunkowości.

Upór, z jakim rząd Prawa i Sprawiedliwości forsuje politykę personalnego podporządkowania sędziów ministerstwu sprawiedliwości jest już nie tylko niezrozumiały, ale staje się jednoznacznie sprzeczny z interesem Polski. Tzw. reforma wymiaru sprawiedliwości nie tylko nie przyniosła żadnych pozytywnych skutków, ale doprowadziła do sytuacji, w której Polska może zostać pozbawiona środków finansowych, od dostępu do których może zależeć rozwój kraju.

#### **Eskalacja konfliktu pomiędzy ministerstwem a środowiskami prawniczymi -**

Po zmianie w 2018 r. zasad obsadzania stanowisk w Krajowej Radzie Sądownictwa, która nominuje kandydatów na sędziów, pod-

stawa prawna powoływania nowych sędziów była co najmniej wątpliwa konstytucyjnie. Doprowadziło to do sytuacji, w której „starzy” sędziowie kwestionują status sędziów „nowych”. Spór ten dotyczy co do zasady wszystkich nominacji sędziowskich i dlatego ma gigantyczne znaczenie dla pewności obrotu prawnego w Polsce. Niemniej jego reperkusje nabierają szczególnego znaczenia w kontekście funkcjonowania Sądu Najwyższego. Warto przypomnieć, że neo-sędziami obsadzone zostały w całości dwie izby Sądu, powołane w ramach reformy sądownictwa, czyli Izba Dyscyplinarna oraz Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

Zapadłe latem tego roku orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i TSUE dały z jednej strony podstawę do nieuznawania jakichkolwiek orzeczeń Izby Dyscyplinarnej, ale z drugiej - mogą być też podstawą do uznania za nieważne jakichkolwiek orzeczeń wydanych z udziałem sędziego powołanego przez KRS w upolitycznionym składzie. Zachęciło to sędziów niechętnych działaniom ministra sprawiedliwości do odmawiania orzekania w jednym składzie z tzw. neo-sędziami. W rezultacie wywołało to głębokie podziały w środowisku sędziowskim; wielu sędziów – nawet tych nieprzychylnych reformie - uznało bowiem takie zachowanie za działanie na niekorzyść obywateli, których sprawy nie są przez to rozpoznawane. Reakcja ministerstwa, które postanowiło o wszczynaniu postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów odmawiających orzekania, tylko zaogniła konflikt.

Jednocześnie w sądownictwie nadal nieobsadzonych pozostaje prawdopodobnie około 1000 etatów sędziowskich. Jest to liczba wyłącznie szacunkowa. Dokładne ustalenie tej wartości jest niemożliwe, ponieważ ministerstwo odmawia ujawnienia danych na ten temat.

### **Sprawność sądownictwa -**

Z dostępnych danych wynika, że pod rządami Zbigniewa Ziobry czas trwania postępowań sądowych wydłużył się w stosunku do

roku 2011 średnio o 3 miesiące we wszystkich sądach „liniowych”, tj. rozpoznających sprawy w I instancji – zarówno rejonowych, jak i okręgowych. Sytuację tę wiązać należy z dezorganizacją sądownictwa, która jest bezpośrednim skutkiem zmian dokonywanych przez obecną ekipę rządzącą.

Sytuację pogarszają dodatkowo nieprzemyślane zmiany w procedurze i organizacji działania sądów, które podjęto w reakcji na pandemię, a o których mowa poniżej. Wiele z tych zmian ma sens i mogłoby przyczynić się do ulepszenia sądownictwa, jednak sposób ich wprowadzenia powoduje, że albo nie spełniają tej funkcji, albo robią to tylko w niewielkim stopniu.

### **Cyfryzacja -**

Jednym ze skutków pandemii Covid-19 stała się wymuszona i chaotyczna cyfryzacja polskiego wymiaru sprawiedliwości. Obecnie we wszystkich sądach istnieje już możliwość przeprowadzania rozpraw zdalnych. Wprowadzono także doręczenia elektroniczne. Nie stworzono jednak całościowego, bezpiecznego i sprawnego systemu umożliwiającego korzystanie z tych narzędzi, który usprawniałby postępowanie i gwarantował uczciwy i rzetelny proces. Doręczenia elektroniczne wprowadzone zostały poprzez zaadaptowanie do tego celu portalu informacyjnego sądów powszechnych, który nie dysponował funkcjonalnościami umożliwiającymi poprawną realizację tej funkcji.

W konsekwencji przez kilka miesięcy nikt nie miał pewności co do daty odebrania pisma procesowego. Brak jest reguł określających sposób prowadzenia rozpraw w trybie zdalnym, co jest bardzo istotne z uwagi na możliwość łatwej manipulacji zeznaniami świadków, a cała cyfryzacja sądów przeprowadzona została w oderwaniu od już działających narzędzi e-państwa, takich jak profil zaufany. W efekcie na naszych oczach powstaje dziwaczny, niezintegrowany z niczym i słabo kontrolowany system, dający duże pole do nadużyć.

## **Obniżenie standardów rzetelnego procesu i ochrony praw stron -**

Również negatywnie ocenić należy zrealizowany pomysł składów jednoosobowych w I i II instancji oraz dopuszczenie uznaniowego rozpoznawania spraw cywilnych na posiedzeniach niejawnych. Rozwiązania te stanowią radykalne ograniczenie gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Nie sposób nie zauważyć, że z dużym prawdopodobieństwem ministerstwo sprawiedliwości dąży w ten sposób do poprawy bardzo niskiej efektywności sądów kosztem ograniczenia praw stron.

Za wysoce niepokojące uznać należy w tym kontekście dalsze ograniczenie stosowania środków wolnościowych w procesie karnym i wciąż rosnącą liczbę tymczasowo aresztowanych. Instytucja tymczasowego aresztowania (TA) jest systemowo nadużywana przez prokuraturę, która wnioskuje o areszt praktycznie w każdej sprawie. W tym samym czasie nadzór sądowy nad TA realizowany jest w sposób iluzoryczny. Liczba tymczasowo aresztowanych wzrosła od momentu objęcia władzy przez Zjednoczoną Prawicę dwukrotnie.

## **Polityka wobec wymiaru sprawiedliwości a konflikt z Unią Europejską -**

Konsekwentnie obliczona na wywołanie konfliktu ze środowiskami prawniczymi polityka Ministerstwa Sprawiedliwości przyniosła katastrofalne skutki w relacjach z organami Unii Europejskiej. W 2021 r. TSUE wydał łącznie pięć orzeczeń, które podważały status sędziów powołanych przez obsadzoną w trybie politycznym KRS. W odpowiedzi polski Trybunał Konstytucyjny, powołując się na nadrzędność konstytucji nad prawem unijnym, *de facto* zanegował możliwość orzekania w tych kwestiach przez TSUE; nie ulega przy tym wątpliwości, że orzeczenie Trybunału – wysoce kontrowersyjne zarówno co do treści, jak i co do samej możliwości jego wydania – było realizacją woli politycznej obozu rządzącego.

Od tego momentu spór przeniósł się na płaszczyznę *stricte* polityczną: Komisja Europejska wstrzymała zatwierdzenie polskiego Krajowego Planu Odbudowy, co jest warunkiem uruchomienia środków z Funduszu Odbudowy. Wystąpiła także do TSUE o nałożenie na Polskę kary za niewykonanie lipcowego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, które nakazywało wstrzymanie funkcjonowania Izby Dyscyplinarnej. Kara w wysokości miliona euro dziennie została nałożona 27 października 2021 r. W dalszej perspektywie liczyć się należy z uruchomieniem przez KE mechanizmu warunkowości, który pozwala na wstrzymanie wypłat z budżetu UE w wypadku, gdyby któreś z państw członkowskich naruszyło zasady praworządności.

Polska znalazła się tym samym w sytuacji, w której albo będzie musiała zaakceptować utratę ogromnych środków pochodzących z funduszy unijnych, albo zgodzić się na reguły narzucane jej orzeczeniami TSUE. Sytuacja ta jest skutkiem prowadzonej przez obóz rządzący polityki wobec wymiaru sprawiedliwości.



#### **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.

dr Marcin Kędzierski, Paweł Musiałek

## Polityka zagraniczna

### Ocena: -3

**W 2021 r. Polska zaczęła ponosić finansowe konsekwencje w UE za reformy wymiaru sprawiedliwości, a brak spójnej polityki europejskiej uniemożliwił złagodzenie sporu. Bezsensowną porażką była sprawa „lex TVN” powodująca kryzys dyplomatyczny w relacjach z USA. Oprócz tego spór o elektrownię Turów przyczynił się do kryzysu w relacjach z Czechami. Pozytywnie należy ocenić skuteczne umiędzynarodowienie i osłabienie kryzysu granicznego, odwilż w relacjach z Francją, rozwijającą się współpracę w ramach Trójkąta Lubelskiego i wsparcie dla Białorusinów.**

Pierwszym kluczowym czynnikiem, który uwarunkował kierunki polityki zagranicznej Polski, było objęcie władzy w USA przez Joe Bidena, który postawił na pierwszym planie relacje z Niemcami kosztem Polski i całego regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Drugą kluczową determinantą polskiej polityki zagranicznej są bezprecedensowe działania Aleksandra Łukaszenki, który dokonał hybrydowego ataku na Polskę. Polegał on na zorganizowaniu na szeroką skalę akcji sprowadzania tysięcy migrantów z Bliskiego Wschodu, którzy mieli nielegalnie dostać się do Polski i wywołać destabilizację. W wyniku tego, że po raz pierwszy w dziejach III RP granica Polski została poważnie zagrożona, musieliśmy zastosować szczególne środki bezpieczeństwa w strefie przygranicznej i prowadzić bardzo intensywne działania dyplomatyczne.

#### **Kryzys graniczny +**

Polska włożyła dużo wysiłku w umiędzynarodowienie sprawy kryzysu granicznego. Kluczowe było zaangażowanie polskich

dypłomatów w państwach Bliskiego Wschodu, które miało na celu powstrzymanie lotów z bliskowschodnich miast do Mińska. Dzięki temu udało się zmniejszyć tempo napływu uchodźców. Polska zdołała przekonać UE do rozszerzenia sankcji na Białoruś oraz wprowadzić problematykę kryzysu do agendy także ONZ, NATO, RE i OBWE. Pozytywnie należy ocenić cykl wizyt zagranicznych premiera Morawieckiego w kolejnych stolicach państw UE i budowa „koalicji świadomości”. Zamiarem rządu polskiego było przekonanie partnerów unijnych, że kryzys na granicy polsko-białoruskiej nie ma wymiaru tylko lokalnego, ale jest elementem większego wyzwania dla bezpieczeństwa, które stwarza koordynowana polityka Rosji i Białorusi.

### **Polityka europejska -**

Rok 2021 stał pod znakiem zaostrzającego się kryzysu w relacjach z instytucjami UE na tle sporu o niezależność polskiego sądownictwa. Po serii wyroków TSUE (więcej w tekście o polityce wymiaru sprawiedliwości) podważających przeprowadzone reformy, Komisja Europejska zaczęła wykorzystywać instrumenty finansowe do wymuszania zmian, a Parlament Europejski przyjmował kolejne krytyczne wobec Polski rezolucje. Choć źródłem problemu jest polityka wewnętrzna to dyplomatyczne działania na forum UE nie pomagały w łagodzeniu kosztów.

Fundamentalnym problemem jest niespójność polskiej polityki europejskiej. Z jednej strony mamy duet Morawiecki-Szymański – eurorealistyczny w przekonaniach i asertywny w formie, ale w granicach unijnych „reguł gry”. Z drugiej strony coraz bardziej eurosceptycznego Ziobrę i polityków Solidarnej Polski blokujących zmiany i nawołującymi do konfrontacji wobec UE. Efektem braku spójnej polityki i przekazu jest jej nieskuteczność i dalsze osłabianie pozycji Polski w UE, która musi poświęcać ograniczone zasoby do „gaszenia” pożarów wywołanych przez działania wewnętrzne.

## **Stosunki bilateralne z kluczowymi państwami +/-**

Kosztowny dla polskiej polityki zagranicznej był projekt ustawy „lex TVN”. Weto prezydenta Dudy spowodowało, że ustawa nie wejdzie w życie, a jednym z argumentów była chęć utrzymania dobrych relacji z USA. Choć weto obniżyło koszty polityczne procesu legislacyjnego, to nie można mówić, że je wyeliminowało. Na domiar złego próba załagodzenia reakcji amerykańskich polityków odbyła się poprzez zakup czołgów Abrams, które nie dość, że nie były dla polskiego wojska „towarami pierwszej potrzeby”, to ponadto będą niezwykle kosztowne.

W relacjach polsko-niemieckich rok 2021 również nie był dobry. Odchodząca z urzędu kanclerskiego Angela Merkel nie mogła liczyć na ciepłe pożegnanie z polskimi władzami. Rząd był rozczarowany determinacją Niemiec, które zmierzały do budowy gazociągu Nord Stream 2 oraz do wprowadzenia mechanizmu warunkowości do unijnych funduszy uderzającego w Polskę.

Pozytywem ostatnich miesięcy wydają się próby odbudowy relacji z Francją, których przykładem są rozmowy w sprawie ewentualnego zakupu technologii jądrowej i uzbrojenia czy nowej floty dla PLL LOT. Działania te mogą stanowić swego rodzaju lewar na politykę Niemiec (zwłaszcza w obliczu zmiany rządu w Berlinie na bardziej „jastrzębi”) i na politykę USA.

Konflikt wokół elektrowni w Turowie pogorszył relacje polsko-czeskie. Należy podkreślić, że w samym 2021 r. raczej gaszono pożar, a brak porozumienia wynikał z mało ugodowej postawy Czech. Niemniej do tej sytuacji doprowadziło lekceważenie oczekiwań strony czeskiej na wcześniejszych etapach rozmów. Efektem sporu są niestety także kary, które Polska musi płacić UE za niewykonanie wyroku (jakkolwiek merytorycznie absurdalnego) TSUE w sprawie zatrzymania kopalń.

Mieszane uczucia dotyczą rozwoju inicjatywy Trójmorza. Istotne było podtrzymanie zainteresowania inicjatywą przez administra-



cję Bidena, czemu prezydent USA osobiście dał wyraz podczas ostatniego VI szczytu w Sofii. Niemniej Waszyngton dawał do zrozumienia, że zaangażowanie finansowe USA i jego skala zależą od poprzedniego przystąpienia wszystkich krajów członkowskich do Funduszu Inwestycyjnego 3SI. Oznacza to *de facto* utrudnienie w tworzeniu finansowych podstaw inicjatywy.

Pozytywnie należy ocenić politykę wschodnią. Owocnie rozwija się współpraca w ramach Trójkąta Lubelskiego, który okazał się szczególnie pomocny w rozmowach o kryzysie migracyjnym oraz dla rozwoju bilateralnych relacji z Ukrainą i Litwą. Warto podkreślić, że z Wilnem wspólnie zorganizowaliśmy bogate obchody z okazji 230. rocznicy uchwalenia Konstytucji 3 maja.

2021 r. był czasem zaostrzenia relacji z rządem białoruskim, jednak mimo rosnących napięć Polska kontynuowała wsparcie dla Białorusinów poprzez stypendia, wizy czy wsparcie w rozpoczęciu działalności gospodarczej w granicach Rzeczypospolitej. Polska była też inicjatorem rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, na mocy której ustanowiono specjalny mechanizm monitorowania sytuacji praw człowieka na Białorusi i dokładnego zbadania naruszeń, do jakich doszło od 1 maja 2020 r.

Za cenny gest należy uznać wspólny udział prezydenta Andrzeja Dudy ze Swiatłaną Cichanouską w wirtualnym szczycie demokracji organizowanym przez USA, a także szybką pomoc w uzyskaniu wizy humanitarnej przez biegaczkę Kryscinę Cimanouską, która była zagrożona uwięzieniem na Białorusi po powrocie z Igrzysk Olimpijskich w Tokio. Wciąż jednak wyzwaniem dla polskiej dyplomacji jest uwolnienie z białoruskiego aresztu Andrzeja Poczobuta i Angeliki Borys.

### **Pozostałe +/-**

Polska dyplomacja pod koniec sierpnia, mimo bardzo trudnej sytuacji bezpieczeństwa, skutecznie poradziła sobie z improwizowaną ewakuacją z Afganistanu zarówno Polaków, jak i afgańskich

współpracowników i ich rodzin (ok. tysiąca osób), których przyjęto w Polsce „z otwartą przyłbicą”. Polska nie tylko zabrała własnych współpracowników, ale pomogła także w ewakuacji innym państwom, co było sukcesem wizerunkowym.

2021 r. był jednym z najambitniejszych pod względem pomocy udzielanej innym państwom. Dotyczyła ona głównie walki z pandemią COVID-19. Wiele placówek zagranicznych aktywnie zaangażowało się w pomoc humanitarną dla krajów Partnerstwa Wschodniego, Bałkanów Zachodnich i innych. Pomoc polegała na organizowaniu konwojów humanitarnych, przekazywaniu paczek. Polska podarowała także w ramach pomocy międzynarodowej sprzęt medyczny, leki, a przede wszystkim szczepionki dla krajów potrzebujących.

Na koniec należy wspomnieć, że dużym minusem był brak corocznego *exposé* szefa MSZ. Było to pierwsze tego typu zerwanie tradycji, trwającej dotąd nieprzerwanie od początku II RP.



**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.

**Maria Libura, dr Stanisław Maksymowicz**

## **Polityka zdrowotna**

**Ocena: -3**

**Wśród innych niż związane z epidemią działań w obszarze systemu ochrony zdrowia na pierwszy plan wysunęły się tematy reformy ochrony zdrowia, w tym projekt ustawy o jakości i bezpieczeństwie oraz reaktywacja planów restrukturyzacji szpitali. Fiaskiem okazał się jednak szumnie ogłoszony przez prezydenta Fundusz Medyczny. Cieniem na działaniach zdrowotnych rządu położyły się protesty medyków i narastające problemy kadrowe. Wśród wielu zasługujących na uwagę pomysłów w istocie zrealizowano niewiele działań, a dostępność świadczeń zaczęła sukcesywnie maleć.**

### **Projekt ustawy o jakości i bezpieczeństwie +/-**

Projekt ustawy o jakości w ochronie zdrowia i bezpieczeństwie pacjenta był jednym z najbardziej oczekiwanych dokumentów dotyczących systemu opieki zdrowotnej, a ustawa obowiązywać miała od 1 stycznia 2022 r. Procesu legislacyjnego nie udało się jednak zakończyć zgodnie z planem ze względu na liczne kontrowersje. Dotyczyły one likwidacji Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia, które dotychczas prowadziło postępowania akredytacyjne, wąskiego rozumienia jakości w ochronie zdrowia, a także dominującej koncentracji na szpitalach, z pominięciem znaczenia podstawowej opieki zdrowotnej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej dla jakości całego procesu leczenia.

Wątpliwości budzi podwójna rola Narodowego Funduszu Zdrowia, który oceniałby placówki w procesie, od którego następnie zależałoby kontraktowanie świadczeń. Ustawa miałaby również wprowadzić nowy system odszkodowań za błędy medyczne oraz

wewnętrzny system zapewnienia jakości i bezpieczeństwa w szpitalach, obejmujący rejestr zdarzeń niepożądanych, przy czym w proponowanym kształcie mechanizmy te mogą być zbyt słabe, by wprowadzić tzw. system *no-fault* (wyłączenie odpowiedzialności personelu medycznego za nieumyślne błędy).

### **Fundusz Medyczny -**

Fundusz Medyczny miał doprowadzić do transferu 4 mld zł rocznie z budżetu państwa na cały szereg działań, w tym profilaktykę i dostęp do innowacyjnych terapii, a także inwestycje w infrastrukturę. Z planowanych na 2021 rok środków wydano mniej niż 200 mln zł. I choć na 2022 rok również zaplanowano wydatki na poziomie 4 mld zł, to w projekcie budżetu założono tylko połowę tej kwoty, przy czym rząd deklaruje, że środki z roku ubiegłego „nie przepadają” i mogą zostać wykorzystane w kolejnym. Gros środków przeznaczonych ma być na przekształcenie szpitali w ośrodki opieki długoterminowej oraz modernizację placówek. Nieprzejrzystość, a także brak realizacji podstawowych założeń w pierwszym roku finansowania, każą zachować ostrożność w prognozowaniu skuteczności tych działań.

### **Dokumenty strategiczne i składka zdrowotna na nowych zasadach +/-**

W roku 2021 ukazało się kilka dokumentów o charakterze strategicznym, powstałych w odpowiedzi na wymagania Komisji Europejskiej związane z wydatkowaniem środków unijnych na politykę zdrowotną państwa. Krajowy Plan Odbudowy, Polski Ład czy „Zdrowa przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021-2027, z perspektywą do 2030 r” przedstawiają z różnych perspektyw szerokie diagnozy niedomagań polskiego systemu ochrony zdrowia, rysując dość ogólne ramy ich rozwiązania. Mankamentami tych dokumentów jest brak precyzyjnych priorytetów zdrowotnych oraz nadmierna koncentracja na infrastrukturze i przekształceniach organizacyjnych.

Polski Ład zakłada zwiększenie nakładów na system opieki zdrowotnej do 7% PKB w ciągu 6 lat. Drogą do realizacji powyższego celu mają być m.in. obowiązujące od 2022 r. zmiany zasad obliczania składki zdrowotnej oraz uniemożliwienie odliczania jej części od podatku. Wprowadzone po licznych protestach (w tym przedsiębiorców i Episkopatu) modyfikacje pierwotnych założeń z jednej strony ograniczają progresję, z drugiej – wprowadzają liczne komplikacje w rozliczaniu składek, a część wątpliwości co do wykładni przepisów nie została przed końcem roku wyjaśniona. Poszukiwanie trwałego, stabilnego i solidarnego finansowania publicznej ochrony zdrowia jest konieczne, wymaga jednak lepszej jakości procesu legislacyjnego oraz jasnej deklaracji korzyści, które obywatele uzyskają kosztem większych obciążeń – w przeciwnym wypadku grozi zwrotem antysolidarystycznym w nastrojach społecznych.

### **Program Profilaktyka 40 Plus +/-**

Profilaktyka 40 Plus to program badań przesiewowych, mający na celu poprawę zdrowotności populacji Polek i Polaków powyżej 40. roku życia. Pakiet obejmuje zestaw podstawowych badań, nieznacznie modyfikowanych odpowiedziami na wypełnioną ankietę zdrowotną. Większość z tych badań bez większych problemów można było dotąd uzyskać u lekarza rodzinnego. Program ma pewien walor edukacyjny, szczególnie biorąc pod uwagę, że niewiele osób wykonuje regularne badania profilaktyczne. Zarazem wzmacnia jednak trend tworzenia ścieżek alternatywnych wobec podstawowej opieki zdrowotnej.

### **Pilotáže +/-**

1 października 2021 r. weszło w życie zarządzenie prezesa NFZ dotyczące prowadzenia w placówkach podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) koordynowanej opieki nad pacjentami. Decyzja została podjęta przed zakończeniem pilotażu POZ Plus i wyciągnięciu wniosków, co skrytykowali lekarze rodzinni. Podobne kontrowersje dotyczyły wprowadzenia Krajowej Sieci Onkologicznej (KSO). Wedle założeń jedynie szpitale należące do KSO miałyby udzielać

świadczeń w zakresie onkologii finansowanych z NFZ. Projekt KSO spotkał się z szeroką krytyką środowisk medycznych ze względu na wątpliwości dotyczące efektów pilotażu, modelu finansowania, miejsca realizowania diagnostyki onkologicznej oraz braku mierników jakości leczenia, które określałyby sukces terapii. Ostatecznie pilotaż KSO przedłużono na kolejny rok. Wyhamowała reforma psychiatrii, pomimo zachęcających efektów pilotażu Centrów Zdrowia Psychicznego.

Przykłady te ilustrują problem z wykorzystaniem danych i doświadczeń płynących z fazy pilotażowej nowych rozwiązań przy podejmowaniu decyzji systemowych.

### **Plan dla Chorób Rzadkich +**

Po ponad dekadzie przyjęto Plan, który zawiera 37 zadań rozpisanych na lata 2021-2023. Kluczowym elementem jest poprawa dostępności wysokospecjalistycznej diagnostyki oraz powołanie ośrodków eksperckich specjalizujących się w chorobach rzadkich, co pozwoli na sprawniejsze działanie placówek prowadzących tych pacjentów.

### **Reakcja na protesty medyków i łatanie braków kadrowych –**

Protest ratowników oraz tzw. białe miasteczko po raz kolejny ukazały problemy związane ze strukturą płac w ochronie zdrowia, zatrudnianiem pracowników na umowy cywilnoprawne i negatywnym wpływem wieloletowości i dużej liczby nadgodzin na jakość i bezpieczeństwo leczenia. Ustawa o minimalnych płacach w ochronie zdrowia, a także porozumienie z ratownikami wydawały się raczej kupowaniem czasu przez Ministerstwo Zdrowia. Duże kontrowersje wzbudziła przedstawiona w grudniu propozycja zmian wyceny świadczeń fizjoterapeutycznych, prowadząca *de facto* do ich obniżenia. Grozi to ograniczeniem dostępu do fizjoterapii i fizjoterapii domowej w ramach systemu publicznego oraz „wypchnięciem” kolejnego obszaru terapeutycznego do sfery głównie komercyjnej. Zapowiedzi zmian w systemie kształcenia, powrót do idei likwidacji stażu na kierunku lekarskim, wprowadzenie tego kierunku do

państwowych szkół zawodowych i plany powrotu do liceów pielęgniarskich obrazują głębokość luki kadrowej, a zarazem omijają podstawowe wyzwanie, którym – obok kwestii płacowych – jest niska jakość warunków pracy w polskim systemie ochrony zdrowia.

### **Restrukturyzacja szpitali +/-**

30 grudnia 2021 r. minister zdrowia Adam Niedzielski przedstawił założenia projektu ustawy o modernizacji i poprawie efektywności szpitalnictwa. Ta duża reforma szpitalnictwa zakłada utworzenie Agencji Rozwoju Szpitali, ich oddłużenie, wprowadzenie egzaminów państwowych dla menedżerów szpitali oraz zmiany modelu finansowania i włączenia do sieci szpitali, zachęcające do konsolidacji. Ocena szpitali w kategoriach od A do D zależeć będzie od ich kondycji finansowej. Takie ujęcie pomija rolę Ministerstwa Zdrowia i Narodowego Funduszu Zdrowia, które *de facto* kształtują zasady „opłacalności” poprzez narzucanie określonych warunków funkcjonowania sektora. Zabrakło też wskazania zasad koordynacji pracy szpitali z lekarzami rodzinnymi i poradniami specjalistycznymi.



#### **Maria Libura**

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



#### **dr Stanisław Maksymowicz**

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

**Maria Libura, dr Stanisław Maksymowicz**

## **Polityka zdrowotna wobec pandemii**

### **Ocena: 2**

**Rok 2021 był kolejnym, który zdominowała pandemia COVID-19. Społeczne zmęczenie tym tematem oraz potencjał budowy kapitału politycznego na niechęci do obostrzeń oraz sentymentach antyszczepionkowych doprowadziły do stopniowego przechodzenia polityki zdrowotnej w tym obszarze z trybu proaktywnego w reaktywny. Narodowy Program Szczepień, po początkowych sukcesach, ze zwartej akcji przerodził się w ofertę dla chętnych. Podobna tendencja wzmocniła się w obszarze obostrzeń.**

#### **Walka z koronawirusem -**

Działania podejmowane w walce z samym zagrożeniem epidemicznym należy ocenić jako niedostateczne. W obszarze polityki zdrowotnej, poza przeciwdziałaniem zagrożeniu epidemicznemu, od początku roku wiele przestrzeni zajęło przywracanie pracy systemowi ochrony zdrowia w innych obszarach. Na szeroką skalę rozpoczęto otwieranie oddziałów szpitalnych i poradni, przywracając wykonywanie planowych zabiegów. Stopniowo zaczęto ograniczać też teleporady. Jednak mimo tych pozytywnych tendencji, zamiast poszukiwania równowagi pomiędzy obostrzeniami epidemicznymi a funkcjonowaniem innych obszarów systemu ochrony zdrowia i życia społecznego, działania rządu cechowała mieszanka nadmiernego optymizmu („to ostatnia prosta”) z fatalizmem („nic nie da się zrobić, bo Polacy nie chcą się szczepić”).

Sytuację niewiele zmieniło pojawienie się w naszym kraju nowych, groźnych wariantów wirusa: delta, a następnie omikron. Czwarta fala związana z wariantem delta ponownie ograniczyła dostępność



opieki medycznej, okazując się twardym lądowaniem dla systemu ochrony zdrowia. Przyniosła dużą liczbę ciężkich zachorowań, w szczególności wśród niezaszczepionych osób, skutkując bardzo wysoką liczbą zgonów. Polska znalazła się w niechlubnej czołówce światowych rankingów ofiar epidemii.

Zaniedbań w obszarze walki z epidemią jest wiele. Przede wszystkim zrezygnowano z pomysłów wyraźnego wzmocnienia służb sanitarno-epidemiologicznych. Zabrakło też konsekwencji w egzekwowaniu wymogu noszenia maseczek, dystansowania i limitów osób w zamkniętych przestrzeniach, czego ukoronowaniem było „zawieszenie epidemii” w czasie nocy sylwestrowej, świętowanej przez uczestników masowych imprez z zastosowaniem symbolicznych raczej środków ostrożności. Wreszcie nie wykorzystano nabytego przez miliony Polaków certyfikatu covidowego do zwiększenia bezpieczeństwa korzystania z różnego typu usług, na co zdecydowało się wiele państw UE. W gestii pracodawców pozostawiono sposób realizowania pracy zdalnej w firmach. Otwarto też w całym kraju szkoły, decyzje o nauczaniu zdalnym lub hybrydowym przesuwając na niższy szczebel. Dopiero wydłużony szczyt czwartej fali zdecydował o ogólnopolskim przejściu oświaty w tryb zdalny w okresie okołoswiątecznym, co zbiegło się z dotarciem do naszego kraju wariantu omikron. Zabrakło skoordynowanych, uprzedzających działań ukierunkowanych na utrzymanie trybu stacjonarnego, takich jak poprawa jakości powietrza i wentylacji w szkołach. W okresie przedświątecznym Polska znów przyjęła strategię wyczekującą, nieznacznie modyfikując obostrzenia i zapowiadając szczepienia obowiązkowe dla wybranych grup od 1 marca 2022 r. Wszystkie te działania, a raczej często ich brak, oznaczały w praktyce niemal całkowitą rezygnację z obostrzeń.

Niestety, efektem pogarszającej się sytuacji epidemicznej stały się ograniczenia dostępności świadczeń zdrowotnych związane z jednej strony z koniecznością zwiększenia liczby tzw. łóżek covidowych, z drugiej zaś w wyniku pojawiania się ognisk koronawirusa na innych oddziałach.

## Narodowy Program Szczepień +/-

Kluczowym narzędziem w walce z epidemią w 2021 roku był Narodowy Program Szczepień, który wystartował jeszcze w 2020 r., obejmując kolejne grupy priorytetowe: zawody medyczne, seniorów, wybrane grupy pacjentów, służby mundurowe i nauczycieli.

Początek programu naznaczony był opóźnieniami w dostawach leku, które wynikały z jego niewystarczającej dostępności w Europie. Poetyka niedoboru wywołała chwilowe duże zainteresowanie opinii publicznej dobrem deficytowym. Sytuacja ta wywołała jednak nadmierny optymizm rządzących co do gotowości Polaków do szczepień. Program szybko został rozszerzony na całą populację, mimo niezadowalającego odsetka zaszczepionych wśród seniorów i innych grup ryzyka. W odróżnieniu od innych krajów UE, np. Niemiec, nie zdecydowano się na oparte na danych szybkie rozszerzenie grup priorytetowych o osoby z chorobami wrodzonymi i niepełnosprawnością. Osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym włączone zostały krótko przed całkowitym uwolnieniem szczepień populacyjnych, po długich protestach i apelach samych zainteresowanych. Nie zadbano o skuteczne dotarcie do osób niesamodzielnych i o ograniczonej mobilności poprzez szersze wykorzystanie mobilnych zespołów wyjazdowych.

By przyspieszyć akcję, sprawnie zorganizowano sieć punktów szczepień i rozwiązania logistyczne, przeszkolono przedstawicieli różnych zawodów medycznych, co umożliwiło masową skalę akcji szczepień populacyjnych. Zainteresowanie wyjazdami zagranicznymi do państw wymagających certyfikatu nadało dodatkowego tempa programowi. Niestety, luzowaniu obostrzeń towarzyszyło również spowolnienie tempa szczepień i mimo szerokiej akcji, nie udało się dotrzeć do dużej części populacji. Zdecydowano się więc na strategię zachęcania do szczepień w formie loterii, w której wygrane obejmowały samochody osobowe, hulajnogi elektryczne i nagrody pieniężne. Nie zdecydowano się natomiast na wykorzystanie certyfikatu szczepień jako warunku dostępności

określonych usług. Teoretycznie osoby zaszczepione nie wliczały się w limity osób w restauracjach, barach i hotelach, kinach, teatrach, obiektach sportowych i sakralnych, zwiększając pulę obecności dozwolonych w tych miejscach osób. Jednak w praktyce nie miało to znaczenia, gdyż certyfikaty w większości tych miejsc nie były weryfikowane, nie wprowadzono bowiem takiego obowiązku, pojawiły się też wątpliwości co do uprawnień właścicieli do takich czynności.

W efekcie poziom wyszczenia populacji pod koniec roku wynosił niespełna 56%, czyli zdecydowanie poniżej poziomu ograniczającego skalę ciężkich zachorowań i hospitalizacji. Z powodu niskiego zainteresowania szczepieniami pod koniec roku rozpoczęto szerokie podawanie przypominającej dawki szczepionki przeciwko SARS-CoV-2 (tzw. *booster*), którą do końca roku przyjęło 18,5% Polaków.

Dopiero w grudniu parlament przyjął ustawę regulującą obiecany od początku akcji szczepień Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych. Wedle przyjętych rozwiązań odszkodowania za niepożądane odczyny poszczepienne (NOP) obejmą wszystkie szczepienia. Warunkiem jest, by zgłaszany NOP znajdował się w charakterystyce produktu, a jego skutkiem była konieczność hospitalizacji przez co najmniej 14 dni lub wstrząs anafilaktyczny. Co interesujące, nie przewidziano rekompensaty za zgon pacjenta. Kontrowersyjne wydaje się uzależnienie wysokości rekompensaty przede wszystkim od długości hospitalizacji, która nie zawsze jest dobrym miernikiem uszczerbku na zdrowiu.

### **Komunikacja dotycząca szczepień -**

Opinia publiczna konfrontowana była ze sprzecznymi komunikatami płynącymi nie tylko ze strony przeciwników szczepień, ale też przedstawicieli polityków rządzącej koalicji. Zdecydowanie proszczepienne informacje płynące ze strony Ministerstwa Zdrowia i Rady Medycznej lewarowane były przez ostrożne, a nawet otwarcie antyszczepionkowe wypowiedzi niektórych posłów. Na-

wet zwolennicy szczepień chętnie podejmowali narrację o wolnościowym charakterze sprzeciwu wobec akcji szczepień, zbyt słabo podkreślano zaś wspólnotowy i solidarny wymiar tego działania. Komunikaty gubiły się w tłumaczeniu ochrony przed zachorowaniem, ciężkim przebiegiem i hospitalizacją, co okazało się kluczowe wobec pojawienia się nowych wariantów.



### **Maria Libura**

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



### **dr Stanisław Maksymowicz**

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



**Klub  
Jagielloński**

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

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

Jeżeli spodobał Ci się niniejszy raport, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

#### **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](http://www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas) za pomocą:
  - przelewu ze strony banku
  - karty płatniczej
  - aplikacji BLIK
  - portfela elektronicznego

**Dziękujemy za Twoje wsparcie!**

# Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy 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



## **Nowy strategiczny ład. Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski**

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



## **Przemilczane nierówności. O problemach mężczyzn w Polsce**

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



## **Zielony konserwatyzm. Wyzwania i rekomendacje w 10 kluczowych obszarach**

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



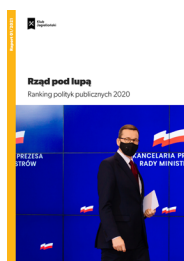
## **Starość po polsku. Propozycja reformy systemu opieki nad osobami starszymi**

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



## **Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy**

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



## **Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020**

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



## **Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy**

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



## **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.

**Kontakt w sprawie  
współpracy:**

**Paweł Musiałek**  
Dyrektor CAKJ,  
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

tel: 792 302 130  
[pawel.musialek@klubjagiellonski.pl](mailto:pawel.musialek@klubjagiellonski.pl)

[www.klubjagiellonski.pl](http://www.klubjagiellonski.pl)

