Raport 04/2023

Klub Jagielloński

Rząd pod lupą

Ranking polityk publicznych 2019–2023

K
J
Klub
Jagielloński

Rząd pod lupą

Ranking polityk publicznych
2019–2023

Koordynacja wydania:
Mateusz Perowicz

Redakcja:
Jacek Płaza
Michał Wojtyło

Korekta:
Izabela Bielec
Karolina Pilawa

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

Zdjęcie na okładce: Jarosław Kaczyński przemawiający w parlamencie na konferencji naukowej „Konstytucja Solidarności", 03.04.2017. Fot.: Kancelaria Sejmu / Rafał Zambrzycki

ISBN 978-83-66562-30-1

ISBN 978-83-67824-04-0

Klub Jagielloński
Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2023

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

Spis treści

7 / Ranking polityk publicznych 2019–2023

Demokracja, państwo, wartości

9 / Rząd wobec demokracji
Piotr Trudnowski

20 / Rząd wobec państwa
Paweł Musiałek

29 / Rząd wobec wartości
Konstanty Pilawa

Polityki publiczne

40 / Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego
dr Mateusz Kolaszyński

45 / Polityka cyfryzacji
Paweł Deyk

50 / Polityka edukacyjna
dr Marcin Kędzierski

56 / Polityka energetyczna
Paweł Musiałek, Michał Wojtyło

61 / Polityka europejska
dr Marcin Kędzierski

66 / Polityka gospodarcza
Piotr Palutkiewicz

71 / Polityka historyczna
Tomasz Turejko

76 / **Polityka innowacyjna**
Wojciech Przybylski

81 / **Polityka kulturalna**
Daria Chibner

86 / **Polityka obronna**
Maciej Sobieraj

91 / **Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa**
Kosma Nykiel

96 / **Polityka podatkowa**
Piotr Leonarski

101 / **Polityka rolna**
Bartosz Mielniczek

106 / **Polityka rozwoju regionalnego**
dr Jeremiasz Salamon

111 / **Polityka społeczna**
dr Rafał Bakalarczyk, Andrzej Ciepły

116 / **Polityka szkolnictwa wyższego i nauki**
dr Łukasz Kierznowski

121 / **Polityka środowiskowa**
Bartosz Brzyski

126 / **Polityka transportowa**
Bartosz Jakubowski, Daniel Radomski

131 / **Polityka wobec społeczeństwa obywatelskiego**
Katarzyna Sadło

136 / **Polityka wymiaru sprawiedliwości**
dr Jacek Sokołowski

141 / **Polityka zagraniczna**
Paweł Musiałek

146 / **Polityka zdrowotna**
Maria Libura, dr Stanisław Maksymowicz

Ranking polityk publicznych 2019–2023

Średnia ocena: 2,94

Polityka społeczna	**4**
Polityka obronna	**4–**
Polityka zagraniczna	**4–**
Polityka cyfryzacji	**3+**
Polityka kulturalna	**3+**
Polityka podatkowa	**3+**
Polityka rozwoju regionalnego	**3+**
Polityka środowiskowa	**3+**
Polityka wobec społeczeństwa obywatelskiego	**3+**
Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego	**3**
Polityka gospodarcza	**3**
Polityka innowacyjna	**3**
Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa	**3**
Polityka rolna	**3**
Polityka energetyczna	**3–**
Polityka transportowa	**3–**
Polityka zdrowotna	**3–**
Polityka europejska	**2+**
Polityka szkolnictwa wyższego i nauki	**2+**
Polityka edukacyjna	**2**
Polityka historyczna	**2**
Polityka wymiaru sprawiedliwości	**2**

Skala ocen
5 bardzo dobrze
4 dobrze
3 średnio
2 bardzo źle

„+" zwiększa, a „–" zmniejsza o 0,25 ocenę główną w kalkulacji średniej oceny

Demokracja, państwo, wartości

Piotr Trudnowski

Rząd wobec demokracji

Na plus rządów Prawa i Sprawiedliwości należy zaliczyć rosnącą do rekordowych poziomów frekwencję wyborczą, która zdaje się wymiernym, włączającym efektem statusowego awansu milionów Polaków do grona pełnoprawnych obywateli. Niestety, pomimo pozytywnych pomniejszych korekt w zakresie jakości instytucji demokratycznego decydowania, szereg bolesnych – wedle reguł liberalno-praworządnościowych – fauli doprowadził do powrotu wskaźników podmiotowości obywatelskiej do poziomu sprzed rządów PiS.

Kręte drogi polskiej demokracji nieliberalnej

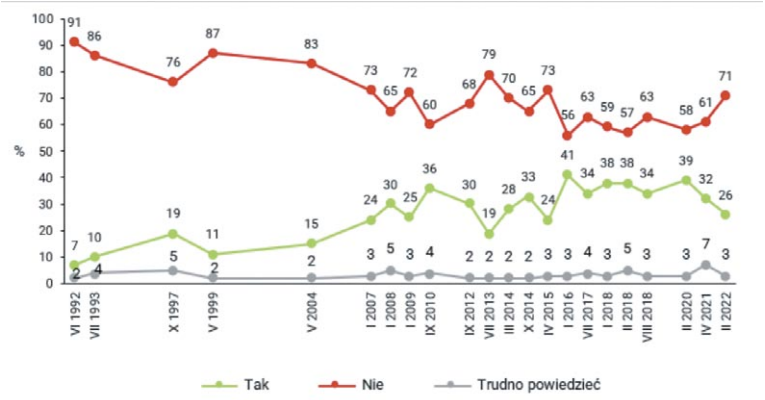
Okres ośmioletnich rządów Zjednoczonej Prawicy, ze szczególnym uwzględnieniem mijającej kadencji, jest znakomitą egzemplifikacją szerszego procesu obserwowanego na całym Zachodzie – rozchodzenia się dróg demokracji i liberalizmu. Partia Jarosława Kaczyńskiego buduje podstawy swojej władzy – zarówno w sferze symbolicznej, jak i w ujęciu czysto namacalnym, wyborczym – na ludowej legitymizacji. Konsekwentnie staje w kontrze do (demo)liberalizmu przede wszystkim w swojej retoryce, zaś w drugiej kadencji rządów czyni to coraz częściej również w praktyce prawodawczej.

Formuła „Rządu pod lupą" nie pozwala na głębsze rozważania definicyjne ani tym bardziej rozstrzygnięcie, czy można rozpatrywać „demokratyzm" w oderwaniu od stosunku rządzących do liberalno-instytucjonalnego instrumentarium. Dlatego w niniejszej próbie syntezy rozpatrzymy dwa możliwie najbardziej zobiektywizowane wskaźniki „demokratyczności" rządów PiS, a następnie przyjrzymy się konkretnym zmianom prawnym i ich efektom.

Renesans podmiotowości obywatelskiej

Za pierwszy z umiarkowanie obiektywnych czynników uznaję poczucie obywatelskiej podmiotowości. Wskaźnik ten w wymiarze ogólnokrajowym i lokalnym regularnie badany jest przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Ostatni z komunikatów w tej kwestii przynosi niestety dane nie najświeższe, bo z lutego 2022 roku (Nr 39/2022). Niemniej nawet spojrzenie na informacje sprzed ponad półtora roku pozwala odtworzyć pewien trend.

Rysunek 1. Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy kraju?



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, komunikat z badań nr 39/2022

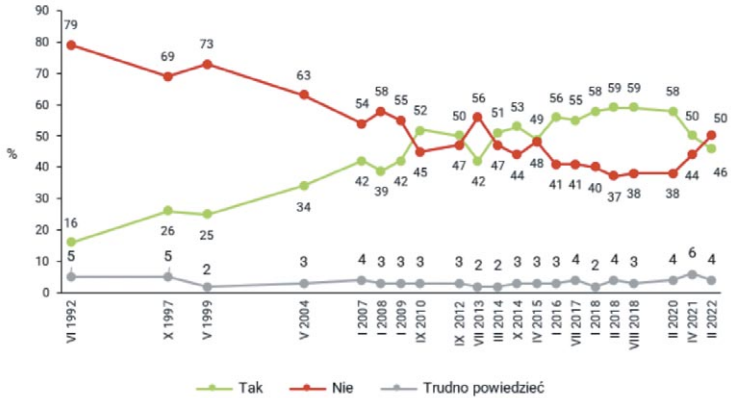
Dojściu PiS do władzy towarzyszył bezprecedensowy wzrost poczucia podmiotowości obywatelskiej. Zwycięskie dla prawicy wybory prezydencie i parlamentarne przyniosły rekordowy wzrost liczby osób udzielających pozytywną odpowiedź na pytanie „Czy Pana/i zdaniem ludzie tacy jak Pan/i mają wpływ na sprawy kraju" – z 24% (w IV 2015) do najwyższego pułapu w historii badania, 41% (I 2016). Wyraźnie spadł też odsetek udzielających odwrotnej odpowiedzi – z 73% do najniższego w historii badań, tj. 56%.

Zimą 2022, jeszcze przed wybuchem wojny na Ukrainie, wskaźnik podmiotowości spadł jednak do poziomu 26%, a poczucie jej braku wzrosło do 71%. Co charakterystyczne – nie tak dobre jak w początku 2016 roku, ale wciąż przyzwoite wskaźniki utrzymywane były przez całą pierwszą kadencję rządów PiS, a załamały się dopiero po lutym 2020 roku.

Można domniemywać, że źródłem tego załamania był z jednej strony wybuch pandemii COVID-19, a z drugiej – cykl problematycznych decyzji (lansowanie pomysłu wyborów „kopertowych", wyrok Trybunału Konstytucyjnego ws. aborcji, tzw. piątka dla zwierząt), które wspólnie jesienią roku 2020 doprowadziły do trwałego spadku poparcia dla partii rządzącej.

Analogiczny proces obserwujemy w postrzeganiu podmiotowości na szczeblu lokalnym. Rok 2016 przyniósł pierwszy w historii III RP trwały okres przewagi liczebnej osób oceniających, że „ludzie tacy jak oni mają wpływ na sprawy swojego miasta, gminy" nad tymi, którzy nie odczuwają lokalnej podmiotowości. Również w tym wymiarze po lutym 2020 doszło do załamania, a w roku 2022 – do powrotu przewagi nieodczuwających podmiotowości w tym wymiarze.

Rysunek 2. Czy, Pana(i) zdaniem, ludzie tacy jak Pan(i) mają wpływ na sprawy swojego miasta, gminy?



Źródło: Centrum Badania Opinii Społecznej, komunikat z badań nr 39/2022

Frekwencja wyborcza

Przed dojściem Prawa i Sprawiedliwości do władzy pułap frekwencji wyborczej był dość powszechnie postrzegany jako papierek lakmusowy jakości demokracji. Prodemokratyczne organizacje pozarządowe i media głównego nurtu nieustannie prowadziły kampanie profrekwencyjne, argumentując, że wysoka frekwencja świadczy o jakości legitymizacji władzy i poziomie dojrzałości społeczeństwa obywatelskiego.

Od początku rządów PiS wskaźnik ten nieustannie rośnie, bijąc rekordy przy kolejnych głosowaniach. I tak wybory samorządowe w 2018 r. przyniosły frekwencję na poziomie 54,9% w I turze (względem poprzednich rekordów na poziomie ok. 47% w 2014 i 2010 roku). Wybory do Parlamentu Europejskiego w 2019 – 45,6% (względem ok. 24% w 2014 i 2009 roku). Wybory parlamentarne w 2019 roku – 61,7% (względem ok. 54% w 2007 i 52% w 1993 roku).

Tylko w wyborach prezydenckich 2020 roku nie udało się ustanowić rekordu, ale niemal wyrównano dotychczasowy najwyższy wskaźnik udziału w wyborach. W drugiej turze głosowania w 2020 roku wzięło udział 68,18% uprawnionych obywateli, podczas gdy w 1995 roku między Aleksandrem Kwaśniewskim a Lechem Wałęsą wybierało 68,23% dysponujących głosem wyborczym Polaków.

Stały trend wzrostu frekwencji powiązać należy z „ludowym" kierunkiem rządów PiS. Poprzez transfery socjalne i poprawę sytuacji osób mniej zamożnych (świadczenia rodzinne, 13. i 14. emerytalne, wzrost płacy minimalnej itp.) oraz zwrot w polityce tożsamościowej (media publiczne, docenienie „prowincjonalności" itp.) ubożsi dotąd mieszkańcy wsi i mniejszych miast poczuli się włączeni do wspólnoty politycznej i zaczęli się poczuwać do uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Równolegle – niechęć do władzy PiS zwiększała mobilizację wyborczą w bastionach opozycji demoliberalnej.

Profrekwencyjne zmiany w Kodeksie wyborczym

W ostatniej dużej nowelizacji Kodeksu wyborczego rządzący wprowadzili dwie zmiany, które należy postrzegać jako profrekwencyjne, choć ukierunkowane przede wszystkim na zwiększenie mobilizacji wyborczej w demograficznych bastionach partii rządzącej. To po pierwsze zagęszczenie sieci lokali wyborczych na prowincji, po drugie zaś – wprowadzenie darmowego transportu dla osób z niepełnosprawnościami i w wieku powyżej 60 lat oraz dla wszystkich mieszkańców w gminach, w których nie ma zapewnionego transportu zbiorowego.

Jakkolwiek oba mechanizmy budzą zrozumiałą krytykę ze względu na ich częściowo interesowny wymiar, to jednocześnie trudno je całkowicie potępiać. Współgrają bowiem z deklaratywnymi priorytetami partii rządzącej w zakresie ułatwiania życia osobom starszym i mieszkającym na terenach wykluczonych komunikacyjnie.

Warto podkreślić, że zmiany te są oceniane przez Polaków pozytywnie, choć są oni jednocześnie świadomi intencji rządzących (*Polacy o nowelizacji kodeksu wyborczego i ułatwieniach w głosowaniu, Komunikat CBOS nr 36/2023*). Bezpłatny transport popiera 70% badanych (36% „zdecydowanie", 34% „raczej") przy sprzeciwie zaledwie 24% z nich (11% „zdecydowanie przeciw", 13% „raczej przeciw"). Z kolei tworzenie nowych obwodów znalazło uznanie 50% badanych (27% „zdecydowanie", 23% „raczej") przy sprzeciwie 37% (17% „zdecydowanie", 20% „raczej").

Jednocześnie aż 45% badanych wskazuje, że zmiany w Kodeksie wyborczym mają na celu „ułatwienie głosowania tym grupom, wśród których jest więcej zwolenników PiS i – tym samym – zwiększenie poparcia dla PiS w wyborach", a 39% sądzi, że chodzi o „ułatwienie wyborcom głosowania i zwiększenie frekwencji wyborczej".

Tu zresztą znów mamy do czynienia z charakterystyczną dla rządzących konsekwencją. Już w trakcie pierwszej kadencji PiS – no-

welizując Kodeks wyborczy – forsował prodemokratyczne zmiany w taki sposób, by służyły jemu, a utrudniały życie konkurentom politycznym. Tak było choćby z wdrażanymi przy okazji zmian prawa wyborczego zasadami przeprowadzania inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców, która po latach „istnienia teoretycznego" stała się w ostatnich latach realnym narzędziem w rękach obywateli.

Z najwyrazistszym obniżeniem wymogów podpisów pod obywatelskimi uchwałami mieliśmy jednak do czynienia w największych, rządzonych zwykle przez opozycję miastach. Podobnie jednak jak wówczas, i dziś – ocenić można je, abstrahując od intencji, jako jednoznacznie upodmiatawiające szerokie rzesze obywateli i ułatwiające dostęp do demokratycznych narzędzi.

Dodatkowo należy założyć – choć praktyczny test jeszcze przed nami – że pozytywną rolę z perspektywy procesu wyborczego będzie miało uruchomienie cyfrowego Centralnego Rejestru Wyborców.

Pakiet Kukiza – rewolucja zatrzymana w pół drogi

Powodem pojawienia się w ostatniej kadencji pakietu reform prodemokratycznych była współpraca polityczna PiS ze środowiskiem Pawła Kukiza. I tak w minionej kadencji uchwalono przede wszystkim tzw. ustawę antykorupcyjną, której głównym i wymiernym efektem jest obowiązek publikowania przez partie polityczne rejestrów wpłat i wydatków.

To istotna i potrzebna zmiana, która już weszła w życie i jest szeroko wykorzystywana przez media, organizacje pozarządowe i aktywistów do monitorowania przejrzystości partyjnych finansów. W najbliższych miesiącach wejdą w życie kolejne ważne rozwiązania tej ustawy – rejestr umów we wszystkich instytucjach publicznych i samorządowych oraz zakaz zatrudniania polityków w spółkach Skarbu Państwa i komunalnych.

Kolejne kluczowe projekty miały mniej szczęścia. Zdecydowanie godną pochwały ustawę o referendach lokalnych PiS przeprowadził przez Sejm przy sprzeciwie Solidarnej Polski i większości opozycji, ale została w całości odrzucona przez Senat – a bez posłów ugrupowania Ziobry nie było możliwe odrzucenie senackiego weta. Prezydencki projekt ustawy o sędziach pokoju miał jeszcze mniej szczęścia – tym razem wspólne głosowania ziobrystów z opozycją nie pozwoliły nawet na jej wyjście z sejmowej komisji.

Niezrealizowane dobre pomysły

In minus obozowi rządzącemu zaliczyć należy z kolei porzucenie całego szeregu prodemokratycznych rozwiązań lansowanych przez tę partię w czasach opozycji. Na pierwszym miejscu wskazać należy tutaj na tzw. pakiet demokratyczny, czyli szereg zmian w regulaminie Sejmu zwiększających podmiotowość i funkcję kontrolną opozycji względem rządu.

To zdecydowanie potrzebna regulacja, która radykalnie ucywilizowałaby prace parlamentu, a przy okazji mogła wymiernie podnieść jakość stanowionego prawa. Pewne oczekiwane elementy poprawy jakości procesu legislacyjnego uwzględniono w propozycjach zmiany regulaminów Sejmu i rządu w ramach Krajowego Planu Odbudowy i towarzyszących mu tzw. kamieniach milowych – ale te również nie zostały finalnie wdrożone w mijającej kadencji.

Po drugie, warto przypomnieć, że w 2013 roku rządzący proponowali zmianę konstytucji w zakresie umożliwienia rozpisywania referendum z inicjatywy obywateli bez dodatkowej zgody Sejmu, jeżeli pod wnioskiem podpisze się milion obywateli. Z kolei w jeszcze bardziej zamierzchłej historii – w roku 2005 – PiS proponowało ucywilizowanie zasad finansowania kampanii referendalnej tak, by nie było możliwe jej finansowanie bez limitów, sprawozdawczości oraz z wykorzystaniem pieniędzy sektora publicznego i środków zagranicznych. Uchwalenie tych przepisów przed referendum zarządzonym na 15 października 2023 byłoby więcej niż wskazane.

Wreszcie, istotne z perspektywy jakości demokracji byłoby zrealizowanie całego szeregu pomniejszych prodemokratycznych propozycji PiS sprzed lat, choćby takich jak pomysł uczynienia jednego z kanałów TVP „tym, w którym głos przeważający ma opozycja" (Jarosław Kaczyński w 2012 roku dla „Arcanów") czy wprowadzenie rejestru osób z partyjną legitymacją i ich rodzin w spółkach Skarbu Państwa (propozycja Mariusza Błaszczaka i Dawida Jackiewicza z 2012 roku). Podobnież nie doszło do systemowego uporządkowania kwestii oświadczeń majątkowych, a częściowa regulacja w tym zakresie odnosząca się do jawności majątków osób najbliższych została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjną.

Faule brutalne, ale w większości zablokowane

Nie sposób jednak, analizując stosunek partii rządzącej do demokracji, nie dostrzec kilku szczególnie kontrowersyjnych przedsięwzięć budzących ogromne emocje opinii publicznej i zaniepokojenie w opinii międzynarodowej. Choć pewnie radykalni krytycy PiS wymieniliby ich znacznie więcej, skupmy się na trzech najistotniejszych kontrowersjach skierowanych przeciwko pewności procesu wyborczego, wolności mediów oraz, przynajmniej częściowo, politykom opozycji.

Pierwszą i najważniejszą z nich była próba forsowania wiosną 2020 roku tzw. wyborów kopertowych, tj. chęć przeprowadzenia głosowania w mocno niepewnych warunkach i przy radykalnej utracie zaufania części społeczeństwa do prawidłowości procesu wyborczego. Próba przepchnięcia na siłę tych wyborów owocowała kolejnymi kompromitacjami państwa i – gdyby głosowanie jednak się odbyło – z pewnością trwale negatywnie odcisnęłaby się na jakości polskiej demokracji i legitymizacji władzy w Polsce.

Drugą – próba nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji ochrzczona mianem „lex TVN". Powszechnie regulacja ta była postrzegana jako stworzenie mechanizmu prawnego do eliminacji z polskiego rynku wiodącej telewizyjnej grupy medialnej znanej z krytycyzmu względem rządzących.

Trzecią – pierwotna wersja ustawy o państwowej komisji ds. badania wpływów rosyjskich, tworząca możliwość wykluczania przez komisję z życia publicznego niektórych osób w mocno wątpliwej prawnie procedurze (choć, zaznaczmy, wbrew rozpowszechnionej opinii w żadnej wersji nie odbierała ona takim osobom biernego prawa wyborczego).

Charakterystyczne dla tych trzech fauli są ich dalsze losy. Wybory kopertowe zostały zablokowane w efekcie politycznego sprzeciwu Jarosława Gowina, a wybory ostatecznie odbyły się w sposób prawidłowy, na podstawie szybko i dobrze napisanej nowelizacji Kodeksu wyborczego, z legitymizacją głównych sił politycznych i z zapewnieniem realizacji części interesów opozycji (prawo zmiany kandydata dla Platformy Obywatelskiej).

Jakkolwiek samo „nieodbycie się" wyborów 10 maja może budzić poważne legalistyczne wątpliwości, to stanowi jednocześnie niezwykle ciekawy przyczynek do rozważań nad prymatem woli politycznej (w tym przypadku – ponadpartyjnego konsensu na rzecz wyjścia z pogłębiającego się kryzysu) nad literą prawa.

Tzw. lex TVN wpierw zostało zamrożone na wiele miesięcy po senackim wecie, a następnie – szybko uchwalone i jeszcze szybciej zawetowane przez prezydenta Andrzeja Dudę. Trudno nie postrzegać losów tej kontrowersyjnej ustawy przez pryzmat oddziaływania dyplomacji amerykańskiej.

Wreszcie, również komisji o rosyjskich wpływach po bardzo krytycznych reakcjach opinii międzynarodowej, w tym stanowisku USA, wybito zęby szybką nowelizacją zgłoszoną z inicjatywy prezydenta Andrzeja Dudy, usuwającą najpoważniejsze prawne wątpliwości.

Trudno nie dostrzec w tym przypadku, że najskuteczniejszym *veto-playerem* przy próbach naruszania demo-liberalnych gwarancji okazują się ośrodki sojusznicze. Właśnie relacje Polski z USA, szczególnie w realiach wojny na Ukrainie, stanowią nieprzekraczalną

granicę ingerencji w zasady pluralizmu i praworządności. Innymi słowy – potencjalne pokusy budowy „nieliberalnej demokracji" nad Wisłą stopowane są przez strategiczny sojusz z największą demokracją liberalną świata.

Praktyka pozostawia wiele do życzenia

Na koniec warto jeszcze przeanalizować pokrótce dwa dodatkowe obszary: stosunek rządzących do obywatelskich projektów ustaw oraz konsultacji społecznych i publicznych. W zakresie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej od czterech kadencji (dwie kadencje PO-PSL, dwie kadencje PiS z sojusznikami) pozostajemy na zdecydowanie niezadowalającym, niskim poziomie ich uwzględniania.

W każdej z nich w Sejmie znajdowało się ponad 20 obywatelskich projektów, z których Sejm uchwalał zaledwie dwa. W przypadku mijającej kadencji były to dwa projekty, uchwalone zresztą na ostatniej prostej kadencji, niejako sygnowane i promowane przez polityków obozu rządzącego – inicjatywa „Chrońmy dzieci" promowana przez marszałek Elżbietę Witek i ustawa o lasach państwowych promowana przez Suwerenną/Solidarną Polskę.

Z kolei gdy chodzi o poważne traktowanie procesów konsultacyjnych oraz udziału w nich obywateli i ich organizacji, mamy do czynienia z postępującym regresem. Ustawy są rzadko konsultowane, jeszcze rzadziej konsultacje są prowadzone w sposób zgodny z oczekiwanymi standardami, a dostęp strony społecznej do prac parlamentarnych bywa ograniczany.

Pozytywnym, więc godnym odnotowania wyjątkiem od tej reguły było prowadzenie szerokich, „odwróconych" wysłuchań projektu Krajowego Planu Odbudowy organizowanych przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w partnerstwie z doświadczonymi i zasłużonymi w tym zakresie, a częstokroć bardzo krytycznymi wobec rządzących, środowiskami pozarządowymi.

Podsumowanie

Niniejsza próba syntezy uprawnia do wniosków nieakceptowalnych dla obu stron plemiennego sporu. Ani rządy PiS nie oznaczają końca polskiej demokracji, ani też nie stanowią jej konsekwentnej odbudowy. Rzeczywistość okazuje się bardziej skomplikowana. Pozytywne zmiany – miały raczej bądź to charakter przygodny względem polityki w innych obszarach (wzrost frekwencji wyborczej), bądź też charakter punktowy (zmiany w Kodeksie wyborczym, ustawa antykorupcyjna).

Najciekawsze i najbardziej prodemokratyczne z formułowanych bądź „adoptowanych" przez obóz rządzący postulatów albo były blokowane (np. referenda lokalne), albo w ogóle nie zostały wzięte na legislacyjny warsztat (pakiet demokratyczny, referendum obligatoryjne). Jednoznacznie szkodliwe z punktu widzenia demokracji działania zwykle paliły na panewce, nim zdążyły wejść w życie.

W ostatnich czterech latach formacja rządząca kilkukrotnie zbliżała się do czerwonych linii, jednak zwykle cofała się sparzona i odpuszczała lub rewidowała najbardziej kontrowersyjne przedsięwzięcia, rzutując na całokształt ładu demokratycznego. Co jednak symptomatyczne – paradoksalnie czyniła to w większym stopniu pod wpływem nacisków międzynarodowych niż w uznaniu dla oddolnego, demokratycznego sprzeciwu suwerena. Wskazuje to wyraźnie na ograniczenia w budowie polskiego modelu demokracji nieliberalnej.

Piotr Trudnowski

Członek Klubu Jagiellońskiego i jego były prezes. Ekspert ds. społeczeństwa obywatelskiego CAKJ. Od marca 2023 koordynator zadania publicznego Instytut Demokracji Bezpośredniej.

Paweł Musiałek

Rząd wobec państwa

Antyinstytucjonalizm, upartyjnienie stanowisk i środków publicznych oraz niska kultura myślenia strategicznego. Na pytanie, czy w ostatnich ośmiu latach polskie państwo zyskało na sprawności, można odpowiedzieć jedynie negatywnie. W doraźnych i „wyspowych" działaniach rząd osiąga sukcesy, jednak realizacja systemowego wzmocnienia państwa to fiasko.

Porażkę rządu Zjednoczonej Prawicy potwierdzają międzynarodowe rankingi, m.in. wskaźniki Banku Światowego „dobrego rządzenia" (Worldwide Governance Indicators) wybrane w głównej strategii rządzenia oraz Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w której Polska od 2015 r. spadła w zakresie efektywności rządu, jakości prawa i regulacji. Stan państwa po dwóch kadencjach PiS jest tym bardziej rozczarowujący, że w obozie tej partii od lat pojawiało się wiele celnych diagnoz słabości polskiego państwa, jakie były prezentowane na środowiskowych kongresach.

Upolityczniona polityka kadrowa

Najbardziej spektakularną porażkę PiS odniósł w polityce kadrowej. Głęboko zinternalizowaną normą były powołania na stanowiska publiczne. Przeprowadzono je zgodnie z kryterium partyjnej lojalności wobec rządzącego obozu, a nie kompetencji (tych bardzo często brakowało). Proceder upartyjnienia stanowisk publicznych istniał przed 2015 r., ale w ostatnich latach jego skala osiągnęła poziom nieporównywalny z poprzednimi rządami. Decydenci mają prawo dobierać osoby, którym ufają, jednak nie może odbywać się to kosztem minimalnych wymagań. Symbolem upolitycznionych nominacji stała się prezes Trybunału Konstytucyjnego, Julia Przyłębska, która nie tylko doprowadziła do obniżenia autorytetu tej instytucji, ale także nie zapobiegła paraliżowi TK w wyniku buntu części sędziów nieuznających jej funkcji.

Problem nasilały ambicje reformatorskie PiS. Projekty wymagały ponadstandardowych kompetencji, a szeroki zakres realizowanych zmian licznej kadry średniego szczebla. Braki były uzupełniane osobami bez odpowiednich kwalifikacji.

Ponadto obserwowaliśmy duże rotacje na stanowiskach decyzyjnych w spółkach Skarbu Państwa. Prezesi państwowych firm zmieniali się średnio co dwa lata, a to negatywnie wpływało na funkcjonowanie kluczowych dla polskiej gospodarki koncernów.

Należy dodać, że kompetentnych kadr brakowało, dlatego że budowa systemu premiującego przede wszystkim totalną lojalność zniechęcała tych, którzy mogli realizować swoje ambicje zawodowe poza pracą w sektorze publicznym.

Antyinstytucjonalizm

Najważniejszym negatywnym przejawem antyinstytucjonalnego podejścia był brak poszanowania procedur i zasad dobrego rządzenia. Dotyczyło to m.in. procesu legislacyjnego, gdzie obóz rządzący często procedował ustawy bez namysłu i odpowiednich konsultacji, co odbywało się kosztem jakości prawa.

W diagnozie PiS wszelkie działania polityczne mające społeczną legitymizację powinny być realizowane, a wszelkie bariery na drodze do celu należało przełamywać. Strategia odnosiła się do barier administracyjnych, politycznych i prawnych, w tym także konstytucyjnych, co niebezpodstawnie wywołało dyskusję o zgodności z konstytucją wielu decyzji. Potwierdza to np. raport NIK-u poświęcony zarządzeniu państwem w czasie pandemii, kiedy skala omijania procedur była bezprecedensowa. Naruszenie trójpodziału władzy i zignorowanie ekspertyz kwestionujących możliwość organizacji wyborów prezydenckich w 2020 r. były dowodem na brak respektu wobec reguł ustrojowych. Biorąc pod uwagę zewnętrzne uwarunkowania, można stwierdzić, że wiele decyzji miało charakter nieadekwatny lub nadmierny. Skutkowało to np. ograniczeniem dostępu do informacji publicznej.

Niestety doświadczenie rządzenia utrwaliło przekonanie wśród rządzących, że kosztująca czas i energię poprawa mechanizmów, struktur i reguł nie daje żadnych korzyści politycznych, ponieważ są to procesy zbyt abstrakcyjne dla obywateli. Najbardziej wyraźnym tego przejawem był spadek znaczenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR), która stopniowo traciła na politycznym znaczeniu, gdy wystąpiły trudności z jej realizacją. Okazało się, że zamiast korzyści politycznych SOR dawała przestrzeń do krytyki rządu przez opozycję. Ta narzekała na niezrealizowane wskaźniki.

Kolejnym przejawem antyinstytucjonalnego rządzenia PiS było bezprecedensowe zawłaszczenie instytucji publicznych, w tym tych, które powinny mieć szeroką autonomię wobec władzy politycznej. Przejawem powyższych działań były nie tylko upolitycznione nominacje na stanowiska decyzyjne, ale podporządkowanie ich działalności tak, aby jedynie wzmacniały działania rządu. Wprowadzone zmiany często nie były poprzedzone pogłębioną diagnozą i rzadko sprawiały, że reformowane instytucje funkcjonowały sprawniej. Najczęściej efekt był wręcz odwrotny – najbardziej spektakularnymi porażkami okazały się paraliż Trybunału Konstytucyjnego i próby ograniczenia niezależności Najwyższej Izby Kontroli.

Polityka kadrowa w polityce PiS miała duże znaczenie także z innego powodu. *Modus operandi* obozu Zjednoczonej Prawicy to zarządzanie w oparciu o relacje personalne z pominięciem instytucji, do których obóz władzy nie miał zaufania. Sposób koordynowania spraw państwowych nierzadko odbywał się przez telefon w doraźnie tworzonych nieformalnych grupach. Najbardziej rzucało się w oczy deprecjonowanie roli i omijanie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, które powinno stanowić centrum koordynacji działań państwa w sytuacji kryzysowej.

Niska kultura myślenia strategicznego

Antyinstytucjonalne podejście to przejaw szerszego problemu, jakim jest dominacja taktyki nad strategią w działaniach rządu. Ostatnia kadencja upłynęła pod znakiem konieczności odpowiedzi

na zewnętrzne zagrożenia. Najpierw pandemia COVID-19, potem inflacja, kryzys migracyjny na granicy z Białorusią, w końcu wojna i przyjazd uchodźców z Ukrainy.

Rząd w odpowiedzi na powyższe zagrożenia zmobilizował w trybie kryzysowym polityczną wolę, energię i zasoby, a także podjął relatywnie skuteczne działania. Wśród nich należy wymienić zorganizowanie szczepień, stworzenie hojnego wsparcia dla firm na czas lockdownu, sprawną budowę muru na granicy z Białorusią, pospieszną organizację pomocy dla uchodźców i zabezpieczenie odpowiedniej ilości surowców, gdyby doszło do odcięcia dostaw z Rosji.

Dłuższe funkcjonowanie w trybie zarządzania kryzysowego spowodowało jednak erozję kultury zarządzania strategicznego, a to przyczyniło się do powstania dużych problemów z realizacją sztandarowych reform, w tym Polskiego Ładu i Krajowego Planu Odbudowy. Wszędzie tam, gdzie decydenci mieli do czynienia z reformą o ponadprzeciętnym stopniu złożoności i wymagającą międzyresortowej współpracy, efekty były dalekie od oczekiwań.

Rządy Zjednoczonej Prawicy cechowała niezdolność przejścia od trafnej diagnozy do spójnej i długofalowej strategii działania, która jest przez dłuższy czas realizowana w praktyce. Uczciwie trzeba przyznać, że w tym aspekcie rząd nie różnił się od swoich poprzedników. Raporty NIK-u wskazują, że przyjmowane strategie mają wycinkowy charakter, nie tworzą dostosowanej do zadań struktury koordynującej, a ich cele i wskaźniki nie są poparte wystarczającymi analizami. Co więcej, często mają jedynie formalny charakter i nie są konsekwentnie realizowane ani nawet monitorowane.

Innym przejawem deficytu myślenia strategicznego była koncentracja na działaniach, a nie na realnej zmianie. Wynikało to zapewne z faktu, że wyborcy doceniają aktywność rządu, w tym spektakularne obietnice, a także ze strukturalnych barier w polskiej administracji. Już w SOR-ze stawiana była diagnoza, że utrzymują się dysfunkcje

struktury organizacyjnej instytucji, które koncentrują się na wypełnianiu procedur, a nie na efektach działań.

Polska ważna, ale partia najważniejsza

Poważnym problem na drodze do naprawy państwowych instytucji były interesy partyjne. Druga kadencja rządu niestety obfitowała w dużą liczbę patologicznym zjawisk, wśród których upartyjnienie środków publicznych należało do najbardziej popularnych. Dotyczy to zarówno finansów budżetowych z różnych grantów, jak i pieniędzy spółek Skarbu Państwa, które dofinansowywały *stricte* partyjne cele w stopniu wcześniej niespotykanym.

Naruszanie dotychczasowych (i tak niskich) standardów wynikało z nieformalnego przyjęcia koncepcji stanu wyjątkowego. PiS uznał, że w sytuacji totalnej krytyki rządzących ze strony środowisk opiniotwórczych będących nieufnie nastawionych do partii można do utrzymania władzy częściej, niż robili to poprzednicy, wykorzystywać destrukcyjne dla państwa praktyki. Silna polaryzacja objawiała się w prawie zupełnym braku współpracy między obozem ZP a opozycją.

Proces polaryzacji miał jednak poważniejsze konsekwencje niż nieufny stosunek do politycznej konkurencji. Wzmocnił syndrom oblężonej twierdzy, przejawiający się w zinstytucjonalizowanej nieufności wobec zewnętrznego świata. Rząd nie podchodził poważnie do mechanizmów ważnych dla systemowej poprawy jakości legislacji, takich jak konsultacje społeczne i oceny skutków regulacji. Brak intensywnego dialogu z różnymi środowiskami spowodował, że obóz rządzący często za późno identyfikował zagrożenia i wzywania. Szybsze działanie mogłoby pomóc nie tylko w uniknięciu późniejszych porażek w reformowaniu państwa, ale także uchronić partię przed krytyką wyborców.

Przerośnięte i niedofinansowane państwo

W okresie rządów PiS do początku 2023 r. powołano czterdzieści pięć instytucji, agencji i funduszy. Wiele z nich posiada zakres obo-

wiązków, który już jest częściowo realizowany w działających instytucjach. Ta „instytutoza" była efektem realizacji celów programowych i politycznych, zakładała również, że znacznie lepiej jest powołać nowe instytucje, niż naprawiać te już działające. W konsekwencji następował znaczący rozrost państwa i kosztów jego zarządzania.

Kwestia ta jest szczególnie istotna w kontekście równoległego niedoinwestowanie polskiego państwa, w tym usług publicznych. Szczególnie w drugiej kadencji PiS problem zbyt niskich zarobków w administracji publicznej stał się palący, ponieważ urosła różnica w wynagrodzeniach między sektorem prywatnym a publicznym na podobnych stanowiskach. Korzystnie należy ocenić podwyżki dla wiceministrów, czyli kluczowych osób decydujących o istotnych reformach. Adekwatnego wzrostu płac nie otrzymał średni szczebel administracji. W efekcie spadło zainteresowanie pracą w służbie cywilnej, wzrosła liczba odejść do sektora prywatnego.

Druga kadencja – mniej ambicji i więcej konfliktów

Porównując pierwszą i drugą kadencję, nie sposób nie zwrócić uwagi na to, że z czasem rząd podejmował się mniej ambitnych reform i generował więcej konfliktów. W drugiej kadencji obóz Zjednoczonej Prawicy utrzymał minimalną większość w Sejmie, co wpłynęło na potrzebę włożenia większej energii w jej utrzymanie. Solidarna/Suwerenna Polska oraz Porozumienie stali się niezbędnymi partnerami, co podniosło ich polityczne ambicje i poziom asertywności wobec PiS. W efekcie rosły wewnątrzkoalicyjne spory, które zakończyły się rozbiciem Porozumienia i permanentnym konfliktem między środowiskiem Mateusza Morawieckiego a otoczeniem Zbigniewa Ziobry, który publicznie krytykował premiera.

Takie okoliczności ograniczały reformatorskie plany, szczególnie te, które wymagały ponadresortowej współpracy. Stan ciągłego konfliktu znacząco wpływał także na pracę polityków. Zarządzanie poszczególnymi obszarami polskiego państwa sprowadzało się do reakcji na bieżące wydarzenia. Efektem braku realnego wpływu

premiera na część kluczowych resortów był rozrost Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i powoływanie pełnomocników (łącznie ponad pięćdziesiąt osób), którzy częściowo dublowali kompetencje innych ministrów tylko po to, by zachować wpływ na poszczególne obszary państwa.

Koncentracja na rywalizacji politycznej powodowała, że brakowało polityków, którzy stawialiby sobie za główny polityczny cel realizację ambitnej reformy. Chlubnym wyjątkiem od tej reguły jest jeden z największych propaństwowych sukcesów – dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego do Polski. Ten zaplanowany wiele lat temu proces uchronił Polskę przed drastycznymi skutkami odcięcia dostaw z Rosji. Sukces był możliwy dzięki przyjęciu klarownej wizji, przeniesieniu jej na spójną strategię, a następnie jej konsekwentną realizację. Program miał swojego lidera, który w pełni skoncentrował się na jego realizacji – Piotra Naimskiego. Brak uzyskania przez niego mandatu poselskiego w 2019 r. stanowił bolesne potwierdzenie, że propaństwowy sposób realizacji kariery politycznej jest nieskuteczny.

Sześć przyczyn osłabiania państwa przez PiS

Rządy Zjednoczonej Prawicy były okresem instytucjonalnej rewolucji. Zerwanie *status quo* skutkowało ograniczonymi sukcesami w politykach publicznych. Brak poszanowania dla instytucjonalnej ciągłości i zarządzania publicznego zgodnie ze standardami spowodował, że systemowo polskie państwo zostało osłabione. Można wskazać kilka głównych przyczyn takiego podejścia.

Po pierwsze, PiS w swojej retoryce był nastawiony na skuteczność, a nie na legalizm. Akceptowała to duża część Polaków. Respektowanie formalnych wymogów nie okazało się wartością, która powinna być nadrzędna wobec poczucia sprawiedliwości. Pomimo krytyki ze strony elit, szczególnie prawniczych, PiS nie ponosił wyborczych konsekwencji swoich decyzji.

Po drugie, zewnętrzne okoliczności, takie jak pandemia COVID-19, walka ze wzrostami kosztów życia i napływ uchodźców, wymusiły działania w trybie awaryjnym i z pominięciem formalnych mechanizmów, które wydłużały i komplikowały proces decyzyjny. Skutkowało to upowszechnieniem się praktyk popularyzujących rozwiązania oparte na „chodzeniu na skróty". Obniżyło to standardy dobrego rządzenia.

Po trzecie, okres sprawowania władzy przez PiS przebiegł w atmosferze totalnej polaryzacji. Spór rządzących z opozycją w ostatnich latach stawał się fundamentalnym podziałem politycznym w Polsce, który budował polityczne tożsamości. Waga tego sporu rodziła po obu stronach przeświadczenie, że stawka rywalizacji politycznej jest na tyle duża, że należy poświęcić dla niej standardy i reguły.

Po czwarte, długi okres sprawowania władzy spowodował erozję etyki działalności publicznej polityków obozu władzy. Obserwowaliśmy to podczas drugiej kadencji. Wraz z kolejnymi instytucjonalnymi porażkami rządu w sondażach nie tylko nie spadało zaufanie do władzy, ale nawet nie pojawiły się silne emocje polityczne. Zwiększenie tolerancji dla władzy osłabiało „trzymanie" standardów.

Po piąte, podejmowanie działań na granicy prawa wynikało z diagnozy konieczności walki z imposybilizmem, czyli systemową niezdolnością aparatu państwa do realizacji planów wykraczających poza oswojoną przez system rutynę. O ile ta diagnoza jest trafna, o tyle sposób walki z imposybilizmem okazał się mało skuteczny i generujący dodatkowe problemy, np. zerwanie ciągłości państwowych instytucji.

Po szóste, na praktykę rządzenia duży wpływ miały poglądy lidera, które zostały rozpowszechnione w partii i uznane przez elektorat. Jarosław Kaczyński na długo przed przejęciem władzy krytykował stan praworządności w Polsce. Uznał, że są spełnione jedynie jej formalne kryteria.

Taki pogląd prezes PiS przedstawił podczas wykładu wygłoszonego w Klubu Jagiellońskiego w lutym 2010 r. Wówczas uważał, że tylko w warunkach pluralizmu społecznego, elit zakorzenionych społecznie, zdrowych elit sędziowskich oraz istnienia opinii publicznej zdolnej do realnej kontroli władzy może funkcjonować państwo prawa.

Według Kaczyńskiego III RP nie spełniała żadnego z tych wymogów. Taka diagnoza pozwoliła liderowi PiS i całej jego formacji na usprawiedliwienie rewolucyjnej filozofii rządzenia. Trudno było przejmować się instrumentalizowaniem prawa i instytucji, gdy stan stosunków społecznych uznawano za petryfikujący złe struktury.

Dwie ostatnie kadencje rządu Zjednoczonej Prawicy pokazały jednak, że zastosowanie instytucjonalnej terapii szokowej wbrew republikańskim i propaństwowym ideałom generuje kolejne problemy, a jednocześnie nie rozwiązuje starych

Paweł Musiałek

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

Konstanty Pilawa

Rząd wobec wartości

Konserwatyzm, suwerenność i katolicyzm – to najważniejsze składniki filozofii politycznej Prawa i Sprawiedliwości, na które partia powołuje się od początku swojego istnienia. Koniec drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy to dobra okazja, by idee zestawić z polityką realizowaną w latach 2019–2023.

Warto na początku zdefiniować kluczowe kategorie. Konserwatyzm definiuję szeroko: jako postawę sceptyczną wobec nagłych zmian kulturowych, społecznych i politycznych, wiarę w moc sprawiedliwych instytucji temperujących zepsutą ludzką naturę oraz głęboki szacunek do tradycyjnych struktur społecznych, takich jak rodzina, naród czy religia. Taką partią, integralnie konserwatywną, w zamyśle Jarosława Kaczyńskiego od samego początku miał być PiS.

Suwerenność państwa oznacza w uproszczeniu niezależność od innych podmiotów sprawowania władzy i zdolność do samostanowienia. Współcześnie ten ideał trzeba czytać w szerszym kontekście stosunków między- i ponadnarodowych. Polska jako członek Unii Europejskiej i NATO, państwo funkcjonujące w globalnym systemie zależności, jedynie w sposób ograniczony może samostanowić o sobie. PiS podkreśla znaczenie suwerenności zewnętrznej. Chce bronić Polski przed wpływem innych państw, instytucji ponadnarodowych oraz globalnego kapitału.

Katolicyzm w kontekście politycznym rozumiem zgodnie z literą i duchem *Gaudium et spes*, konstytucji duszpasterskiej o Kościele współczesnym. Jak czytamy, „wspólnota polityczna i Kościół są w swoich dziedzinach od siebie niezależne i autonomiczne". Partie polityczne mogą i powinny powoływać się na wartości katolickie, a ich członkowie słuchać nakazów chrześcijańskiego sumienia.

Magisterium nie opowiada się za rozdziałem Kościoła od państwa. Jest otwarte na współpracę z poszanowaniem autonomii, a także rości sobie prawo do komentowania wydarzeń politycznych z perspektywy moralnej i *stricte* religijnej. Jednakże katolicyzm nie zachęca do budowy państwa wyznaniowego. Chrześcijaństwo nie może być również instrumentalizowane, by osiągane były cele partyjne. Kościół zrezygnował więc z pełnienia funkcji politycznych, chce operować na poziomie metapolitycznym. Zakładam, że podobnie zasady te rozumie Prawo i Sprawiedliwość.

Konserwatyzm PiS

Zacznę od tego, co moim zdaniem z konserwatyzmu w PiS-ie zostało. Po pierwsze, rząd Mateusza Morawieckiego kontynuował politykę wspierania materialnego polskich rodzin. Nasz kraj zajmuje drugie miejsce w UE w kategorii udziału wydatków na świadczenia dla rodzin (w ogóle wydatków socjalnych). Zarówno retorycznie, jak i realnie rodzina stanowi dla prawicy priorytet.

Po drugie, podczas drugiej kadencji utrzymano, a nawet zaostrzono, normy prawa w newralgicznych obszarach toczących się wojen kulturowych. Zaostrzono prawo antyaborcyjne, nie zalegalizowano małżeństw homoseksualnych ani związków partnerskich.

Po trzecie, na polu kultury wspierano rozwój tożsamości narodowej. Regularnie podczas drugiej kadencji przekazywano rekordowe środki do dyspozycji Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, wspierano cały szereg cennych, choć raczej niezbyt głośnych medialnie, inicjatyw. Podczas pandemii przekazano również bezprecedensowe wsparcie dla polskich twórców i animatorów kultury.

Niby-konserwatyzm PiS

Nawet w tych dziedzinach życia publicznego, w których PiS trzymał się konserwatywnych pryncypiów, popełniono sporo zaniechań i błędów. Wykonano kilka ruchów, które przynoszą efekty odwrotne do zamierzonych.

Po pierwsze, odpowiedzialna polityka prorodzinna nie może opierać się wyłącznie na bezpośrednich transferach socjalnych, musi również kształtować warunki sprzyjające powstawaniu nowych gospodarstw domowych. Według danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego 49% młodych osób (między 18. a 34. r. ż.) mieszka z rodzicami. Analitycy stwierdzili, że głównym powodem tego stanu rzeczy jest brak mieszkań.

Mimo hucznych zapowiedzi rząd PiS poniósł w polityce mieszkaniowej porażkę. Rosnąca inflacja i wysokie stopy procentowe sprawiły, że zmniejszył się odsetek Polaków, których stać na wynajem lub wzięcie kredytu hipotecznego. Trudno nazwać to dogodnymi warunkami do zakładania rodziny.

Po drugie, choć podczas drugiej kadencji rządów PiS zaostrzono przepisy antyaborcyjne, to nadal zgłaszane są zastrzeżenia wobec funkcjonowania Programu za życiem, który miał zapewnić kompleksowe wsparcie dla matek dzieci z niepełnosprawnościami.

Kilkukrotnie program ten był krytykowany przez NIK i środowiska pro-life, m.in. w zakresie niewykorzystywania przeznaczonych na ten cel środków. Nie wystarczy zakazać aborcji eugenicznej, trzeba też stworzyć komfortowe warunki dla życia i rozwoju rodzin w bardzo trudnej sytuacji.

Po trzecie, na polu kształtowania tożsamości narodowej można zgłaszać szereg zastrzeżeń. Prawo i Sprawiedliwość od początku swojego istnienia miało ambicję kształtować pedagogikę dumy, która miała zastąpić pedagogikę wstydu. Sądzę jednak, że w tym kontekście można wskazać działania, które przyniosły efekt odwrotny do zamierzonego. Przykładem jest wprowadzenie do polskich szkół przedmiotu historia i teraźniejszość. Ideę należy ocenić pozytywnie. W polskiej edukacji brakuje powszechnej miejsca na rozwijanie świadomości historycznej w odniesieniu do czasów najnowszych.

Osławiony podręcznik profesora Wojciecha Roszkowskiego, nawet abstrahując od samej wartości merytorycznej tej pracy, spotkał się z krytyką nawet po prawej stronie debaty publicznej. Wielokrotnie zwracano uwagę na formę przekazu podręcznika, która przedstawia zbyt jednostronną wizję najnowszej historii i nie zostawia miejsca na poważną rozmowę na temat polskiej tożsamości, co w efekcie zniechęca uczniów szkół ponadgimnazjalnych do konserwatywnych wartości.

Trzeba też dodać, że podczas drugiej kadencji nie powstał bodaj ani jeden film lub serial, który zyskałby finansowanie polskiego państwa, okazał się wielkim sukcesem i mógłby kształtować dumę z polskości. Zdarzały się filmy nieźle oceniane przez widzów i krytyków, takie jak *Zieja* (2020), *Johnny* (2022) czy *Prorok* (2022), ale żaden z nich nie zasłużył na miano narodowej superprodukcji. Te, które wprost można uznać za przykłady kina patriotycznego, takie jak *Piłsudski* (2019) i *Orlęta. Grodno '39* (2022), okazały się po prostu nieudane.

Antykonserwatyzm PiS

Od początku swojego istnienia PiS chciał uzdrowić polskie państwo. Ambicją było wyprowadzenie polskich instytucji z mroków postkomunizmu, walka z kolesiostwem i układami. Konserwatysta ufa w siłę instytucji, wierzy, że są one w stanie poskramiać egoizm jednostki i zneutralizować szkodliwy wpływ grup interesów. W tym sensie PiS jest partią antykonserwatywną.

W drugiej kadencji pogłębił się kryzys standardów w procesie stanowienia prawa. Paradygmatycznym przykładem jest chaos legislacyjny związany z „wyborami kopertowymi" w 2020 r. Zanim zażegnano kryzys polityczny, nie mając żadnym podstaw prawnych, nie przeprowadzono głosowania w pierwotnym terminie i wyznaczono nową datę głosowania.

Państwo działało wówczas w kontekście pandemii COVID-19. Stanowi to pewną okoliczność łagodzącą, niemniej eksperci OBWE

w raporcie o wyborach prezydenckich podkreślali, że „wszelkie zmiany w ordynacji wyborczej, w tym w sytuacjach nadzwyczajnych, powinny być sformułowane i przyjmowane odpowiednio wcześniej, w wyniku otwartego procesu, tak aby zapewnić zasadę stabilności prawa".

W trakcie drugiej kadencji PiS wielokrotnie dochodziło również do łamania regulaminu Sejmu. Za przykład może posłużyć reasumpcja głosowania zarządzona bezprawnie przez marszałek Elżbietę Witek 11 sierpnia 2021 r. Zjednoczona Prawica po przegranym głosowaniu zdecydowała się na powtórzenie głosowania z uwagi na domniemane błędy kilku posłów. Zdaniem konstytucjonalistów uruchomienie procedury reasumpcji głosowania jest możliwe tylko wtedy, gdy dochodzi do błędów zawinionych przez organy prowadzące obrady, nie zaś przez posłów.

Cała druga kadencja rządu Mateusza Morawieckiego przebiegała pod dyktando przedłużającego się kryzysu sądownictwa. Jacek Sokołowski, ekspert Klubu Jagiellońskiego, wielokrotnie podkreślał, że wprowadzane rewolucyjną ścieżką zmiany w żaden sposób nie uzdrowiły polskiego wymiaru sprawiedliwości. Wręcz przeciwnie, postępująca anarchizacja sądownictwa przyniosła jedynie negatywne konsekwencje, również dla obywateli. Wbrew zapowiedziom czas procedowania spraw między 2019 a 2023 r. jeszcze się wydłużył, zaufanie do sądów dramatycznie spadło.

Do upartyjnienia państwa i wątpliwie prawnego wykorzystywania jego instytucji dla własnych celów politycznych doszło również w innych dziedzinach życia publicznego. Przykładowo, w drugiej kadencji kontrola NIK-u wykazała nieprawidłowości w wydatkowaniu publicznych pieniędzy w MEN-ie w związku z przekazaniem przez ministra Przemysława Czarnka 6 mln zł na wybrane organizacje samorządowe związane z PiS-em, zaś 84,9 mln zł na rzecz organizacji, które nie zostały zarekomendowane przez zespoły doradcze (tzw. Willa plus).

Przykłady zagarniania państwa przez PiS można by mnożyć. Wbrew zapowiedziom ogłaszanym w 2005, 2015 i 2019 r. partia Jarosława Kaczyńskiego nie wprowadziła lepszej jakości zarządzania państwem. Co więcej, w wielu aspektach życia politycznego patologie jedynie się pogłębiły.

Suwerenność PiS

PiS od początku swojego istnienia jest partią suwerennościową, opowiadającą się za Europą ojczyzn i przywiązaną do ideału państwa narodowego. W związku z sytuacją międzynarodową retoryka ta została w drugiej kadencji jeszcze zaostrzona.

Niewątpliwie Prawu i Sprawiedliwości udało się zwiększyć potencjalne znaczenie państwa w obszarze militarnym. Polska już w 2023 r. będzie wydawała około 4% PKB na zbrojenia, a docelowo liczebność armii ma zostać zwiększona do 300 tys. żołnierzy.

Te intensywnie realizowane plany wpisują się w szereg zmian, które trzeba wpisać w kontekst wybuchu pełnoskalowej wojny Rosji z Ukrainą. Dotychczasową reakcję na ten konflikt uznaje się dość powszechnie za sukces. Zarówno działania polskiego rządu, jak i obecna sytuacja geopolityczna mogą w dłuższej perspektywie umacniać pozycję państwa w regionie.

Niby-suwerenność PiS

Rząd Mateusza Morawieckiego od początku drugiej kadencji używał suwerennościowej retoryki na forum unijnym. Wielokrotnie podkreślano, że kryzys w sądownictwie zostanie zażegnany, a Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE nie mają prawa ingerować w wewnętrzne sprawy polskiego sądownictwa. W grudniu 2020 r. odbył się pamiętny szczyt Rady Europejskiej, podczas którego Mateusz Morawiecki zgodził się na tzw. warunek praworządności.

Od tamtej pory środki z budżetu unijnego mogą być wypłacane tylko tym państwom, które zdaniem UE przestrzegają zasad demokratycznego państwa prawa. Szef polskiego rządu zapewniał

przez miesiące, że rozporządzenie nie będzie blokowało polskich środków KPO, a KE uszanuje autonomię państw członkowskich w zakresie zarządzania sądownictwem. Podkreślano także, że prawo to nie zostało przegłosowane z powodu sytuacji w polskim sądownictwie i w późniejszym czasie zostaną poczynione starania dążące do uszczegółowienia tych ogólnym zapisów zgodnie z interesem Rzeczpospolitej.

Antysuwerenność

Zapowiedzi te nie zyskały potwierdzenia w rzeczywistości. Środki zostały zablokowane, dlatego w maju 2022 r. strona polska zdecydowała się ustąpić ponownie, tym razem w konflikcie o funkcjonowanie Sądu Najwyższego. Po kilku krajowych perturbacjach prezydent Duda 13 czerwca 2022 r. podpisał ustawę, która zlikwiduje Izbę Dyscyplinarną i powoła Izbę Odpowiedzialności Zawodowej. Mimo tych ustępstw Polska nadal nie otrzymała pieniędzy z KPO.

Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w konflikcie z Czechami o kopalnię i elektrownię w Turowie. Upór Warszawy i suwerennościowa retoryka ostatecznie skończyła się porażką polskiej strony. To wszystko prowokuje wniosek, powtarzany dziś, chociażby przez Jacka Czaputowicza, byłego ministra spraw zagranicznych w rządzie PiS, że podczas drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy UE rozszerzyła swoje kompetencje ze szkodą dla suwerenności państw członkowskich i wbrew intencjom politycznym Warszawy.

Uchwalenie prawa godzącego w interesy innych podmiotów politycznych, a następnie wycofywanie się z powodu zagranicznej presji, odbyło się nie tylko w kontekście relacji z UE, ale również w relacjach z USA. Mowa o zawetowaniu przez prezydenta nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji, która zakazywała podmiotom spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego posiadania większościowych udziałów w polskich mediach.

Ustawa była wymierzona w krytycznie nastawioną wobec PiS stację TVN, należącą do amerykańskiego koncernu Warner Bros. Discovery.

Weto Andrzeja Dudy zostało poprzedzone krytyką USA pod adresem Polski, głos w tej sprawie zabrał m.in. amerykański sekretarz stanu, Antony Blinken. Trudno ocenić skalę wpływu tej krytyki na uległość polskich władz, równie trudno jednak uwierzyć, że presja amerykańska nie miała żadnego znaczenia.

Katolicyzm PiS

Tożsamość katolicka nadal jest ważną częścią ideowego *credo* PiS. Beata Mazurek, była rzecznik PiS, stwierdziła w 2019 r., że jej ugrupowanie jest „partią katolicką". Jarosław Kaczyński zaś kilkukrotnie powtarzał, że w Polsce może istnieć albo katolicyzm, albo nihilizm.

Zacząć trzeba od wyroku TK z 22 października 2020 r., gdy doszło do fundamentalnej z perspektywy ochrony życia nienarodzonego zmiany w prawie antyaborcyjnym. Krótko po ogłoszeniu tego wyroku przewodniczący Konferencji Episkopatu Polski pisał o „wyjątkowym uznaniu" dla tej decyzji.

Do przykładów pozytywnych działań należy również powołanie w 2019 r. Państwowej Komisji ds. praw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15. Działa ona również (choć nie tylko) po to, aby pomóc Kościołowi w oczyszczeniu jego struktur z pedofilii.

Pomijając wsparcie dla rodzin omawiane wyżej i pewne osiągnięcia na polu budowania zrębów katolickiej popkultury (filmy *Zieja*, *Prorok*, *Johny*), można stwierdzić, że na wyroku TK i działalności Komisji ds. pedofilii kończą się ewidentnie prokatolickie działania rządu Mateusza Morawieckiego w drugiej kadencji.

Niby-katolicyzm

Po rozpoczęciu masowych protestów zwolenników aborcji jako konsekwencji wyroku TK Jarosław Kaczyński wydał oświadczenie, w którym przestrzegał przed wrogami Polski i zachęcał do obrony kościołów. Słowa te zostały odebrane przez Radę Stałą Episkopatu

krytycznie. Biskupi zachęcali do dialogu i przeciwstawiali się „instrumentalizacji spraw wiary i Kościoła".

Kościół katolicki podczas drugiej kadencji służył PiS-owi jako narzędzie podgrzewania społecznych emocji. Stanowił pewien symboliczny zasób, z którego korzystano, aby zmobilizować wyborców lub podgrzać emocje społeczne. Kościół często więc był poddawany utylitarystycznej logice partii rządzącej.

Było tak również podczas pielgrzymki Radia Maryja na Jasną Górę 9 lipca 2023 r. Przed mszą świętą prezes PiS nawoływał wprost do głosowania na swoją partię, używał miejsca świętego do agitacji politycznej i straszenia politycznymi oponentami. Wydarzenie to nie zostało jednoznacznie skrytykowane przez polskich biskupów. Niemniej po fali krytyki, jaka wylała się na ojców paulinów, doczekaliśmy się oświadczenia rzecznika prasowego Jasnej Góry, w którym między wierszami można wyczytać krytycyzm wobec całego zajścia.

Antykatolicyzm

Rada ds. Społecznych Konferencji Episkopatu Polski zaprezentowała w czerwcu 2021 r. projekt dokumentu *Przestrzeń wspólnej nadziei, przestrzeń dobra wspólnego*. Padają tam słowa krytyczne wobec upartyjnienia mediów publicznych. Jak czytamy, „wydaje się, że istotnym warunkiem przebudowy polskiego życia publicznego jest dziś uwalnianie naszej społecznej komunikacji, a zwłaszcza mediów publicznych, spod wpływów logiki konfliktu politycznego […]". Kościół podkreśla tym samym, że używanie mediów publicznych do uprawniania partyjnej propagandy również z perspektywy etyki katolickiej jest nie do zaakceptowania.

Krytyka ze strony polskiego Kościoła została również sformułowana w kontekście kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej, który trwa od sierpnia 2021 r. Biskup Krzysztof Zadarko wielokrotnie wypowiadał się przeciwko podgrzewaniu nastrojów ksenofobicznych i rasistowskich. Latem 2022 r. biskup Zadarko wydał zaś oświadczenie, w którym ponownie przestrzegał polityków przed instrumentali-

zowaniem ludzkiego cierpienia w celach politycznych. Z kontekstu tej wypowiedzi można wywnioskować, że komentarz był skierowany szczególnie do Prawa i Sprawiedliwości.

Ten sam biskup, również w kontekście kryzysu uchodźczego, krytykował m.in. procedurę tzw. push-backów. W wywiadzie udzielonym Katolickiej Agencji Informacyjnej stwierdził: „Nas obowiązuje konwencja genewska, która mówi wyraźnie, że jeśli na granicy stanie człowiek i poprosi o azyl, to mamy obowiązek go przyjąć".

***

Pandemia, rosnący konflikt wewnątrz koalicji, kryzys migracyjny i wojna sprawiły, że polskie państwo przez całą drugą kadencję rządów prawicy funkcjonowało w logice stanu wyjątkowego. Nie zmienia to jednak faktu, że retoryka PiS bardzo często nie przystawała do politycznej rzeczywistości. Druga kadencja zostawiła po sobie wrażenie partii wyczerpanej władzą, zarówno jeśli idzie o zapał modernizatorski, jak i niekiedy jaskrawe sprzeczności między sferą normatywną a działaniami oraz efektami prowadzonej polityki.

Konstanty Pilawa

Wiceprezes Klubu Jagiellońskiego. Redaktor naczelny czasopisma idei „Pressje". Współtwórca podcastu Kultura poświęcona.

Polityki publiczne

dr Mateusz Kolaszyński

Polityka bezpieczeństwa wewnętrznego

Ocena: 3

W latach 2019–2023 bezpieczeństwo wewnętrzne musiało zająć ważne miejsce w polityce rządów Zjednoczonej Prawicy. Musiało, ponieważ były to lata naznaczone takimi wyzwaniami, jak pandemia Covid 19, kryzys migracyjny na wschodniej granicy z Białorusią oraz agresja Rosji na Ukrainę. Były to znaczące sprawdziany dla systemu bezpieczeństwa narodowego, na które reakcja władz była stanowcza i często odważna. Jednak unaoczniły one również słabości systemu wynikające z braku poszanowania dla porządku konstytucyjnego oraz deficyty instytucjonalne i proceduralne w zarządzaniu tym obszarem.

Spójność koncepcji bezpieczeństwa narodowego -

Potrzeba systemowych zmian w zarządzaniu bezpieczeństwem została zauważona przez rządzących w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2020 r. Przygotowaniem reformy w tym obszarze miał zająć się powołany 9 października 2020 r. Komitet ds. Bezpieczeństwa Narodowego i Spraw Obronnych. Pierwszy przewodniczący komitetu, Jarosław Kaczyński, zapowiadał wtedy, że „uruchomi mechanizm koordynacji działań w obszarach, które dotyczą szeroko rozumianego bezpieczeństwa kraju". Jednakże niemal trzy lata prac nie zaowocowało wypracowaniem jakiejkolwiek koncepcji, którą można poddać ocenie. Komitet nie prowadził w zasadzie polityki informacyjnej. W praktyce przyjęto bowiem zasadę tajności jego prac. Upolitycznienie, podobnie jak nadmierne utajnienie, to

nadal dwie istotne bolączki rodzimego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Komitetowi nie udało się być motorem zmian systemowych. Kluczowa dla realizacji strategii z 2020 r. miała być nieuchwalona do tej pory ustawa o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym. Oznacza to, że ostatnie cztery lata nie przybliżyły nas do zbudowania sprawnego, skutecznego i zintegrowanego systemu zarządzania kryzysowego oraz obrony cywilnej. Nie zajęto się też kompleksowo konstytucyjną instytucją stanów nadzwyczajnych. Ponadto nie zaproponowano rozwiązania systemowych problemów Policji. Formacja ta nadal boryka się z niedofinansowaniem i problemami kadrowymi, a ostatnio również ze spadkiem społecznego zaufania. Z kolei w służbach specjalnych nadal brakuje zmian w kierunku modernizacji, profesjonalizacji i konsolidacji wspólnoty wywiadowczej. Również tajna inwigilacja nie doczekała się jak do tej pory kompleksowej regulacji, pomimo zarzutów o stosowanie przez polskie służby narzędzia Pegasus do szpiegowania osób publicznych. W tym kontekście sytuacji nie poprawia nadanie w 2022 r. uprawnień do stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych dwunastej już służbie – Inspektoratowi Wewnętrznemu Służby Więziennej.

Stanowczość polityki +

Brak budowy trwałych mechanizmów nie oznacza, że nie podjęto energicznych działań mających zapobiec negatywnym skutkom wyzwań, które pojawiły się w Polsce w ostatnich latach. W okresie pandemii ogromna odpowiedzialność została przeniesiona na służby policyjne, które zasadniczo podołały temu zadaniu. W tym okresie Policja przeprowadziła miliony kontroli odbywania kwarantanny, wystawiła tysiące mandatów za niezasłanianie ust i nosa oraz przeprowadziła setki tysięcy kontroli placówek handlowych. Dodatkowym zadaniem było wsparcie Straży Granicznej w kontroli ruchu granicznego. Granice państwa zostały częściowo zamknięte już 13 marca 2020 r. Straż Graniczna musiała przywrócić nieistniejącą od lat granicę wewnętrzną UE. Wymagało to wsparcia nie tylko ze

strony Policji, ale również Państwowej Straży Pożarnej, Żandarmerii Wojskowej oraz Wojsk Obrony Terytorialnej.

Polski rząd podjął również zdecydowane kroki w celu ochrony granicy państwowej z Białorusią, angażując znaczące siły Straży Granicznej, Policji oraz Sił Zbrojnych. Militaryzacja strefy przygranicznej i podsycanie atmosfery zagrożenia wojną hybrydową spotkały się z akceptacją znaczącej części społeczeństwa, partii opozycyjnych, Komisji Europejskiej, Frontexu i czołowych państw członkowskich UE. W te stanowcze działania wpisuje się także budowa na granicy z Białorusią zapory fizycznej i elektronicznej, która ułatwia ochronę granicy państwowej na tym odcinku.

W przypadku innej granicy wschodniej nie realizowano polityki odgradzania, lecz otwartych drzwi. Od 24 lutego 2022 r. Straż Graniczna odprawiła na granicy miliony osób przybywających z Ukrainy do Polski. Tak duża fala uchodźców w krótkim czasie przekraczających granicę stanowiła potężne wyzwanie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, w szczególności w zakresie ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. W tym bezprecedensowym w historii III RP momencie polskie władze prowadziły odważną i zdecydowaną politykę, zgodnie z którą wszystkie osoby uciekające z Ukrainy przed wojną były wpuszczane do Polski i miały zapewnioną podstawową pomoc. Podołanie temu wyzwaniu było możliwe dzięki społecznemu zaangażowaniu i olbrzymiemu poświęceniu przedstawicieli władzy publicznej (poza służbami granicznymi m.in. strażaków Państwowej Straży Pożarnej, druhów ochotniczych straży pożarnych, pracowników samorządowych, służb wojewodów i żołnierzy Wojsk Obrony Terytorialnej).

Prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli –

Niepodległość, nienaruszalność terytorium i bezpieczeństwo obywateli są kluczowymi wartościami strzeżonymi przez Rzeczpospolitą Polską. Tak wynika z art. 5 konstytucji, w którym stoją one obok praw człowieka i obywatela. Nawet stanowcza reakcja w polityce bezpieczeństwa wewnętrznego powinna mieć na względzie wy-

ważanie proporcji pomiędzy wszystkimi konstytucyjnymi zasadami. Rządzący, energicznie broniąc takich wartości jak bezpieczeństwo publiczne, często i w jaskrawy sposób lekceważyli takie zasady jak ochrona praw człowieka i zasada demokratycznego państwa prawa.

Grzechem pierworodnym polityki bezpieczeństwa wewnętrznego było niewprowadzenie stanu nadzwyczajnego w związku z wybuchem pandemii Covid-19, mimo że zachodziły przesłanki do wdrożenia jednego z nich: stanu klęski żywiołowej. Zamiast tego rząd wprowadził stan zagrożenia epidemicznego (13 marca 2020 r.) i następnie stan epidemii (20 marca 2020 r.), argumentując, że do przeciwdziałania pandemii wystarczające są zwykłe środki prawne. Jednak w ramach tych „zwykłych" środków prawnych m.in. niemal zniesiono swobodę przemieszczania się i znacząco ograniczono wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Zastosowana przez rządzących polityka wprowadzania quasi-stanów nadzwyczajnych oznaczała jaskrawe ominięcie postanowień ustawy zasadniczej. W praktyce skorzystano z instrumentów przewidzianych w sytuacjach szczególnego zagrożenia bez jednoczesnego poddania się konstytucyjnym ograniczeniom, takim jak zakaz przeprowadzania wyborów i zakaz zmian procedur wyborczych. W ten sposób stworzono precedens i zachętę do omijania postanowień konstytucyjnych w momencie szczególnego zagrożenia dla państwa. W 2021 r. w związku z sytuacją na granicy polsko-białoruskiej wprowadzono co prawda jeden ze stanów nadzwyczajnych – stan wyjątkowy – jednak takie ograniczenia jak zakaz przebywania na obszarze objętym stanem wyjątkowym i wiążący się z nim zakaz wstępu dla prasy, a także zakaz udzielania informacji publicznej zostały wprowadzone w sposób budzący wątpliwości natury konstytucyjnej. Dodatkowo później, z uwagi na wykorzystanie maksymalnego okresu obowiązywania stanu wyjątkowego, z inicjatywy rządu wprowadzono do porządku prawnego kolejny quasi-stan nadzwyczajny.

Innym przykładem braku poszanowania dla praw człowieka była praktyka Straży Granicznej w zakresie stosowania procedury za-

wracania cudzoziemców do granicy państwa (tzw. *pushback*). Stosowanie takich praktyk zostało potwierdzone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 września 2022 r., który uznał zawrócenie pochodzącej z Iraku siedmioosobowej rodziny do linii granicy państwowej za sprzeczne z przepisami prawa krajowego, w tym obowiązującą konstytucją oraz wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi. Warto wspomnieć, że 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.

Podsumowanie

Trudno odmówić rządom Zjednoczonej Prawicy stanowczości w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. Niestety rozwiązywanie pojawiających się problemów czasem przybierało postać gaszenia pożarów zamiast zapobiegania im. Nie zmierzono się też z wieloma systemowymi kwestiami, takimi jak zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, stany nadzwyczajne czy reforma służb specjalnych i działalności inwigilacyjnej państwa. Rząd nie podjął próby pogodzenia stanowczych działań z poszanowaniem porządku konstytucyjnego, w tym ochrony praw człowieka i obywatela.

dr Mateusz Kolaszyński

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

Paweł Deyk

Polityka cyfryzacji

Ocena: 3+

W obecnej kadencji polityka cyfryzacji w wielu obszarach rozwijała się w stabilnym tempie dzięki udostępnianiu coraz szerszego katalogu e-usług, a także wykorzystaniu aplikacji mobilnych na smartfonach. Pojawiły się też solidne rozwiązania palących problemów w obszarze zdrowia, edukacji i cyberbezpieczeństwa. Jednocześnie trwał marazm w procesach legislacyjnych związanych z telekomunikacją, a karygodne praktyki naruszające poufność informacji realizowane przez przedstawicieli rządu nadwyrężają zaufanie Polaków do cyfrowego państwa.

Palącym wyzwaniem ostatniej kadencji Zjednoczonej Prawicy, które na zawsze zmieniło postrzeganie cyfryzacji przez obywateli, była pandemia COVID-19. Utrzymujemy *status quo* w rankingu cyfryzacji prowadzonym przez KE (DESI), zajmując 24. miejsce (na 27), mocno odstając od średniej UE. Z drugiej strony w tworzonym przez ONZ badaniu, *E-Government Survey 2022*, zajęliśmy kolejny raz świetne, 34. miejsce na świecie, będąc liderem tej części Europy. Wyróżniono w nim działania Polski na rzecz uchodźców z Ukrainy – uznanie ukraińskiego dokumentu tożsamości, możliwość nadania numeru PESEL i uruchomienia polskich e-usług.

E-administracja +

W latach 2019–2023 postępowało integrowanie systemów e-administracji pod szyldem mObywatel. W aplikacji mobilnej dodano zarówno e-usługi, jak i dokumenty, począwszy od dowodu osobistego i prawa jazdy, a kończąc na legitymacji emeryta i rencisty. Serce elektronicznej tożsamości – Profil Zaufany – posiada już ponad 16

mln użytkowników, czyli pięciokrotnie więcej niż w 2019 r. Co więcej, ustawowe zrównanie mDowodu w smartfonie z plastikowym dowodem osobistym na terenie Polski stanowi krok milowy w rozwoju e-administracji.

Poza widoczną częścią e-administracji prowadzono usprawnienia procesów, takich jak utrzymanie systemów rejestrów państwowych czy zarządzanie i wymiana dokumentów elektronicznych. Wykorzystano możliwości technologii chmurowych, uruchamiając prywatną Rządową Chmurę Obliczeniową, która pozwala zastąpić przestarzałą, mniej bezpieczną nieelastyczną, a także zbyt drogą w utrzymaniu istniejącą infrastrukturę IT, niezbędną do działania systemów e-administracji.

Ponadto optymizmem napawa projekt ujednolicenia standardu systemów Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, którego główny cel, czyli udostępnienie produkcyjnej wersji systemu, został osiągnięty w 2022 r. System usprawnia, optymalizuje wewnętrzne procesy, ale również zapewnia bezpieczeństwo, umożliwiając precyzyjne wykonywanie zadań kancelaryjnych i archiwalnych. Dzięki udostępnieniu kodu źródłowego aplikacji na licencji *freeware* administracje centralna i samorządowa mogą bezpłatnie korzystać z systemu.

W trakcie ostatniej kadencji Zjednoczonej Prawicy obserwowaliśmy stały rozwój w otwieraniu danych publicznych, co zostało docenione przez KE w rankingu *Open Data Maturity 2022* (3. miejsce). Portal dane.gov.pl zawiera już ponad 35 tys. zbiorów danych (pod koniec poprzedniej kadencji było ich ponad 13 tys.) i prawie 600 interfejsów API, które pozwalają tworzyć aplikacje ponownie wykorzystujące publiczne dane sprawnego projektowania i prowadzenia polityk publicznych.

Zaufanie do cyfrowego państwa –

Zdarzeniem wstrząsającym opinią publiczną było opublikowanie w czerwcu 2021 r. informacji o włamaniu do konta poczty elektro-

nicznej ówczesnego szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michała Dworczyka. Okazało się, że kluczowe osoby w państwie swobodnie traktują zasady higieny cyberbezpieczeństwa, a instytucje odpowiedzialne za dbanie o ochronę cyberprzestrzeni są nierzadko bezradne.

Zaufania do rządu nie wzmacniają doniesienia o wyciekach danych z systemów administracji, m.in. samorządowej, a także te o Pegasusie, czyli systemie inwigilacji, który powinien pomagać służbom w zwalczaniu terroryzmu oraz zorganizowanych grup przestępczych. Ze względu na brak procesów kontroli jego zastosowań najprawdopodobniej wielokrotnie używano go w celach politycznych. Co więcej, publikacja w mediach społecznościowych przez ministra zdrowia Adama Niedzielskiego informacji o lekach przepisanych przez jednego z lekarzy pokazała dobitnie kompletny brak poszanowania dla poufności danych medycznych obywateli.

Telekomunikacja –

Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (KSC) dotycząca zarządzania bezpieczeństwem cyberprzestrzeni miała zostać znowelizowana już w 2020 r. Tymczasem jej ciągłe opóźnienia wstrzymywały długo wyczekiwaną aukcję częstotliwości dla sieci 5G. Ostatecznie wróci ona do Sejmu dopiero w nowej kadencji i jej dalszy los jest niepewny.

Wyczekiwane jest też powołanie Operatora Strategicznej Sieci Bezpieczeństwa do obsługi służb dbających o bezpieczeństwo państwa, który jednocześnie będzie ograniczony odpowiednimi regulacjami antymonopolowymi. Wśród wyzwań legislacyjnych czeka także opóźniony (od 2020 r.) projekt Prawa Komunikacji Elektronicznej, które jest implementacją Europejskiego Kodeksu Łączności Elektronicznej.

Pozytywnie wyróżnić można wyłącznie przyjęcie ustawy o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej, która wymaga od operatorów blokowania usługodawców przyzwalających na nieetyczne praktyki.

Cyberbezpieczeństwo +

Uruchomiono także innowacyjny Fundusz Cyberbezpieczeństwa, zapewniający dodatkowe wynagrodzenie dla specjalistów, których bardzo brakuje w administracji. Wprowadzono również liczne dotacje na poprawę cyberbezpieczeństwa dla JST – Cyberbezpieczny Samorząd (1,8 mld zł), Cyfrowa Gmina (1,3 mld zł) oraz dla szpitali (470 mln zł) – które częściowo rozwiązują odwieczne problemy budżetowe samorządów.

W ostatniej kadencji rządu powołano też Rządowy Klaster Bezpieczeństwa dla usług chmurowych w RCHO i specjalistyczną jednostkę policji – Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości. Dopełnieniem listy sukcesów jest przyjęcie ustawy o rejestrze zablokowanych numerów PESEL, którego wprowadzenie przyczyni się do zmniejszenia liczby wyłudzeń finansowych na wykradzione dane osobowe.

Cyfryzacja jako narzędzie w sektorowych politykach publicznych +/–

W obszarze zdrowia doczekaliśmy się dużego przyspieszenia spowodowanego pandemią. Pierwszy jej rok pokazał, że procesy cyfryzacji przynoszą efekty tylko w zorganizowanych i przygotowanych do zmiany instytucjach.

Ministerstwo Cyfryzacji próbowało zwinnie rozwiązać problemy z monitorowaniem zakażeń i społeczną izolacją poprzez aplikacje STOP COVID ProteGo Safe i Kwarantanna Domowa. Nie rozwiązało to jednak problemów z działającym kompletnie analogowo Głównym Inspektoratem Sanitarnym. Wdrożone aplikacje nie spełniały również w kluczowym momencie swoich funkcji, co tylko powodowało dodatkową frustrację obywateli i przekładało się na fatalne dane dotyczące ich użytkowania. Na szczęście szybko pojawiły się nowe rozwiązania w e-Zdrowiu, takie jak e-skierowania na szczepienia, automatyczne kwarantanny i e-recepty.

Obszar edukacji zyskał wiele dzięki Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej, czyli bezpłatnemu dostępowi do światłowodowego Internetu dla wszystkich szkół publicznych (korzysta z niego już prawie 90% placówek). Co więcej, legitymacje szkolne i studenckie zostają powoli zastępowane mLegitymacjami w telefonie.

Prężny rozwój e-usług następuje także w obszarze finansów. Udostępniono usługę Twój PIT, dzięki której możemy wysłać wstępnie wypełnioną deklarację podatkową, a firmy korzystają już z systemu e-Zamówień publicznych. Od 2022 r. działa Krajowy System e-Faktur, mający uszczelnić system podatkowy i usprawnić procesy fakturowania w firmach.

Największą wpadką rządu w tej kadencji w zakresie nowych systemów jest wadliwy system poboru opłat na drogach (eTOLL), którego utrzymanie kosztuje miesięcznie 10,5 mln zł, a od lipca 2023 r. używają go już tylko kierowcy pojazdów powyżej 3,5 t.

Paweł Deyk

Ekspert ds. cyberbezpieczeństwa i nowych technologii. Członek Klubu Jagiellońskiego i koordynator oddziału w Gdańsku.

dr Marcin Kędzierski

Polityka edukacyjna

Ocena: 2

Podczas mijającej kadencji rządu doświadczyliśmy trzech procesów, które w znacznym stopniu wpłynęły na funkcjonowanie systemu edukacji. Mowa o (1) pandemii COVID-19, (2) wybuchu wojny na Ukrainie oraz (3) inflacji skutkującej wyraźnym spadkiem realnej wartości i tak niskich wynagrodzeń nauczycieli. W efekcie pole manewru polityki edukacyjnej było wyraźnie ograniczone. Polityka edukacyjna w latach 2019-2023 nie tylko nie zahamowała postępującego od wielu lat kryzysu w oświacie, ale wydatnie ten proces przyśpieszyła poprzez radykalne zmniejszenie zaufania między różnymi aktorami systemu oświaty.

Ocena polityki edukacyjnej w kadencji 2019–2023 nie może abstrahować od wcześniejszych zmian. Wprowadzona w 2017 r. reforma strukturalna wchodziła w życie do końca obecnej kadencji. Można zatem powiedzieć, że szkoła doświadczała chaosu, którego źródła tkwią jeszcze w decyzjach poprzedniego rządu. Ponadto sytuacja w oświacie została zdeterminowana strajkiem nauczycieli wiosną 2019 r., który nie pozostał bez wpływu zarówno na społeczne postrzeganie tej grupy zawodowej (spadek zaufania), jak i stosunki wewnątrz środowiska nauczycielskiego.

Co więcej, w analizowanym okresie doświadczyliśmy trzech procesów, które w znacznym stopniu wpłynęły na funkcjonowanie systemu edukacji. Mowa o (1) pandemii COVID-19, (2) wybuchu wojny na Ukrainie oraz (3) inflacji skutkującej wyraźnym spadkiem realnej wartości i tak niskich wynagrodzeń nauczycieli. Powyższe procesy nałożyły się na istniejące uwarunkowania strukturalne, w tym starzenie się nauczycieli i związane z tym trudności z obsa-

dzeniem kadry dydaktycznej. W efekcie pole manewru polityki edukacyjnej było wyraźnie ograniczone.

Konflikt ze środowiskiem nauczycielskim –

Utrzymanie jesienią 2019 r. na stanowisku ministra edukacji Dariusza Piontkowskiego, który nie miał najlepszej prasy wśród nauczycieli (był uznawany za osobę niezwiązaną z edukacją, powołaną w celu pacyfikacji protestu), zostało uznane za decyzję kontrowersyjną. Analogicznie potraktowano późniejszy (październik 2020) wybór Przemysława Czarnka. Środowisko nauczycielskie przyjęło obie nominacje jako kontynuację kursu na konfrontację.

Ostatnie lata to czas narastającego konfliktu między władzami oświatowymi a środowiskiem nauczycielskim, w tym ZNP, który traktowano jako podmiot reprezentujący opozycję. W konsekwencji działania MEN-u nie znalazły sojuszników w środowisku nauczycielskim, a przez to były nieskuteczne (*vide* chociażby wprowadzenie podręcznika do HiT-u, który został gremialnie odrzucony przez nauczycieli).

Trudno się dziwić niechęci kadry pedagogicznej wobec władz. Wystarczy wziąć pod uwagę brak realnych podwyżek (nominalnie były niższe od skumulowanej inflacji) oraz próby wzmocnienia nadzoru nad nauczycielami przez wojewódzkich kuratorów oświaty. Co więcej, przedstawiciele kuratoriów podczas kontaktów ze szkołami przyjęli konfrontacyjny styl narzucony przez kierownictwo polityczne resortu. Z tego względu jakość relacji między podmiotami polityki edukacyjnej w wielu przypadkach uległa pogorszeniu. Konfrontacyjność widać też było w polityce komunikacyjnej MEN-u.

Strategia konfrontacji nie była jednak elementem forsowania określonych zmian w edukacji, ale raczej narzędziem prowadzenia szerszej strategii politycznej. Widać to w publikowanych co roku kierunkach realizacji polityki oświatowej, które są niespójne i nie prezentują konkretnej, zrozumiałej wizji, np. nagle w 2023 r. za jeden z celów uznano wsparcie powrotu do szkół języka łacińskiego

jako drugiego języka obcego. W tym sensie edukacja była raczej scenografią, na której tle minister Czarnek realizował inne polityczne cele.

Lex Czarnek –

Najbardziej symbolicznym przykładem polityki edukacyjnej ostatnich lat był ukuty termin „lex Czarnek". Pakiet zmian, spośród których największe kontrowersje budziło zmniejszenie autonomii nauczycieli i ograniczenie możliwości funkcjonowania zewnętrznych podmiotów na terenie szkoły, ostatecznie nie wszedł w życie, nawet mimo dwóch prób przeforsowania ich (dwukrotne weto prezydenta). Co jednak ciekawe, część nauczycieli i tak zapobiegawczo odeszła do szkół niepublicznych, a wielu dyrektorów niejako w formule cenzury prewencyjnej ograniczyło kontakty z podmiotami zewnętrznymi, bo obawiało się negatywnej reakcji ze strony władz oświatowych. Osłabienie ekosystemów edukacyjnych, w których obok szkół funkcjonowały podmioty zewnętrzne, można uznać za najgorszy (obok pauperyzacji nauczycieli) skutek polityki edukacyjnej prowadzonej w ostatniej kadencji.

Pandemia -

Pandemia przyniosła bezprecedensowe wyzwanie polegające na konieczności nagłego przejścia w tryb edukacji zdalnej. Mając na uwadze ograniczone zasoby, trudno winić MEN za brak należytego wsparcia nauczycieli w pierwszych tygodniach lockdownu. Niestety także w kolejnym roku szkolnym (2021/2022) wielu nauczycieli i uczniów nie otrzymało wystarczającego wsparcia metodycznego, technologicznego, a przede wszystkim psychologicznego. W konsekwencji system nie zareagował na „zgubienie" (brak obecności na lekcjach) nawet 20% uczniów ani powstałą lukę edukacyjną. Nie zareagował również odpowiednio na problemy psychiczne uczniów i wypalenie zawodowe nauczycieli, którzy często zostawali pozostawiani samym sobie.

Wprowadzenie wymogu obecności psychologów i pedagogów specjalnych w każdej szkole bez przeznaczenia na ten cel dodatkowych środków należy uznać wyłącznie za mało efektywny półśrodek. Słabość polityki edukacyjnej czasu pandemii stworzyła warunki do pojawienia się alternatywy w postaci Szkoły w Chmurze, która stanowi zarówno szansę, jak i ogromne zagrożenie dla systemu edukacji w Polsce.

Wojna i kryzys uchodźczy –

Przyjęta na początku kryzysu strategia kierowania wojennych uciekinierów do specjalnych oddziałów przygotowawczych okazała się słuszna. Było wiadomo, że jej realizacja będzie musiała potrwać kilka miesięcy. Niestety praktyka dnia codziennego pokazała, że za deklaracjami nie poszły działania. Po minięciu pierwszej fali entuzjazmu wiosną 2022 r. z czasem ujawniły się problemy związane z asymilacją ukraińskich uczniów.

Podobnie jak w przypadku pandemii dyrektorzy i nauczyciele w wielu przypadkach nie otrzymali niestety odpowiedniego wsparcia, np. w postaci asystentów kulturowych, tłumaczy itd. W ich opinii wśród osób odpowiedzialnych za prowadzenie polityki edukacyjnej przeważała strategia, aby przypadkiem nie pytać o problemy, bo to wiązałyby się z koniecznością podjęcia działań, na które prawdopodobnie brakowało zasobów (MEN o dodatkowe środki niespecjalnie walczył).

Reforma egzaminów –

Choć zmiany w systemie egzaminacyjnym nie były najważniejszym elementem polityki edukacyjnej ostatnich czterech lat, jednak jak w soczewce skupiają wszystkie jej słabości. Po pierwsze, wytyczne dotyczące oceniania egzaminów maturalnych w 2023 r. zostały ustawione w taki sposób, aby jak największa liczba uczniów uzyskała wynik pozytywny. Trudno nie dostrzec w tym logiki politycznej – dobre wyniki maturalne przed wyborami miały świadczyć o właściwym kierunku zmian w oświacie. Po drugie, ostateczny kształt

warunków egzaminowania pojawił się na półtorej miesiąca przed maturą. Uczniów i nauczycieli niemal do ostatniej chwili trzymano w niepewności i domysłach, co zrobi MEN. Po trzecie, ministerstwo całkowicie zignorowało uwagi środowiska nauczycielskiego odnośnie planowanych zmian.

Laboratoria Przyszłości +/−

Na słowa uznania zasługuje projekt Laboratoria Przyszłości, realizowany przez MEN we współpracy z Centrum GovTech działającym przy Kancelarii Premiera. Celem inicjatywy jest wsparcie wszystkich szkół podstawowych w budowaniu wśród uczniów kompetencji z kierunków STEAM (nauka, technologia, inżynieria, sztuka i matematyka). Projekt umożliwił wyposażenie wielu szkół w pracownie i niewielkie laboratoria. Niestety ze względu na brak analogicznego wsparcia dla nauczycieli w niektórych przypadkach nowo zakupiona infrastruktura może pozostać niewykorzystana w optymalny sposób.

Szkoła w Chmurze

Najlepszym podsumowaniem zmian zachodzących w oświacie jest pojawienie się Szkoły w Chmurze (SwC). Umożliwia ona naukę w trybie eksternistycznym z wykorzystaniem platformy edukacyjnej. W konsekwencji mamy do czynienia z pojawieniem się luki, przez którą z systemu już wypłynęło kilkadziesiąt tysięcy uczniów. Dzieci i rodzice niezadowoleni z jakości publicznej edukacji albo uciekają do niepublicznych szkół stacjonarnych, albo właśnie do SwC. Konsekwencją tego procesu będzie dalszy spadek jakości edukacji publicznej, a co za tym idzie, dynamiczny wzrost nierówności edukacyjnych (*nota bene* problem ten będzie wzmacniać niska jakość weryfikacji efektów kształcenia w SwC).

Wnioski

Polityka edukacyjna lat 2019–2023 nie tylko nie zahamowała postępującego od wielu lat kryzysu w oświacie, ale wydatnie ten proces przyśpieszyła ze względu na radykalne zmniejszenie zaufania

między różnymi aktorami systemu oświaty. W efekcie polska szkoła AD 2023 znajduje się w stanie bardzo poważnego, wręcz egzystencjalnego kryzysu.

dr Marcin Kędzierski

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

Paweł Musiałek, Michał Wojtyło

Polityka energetyczna

Ocena: 3–

Ostatnia kadencja Zjednoczonej Prawicy była wysoce niezadowalająca w obszarze długofalowego zarządzania sektorem energetycznym. M.in. od lat nieaktualny PEP2040 nadal nie doczekał się aktualizacji, dokonano niewystarczającego postępu w odblokowaniu energetyki wiatrowej na lądzie i w budowie atomu. Jednym z największych sukcesów rządu była dywersyfikacja dostaw gazu dzięki rozbudowie infrastruktury (m.in. Baltic Pipe). Warto docenić rozwój fotowoltaiki, ewolucję programu „Czyste Powietrze" i prawidłowy rozwój morskich farm wiatrowych.

Ogłoszony w 2019 r. Europejski Zielony Ład oznaczał gruntowną transformację europejskiej energetyki, którą dodatkowo przyspieszył przedstawiony w 2021 r. pakiet *Fit for 55*. Konsekwencją tych decyzji był znaczący i trwały wzrost cen uprawnień do emisji w ramach systemu EU ETS, co mocno uderzyło w polską energetykę. Co więcej, kryzys energetyczny podsycany przez Rosję i jej inwazja na Ukrainę dodatkowo utrudniły transformację sektora.

Zarządzanie sektorem –

Z dużym opóźnieniem przyjęto Politykę Energetyczną Polski do 2040 r., która już w momencie przyjęcia (2021 r.) była nieaktualna, a jej aktualizacja stała się jeszcze pilniejsza po wybuchu wojny na Ukrainie. Innym przejawem złego zarządzania była duża rotacja kadr kierowniczych w państwowych spółkach energetycznych.

Ważnym elementem odchodzenia od węgla w Polsce miało być powołanie Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (NABE), mającej być podmiotem skupiającym aktywa węglowe ze

spółek energetycznych w celu ich stopniowego wygaszania. Ostatecznie NABE nie powstała.

Negatywnie należy ocenić coraz większą ingerencję państwowych spółek w sektor energetyczny w ostatnich latach, która zmniejsza konkurencję między podmiotami na rynku. Największym problemem staje się hegemoniczna pozycja Orlenu, który przejął Energę, Lotos i PGNiG.

Elektroenergetyka +/–

Wśród zasługujących na krytykę działań w tym obszarze warto wymienić zniesienie obliga giełdowego, które pozbawiło rynek transparentności. Na pochwałę zasługują nowelizacje prawa energetycznego, które wprowadzają rozwiązania ułatwiające modernizację polskiej energetyki. Wśród nich te dotyczące taryf dynamicznych, obywatelskich społeczności energetycznych, linii bezpośredniej i tzw. *cable pooling* (współdzielenie przyłącza przez więcej niż jedną instalację OZE).

Największą i najkosztowniejszą ingerencją w rynek było jednak zamrożenie cen energii. W reakcji na kryzys energetyczny rząd w 2022 r. wprowadził ceny maksymalne sprzedaży energii elektrycznej i zamroził ceny do dość wysokiego poziomu jej zużycia dla wszystkich gospodarstw domowych (2 MWh/rok). Dodatkowo podniósł limit dla niepełnosprawnych, rolników i rodzin. W sierpniu 2023 r., w trybie kampanii wyborczej, rząd jeszcze podwyższył progi. W efekcie wzrost cen energii elektrycznej, szczególnie dla gospodarstw domowych, został spowolniony. Za pozytywne należy również uznać inicjatywy promujące oszczędzanie energii: wprowadzenie limitów na zużycie energii, a także upusty na rachunku za energię pod warunkiem odpowiedniego obniżenia zużycia.

Niestety nie zdecydowano się na wprowadzenie kryteriów dochodowych do działań osłonowych. Brakuje również długofalowego planu odnośnie do wzrastających cen energii – działania w tym obszarze mają obecnie charakter doraźny.

Odnawialne źródła energii +/–

Największym sukcesem w obszarze odnawialnych źródeł energii jest dynamiczny rozwój fotowoltaiki. Wzrost jej popularności wymusił na rządzie wprowadzenie mniej atrakcyjnego dla prosumentów systemu rozliczania (*net-billing*) z uwagi na coraz częstsze problemy operatorów z zarządzeniem dostarczaną przez prosumentów energią.

Zdecydowaną porażką był ograniczony rozwój energetyki wiatrowej na lądzie. Podstawowym hamulcowym tego sektora była utrudniająca budowę farm wiatrowych ustawa 10H z 2016 r., której tegoroczna nowelizacja nie przyniosła przełomu, ponieważ na ostatnim odcinku procesu legislacyjnego ograniczono zakres jej liberalizacji.

W przeciwieństwie do energetyki wiatrowej na lądzie morska energetyka wiatrowa (*offshore*) była ambitnie i prawidłowo rozwijana. Rząd przygotował regulacje, które zostały przegłosowane ponadpartyjnie. Zasadna jest strategia tworzenia na Bałtyku spółek *joint venture*, w których państwowe Orlen i PGE realizują projekty z partnerami zagranicznymi, wnoszącymi doświadczenie, technologie i kapitał.

Atom +/–

Ocena postępu w pracach nad fundamentem polskiej transformacji energetycznej –energetyką jądrową – nie jest jednoznaczna. Szczególnie w następstwie kryzysu energetycznego prace nad realizację programu jądrowego w Polsce przyspieszyły. Jednak z perspektywy 4 lat uzasadnione jest poczucie niedosytu.

Z jednej strony rząd wybrał pierwszych partnerów, ale z drugiej nie rozstrzygnął kluczowej kwestii, czyli finansowania inwestycji. Jak na razie została podpisana jedynie umowa pomostowa na prace przedprojektowe pomiędzy amerykańskim Westinghouse i Polskimi Elektrowniami Jądrowymi.

Choć zrozumiała była decyzja o podjęciu współpracy PGE, ZE PAK i koreańskiego KHNP (ze względu na dywersyfikację ryzyka i tech-

nologii) dotyczącej budowy drugiej elektrowni atomowej w Polsce, to projekt ten jest na bardzo wczesnym etapie przygotowań.

Gaz +

Jednym z największych sukcesów rządów PiS jest dywersyfikacja dostaw gazu do Polski dzięki rozbudowie infrastruktury przesyłowej. Rząd zdążył zrealizować strategiczne inwestycje zgodnie z terminarzem, w tym m.in. interkonektory ze Słowacją, Litwą, a przede wszystkim gazociąg Baltic Pipe, pozwalający na bezpośredni import błękitnego paliwa z Norwegii.

Dzięki temu Polska uniknęła problemów z dostępem do gazu po odcięciu dostaw z Rosji. Mając na uwadze rosnący popyt na gaz w naszym kraju, zasadna jest trwająca rozbudowa terminala LNG w Świnoujściu oraz decyzja o instalacji terminalu pływającego w Gdańsku. Negatywnym aspektem polityki rządu wobec sektora gazu jest utrzymywanie monopolu PGNiG.

Górnictwo –

Jednym z najsłabszych elementów polityki energetycznej rządu było górnictwo. Ulegając presji związków zawodowych, rząd nie był skłonny nie tylko do zamykania nierentownych kopalń, ale choćby do mniej bolesnych zmian restrukturyzacyjnych w sektorze, które pozwoliłby na zwiększenie jego efektywności. Przyjęty harmonogram zamknięcia kopalń do 2049 r.oznacza, że górnictwo jeszcze przez wiele lat będzie dotowane.

Wola utrzymania nierentownych kopalń rodzi także inne negatywne konsekwencje: sztuczne podtrzymywanie również nierentownych elektrowni węglowych (aby zagwarantować zbyt węgla) i hamowanie transformacji energetycznej.

Jako zbyt pochopne należy uznać wprowadzenie embarga na rosyjski węgiel przed innymi państwami UE. Jako sukces można przyjąć zapewnienie alternatywnych dostaw węgla z zagranicy wobec kryzysu w czasie ostatniego sezonu zimowego.

Ciepłownictwo –

Nadal brakuje spójnej wizji transformacji polskiego ciepłownictwa, wyjątkowo uzależnionego od paliw kopalnych. Zapowiadana od 2019 r. strategia dla ciepłownictwa ma zostać przyjęta przez rząd dopiero w IV kwartale br. Przedłużające się prace nie pomagają licznym ciepłowniom, które zmagają się z wieloletnim niedofinansowaniem i wzrastającymi cenami uprawnień do emisji CO2.

Ostatniej zimy rząd wprowadził również mechanizm zakupu węgla przez samorządy z cenami maksymalnymi i dodatek węglowy. Niestety konstrukcja dodatku – całkowicie powszechnego i nieodpornego na fałszywe deklaracje obywateli – ograniczyła jego skuteczność poprzez zwiększanie cen brakującego surowca.

W 2022 r. rządzący zdecydowali się także na ceny maksymalne w ogrzewaniu z sieci. Było to działanie słuszne też w kontekście promocji tego bardziej efektywnego systemu ogrzewania niż indywidualne kotły na węgiel. Wprowadzono również refundację podatku VAT dla osób, których głównym źródłem ogrzewania był gaz ziemny. Jednocześnie wyraźnie ograniczono i skomplikowano wsparcie dla osób wykorzystujących ten surowiec. Było to działanie niezrozumiałe wobec promocji wśród obywateli przechodzenia na tę formę ogrzewania w ramach „Czystego Powietrza" – programu, którego regularne i mądre dopracowywanie (m.in. obniżanie barier wejścia) doprowadziło do jego sukcesu.

Paweł Musiałek

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

Michał Wojtyło

Wicedyrektor Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. Redaktor portalu opinii Klubu Jagiellońskiego.

dr Marcin Kędzierski

Polityka europejska

Ocena: 2+

Polska nie ma spójnej i konkretnej wizji integracji europejskiej, a nasza pozycja w UE jest najsłabsza w historii. Choć gwoli sprawiedliwości należy dodać, że w dużym stopniu jest to również zasługą procesów, na które polski rząd zwyczajnie nie ma wpływu.

Polityka europejska w kadencji 2019–2023 była zdeterminowana sporem o praworządność, który rząd w Warszawie wiedzie z instytucjami UE od samego początku tzw. „dobrej zmiany". Spór ten tworzył ramy dla większości działań podejmowanych przez obydwie strony, jednocześnie radykalnie ograniczając rządowi pole manewru. Co więcej, Bruksela w ostatnich latach uzyskała dostęp do realnych instrumentów nacisku, którymi nie dysponowała przed 2019 r.

Europejski Zielony Ład –

Głównym priorytetem UE na kadencję 2019–2024 został Europejski Zielony Ład. Zarówno z przyczyn strukturalnych, jak i politycznych było to dla nas niekorzystne. Strukturalnie, ponieważ Polska charakteryzuje się najgorszym miksem energetycznym w całej Wspólnocie, co przekłada się na relatywnie najwyższe koszty transformacji energetycznej. Politycznie, gdyż osobą odpowiedzialną za wdrażanie EZŁ z ramienia Komisji został Frans Timmermans, który ma złe osobiste relacje z polskim rządem.

Było zatem oczywiste, że Polska znajdzie się po raz kolejny na kursie kolizyjnym z UE, a kwestie klimatyczno-energetyczne staną się istotnym elementem nacisku na rząd w Warszawie. Zwłaszcza w sytuacji, w której potrzebujemy europejskich pieniędzy na sfinansowanie kosztów transformacji energetycznej. Tak się też stało:

kierunkowa zgoda polskiego rządu na uruchomienie bardzo kosztownego dla nas programu *Fit for 55*, wyrażona podczas szczytu Rady Europejskiej w lipcu 2020 r., była *de facto* warunkowana chęcią uzyskania środków z nowo utworzonego Funduszu Odbudowy.

Pandemia COVID-19 i krajowe plany odbudowy –

Pandemia stanowiła krok milowy w procesie integracji europejskiej. Z obawy przed ryzykiem wyjścia z UE/strefy euro Włoch i Hiszpanii, które zostały najmocniej dotknięte pierwszą falą COVID-19, Berlin zgodził się na propozycję uwspólnotowienia długu. Co prawda zgoda miała charakter warunkowy, ale historia UE pokazuje, że precedensy tworzą rzeczywistość. Program *Next Generation EU* (NGEU) miał fundamentalne znaczenie dla Polski z trzech powodów. Po pierwsze, potwierdził znaczenie południowego peryferium dla unijnego rdzenia (i analogicznie – mniejsze znaczenie wschodniego peryferium). Po drugie, zwiększył wpływ Komisji na kształt polityk publicznych prowadzonych przez kraje członkowskie. Środki z NGEU mogą być bowiem wydatkowane tylko na cele uzgodnione z Komisją, zgodnie z wytycznymi tzw. „semestru europejskiego". Po trzecie wreszcie, po raz pierwszy w historii wprowadzono silną zasadę warunkowości – odtąd Komisja mogła na drodze autonomicznej decyzji (bez udziału TSUE lub Parlamentu) zablokować wypłatę części środków.

Wydarzenia ostatnich miesięcy dowodzą, że Komisja staje się *kingmakerem*. W efekcie Polska nie może liczyć na ponad 100 mld PLN bezzwrotnych grantów i kolejne kilkadziesiąt miliardów PLN niskooprocentowanych pożyczek. Otwartym pozostaje pytanie, czy w ogóle możliwe było osiągnięcie porozumienia. Stawiam hipotezę, że jego warunkiem było całkowite wycofanie się z reform wymiaru sprawiedliwości, na co rząd PiS zgodzić się nie mógł. Pozostała mu jedynie strategia cofania się, która jednak ani nie zaspokaja oczekiwań Komisji, ani twardszej części elektoratu oraz koalicjantów z Solidarnej Polski.

Mechanizm „pieniądze za praworządność" +/–

Kolejnym mechanizmem nacisku na rząd stało się rozporządzenie nazywane potocznie „pieniądze za praworządność". Na wspomnianym szczycie Rady Europejskiej, obok zgody na *Fit for 55* i powołania NGEU, rząd premiera Morawieckiego został *de facto* zmuszony do poparcia tego mechanizmu jako warunku otrzymania przez Polskę środków z unijnego budżetu. Udało się co prawda w toku późniejszych negocjacji tak ustalić kształt przepisów, że obejmują one bardziej kwestie nieprawidłowości finansowych niż wymiaru sprawiedliwości, ale trudno uznać to za sukces – pojawił się precedens, powstała zatem nowa rzeczywistość, w której możliwe jest blokowanie wypłat funduszy.

Inna sprawa, że w danych warunkach rząd ugrał niemal maksimum tego, co było możliwe. Nikt wówczas nie mógł mieć bowiem 100% pewności, że w kolejnych miesiącach pojawią się przepisy szczegółowe, które umożliwią wstrzymanie wypłat dla Polski już nie tylko ze środków NGEU, ale także „normalnego" budżetu UE. Pytanie, czy wiedza ta sprawia, że zasadną alternatywą byłoby zawetowanie wszystkiego (NGEU, *Fit for 55*, mechanizm warunkowości) latem 2020 r. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, tym bardziej że pryncypialność Komisji w zakresie szczegółowych przepisów dotyczących wydatkowania środków jest także konsekwencją kolejnych konfrontacyjnych ruchów podejmowanych przez ministra Ziobrę i jego otoczenie (*vide* np. wyrok TK z 14 lipca 2021 r. o braku konieczności wykonywania środków tymczasowych TSUE w sprawie kształtu i funkcjonowania sądownictwa). W przeciwieństwie bowiem do NGEU zablokowanie środków z budżetu jest znacznie trudniejsze do przeprowadzenia (a zarazem bardziej politycznie kosztowne z perspektywy Komisji).

Wojna na Ukrainie i sankcje przeciwko Rosji +

Wojna na Ukrainie stanowiła najbardziej korzystny z perspektywy Polski moment w polityce europejskiej lat 2019–2023. Zarówno wcześniejsze przestrogi dotyczące zagrożeń związanych ze współ-

pracą z Rosją, jak i fakt przyjęcia ponad miliona ukraińskich uchodźców wzmocniły pozycję Warszawy. Widać to było choćby w dyskusjach nad kolejnymi pakietami sankcyjnymi czy decyzji o zawarciu umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą. Wydaje się, że czasowe porozumienie w sprawie KPO z czerwca 2022 r. było owocem tego lepszego klimatu. Niestety trudno było oczekiwać, aby zjawisko to było trwałe. Zarówno Parlament Europejski, jak i bardziej eurosceptyczna część Zjednoczonej Prawicy zadbały latem 2022 r. o to, aby ten reset szybko (przedwcześnie?) się zakończył.

Zdolności kooperacyjne –

Brexit oraz pogłębiający się kryzys w relacjach między Brukselą i Warszawą istotnie zmniejszyły nasz potencjał kooperacyjny na forum UE. W konsekwencji jedynym środowiskiem, które było zainteresowane rozmową z rządem, była eurosceptyczna prawica. Stąd też premier Morawiecki jako pierwszy szef rządu spotkał się z Marine Le Pen, PiS zorganizował warszawski szczyt eurosceptycznej prawicy, a Jarosław Kaczyński wziął udział w kampanii hiszpańskiej partii VOX. Problem takiej strategii jest dwojaki. Po pierwsze, jeszcze bardziej pogłębia izolację Polski w unijnym rdzeniu. Po drugie, największa potencjalna sojuszniczka PiS w Europie, premier Włoch Giorgia Meloni, prędzej stworzy paneuropejską (centro)prawicową koalicję z Europejską Partią Ludową, do której należy PO. Trzeba jednak dodać, że wzrost znaczenia Włoch nawet w przypadku zwycięstwa w Polsce opozycji niekoniecznie przełoży się na poprawę naszej pozycji w UE. Powód jest prosty – wzmocnienie Włoch zwiększy zależności między unijnym rdzeniem a południowym peryferium, jeszcze silniej wypychając nasz region na rubieże integracji.

Wizja i kierunki polityki europejskiej –

Ze względu na uwikłanie w spór o praworządność, z wyjątkiem kontekstu ukraińskiego, głos Polski jest ignorowany. Nie ma znaczenia, czy i co postulujemy. Nie zmienia to faktu, że Polska nie

ma spójnej i konkretnej wizji integracji europejskiej. Dobrym przykładem niespójności jest polityka podatkowa: z jednej strony polski rząd promuje walkę z unijnymi rajami podatkowymi, co wymaga wzmocnienia kompetencji fiskalnych na poziomie Brukseli, a z drugiej blokuje prace nad wprowadzeniem unijnego podatku cyfrowego.

Także mowa premiera Morawieckiego na uniwersytecie w Heidelbergu nie przyniosła żadnego konkretu, który nawet potencjalnie mógłby być dyskutowany na europejskich salonach. Trudno nie odnieść wrażenia, że Polska nie dysponuje wizją polityki europejskiej. Warto jednak dodać, że takiej wizji nie mają zarówno rząd, jak i opozycja.

Wnioski

Wydaje się, że były minister ds. europejskich Konrad Szymański, jak również jego zespół z Kancelarii Premiera RP starali się minimalizować negatywne skutki konfliktu pomiędzy Brukselą i Warszawą. Za sukces należy uznać ostateczny kształt mechanizmu „pieniądze za praworządność", zakres sankcji wobec Rosji oraz zaakceptowanie przez Komisję i Radę polskiego KPO. Niestety za sprawą działania innych czynników politycznych wszystkie te małe sukcesy zostały roztrwonione. W efekcie pozycja Polski w UE jest najsłabsza w historii. Choć gwoli sprawiedliwości należy dodać, że w dużym stopniu jest to również winą procesów, na które polski rząd zwyczajnie nie ma wpływu (brexit, postpandemiczne przyśpieszenie integracji etc.).

dr Marcin Kędzierski

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

Piotr Palutkiewicz

Polityka gospodarcza

Ocena: 3

Oceniany rząd otrzymał bardzo dobre wyniki na egzaminie końcowym (we wskaźnikach makroekonomicznych poza inflacją). Wynik nie może jednak przyćmić oceny polityk gospodarczych, a te są na „trójkę".

To była bezprecedensowa kadencja w zakresie aktywności rządu w polityce gospodarczej. Nie jest to dobra wiadomość. Działania w tym obszarze zostały mocno uwarunkowane przez pandemię koronawirusa. Na skutek tego zjawiska rząd, podobnie jak rządy na całym świecie, rozpoczął szereg działań ingerujących w wolny rynek. Następnie wprowadzono szereg rozwiązań, m.in. w postaci tarcz antykryzysowych, rekompensujących wcześniejsze decyzje. Ta niepewność w gospodarce została podlana licznymi rozwiązaniami sektorowymi i wprowadzeniem Polskiego Ładu, który zakłócił tak niestabilne ramy dla prowadzenia aktywności gospodarczej w kraju. Równolegle pojawiła się inflacja, z którą rozpoczęto kolejną batalię. W końcu wybuchła wojna na Ukrainie. Pomimo tego chaosu – nie prognozując przyszłości – gospodarka na koniec kadencji ma się jednak dobrze.

Polityka gospodarcza poziomu mikro +/–

Na poziomie mikroekonomii zauważalna była bardzo wysoka aktywność rządu w procesach dotyczących bezpośrednio obywateli, jak i przedsiębiorstw. Państwo bezprecedensowo weszło w obszar swobód gospodarczych i wolności konsumenckiej. W okresie epidemii koronawirusa ograniczono prowadzenie licznych działalności gospodarczych, zaingerowano w style i modele konsumpcji milionów

osób. Analiza *post factum* dostarcza kolejnych dowodów, że skala ograniczeń wprowadzanych w tamtym czasie była zbyt wysoka w stosunku do zagrożenia epidemicznego. Niemniej w czasie trwania epidemii rząd podążał ścieżką umiarkowaną w porównaniu do dróg obranych przez inne kraje.

Bardziej zniuansowana może być ocena narzędzi wprowadzonych w celu przeciwdziałania kryzysowi wywołanemu przez wdrożone ograniczenia. O ile skalę i szybkość udzielonego wsparcia dla firm należy oceniać pozytywnie, tak proporcjonalność wprowadzonych środków pomocowych w ocenie *ex post* może wydawać się zbyt wysoka. Niemniej niepewność i dynamika okresu epidemii lub brak identyfikacji w modelach ekonomicznych ośrodków analitycznych ryzyka inflacyjnego powodują, że należy dać pozytywną ocenę rządowi w tym zakresie.

Pomimo wygaśnięcia epidemii rządzący zadomowili się na dłużej w modelu ingerencji w gospodarkę. Szczególnie dobrze poczuli się w obszarze wspierania przedsiębiorców i konsumentów. I jest to zjawisko, które należy ocenić negatywnie. Rządzący przyzwyczaili i dalej przyzwyczajają przedsiębiorców oraz konsumentów, że ci nie muszą obawiać się ryzyka w gospodarce. Firmy są uczone, że nie muszą pamiętać o ryzyku prowadzenia działalności na danych rynkach czy w wybranych sektorach (*vide* tzw. tarcza antyputinowska, wsparcie firm energochłonnych i działających w obszarach przygranicznych z Białorusią). Z konsumentów ściągano ryzyko podejmowania osobistych decyzji finansowych w postaci np. kredytów hipotecznych (ustawa o wakacjach kredytowych) czy kosztów kredytów (ustawa ograniczająca pożyczki pozabankowe). Zjawisko aktywnej roli rządu w sytuacjach gospodarczych o negatywnym oddziaływaniu będzie w konsekwencji prowadzić do ryzyka nadużycia (*moral hazard*) w polskiej gospodarce i po stronie firm, i konsumentów.

W katalogu działań rządu można znaleźć równolegle liczne punktowe zmiany kierowane do przedsiębiorców, które należy ocenić pozy-

tywnie: wprowadzenie pod koniec kadencji ustawy deregulacyjnej, upowszechnienie podatku ryczałtowego lub proprzedsiębiorcze rozwiązania w zakresie ZUS. Sprawnością, szybkością i elastycznością działań i instrumentów, zarówno w czasie pandemii, jak i po niej, może poszczycić się Polski Fundusz Rozwoju oraz podmioty skupione w jego grupie.

Z drugiej strony pogorszyła się szybkość procedowania spraw gospodarczych w sądownictwie. Pomimo licznych reform w tym obszarze prowadzenia rejestrów nie przeniesiono dalej poza sądownictwo, co przyspieszyłoby procedowanie zmian w tym zakresie. Firmy doświadczały zmienności i komplikowania prawa przez wprowadzenie Polskiego Ładu, który pogorszył ocenę zaufania do prawa podatkowego w Polsce.

Sektorowe polityki gospodarcze –

W zakresie wprowadzania regulacji sektorowych występowała duża uznaniowość. W okresie epidemii ograniczano działalność w określonych działach gospodarki, by później wprowadzać w nich finansowe rozwiązania rekompensujące straty. Takie rozwiązania, najczęściej zwiększające obciążenia podatkowe, dotknęły m.in. sektor bankowy, producentów (*de facto* klientów) napojów słodzonych, „energetyków" czy towarów objętych akcyzą. Wprowadzano branżowe uderzenia zmieniające modele działania dobrze funkcjonujących rynków, jak apteki czy system kaucyjny. Zmiany często były wprowadzane pomimo braku konieczności ingerencji. Uderzenia punktowe zaburzały także zaufanie do prawa w pozostałych, nieobjętych zmianami sektorach.

Ostatnia dostępna edycja raportu „Barometr prawa", przygotowanego przez Grant Thornton, pokazuje, że w samym tylko 2021 r. uchwalono prawie 32 tys. stron nowych przepisów, co oznacza wzrost o 52% w porównaniu z 2021 r. To również wzrost o 113% w stosunku do 2020 r. Wynik ten jest bliski do rekordowego roku 2016, kiedy to przyjęto ponad 35 tys. stron nowego prawa. W zakresie prawa podatkowego wprowadzono w 2021 r. 269 stron no-

welizacji ustaw. To jeden z trzech najwyższych wyników w ostatnich trzech dekadach.

Makroekonomia +/–

Makroekonomiczne działania rządu w pierwszej części drugiej kadencji dotyczyły ochrony gospodarki przez skutkami epidemii koronawirusa i wojny, by pod koniec przerodzić się w aktywną walkę z inflacją (tarcze antyinflacyjne), spowodowaną działaniami podjętymi w pierwszym okresie.

Pomimo tych wstrząsów gospodarka może szczycić się bardzo dobrymi wskaźnikami na poziomie makroekonomicznym. Pomimo kryzysu pandemicznego i początkowego regionalnego ryzyka, które pojawiło się w oczach inwestorów na skutek wojny, gospodarka zanotowała w okresie mijającej kadencji wzrosty. Mieszkańcy posiadają rekordową siłę nabywczą, problem bezrobocia w zasadzie przestał w naszym kraju istnieć, a finanse publiczne (w rozumieniu budżetu centralnego) cechują się niskim poziomem zadłużenia. Jedyne obawy wzbudza poziom inflacji, która, jak wszystko na to wskazuje, pozostanie z nami na dłużej, jednak jej rekordowe poziomy mamy (zgodnie z dzisiejszą wiedzą) za sobą.

Poziom megaekonomiczny +

Pomimo że na poziomie krajowym rząd lubił wyświadczać gospodarce niedźwiedzie przysługi, tak już pozytywnie należy oceniać działania w kontekście międzynarodowych zmian gospodarczych występujących głównie na skutek wojny na Ukrainie. Pozycja regionu Europy Środkowej wzrosła, a Polska dobrze to zjawisko wykorzystała. Polska staje się kluczowym łącznikiem wschodniej i zachodniej Europy oraz logistycznym hubem regionu. Czas niepokoju został wykorzystany na szybkie uniezależnienie energetyczne od Rosji. W latach 2020–2022 roczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych zwiększył się w Polsce o 14,3 mld dolarów, podczas gdy w Rumunii było to 7,8 mld dolarów, na Słowacji 5,3 mld, na Węgrzech 1,5 mld, w Czechach 0,4 mld dolarów.

Polska uzyskała atuty wizerunkowe w zakresie budowy relacji gospodarczych z Ukrainą. Szybko wprowadzono właściwe rozwiązania w zakresie rynku pracy dla uchodźców z Ukrainy. Gospodarka została sprawnie otwarta na osoby, które szukają pracy z innych kierunków zagranicznych. Jedyną rysą w zakresie wschodniej polityki gospodarczej pozostaje populistyczne zamknięcie rynku zboża na surowiec z Ukrainy.

Za dużo ruchu

Wystawiając rządowi ocenę na koniec kadencji, stajemy przed trudną decyzją. Trzeba mieć na uwadze, że „uczeń" trafił na trudne czasy, gdy podręczniki zaczęły się dezaktualizować i nie mieliśmy do dyspozycji aktualnej wiedzy. Działania „ucznia", być może zagubionego w tym okresie, były chaotyczne. To nie powinno dodawać mu zapału do innych niepotrzebnych działań, jak uderzenia sektorowe, podczas gdy ingerencji od lat oczekuje się w innych miejscach, a okres gruntownych przemian był ku temu dobrą okazją.

Piotr Palutkiewicz

Wiceprezes Warsaw Enterprise Institute. Ekonomista. Absolwent Uniwersytetu Stanowego Grand Valley, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie i Newcastle Business School.

Tomasz Turejko

Polityka historyczna

Ocena: 2

Polityka historyczna zawsze była jednym z flagowych przedsięwzięć politycznych obozu Zjednoczonej Prawicy. Bez wątpienia prowadzenie takiej polityki należy uznać za konieczne i celowe – pod tym względem diagnoza partii rządzącej jest trafiona. Zdecydowanie jednak zawodzi wykonanie, przejawiające się z jednej strony w próbie „upartyjnienia" polskiej narracji historycznej, a z drugiej w braku kompetencji do jej skutecznego prowadzenia.

Politykę historyczną obozu Zjednoczonej Prawicy w ostatniej kadencji można podzielić na działania w sferze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych. W pierwszej grupie należy przede wszystkim wskazać na kwestię niemiecką (reparacje i raport o stratach wojennych), kwestię ukraińską (80. rocznica zbrodni wołyńskiej i sprawa ekshumacji ofiar), kwestię rosyjską (rocznica operacji polskiej NKWD) oraz kwestię izraelską (zagadnienie wycieczek młodych Izraelczyków do Polski i kontynuowanie „polskiej narracji" w sprawie Zagłady). Druga grupa to przede wszystkich edukacja szkolna, działania Polskiej Fundacji Narodowej w zakresie promocji polskiej historii za granicą oraz polityka muzealna.

Kwestia niemiecka –

Sztandarowym przedsięwzięciem Zjednoczonej Prawicy w zakresie polityki historycznej ubiegłej kadencji miało być sporządzenie i publikacja „Raportu o stratach poniesionych przez Polskę w wyniku agresji i okupacji niemieckiej w czasie II wojny światowej 1939–1945".

Wbrew oczekiwaniom rządzących temat raportu nie został poważnie podjęty przez stronę niemiecką, która w krótkim oświadczeniu wskazała, że kwestia reparacji jest zamknięta. Przyczyną powyższego było przede wszystkim bardzo słabe uzasadnienie prawne roszczeń reparacyjnych i zaniechanie szerszej analizy prawnomiędzynarodowej, które ujawniło duże braki kompetencyjne obozu rządzącego w tym zakresie.

Autorzy raportu całkowicie zignorowali fakt, że brak przedawnienia zbrodni międzynarodowych dotyczy odpowiedzialności karnej jednostek, a nie roszczeń reparacyjnych dochodzonych od państwa. Ponadto nie zweryfikowano powiązanych z instytucją przedawnienia zasady estoppel i zasady milczącego uznania, które mogą uniemożliwić skuteczne dochodzenie stronie polskiej reparacji na ścieżce prawnomiędzynarodowej. Za chybioną należy uznać argumentację dotyczącą „braku suwerenności państwa" w okresie PRL czy naruszeń prawa wewnętrznego, które to argumenty w sporze prawnomiędzynarodowym zostałyby łatwo odparte.

Wbrew stanowisku wyrażonemu przez Arkadiusza Mularczyka, politycznego patrona inicjatywy, trudno również uznać, by stronie polskiej udało się skutecznie umiędzynarodowić temat reparacji, szczególnie na jakimkolwiek sprawczym forum.

Kwestia ukraińska –

Polityka historyczna względem Ukrainy została zdominowana przez temat zbrodni wołyńskiej z lat 1943–1944. Mimo deklaracji publikowanych jeszcze w poprzedniej kadencji, nie udało się doprowadzić do ekshumacji ofiar zbrodni ani utworzyć symbolicznych cmentarzy i miejsc pamięci Polaków zamordowanych na Kresach przez nacjonalistów ukraińskich. W listopadzie 2022 roku Fundacja Wolność i Demokracja uzyskała wprawdzie zgodę na ekshumację Polaków zamordowanych przez oddział UPA w lutym 1945 r. w miejscowości Puźniki w dawnym województwie tarnopolskim, ale jest to wyjątek, który trudno uznać za instytucjonalny przełom w polsko-ukraińskim sporze w przedmiocie ekshumacji.

Negatywnie należy również ocenić obchody 80. rocznicy zbrodni wołyńskiej. Wspólna deklaracja prezydentów obu państw o „ofiarach Wołynia", bez jednoznacznego wskazania sprawców i ofiar, wtóruje ukraińskiej narracji o symetrii win, co w zakresie wołyńskiej polityki pamięci stanowi nawet regres w stosunku do poprzednich kadencji.

Kwestia rosyjska –

Jednym z największych wyzwań dla polskiej polityki historycznej w kwestii rosyjskiej jest upamiętnienie i upowszechnienie informacji na temat polskich ofiar Wielkiego Terroru i tzw. operacji polskiej NKWD z lat 1937–1938.

Mijająca w sierpniu 2022 r. 85. rocznica zbrodni przeszła w Polsce praktycznie bez echa. Nie wykorzystano przy tym okazji, by upowszechnić wiedzę na temat tego wydarzenia w związku z rosyjską agresją na Ukrainę. Z tej okazji np. w Winnicy przedstawiciele władz polskich i ukraińskich mogli uczcić pamięć zarówno ofiar sowieckiego terroru, jak i ofiar zbrodni rosyjskich popełnionych na mieszkańcach tego miasta w 2022 r.

Niewykorzystana szansa obciąża obóz rządzący tym bardziej, że zbrodnie stalinowskiego reżimu w naturalny sposób jednoczą Polaków i Ukraińców wokół wspólnego wroga, co wobec trwającej wojny rosyjsko-ukraińskiej wydaje się szczególnie ważne.

Kwestia izraelska +/–

Podpisanie polsko-izraelskiej umowy, na mocy której ponownie będzie możliwa organizacja wyjazdów młodzieży szkolnej z Izraela do Polski, należy ocenić pozytywnie. Podobnie jak zawarte w niej obligatoryjne punkty zwiedzania przez Izraelczyków polskich, a nie tylko żydowskich, miejsc pamięci oraz wspólnych spotkań uczniów polskich i izraelskich.

Mimo stanowczych deklaracji strony polskiej, nie udało się wymóc na stronie izraelskiej całkowitej rezygnacji z asysty uzbrojonej ochrony (z tą różnicą, że będą mogli oni wjeżdżać na terytorium

Polski wyłącznie za zgodą polskich władz). Ostateczna ocena tego przedsięwzięcia będzie jednak możliwa dopiero po kilku miesiącach faktycznego wykonywania umowy przez stronę polską i izraelską. W zakresie „polskiej perspektywy" na temat Zagłady, w tym promowania historii Polskich Sprawiedliwych, nie odnotowano w latach 2019–2023 większych sukcesów na arenie międzynarodowej. Szczególnie widoczny jest brak inicjatyw kinematograficznych.

Polityka wewnętrzna –

W ramach polityki wewnętrznej polityka historyczna stała się *de facto* instrumentem propagandowym, który ma odpowiadać interesom partii rządzącej, a nie państwa polskiego. Służyć temu miały m.in. daleko idące zmiany wystaw muzealnych w Gdańsku czy w Katowicach i powołanie w kwietniu 2021 r. do Rady Muzeum Auschwitz Beaty Szydło. W wyniku ww. decyzji 4 z 9 członków Rady Muzeum zrezygnowało z pełnienia funkcji.

Krytycznie należy również ocenić obniżenie finansowania dla Europejskiego Centrum Solidarności w Gdańsku ze względu na odmowę wprowadzenia zmian do wystawy stałej, żądanej przez MKiDN (zwiększenie obecności Anny Walentynowicz i Lecha Kaczyńskiego kosztem Lecha Wałęsy i jego środowiska).

Do niepowodzeń w zakresie polityki historycznej rządu ostatniej kadencji należy zaliczyć także brak szczególnego upamiętniania 100. rocznicy bitwy warszawskiej i w dalszym ciągu nieukończone muzeum w Ossowie jej poświęconej. Nie widać również znaczących postępów w odbudowie Pałacu Saskiego, mimo że upłynęło pięć lat od jej inauguracji przez prezydenta Andrzeja Dudę.

Nie najlepiej wypada również działalność Polskiej Fundacji Narodowej. W latach 2019–2021 PFN wydała ok. 243 mln zł. Znaczna część tej kwoty została przeznaczona na szkolenia dla polskich żeglarzy, budowę Muzeum Ofiar Komunizmu w Waszyngtonie i film o Witoldzie Pileckim. Mimo zapowiedzi i stosunkowo dużego budżetu, przez sześć lat funkcjonowania Fundacji nie udało się sfi-

nansować ani jednej dużej superprodukcji filmowej promującej polską historię lub polskie postacie historyczne.

Zdecydowanie negatywnie odebrano próbę kreowania nowego modelu edukacji historycznej w szkołach w duchu zgodnym z narracją partii rządzącej. Służyć temu miał nowy podręcznik napisany przez Wojciecha Roszkowskiego na zlecenie Ministerstwa Edukacji i Nauki w związku z utworzeniem w szkołach ponadpodstawowych w 2022 r. przedmiotu historia i teraźniejszość w miejsce lekcji wiedzy o społeczeństwie, które zostały tylko w klasach z rozszerzeniem. Podręcznik Roszkowskiego w dużym stopniu przedstawia uczniom subiektywną ocenę wydarzeń historycznych, a nie tylko fakty, których ocenę uczniowie powinni formułować samodzielnie.

Tomasz Turejko

Członek Klubu Jagiellońskiego. Radca prawny. Specjalizuje się m.in. w prawie międzynarodowym publicznym. Autor publikacji naukowych.

Wojciech Przybylski

Polityka innowacyjna

Ocena: 3

Oceniając kadencję 2019–2023, nie sposób abstrahować od lat 2016–2019, przełomowych dla polskiej polityki innowacyjnej. Choć ostatnie cztery lata nie przyniosły istotnej zmiany kursu, dynamika zmian spadała z roku na rok. Ostatnie dwa lata to już w zasadzie zmarnowany czas, który zapisze się głównie aferami w NCBR i dramatycznie opóźnionymi środkami nowej perspektywy unijnej, co w wypadu wsparcia innowacji ma niestety kluczowe znaczenie.

Wydatki na badania i rozwój +

Czekamy z niecierpliwością na dane za 2022 r., które mogą przynieść pierwszy od lat spadek wskaźnika GERD (wydatków na B+R w relacji do PKB). Nawet jeśli ten spadek rzeczywiście nastąpił, to i tak okres po 2019 r. należy uznać za udany: trwale przekroczyliśmy magiczną barierę 1%, w 2021 r., osiągając 1,44%. To oczywiście dalej za mało, ale trudno o lepsze potwierdzenie, że polska gospodarka nawet nie tyle wrzuciła wyższy bieg, ile nauczyła się przyspieszać na innym, bardziej przyszłościowym rodzaju paliwa. Szczególnie cieszą struktura tego wskaźnika i wysoki udział wydatków przedsiębiorstw (BERD). Po 2019 r. nie nastąpiły już może bardzo istotne zmiany w systemie wsparcia dla firm, ale co do zasady ustabilizował się system ulg podatkowych (praktyka interpretacyjna KAS) czy bodźców fiskalnych (publiczne fundusze zwrotne i bezzwrotne) – co jest trudniejsze niż samo ich wprowadzenie. Tysiące firm nauczyły się korzystać z wprowadzonych narzędzi, jest to więc zmiana o charakterze systemowym.

Polityka podatkowa +

System stosunkowo agresywnych ulg podatkowych wspierających innowacyjność przedsiębiorstw – czyli ulgę na B+R oraz IP Box – należy ocenić pozytywnie. Pewne drobne ułatwienia (np. w zakresie możliwości łączenia ulg) wprowadził Polski Ład, ale co do zasady system preferencji został zaprojektowany i wdrożony przed 2019 r. Należy docenić stosunkowo stabilny sposób wdrożenia tych narzędzi i wypracowanie (zasadniczo) jasnego katalogu kosztów kwalifikowanych. W 2021 r. z ulgi na B+R skorzystało już 2217 podatników, którzy odliczyli od podstawy opodatkowania 4,9 mld zł, zyskując 889 mln zł realnie obniżonego podatku (głównie CIT). Oczywiście pozostaje tu ogromna przestrzeń do dalszego wzrostu, ale od wprowadzenia ulgi w 2016 r. jest on stały.

Dużo bardziej ambiwalentnie należy ocenić Polski Ład, którego wiodące cele nie były rzecz jasna związane z polityką innowacji, ale zamieszanie spowodowane reformą przełożyło się na istotny (nawet jeśli subiektywny) wzrost poczucia niepewności u przedsiębiorców, a to już jest dla innowacyjności obiektywny problem. Polski Ład wprowadził też nowe ulgi proinnowacyjne: w 2022 r. weszła w życie ulga na robotyzację (trudne początki związane z zawężającymi interpretacjami KAS), a w 2023 r. ulga na innowacyjnych pracowników. Jest jeszcze zbyt wcześnie, żeby uczciwie ocenić ich skuteczność. Warto zadać sobie pytanie, czy nie komplikują one niepotrzebnie okrzepłego już systemu ulg?

Instytucje –

Już w ubiegłorocznym raporcie wyraziliśmy troskę dotyczącą instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie polityki innowacji, z NCBR na czele. Trudno było się jednak spodziewać skandalu, jaki wybuchł w tej instytucji w konsekwencji ścierania się dwóch frakcji wyrosłych na gruzach Porozumienia. Kolejne doniesienia prasowe opisywały obraz, który postronnemu obserwatorowi mógł się kojarzyć z wojną mafii. Niezależnie od skali realnego problemu i ew. korupcji (chodziło o sposób udzielania kwotowo bardzo dużych grantów na innowacje

cyfrowe), poniesione straty są trudne do przecenienia: utracono kapitał zaufania, który w obszarze innowacyjności ma – nomen omen – kapitalne znaczenie. Afera dookoła NCBR zmarnotrawiła całe lata budowania pozycji tej instytucji, a przecież i tak nie była to budowla pozbawiona wad i znaków zapytania.

Niezrozumiała jest również logika podziału kompetencji (linii demarkacyjnych) wyznaczonych między instytucjami wsparcia dla wdrażania perspektywy unijnej 2021–2027, według której to PARP ma odpowiadać za większość narzędzi wsparcia innowacyjności dla MŚP (w tym twarde badania i rozwój), a NCBR za duże firmy. To radykalna zmiana wieloletniej linii ewolucji obu agencji. Na ostrym zakręcie znalazła się też Sieć Badawcza Łukasiewicz. Obraz nie jest jeszcze jednoznacznie negatywny, konsekwentnie można pochwalić PFR czy (za wybrane programy) również PARP. Patrząc jednak na cały pejzaż instytucjonalny, widzimy, że wszystko razem nosi niestety znamiona pogłębiającego się chaosu, opartego nie o spójny plan czy pomysł, a efekt politycznej walki o sfery wpływów.

Wojna jako stracona szansa dla innowacji –

W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy wydatki państwa na obronność wzrosły w skali, jaka nie mogła się marzyć nawet największym branżowym optymistom. Przez najbliższe lata zainwestujemy setki miliardów złotych na nowy sprzęt i technologie wojskowe. Jak największa część tej rzeki środków powinna zasilić polski przemysł, w tym polski sektor badawczo-rozwojowy.

Nie chodzi tu o wciskane na siłę umowy offsetowe i produkcję paru prostych komponentów do kupowanych samolotów czy innego sprzętu. Walka toczy się o poważny, głęboki B+R oparty o nasze suwerenne kompetencje technologiczne. Wiemy, że to możliwe, mamy już masę krytyczną *success stories*: Mesko z Gromem/Piorunem, PCO z optyką czy WB Electronics z Topazem, bezzałogowcami czy wieżą ZSSW-30 (w konsorcjum z PGZ). Przykładów jest więcej. Przy tak wielkiej skali środków na zbrojenia – nie tylko te nagłe i siłą rzeczy oparte w dużej mierze na imporcie –

oczywistością powinien być cały system wsparcia polskich technologii obronnych oraz podwójnego zastosowania, od agencji typu DARPA po inkubatory czy akceleratory służące do ciągłego skanowania rynku. Bez tego zdecydowana większość tortu przypadnie zagranicznym wytwórcom. Jeśli ten system powstaje, to działania są już dramatycznie spóźnione.

Brak środków, brak gospodarza, brak pomysłów –

W drugiej połowie 2023 r. dalej nie wiadomo, kiedy ruszą środki nowej perspektywy UE, o KPO nie wspominając. Mimo że – jak wiemy ze struktury wydatków – waga środków publicznych dla polskiej innowacyjności spada, to jeszcze długo będzie miała strategiczne znaczenie: nominalnie i jako lewar środków prywatnych. Tak długa „dziura" pomiędzy perspektywami unijnymi to katastrofa dla innowacyjnych firm, a szczególnie dwóch ich podgrup: tych na bardzo wczesnym etapie (polskie fundusze VC, w szczególności fazy seed i pre-seed, bez pieniędzy publicznych prawie nie istnieją) oraz tych pracujących nad innowacjami głębokimi (deep tech). Te ostanie często mają największy potencjał, choć obarczone są też najwyższym ryzykiem – i stąd szczególnie potrzebują dźwigni pieniądza publicznego. Z obszaru narzędzi wsparcia ciekawym przypadkiem są DIH-y, czyli huby innowacji cyfrowych. Polska była w europejskiej forpoczcie przygotowania tych narzędzi, kluczowych w nowej perspektywie programowania. Obecnie trafiliśmy na szary koniec, gdyż z powodu braku „polskiej" części finansowania wybrane już w zasadzie DIH-y nie mogą ruszyć.

W kierownictwie Ministerstwa Rozwoju i Technologii nadal nie ma osoby zajmującej się innowacyjnością. Owszem, sąsiednie Ministerstwo Funduszy pracuje nad przygotowaniem nowej perspektywy, ktoś „sprząta NCBR", ale innowacyjność od ponad 2 lat nie ma swojego programowego właściciela (*playmakera*) w rządzie. Drastycznie widać brak dalszych pomysłów. Przykładem pierwszym z brzegu jest prawie zerowa (w stosunku do potencjału) rola polskich uczelni w ekosystemie innowacyjności (ustawa 2.0 była tu niestety

niewykorzystaną szansą). Reasumując: regulacje mamy za sobą, na instytucje nie ma spójnej koncepcji, a wykonanie jest coraz częściej fatalne. Dziś trudno w to uwierzyć, ale jeszcze niedawno polityka innowacyjna była jednym z głównych sztandarów obecnej ekipy, dość skutecznie koordynowanym międzyresortowo i na drodze do realnej suwerenności. Szkoda.

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+

Polityka kulturalna odchodzącego rządu pokazała, że jest on w stanie zaproponować i stworzyć programy i narzędzia wspomagające rozwój polskiego dziedzictwa kulturowego. Niestety ma wielki problem z ich rzetelną realizacją.

Mimo rekordowego budżetu wydaje się, że rząd w stosunku do kultury przyjął strategię niezbędnego minimum: dobrze robić to, co trzeba, bez zastanawiania się nad jutrem. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) bez problemu radzi sobie w sytuacjach kryzysowych, ale nie potrafi uporać się z wieloletnimi problemami. A osiąganych sukcesów nie jest w stanie przekuć w długofalowe korzyści.

COVID-19 +/–

Pandemia COVID-19 stanowiła jedno z największych wyzwań, z którymi musiało się zmierzyć MKiDN. Stworzono liczne instrumenty, które miały pomóc zarówno instytucjom, jak i ludziom kultury. Spektrum pomocy rozciągało się od różnorodnych tarcz antykryzysowych (zapewniających wypłaty postojowego, zwolnienie ze składek ZUS, dopłaty do pensji) przez gwarancje kredytowe i zwiększone budżety dla stałych rozwiązań instytucjonalnych. Ponadto tę szczególnie narażoną na straty branżę wspierały liczne Programy Ministra, pozwalające uzyskać dodatkowe środki na działalność w tych specyficznych warunkach. Warto zaznaczyć, że z roku na rok rozszerzano zakres pomocy, dzięki czemu pomoc mogli uzyskać także freelancerzy, producenci i dystrybutorzy filmów oraz przewodnicy muzealni. Wsparciem objęto również małe i średnie firmy, których nie zaliczano do instytucji kulturalnych, choć wykonywały one rozliczne działania związane z kulturą.

Po stopniowym otwieraniu branży i znoszeniu restrykcji, zwłaszcza tych dotyczących wymaganej powierzchni przypadającej na 1 osobę w instytucjach kultury i obowiązku zakrywania ust i nosa, polepszyły się wyniki finansowe wyżej wspomnianych podmiotów. Jednakże pandemia zostawiła trwały ślad na branży kulturalnej. Wiąże się to z jednej strony z uchybieniami w zaproponowanych przez rząd narzędziach pomocowych, a z drugiej strony z porzuceniem dobrze zaprojektowanych programów wsparcia. Mimo ogromnej skali pomocy zapewnionej przez państwo luki w niektórych projektach sprawiły, że pomoc nie docierała do najbardziej potrzebujących podmiotów. Widać to wyraźnie na przykładzie Funduszu Wsparcia Kultury, gdzie środki przyznawano nie w oparciu o utracane z powodu pandemii dochody, a przychody, przez co niekiedy nie obejmował on realnych strat, lecz stał się sposobem na uzyskanie dodatkowych pieniędzy. Dodatkowo wiele z programów MKiDN nie posiadało transparentnej polityki informacyjnej, a to, w jaki sposób dysponowały one dostępnymi środkami, również nie było jasne. Wątpliwości budziły również procedury biurokratyczne (długi czas oczekiwania na wypłatę środków, utrudniony kontakt z odpowiedzialnymi instytucjami, niejasności formalne). Wszystko to wpływało destrukcyjnie na branże kulturalną.

Wiele branż pośrednio związanych z kulturą otrzymało pomoc zbyt późno. W związku z tym nie były w stanie utrzymać płynności finansowej czy też zagwarantować utrzymania odpowiedniej liczby miejsc pracy. Jednakże nie wyciągnięto długoterminowych wniosków z pandemii. Instytucje kultury przy wsparciu rządu zainwestowały w tym okresie w inne metody prezentacji swoich zasobów, np. online. Choćby domy kultury, aby utrzymać płynność finansową, musiały przerzucić się na płatną działalność cyfrową. Nawet po COVID-19 wciąż jest niezwykły popyt na ten rodzaj usług. Niemniej po zakończeniu pandemii rząd zatrzymał swoje programy pomocowe i nie przekuł ich w dalsze wsparcie pozwalające branży albo kontynuować inwestycje cyfrowe, albo powrócić do działalności stacjonarnej.

Ukraina +

Kolejnym kryzysem, z którym musiało zmierzyć się MKiDN, był wybuch wojny między Rosją a Ukrainą. Ukraina potrzebowała pomocy zarówno w wywozie i przechowaniu zbiorów sztuki narażonych na uszczerbek, jak i w ochronie oraz konserwacji tych, które nie mogły zostać przeniesione. W tych wszystkich aspektach rząd stanął na wysokości zadania, zapewniając odpowiednie środki i specjalistów. W tym celu utworzono Centrum Pomocy dla Kultury na Ukrainie. Powołano też specjalny zespół koordynujący wszystkie działania pomocowe dla Ukrainy. Jednocześnie postawiono na jednoznaczną ocenę działań Rosji. Na arenie międzynarodowej i w kraju rekomendowano wstrzymanie się od wszelkiej współpracy z przedstawicielami świata kultury Federacji Rosyjskiej wraz z propozycjami konkretnych sankcji, co miało wymiar nie tylko symboliczny, lecz także spowodowało spadek zagranicznych dochodów rosyjskiego sektora kultury. Rząd deklarował również wsparcie dla odbudowy ukraińskiej kultury po wojnie, jednak konkretne informacje w tym temacie były dość skąpe.

Niemniej skupiono się przede wszystkim na wsparciu na szczeblu ogólnokrajowym i międzynarodowym, zapominając o wsparciu na poziomie samorządów. A właśnie ten konflikt zbrojny okazał się wielką szansą dla lokalnych instytucji kultury. Wszelkie instytucje kulturalne, które zamarły w związku z pandemią COVID-19 i z trudem odradzały się po końcu restrykcji, dostały nową szansę dla swej stacjonarnej działalności. 31% z nich zmieniło zasady swojego funkcjonowania, przestawiło się na organizowanie zbiórek charytatywnych, grup wsparcia i upowszechnianie informacji pomocowych. Uchodźcy chętnie korzystają z wydarzeń organizowanych przez instytucje kultury, a te wykorzystały szansę na odnowienie funkcjonowania w formie stacjonarnej. Niemniej odbywa się to bez koordynacji ze strony rządu – większość inicjatyw wypływa od samorządów, organizacji pozarządowych, samych instytucji i wolontariuszy. Rząd powinien o tym pomyśleć, gdyż dodatkowe programy i środki

zostałyby spożytkowane z korzyścią zarówno dla polskiej, jak i ukraińskiej kultury, pomagając na nowo odkryć wzajemne dziedzictwo.

Radio i telewizja –

Media publiczne od lat stanowią największą bolączkę rządu. Niestety mijająca kadencja wcale nie poprawiła ich sytuacji, choć kilka pomysłów rządzących względem nich dawało nadzieję na choćby minimalną poprawę ich jakości. Wszystko jednak zostało zaprzepaszczone przez wykorzystywanie mediów publicznych do bieżących potrzeb politycznych. Nieustannie obniża się jakość programów z założenia zajmujących się poważniejszymi sprawami; „Sprawa dla reportera" stała się przedmiotem kpin, a serwisy informacyjne utożsamiane są z propagandą niskich lotów. Na tym tle wyróżnia się jedynie TVP Kultura, która regularnie dostarcza widzom zróżnicowane i wartościowe treści, niektóre seriale historyczne (np. *Polowanie na ćmy*) oraz teatr telewizji (np. *Praski Rejtan*).

Szumnie zapowiadane kanały tematyczne również okazały się klapą. Ani TVP World, ani TVP Kobieta nie odniosły finansowego sukcesu, a ich programom daleko do wybitności. W radiu także nie odnotowano większych osiągnięć. Interwencja w Programie Trzecim Polskiego Radia doprowadziła nie tylko do zerwania jego ciągłości instytucjonalnej, lecz także nie poprawiła jego wyników jakościowych. Dodajmy do tego jeszcze przeznaczenie wysokich kwot z budżetu państwa na 2 projekty KRRiT – Telemetrii Polskiej i Krajowego Instytutu Mediów – które nie przynoszą niczego poza stratami, a w ustawie budżetowej liczba środków przeznaczanych dla KRRiT z roku na rok była coraz większa. To nie przeszkadzało rządzącym w podniesieniu opłat abonamentu RTV o 50 gr dla odbiornika radiofonicznego i o 2 zł za odbiornik telewizyjny.

Media publiczne wymagają drobiazgowej i długofalowej reformy wraz z jasnym sprecyzowaniem, na czym miałaby polegać ich misyjność. Aktualnie znajdują się pomiędzy mediami komercyjnymi zapewniającymi prostą rozrywkę a próbami dostarczania poważniejszych programów. Jednak w żadnej z tych ról nie sprawują się

wystarczająco dobrze. Ponadto rząd nie potrafi rzeczowo poradzić sobie z rzeczywistością nowych mediów, czego dowiodła sprawa tantiem dla twórców udostępniających swoje dzieła na platformach streamingowych.

Daria Chibner

Członkini Klubu Jagiellońskiego i redakcji czasopisma idei „Pressje". Doktorantka w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego.

Maciej Sobieraj

Polityka obronna

Ocena: 4–

W latach 2019–2023 rządzący słusznie odpowiadali na zwiększające się zagrożenia ze strony Rosji i Białorusi poprzez chociażby przyspieszenie Planu Modernizacji Technicznej Sił Zbrojnych oraz rozbudowę liczebną Wojska Polskiego. Podczas tej kadencji udało się przeprowadzić udane zmiany legislacyjne i organizacyjne. Dzięki temu kondycja Sił Zbrojnych jest lepsza niż przed 2019, choć nadal wiele pozostaje do zrobienia. Nierozwiązanym problemem pozostaje uczestnictwo polskiego przemysłu zbrojeniowego w wysiłku modernizacji Sił Zbrojnych (SZ), a wykonalność ambitnych planów budzi wątpliwości i pytania o koszty.

Polityka obronna w ostatniej kadencji rządu Zjednoczonej Prawicy oznaczała coraz to droższe i szybsze zakupy zbrojeń. Z biegiem lat padały kolejne rekordy wydatków, które zaskakiwały swoimi rozmiarami, a spirala wydatków dodatkowo przyspieszyła wraz z rozpoczęciem pełnoskalowej wojny na Ukrainie. Rządzący podjęli również co najmniej ambitną próbę rozbudowy Wojska Polskiego (WP) i wprowadzali istotne zmiany legislacyjne, których przykładem jest ustawa o obronie Ojczyzny. Ambitne plany i kosztowne zakupy sprzętu wojskowego nie oznaczają jednak, że polska armia jest już zmodernizowana i gotowa na wszystkie zagrożenia.

Modernizacja Techniczna Sił Zbrojnych (MTSZ) +/–

MTSZ to proces rozpoczęty jeszcze przed 2019 r., który jednak w ostatniej kadencji zdecydowanie przyspieszył. Polska w 2023 r. przekroczyła własne ambicje i wydała na obronność około 4% swojego PKB. Na pochwałę zasługuje fakt, że umowy są zawierane

o wiele szybciej niż dotychczas, a pierwsze dostawy nowego uzbrojenia już docierają do Polski (np. czołgi K2i M1A1 Abrams). Z drugiej strony negatywnym zjawiskiem jest przyspieszenie procesów modernizacyjnych służących do nagłego kupna gotowych produktów z zagranicy, nierzadko kosztem rozbudowy rodzimych zdolności produkcyjnych (na przykład zakup armatohaubic).

Spośród największych kontraktów zbrojeniowych na wysoką ocenę zasługuje program „Narew", dzięki któremu Polska poczyniła ważny krok w kierunku stworzenia nowoczesnej obrony powietrznej. Zdecydowanie korzystnym wydaje się również podpisanie umowy na zakup 32 samolotów wielozadaniowych 5. generacji F-35A. Tym samym Polska będzie mogła zastąpić jeszcze radzieckie Su-22 i MiG-29 najnowocześniejszym samolotem tego typu na świecie. Warto także docenić zakup czołgów K2 i samolotów FA-50, dzięki czemu Polska relatywnie szybko uzupełni stan swoich sił pancernych o sprzęt nowocześniejszy niż ten, który przekazaliśmy Ukrainie (dostawy 180 czołgów K2 nastąpią do 2025 r., a od 2026 będziemy czekać na dostawy łącznie 820 czołgów K2PL).

W świetle zakupu czołgów K2 i ich perspektywy realnej polonizacji w przyszłości wątpliwości wzbudza wcześniejsza decyzja o nabyciu amerykańskich czołgów Abrams. Negatywna ocena tego kontraktu wynika z braku możliwości udziału polskiego przemysłu w ich produkcji, wysokiego kosztu zakupu i utrzymania. Ponadto szybkie decyzje rządzących sprawiły, że w WP będziemy mieć wiele rodzajów czołgów (Pt-91, T-72, Leopard 2, Abrams, K2), co stanowi olbrzymie wyzwanie.

Dodatkowo Polska wzmacnia swoje zdolności do rażenia celów na dalekie odległości, o czym świadczy decyzja o nabyciu 486 wyrzutni HIMARS i 288 K239 Chunmoo. Zakupy te należy ocenić pozytywnie, choć wątpliwości może wzbudzać duża ilość kupowanego sprzętu i związane z tym koszty. Przykładowo, w 2022 r. same Stany Zjednoczone posiadały nieco ponad 400 wyrzutni Himars, czyli mniej, niż chce posiadać Polska.

Od rządzących nieustannie trzeba oczekiwać większego zaangażowania właśnie w rozwój rodzimego przemysłu zbrojeniowego, tak aby budować swoją niezależność i w przyszłości być w stanie wytwarzać potrzebny sprzęt w Polsce. Przykłady zakupu w latach 2019–2023 bezzałogowców Gladius i FlyEye od polskiej firmy WB czy nowych BWP Borsuk pokazują, że jest to możliwe.

W końcu również marynarka wojenna doczekała się znaczących inwestycji – zdecydowano się na budowę trzech fregat w ramach programu „Miecznik". Okręty w znacznej mierze powstaną w polskich stoczniach, co sprawia, że jest to obecnie największe zamówienie dla krajowego przemysłu obronnego.

Niestety fakt, że Polska zdecydowała się kupić setki koreańskich armatohaubic K9, zamiast zamówić więcej Krabów od polskiego przemysłu, jest zjawiskiem negatywnym. Zaangażowanie polskich firm w proces MTSZ jest jednak nadal zbyt niskie.

W ostatnich latach usprawniono również system zakupów sprzętu wojskowego poprzez np. powołanie Rady Modernizacji Technicznej i Agencji Uzbrojenia. Nowe procedury w połączeniu z powstałym na mocy ustawy o obronie Ojczyzny Funduszem Wsparcia Sił Zbrojnych umożliwiły imponujące tempo zakupu sprzętu, ale również stworzyły ryzyko niekontrolowanego zadłużania.

Wizja i zarządzanie obroną narodową +/–

Wydanie w 2020 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego (SBN) jest działaniem wartym pochwały. Nowy dokument przedstawił wizję nowoczesnego sytemu odporności państwa na zagrożenia, łączącego potencjał sił zbrojnych, sektora publicznego i samych obywateli. Niemniej na krytykę zasługuje fakt, że po 3 latach nie powstała zapowiedziana w SBN ustawa o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, która miała przekuć wizję w praktykę.

Obecna forma pomysłu rozbudowy liczebności WP do 300 tys. żołnierzy i sformowania dwóch nowych dywizji także nie wydaje

się odpowiednio zaprojektowana. Choć u podstaw tej reformy leży słuszna diagnoza, że WP potrzebuje większej liczby żołnierzy, to nadal nie jest jasne, dlaczego akurat takie liczby zostały zaproponowane przez decydentów. Co więcej, wykonalność tej wizji budzi wątpliwości – tylko w 2022 r. ze służby odeszło 9 tys. żołnierzy, a do wojska dołączyło jedynie 14 tys. Jest to zdecydowanie niewystarczający wynik, aby sprostać ambicjom decydentów. Pytaniem otwartym pozostają również koszty takiej rozbudowy, ponieważ już przy obecnym rozmiarze SZ (około 180 tys. żołnierzy pod bronią, jak podał Minister Obrony Narodowej we wrześniu 2023) Polska wydaje około 4% PKB na obronność.

Należy docenić aktywność akcji rekrutacyjnych WP prowadzonych w ostatnich latach – skrócono proces rekrutacji i utworzono dobrowolną zasadniczą służbę wojskową. Tym samym wykonano słuszne kroki w kierunku zachęcenia Polaków do służby, ale nadal nie przyniosły one przełomowych rezultatów, których wymaga realizacja pomysłu 300-tysięcznej armii.

W ostatnich czterech latach odpowiednio wykorzystano Wojska Obrony Terytorialnej w czasie pandemii oraz w innych sytuacjach kryzysowych. Ten nadal nowy rodzaj SZ zdobył zaufanie i umocnił pozytywny obraz armii w oczach społeczeństwa, co jest kluczowe w kontekście budowy społecznego poparcia dla realizacji rozbudowy i modernizacji SZ.

Ważnym wydarzeniem minionej kadencji było przyjęcie w 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny. Na dobrą ocenę zasługują pewne aspekty, m.in. integracja dotychczas rozproszonych przepisów, wprowadzenie zachęt do podjęcia i pozostania w służbie. Jednak na krytykę zasługuje zniesienie obrony cywilnej i Narodowych Sił Rezerwowych (NSR). Zły stan NSR był problemem od lat, ale jego likwidacja jest przyznaniem się do bezsilności wobec porażki w wypracowaniu nowego pomysłu na stworzenie rezerw dla wojsk operacyjnych.

Aktywność międzynarodowa +

Polskie zaangażowanie w międzynarodowych formatach w obszarze bezpieczeństwa w trakcie ostatniej kadencji było na odpowiednim poziomie. Polska była aktywnym sojusznikiem w ramach NATO i czynnie wspierała walczącą Ukrainę, będąc w krytycznych pierwszych fazach konfliktu jednym z liderów w przekazywaniu pomocy wojskowej. Powyższe w połączeniu z ambicjami rozbudowy armii umocniły wizerunek Polski jako regionalnego lidera w sferze bezpieczeństwa.

Ponadto nasz kraj w ostatnich latach zdołał otrzymać od swoich sojuszników konkretne wsparcie, m.in. zwiększenie obecności sojuszniczych wojsk i ulokowanie stałego dowództwa V Korpusu Sił Lądowych USA. Co więcej, polscy decydenci podjęli godne pochwały kroki w celu zwiększenia swojego zaangażowania w europejskich formatach, o czym świadczyło przyjęcie naszego kraju jako szóstego państwa ramowego Eurokorpusu na początku zeszłego roku.

Maciej Sobieraj

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

Kosma Nykiel

Polityka planowania przestrzennego, budownictwa i mieszkalnictwa

Ocena: 3

Jednym z najważniejszych punktów mijającej kadencji jest przyjęcie reformy planowania przestrzennego. Bezpieczny Kredyt, jak każdy program propopytowy, doprowadził do dynamicznego wzrostu cen, przyczyniając się do dalszego pogorszenia dostępności mieszkań na rynku. Rząd stawia trafne diagnozy, jednak prowadzi niespójną politykę mieszkaniową.

Polityka mieszkaniowa rządu jest niespójna i chaotyczna. Pomimo stawiania zasadniczo trafnych diagnoz i wprowadzania potrzebnych rozwiązań prawnych umożliwiających poprawę sytuacji na rynku mieszkaniowym, największe środki przeznaczone zostały na szkodliwy program propopytowy, który jedynie pogorszył sytuację na rynku mieszkaniowym zamiast skupić się na zwiększeniu podaży. Zmiany w budownictwie zasadniczo są pozytywne, ale oczekiwana od lat reforma planowania przestrzennego pozostawia pewien niedosyt.

Planowanie przestrzenne +/–

Jednym z najważniejszych punktów mijającej kadencji jest przyjęcie reformy planowania przestrzennego, wyczekiwanej od przeszło dekady. Prace nad nią rozpoczęły się jeszcze za pierwszej kadencji rządu Zjednoczonej Prawicy, natomiast niestabilność polityczna i częste zmiany wiceministrów odpowiedzialnych za projekt utrudniały jego finalizację.

Reforma ograniczy wykorzystywanie decyzji o warunkach zabudowy (dwz). W miejsce studium powstaną plany ogólne będące aktem prawa miejscowego, z którymi nowe „wuzetki" będą musiały być zgodne. W planie ogólnym gminy będą miały ograniczoną możliwość wyznaczania terenów pod zabudowę. W końcu powstanie rejestr urbanistyczny, który będzie gromadzić wszelkie informacje i dane z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Jakkolwiek ustawa poprawi fatalną sytuację polskiego planowania przestrzennego, niestety nie idzie wystarczająco daleko w wielu kwestiach – dwudziestoletnie „wuzetki" nadal utrzymają moc. Nie wprowadzono obligatoryjnych standardów urbanistycznych ani obowiązkowej renty planistycznej (także w przypadku wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wydania dwz). Nierozwiązany będzie problem finansowania nowej infrastruktury. Całość kosztów nadal będzie spadać na gminę, chyba że na obszarze uchwalony zostanie zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI), czyli *de facto* następca „lex deweloper". W przypadku uchwalania ZPI inwestor będzie zobowiązany finansować tzw. inwestycje uzupełniające. Praktyka pokaże, czy takie rozwiązanie będzie cieszyć się popularnością. W reformie zabrakło również instrumentów, które wiązałyby planowanie przestrzenne z transportem czy mieszkalnictwem. Nie wymusza ona także na samorządach aktywnej polityki planistycznej. Termin dwóch lat na wprowadzenie planów ogólnych jest bardzo krótki, a bez środków z Krajowego Planu Odbudowy (miliard złotych) ten cel dla wielu gmin będzie niemożliwy do osiągnięcia.

Mieszkalnictwo +/–

Sztandarowy program rządu, Mieszkanie+, zakończył się spektakularną klęską. Przez niecałe 8 lat jego funkcjonowania udało się wybudować ponad 20 tysięcy lokali, a prawie 30 tysięcy jest w trakcie budowy. Plany rządu zakładały wybudowanie 100 tysięcy mieszkań do 2019 r. Kontrola Najwyższej Izby Kontroli była bezlitosna i wykazała szereg nieprawidłowości. Program nie wpłynął znacząco na rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności.

W maju 2023 r. minister rozwoju i technologii Waldemar Buda ogłosił zakończenie programu, co jest przede wszystkim porażką komunikacyjną, wzmacniającą narrację, że sektor publiczny nie potrafi budować mieszkań.

Sukcesem okazało się wprowadzanie prawnych mechanizmów zwiększających podaż. Ustawa o społecznych inicjatywach mieszkaniowych (SIM) zapewnia znaczące dofinansowanie centralne dla inwestycji mieszkaniowych i preferencyjne kredyty. Do połowy 2023 r. powołano 33 spółki SIM w całym kraju.

Pomimo przyjętych form wsparcia samorządów, liczba budowanych mieszkań społecznych czynszowych nie wzrosła zauważalnie. W 2022 r. rozpoczęto budowę 1243 mieszkań, poniżej średniej z poprzednich pięciu lat (1513). Zmianę trendu mogą zwiastować cząstkowe wyniki za 2023 r., kiedy między styczniem a lipcem rozpoczęto budowę 1548 takich lokali, w porównaniu do średniej 824 z poprzednich pięciu lat. Jakkolwiek jest to pozytywny znak, należy pamiętać, że to jedynie 1,5% pośród wszystkich mieszkań, których budowę rozpoczęto – a więc statystycznie nieistotna liczba, by realnie zmienić sytuację w kraju. Z drugiej strony w 2022 r. powstało w całym kraju 629 mieszkań komunalnych, najmniej od 1989 r.

1 marca 2023 r. weszła w życie ustawa o kooperatywach mieszkaniowych, czyli grup przynajmniej 3 osób fizycznych chcących wybudować lokal w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Przyjęte rozwiązania określają mechanizmy prawne przeprowadzania takiej inwestycji, wsparcie finansowe Skarbu Państwa dla kooperatyw w nabywaniu ziemi od gmin oraz ułatwienia w ubieganiu się o finansowanie w bankach.

Nie minął nawet rok, odkąd wspomniane mechanizmy weszły do porządku prawnego, a przygotowanie takiej inwestycji zajmuje zwykle parę lat, stąd za wcześnie jest na ocenę skutków.

Porażką w praktyce okazał się program Lokal za Grunt. Mechanizm był prosty – wprowadzono możliwość obniżenia ceny przy sprzedaży gruntu przez gminę deweloperowi w zamian za przekazanie przez

inwestora części mieszkań gminie lub spółce gminnej (jako lokali komunalnych lub na wynajem). Niestety, do końca II kwartału 2023 r. z tego mechanizmu skorzystały jedynie cztery gminy w Polsce. Głównymi problemami są wycena gruntów i ich niski zasób w gminach.

Bezpieczny Kredyt 2% –

Wprowadzenie programu dowodzi, że rząd zauważył spadek dostępności mieszkań w ostatnich latach, jednak dobrane rozwiązanie jest wadliwe i powtarza błędy programów poprzednich ekip rządzących – takich jak Mieszkanie dla Młodych czy Rodzina na Swoim.

Jak każdy program propopytowy, program Bezpieczny Kredyt (znany także jako Kredyt 2%) doprowadził do dynamicznego wzrostu cen, przyczyniając się do dalszego spadku dostępności mieszkań na rynku. W wielu miastach zaobserwowano wzrosty cen mieszkań z dnia na dzień, które zbiegały się w czasie z uruchomieniem programu. W ostatecznym rozrachunku program pogorszył warunki chociażby dla młodych rodzin, które chciałyby przeprowadzić się do większego mieszkania. W pierwszym tylko roku funkcjonowania koszt programu szacowany jest na 1 mld zł. Tymczasem na budownictwo społeczne od 2018 do 2022 r. przeznaczono łącznie połowę tej kwoty. W takiej sytuacji trudno oczekiwać systemowej zmiany w mieszkalnictwie.

Budownictwo +

Najwięcej emocji wzbudzały zmiany pozwalające na budowę domów bez pozwolenia – najpierw do 35 mkw, potem do 70 mkw, a ostatecznie także powyżej 70 mkw. Znaczenie tego mechanizmu było zdecydowanie przeceniane. Nie przyczyni się on do zahamowania suburbanizacji i rozlewania się miast, gdyż źródłem problemu jest tu wadliwy system planowania przestrzennego. W 2022 r. zgłoszono około 1100 budów domów bez pozwolenia, co stanowi niewielki odsetek (ok. 1%) wszystkich wydanych pozwoleń na domy jednorodzinne. Uproszczono zatem zdecydowanie cały proces budowlany, ale poważnym problemem jest praktyczny brak kontroli nad tym, co i w jaki sposób jest budowane.

Zdecydowanie pozytywnym aspektem jest cyfryzacja procesu budowlanego, która jest częścią większego projektu cyfryzacji usług publicznych w kraju. W ostatnich latach wprowadzono elektroniczny centralny rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane, Cyfrową Książkę Obiektu Budowlanego i Elektroniczny Dziennik Budowy.

Pomimo szumnych zapowiedzi, nadal nie zrealizowano w całości tzw. pakietu #StopPatodeweloperka, który był odpowiedzią na wątpliwości dotyczące jakości nowych inwestycji mieszkaniowych. Zakładał on m.in. podwyższenie minimalnej odległości między budynkami a granicą działki, większe odległości obiektów produkcyjnych i magazynowych od budynków mieszkalnych i podwyższenie minimalnej powierzchni lokalu użytkowego do 25 mkw.

Z pomysłów ogłoszonych pod koniec marca 2023 r. zrealizowano jedynie ograniczenie handlu cesjami umów rezerwacyjnych i deweloperskich, stworzenie Portalu Cen Mieszkań oraz obciążenie podatkiem od czynności cywilnoprawnych hurtowych zakupów mieszkań w inwestycjach deweloperskich i zniesienie go dla kupujących pierwsze mieszkanie.

Kosma Nykiel

Urbanista, łódzki działacz społeczny, podróżnik i redaktor. Absolwent University College London. Autor bloga Kosmografie.

Piotr Leonarski

Polityka podatkowa

Ocena: 3+

Najważniejszym wydarzeniem w polityce podatkowej tej kadencji było bez żadnej wątpliwości wprowadzenie tzw. Polskiego Ładu, który m.in. zreformował opodatkowanie osób fizycznych, a później wprowadzenie tzw. Polskiego Ładu 2.0, który zreformował tzw. Polski Ład. Te reformy przyćmiły wszystkie inne działania podatkowe rządzących, które w innych okolicznościach należałoby uznać za znaczące. W tej kadencji rządząca większość kontynuowała proces uszczelnienia VAT, wprowadzając w życie kolejne narzędzia utrudniające wyłudzenia. Duże zmiany objęły obniżone stawki tego podatku – najpierw gruntowna ich reforma, a potem zmiany w ramach kolejnych „tarcz". Wprowadzono również zupełnie nowe rozwiązania podatkowe, takie jak „estoński" CIT.

Rozpoczęcie drugiej kadencji rządu Zjednoczonej Prawicy nie zwiastowało wielkich zmian w polityce podatkowej rządu. Spodziewano się raczej kontynuacji już rozpoczętych zmian, wśród których kluczowe miejsce miało uszczelnienie podatków, w szczególności VAT. Program PiS w 2019 r. przewidywał co prawda opracowanie zupełnie nowych ustaw podatkowych służących upraszczaniu i uporządkowaniu prawa, jednak zapewnienia te nie były traktowane do końca poważnie, bo podobne powtarzane są od lat. Dodatkowym utrudnieniem dla wprowadzania zmian systemowych były zdarzenia nieprzewidywalne, w tym COVID-19, wojna na Ukrainie i związany z nią kryzys energetyczny. Tym większym zaskoczeniem było podjęcie przez rządzących w połowie kadencji tematu istotnej reformy podatkowej.

Polski Ład i Polski Ład 2.0 +/–

Polski Ład w swojej finalnej wersji, która weszła w życie w lipcu 2022 r. ze skutkiem od początku tego roku, jest bez wątpienia największą reformą podatkową w trakcie rządów PiS. Podstawą zmian był skokowy wzrost kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł i podniesienie II progu podatkowego do 120 tys. zł. Aby choć częściowo zrównoważyć straty budżetu, wyłączona została możliwość odliczenia od podatku składki zdrowotnej. Co więcej, dla podatników prowadzących działalność gospodarczą składka zdrowotna wzrosła w zależności od wybranej formy opodatkowania. W toku prac w Sejmie wprowadzono do ustawy „ulgę dla klasy średniej", której celem było zagwarantowanie zachowania dotychczasowego poziomu obciążeń podatkowych dla osób zarabiających poniżej 11 tys. zł miesięcznie. W związku z tym, że ulga ta była trudna do praktycznego zastosowania, już w ciągu trwającego roku zastąpiono ją obniżeniem najniższej stawki PIT z 17% do 12%.

Niewątpliwym, historycznym osiągnięciem tej reformy jest obniżenie obciążeń publicznoprawnych dla osób najmniej zarabiających, w tym rodzin i emerytów. Wprowadzona regulacja przynajmniej w części naprawiła wielką wadę polskiego systemu podatkowego, jaką było nieproporcjonalnie wysokie obciążenie niskich wynagrodzeń. Zmiana w tym zakresie odpowiadała na rekomendacje kierowane do Polski np. przez OECD.

Niestety sposób przeprowadzenia reformy, zarówno na etapie projektowania, jak i początkowego etapu wdrożenia, był katastrofalny. Prace nad zmianami ogłoszone w połowie kadencji były prowadzone w pośpiechu, aby pozytywne efekty były widoczne jeszcze przed wyborami. Taki kalendarz skutkował brakiem rzetelnych konsultacji społecznych i niedopracowaniem przepisów. Ponadto reforma uderzała w duże grupy społeczne – w tym przedsiębiorców i lepiej zarabiających obywateli, a brak rozmowy dodatkowo wzmagał frustrację tych grup. Przez pośpiesznie napisane przepisy w połowie trwającego roku ustawę trzeba było znowelizować ponownie

i zrobić jedyną rzecz, którą dało się zrobić w tym momencie – obniżyć podatki wszystkim. To zaś będzie miało długofalowe negatywne skutki dla stabilności budżetu centralnego i budżetów samorządów. Co więcej, będzie to długotrwale oddziaływać na strukturę wpływów budżetowych. Opieranie się na podatkach pośrednich (mniej widocznych i łatwych w poborze) jest charakterystyczne bardziej dla państw rozwijających się, podczas gdy państwa rozwinięte w większym stopniu opierają się właśnie na podatkach dochodowych. Polska idzie pod prąd tego trendu.

Wreszcie wprowadzenie tak szerokiej nowelizacji do istniejącej od 30 lat ustawy (wielokrotnie nowelizowanej) skutkuje dalszym pogłębieniem skomplikowania w polskim systemie prawa podatkowego.

Skomplikowanie systemu –

Niezależnie od opisanych powyżej zmian w opodatkowaniu osób fizycznych rząd kontynuował w tej kadencji wprowadzanie łat na istniejący system podatkowy, których celem jest jego uszczelnienie. Ich efektem było jednak niewątpliwie coraz większe skomplikowanie systemu. Zakres ich stosowania budził wiele wątpliwości wśród podatników i podnosił koszt prowadzenia działalności gospodarczej. Można wśród nich wymienić: niejasny obowiązek raportowania schematów podatkowych, podatki minimalne, ograniczenia w amortyzacji budynków. Chcąc zobrazować skalę problemu, można wskazać, że część rozwiązań uszczelniających była nowelizowana (lub nawet usuwana) jeszcze przed wejściem w życie.

Zmiany obniżonych stawek VAT +

Polska ma jedną z najwyższych podstawowych stawek VAT w UE. Z drugiej strony bardzo szeroko stosuje obniżone stawki tego podatku. Narzędzie to ma służyć zredukowaniu efektu większego obciążenia VAT osób uboższych, które większą część swojego dochodu konsumują. Jest jednak powszechnie krytykowane przez ekspertów jako nieefektywne. Co więcej, utrudnia ono prowadzenie biznesu, bo trudności budzi ustalenie, do jakiego momentu towar czy usługa jeszcze korzystają ze stawki preferencyjnej, a kiedy już nie.

Choć Polska nie zrezygnowała ze stosowania tych stawek, to w tej kadencji weszła w życie reforma stawek obniżonych, tzw. „matryca" VAT. Jej celem było ograniczenie drugiego ze wskazanych wyżej problemów. Dokonano zatem przeglądu towarów i usług objętych obniżonymi stawkami i uporządkowano zasady ich stosowania, tak aby były czytelniejsze dla biznesu. Ponadto wprowadzono instrument (wiążącą informację stawkową), który pozwala zweryfikować, jaka stosowana stawka VAT jest prawidłowa. Rozwiązanie to zapewnia szerszą ochronę niż stosowane wcześniej do tego samego celu interpretacje podatkowe.

Na tym jednak nie skończyły się zmiany. Obniżanie stawek VAT stało się elementem polityki rządu w odpowiedzi na kryzys energetyczny i skok inflacji. W połączeniu z wpływem państwa na sektor energetyczny (przez powiązania właścicielskie z największym dystrybutorem paliw) i dużą konkurencją na rynku spożywczym ograniczyło to do pewnego stopnia wzrost cen w tych dwóch sektorach. Należy jednak pamiętać, że obniżenie VAT na rynku paliwowym odbyło się z naruszeniem prawa UE.

„Estoński" CIT +

Od 2021 r. rząd konsekwentnie, choć zachowawczo rozwija ideę wprowadzenia do polskiego systemu podatkowego instytucji „estońskiego" CIT. Podstawową zasadą zagranicznego pierwowzoru jest opodatkowanie zysków spółek dopiero w momencie, kiedy są one wypłacane do wspólników, a nie kiedy spółka je osiąga. Dzięki temu rozwiązaniu przedsiębiorcy uzyskują zachętę do reinwestowania zysków. Kiedy pierwotnie wprowadzono je do polskiego porządku prawnego, zupełnie nie przypominało ono swojego pierwowzoru. Warunki zastosowania nowych regulacji (które są opcjonalne) były na tyle ścisłe, że właściwie nie było ono w ogóle praktykowane. Pozytywnie należy jednak ocenić refleksję rządu nad „estońskim CIT". Ponownie zatem przeanalizowano skutki regulacji i ewolucyjnie w 2022 r. wprowadzono zmiany, które znacząco zwiększyły atrakcyjność tego rozwiązania dla rodzimego biznesu.

Szczególnie rzadko spotykane w polskim systemie jest analizowanie efektów wprowadzonych zmian i uczenie się na błędach. To należy docenić.

Podsumowanie

Faktem jest, że rząd PiS nie spełnił obietnicy systemowego uproszczenia i uporządkowania systemu podatkowego. Szczególnie Polski Ład w obu swoich wersjach nie spełnił żadnego z tych dwóch warunków. Dodatkowo nakładanie kolejnych łat na system podatkowy nie ułatwia prowadzenia biznesu.

Nie można jednak nie docenić faktu, że wprowadzone przez Polski Ład w jego finalnej wersji zmiany, pomimo ich wszystkich niezaprzeczalnych i poważnych wad, spełniły swój podstawowy cel. Obniżyły obciążenia wśród mniej zarabiających, co powinno mieć pozytywny wpływ na zmniejszenie nierówności dochodowych. Jest to zmiana kolosalna i niedoceniana. Widać też kilka zmian mało efektownych, które jednak mogą być początkiem porządkowania polskiego systemu podatkowego.

Piotr Leonarski

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. podatków. Adwokat i doradca podatkowy.

Bartosz Mielniczek

Polityka rolna

Ocena: 3

Kadencja 2019–2023 upłynęła pod znakiem wielodomenowych kryzysów. Nie ominęły one sektora rolnego, o którym zrobiło się głośno najpierw przez tzw. „piątkę dla zwierząt", później zaś przez kryzys zbożowy.

Patrząc na politykę rolną pod kątem bezpieczeństwa żywnościowego kraju, należy wskazać, że uległo ono pogorszeniu (głównie wskutek kryzysu branży wieprzowej, zadyszki w sektorze owoców oraz kryzysu zbożowego), jednakże całościowo nadal jest ono na zadowalającym poziomie. Z drugiej strony eksport produktów rolno-spożywczych z Polski w ostatnich latach osiągał rekordowe wyniki, utworzono Krajową Grupę Spożywczą oraz podjęto próbę poprawy pozycji rolników w ramach łańcucha dostaw.

Piątka dla zwierząt i komunikacja z sektorem –

Początek mijającej kadencji rządów PiS upłynął pod znakiem protestów rolniczych związanych z „piątką dla zwierząt". O ile pozytywnie należy ocenić propozycje związane z poprawą dobrostanu zwierząt, słuszny opór wzbudziły propozycje zakazu uboju rytualnego, umożliwienie „prozwierzęcym" aktywistom kontroli w prywatnych gospodarstwach domowych i rolnych oraz dążenie do zamknięcia branży futerkowej w Polsce. Ostatecznie się z tych propozycji wycofano, a ostatnie lata są dla branży futerkowej bardzo udane. Gdyby nie presja środowisk rolniczych, mogłoby się skończyć jak w przypadku Danii, w której na skutek decyzji administracyjnej uśpiono 17 mln zwierząt futerkowych oraz zniszczono świetnie

prosperującą branżę w atmosferze skandalu (skończyło się to dymisją ministra rolnictwa).

Nie jest to jedyny zarzut wobec PiS w tym kontekście. Mijająca kadencja obfitowała bowiem w protesty rolnicze, które mocno nasiliły się w trakcie kryzysu zbożowego. Bardzo niefortunnym okazał się apel ówczesnego ministra rolnictwa Henryka Kowalczyka do rolników, by ci nie sprzedawali zbóż, ponieważ nie będzie ono tanieć, i by zachowali spokój w związku z napływem zboża z Ukrainy do Polski. Jak się niedługo później okazało, ceny zaczęły spadać, niepokój w związku ze zwiększonym importem z Ukrainy był uzasadniony, a minister tłumaczył się, że rolnicy jego wypowiedzi nie zrozumieli. I choć w kontekście protestów konfrontacyjna postawa wielu środowisk rolniczych w prowadzeniu dialogu nie pomagała, to komunikacja rządu z sektorem i wsłuchiwanie się w głosy rolników zdecydowanie jest polem, które wymagałoby poprawy.

ASF i sektor wieprzowy –

Jednym z największych zarzutów wobec PiS w kontekście sektora spożywczego jest kryzys na rynku wieprzowiny. Obecnie branża znajduje się w głębokim kryzysie, zaś pogłowie trzody chlewnej w Polsce spadło do poziomów nienotowanych od 70 lat. Warto również odnotować głębokie uzależnienie od importu żywca z Danii.

Kryzys branży wieprzowej jest zjawiskiem dotyczącym całej Unii Europejskiej, jednak w Polsce jest on ponadprzeciętnie dotkliwy, szczególnie dla niewielkich gospodarstw zajmujących się hodowlą trzody chlewnej. Duża w tym „zasługa" afrykańskiego pomoru świń (ASF). Problem z ASF PiS miał również w poprzedniej kadencji, ale to w mijających latach w Polsce odnotowywano rekordowe liczby nowych ognisk wirusa. Środowiska rolnicze często podnosiły swoje zastrzeżenia w kontekście współpracy z kołami łowieckimi i lekarzami weterynarii.

Na plus należy za to ocenić działania w kierunku zwiększenia poziomu bioasekuracji w gospodarstwach rolnych i refundację

części wydatków na jej rzecz. Nie zmienia to jednak faktu, że odbudowa branży wieprzowej w Polsce będzie jednym z najważniejszych wyzwań dla sektora w nadchodzących latach.

Kryzys zbożowy –

Szerokim echem w Polsce odbił się związany z wojną na Ukrainie kryzys zbożowy. Działania rządu w tym kontekście można podzielić na trzy etapy. Pierwszym z nich było aktywne wsparcie Ukrainy i współpraca z Komisją Europejską nad udrożnieniem ukraińskiego eksportu zbóż, głównie za pośrednictwem tzw. korytarzy solidarnościowych. Drugim był etap całkowitej bierności Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW) w okresie zwiększonego importu kukurydzy i pszenicy z Ukrainy do Polski oraz braku odpowiednich działań w kierunku ustabilizowania sytuacji na krajowym rynku zbóż, który borykał się z ich dużą nadpodażą. Trzeci etap rozpoczął się w momencie objęcia teki ministra przez Roberta Telusa wiosną 2023 r. Podjęto szereg stanowczych, choć mocno spóźnionych działań – skokowo wzrosło od tego momentu wykorzystanie infrastruktury portowej do eksportu nadwyżki zbóż, wprowadzono embargo na import (nie mylić z tranzytem) surowca z Ukrainy i wymuszono na Komisji Europejskiej jego zatwierdzenie poprzez sformowanie koalicji 5 państw wschodniej ściany UE. Ostatecznie po braku przedłużeniu embarga przez KE na okres po 15 września każdy z krajów „zbożowej piątki" wdrożył ograniczenia importu na własną rękę. Wprowadzono również kryzysowe, wielomiliardowe wsparcie publiczne dla sektora, m.in. dopłaty dla producentów zbóż czy dopłaty na zwiększenie powierzchni magazynowych.

Całościowo działania rządu w kontekście kryzysu zbożowego należy ocenić negatywnie, choć przyznać trzeba, że z podobnymi problemami mierzyły się również inne kraje. Bierność rządu przez pierwszy rok wojny kosztowała jednak podatników miliardy złotych w postaci wsparcia publicznego wypłacanego rolnikom. Brakuje też szerszej strategii dla sektora odnośnie do radzenia sobie z podobnymi wyzwaniami w przyszłości.

Funkcjonowanie Krajowej Grupy Spożywczej +/–

Z pewnością pozytywnie należy ocenić utworzenie Krajowej Grupy Spożywczej (KGS). Charakterystyka sektora i nierównowaga w ramach żywnościowego łańcucha dostaw uzasadniała jej powołanie, czego przykładem może być sytuacja w uprawie buraka cukrowego – Krajowa Grupa Spożywcza (wcześniej Krajowa Spółka Cukrowa) oferuje korzystniejsze dla plantatorów ceny skupu surowca, czasem nawet o ok. 20%. Docelowo KGS miałaby w podobny sposób oddziaływać również na inne segmenty produkcji rolnej i dążyć do skracania łańcucha dostaw. Tyle z zapowiedzi.

Na ten moment jednak poza konsolidacją kapitałową spółek Skarbu Państwa nie wdrożono żadnych znaczących planów dotyczących rozwoju KGS. Nie dokonało się zapowiadane na przełomie lat 2022/2023 przejęcie przez Grupę spółki SCF Natural zajmującej się produkcją granulatów i ekstraktów chmielowych. W obecnym kształcie KGS nie ma możliwości wywierania większego wpływu na sektor spożywczy w Polsce, wyłączając segment produkcji cukru oraz przestrzenie magazynowe należące do spółki Elewarr. Nie ma również dla rozwoju grupy kapitałowej jasno zakomunikowanej strategii, która mogłaby wskazywać kierunek, w którym będzie ona podążać w nadchodzących latach.

Sytuacja producentów w handlu detalicznym +/–

Należy docenić inicjatywę rządu zmierzającą w kierunku wzmocnienia pozycji negocjacyjnej polskich producentów żywności, która poskutkowała wejściem w 2021 r. w życie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Na część grup kapitałowych działających w handlu detalicznym nałożono kary finansowe, z czego największa, w wysokości 723 mln zł – właśnie za stosowanie nieuczciwych rabatów u dostawców – przypadła Jeronimo Martins.

Pogłębia się jednak zjawisko koncentracji kapitału w sektorze handlu detalicznego żywnością. Według danych NielsenIQ udział

marketów i dyskontów w tym segmencie przekracza obecnie 60%, z tendencją wzrostową. Pogłębia się również zjawisko upadania małych sklepów spożywczych bądź przejmowania działalności przez franczyzy, np. sieć Żabka. Choć na pochwałę zasługują inicjatywy w zakresie wsparcia sprzedaży bezpośredniej przez rolników i dążenia do skracania łańcucha dostaw, zdecydowanie brakowało w tym aspekcie śmiałych, strukturalnych rozwiązań, m.in. wspierających integrację pionową w sektorze i ograniczenie wpływu pośredników na rynek.

Bartosz Mielniczek

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. rolnictwa. Prawnik, zawodowo zajmuje się doradztwem podatkowym dla spółek krajowych i zagranicznych.

dr Jeremiasz Salamon

Polityka rozwoju regionalnego

Ocena: 3+

Pandemiczny kryzys sprawił, że priorytetem polityki rozwoju regionalnego czasowo przestał być postęp, a stało się nim uniknięcie trwałego kryzysu społeczno-gospodarczego. Odpowiedź rządu w tym obszarze należy uznać za skuteczną. Pozytywnie ocenić trzeba również szereg inicjatyw Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), które zostały ukierunkowane na wzmocnienie potencjału w zakresie zarządzania rozwojem przez samorządy lokalne. Trudno obojętnie przejść obok sposobu dystrybucji środków z Rządowego Programu Inwestycji Lokalnych oraz Rządowego Programu Inwestycji Strategicznych, co zostało przeprowadzone w oparciu o kryteria polityczne preferujące samorządy zarządzane przez włodarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą. Zastrzeżenia budzi również cel przeznaczania tych środków.

Polityka rozwoju regionalnego w okresie 2019–2023 kształtowana była przez pandemię COVID-19 oraz przeciągający się spór rządu z Komisją Europejską (KE), którego stawką są m.in. środki na finansowanie rozwoju. To właśnie sposób zarządzania tymi procesami wyznacza główny kontekst oceny działań rządu w minionych czterech latach. Postawienie w tym miejscu kropki byłoby jednak nieuzasadnione, bo oznaczałoby pominięcie wcale niemałego katalogu z powodzeniem przeprowadzonych inicjatyw dotyczących m.in. reformy systemu zarządzania rozwojem, formułowania podstaw strategiczno-programowych polityki rozwoju oraz budowy potencjału podmiotów w nią zaangażowanych.

Polityka spójności +/–

W ocenianej czterolatce w obszarze polityki spójności nałożyły się na siebie dwa procesy. Pierwszy, polegający na kontynuacji wdrażania tej polityki w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020 oraz drugi, obejmujący przygotowania do nowej unijnej perspektywy obejmującej lata 2021–2027.

Wdrażanie „starej" perspektywy przebiegało bez większych perturbacji, co potwierdza skala dotychczas rozliczonych środków, które Polska uzyskała w ramach budżetu polityki spójności. Z danych MFiPR wynika, że do końca lipca 2023 r. na poziomie krajowym rozliczone zostały wydatki beneficjentów o wartości stanowiącej 84,7% otrzymanej przez Polskę alokacji z budżetu tej polityki na lata 2014–2020. Wartość ta uprawnia do stwierdzenia, że będzie to kolejna perspektywa, dzięki której Polsce uda się skutecznie wydatkować zdecydowaną większość przyznanych jej funduszy.

Ocena przygotowań Polski do kolejnej perspektywy finansowej UE nie jest już tak jednoznaczna. Za sukces rządu uznać należy wynik negocjacji unijnego budżetu na lata 2021–2027, z którego Polska ma otrzymać na wdrażanie polityki spójności 76 mld euro.

Pozytywnie ocenić należy także decyzję rządu o utrzymaniu dotychczasowego zdecentralizowanego systemu wdrażania tych funduszy, w którym ponad 40% uzyskanej alokacji na politykę spójności zarządzana jest przez samorządy wojewódzkie. W ocenianym okresie rząd przy niemałym zaangażowaniu regionów zdołał przygotować i uzgodnić z KE zarówno dokumenty programowe niezbędne dla wdrażania kolejnej perspektywy finansowej (umowę partnerstwa, kontrakty programowe, programy krajowe i regionalne), jak i przeprowadzić przez parlament tzw. ustawę wdrożeniową na lata 2021–2027.

Na ocenę rządu w tym obszarze wpływa czas, gdy proces ten został zakończony. Formalnie nowa perspektywa finansowa UE rozpoczęła się 1 stycznia 2021 r., zaś negocjacje z KE dotyczące programów krajowych i regionalnych dobiegły końca dopiero

w grudniu 2022 r. To opóźnienie sprawiło, że pierwsze nabory wniosków zostały ogłoszone dopiero w trzecim roku nowej perspektywy. Tak znaczne opóźnienie ma także obiektywne przyczyny, takie jak brexit, kryzys migracyjny i pandemię COVID-19, które dodatkowo skomplikowały i wydłużyły prace nad nowym unijnym budżetem.

Warto zaznaczyć, że Rada i Parlament Europejski uchwaliły rozporządzenia składające się na pakiet legislacyjny polityki spójności dopiero w czerwcu 2021 r., czyli już w trakcie nowej perspektywy. Z drugiej strony nie należy zapominać, że w przypadku Polski opóźnienia mają swoje źródła w sporze z KE o praworządność. Analiza przebiegu i dynamiki tego procesu pozwala wskazać co najmniej kilka momentów, gdy możliwe było jego szybsze zakończenie, co z pewnością odbyłoby się z korzyścią dla wszystkich jego uczestników.

Problem ten, którego przyczyn można doszukiwać się w przedkładaniu *politics* nad *policy*, jest jeszcze bardziej widoczny w procesie uruchamiania środków z Krajowego Programu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Pojawiające się kilkukrotnie zapowiedzi rządu i przedstawicieli KE o zakończeniu tego procesu okazywały się przedwczesne. Co gorsza, brak konsensusu dotyczącego KPO ma swoje źródła nie tylko w konflikcie między polskimi władzami a KE, lecz także w politycznych sporach w obrębie tych podmiotów. Trudno nie przypomnieć tarć w obozie Zjednoczonej Prawicy lub między prezydentem a większością parlamentarną (skutkujących prezydenckim wetem i skierowaniem noweli ustawy o Sądzie Najwyższym do też wewnętrznie skonfliktowanego Trybunału Konstytucyjnego). Trzeba także pamiętać o różnicach zdań na temat wypełnienia przez Polskę kamieni milowych w ramach KE (między Ursulą von der Leyen a Věrą Jourovą i Didier Reindersem).

Reakcja na pandemię COVID-19 +

Pandemia COVID-19 odcisnęła wyraźne piętno na polityce rozwoju regionalnego oraz zaangażowanych w nią podmiotach, zwłaszcza

samorządach terytorialnych. Pandemiczny kryzys sprawił, że priorytetem tej polityki czasowo przestał być rozwój, skupiono się na uniknięciu trwałego kryzysu społeczno-gospodarczego. Pozytywnie ocenić należy wsparcie, jakie otrzymały w tym okresie samorządy w ramach rządowej Tarczy antykryzysowej 4.0 oraz sprawność, z jaką przeprowadzone zostały przy wydatnym udziale regionów ułatwienia w zakresie wdrażania funduszy europejskich (patrz specustawa funduszowa z 2020 r.).

Finansowanie polityki rozwoju –

Brak środków europejskich na finansowanie rozwoju rząd starał się rekompensować poprzez większe zaangażowanie funduszy krajowych. Rządowy Program Inwestycji Lokalnych oraz Rządowy Program Inwestycji Strategicznych z pewnością wsparły realizację inwestycji przez samorządy dotknięte brakiem funduszy unijnych oraz doświadczające skutków pandemii. Niemniej to nie wielkość budżetów obu programów powinna stanowić podstawę ich oceny. Trudno obojętnie przejść obok sposobu dystrybucji tych środków. Jak wynika z badań Jarosława Flisa i Pawła Swaniewicza, zostało to przeprowadzone w oparciu o kryteria polityczne preferujące samorządy zarządzane przez włodarzy związanych ze Zjednoczoną Prawicą.

Zastrzeżenia budzi również przeznaczenie tych środków – w kolejnych naborach wsparcie uzyskiwały głównie projekty dotyczące rozwoju infrastruktury drogowej, komunalnej i społecznej, co odbywało się kosztem projektów zwiększających konkurencyjność gospodarczą i odporność klimatyczną. Wątpliwości budzi również sam model finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w który wpisują się oba programy. Z perspektywy wzmacniania samorządności w Polsce bardziej pożądane są działania prowadzące do zwiększania udziału w ich budżetach dochodów własnych. Zamiast tego obserwujemy odwrotny kierunek, do czego przyczyniły się także RFIL i RPIS, w którym spadającemu udziałowi dochodów własnych towarzyszy wzrost transferów z budżetu państwa.

Zarządzanie rozwojem +

Kontynuowana była reforma mająca na celu stworzenie systemu zarządzania, który integrował wymiary dwa wymiary: przestrzenny i społeczno-gospodarczy. 15 lipca 2020 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, zaś 7 lipca 2023 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Oba akty prawne zawierają szereg interesujących rozwiązań, które mają potencjał istotnego wzmocnienia systemu zarządzania rozwojem. Ze względu na relatywnie krótki czas ich funkcjonowania jest za wcześnie, aby jednoznacznie ocenić efekty tego etapu reformy, niemniej jednak na pochwałę zasługuje konsekwencja, z jaką jest on wdrażany.

Przeciągają się prace nad Koncepcją Rozwoju Kraju 2050. Pierwotnie dokument, który ma określać najważniejsze trendy i wyzwania rozwojowe Polski w perspektywie długoterminowej, miał zostać uchwalony przez Radę Ministrów w listopadzie 2022 r. Termin został jednak wydłużony do końca 2023 r. Zakończone zostały za to prace nad Krajową Polityką Miejską 2030 wyznaczającą ramy działań podejmowanych przez rząd względem miast. Na tym polu warto także odnotować organizację w Polsce XI Sesji Światowego Forum Miejskiego. To najważniejsze wydarzenie poświęcone rozwojowi miast.

Pozytywnie ocenić należy także szereg inicjatyw Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), które zostały ukierunkowane na wzmocnienie potencjału w zakresie zarządzania rozwojem przez samorządy lokalne. W tym miejscu wymienić trzeba chociażby program Rozwój lokalny, Partnerską Inicjatywę Miast oraz Centrum Wsparcia Doradczego (Plus).

dr Jeremiasz Salamon

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

dr Rafał Bakalarczyk, Andrzej Ciepły

Polityka społeczna

Ocena: 4

Na proces reformowania sfery polityki społecznej w pierwszej połowie kadencji miały wpływ okoliczności pandemiczne, które skłaniały do podejmowania działań przede wszystkim osłonowych. W drugiej części kadencji podjęto szereg zmian, takich jak piecza zastępcza, pomoc społeczna, działania wobec osób z niepełnosprawnościami, wsparcie rodzin i seniorów, a także stworzono ramy dla rozwoju ogólniejszych przekształceń. Jednocześnie pewne obszary – jak polityka wobec bezdomności i częściowo senioralna – wciąż opierają się na stosunkowo niewielkich programach konkursowych, a nie na trwałych, systemowych rozwiązaniach.

Polityka wobec bezdomności –

O słabości polityki państwa wobec problemu bezdomności najlepiej świadczy fakt, że ostatnia edycja ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – oficjalnej próby policzenia osób w kryzysie bezdomności – odbyła się w lutym 2019 r., a więc jeszcze w czasie VIII kadencji Sejmu. Już samo badanie budziło wątpliwości ekspertów z uwagi na wąską definicję osoby bezdomnej z art. 6 pkt 8 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Oficjalnie więc w Polsce jest 30 330 osób bezdomnych, choć według innych szacunków ta liczba może być nawet dwukrotnie wyższa.

Od lat w Polsce na poziomie centralnym realizuje się jeden flagowy projekt rządowy dotyczący bezdomności: „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym". Polega w dużej mierze na rozdysponowywaniu rokrocznie środków na organizacje poza-

rządowe zajmujące się rozwiązywaniem bezdomności. Np. w edycji 2023 było to 5,5 mln zł. Wspieranie NGO pomagających bezdomnym należy ocenić pozytywnie, jednak nie rozwiąże się tego problemu bez zainwestowania w specjalistyczne programy mieszkaniowe np. programu „Najpierw mieszkanie" czy Społecznych Agencji Najmu. Niestety tworzenie zrębów publicznej polityki mieszkaniowej w realiach monopolu firm deweloperskich i podmiotów indywidualnych na rynku nieruchomości (98,4% wszystkich oddanych do użytku mieszkań w 2022 r.) jest bardzo trudne.

Polityka rodzinna +/–

Polityka rodzinna drugiej kadencji to przede wszystkim program „Rodzina 500 plus", który 1 stycznia 2024 r. ulegnie podwyżce do 800 zł. Koszt programu w tym roku szacowany jest na ok. 40 mld zł, zaś jego podwyżka na kolejne 24 mld zł rocznie, czyli 0,7–0,8% polskiego PKB. Program ten z pewnością przyczynił się do poprawy sytuacji materialnej wielu polskich rodzin oraz spadku liczby osób wykluczonych społecznie i w skrajnym ubóstwie.

II kadencja rządów PiS to również różnego rodzaju programy prorodzinne, m.in. Strategia Demograficzna 2040 czy rozwiązania wdrożone w ramach Polskiego Ładu – choćby Rodzinny Kapitał Opiekuńczy, a więc wsparcie w wysokości 12 tys. zł przeznaczone dla dzieci w wieku 1–3 lat. Niestety to świadczenie również pozbawione jest kryterium dochodowego.

Na uwagę w ramach omówienia polityki rodzinnej zasługuje osobno wątek pieczy zastępczej. Od lat nie ustają starania, aby doprowadzić do końca trudny proces jej deinstytucjonalizacji, a więc odejścia od form pieczy instytucjonalnej (domów dziecka) na rzecz pieczy rodzinnej (m.in. rodzin zastępczych). W 2019 r. w domach dziecka przebywało 16,7 tys. dzieci, wobec 55,4 tys. w pieczy rodzinnej, zaś w 2022 r. było to odpowiednio 16,6 tys. i 56,2 tys. dzieci. Widać więc zdecydowanie zbyt powolny progres. Problemem jest jednak to, że w ślad za przynajmniej deklaratywnym odchodzeniem od domów dziecka nie szło do tej pory wspieranie skrajnie niedo-

finansowanych rodzin zastępczych, co zniechęcało do zakładania tych jakże niezbędnych form działalności. Światełkiem w tunelu jest nowelizacja ustawy o pieczy zastępczej – zakłada ona podwyżki wynagrodzeń dla zawodowych rodzin zastępczych, waloryzowane według wskaźnika inflacji.

Polityka wobec niepełnosprawności +/ –

Pierwsza połowa kadencji przypadła na czas pandemii, przez co kwestie związane z niepełnosprawnością odłożono na dalszy plan, a jeśli je podejmowano, były to działania mające głównie charakter osłonowy, np. w formie dodatkowych dni urlopowych dla rodziców dzieci z niepełnosprawnościami. Ważnym działaniem systemowym było w tym okresie przyjęcie strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, jak również odnowienie i przedłużenie kompleksowego programu „Za życiem" do 2026 r. wraz ze zwiększeniem jego budżetu. To ważne i potrzebne ramy, choć samo podjęcie tych działań trudno uznać za przełomowe z perspektywy bieżących potrzeb i doświadczeń osób niepełnosprawnych i ich rodzin.

Poza tym kontynuowano programy zainicjowane jeszcze pod koniec wcześniejszej kadencji – Asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej czy Opieki wytchnieniowej. Na przestrzeni całej kadencji można dostrzec rozwój i popularyzację programów w skali kraju. Choć nadal może korzystać z niego część potrzebujących (jest to bowiem coroczny program konkursowy), dostęp jest niewystarczający, a realizacji usług brakuje ciągłości. Oczekiwania społeczne, by wprowadzić regulacje ustawowe dla asystencji osobistej do końca kadencji, nie zostały spełnione. Dzięki protestom rząd przygotował ustawę reformującą system świadczeń finansowych (tzw. ustawa o świadczeniu wspierającym), która wchodzi w życie w 2024 r. Jest to bodajże największa reforma tej sfery wsparcia od dekady, choć trudno o jednoznaczną odpowiedź, czy będzie to zmiana na lepsze. Warto też odnotować, że nie podniesiono renty socjalnej mimo postulatów środowiska. Część osób może istotnie zyskać, ale część może nawet stracić na przyjętym rozwiązaniu.

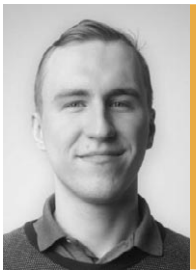
Polityka wobec osób starszych +/–

Polityka wobec osób starszych to wraz ze wzrostem ich liczby, jak i w świetle wiedzy o problemach, jakich doświadczają starsze pokolenia (trudności finansowe, socjalno-ekonomiczne, psychospołeczne), coraz ważniejszy obszar polityki społecznej. Polityka wobec tej grupy jedynie połowicznie przyczyniła się do łagodzenia tychże problemów. Trzonem działań polityki państwa – zarówno jeśli chodzi o alokację środków, jak i medialne nagłośnienie – była i jest polityka wsparcia finansowego, realizowana głównie, choć nie tylko, przez trzynaste i czternaste emerytury. Inne rozwiązania dla seniorów pozostają w cieniu. Programy senioralne, takie jak Senior+, Aktywni+ (czyli twórcza kontynuacja wcześniejszego programu ASOS) czy uruchomiony pod koniec poprzedniej kadencji program Opieka 75+ nadal obowiązują, ale ich zakres nie uległ znaczącemu poszerzeniu na przestrzeni ostatnich lat. Osoby starsze od początku pandemii były traktowane jako grupa szczególnego ryzyka i zastosowano wobec nich mechanizmy osłonowo-wspierające. Przykładem były godziny dla seniorów w sklepach. Uruchomienie tych mechanizmów należy ocenić pozytywnie, aczkolwiek wydaje się, że zabrakło szerszej strategii całościowego wsparcia osób starszych (i ich rodzin) w poszczególnych fazach pandemii, które różniły się od siebie. Same mechanizmy dystansowania miały też skutki uboczne w postaci wzrostu osamotnienia, pogorszenia stanu zdrowia w związku z czasowym ograniczeniem aktywności fizycznej i społecznej, a także ograniczeń w dostępie do opieki zdrowotnej. Wydaje się, że zabrakło zdecydowanej polityki łagodzenia tych skutków oraz ewaluacji podejmowanych wówczas cząstkowych działań wspierających. Zdecydowanie pozytywnie można ocenić kontynuowanie i rozwinięcie programu „Solidarnościowy Korpus Wsparcia" już w okresie postpandemicznym. Uruchomiono wówczas funkcjonujący do tej pory dodatkowy model programu, przewidujący dystrybucję tzw. opasek bezpieczeństwa SOS, co stanowi ważne narzędzie teleopiekuńcze. Można zatem powiedzieć, że okołopandemiczna innowacja okazała swoją względną trwałość i możliwość adaptacji również wobec innych wyzwań. Zabrakło natomiast prób

bardziej całościowego reformowania systemu opieki dla osób starszych, choć przyjęta w połowie 2022 r. strategia rozwoju usług społecznych przewiduje szereg ważnych działań także w tej sferze. Zbyt wcześnie jednak, by ocenić, na ile przyjęte założenia są pomyślnie realizowane, gdyż wymagałoby to bardziej długofalowego procesu monitorowania działań i ich efektów.

dr Rafał Bakalarczyk

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



Andrzej Ciepły

Członek Klubu Jagiellońskiego i redakcji czasopisma idei „Pressje", koordynator krakowskiego oddziału Klubu Jagiellońskiego. Wolontariusz w fundacji Dzieło Pomocy św. o. Pio.

dr Łukasz Kierznowski

Polityka szkolnictwa wyższego i nauki

Ocena: 2+

Lata 2019–2023 były kluczowe dla wdrażania reformy szkolnictwa wyższego i nauki z 2018 r. Od rządzących należałoby oczekiwać realizacji polityk publicznych w sposób spójny i konsekwentny. Wydaje się jednak, że stało się dokładnie odwrotnie. Wygaszanie najważniejszych założeń reformy w połączeniu z poważnym niedofinansowaniem, niskim poziomem kultury politycznej i ideologiczną ingerencją w naukę sprawiły, że sektor akademicki na koniec drugiej kadencji Zjednoczonej Prawicy znajduje się w głębokim kryzysie. Jego naprawa będzie wielkim wyzwaniem przyszłego rządu – koniecznym dla długoterminowego rozwoju Polski.

Uchwalona w 2018 r. „Ustawa 2.0" (tzw. reforma Gowina) była w latach 2019–2023 najważniejszym czynnikiem determinującym politykę publiczną państwa w sektorze akademickim. Był to również czas, gdy działanie uczelni przebiegało pod dyktando nowych zasad ewaluacji działalności naukowej, a także w warunkach „czarnych łabędzi" – pandemii, wojny i inflacji. Na aktualności nie straciły jednak istniejące już od dawna problemy sektora.

Po Konstytucji dla Nauki –

W ocenie kadencji 2019–2023 kluczowe znaczenie ma ewaluacja działalności naukowej, nazywana „sercem reformy". Ustawa uczyniła ewaluację bardzo istotnym (choć niepozbawionym wad) elementem systemu akademickiego. Jednak w kadencji 2019–2023 sprowadzono

ją – w raczej zgodnej ocenie środowiska – do farsy poprzez absurdalne zmiany w punktacji czasopism naukowych oraz niezwykle szeroką ingerencję ministra w kategorie naukowe proponowane przez Komisję Ewaluacji Nauki. Lata te zostaną zapamiętane jako kompromitacja idei ewaluowania nauki w Polsce i smutny obraz jakości polityki publicznej w tym obszarze – mimo początkowo dużych ambicji twórców „Ustawy 2.0". Efekt tych działań w postaci rozmnożenia uprawnień do nadawania stopni naukowych i prowadzenia szkół doktorskich pozwala postawić tezę, że główne założenia reformy były sukcesywnie wygaszane i nie doczekały się realizacji.

Oczywiście różnych skutków reformy, w tym także pozytywnych, wciąż jest i będzie bardzo wiele. Są one widoczne np. w wewnętrznym ustroju uczelni, kształcie postępowań awansowych, nowoutworzonych szkołach doktorskich. Nie zmienia to jednak faktu, że przez wypaczenie ewaluacji reforma stała się raczej zbiorem mniejszych i większych korekt, a nie systemową zmianą paradygmatów sektora akademickiego.

Finansowanie –

W całej kadencji kluczowym i narastającym problemem pozostawało drastyczne niedofinansowanie. Braki finansowe silnie degradują niemal wszystkie obszary funkcjonowania akademii. Najbardziej dotkliwie przekładają się na kwestie wynagrodzeń. Inflacja w połączeniu z niedostatecznymi podwyżkami sprawiły, że doszło do istotnych spadków (w ujęciu realnym) wynagrodzeń naukowców. Na koniec kadencji 2019–2023 wynagrodzenie asystentów sprowadzono do płacy minimalnej, a stypendium doktoranckie – kilkaset złotych poniżej niej.

W obecnych warunkach demograficznych i przy znakomitej kondycji rynku pracy uczelnie mają trudności z odtwarzaniem kadr naukowych, a także kształceniem doktorantów – w wielu szkołach doktorskich brakuje chętnych.

Niedofinansowanie sektora przekłada się także na brak możliwości prowadzenia wysokiej jakości badań naukowych. Wskaźnik sukcesu w konkursach Narodowego Centrum Nauki oscyluje w niektórych panelach wokół krytycznego poziomu 10%. Apele NCN, Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego czy Prezydenckiej Rady ds. Szkolnictwa Wyższego, Nauki i Innowacji w tej sprawie okazały się bezskuteczne.

Dostęp do wykształcenia wyższego i pracy naukowej –

Rząd Zjednoczonej Prawicy zdołał ugruntować swój wizerunek jako walczącego o status i perspektywy niższych warstw społecznych oraz majątkowych. Jednak w sektorze akademickim prowadził politykę zgoła odmienną. W warunkach wysokiej inflacji zaniżone progi dochodowe stypendiów socjalnych i ich wysokość pozbawiały coraz większej części młodzieży możliwości studiowania, zwłaszcza w najlepszych ośrodkach akademickich, albo skazywały na studia nieadekwatne do ich potencjału intelektualnego. Wzrost kosztów najmu uwydatnił też poważny problem z dostępnością miejsc w domach studenckich.

Z tych względów kadencję 2019–2023 należy niewątpliwie ocenić jako okres istotnego pogorszenia dostępności studiów dla najuboższych, co rodzi ryzyko zamknięcia, dla wielu bezpowrotnie, szansy na awans społeczny. Ten sam problem dotyczy doktorantów – wysokość stypendium sprawia, że doktorat jest dziś, z nielicznymi wyjątkami, ścieżką kariery dla tych, którzy mają inne źródła dochodu albo już zbudowany majątek.

Niski poziom kultury politycznej w stosunkach rządu z akademią –

Lata 2019–2023 były również okresem znaczącego pogorszenia kultury politycznej, w ramach której funkcjonuje sektor akademicki. Standardy ministra Przemysława Czarnka w zakresie współpracy ze środowiskiem (i jego instytucjami przedstawicielskimi), stosunku do autonomii szkół wyższych i wolności badań naukowych znacznie

odbiegały od tych stosowanych przez pierwszego ministra tej kadencji, Jarosława Gowina.

Wyrazem tego były bulwersujące wypowiedzi i zdarzenia, jak choćby groźby obcięcia finansowania uczelni i instytutów ze względu na tematykę prowadzonych badań lub publiczna zapowiedź ingerencji w postępowanie dyscyplinarne studenta powiązanego politycznie z ministrem (minister nazywał je „totalitaryzmem"). Sprzeciw środowiska wobec działań rządu był zwykle ostentacyjnie ignorowany, czego przykładem było utworzenie Akademii Kopernikańskiej. Nie bez znaczenia były też próby ideologizacji nauki albo zrównywania jej z poglądami światopoglądowymi lub religijnymi (tzw. Pakiet Wolności Akademickiej).

Bezradność rządu wobec starych problemów akademii –

Kadencja 2019–2023 okazała się czasem w dużej mierze straconym, jeśli chodzi o rozwiązania starych i dobrze rozpoznanych niedoskonałości sektora, niezależnych od wdrażania reformy. Cztery lata nie wystarczyły, by choćby o krok posunąć dyskutowaną od lat reformę PAN. Rząd nie wdrożył żadnych skutecznych mechanizmów usuwania z sektora akademickiego osób, których jakość pracy, zwłaszcza naukowej, jest bardzo niska. Nie poprawiono sytuacji finansowej doktorantów, a wręcz pogorszono ją. Nie poprawiono katastrofalnej jakości studiów niestacjonarnych, powszechnie określanych jako „fabryki dyplomów". Nie rozwiązano problemu zbyt dużego rozdrobnienia sektora, a wręcz pogłębiono go. Nie zrobiono nic w sprawie systemowego upodmiotowienia młodych naukowców. Nie osiągnięto znaczących postępów w zdobywaniu przez polskich naukowców międzynarodowych grantów.

„Czarne łabędzie" kadencji 2019–2023 pandemia, wojna, inflacja +

Pandemia Covid-19, wybuch wojny w Ukrainie oraz ich ekonomiczne konsekwencje miały silny wpływ na funkcjonowanie sektora akademickiego. Reakcję rządu na te zdarzenia należy ocenić pozytywnie,

co jest wyjątkowe na tle pozostałych działań. W pierwszej kolejności zapewniono funkcjonowanie uczelni i instytutów badawczych w warunkach pandemii, w szybkim tempie przyjmując nowe przepisy umożliwiające kształcenie i wykonywanie innych zadań w formie zdalnej. Po wybuchu wojny ułatwiono przyjmowanie ukraińskich studentów i naukowców. Kryzys inflacyjny, mimo początkowych obaw o zamknięcie uczelni z powodu kosztów energii, ostatecznie nie zakłócił ich działania, choć pogłębił problem niedofinansowania.

Działania te nie były wolne od błędów, lecz w ostatecznym rozrachunku okazały się skuteczne i adekwatnie dobrane do nadzwyczajnych wyzwań. Z tego powodu decydują one o podniesieniu ogólnej oceny z 2 do 2+.

dr Łukasz Kierznowski

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

Bartosz Brzyski

Polityka środowiskowa

Ocena: 3+

Druga kadencja rządów Zjednoczonej Prawicy w obszarze środowiska przebiegła w większym stopniu pod znakiem odpowiadania na wyzwania płynące z zewnątrz niż realizacji własnych projektów. Cieniem na polityce rządu w tej kwestii położył się przede wszystkim wybuch wojny na Ukrainie i szok na rynku energii. Znaczący wpływ na ocenę polityki środowiskowej w ostatnich 4 latach ma brak uzyskania środków z Krajowego Planu Odbudowy. Istotna, bo stanowiąca aż 36% jego środków część, miała służyć szeroko pojętej ochronie środowiska i klimatu.

Lata 2019–2023 to także źródła politycznych kryzysów w wymiarze międzynarodowym. Poza pożarami składów odpadów chodzi tu o masowy pomór ryb w Odrze oraz spór o Kopalnię Węgla Brunatnego Turów. W przypadku podejrzenia o zatrucie wody w Odrze napięciu uległy przygraniczne relacje z Niemcami. Do apogeum kryzysu w przypadku Turowa doszło po tym, jak Czesi zdecydowali się wystosować skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co uczyniło relacje między naszymi krajami najgorszymi od lat. Z drugiej strony nadzieją napawają coraz silniejsze instytucje, takie jak Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska czy Instytutu Ochrony Środowiska.

„Czyste powietrze" i „Stop Smog" +/–

Drugą kadencję w ochronie środowiska rząd rozpoczął dobrymi zmianami w zakresie poprawy jakości powietrza. Powołano m.in. Centralną Ewidencję Emisyjności Budynków oraz Ekologiczny

Fundusz Poręczeń i Gwarancji, zwiększające zarówno wiedzę, jak i poziom finansowania na wymianę pieców i termomodernizację. Z biegiem kadencji poziom finansowania sukcesywnie zwiększano aż do dotacji sięgających nawet 100 tys. zł od stycznia 2023 r. Usprawniono także system pozyskiwania środków od strony administracyjnej, dzięki czemu sam proces stał się dla wnioskujących o dofinansowanie o wiele prostszy niż w momencie startu programów.

Niestety na skutek wybuchu wojny na Ukrainie zawieszono m.in. wypracowywane w trudzie normy jakości węgla mające wyeliminować z rynku paliwo o najniższych parametrach. Dodatkowo wprowadzono wielomiliardowe dopłaty do węgla, aby walczyć z szokiem popytowym w realiach zerwania dotychczasowych łańcuchów dostaw tego surowca ze wschodu. Warto jednak zaznaczyć, że nie zmieniono samej logiki przyznawania dotacji na wymiany pieców, eliminując nadal te węglowe. Zaś zniesienie normy jakości węgla na razie przedłużane jest czasowo na okres trwającej wojny na Ukrainie.

Zarządzanie zasobami wodnymi +

Jedną z pozytywnych zmian, które dokonały się w ostatnich latach w obszarze ochrony środowiska, jest podejście do zarządzania zasobami wody, za czym idzie stworzenie programów wsparcia małej retencji czy walki z suszą hydrologiczną. Celem tej polityki jest podniesienie generalnego poziomu retencjonowanej wody w Polsce. Chociaż skala działania nie jest zbliżona do obszaru ochrony powietrza, to i tak należy ją docenić.

Jednym z pierwszych nowych programów Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ) był ogłoszony na skutek doświadczeń suszy z lata 2019 r. jeszcze w prezydenckiej kampanii ten pod hasłem „Moja Woda". W ramach programu można było wnioskować o nawet 5 tys. zł dotacji (aktualnie jest to 6 tys. zł) na przydomowe instalacje, które magazynują wody opadowe lub roztopowe. Program po trzech latach cały czas cieszył się dużym zainteresowaniem, co skutkowało podniesieniem poziomu jego finansowania w sierpniu 2023 r. z początkowych 100 do 250 mln zł.

Istotniejszym wyzwaniem pod względem wpływu na środowisko jest jednak zarządzanie wodą w rolnictwie. Z tego powodu w analogicznym czasie Ministerstwo Rolnictwa ogłosiło program dofinansowania dla rolników na stworzenie efektywnych systemów nawadniania. Program jest kontynuowany i aktualnie refinansuje do 50% kosztów poniesionych na realizację inwestycji nieprzekraczających kwoty 100 tys. zł dotacji. Co ważne, przy tej okazji stworzono wymóg mierzenia zużycia wody, którego brak jest w polskim rolnictwie dużym problemem. Warto też zaznaczyć, że rozbudowie ulega m.in. System Monitoringu Suszy Rolniczej, dzięki któremu od 2023 r. rolnicy mogą składać wnioski o odszkodowania za pomocą rządowej aplikacji, co ułatwi całość procesu.

Poprawie ulega podejście do wody także państwowych instytucji, na czele z Wodami Państwowymi. Od momentu ich powstania w 2018 r. pracują nad centralizacją zarządzania zasobami wodnymi w Polsce. Zaś Lasy Państwowe w 2021 r. porozumiały się z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie koordynacji zagospodarowania wód opadowych i roztopowych przy nowych inwestycjach.

Zaostrzanie i egzekwowanie kar wobec przestępców środowiskowych +

Jedną z sukcesywnie prowadzonych polityk stała się ta wobec przestępców środowiskowych. W połowie kadencji dokonano kolejnych zmian ustawowych, podnosząc między innymi wysokość kar pieniężnych do wielomilionowych za nielegalne postępowanie z odpadami, jak i wprowadzając długoletnie kary pozbawienia wolności. Dokonano także rozszerzenia systemu SENT o monitoring transportów odpadów rozpoczynających lub kończących się na terenie Polski.

Co być może ważniejsze, nieustannie rozbudowywane były kompetencje Inspekcji Ochrony Środowiska, czego najlepszym dowodem jest powołanie jeszcze w grudniu 2022 r. pierwszego w Polsce Zespołu Terenowego Departamentu Zwalczania Przestępczości Środowiskowej GIOŚ, którego głównym zadaniem są kontrole inter-

wencyjne czy zbieranie informacji o potencjalnych miejscach służących nielegalnemu składowaniu odpadów. Chociaż nie są to zmiany w pełni rozwiązujące problem nielegalnych odpadów w Polsce, z pewnością wykonano dużo pracy w celu jego ograniczenia.

Zarządzanie odpadami –

W polityce środowiskowej rządu we znaki daje się strategia maksymalnego przesuwania w czasie zmian postrzeganych jako mające negatywne skutki dla gospodarki lub niosące za sobą polityczne zagrożenia. Takim przykładem jest znany od 2018 r. unijny pakiet odpadowy, w ramach którego kraje członkowskie zostały zobowiązane do wdrożenia rozszerzonej odpowiedzialności producentów znanej jako ROP. Jej celem jest przeniesienie kosztu utylizacji odpadów z odbiorców na samych producentów. Chociaż czas na wdrożenie ROP minął w styczniu 2023 r., MKiŚ jeszcze pod koniec poprzedniego roku przestało prowadzić prace nad jego ostatecznym kształtem i sprawa utknęła w martwym punkcie. Co gorsza, bez ROP nie można skutecznie realizować Krajowego Planu Gospodarki Odpadami. Zmiany udało się jeszcze przed końcem kadencji zrealizować jedynie w obszarze ograniczeń dla jednorazowego plastiku, czyli systemu kaucyjnego, który ma wejść w życie 1 stycznia 2025 r.

Aby całościowa reforma była udana, potrzebna jest współpraca rządu z samorządami oraz samych producentów, co w czasie zbliżającej się kampanii wyborczej okazało się niemożliwe. Niestety bez tej zmiany rosnące koszty utylizacji odpadów będą ponosić mieszkańcy, zaś Polska zapłaci wyższą cenę za zmagania się z niesegregowanymi odpadami.

Parki narodowe –

Chociaż struktura Lasów Państwowych staje się coraz bardziej anachroniczna, bardziej palącym problemem jest reforma zarządzania parków narodowych. Obowiązująca od 2004 r. ustawa stworzyła warunki, w których powołanie jakiegokolwiek nowego parku stało się w rzeczywistości niemożliwe. Jednak największym problemem

jest stała finansowa nierówność między poszczególnymi parkami. Rząd jeszcze pod koniec pierwszej kadencji rozpoczął prace nad nową ustawą, która w 2022 r. przeszła społeczne konsultacje. Chociaż projekt rozwiązywał część problemów – rekompensaty dla samorządów czy centralizacja i zwiększenie finansowania – jednocześnie zwiększał wpływ na dyrektorów, jak i rady naukowe. Ostatecznie projekt ustawy podzielił los innych i trafił do zamrażarki, czekając na kolejne polityczne rozdanie.

Bartosz Brzyski

Rzecznik Klubu Jagiellońskiego, członek redakcji czasopisma idei „Pressje". Współprowadzi podcast Kultura poświęcona. Publikował m.in. na łamach tygodnika „Plus Minus", „Tygodnika Polsat News.pl" i „Wszystko co Najważniejsze". Z wykształcenia politolog.

Bartosz Jakubowski, Daniel Radomski

Polityka transportowa

Ocena: 3–

Druga kadencja rządu Zjednoczonej Prawicy to przede wszystkim trwanie. Poza sprawnie prowadzoną polityką budowy dróg krajowych w dziedzinie polityki transportowej nie dokonano zasadniczych zmian. Nadal nie uporządkowano kwestii finansowania inwestycji kolejowych. Rząd poczynił postępy w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale poniósł porażkę w rozwoju Elektromobilności. Prace nad CPK trwały, ale już widać opóźnienia.

W ostatnich czterech latach jednym z największych wyzwań dla sektora transportu była pandemia COVID-19. Jedynie kolei pasażerskiej udało się wyjść z kryzysu, choć i jej potencjał wzrostu zdaje się dochodzić do granic. Poza koleją przewozy transportem publicznym stale spadały – osiem lat rządów PiS to o połowę pasażerów mniej w autobusach pozamiejskich. Kryzys transportu publicznego jeszcze bardziej napędza stale rosnący indywidualny ruch drogowy, co jest zjawiskiem negatywnym ze względu na wprowadzane w ostatnich latach ambitnie cele UE dotyczące dekarbonizacji transportu.

Drogi +/–

W drugiej kadencji rząd utrzymał szybkie tempo budowy dróg oraz przyjął trzy ważne dokumenty strategiczne: nowy Rządowy Program Budowy Dróg, Program 100 Obwodnic i Program Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej. Do tej pory nie było osobnego programu budowy obwodnic, które były realizowane w ramach ogólnego programu budowy dróg. Wiele z dużych i średnich miast, leżących poza ciągami dróg ekspresowych, było przez to pominiętych.

Jednak rządowa machina budowy dróg napotkała na kilka barier natury prawno-środowiskowej. Nadal nie rozwiązano problemu wschodniej obwodnicy Warszawy, a podobny los spotkał południową obwodnicę Białegostoku, która straciła pozwolenie środowiskowe.

Biebrzański Park Narodowy zostanie przecięty nie tylko drogą ekspresową S16, częściowo niszczącą zabytkową twierdzę Osowiec, ale także drogą ekspresową S8. Z powodu zbliżającego się otwarcia drogi S61 natężenie ruchu na obu drogach nie osiągnie wartości uzasadniających ich budowę w przekroju drogi ekspresowej.

Powyższe ograniczenia prawne rozwiązano w sposób niezwykle kontrowersyjny. Rząd, biorąc pod uwagę także problemy z wymaganiami środowiskowymi i prawem przy realizacji innych inwestycji, uchwalił ustawę (okrzykniętą „lex Knebel") znoszącą wymaganie przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i możliwość odwołania się od decyzji w przypadku inwestycji, które rządzący uznają za „strategiczne".

Negatywnie należy ocenić znaczące wydłużenie procedowania wniosków o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (ZRID) w porównaniu do pierwszej kadencji – ze średnio 8,5 do 12 miesięcy. Ponadto zmiany w udziale samorządów w dochodach z podatków znacząco ograniczyły lokalne inwestycje drogowe.

Do minusów działań rządu należy dodać zniesienie w 2023 r. opłat za część autostrad i wstrzymywanie obejmowania nowych odcinków dróg opłatami. W efekcie dobrze wdrożony przez Krajową Administrację Skarbową nowy system opłat eTOLL nie przynosi oczekiwanych wpływów.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego +/–

W drugiej kadencji podniesiono stawki mandatów, ujednolicono limity prędkości i wprowadzono pierwszeństwo dla pieszych zamierzających wejść na przejście. Warto docenić także pojawiające się na nowych fragmentach dróg odcinkowe pomiary prędkości. Zmiany miały pozytywny skutek. Pierwsze osiem miesięcy 2023 r. to ok. 30% mniej wypadków i tyle samo mniej zabitych niż cztery

lata wcześniej. Choć poprawa bezpieczeństwa na drogach ma charakter niepodważalny, to jej faktyczne przyczyny nie zostały do tej pory ustalone.

Ocenę w tym obszarze zaniżają również działania podjęte pod koniec kadencji, czyli przywrócenie kasujących punkty karne kursów reedukacyjnych dla kierowców, co w praktyce oznacza, że jeden punkt karny będzie można zlikwidować za 100–200 zł. Ponadto rząd nadal przymyka oko na nielegalne wyścigi na ulicach i narastający problem ogromnej wypadkowości kierowców pracujących dla przewozów osób „na aplikację".

Elektromobilność –

Pierwotnie flagowy, a obecnie coraz bardziej przemilczany filar, na którym Mateusz Morawiecki miał budować swoją polityczną siłę, w zasadzie już nie istnieje. Na koniec sierpnia 2023 r. program „Mój elektryk" nie osiągnął nawet 10 tys. dofinansowanych pojazdów. Przewidywane „uzbrojenie" największych miast w punkty ładowania zostało osiągnięte niemal wyłącznie tam, gdzie operatorem systemu dystrybucji jest Orlen (wcześniej Energa).

Milczeniem należy natomiast skwitować postęp projektu budowy polskiego samochodu elektrycznego. Państwowa spółka Electro-Mobility Poland ostatecznie kupiła licencję na chińską platformę Geely, jednak wciąż nie pozyskała działki pod budowę fabryki.

Nieco większe postępy poczyniono w obszarze elektryfikacji transportu publicznego. Samorządy sukcesywnie kupują elektryczne autobusy za pomocą programu „Zielony Transport Publiczny". W większości przypadków jednak są to pojedyncze sztuki, kupowane przez małe gminy niemające możliwości czerpania korzyści z elektromobilności.

Transport publiczny –

W temacie transportu publicznego rząd kontynuuje swoją passę błędów i zaniechań. Po raz ósmy(!) odroczono wejście w życie ostatecznej wersji ustawy o publicznym transporcie zbiorowym,

tym razem wprowadzając do niej drobne zmiany, które zasadniczo cementują istniejący stan przejściowy. Nadal miliony złotych rocznie tytułem dopłat do przejazdów ulgowych będą wydawane bez kontroli samorządów, a liberalizacji rynku autobusowych przewozów komercyjnych nie będzie.

Wprowadzone z czteroletnim opóźnieniem (względem oczekiwań branży) zmiany pozwalające na zawieranie wieloletnich umów na dofinansowanie pozamiejskich przewozów autobusowych są krokiem w dobrą stronę, ale bez uporządkowania odpowiedzialności za organizację nie zmieni to istotnie obrazu transportu publicznego w Polsce.

Za przyznaniem wyższych stawek dofinansowania w ramach Funduszu Rozwoju Połączeń Autobusowych (FRPA) nie poszły systemowe rozwiązania – nadal cały system działa fakultatywnie, nabory ogłaszane są zbyt rzadko i ze zbyt małym wyprzedzeniem, w dodatku już kilkukrotnie zdarzyło się, że dla wszystkich chętnych zabrakło pieniędzy.

Rozwój kolei –

Kolejne cztery lata nie wystarczyły, żeby uporządkować kwestię finansowania inwestycji kolejowych. Wciąż poszukiwanie finansowania modernizacji i budowy nowych linii odbywa się na drodze łapanki kolejnych krajowych lub europejskich funduszy, a założone plany inwestycyjne na unijną siedmiolatkę ponownie nie zostały wykonane. Najboleśniej zaczyna być to odczuwalne w zakresie łączności i sterowania ruchem kolejowym.

Uchwalony w sierpniu 2023 r. nowy Krajowy Program Kolejowy okazał się wyjątkowo ubogi. Zgodnie z nim PKP Polskie Linie Kolejowe będą głównie kończyć opóźnione inwestycje, a zestaw nowych projektów będzie bardzo krótki. Jednocześnie cała seria inwestycji została oznaczona jako „warunkowe", dla których rząd razem z PKP PLK będzie dopiero starał się o kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego albo Minister Finansów przyzna finansowanie ze środków krajowych (w przeciwieństwie do Krajowego Funduszu Drogowego Fundusz Kolejowy nadal nie ma prawa się zadłużać).

O ile kolej pasażerska wydostała się z kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, to wysokość dopłat do jednego przewiezionego pasażera nadal pozostawia wiele do życzenia, jeżeli na poważnie bierzemy za cel masowy rozwój tego środka transportu.

Centralny Port Komunikacyjny +/–

Prace nad całością inwestycji prowadzonych przez CPK jako spółkę odbywają się nieidealnie, co pokazała kontrola NIK. Już dziś można zauważyć, że w przypadku inwestycji kolejowych występują opóźnienia, m.in. na linii łączącej Lublin z Zamościem i Tomaszowem Lubelskim oraz kluczowym odcinku Łódź-Warszawa.

Pozostałe elementy przygotowań do budowy są także realizowane i to z mniejszymi opóźnieniami. Z jednej strony spółka pozyskała decyzję środowiskową dla lotniska i węzła kolejowego oraz promesę zezwolenia na założenie lotniska, z drugiej zaś nadal nie ma decyzji lokalizacyjnej. Trudno również się spodziewać, żeby termin deklarowany dla pozyskania wszystkich gruntów niezbędnych do budowy lotniska (grudzień 2023 r.) został dotrzymany.

Co najważniejsze, nadal nie przyjęto programu wieloletniego dla CPK na lata 2024–2030, co zwiększyłoby prawdopodobieństwo kontynuacji tego projektu po wyborach.

Bartosz Jakubowski

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

Daniel Radomski

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

Katarzyna Sadło

Polityka wobec społeczeństwa obywatelskiego

Ocena: 3+

Rząd Prawa i Sprawiedliwości konsekwentnie dowartościowuje te branże sektora pozarządowego, które wcześniej były nieco zaniedbywane – te promujące konserwatywny światopogląd. Największe szkody programów „Willa+" i Funduszu Patriotycznego to stworzenie wrażenia, że każda organizacja jest „czyjaś", a każda decyzja o dofinansowaniu jest polityczna. Przypadające na bieżący rok 20-lecie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie to dobra okazja do kompleksowej ewaluacji także pozostałych jej rozwiązań.

Mijająca kadencja nie wprowadziła wielkich systemowych zmian w sektorze pozarządowym, ale te, które nie mają systemowego charakteru, mogą mieć dlań długofalowe skutki. Niestety, w większości prawdopodobnie negatywne. Omawiane poniżej zjawiska zaczęły się jeszcze w poprzedniej kadencji, a w tej po prostu przybrały na sile. Choć rządzący konsekwentnie dosypywali coraz hojniej pieniądze organizacjom pozarządowym, zjawisko to wcale nie jest dla sektora jednoznacznie korzystne.

Nowe konkursy Narodowego Instytutu Wolności +

Rząd Prawa i Sprawiedliwości konsekwentnie dowartościowuje te branże sektora pozarządowego, które wcześniej były nieco zaniedbywane przez preferujących bardziej liberalne i lewicowe inicjatywy poprzedników. Na większe wsparcie mogły zatem liczyć organizacje promujące konserwatywny światopogląd, niekoniecznie

zresztą w wymiarze politycznym. Dostrzeżenie i docenienie znaczenia dla lokalnych społeczności takich organizacji jak koła gospodyń wiejskich, ochotnicze straże pożarne czy lokalne organizacje o profilu patriotycznym należy zapisać zdecydowanie na plus. Nawet jeśli czasami wsparcie dla nich wygląda jak zapewnianie sobie ich poparcia w trudnym roku wyborczym.

Pozytywnie można ocenić te rozwiązania, które znacząco zwiększyły pulę środków dostępnych dla organizacji pozarządowych, a przy tym nie mają polityczno-partyjnego charakteru. Dotyczy to przede wszystkim dodatkowych programów grantowych uruchomionych w ramach Narodowego Instytutu Wolności: Programu Fundusz Młodzieżowy, Programu Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych, Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych, Rządowego Programu Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych, Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Międzynarodowych Domów Spotkań i Korpusu Solidarności. Wydaje się, że organizowanie konkursów grantowych w ramach bardzo sprofilowanych programów jest dobrym pomysłem, nie zmusza bowiem do rywalizacji między sobą organizacji i inicjatyw bardzo od siebie różnych i tym samym trudnych do porównania.

Zwiększenie odpisu do 1,5% +

Raczej pozytywnym rozwiązaniem jest zwiększenie do 1,5% odpisu podatkowego na rzecz organizacji pożytku publicznego, które ma częściowo zrekompensować im „straty", jakie poniosły w wyniku korzystnych dla obywateli zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych. Piszę „raczej", bo mam tu mieszane uczucia. Zmiana ta ostatecznie premiuje bowiem organizacje wspierane przez zamożnych podatników, dorzucając im dodatkowe 0,5% z ich podatku, nie bardzo pomagając tym wspieranym przez podatników o niższych zarobkach. Część z nich po zmianach podatkowych w ogóle nie płaci podatku lub płaci bardzo niewielki. Nie znamy jeszcze pełnych wyników tegorocznego 1,5%, ale być może to dobry moment, aby ponownie otworzyć dyskusję o samym systemie i jego wypa-

czeniach. Przypadające na bieżący rok 20-lecie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie to dobra okazja do kompleksowej ewaluacji także pozostałych jej rozwiązań.

„Willa+" i Fundusz Patriotyczny –

Na jednoznacznie negatywną ocenę zasługują nowe fundusze, które często od początku zostały pomyślane jako uwłaszczenie zaprzyjaźnionych z władzą organizacji pozarządowych na publicznym majątku. Pierwszym takim funduszem był oczywiście Fundusz Patriotyczny, utworzony wyłącznie po to, żeby władza mogła skierować środki do organizacji prawicowych i skrajnie prawicowych. Z Funduszu dofinansowano więc organizacje Roberta Bąkiewicza, ale już nie inicjatywę Muzeum Powstania Warszawskiego. Drugim takim funduszem był program okrzyknięty jako „Willa+", który teoretycznie miał wspierać organizacje działające w obszarze edukacji. W praktyce pozwolił hojnie obdarować drogimi nieruchomościami organizacje związane z władzą, zostawiając niewiele dla „zwykłych" organizacji pozarządowych, dla których przewidziano rolę listka figowego przy tym skoku na publiczną kasę. Oba te fundusze zasługują na negatywną ocenę nie dlatego – albo nie tylko dlatego – że są wykorzystaniem środków publicznych do promowania politycznej agendy, ani nawet nie dlatego, że uprzywilejowują wybraną przez władzę grupę „swoich" organizacji. Największe szkody to właśnie stworzenie wrażenia, że każda organizacja jest „czyjaś", a każda decyzja o dofinansowaniu jest polityczna. Poza wzbogaceniem się beneficjentów obu programów o cenne nieruchomości efektem ubocznym tak ewidentnie upartyjnionych programów będzie utrwalenie wizerunku organizacji pozarządowych jako „podwieszonych" pod politycznych decydentów dużo częściej niż faktycznie ma to miejsce. Przeciętny konsument informacji może też odnieść wrażenie, że organizacje pozarządowe są dużo bardziej zasobne niż w rzeczywistości. Nie każdy przecież wie, że programy „willowe" to absolutny wyjątek w sposobie finansowania organizacji pozarządowych z pieniędzy publicznych, a większość organizacji nigdy nie doczeka się własnej kawalerki na skromne biuro.

Fundusz Sprawiedliwości i rezerwa strategiczna premiera –

Osobnym zjawiskiem jest to, co rząd zrobił z Funduszu Sprawiedliwości i (w mniejszym stopniu) z rezerwy strategicznej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W przeciwieństwie do funduszy omawianych wyżej, w tym przypadku nie utworzono nowych specjalnych funduszy (co byłoby mniejszym złem), ale po prostu wykorzystano niezgodnie z pierwotnym przeznaczeniem fundusze już istniejące. Całkowitym skandalem jest sposób wykorzystania środków z Funduszu Sprawiedliwości, który z funduszu pomocy ofiarom przestępstw stał się w praktyce funduszem partyjnym Suwerennej Polski. Jeśli ktoś miał jeszcze co do tego wątpliwości, to musiał je porzucić, obserwując, jak w prekampanii wyborczej politycy Suwerennej Polski wręczali paniom z kół gospodyń wiejskich patelnie zakupione z funduszu mającego wspierać ofiary przestępstw. Wspominam o tym także dlatego, że przy okazji wręczania wspomnianych patelni dysponenci funduszu wciągają w swoje nadużycia organizacje pozarządowe. Osobiście jestem fanką kół gospodyń wiejskich i nawet trudno mi mieć pretensje, że korzystają z możliwości, jakie władza im daje. Jednak w pewnym sensie jest to korumpowanie organizacji i wykorzystywanie ich do usprawiedliwiania jednoznacznie negatywnego procederu.

Lex Czarnek –

Determinacja, z jaką rząd próbuje ograniczyć działalność organizacji pozarządowych w szkołach, może zaskakiwać – po dwóch nieudanych próbach ustawa wróciła w trzeciej odsłonie jako „inicjatywa obywatelska". Zainicjowany przez ministra edukacji projekt zaszkodził organizacjom pozarządowym już na etapie dyskusji nad jego celowością, a wizerunkowe straty poniesione przez nie w wyniku promowania narracji o konieczności obrony dziecięcej niewinności przed czyhającymi na nią działaczami pozarządowymi będą trudne do nadrobienia. Forsując ustawę ograniczającą *de facto* prawa rodziców na rzecz prawa kuratorów, władza używa fałszywych argumentów, konsekwentnie niszcząc wizerunek organizacji pozarzą-

dowych przedstawianych jako szkodliwy element, przed którym polską szkołę trzeba chronić. Nawet jeśli trzecia próba przepchnięcia lex Czarnek zakończy się tak jak dwie poprzednie, organizacje pozarządowe już zostały mocno skrzywdzone dyskusją toczącą się wokół niej.

Katarzyna Sadło

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

dr Jacek Sokołowski

Polityka wymiaru sprawiedliwości

Ocena: 2

Polityka wymiaru sprawiedliwości w drugiej kadencji rządów Zjednoczonej Prawicy charakteryzowała się przede wszystkim niezwykłym uporem, z jakim obóz Jarosława Kaczyńskiego forsował realizację tzw. reformy Zbigniewa Ziobry z 2017 r. Działo się tak mimo braku jakichkolwiek pozytywnych efektów tych działań i przy bardzo wysokich kosztach ponoszonych zarówno przez rządzących, jak i przez Polskę. Wielka reforma sądownictwa, przedstawiana w rządowej propagandzie jako jeden z kluczowych obszarów „dobrej zmiany", przyniosła jak dotąd trojakie skutki: utratę przez nasz kraj funduszy z Krajowego Planu Odbudowy oraz realną groźbę ograniczenia pozostałych wypłat z unijnego budżetu; osłabienie suwerenności i podmiotowości Polski oraz poszerzenie zakresu władzy instytucji europejskich; głęboki konflikt w elitach sędziowskich, który może w przyszłości stać się przyczyną destabilizacji wymiaru sprawiedliwości.

W wyniku wyborów w 2019 r. pozycja Solidarnej Polski Zbigniewa Ziobry w rządzie Zjednoczonej Prawicy wzrosła, szczególnie po opuszczeniu rządu przez Jarosława Gowina. Uczyniło to Jarosława Kaczyńskiego zakładnikiem polityki własnego ministra sprawiedliwości. Polityki coraz bardziej kosztownej i destrukcyjnej.

Konflikt pomiędzy ministerstwem a środowiskami prawniczymi –

Podstawowym celem zmian wprowadzonych w 2017 r. było uzyskanie przez ministra sprawiedliwości decydującego głosu

w sprawie nominacji sędziowskich, pozostających wyłącznie w gestii Krajowej Rady Sądownictwa. Do tej pory była ona zdominowana przez reprezentantów wymiaru sprawiedliwości i wyłaniana przez samorząd sędziowski. Uchwalenie ustawy przerywającej kadencję dotychczasowej KRS w połączeniu ze zmianą trybu wyboru jej członków na *stricte* polityczny (zwykłą większością sejmową) pozwoliło ministerstwu zrealizować swoje zamierzenia. Jednocześnie jednak dostarczyło oponentom reformy koronnego argumentu przeciwko niej. Nad nową KRS pojawił się zarzut niekonstytucyjności wynikający nie tylko z samego sposobu jej powołania, ale też z przyświecającego jej powołaniu celu. Rozwój wydarzeń z każdym miesiącem potwierdzał, że dyspozycyjność wobec ministra sprawiedliwości jest główną cechą łączącą nowych członków KRS. Zatwierdzeni przez nich kandydaci na stanowiska sędziowskie byli w istocie kandydatami Ziobry, choć oczywiście nie wszyscy. W latach 2018–2023 powołanych zostało łącznie 2985 sędziów i asesorów. W przypadku przeważającej większości z nich o nominacji nie decydowały kryteria polityczne, lecz po prostu spełnienie ustawowych przesłanek. Inaczej jednak rzecz się miała z sędziami nowo powołanej Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (ID SN). Bez wyjątku dali się poznać jako gorący zwolennicy „dobrej zmiany". Jednocześnie w latach 2018–2020 minister sprawiedliwości, korzystając z przyznanych mu przez reformę uprawnień, wymienił ok. 140 prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, których łącznie mamy w Polsce 375. Wszystko wskazuje na to, że również w tym wypadku kierował się kryterium rzeczywistej lub zakładanej lojalności wobec siebie.

Działania te wywołały gwałtowny sprzeciw środowiska sędziowskiego, podsycany przez opozycję, z którą „starzy" sędziowie weszli w nieformalny sojusz. Reakcją ministerstwa było wszczynanie kolejnych postępowań dyscyplinarnych i dążenie do usunięcia z sądownictwa najbardziej zaangażowanych w protesty sędziów. To z kolei utwierdzało oponentów PiS w przekonaniu, że cała „reforma" nie ma innego celu niż polityczne podporządkowanie sądownictwa władzy, i zachęcało ich do dalszego oporu.

Najważniejszym efektem tej „wojny z sędziami" stał się – obok przejściowej dezorganizacji pracy sądów – konflikt w łonie środowiska sędziowskiego. Najbardziej zradykalizowana jego część domaga się obecnie usunięcia z sądownictwa wszystkich nominowanych przez tzw. neoKRS sędziów. Gdyby w wyniku zmiany władzy rzeczywiście dojść miało do realizacji tego postulatu, grozi to po pierwsze częściowym paraliżem wymiaru sprawiedliwości, po drugie zaś znaczącym obniżeniem jego jakości. Absolwenci Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, utworzonej „ pod rządami Platformy Obywatelskiej, prezentują z reguły wysoki poziom merytoryczny i wolni są od wielu wad sędziów starszego pokolenia. Zarazem ich eliminacja z sądownictwa tylko z tego powodu, że otrzymali nominację w latach rządów Zjednoczonej Prawicy, będzie stanowić dalszy krok w kierunku podważenia i tak słabej legitymizacji wymiaru sprawiedliwości w Polsce.

Konflikt z UE –

Jednym z instrumentów wykorzystywanych przez sędziów sprzeciwiających się reformie Ziobry były środki prawne kierowane do Trybunału Sprawiedliwości UE. Orzeczenia TSUE na przestrzeni mijającej kadencji zadały ciężki cios „dobrej zmianie" realizowanej w sądach przez PiS. Zarówno ID SN, jak i neoKRS uznane zostały za instytucje niedające się pogodzić z europejskim standardem państwa prawa. Przeniosło to spór o sądy na nową płaszczyznę: dopuszczalność decydowania przez UE o kształcie polskiego sądownictwa nie jest oczywista, choć traktaty unijne dają podstawy do takiego rozszerzenia kompetencji organów europejskich. Polityka Zjednoczonej Prawicy wobec sądownictwa doprowadziła do sytuacji, w której ewidentne złamanie standardów państwa prawa dostarczyło wygodnego i wiarygodnego pretekstu do ingerencji w suwerenność Polski i wzmocniło pozycję zwolenników federalizacji UE. Wyroki TSUE dały organom unijnym mandat dla działań o charakterze *stricte* politycznym: przeciwko Polsce uruchomiona została procedura art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, umożliwiająca nałożenie sankcji w razie stwierdzenia poważnego naruszenia „wspólnych wartości"

przez państwo członkowskie. Zaś w grudniu 2020 r. premier Morawiecki musiał zgodzić się na przyjęcie tzw. rozporządzenia w sprawie warunkowości, umożliwiającego zablokowanie wypłaty środków z Funduszu Odbudowy (a także „zwykłych" środków pochodzących z budżetu Unii) na rzecz krajów, „w których stwierdzone naruszenia zasad praworządności utrudniają zarządzanie funduszami UE". Z narzędzia tego Komisja Europejska niezwłocznie uczyniła użytek.

W ten sposób ceną za ambicje jednego polityka, sprowadzające się do tego, aby decydować, kto zostanie prezesem polskiego Sądu Najwyższego, stało się ponad 150 mld zł. Obrana przez Zjednoczoną Prawicę metoda obrony polegająca na ogłaszaniu, że wyroki TSUE nie obowiązują Polski, okazała się całkowicie nieskuteczna i rząd ostatecznie musiał się cofnąć. Izba Dyscyplinarna SN została w końcu zlikwidowana. Ruch ten jednak miał wszelkie cechy pozorności: sprawy dyscyplinarne i immunitetowe sędziów przeniesiono do kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ponadto ustawa w ogóle nie weszła w życie. KPO pozostało zablokowane.

Doprowadziło to do sytuacji, w której Polska pozbawiona została ogromnych środków finansowych, UE rozszerzyła zakres uznawanej za dopuszczalną ingerencji w sprawy państw członkowskich, zaś stan sądownictwa nie uległ żadnej poprawie w stosunku do okresu przed 2015 r.

Pozostałe obszary –

Zbigniew Ziobro, najdłużej urzędujący w historii minister sprawiedliwości, nie podjął żadnych działań nakierowanych na systemową naprawę polskiego sądownictwa, którego największą bolączką pozostaje opieszałość i brak zaufania społecznego. Poszczególne punktowe zmiany, z których niektóre – jak reforma kodeksu prawa cywilnego czy konfiskata rozszerzona – uznać można za dobre pomysły, nie wpływają na zmianę ogólnego stanu rzeczy. Za szczególne zaniechanie uznać należy wyjątkowo nieudolną próbę cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. Poza sądami administracyjnymi w polskich

sądach nadal nie istnieje możliwość procedowania w formie cyfrowej, zaś poszczególne narzędzia cyfrowe postawione do dyspozycji sędziów i pełnomocników (Portal Akt Sądowych Sądów Administracyjnych, Portal Rejestrów Sądowych i Portal Informacyjny Sądów Powszechnych) nie tworzą spójnego systemu i działają ułomnie. Dwie kadencje Zjednoczonej Prawicy w obszarze wymiaru sprawiedliwości uznać można za całkowicie zmarnowane.

dr Jacek Sokołowski

Ekspert CAKJ ds. wymiaru sprawiedliwości, doktor nauk prawnych, radca prawny. Adiunkt w Katedrze Współczesnych Transformacji Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Paweł Musiałek

Polityka zagraniczna

Ocena: 4–

Rząd należy pochwalić za intensywne i kompleksowe wsparcie Ukrainy oraz zacieśnienie i skonkretyzowanie strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. Minusem były z pewnością relacje z Niemcami, gdzie forma krytyki Berlina była przesadzona i przeciwskuteczna. Umiarkowanie pozytywnie należy ocenić politykę regionalną, aczkolwiek dużym niedosytem jest letarg flagowej inicjatywy Polski, czyli Trójmorza.

Wojna na Ukrainie +

Polska była i jest wiodącym państwem wspierającym Ukrainę na wszystkich możliwych polach – dyplomatycznym, politycznym, humanitarnym, gospodarczym, energetycznym i zbrojeniowym – co należy wyraźnie pochwalić. Nasz kraj, a w szczególności lotnisko Rzeszów-Jasionka, odgrywał także strategiczną rolę hubu transportowego dla płynącej z innych państw pomocy Ukrainie. Szczególne znaczenie miało wysłanie polskich czołgów i armatohaubic za wschodnią granicę, co ułatwiło decyzję innych krajów o przekazaniu Ukrainie „ciężkiego" sprzętu.

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

punktu widzenia. Należy podkreślić, że w sytuacjach kryzysowych rząd spotykał się z opozycją, co pomogło zbudować ponadpartyjny konsensus odnośnie do reakcji na wojnę.

Co więcej, wojna na Ukrainie zintensyfikowała relacje polsko-ukraińskie do historycznego poziomu. Zaangażowanie Polski zostało bardzo docenione na Ukrainie, gdzie nasz kraj jest wskazywany nie tylko jako kluczowy sojusznik, ale wręcz jako przyjaciel, co stanowi bardzo dobre społeczne podglebie do budowy strategicznego partnerstwa z Polską. Wśród kluczowych obszarów kooperacji należy wymienić współpracę energetyczną, transportową i biznesową. Efektem tego był rekordowy wzrost wymiany handlowej z Ukrainą.

Należy przy tym podkreślić, że w ostatnich miesiącach stosunki z Ukrainą uległy pewnemu wychłodzeniu. Jednym z powodów była kwestia importu ukraińskiego rolnictwa, gdzie ujawniły się sprzeczne interesy Warszawy i Kijowa. Drugim było rozczarowanie po polskiej stronie brakiem postępu w sprawach historycznych, w tym brak zgody na ekshumację polskich ofiar ludobójstwa na Wołyniu. Poza tym po stronie ukraińskiej padło kilka wypowiedzi krytycznych wobec postawy Polski. Choć proces „urealnienia" relacji po okresie „romantycznego" roku jest procesem poniekąd naturalnym, to był on także konsekwencją zawodu polskiego rządu postawą Kijowa, będącej z kolei efektem błędów po polskiej stronie. Polegały one przede wszystkim na zbyt dużej powściągliwości polskiego rządu w formułowaniu oczekiwań i realizacji polityki, choćby częściowej, warunkowości/transakcyjności wsparcia Ukrainy.

Stany Zjednoczone +

Okres 2019–2023 był czasem zacieśniania współpracy strategicznej ze Stanami Zjednoczonymi. Za sukces rządu należy uznać przede wszystkim zwiększenie obecności militarnej USA w Polsce do 10 tys. żołnierzy. Wojna udowodniła, że przyjęcie polityki priorytetyzowania relacji z Waszyngtonem w obszarze bezpieczeństwa jest zasadne.

Rosyjska agresja na Ukrainę zwiększyła także znaczenie Polski w polityce USA.

Strategiczna współpraca z USA obejmowała zakup LNG i sprzętu wojskowego oraz program atomowy. Polski rząd słusznie uwzględnił kluczową rolę USA w obu programach, aczkolwiek zasadnie zdywersyfikował partnerów (głównie Koreę Południową), aby nie wzmacniać poczucia serwilizmu Polski wobec USA i tym samym zwiększyć pozycję negocjacyjną Warszawy.

Mankamentem, choć już nieaktualnym, było stworzenie wrażenia w okresie wyborów prezydenckich w USA, że polski rząd liczy na zwycięstwo Donalda Trumpa, z którym dobrze się współpracowało. Stworzyło to nie najlepszy klimat rozmów z administracją amerykańską Bidena po przejęciu przezeń władzy. Klimat ten pogorszyła sprawa „lex TVN", czyli regulacji mogącej ograniczyć funkcjonowanie telewizji TVN, której właścicielem był amerykański koncern medialny Discovery. Pod wpływem presji USA wycofano się z pomysłu, co oznaczało bezsensowne poniesienie kosztów wizerunkowych bez żadnych korzyści i zamanifestowało podatność Polski na presję USA. Początkowy okres ochłodzenia relacji po objęciu władzy przez administrację Bidena zmienił się jednak pod wpływem wojny na Ukrainie.

Niemcy –

Najsłabszym elementem polityki zagranicznej Polski była polityka wobec Niemiec. W drugiej kadencji rządu ZP stosunki były złe lub bardzo złe. Problemem nie jest to, że w relacjach z Berlinem pojawiło się sporo napięć. Wynikają one z obiektywnie sprzecznych interesów, a wojna tylko je pogłębiła. Problemem jest forma krytyki. W ostatnim roku w narracji przedstawicieli rządu pojawiła się totalna krytyka Niemiec, czego najbardziej spektakularne przykłady serwowała telewizja publiczna. W tym także znajdowało się dużo nadinterpretacji działań i motywacji Berlina przez rząd PiS, które jasno sugerowały, że polskiemu rządowi nie zależy na dobrych stosunkach. Przekaz poszczególnych jego przedstawicieli dawał

pretekst do wzmocnienia tezy, iż istotą sporu Warszawy i Berlina są antyniemieckie uprzedzenia rządu w Polsce. Totalna krytyka Niemiec w żaden sposób nie pozwalała realizować polskich interesów i trudno wyjaśnić ją inaczej niż jako podporządkowanie polityki zagranicznej pod strategię wewnętrzną mobilizowania wyborców, które podważało wiarygodność polskiej narracji wobec Niemiec w zagranicznej opinii publicznej.

Niejednoznacznie należy ocenić oficjalne podniesienie kwestii zadośćuczynienia za szkody wyrządzone w okresie II wojny światowej. Z jednej strony decyzja rządu ma oczywiste moralne uzasadnienie. Z drugiej, szerszy kontekst polityki wobec Niemiec sugeruje, że celem inicjatywy dyplomatycznej nie jest zdobycie realnego zadośćuczynienia. Jest nim natomiast „danie świadectwa prawdzie" i satysfakcji dużej części polskiego społeczeństwa nie tyle z uzyskanych korzyści materialnych, ile z samego wprowadzenia Niemców w dyskomfort przypominania o winach z okresu II wojny światowej.

Region Europy Środkowo–Wschodniej +/–

Ambiwalentnie należy ocenić politykę rządu w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Region ten odgrywa duże znaczenie w koncepcji polityki zagranicznej rządu. Polska miała być liderem regionu w budowie jego politycznej podmiotowości w UE. Głównym instytucjonalnym forum do realizacji tego celu był format Trójmorza. Niestety koncepcja i narracja, za które można pochwalić rząd, zostały już dostrzeżone i uznane w pierwszym okresie rządu PiS. Po stworzeniu formatu oczekiwania co do rezultatów z racji jego nowości były ograniczone. W ostatnich latach dynamika inicjatywy była niska i poza corocznymi szczytami aktywność dyplomatyczna była minimalna. Zresztą efekty szczytów również nie pozwalają postawić tezy, że inicjatywa zyskała duże znaczenie polityczne czy to dla państw-członków, czy zewnętrznych podmiotów, jak USA, o co zabiegano.

Wojna na Ukrainie sparaliżowała Grupę Wyszehradzką i odwróciła sojusze w V4. O ile przed 24 lutego 2022 r. kluczowym partnerem

Polski były Węgry, o tyle stosunek Budapesztu do wojny stanowił punkt zwrotny we wzajemnych relacjach. Straciły one charakter strategicznego partnerstwa z uwagi na radykalną rozbieżność interesów, aczkolwiek nie zrezygnowano z pragmatycznej współpracy na forum UE. Obecny stan relacji z Budapesztem należy ocenić pozytywnie, ponieważ na silniejszej krytyce Węgier Polska niczego by nie zyskała. Tymczasem korzystając z wypracowanych kanałów komunikacji, może, w ograniczonym rzecz jasne zakresie, wpływać na Budapeszt w kwestiach, na których Polsce szczególnie zależy.

Na pochwałę zasługuje wykorzystanie wojny do wzmocnienia relacji z południowymi sąsiadami Polski – Czechami i Słowacją. Szczególnie ważna była poprawa relacji z Pragą, ponieważ przed wojną były one nadszarpnięte sporem o elektrownię w Turowie. Przejawem tego jest przede wszystkim intensyfikacja współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i energetyki, zwłaszcza w sektorze gazowym.

Pozytywnie należy ocenić politykę wobec Litwy, z którą rząd utrzymuje dobre stosunki. I w tym przypadku wojna na Ukrainie była katalizatorem współpracy, aczkolwiek nawet przed nią relacje Warszawy i Wilna układały się poprawnie, co w historii III RP było raczej wyjątkiem niż regułą. W okresie poprzedzającym wojnę ważną rolę konsultacyjną pełnił Trójkąt Lubelski, w skład którego wchodziły Polska, Litwa i Ukraina. Format ten służył koordynacji polityki wobec Białorusi, co miało znaczenie szczególnie w kontekście kryzysu migracyjnego, generowanego przez Białoruś na granicy z Polską i Litwą, a także kryzysu politycznego w tym kraju w 2020 r.

Paweł Musiałek

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

Maria Libura, dr Stanisław Maksymowicz

Polityka zdrowotna

Ocena: 3–

Koronawirus, zacięta walka polityczna, wojna w Ukrainie. Wszystkie te elementy odbiły się na systemie ochrony zdrowia. Należy docenić działania na rzecz koordynacji opieki, cyfryzacji i konsolidacji systemu publicznego. Bardzo krytycznie oceniamy brak realnego wzrostu nakładów względem PKB, pogłębienie konfliktu z zawodami medycznymi i brak realnych działań na rzecz zmniejszenia nierówności w zdrowiu.

Walka z koronawirusem –

Polityka zdrowotna ostatniej kadencji naznaczona była pandemią COVID-19. Działania rządu w tym zakresie były nierówne. Ze sprawną logistyką programu szczepień kontrastowała pozbawiona konsekwencji polityka wprowadzania i znoszenia obostrzeń. Zbyt długie „zamrożenie" ochrony zdrowia, a w szczególności utrzymywanie teleporad jako głównej formy konsultacji, wpłynęło na spadek wykrywalności m.in. chorób nowotworowych. W procesie „odmrażania" doszło do istotnych zaniedbań, np. przedwczesnego zamknięcia programu rehabilitacji tzw. *long covid*, czyli przewlekłych efektów choroby. Statystyki nadmiarowych zgonów podczas pandemii plasują Polskę znacząco powyżej średniej w krajach rozwiniętych (z końcem 2022 r. odnotowano blisko 180 tys. nadmiarowych zgonów).

Reformy i wydatki na zdrowie –

Najważniejszą zasługą jeszcze „pierwszego PiS-u" było odważne przyznanie, że na publiczną ochronę zdrowia wydajemy za mało

i te wydatki trzeba zwiększyć. Dzisiaj można sformułować długą listę zastrzeżeń co do spełnienia tej obietnicy. Sama ustawa zobowiązująca państwo do podniesienia wydatków do 6 proc. PKB powstała m.in. pod silną presją protestu rezydentów, a nominalny wzrost nakładów zawdzięczamy głównie rosnącym wpływom ze składki zdrowotnej. Pod koniec drugiej kadencji do budżetu NFZ „upchano" wydatki finansowane wcześniej z budżetu państwa, takie jak utrzymanie państwowego systemu ratownictwa medycznego czy niektóre leki na przykład na HIV i z programu Leki 75+, co w istocie dodatkowo obciążyło administracyjnie NFZ bez wzrostu finansowania. Zmarnowaną szansą okazał się też Fundusz Medyczny.

I choć wydatki na wynagrodzenia personelu rosną, na profilaktykę i jakość życia pacjentów wydajemy wciąż bardzo mało. Przykładowo w planie finansowym NFZ na 2024 r. na opiekę stomatologiczną statystycznego pacjenta przewidziano 90 zł rocznie.

Kadry medyczne i szerokie otwarcie kierunków lekarskich –

Jednym z podstawowych wyzwań polskiego systemu opieki zdrowotnej są braki kadrowe. Rząd Zjednoczonej Prawicy zaognił konflikty z przedstawicielami zawodów medycznych, a rozpoczął masowo powoływać szkoły i wydziały medyczne, puszczając niemal na żywioł prawa do kształcenia lekarzy, co grozi jakości kształcenia. Brak spójnej polityki płacowej powoduje narastanie różnic i napięć pomiędzy różnymi grupami zawodowymi. Problem związany z odpływem kadr za granicę pozostał aktualny, podobnie jak konkurencja o kadrę wewnątrz sektora publicznego oraz odpływ specjalistów do placówek komercyjnych, szczególnie bolesny w psychiatrii dzieci i młodzieży.

Koordynacja opieki +

Jednym z ważnych kroków w kierunku konsolidacji i koordynacji różnych elementów publicznego sektora ochrony zdrowia, których zamiarem jest uzyskanie spójnej ścieżki pacjenta w systemie, było powołanie Krajowej Sieci Onkologicznej. Polska ma fatalne wskaźniki

śmiertelności z powodu chorób nowotworowych (poza pediatrią). Choroby te są późno wykrywane, a efekty leczenia niezadowalające. Dlatego próba stworzenia spójnego systemu z jasnymi standardami, poziomami referencyjności i specjalizacją placówek ma uzasadnienie. Podobne starania podjęto nie tylko w onkologii. Stworzono m.in. program kompleksowej opieki nad pacjentem po zawale (KOS-Zawał), ujmując ją jako proces: od hospitalizacji i interwencji zabiegowej do opieki w poradni i rehabilitacji.

Powołano też program opieki koordynowanej przez lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej (POZ). W jej zakres weszły najczęstsze choroby przewlekłe z zakresu kardiologii, diabetologii, pulmonologii i endokrynologii. W przypadku pacjentów diagnozowanych w tym kierunku lekarz POZ może prowadzić na podstawie indywidualnego planu kompleksowe leczenie, w tym zlecać badania dotąd zarezerwowane dla specjalistów oraz bezpośrednio konsultować z nimi pacjentów. To niewątpliwie może przyspieszyć realizację świadczeń, choć nie musi, gdyż lekarze biorą w tym udział dobrowolnie. Na ostatniej prostej uchwalono też ustawę o szczególnej opiece geriatrycznej, zakładającą ustanowienie ponad 300 centrów sprawujących kompleksową opiekę nad pacjentami powyżej 75. roku życia.

Ustawa o jakości –

Flagowy projekt ministra Niedzielskiego, czyli ustawa o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta, weszła w życie 8 września 2023 r. Ustawa wprowadza nowe obowiązki dla zarządzających placówkami, m.in. szpitalami – aby móc udzielać publicznych świadczeń, musi uzyskać autoryzację NFZ. Niezbędne jest do niej wprowadzenie systemu monitorowania jakości i realizacja świadczeń z zachowaniem tzw. warunków ich realizacji. W pakiecie ustawowym znalazły się też monitoring satysfakcji pacjenta, szkolenia dla personelu i przede wszystkim wymóg identyfikacji i zarządzania ryzykiem. Ustawa nie wprowadziła jednak systemu monitorowania zdarzeń niepożądanych, który w pierwotnie proponowanej przez Ministerstwo Zdrowia wersji, pozostawiającej sankcję karną za

błędy nieumyślne, był nie do zaakceptowania przez lekarzy. Tym samym ustawa pozbawiona została kluczowego elementu. Oddzielnie, przy rzeczniku praw pacjenta, powołano Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych.

Zdrowie psychiczne –

Okres pandemii okazał się tragiczny nie tylko dla zdrowia fizycznego Polaków, pogłębiając problemy psychiczne. Wskaźnikiem zaniedbań jest stały wzrost prób samobójczych wśród dzieci i młodzieży: w 2020 r. odnotowano co najmniej 843 takich zdarzeń i 107 zgonów, w 2021 r. odpowiednio już 1496 i 127, a w 2022 r. 2093 prób samobójczych wśród dzieci i młodzieży, z czego 156 zakończyło się śmiercią. Odpowiedzią na ten kryzys miał być około dwukrotny wzrost finansowania psychiatrii dzieci i młodzieży i stworzenie 250 nowych poradni, a także wdrożenie psychiatrii środowiskowej dla dorosłych. Ale dobrze przygotowany model teoretyczny nie przełożył się na wdrażany przez NFZ model organizacyjno-finansowy.

Profilaktyka 40 plus –

Program powszechnych badań przesiewowych miał być odpowiedzią na kryzys diagnostyki w czasie pandemii. Okazał się jednak pomysłem klasy średniej dla klasy średniej z dużego miasta, gdyż wielu ludzi poza dużymi ośrodkami nie wiedziało o jego istnieniu. Pierwszym błędem programu było niepowiązanie go z POZ. W efekcie z programu skorzystało 2,7 mln osób (około 20 proc. uprawnionych), z czego 860 tys. wypełniło ankietę i otrzymało e-skierowanie, a 1,8 mln osób zrealizowało bezpłatne pakiety badań profilaktycznych (13 proc.). Jak na szeroki program przesiewowy, nie jest to sukcesem, a straconą szansą.

Polityka lekowa +/–

Jednym z problemów polskiego systemu ochrony zdrowia jest wysoki poziom współpłacenia pacjenta za leki. Tzw. bezpłatnymi lekami objęto kolejne grupy: 65+ lub 18–. Refundacją objęto

niektóre leki innowacyjne na choroby rzadkie i nowotworowe, w tym leki na rdzeniowy zanik mięśni, wśród których znajduje się terapia genetyczna. Natomiast ogromnym problemem pozostaje dostępność leków w aptekach. Pod koniec kadencji przyjęto tzw. dużą nowelizację ustawy refundacyjnej, która wprowadza m.in. podwyższenie marży hurtowej i zmiany marży aptecznej, bezpłatne leki dla kobiet w połogu, podniesienie podstawy limitu finansowania, a także refundację leków bez recepty.

Cyfryzacja zdrowia +/–

Rząd Zjednoczonej Prawicy skutecznie wprowadził szereg rozwiązań e-zdrowia, dostrzegając problem nie tylko braku informatyzacji placówek, ale w ogóle digitalizacji zdrowia i rozwoju platformy P1, gromadzącej zasoby cyfrowe o zdarzeniach medycznych. Widoczne skutki przyniosło prowadzenie Indywidualnego Planu Opieki Medycznej na przykład w opiece POZ związanej z koordynacją opieki. Poważnym wyzwaniem pozostaje natomiast duże uzależnienie placówek ochrony zdrowia od zewnętrznych dostawców oprogramowania. E-recepty okazały się wygodne dla pokolenia tubylców cyfrowych, prowadząc jednak do nadużyć w postaci internetowych receptomatów, *de facto* pozbawiając sensu ideę leku na receptę.

Maria Libura

Ekspertka Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego 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 na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

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

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

Możliwości wsparcia:

• Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:

47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.)
tytułem: „Darowizna na cele statutowe"

• Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:

– przelewu ze strony banku
– karty płatniczej
– aplikacji BLIK
– portfela elektronicznego

• Przekazanie 1,5% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315

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":

1. Misyjność

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

2. Niezależność

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

3. Przejrzystość

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

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. 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 odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje rożnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli rożnych 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.

Klub Jagielloński jest wydawcą aplikacji

Pola. Zabierz ją na zakupy

Po zeskanowaniu kodu kreskowego z dowolnego produktu otrzymasz informacje o firmie, która go wyprodukowała. Pola powie Ci, czy dany producent opiera się na polskim kapitale, prowadzi u nas swoją produkcję, tworzy wykwalifikowane miejsca pracy, jest częścią zagranicznego koncernu.

Pola

12 000 000
łączna liczba skanowań produktów w bazie aplikacji Pola

750 000
łączna liczba pobrań aplikacji Pola

5.0 | 4.8
oceny aplikacji Pola w sklepach App Store i Google Play

Aplikacja Pola to nie tylko skaner kodów kreskowych, ale także platforma dyskusji o rozwoju polskich firm, wymiany doświadczeń między przedsiębiorcami i promocji prawdziwie polskich marek. Poniżej prezentujemy ofertę dla firm podzielających ideę patriotyzmu gospodarczego i świadomej konsumpcji.

Działania marketingowe, gwarantujące ekspozycje oferty produktowej

Rozszerzony opis firmy
W opisie Twojej firmy może znaleźć się logotyp i link do strony internetowej.

Zajęcia edukacyjne
Chętnie rozszerzymy wspólnie z Tobą nasze doświadczenie w edukacji młodzieży.

Audyt wewnętrzny
Czy wspierasz polskie firmy? Możemy to sprawdzić analizując wasze zamówienia.

Działania CSRowe, pozwalające budować wizerunek firmy odpowiedzialnej społecznie

Znak towarowy
Daj konsumentom gwarancję polskiego pochodzenia waszych produktów.

Patriotyczny e-commerce
Zapewnienie konsumentom informacji, których poszukują, daje przewagę konkurencyjną.

Statystyki skanowań
Sprawdź, jakie produkt Twojej lub konkurencyjnej firmy był najczęściej skanowany.

Buduj z nami Klub Przyjaciół Poli!

Nasz dorobek w organizacji imprez eksperckich

Wymiana poglądów na temat stosunków polsko-ukraińskich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego 28–30 września 2021 r. zorganizowało na Zamku Królewskim w Niepołomicach pod Krakowem polsko-ukraiński okrągły stół.

Wydarzenie miało na celu wymianę opinii na temat stosunków polsko-ukraińskich między intelektualistami i ekspertami młodego pokolenia, którzy mają silny wpływ na debatę publiczną w Polsce i na Ukrainie.

Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce

28 czerwca 2023 r. Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Our Common Home zorganizowało konferencję w Centrum Konferencyjnym Zielna.

Podczas seminariów z udziałem ekspertów zidentyfikowano główne wyzwania stojące przed polską wsią i rolnictwem, które zostały opisane w raporcie CAKJ.

Publikacja została zaprezentowana podczas konferencji składającej się z dwóch paneli dyskusyjnych z udziałem polityków, ekspertów i dziennikarzy.

Centrum vs. peryferie. Podział ważniejszy niż lewica vs. prawica?

23 stycznia 2023 r. w Centrum Konferencyjnym Zielna w Warszawie odbyło się seminarium polsko-niemieckie. Organizatorzy: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego oraz Hanns Seidel Stiftung.

Spotkanie było poświęcone naturze i konsekwencjom kulturowego podziału, który organizuje wyobraźnię polityczną w wielu państwach, dotyczyło sporu między centrami rozwojowymi a miejscami peryferyjnymi. Celem dyskusji było udzielenie odpowiedzi, jak łagodzić napięcia, aby nie pogłębiać polaryzacji.

Silny samorząd najlepszym sposobem na wzmocnienie demokracji i sprawności państwa na Bałkanach Zachodnich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych zorganizowało cykl konferencji w Albanii, Czarnogórze, Serbii i Macedonii Północnej.

Wydarzenie miało na celu promowanie dobrych praktyk w procesie samorządności, decentralizacji i demokracji lokalnej oraz zidentyfikowanie potencjalnych obszarów współpracy dwustronnej miast i gmin regionu.

Dyskusje eksperckie w formie okrągłych stołów na temat nowych technologii

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z firmą Allegro zorganizowało dwa spotkania w formie okrągłych stołów nt. europejskich regulacji platform internetowych oraz przyszłości gospodarki cyfrowej.

Kontakt w sprawie współpracy:

Tomasz Ociepka

Dyrektor CAKJ

tomasz.ociepka@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl