



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego



Ranking Polityk Publicznych 2019

pod redakcją dr Patrycji Cygan i Konrada Szpaka

Ranking Polityk Publicznych 2019

pod redakcją dr Patrycji Cygan i Konrada Szpaka

Ranking Polityk Publicznych 2019



Instytut
Polityk Publicznych

Copyright by Fundacja Instytut Polityk Publicznych, 2019

Redakcja: dr Patrycja Cygan, Konrad Szpak

Opracowanie graficzne: Barbara Drąg

Wydanie I, Kraków 2019



Ranking Polityk Publicznych 2019

ISBN: 978-83-946699-0-4

Publikacja wydana w ramach projektu pn. Akademia Polityk Publicznych.
Projekt dofinansowany ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Poglądy i opinie przedstawione w publikacji niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Instytutu Polityk Publicznych. Poglądy i opinie przedstawione w publikacji nie mogą być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Sposób cytowania raportu: Cygan P., Szpak K., *Ranking Polityk Publicznych 2019*, Fundacja Instytut Polityk Publicznych, Kraków 2019.



FUNDACJA INSTYTUT POLITYK PUBLICZNYCH
ul. Kazimierza Wielkiego 18/5, 30-074 Kraków
ipp@ipp.expert, www.ipp.expert

KRS: 0000583153

NIP: 9452187651

REGON: 362874454



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

SPIS TREŚCI

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1. | Wprowadzenie | 9 |
| 2. | Ranking polityk publicznych | 12 |
| 3. | Analizy polityk publicznych | |
| 3.1 | Prawo | |
| 3.1.1 | Ochrona danych osobowych | 17 |
| 3.1.2 | Polityka podatkowa | 29 |
| 3.1.3 | Sprawiedliwość | 41 |
| 3.1.4 | Tworzenie prawa | 55 |
| 3.2 | Administracja | |
| 3.2.1 | Administracja publiczna | 67 |
| 3.3 | Spółeczeństwo | |
| 3.3.1 | Kultura fizyczna | 85 |
| 3.3.2 | Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 101 |
| 3.3.3 | Praca | 119 |
| 3.3.4 | Rodzina | 133 |
| 3.3.5 | Szkolnictwo wyższe i nauka | 145 |
| 3.3.6 | Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne | 159 |
| 3.3.7 | Zdrowie | 179 |
| 3.4 | Gospodarka, energia, środowisko | |
| 3.4.1 | Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo | 193 |
| 3.4.2 | Energia | 205 |
| 3.4.3 | Gospodarka | 221 |
| 3.4.4 | Rozwój regionalny | 231 |
| 3.4.5 | Środowisko | 243 |
| 3.5 | Polska i świat | |
| 3.5.1 | Polityka zagraniczna | 257 |

WPROWADZENIE

Szanowni Państwo,

mamy przyjemność zaprezentować pierwszą edycję **Rankingu polityk publicznych**. Jest to publikacja Instytutu Polityk Publicznych, która w syntetyczny sposób przybliży najważniejsze działania decydentów w obszarze wybranych polityk publicznych, a jej celem jest promocja wiedzy o prowadzonych politykach publicznych w Polsce.

Ranking polityk publicznych 2019 obejmuje okres rządów Zjednoczonej Prawicy (Prawo i Sprawiedliwość, Solidarna Polska, Polska Razem) – listopad 2015 - październik 2019 – i odnosi się do działań podejmowanych pod przewodnictwem Beaty Szydło oraz Mateusza Morawieckiego.

Czym jest w ogóle polityka publiczna? Najprościej mówiąc, jest to **diedzina systemowych, uporządkowanych działań państwa, podejmowanych w oparciu o solidne podstawy merytoryczne, w celu rozwiązywania kluczowych problemów zbiorowych**. Jakość polityk publicznych ma niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania całego państwa oraz jego obywateli. Polityki, na które wpływ mają różnorodne czynniki kulturowe, ekonomiczne, polityczne czy instytucjonalne, są uzależnione między innymi od sposobu oraz prawdopodobieństwa użycia aparatu przymusu, ale również – a może przede wszystkim – od znaczenia wybranych grup docelowych takich polityk. Efektywne prowadzenie polityk publicznych jest niezwykle ważne, od nich bowiem zależy definiowanie i osiąganie pożądanych stanów społeczeństwa w przyszłości, sprawna realizacja projektów o istotnym znaczeniu dla całego państwa czy wreszcie koncentrowanie uwagi opinii publicznej na najważniejszych problemach publicznych.

Tymczasem przed Polską stoją poważne wyzwania związane m.in. z:

- kryzysem demograficznym;
- brakiem bezpieczeństwa energetycznego;
- postępującym kryzysem klimatycznym;
- wirtualną armią i nieprzygotowaniem na ataki cybernetyczne;
- słabym poziomem innowacyjności gospodarki;
- nieefektywną służbą zdrowia;
- chaosem przestrzennym;
- kontrowersjami w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości;
- nieefektywną administracją publiczną;
- czy negatywnym wizerunkiem w zagranicznych mediach.

Ranking Polityk Publicznych 2019

Niestety wydaje się, że programowanie publiczne znajduje się na bardzo niskim poziomie, brakuje standardów deliberacji publicznej, a decydenci nie są w stanie skupić się na rozwiązywaniu długoterminowych problemów publicznych. Co więcej, lekceważy się wypracowany dorobek analityczny, a konflikt na polskiej scenie politycznej jednocześnie bardzo ostry, co znacznie pogarsza sytuację. Wydaje się, że w latach 2015-2019 nie podjęto istotnych aktywności na rzecz rozwiązywania długoterminowych problemów Polski i z punktu widzenia polityki publicznej okres ten był stracony. Jak jednak ocenialiśmy poszczególne polityki publiczne?

Ranking powstał przy udziale pracowników i współpracowników Instytutu Polityk Publicznych oraz zewnętrznych ekspertów. Przekrojowej ocenie podlegały wybrane, sektorowe polityki publiczne, które analizowane były według tych samych kryteriów, takich jak:

- **trafność:** adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym;
- **skuteczność:** stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty;
- **wydajność:** relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego;
- **użyteczność:** całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (zarówno planowanych, jak i nieplanowanych);
- **trwałość:** ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej.

Eksperti, w ramach każdego kryterium, mogli przyznać 10 punktów, tak więc finalnie maksymalna liczba punktów do uzyskania przez pojedynczą politykę wyniosła 50. Oceny poszczególnych polityk obrazuje zbiorcza tabela. Z uwagi na objętościowe ograniczenia publikacji wszystkie analizy zostały przeprowadzone według przyjętego wcześniej schematu. Każdy z ekspertów ukazał kluczowe sukcesy oraz porażki danej polityki publicznej, ocenił ją według pięciu wymienionych wyżej kryteriów, a także zdefiniował najważniejsze wyzwania stojące przed decydentami oraz sformułował adekwatne rekomendacje w tym zakresie. Przedstawione analizy są więc być może momentami uproszone, ale ten przemyślany zabieg miał na celu ukazanie najważniejszych czynników mających wpływ na kształt polityk publicznych prowadzonych przez rządzących. Jednocześnie należy zaznaczyć, że poglądy przedstawione w poszczególnych częściach Rankingu nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Instytutu Polityk Publicznych.

WPROWADZENIE

Wyniki przeprowadzonych analiz przyniosły jednak istotne informacje na temat sukcesów i porażek poszczególnych polityk, a zidentyfikowane przez ekspertów wyzwania oraz sformułowane rekomendacje stanowią bazę do dalszych badań i dociekań, na podstawie których – w co głęboko wierzymy – będą kształtowane polityki publiczne oraz podejmowane decyzje dotyczące kierunków rozwoju całego państwa. Autorzy Rankingu Polityk Publicznych 2019 wyrażają nadzieję, że choć w niewielkim stopniu przyczyni się on do zwiększenia wiedzy obywateli na temat polityk publicznych prowadzonych w ostatnich latach w Polsce, a tym samym do lepszego poznania mechanizmów mających wpływ na funkcjonowanie całego państwa. Wola decydentów w zakresie realizacji polityk publicznych ma przecież niewątpliwie ogromny wpływ na ogół działań podejmowanych przez administrację publiczną, co w konsekwencji przekłada się na kwestie dotyczące, pośrednio lub bezpośrednio, każdego z nas. W celu zapewnienia możliwości zarządzania politykami sektorowymi w sposób efektywny i przejrzysty, należy postulować wprowadzenie czytelnych reguł w zakresie ich prowadzenia.

Zapraszamy serdecznie do zapoznania się z Rankiem Polityk Publicznych 2019 oraz śledzenia działalności Instytutu Polityk Publicznych.

Patrycja Cygan, Konrad Szpak

RANKING POLITYK PUBLICZNYCH 2019

TRAFNOŚĆ

SKUTECZNOŚĆ

WYDAJNOŚĆ

UŻYTECZNOŚĆ

TRWAŁOŚĆ

SUMA

| Lp. | POLITYKA PUBLICZNA | 0-10 | 0-10 | 0-10 | 0-10 | 0-10 | 0-50 |
|-----|---|------|------|------|------|------|------|
| 1. | kultura fizyczna | 8 | 9 | 9 | 9 | 10 | 45 |
| 2. | ochrona danych osobowych | 9 | 7 | 9 | 6 | 10 | 41 |
| 3. | kultura i ochrona dziedzictwa narodowego | 7 | 7 | 8 | 7 | 6 | 35 |
| 4. | polityka podatkowa | 9 | 6 | 6 | 7 | 7 | 35 |
| 5. | rozwój regionalny | 8 | 4 | 7 | 7 | 7 | 33 |
| 6. | gospodarka | 5 | 5 | 5 | 5 | 10 | 30 |
| 7. | środowisko | 7 | 4 | 4 | 9 | 4 | 28 |
| 8. | budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo | 8 | 5 | 5 | 5 | 4 | 27 |
| 9. | rodzina | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 25 |
| 10. | wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne | 6 | 5 | 5 | 3 | 6 | 25 |
| 11. | polityka zagraniczna | 6 | 5 | 4 | 4 | 5 | 24 |
| 12. | tworzenie prawa | 6 | 4 | 3 | 7 | 3 | 23 |
| 13. | szkolnictwo wyższe i nauka | 7 | 4 | 4 | 3 | 5 | 23 |
| 14. | praca | 6 | 4 | 4 | 4 | 4 | 22 |
| 15. | administracja publiczna | 4 | 5 | 4 | 2 | 5 | 20 |
| 16. | energia | 4 | 4 | 3 | 4 | 4 | 19 |
| 17. | zdrowie | 3 | 4 | 3 | 2 | 4 | 16 |
| 18. | sprawiedliwość | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 10 |

3.1

PRAWO

3.1.1

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Karol Witas

Polityka publiczna: **Ochrona danych osobowych**

Rozpoczęcie stosowania RODO wiązało się ze zmianą polskiego porządku prawnego. Choć wprowadzenie RODO spowodowało duży nakład pracy, to przebiegło sprawnie – pojawiły się pewne niedociągnięcia i błędy, natomiast co do zasady cały proces wdrożeniowy należy ocenić pozytywnie.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Cyfryzacji**

Minister: **Anna Streżyńska / Marek Zagórski**

- +** Uchwalenie ustawy wprowadzającej¹, zmieniającej 168 ustaw, która w założeniu miała przystosować polski system prawny do RODO²

Według Ministerstwa Cyfryzacji: „Polska jest jednym z pierwszych państw UE, który przygotował tak kompleksowe przepisy³”. Wymaga podkreślenia fakt, że Rozporządzenie jest stosowane wprost, co oznacza, że co do zasady do jego stosowania nie jest potrzebna implementacja w krajowych przepisach natomiast sama ustawa wprowadzająca RODO reguluje wiele dyskusyjnych kwestii, przesądzając niejasne kwestie, stąd jej uchwalenie należy ocenić pozytywnie.

- +** Wprowadzenie zasady jednoinstancyjności postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Danych Osobowych

Na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, względem decyzji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. W uzasadnieniu u.o.d.o.2089 wskazywano na fakt, że zmiana przyspieszy postępowania prowadzone przez organ nadzorczy. Dodatkowo, dotychczasowa praktyka wskazuje, że rozpatrywanie tej samej sprawy przez ten sam organ, rzadko prowadzi do zmiany decyzji. Względem decyzji PUODO obecnie przysługuje jedynie skarga do sądu administracyjnego. Biorąc jednak pod uwagę, że po reformie procedury administracyjnoprawnej, pozostawienie dotychczasowych rozwiązań skutkowałoby faktem, że stronie przysługiwałaby alternatywnie zarówno skarga do sądu, jak i wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a to mogłoby lepiej zabezpieczać prawa strony⁴.

¹ Na potrzeby niniejszej analizy, ilekroć mowa w niej będzie o - *u.o.d.o.1997*, należy przez to rozumieć ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 1997 r. nr 133 poz. 883), - *u.o.d.o.2018* należy przez to rozumieć ustawę z dnia 10 maja 2018 r. o *ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1000), - *ustawie wdrażającej* należy przez to rozumieć ustawę o *zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia 2016/679* (Dz. U. z 2019 r. poz. 730).

² Celowym jest podkreślenie, że Rozporządzenie zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę dn. 27 kwietnia 2016 r. W roku 2016 powstał roboczy zakres prac prowadzonych przez Ministra Cyfryzacji nad ustawą o *ochronie danych osobowych*, co można uznać, za symboliczny początek prac nad zmianami w zakresie prawa ochrony danych osobowych, stąd w ramach niniejszej analizy oceniany będzie okres 2016-2019.

³ <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polska-w-czolowce-panstw-w-pelni-wdrazajacych-zapisy-rodod> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).

⁴ P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych*, Warszawa 2018.

+ Przyjęcie trybu rządowego w przypadku obydwu uchwalanych ustaw

Istotność tych ustaw wskazuje, że powinny zostać uchwalone w ww. trybie, ponadto trwające długo konsultacje społeczne (trwały one od 14 września 2017 r. do 13 października 2017 r.) pozwoliły na zapoznanie się wszystkich zainteresowanych środowisk z projektami ustaw i odniesienie się do nich - opinie do ustawy zgłosiło łącznie ponad 110 organizacji i obywateli, przedstawiając ponad 700 stron uwag⁵.

+ Wprowadzenie w u.o.d.o.2018 kar finansowych względem podmiotów z sektora publicznego

Polski ustawodawca zdecydował się na ustalenie kar w stosunku do podmiotów z sektora publicznego do wysokości 100 tys. zł. Należy uznać to za pozytywne rozwiązanie, które pozwala na uniknięcie poczucia bezkarności w sektorze publicznym.

+ Aktywna postawa Ministerstwa wykazywana poprzez tworzenie wytycznych dla przedsiębiorców - przede wszystkim utworzenie bazy wiedzy RODO

Należy podkreślić, że polskie społeczeństwo coraz uważniej podchodzi do kwestii ochrony swoich danych osobowych. Zgodnie z raportem Deloitte: „ponad pół roku od rozpoczęcia stosowania RODO, czyli Ogólnego Rozporządzenia o Ochronie Danych, 58% konsumentów przyznaje, że nowa regulacja wymogła na nich większą ostrożność w dzieleniu się danymi osobowymi z organizacjami”. Należy podkreślić, że Ministerstwo Cyfryzacji, między innymi poprzez publikowanie stosownych wytycznych, jest współtwórcą tego sukcesu.

⁵ Komentarz do art.7 ustawy o ochronie danych osobowych, [w:] Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz aut. P. Fajgielski WKP, 2018.

— Krótkie vacatio legis ustaw związanych z RODO

Ustawa o ochronie danych osobowych z dn. 10 maja podpisana przez Prezydenta RP dn. 22 maja 2018 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw dn. 24 maja 2018 (Dz. U. 2018 r. poz. 1000), weszła w życie 25 maja 2018 r., co oznacza, że vacatio legis ustawy trwało jeden dzień, z kolei vacatio legis ustawy wprowadzającej RODO, która zmieniła treść 168 aktów prawnych wynosiło jedynie 14 dni. Skutkiem szybkiego uchwalenia regulacji dot. monitoringu był ustalony przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych okres przejściowy (do dn. 30 września 2018 r.) na wdrożenie nowych regulacji.

— Wątpliwości w zakresie kompetencji dotyczących rozstrzygnięcia problemów interpretacyjnych na gruncie istniejących i nowelizowanych przepisów o przetwarzaniu danych osobowych

Istnieje rozbieżność między stanowiskiem Ministerstwa Cyfryzacji, w ramach którego prowadzono prace nad wdrożeniem ustaw, a stanowiskiem Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który jako organ nadzorczy, ma kompetencję do kontrolowania przetwarzania danych osobowych. Przykładowo, zgodnie z uprzednio obowiązującą ustawą o ochronie danych osobowych upoważnienia do przetwarzania danych powinny być wydawane pisemnie. Wraz z wejściem w życie RODO i ustawy o ochronie danych osobowych wymogiem było jedynie udokumentowanie upoważnienia (co dopuszcza np. formę elektroniczną upoważnienia), na fakt ten zwracał uwagę UODO - zdaniem Urzędu ważne było, aby nadanie upoważnienia można było udowodnić. Natomiast wraz z wejściem w życie ustawy wprowadzającej, przywrócony został obowiązek udzielania pisemnych upoważnień. Niestety, przekształcenia w tym zakresie mogły spowodować kolejne zmiany w procedurach ochrony danych osobowych przyjętych przez administratorów danych osobowych, co generuje dodatkowe koszty.

■ **Budżet organu nadzorczego został w 2019 r. zmniejszony o 15% względem 2018 r.**

Zmniejszenie budżetu zostało też dokonane w Czechach (6%). W pozostałych krajach Unii Europejskiej finansowanie w omawianym okresie wzrosło. Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, jako podmiot uprawniony do nakładania kar finansowych, powinien mieć zapewnioną możliwość sprawnego i profesjonalnego działania. Zgodnie z powyższym, Urząd musi mieć zapewnione finansowanie adekwatne do rangi wykonywanych zadań. Należy podkreślić, że Ministerstwo Cyfryzacji postulowało zwiększenie budżetu organu nadzorczego, natomiast decyzja co do faktycznej wysokości budżetu leży bezpośrednio w kompetencji Sejmu⁷.

■ **Liczba pracowników Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest niewystarczająca**

Biorąc pod uwagę fakt, że problem ten jest wynikiem braku odpowiedniego finansowania działalności Urzędu, należy stwierdzić, że mimo iż liczba pracowników organu nadzorczego wzrosła w 2019 roku o 5%, to w zakresie zadań UODO jest to wciąż wzrost niewystarczający. Względem aktualnego zatrudnienia potrzebne jest wciąż 21% więcej pracowników⁸.

⁷ https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/19_2019_edpb_written_report_to_libe_en.pdf (dostęp: 9 lipca 2019 r.).

⁸ Tamże.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|-------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 9 | Założenia legislacyjne przyjęte przez Ministerstwo Cyfryzacji należy uznać za prawidłowe – podzielenie przepisów na ustawę o <i>ochronie danych osobowych</i> (regulującą kwestie proceduralne i instytucjonalne oraz przyjętą przed rozpoczęciem stosowania RODO), oraz następnie przyjęcie ustawy wprowadzającej wydaje się celowym i dobrym podejściem. Obydwa akty prawne należy zasadniczo ocenić pozytywnie. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 7 | Należy zwrócić uwagę na problemy takie, jak: jednodniowe <i>vacatio legis</i> u.o.d.o.2018, wskazywane w ramach analizy różnice w interpretacji przepisów organu nadzorczego (Prezesa UODO i Ministra Cyfryzacji, który prowadził prace nad tworzeniem przepisów wdrażających). Należy jednak podkreślić, że reforma systemu ochrony danych osobowych w Polsce została sfinalizowana. Pozytywnie ocenić trzeba również duży udział czynnika społecznego w ramach prac nad uchwaleniem ustaw, który był podnoszony w ramach niniejszej analizy. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 9 | Należy uznać, że program zakończył się sukcesem. Relacja między nakładami, kosztami i zasobami, a osiągniętymi efektami była właściwa. Sam przebieg procesu legislacji, w ramach którego wykorzystano czynnik społeczny, należy ocenić pozytywnie. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 6 | Należy podkreślić, że u.o.d.o.2018 nie jest w pełni użyteczny do czasu zatwierdzenia pierwszych kodeksów postępowania, kryteriów akredytacji i certyfikacji, co również było przedmiotem analizy. Dodatkowo, w zakresie obydwu ustaw powstawały często wątpliwości co do ich stosowania oraz celowości wprowadzanych zmian. Pełna ocena powinna uwzględniać koszty prowadzenia prac legislacyjnych w odniesieniu do uśrednionych kosztów. Brak na ten moment dokładnych danych dotyczących procesu legislacyjnego, które można ocenić. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 10 | Wydaje się, że trwałość przepisów ustaw dotyczącej ochrony danych osobowych jest znaczna. Samo RODO określone w doktrynie jako „inteligentny akt” w założeniu jest neutralne technologicznie. W zakresie u.o.d.o.2018 nie powinny zajść w najbliższym czasie znaczące zmiany. W zakresie ustawy wprowadzającej można uznać, że w większości reformowanych ustaw sektorowych przepisy nie będą zmieniane. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 41 | |

WYZWANIA

1. Należy podkreślić, że RODO jest przykładem tzw. *soft law*. Administrator danych osobowych wdraża właściwe środki analizując charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych o różnym prawdopodobieństwie i wadze. Stąd w celu ułatwienia tego zadania, w RODO zostały przewidziane mechanizmy akredytacji, certyfikacji i kodeksów postępowania. Należy podkreślić, że w u.o.d.o. 2018 kwestie te regulują rozdziały 3, 4 i 5. Zgodnie z art. 13 ustawy Prezes UODO powinien opublikować kryteria akrydetacji podmiotów certyfikujących. Natomiast na dzień dzisiejszy brak opublikowanych kryteriów akredytacji, kryteriów certyfikujących oraz zatwierdzonych (branżowych) kodeksów postępowania. Należy uznać, że zapewnienie możliwości stosowania powyższych narzędzi jest kluczowe dla zgodności przetwarzania danych przez administratorów danych osobowych i powinno zostać niezwłocznie dokonane.
2. Stosunek do gigantów technologicznych – należy podkreślić, że korporacje przetwarzające dane osobowe na dużą skalę, takie jak Facebook czy Google są podmiotami, na które do organów nadzorczych wpływa stosunkowo dużo skarg. Organy nadzorcze państw członkowskich prowadzą przeciwko nim postępowania. Jedno z nich, prowadzone przez francuski organ nadzorczy zakończyło się nałożeniem 50 mln euro kary pieniężnej na Google na gruncie RODO⁹. Nie ulega wątpliwości, że postępowania prowadzone w sprawie naruszeń dokonanych przez gigantów technologicznych, będą wyjątkowo skomplikowane i angażujące, natomiast wydaje się, że będzie to realny test dla organu nadzorczego.
3. Wraz ze stosowaniem RODO wiele osób zaczęło zajmować się w sposób profesjonalny ochroną danych osobowych. Podkreślenia wymaga fakt, że inspektorzy ochrony danych oraz inne osoby odpowiedzialne za przetwarzanie danych osobowych w organizacjach jako praktycy powinni zostać zaangażowani w stopniu jak najszerszym w proces tworzenia nowego prawa, które odnosi się do przetwarzania danych osobowych (w różnych sektorach).
4. Ustawodawca zdecydował się na zastosowanie obligatoryjnej formy pisemnej podczas upoważnienia nadanego przez administratora. Niestety brak podstaw, aby przyjąć, że decyzja ta została w jakiś sposób przedyskutowana i ponadto trudno jednoznacznie ocenić, jaki był jej cel. Forma pisemna wydaje się zbyt rygorystyczna - często forma elektroniczna mogłaby być bardziej uzasadniona. Stąd tak ważne jest każdorazowe zasięgnięcie opinii praktyków.

⁹ <https://www.cnil.fr/en/cnils-restricted-committee-imposes-financial-penalty-50-million-euros-against-google-llc> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).

REKOMENDACJE

1. Dane (zarówno osobowe, jak i nieosobowe) są podstawą gospodarki. Zgodnie z ekspertyzą zawartą w raporcie Ministerstwa Cyfryzacji: „ocenia się, że gospodarka oparta na danych (zbieranie, transmisja, analiza, przechowywanie i wykorzystanie danych) ma znaczenie dla 40% całkowitej produktywności polskiej gospodarki“. Zgodnie z tym, tworzenie przepisów, które ułatwiają powyższe procesy, jest kluczowe z perspektywy rozwoju gospodarki. Częste (niejednokrotnie nieuzasadnione) powoływanie się „na RODO“ oraz groźba milionowych kar za jego naruszenie stworzyło obraz Rozporządzenia jako szkodliwego aktu prawnego. Należy dążyć do racjonalizowania stosowania jego przepisów, poprzez wydawanie zrozumiałych, przemyślanych i przystępnych aktów prawnych. Powinny one możliwie wyczerpująco regulować kwestie związane z ochroną danych osobowych - przykładowo celowe jest uchwalenie ustawy o stosowaniu monitoringu.
2. Urząd Ochrony Danych Osobowych powinien mieć zapewnione finansowanie odpowiednie do realizowanych zadań – obecne finansowanie jest niewystarczające. Organ nadzorczy w celu efektywnego wykonywania swoich zadań powinien mieć większe zasoby finansowe i kadrowe. W celu przeprowadzenia kontroli gigantów technologicznych powinien on korzystać z usług wykwalifikowanych specjalistów, którzy będą w stanie właściwie określić procesy przetwarzania danych. Zwiększenie budżetu organu nadzorczego powinno zostać dokonane w najbliższych latach.
3. Należy monitorować „wypełnianie treścią“ przepisów Rozporządzenia przez administratorów danych. Trzeba też szeroko współpracować w ramach dokonywania interpretacji przepisów w zakresie poszczególnych branż, zarówno z podmiotami zainteresowanymi, jak i pomiędzy organami państwowymi. Warto również wykorzystać wiedzę praktyków, aby tego dokonać należy włączyć ich w proces powstania prawa.
4. Długie vacatio legis jest w przypadku uchwalania ustaw z tego zakresu kluczowe i należy je rekomendować - pozwoli to na uwzględnienie specyfiki różnych branż, które często łączy jedynie konieczność przetwarzania danych osobowych.
5. Należy rozważyć w przyszłości kwestię wydawania upoważnień na piśmie osobom przetwarzającym dane w imieniu Administratora. Wydawanie pisemnych upoważnień należy do polskiej specyfiki przetwarzania danych osobowych - taka forma nie jest obligatoryjna w innych państwach Unii Europejskiej.

BIBLIOGRAFIA

1. Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych*, Warszawa 2018.
2. Litwiński P., *Ustawa sektorowa czyli czy jest się czego bać?* <http://www.abi-expert.pl/wydania/kwiecien-czerwiec-2019/art,2371,ustawa-sektorowa-czyli-czy-jest-sie-czego-bac.html> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
3. PRZEMYSŁ+. *Gospodarka oparta o dane. Ministerstwo Cyfryzacji*, Borowik M., Maśniak L., Kroplewski R., Romaniec H., <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/gospodarka-oparta-o-dane-przemysl-> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
4. <https://www.gov.pl/documents/31305/436699/Odpowied%C5%BA+na+interpelacj%C4%99+w+sprawie+stanu+przygotowa%C5%84+do+RODO+i+aktualnego+harmonogramu+prac.pdf/ba000b03-9262-9007-7d71-a9ed49be7438> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
5. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/baza-wiedzy-rodo> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
6. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/polska-w-czolowce-panstw-w-pelni-wdrazajacych-zapisy-rodo> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
7. <http://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/2018/1000/1> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
8. <https://uodo.gov.pl/pl/138/354> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
9. https://panoptykon.org/sites/default/files/stanowiska/panoptykon_mc_opinia_uodo_16.10.2017.pdf (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
10. <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/konsultacje-spoeczne-projektu-przepisow-wdrazajacych-ogolne-rozporzadzenie-o-ochronie-danych-rodo-> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
11. <https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/po-wprowadzeniu-rodo-konsumenci-bardziej-cenia-swoja-prywatnosc.html> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
12. <https://www.cnil.fr/en/cnils-restricted-committee-imposes-financial-penalty-50-million-euros-against-google-llc> (dostęp: 8 lipca 2019 r.).
13. https://edpb.europa.eu/sites/edpb/files/files/file1/19_2019_edpb_written_report_to_libe_en.pdf (dostęp: 8 lipca 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Karol Witas

Koordynator Działu Prawnego Instytutu Polityk Publicznych. Pasjonat prawa nowych technologii oraz ochrony danych osobowych.

3.1.2

POLITYKA PODATKOWA

Konrad Tomczyk

Polityka publiczna: **Polityka podatkowa**

Lata 2015-2019 to okres rozlicznych zmian w systemie prawa polskiego, także w zakresie prawa podatkowego i finansowego. Wprowadzone przez Ministerstwo Finansów regulacje, oceniane zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, dotyczyły wszelkich obszarów prawa podatkowego i finansowego.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Finansów**

Minister: **Paweł Szałamacha / Mateusz Morawiecki / Teresa Czerwińska**

+ Uszczelnienie luki podatkowej

Działaniem rządu uznawanym za bezsprzeczny sukces jest bez wątpienia uszczelnienie luki podatkowej, głównie w przypadku podatku od towarów i usług (PTU/VAT). Według szacunków Polskiego Instytutu Ekonomicznego, działania uszczelniające rządu, zarówno te podjęte na drodze legislacji, jak i działania administracyjne, wzbogaciły budżet państwa o 51,8 mld zł. Podczas pierwszych dwóch miesięcy 2017 roku budżet państwowy uzyskał o ponad 10 mld złotych więcej z podatków pośrednich niż miało to miejsce w roku 2016 - dotyczyło to głównie wpływów z podatku VAT. Powołując się na wyliczenia polskiego think tanku CASE, luka w podatku VAT w 2018 roku spadła do 7,2 %, z ponad 14 % w 2017 r. Wzrost efektywności systemu podatkowego uzasadnia się usprawnieniem działań całego systemu skarbowego, choć na pewno jedną z przyczyn większych wpływów podatkowy do budżetu jest wyjątkowo dobra koniunktura gospodarcza.

+ Wprowadzenie JPK

Zmianą, która oceniana jest pozytywnie, jest wprowadzenie JPK, czyli Jednolitego Pliku Kontrolnego. Jest to plik, za pomocą którego podatnicy przekazują organom podatkowym wszelkie dane, które dotyczą ich działalności, takie jak rejestry VAT, księgi rachunkowe, wyciągi z banków czy też faktury VAT. Celem JPK jest przede wszystkim umożliwienie i ułatwienie US dokonywania szybkich i dokładnych kontroli podatkowych przedsiębiorców. Obowiązek przekazywania JPK objął początkowo dużych przedsiębiorców (2016 rok), następnie małych i średnich przedsiębiorców (2017 rok), a końcowo także mikroprzedsiębiorców (2018 rok). Wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego jest powszechnie uważane za jedną z najistotniejszych zmian w systemie podatkowym w ciągu ostatnich lat. Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów wprowadzenie obowiązku przekazywania JPK dało pozytywny efekt w systemie podatkowym w Polsce, choć należy mieć na uwadze, iż powszechnie wskazuje się na zbyt szybkie tempo, w jakim wdrażano nowe rozwiązania.

+ Wzrost kwoty wolnej od podatku

Od 1 stycznia 2018 roku kwota wolna od podatku wzrosła z 6,6 tys. zł do 8 tys. zł. Zmieniła się także sytuacja osób zarabiających więcej niż 8 tysięcy złotych, ale mniej niż 13 tys., dla osób tych utrzymano degresywną wraz ze wzrostem dochodów kwotę wolną od podatku. Podatnicy ci mieli prawo do kwoty zmniejszającej podatek w wysokości między 1440 zł, a 556,02 zł. Nie zmieniono natomiast kwoty zmniejszającej podatek dla dochodów w przedziale 13000 zł - 85528 zł, która nadal wynosi 556,02 zł. Zmiana ta powszechnie oceniana jest pozytywnie. Jest ona szczególnie korzystna dla podatników, którzy uzyskują niskie dochody, np. na podstawie umów zlecenia lub umów o dzieło. Wskazane wyżej stawki dotyczą rozliczeń podatkowych za rok 2018, składanych do dnia 30 kwietnia 2019 roku w poszczególnych urzędach skarbowych. Warto nadmienić jednak, iż zmiany w zakresie kwoty wolnej od podatku były w dużej mierze spowodowane wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 2015 roku. Wskazuje się też, iż mimo zmian w tej materii, kwota wolna od podatku w Polsce wciąż jest zdecydowanie za niska, zwłaszcza w porównaniu do innych europejskich krajów.

+ Obniżenie stawek podatku CIT

W 2017 r. stawka podatku CIT dla małych podatników, (podmioty, w których przypadku wartość przychodu ze sprzedaży wraz z VAT nie przekroczyła w roku poprzednim równowartości w złotych kwoty 1,2 mln euro), została obniżona z 19% do 15%. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw dokonała kolejnego obniżenia owej stawki, z obowiązujących wcześniej 15% do 9%. Ustawa weszła w życie dnia 1 stycznia 2019 roku. Prawo do zastosowania owej obniżonej stawki podatku CIT mają także podatnicy, którzy rozpoczynają działalność gospodarczą, nawet jeżeli nie posiadają one statusu małego podatnika. Obniżenie stawki CIT jest oceniane jako korzystna zmiana dla podatników, których dotyczy. Wskazuje się jednak, iż grupa, której owa regulacja dotyczy jest stosunkowo mała, co w konsekwencji oznacza, że siła oddziaływania tej zmiany jest ograniczona.

Reforma struktury administracji skarbowej

Z początkiem 2017 roku wprowadzono znaczącą zmianę w strukturze polskiej administracji skarbowej poprzez powołanie Krajowej Administracji Skarbowej, czyli KAS. W ramach reformy dokonano zespolenia administracji skarbowej i celnej, poprzez nadanie urzędom skarbowym oraz izbom administracji skarbowej dodatkowych uprawnień. Reforma od samego początku wzbudzała liczne kontrowersje, wskazywano zarówno na jej pozytywne, jak i negatywne skutki. Zmiana struktury administracji skarbowej przyniosła poważne zmiany personalne wśród pracowników, które nie przełożyły się jednak na poprawę ich zarobków oraz, ze względu na połączenie administracji skarbowej i celnej, spowodowała swego rodzaju animozje między pracownikami mundurowymi i cywilnymi. Według danych udostępnionych przez związek zawodowy celników, reforma odbiła się negatywnie na obsłudze podatników, w szczególności w obszarze podatku akcyzowego, ze względu na redukcję liczby funkcjonariuszy celno-skarbowych. Z kolei dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów wskazują, że pomiędzy marcem 2017 r., a wrześniem 2018 r. liczba pracowników administracji skarbowej zmniejszyła się z 62,1 tys. do 61 tys., natomiast jej części mundurowej z 13,9 tysięcy do 10,1 tysiąca. Zdaniem ekspertów, wielu pracowników z dawnych Urzędów Kontroli Skarbowej zrezygnowało z pracy w administracji skarbowej ze względu na obniżenie wynagrodzeń, co w efekcie wpłynęło negatywnie na sytuację podatników, w szczególności jeśli chodzi o możliwość załatwiania spraw i uzyskiwania informacji. Doradcy podatkowi zauważają także, iż reforma nie przyniosła przyspieszenia postępowań w sprawach podatkowych, a wręcz przeciwnie - w wielu przypadkach urzędy działają po reformie wolniej.

— Danina solidarnościowa

23 września 2018 roku została przyjęta ustawa o *Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych*. Danina solidarnościowa obejmuje wszystkie osoby fizyczne, które w roku podatkowym uzyskały dochody w wysokości przekraczającej kwotę 1 mln zł. Wynosi ona 4% od nadwyżki ponad tę kwotę. Zgodnie z ustawą, przychodami funduszu są obowiązkowe składki oraz danina solidarnościowa. Osoby fizyczne będą zobowiązane do raportowania daniny solidarnościowej na odpowiedniej deklaracji oraz wpłacania jej na konto urzędu skarbowego w analogicznym terminie do złożenia zeznania podatkowego za dany rok. Sama idea za jaką stoi powstanie owej ustawy oceniana jest pozytywnie, negatywnie natomiast oceniany jest sposób zapewnienia środków dla najbardziej potrzebujących. Oczywistym jest bowiem, że osobom niepełnosprawnym jest potrzebna pomoc, jednak uważa się iż pomoc powinna pochodzić z innych źródeł i funduszy, a nie z nakładania kolejnych podatków. O daninie wypowiedali się negatywnie przedstawiciele Pracodawców RP, krytykując ją m.in. za zbyt skomplikowany mechanizm jej funkcjonowania. Powszechnie uważa się, iż znacznie skuteczniejszym i rozsądniejszym rozwiązaniem dla uzyskania funduszy dla najbardziej potrzebujących byłaby reorganizacja budżetu państwowego w celu uzyskania środków, ewentualnie rozwiązania związane z nakładaniem podatków, jednak w bardziej efektywny sposób niż przyjęcie daniny solidarnościowej, jak np. wprowadzenie trzeciego progu podatkowego dla osób będących w grupie najlepiej zarabiających.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 9 | Zmiany wprowadzone przez Ministerstwo Finansów uznaje się w większości za trafne (wprowadzenie Jednolitego Pliku Kontrolnego, podwyższanie kwoty wolnej od podatku czy też uszczelnienie luki podatkowej). |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 6 | W przypadku oceny tego kryterium konieczne jest odniesienie się do takich aspektów, jak reforma administracji publicznej czy też wprowadzenie daniny solidarnościowej. Zmiany te, mimo bez wątpienia pozytywnych celów, które im przyświecały, krytykowane są za nadmierne skomplikowanie przyjętych rozwiązań oraz uznawane są powszechnie za błędne sposoby rozwiązywania społecznych problemów. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 6 | Reformom podatkowym wprowadzonym w latach 2015-2019 zarzuca się nie do końca zadowalającą relację między poniesionymi kosztami, a osiągniętymi efektami (przyjęte rozwiązania są w większości bardzo kosztowne, czego do końca nie rekompensują uzyskane efekty). |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 7 | Z jednej strony reformy takie jak wprowadzenie JPK czy obniżenie CIT-u, są uważane za zmiany ułatwiające życie podatnika, z drugiej jednak strony nowe regulacje, takie jak reforma administracji skarbowej są źle oceniane, ze względu na wygenerowanie takich problemów, jak spowolnienie działania urzędów czy też większe trudności z uzyskaniem pożądaných informacji przez podatników. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 7 | Pod kątem kryterium trwałości trudno jednoznacznie ocenić wprowadzone zmiany w zakresie prawa podatkowego. Z jednej strony ustawy podatkowe są w Polsce nowelizowane i zmieniane z bardzo dużą częstotliwością, z drugiej strony jednak zmiany te często wymuszone są przez aktualną sytuację gospodarczą i wolę decydentów, którzy chcą do niej dostosować aktualne rozwiązania prawne. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 35 | |

WYZWANIA

Eksperti z zakresu prawa podatkowego oraz doradcy podatkowi bardzo często wskazują na konieczność uproszczenia polskiego systemu podatkowego, który poszechnie uznawany jest za zbyt skomplikowany. Postulowane jest zmniejszenie liczby podatków oraz zmiany w zakresie takich podatków, jak podatek dochodowy od osób fizycznych czy też podatek od towarów i usług – należy uprościć mechanizmy podatkowe, a także obniżyć koszt ich poboru. Zmianą, której wprowadzenie również uważa się za konieczne jest obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej, a także zwiększenie jej wydajności.

REKOMENDACJE

1. Dążenie do uproszczenia systemu podatkowego i podatkowych regulacji.
2. Wprowadzanie lepiej przemyślanych, sprawniej działających i trwalszych regulacji prawnych.
3. Prowadzenie dalszych działań prowadzących do całkowitego uszczelnienia luki podatkowej.
4. Dążenie do uproszczenia funkcjonowania administracji skarbowej poprzez zmniejszenie liczby niepotrzebnych procedur.

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 1991 r. nr 80 poz. 350.
2. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz. U. z 1992 r. nr 21 poz. 86.
3. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz. U. z 2004 r. nr 54 poz. 535.
4. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, Dz. U. z 2018 r. poz. 2192.
5. Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2019-2022,
<https://www.prawo.pl/podatki/danina-solidarnosciowa-od-1-stycznia-2019-r-ustawa-podpisana,330574.html> (dostęp: 10 lipca 2019 r.).
6. <https://www.money.pl/gospodarka/uszczelnienie-podatkow-mf-luka-vat-spadla-do-125-proc-w-2018-roku-6372387258513025a.html> (dostęp: 10 lipca 2019 r.).
7. <https://www.money.pl/galerie/artypul/10-najwazniejszych-zmian-podatkowych-rzadu,219,2,2388443.html> (dostęp: 10 lipca 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Konrad Tomczyk

Pasjonat prawa. W kręgu jego zainteresowań naukowych znajdują się prawo podatkowe, finansowe oraz administracyjne. W wolnym czasie entuzjasta kinematografii i muzyki rapowej.

3.1.3

SPRAWIEDLIWOŚĆ

Aleksander Jochym

Polityka publiczna: **Sprawiedliwość**

Ministerstwo Sprawiedliwości w okresie 2015-2019 wprowadziło wiele zmian. Reforma wymiaru sprawiedliwości nie usprawniła funkcjonowania sądownictwa, pogłębiła podziały polityczne, spowodowała poważne kryzysy natury konstytucyjnej i uruchomiła postępowania UE przeciwko Polsce.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Sprawiedliwości**

Minister: **Zbigniew Ziobro**

+ Informatyzacja wymiaru sprawiedliwości

Samą informatyzację w omawianym przypadku należy zdefiniować jako efektywne wykorzystanie nowych technologii na rzecz wymiaru sprawiedliwości. Do działań Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie cyfryzacji należą między innymi: Wprowadzenie Rejestru Sprawców Przepływów Na Tle Seksualnym, rozwój systemu eKRS, prace nad Elektronicznym Biurem Podawczym. Należy dodać tutaj także **wprowadzenie losowego systemu przydzielania spraw sędziom, w których będą orzekać**. Transparentne wprowadzenie tego pomysłu mogłoby znacząco zwiększać bezstronność sądów. Niestety, w praktyce pojawia się kilka problemów związanych z funkcjonowaniem tego systemu. Między innymi Ministerstwo nie ujawniło algorytmu na podstawie, którego dochodzi do przydziału spraw, nie mamy więc informacji czy system bierze pod uwagę wszystkie czynniki (m.in. zwolnienia lekarskie). System nie jest też efektywny: przydziela sprawy nie uwzględniając aktualnego obciążenia sędziów. Ponadto, nie wiadomo czy administrator danych umożliwi ingerencje w system przydzielania spraw. Wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań jednak zawsze wiąże się z chaosem w pierwszych latach ich funkcjonowania. Losowy przydział spraw zapewnia obywatelom równość wobec prawa i pomimo wielu wad wskazywanych przez praktyków należy traktować tę reformę bardziej przyszłościowo. Ministerstwo Sprawiedliwości powinno jak najszybciej zareagować na błędy w funkcjonowaniu systemu oraz zapewnić transparentność przyjętego rozwiązania.

+ Wprowadzenie Projektu „Praca dla Więźniów”

Projekt mający na celu przystosowanie więźniów do ponownego życia w społeczeństwie. Aktywizacja zawodowa osadzonych poza zmniejszeniem kosztów ich utrzymania pomaga w przygotowaniu do znalezienia pracy po opuszczeniu zakładu karnego lub aresztu śledczego. Statystyki wskazują na niewątpliwy sukces tej inicjatywy. Rok po wprowadzeniu programu zatrudnienie więźniów w Polsce wzrosło o 40%.

- +** **Wypowiedzenie wojny osobom zalegającym z świadczeniami alimentacyjnymi.** Wraz z objęciem stanowiska, Minister Sprawiedliwości zapowiedział wprowadzenie reformy mającej na celu zwiększenie ściągłości zaległości alimentacyjnych. Między innymi dokonano nowelizacji art. 209 *Kodeksu karnego* (przestępstwa niealimentacji) czy ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentacji*. W współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wprowadzono tzw. Pakiet Alimentacyjny, którego celem była między innymi skuteczniejsza aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych.

- +** **Wprowadzenie ustawy reformującej postępowanie z wnioskami o przekazanie dziecka za granicę, wynikającymi z Konwencji Haskiej.** Wprowadzone rozwiązania dotyczą przede wszystkim cywilistycznych kwestii uprowadzenia dziecka za granicę. Na podstawie ustawy powołano specjalistyczne sądy, w których orzekają doświadczeni sędziowie po dodatkowym przeszkoleniu w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie. Ponadto, skrócono termin załatwiania sprawy do 6 tygodni, co znacząco przyspiesza rozpatrywanie spraw o przekazanie dzieci. Dotychczas zdarzały się przypadki, gdy postępowania trwały nawet około 2 lata. Wedle nowej ustawy orzeczenia sądu stają się wykonalne dopiero po uprawomocnieniu się orzeczenia. Oznacza to, że do czasu rozprawy apelacyjnej niezależnie od wyroku sądu pierwszej instancji dziecko pozostanie w Polsce. Ustawa reformująca postępowanie z wnioskami o przekazanie dziecka za granicę została przyjęta jednogłośnie przez Sejm. Ustawa porządkuje sytuację prawną polskich dzieci, co powinno mieć pozytywne przełożenie na praktykę.

- +** **Poprawa sytuacji materialnej pracowników prokuratur i sądów.** Zatrudnienie odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników administracyjnych jest kluczem dla sprawnego funkcjonowania tych instytucji. W ostatnich latach ze względu na niską opłacalność z zawodu odeszło wielu doświadczonych i wartościowych pracowników. Podwyżka płac powinna zahamować odpływ pracowników i zachęcić do wykonywanego zawodu nowe osoby.

— Połączenie Urzędu Prokuratora Generalnego z Ministrem Sprawiedliwości

Model ten prowadzi do upolitycznienia prokuratury. Daje też możliwość wykorzystywania zwierzchnictwa nad prokuraturą zależnie od bieżącej potrzeby politycznej, co znacząco zmniejsza jej niezależność oraz efektywność. Ponadto, doszło do obniżenia kwalifikacji wymaganych do objęcia urzędu Prokuratora Generalnego. O powoływaniu lub odwoływaniu prokuratorów z wieloletnim doświadczeniem może decydować osoba posiadająca jedynie tytuł magistra prawa.

— Możliwość wybierania Prezesów Sądów przez Ministra Sprawiedliwości bez zasięgnięcia opinii przedstawicieli samorządu sędziowskiego

Przepis w sposób oczywisty narusza Konstytucję i dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Brak jest także dostatecznego uzasadnienia jego wprowadzenia - poszerza on zdecydowanie kompetencje Ministra Sprawiedliwości, ale nie prowadzi do zwiększenia wydajności sądów. Ponadto, brak jest przejrzystych przesłanek, na podstawie których Minister Sprawiedliwości podejmuje decyzje. Może to prowadzić do obniżenia niezawisłości sędziowskiej - otrzymanie nominacji, utrzymanie urzędu może być zależne od przychylności wyłącznie jednej osoby.

— Zbyt częste nowelizacje Kodeksu karnego.

Ministerstwo reaguje na bieżące wydarzenia wzbudzające spore emocje społeczeństwa oraz opinii publicznej, co często wiąże się z pozytywnymi skutkami politycznymi. Niestety, ma to bardzo zły wpływ na porządek prawny w Polsce. Częste zmiany przepisów kodeksowych wprowadzają ogromny chaos w wymiarze sprawiedliwości.

— Niewydolność prokuratury

Po przeprowadzeniu reformy prokuratury znacząco wzrosła liczba spraw niezakończonych i długotrwałych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim upolitycznienie prokuratury. Przykładowo, liczba śledztw prowadzonych dłużej niż 6 miesięcy w okresie 2014 do 2018 wzrosła o około 350%. Pokazuje to, że celem reformy prokuratury było jej podporządkowanie politykom, a nie zwiększenie jej wydajności.

— Niegospodarność Funduszu Sprawiedliwości

Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwo Sprawiedliwości przyznało wielomilionowe dotacje, które nie mają nic wspólnego z działalnością statutową Funduszu Sprawiedliwości. Ponadto, przyznanie blisko 34 mln zł było niegospodarne i niecelowe. Ministerstwo nadal pozostaje bierne - działania Funduszu Sprawiedliwości nie są poddane szczegółowej kontroli, a także nie przeprowadzono żadnych analiz dotyczących jego działalności. Sam Fundusz oceniony został przez NIK jako nieposiadający odpowiedniego potencjału do uczestnictwa w większości konkursów ofert.

— Nowelizacja ustawy o IPN zakładająca karę więzienia za przypisywanie publicznie i wbrew faktom Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu współodpowiedzialność za zbrodnie III Rzeszy

Ignorancja historyczna jest czymś co należy piętnować, ale prawo karne nie zawsze jest ku temu odpowiednim narzędziem. Nowelizacja ustawy o IPN wywołała jedynie negatywne skutki, zaś sama regulacja według ekspertów i tak okazałaby się nieskuteczna. Nowe prawo stało się przyczyną pogorszenia stosunków dyplomatycznych z USA oraz Izraelem. Skutki ustawy były odwrotne w stosunku do zamierzonych - w mediach społecznościowych używano haniebnego określenia „polskie obozy śmierci” o wiele częściej niż dotychczas. Ostatecznie wprowadzono korektę do ustawy usuwającą wprowadzone zmiany.

Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa

Po pierwsze, ustawa ta nie wprowadza rozwiązań mających na celu rozwiązanie problemów wymiaru sprawiedliwości. Realizuje cel polityczny w postaci przyspieszenia wymiany kadr. Ponadto, ustawodawca nie przewidywał konsekwencji wprowadzanej ustawy, jedyne co napisał w projekcie to, że „wywołuje pozytywne skutki społeczne”. Ustawa jest nieefektywna, niezgodna z potrzebami wymiaru sprawiedliwości, a także niezgodna z Konstytucją.

Częste i pochopne stosowanie tymczasowego aresztowania

Od 2015 roku znacząco wzrosła liczba wniosków prokuratorskich o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Jest to związane z polityką karną prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuratora Generalnego. Stosowanie tymczasowego aresztowania jest wygodne politycznie, ponieważ po jego dokonaniu można oznajmić społeczeństwu, że „czyn spotkał się z błyskawiczną reakcją wymiaru sprawiedliwości”. Jednak trzeba pamiętać o tym, że tymczasowe aresztowanie jest jedynie środkiem zapobiegawczym, a nie karą. Nadużywanie go będzie wiązać się ze zwiększeniem liczby skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Nowelizacja ustawy o Sądzie Najwyższym

Tryb uchwalenia ustawy naruszał zasady stanowienia prawa - brak przeprowadzenia konsultacji społecznych, bardzo krótki okres procedowania, brak możliwości poddania ustaw szerokiej debacie z udziałem różnorodnych środowisk. Jest to ustawa zawierająca rozwiązania niezgodne z Konstytucją, wprowadzająca chaos w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, a także nie realizująca celów zakładanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości przed dokonaniem reformy wymiaru sprawiedliwości.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 2 | W większości przypadków Ministerstwo nie miało problemu ze zidentyfikowaniem problemu. Niestety, realizowanie określonych celów politycznych często przysłańało racjonalizm. Reforma wymiaru sprawiedliwości oparta była na chęci wymiany kadr i podporządkowaniu sądownictwa władzy wykonawczej niezależnie od skutków prawnych i ekonomicznych. Polski rząd, przez wprowadzanie przepisów niezgodnych z prawem Unii Europejskiej, popadł w konflikt z instytucjami UE. Zdarzały się jednak projekty, które bezpośrednio rozwiązywały zidentyfikowane problemy. Miały one jednak zdecydowanie mniejszą wagę niż reforma prokuratury i reforma wymiaru sprawiedliwości. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 2 | Cele reformy wymiaru sprawiedliwości nie zostały zrealizowane. Statystyki pokazują, że zarówno prokuratura, jak i sądownictwo rażąco zmniejszyły swoją wydajność. Podstawowym zadaniem Ministerstwa Sprawiedliwości było zmniejszenie przewlekłości postępowań. Pomimo dokonania znaczących zmian systemowych, nie zrealizowano zakładanych celów, a nawet osiągnięto efekty przeciwstawne do zakładanych. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 2 | Raport Najwyższej Izby Kontroli wskazuje na skrajną niegospodarność Ministerstwa Sprawiedliwości. Niestety, już same projekty przeprowadzanych zmian często nie zawierają potencjalnych skutków ustawy. Forsowanie ustaw odbywało się za wszelką cenę, niezależnie od kosztów i nakładów. Nie reagowano na opinie ekspertów, którzy wskazywali na brak rozwiązań zwiększających wydajność sądownictwa i prokuratury. Dodatkowo efekty reform Ministra Sprawiedliwości zauważalne są jedynie w sprawach mniejszej wagi z perspektywy państwa. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 2 | Użyteczności należy się upatrywać w mniejszych projektach Ministerstwa Sprawiedliwości. Niestety, reformy dokonane w dwóch kluczowych dla analizowanej polityki publicznej nie przyniosły zakładanych efektów. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 2 | Statystyki obrazują negatywną ciągłość efektów. Systematycznie zmniejsza się jakość polskiego sądownictwa, a także prokuratury. Ponadto, Ministerstwo Sprawiedliwości kilkakrotnie wycofywało się z wprowadzanych zmian, bądź w sposób znaczący zmieniano pierwotne brzmienie forsowanych nowelizacji. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 10 | |

WYZWANIA

1. Postęp technologiczny umożliwia wzrost efektywności funkcjonowania organizacji poszczególnych urzędów. Wdrażanie określonych zmian musi zostać jednak odpowiednio wydłużone w czasie oraz zostać przeprowadzone z zachowaniem zasady transparentności.
2. Uczestnictwo Polski w systemie prawnym Unii Europejskiej wymaga większej rozwagi podczas stanowienia prawa. Ewentualna niezgodność danej regulacji z prawem unijnym wiąże się z konsekwencjami prawnymi, a także politycznymi.
3. Przyspieszenie funkcjonowania sądów oraz unikanie przewlekłości postępowania.
4. Kwestia legitymizacji wymiaru sprawiedliwości oraz całego systemu prawnego przez społeczeństwo.
5. Organizacja wymiaru sprawiedliwości w strukturze sieci publicznej.

REKOMENDACJE

1. Przed wprowadzeniem określonych zmian wymagane jest przeprowadzenie szkoleń przygotowujących pracowników do pracy z użyciem nowoczesnych systemów. Ministerstwo powinno odpowiadać na bieżące wątpliwości środowisk eksperckich i społecznych.
2. Przestrzeganie zasad poprawnej legislacji. Ministerstwo powinno brać pod uwagę opinie ekspertów. Wprowadzenie reform powinno zostać rozłożone w czasie, tak aby przedstawiciele środowisk prawniczych mogli zapoznać się z projektem. Dłuższy czas na zastanowienie pozwala ustalić ewentualną niezgodność rozwiązań z unijnym systemem prawnym.
3. Zatrudnienie większej liczby wykwalifikowanych asystentów sędziego. Przydział spraw proporcjonalny do obciążenia określonego sędziego. Zmniejszenie inflacji prawa - nie zawsze nowelizacja kodeksu niesie ze sobą pozytywne skutki.
4. Społeczeństwo często nie jest świadome funkcjonowania pewnych mechanizmów prawnych. Rolą zarówno przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i sędziów w demokratycznym państwie jest komunikacja z obywatelami oraz prowadzenie kampanii społecznych. W przestrzeni publicznej brakuje otwartej oraz pozbawionej emocji debaty dotyczącej funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.
5. Struktura wymiaru sprawiedliwości zbudowana jest na kształt biurokratycznego zarządzania. Nadmierny formalizm oraz rozbudowa procedur wpływa na przewlekłość funkcjonowania sądownictwa. W systemie sieciowym kluczowy jest szybki przepływ informacji oraz nawiązanie systematycznej współpracy pomiędzy poszczególnymi sądami.

BIBLIOGRAFIA

1. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wyzwania-polskiego-sadownictwa-rpo-rozmawia-z-przedstawicielami-stowarzyszenia-sedziow-polskich0-> (dostęp: 10.07.2019 r.).
2. https://oko.press/fundusz-sprawiedliowosci-nik-kontrola/?fbclid=IwAR3BGpbV4wQZN7CTBn9qzne01rEia_ThOWnER2TMz0xpraGNO9gPmRfbkhw (dostęp: 10.07.2019 r.).
<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/opinia-rpo-do-9-nowelizacji-ustawy-o-sadzie-najwyzszym> (dostęp: 10.07.2019 r.).
3. <https://eem.kwartalnik.com.pl/resources/html/article/details?id=138810&language=pl> (dostęp: 10.07.2019 r.).
4. <http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/112559,,ms-sejm-jednomyslnie-uchwalil-ustawe-chroniaca-dzieci->
5. (komunikat) (dostęp: 10.07.2019 r.).
<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/raport-skutki-ustawy-o-ipn> (dostęp: 10.07.2019 r.).
6. <http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/113454,25,ms-ulatwienia-dla-przedsiębiorców-wygodny-i-szybki-e-krs->
7. [ustawa-przyjeta-przez-sejm-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/113454,25,ms-ulatwienia-dla-przedsiębiorców-wygodny-i-szybki-e-krs-ustawa-przyjeta-przez-sejm-(komunikat)) (dostęp: 10.07.2019 r.).
<https://sw.gov.pl/dzial/program-pracy-wiezniow> (dostęp: 10.07.2019 r.).
8. <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/tymczasowe-aresztowanie-prokuratorzy-wnioskuja-czesciej,309010.html> (dostęp:
9. 10.07.2019 r.).
<http://wyborcza.pl/7,75398,24557674,efekt-reformy-prokuratura-ziobry-dziala-coraz-mniej-wydolna.html> - (dostęp:
10. 10.07.2019 r.).
<https://dziennikzachodni.pl/system-losowego-przydzialu-spraw-ruszy-w-2018-r-w-sadzie-w-gliwicach-juz-dziala-program-pilotazowy/ga/12592592/zd/25974688> (dostęp: 10.07.2019 r.).
11. https://oko.press/fundusz-sprawiedliowosci-nik-kontrola/?fbclid=IwAR3BGpbV4wQZN7CTBn9qzne01rEia_ThOWnER2TMz0xpraGNO9gPmRfbkhw (dostęp: 10.07.2019 r.).
12. https://oko.press/fundusz-sprawiedliowosci-nik-kontrola/?fbclid=IwAR3BGpbV4wQZN7CTBn9qzne01rEia_ThOWnER2TMz0xpraGNO9gPmRfbkhw (dostęp: 10.07.2019 r.).
13. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, Dz. U. z 2007 r. nr 192 poz. 1378.
14. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Dz.
15. U. z 1998 r. nr 155 poz. 1016.
16. Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. z 2018 r. poz. 5.
17. Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o wykonywaniu niektórych czynności organu centralnego w sprawach rodzinnych z zakresu obrotu prawnego na podstawie prawa Unii Europejskiej i umów międzynarodowych, Dz. U. z 2018 r., poz. 416.
18. Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 84.

BIBLIOGRAFIA

19. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – *Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. z 2018 r. poz. 1443.
20. Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. *Prawo o prokuraturze*, Dz. U. z 2016 r. poz. 177.

NOTKA O AUTORZE

Aleksander Jochym

Pasjonat prawa. Współpracuje z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Do jego głównych zainteresowań należą polityka oraz sport.

3.1.4

TWORZENIE PRAWA

Dział Prawny Instytutu Polityk Publicznych

Polityka publiczna: **Tworzenie prawa**

W ostatnich latach na sile przybrały negatywne zjawiska w procesie legislacyjnym. Ustawodawca za wszelką cenę realizuje cele polityczne na czym cierpi jakość wprowadzanych ustaw.

Podmiot odpowiedzialny:

Rząd Prawa i Sprawiedliwości w latach 2015-2019

+ Ograniczenie liczby stron ustaw i rozporządzeń

W 2017 roku po 7 latach wreszcie zakończyła się wzrostowa tendencja, jeśli chodzi o liczbę stron ustaw i rozporządzeń publikowanych w Dzienniku Ustaw¹. Liczba ta wyniosła 27 118 stron, czyli o 15% mniej niż w rekordowym pod tym względem 2016 roku. Sytuacja wciąż jest zła (Polska jest pod tym względem ilości tworzonej legislacji w czołówce krajów UE), jednak można mieć nadzieję, że trend spadkowy się utrzyma – w 2018 roku w życie weszło 14 641 stron aktów prawnych – o 46% mniej niż w roku poprzednim.

¹http://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2019/02/GrantThornton_barometr_prawa_022019.pdf (dostęp 9 lipca 2019 r.).

— Brak konsultacji społecznych w procesie legislacyjnym

Od początku rządów PiS wzrasta odsetek ustaw, dla których brak jest dokumentacji z konsultacji społecznych, które zgodnie z Regulaminem Rady Ministrów powinny zostać upublicznione na stronie Rządowego Centrum Legislacji. W 2018 roku dotyczyło to aż 43% projektów ustaw. Dodatkowo należy zauważyć, że ustawy których wnioskodawcami są posłowie partii rządzącej, nie podlegają konsultacjom społecznym. Liczba przyjętych w ten sposób ustaw stanowiła 20% ogółu. Ponadto, w okresie listopad 2017 r. - maj 2018 r., niemal jedna czwarta ustaw wniesionych przez Radę Ministrów nie była objęta konsultacjami społecznymi, a jeśli była, to przewidziany był dla nich krótki okres trwający średnio 13 dni. W takich sytuacjach postulaty przyjmowane podczas konsultacji społecznych rzadko odnajdywały odzwierciedlenie w ostatecznej wersji aktów prawnych.

— Znikoma rola Senatu w postępowaniu legislacyjnym

Statystyki pokazują, że 79% ustaw wchodzi w życie bez poprawek Senatu. Senat w obecnej kadencji zamiast stanowić izbę refleksji pełni rolę biura legislacyjnego przyjmując bez zastanowienia kolejne pospieszne reformy wprowadzane przez przedstawicieli koalicji rządzącej. Warty zaznaczenia jest fakt, że dotychczas Senat krytykowany był za wprowadzanie w ustawach jedynie korekt redakcyjnych nie dokonując przy tym analizy merytorycznej.

— Wykorzystywanie ścieżki poselskiej do ustaw rządowych

Zabieg ten ma na celu ominięcie konsultacji publicznych dotyczących projektu ustawy, a także znacząco obniża czas jego procedowania. Statystyki pokazują, że podczas kadencji obecnie rządzącej koalicji znacząco zwiększyła się liczba projektów poselskich w stosunku do ustaw rządowych. Takie działania uniemożliwiają przeprowadzenie sensownej debaty wokół kluczowych kwestii z zakresu polityk publicznych, co skutkuje błędami nagminnie pojawiającymi się w ustawach przeprowadzanych w tym trybie. Przykładowo, z wykorzystaniem ścieżki poselskiej została przeprowadzana tak ważna dla regulacji wymiaru sprawiedliwości ustawa jak ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o *Sądzie Najwyższym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 5). W bardzo krótkim okresie doszło do jej wielokrotnej zmiany, a dodatkowo należy zauważyć, że zawarte w niej przepisy są niezgodne z Konstytucją oraz prawem unijnym, co doprowadziło do sporu Polski z instytucjami Unii Europejskiej.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 6 | Należy uznać, że w Polsce ma miejsce zjawisko inflacji prawa. Trzeba jednak również zauważyć pozytywny trend w zmniejszeniu się powstawania nowych akt w roku 2018. Natomiast na niski poziom legislacyjny wskazują, np. rzadkie i bezowocne konsultacje społeczne. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 4 | Na podwyższenie oceny wpływa jedynie zmniejszenie liczby powstających aktów prawnych, natomiast należy negatywnie ocenić, że ustawodawca korzysta w sposób nieuprawniony z instytucji poselskich projektów ustaw, co wypacza sens procedury projektów rządowych. Należy zauważyć dodatkowo, że zarówno Sejm, jak i Senat nie pracują z wykorzystaniem w pełni swoich uprawnień. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 3 | Proces legislacyjny jest prowadzony często w sposób nieprzemyślany czy wprost sprzeczny z zasadami legislacji. Brak jest konsultacji społecznych, zbyt mało jest prowadzonych prac w komisjach sejmowych, zbyt szybko uchwalane są ustawy przy jednoczesnym braku poprawek proponowanych przez Senat. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 7 | Należy podkreślić, że całościowa ocena legislacji powinna mieć na uwadze zarówno jej ilość, jak i jakość. Jakość uwzględnia również proces powstawania prawa, a nie tylko jego efekty. Z całą pewnością można mówić o kształtowaniu polityki, zwłaszcza wewnętrznej, za pomocą prawa. W dużej części ustawy wprowadzane w życie realizowały postulaty partii rządzącej. Wprowadzanie nowych aktów prawnych odbyło się bez poszanowania dla instytucji ustawodawczych. Polska wciąż jest liderem UE, w niechlubnej kategorii zmienności prawa, choć warto odnotować fakt odwrócenia tego trendu. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 3 | Wydaje się, że trwałość prawa jest jednym z najpoważniejszych zarzutów względem ekipy rządzącej. Brak respektowania społecznej strony procesu legislacyjnego oraz procesu ustawodawczego, poprzez pośpiech, niedokładne przepisy świadczą o tym, że w niedalekiej przyszłości, trzeba będzie monitorować interpretację uchwalonych ustaw i dokonywać ich poprawek. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 23 | |

WYZWANIA

1. Unikanie pośpiechu przy legislacji – w trakcie trwania VIII kadencji Sejmu można znaleźć liczne przykłady ustaw, które były uchwalone w zbyt szybkim tempie. Dla przykładu, w dniu 31 października 2016 roku został złożony projekt ustawy będący odpowiedzią na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2015 roku, który nakazywał zmianę sposobu określania kwoty wolnej od podatku w taki sposób, aby podatek dochodowy nie zmuszał ludzi do funkcjonowania poniżej minimalnego poziomu egzystencji. Podpis Prezydenta RP został złożony pod ustawą dnia 29 listopada 2016 r., więc proces legislacyjny trwał zaledwie niecały miesiąc, podczas którego dodatkowo pośpiesznie wprowadzano różne poprawki. Ponadto, *vacatio legis* było zbyt krótkie – jedna z nowelizacji ustawy o PIT weszła w życie po 4 dniach. Jest to wyzwanie, które należy podjąć, aby zwiększyć rzetelność stanowionego prawa oraz pewność i znajomość tego prawa.
2. Niepewność prawa – wspomniane już krótkie okresy *vacatio legis*, brak konsultacji oraz ogólnie zmienne regulacje wpływają na poczucie niepewności co do rzetelności stanowionego prawa. Jest to jedna z przyczyn niskiego poziomu inwestycji prywatnych w Polsce (jest on niższy niż w innych krajach UE o porównywalnej gospodarce). Sprostanie wymienionym wyzwaniom z całą pewnością przyczynią się do poprawy tej sytuacji.
3. Prowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych. Przy wprowadzaniu ustaw istotnie zmieniających funkcjonowanie danego obszaru niezbędne jest przeprowadzenie dialogu z zainteresowanymi podmiotami w celu optymalizacji rozwiązań ustawowych oraz zapoznania się z nowościami przez społeczeństwo. Konsultacje te nie mogą mieć charakteru iluzorycznego, ale powinny zostać zorganizowane z należytą starannością.
4. Zastępowanie projektów rządowych przez projekty poselskie. Pomimo wielokrotnego sygnalizowania problemu przez środowiska eksperckie oraz organizacje pozarządowe brak jest pozytywnych zmian w tej materii. Dane ministerstwo powinno brać odpowiedzialność za zmiany wprowadzane w obszarze należących do jego kompetencji.
5. Brak aktywności w procesie legislacyjnym Senatu prowadzi do refleksji nad jego dalszym funkcjonowaniem. Senat jest tradycyjnie określany jako „izba refleksji”, która pozytywnie wpływa na jakość legislacji, poprzez korektę wadliwych zapisów uchwalonych przez Sejm. Jednak według przytoczonych badań jedynie w co piątej ustawie Senat uchwalił jakiegokolwiek poprawki. Należy podkreślić, że w debacie publicznej trwa dzisiaj debata o roli Senatu, czy wręcz o jego przyszłości. Trzeba skonstatować, że organ ten dostarcza argumentów dla zwolenników przededefiniowania jego roli. Bezproduktywny Senat kosztuje obywateli około 100 mln zł rocznie.

REKOMENDACJE

1. Wprowadzenie zakazu niejawnego przyjmowania przez Radę Ministrów projektów ustaw. 15% ustaw z 246 ustaw uchwalonych przez Sejm VIII kadencji od 19 listopada 2015 r. do 16 grudnia 2016 r. zbadanych przez Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej zostało przyjętych w procesie, który zaczął się od tego, że Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy w sposób tajny. Fakt ten stoi w sprzeczności z zasadą jawności procesu legislacyjnego. W połączeniu z ekspresowym tempem procedowania w Sejmie powoduje to efekt zaskoczenia w stosunku do posłów i innych uczestników procesu legislacyjnego i uniemożliwia skuteczne zapoznanie się z treścią projektu oraz przeprowadzenie rzetelnych konsultacji. Dodatkowym problemem jest również to, że często prace nad różnymi projektami ustaw przez Radę Ministrów nie są nigdzie publikowane ani umieszczane w porządku obrad, mimo że serwis „Rządowe Centrum Legislacji” istnieje właśnie w tym celu. W związku z tym można zastanowić się również nad obowiązkowym informowaniem przez Radę Ministrów o etapach i postęпах w pracach na projektami ustaw.
2. Pozytywną zmianą byłoby wprowadzenie w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów w sprawie „zasad techniki prawodawczej” rozwiązań mających na celu zwiększenie częstotliwości występowania inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów i uniknięcie sytuacji, w których droga rządowa jest *de facto* zastępowana inicjatywą poselską. Ustawa powinna zawierać rozwiązania, takie jak zwiększenie liczby spraw, co do których inicjatywę ustawodawczą ma jedynie Rada Ministrów, czy też wprowadzenie sankcji lub innych dolegliwości w przypadku wprowadzania projektów rządowych przy pomocy inicjatywy poselskiej.
3. Konieczne jest wprowadzenie metod nadzoru i sprawdzania obowiązywania legislacji oraz oceny wprowadzonych zmian *ex post*. Ustawa o legislacji powinna zawierać przepis, który ustanawiałby wdrożenie odpowiedniej procedury, za pomocą której możliwe byłoby sprawdzanie obowiązywania oraz egzekwowania odpowiednio wprowadzanych zmian, wraz z delegacją do wydania rozporządzenia, w którym określone byłyby konkretne rozwiązania wdrażające procedurę i ustanawiające dotyczące jej szczegóły. Sam proces powinien także przewidywać konieczność oceny wprowadzonych zmian w określonych okresach od ich wdrożenia, w odniesieniu do obiektywnych kryteriów, takich użyteczność, efektywność oraz wpływ na państwo i społeczeństwo oraz wydajność wprowadzonych rozwiązań pod kątem poniesionych nakładów finansowych.

BIBLIOGRAFIA

1. <http://barometrprawa.pl/#obadaniu> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
2. <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2017/07/raport-legislacyjny-pracodawcow-rp.pdf?fbclid=IwAR3Bsit6vD01jNUohXQzL61nXODBuCx2XC55BeY6JbdmVjXhS2FcqCZya5Y> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
3. <https://wei.org.pl/wp-content/uploads/2018/04/file-54712b964370daa38d87eea9aec298a0.pdf?fbclid=IwAR1oJO4KZlc9VIXoHh-LR1pX04ITQI2zW3h60e1j3N0h3d5OKtPAF9SWN2Q> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Dział Prawny Instytutu Polityk Publicznych

Tworzony jest przez entuzjastów prawa, głównie studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego. Do jego zadań należy przygotowywanie propozycji zmian w prawie, w tym projektów ustaw i aktów wykonawczych, udział w konsultacjach publicznych, kontakt z przedstawicielami administracji publicznej, opracowywanie wniosków o dostęp do informacji publicznej oraz bieżąca obsługa prawna Instytutu Polityk Publicznych.

3.2

ADMINISTRACJA

3.2.1

ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Patrycja Cygan

Polityka publiczna: **Administracja publiczna**

Podjęwane w ostatnich latach przez PiS inicjatywy w zakresie unowocześnienia polskiej administracji, dotyczące jej cyfryzacji i informatyzacji, zostały przesłonięte przez rozmaite afery urzędnicze, kryzys służby cywilnej oraz upartyjnienie i fluktuację kadr.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji**

Minister: **Mariusz Błaszczak / Joachim Brudziński / Elżbieta Witek / Mariusz Kamiński**

+ Cyfryzacja i informatyzacja administracji publicznej

Fundamentalne dla rozwoju nowoczesnych społeczeństw oraz wzmocnienia innowacyjności państwowych gospodarek **procesy, takie jak cyfryzacja oraz informatyzacja** w czasie rządów Zjednoczonej Prawicy (Prawo i Sprawiedliwość, Solidarna Polska, Polska Razem) **nabrały widocznej dynamiki i zaczęły wreszcie przynosić oczekiwane rezultaty**. Polska administracja publiczna systematycznie udostępnia swym obywatelom nowe e-usługi, które skutecznie umożliwiają obsłużenie spraw urzędowych bez konieczności wychodzenia z domu – w dowolnym czasie i miejscu. I pomimo istnienia w dalszym ciągu wielu barier w zakresie korzystania z e-usług (do takich barier zaliczyć można cyfrowe wykluczenie części społeczeństwa, brak powszechnego użycia podpisu elektronicznego czy też istniejące przepisy prawa, które nie nadążają za zmianami technologicznymi) stają się one coraz bardziej popularne. W chwili obecnej Polacy mogą korzystać z kilkuset usług publicznych zlokalizowanych na rozmaitych portalach internetowych (np. biznes.gov.pl, obywatel.gov.pl, ceidg.gov.pl, ekrs.ms.gov.pl/s24/, ekw.ms.gov.pl, emp@tia.epuap.gov.pl, finanse.mf.gov.pl, geoportal.gov.pl, ekrus.gov.pl, praca.gov.pl, puesc.gov.pl, pue.zus.pl, ufg.pl, zip.nfz.gov.pl).

Wiele z realizowanych do tej pory projektów odniosło niekwestionowany sukces, czego przykładem może być chociażby **system e-Podatki**¹, którego głównym zadaniem jest ułatwienie obywatelom rozliczania się z administracją podatkową. Dodatkowo, w najbliższym czasie (początkowo miał być to rok 2018) mają zostać wprowadzone **e-Paragony**², których celem jest zakończenie problemów z małą czytelnością tradycyjnych paragonów bądź też ich zgubieniem. Mimo, że szczegóły projektu nie są jeszcze powszechnie znane, to dla konsumentów zmiana ta przyniesie wiele korzyści: zastąpienie wersji tradycyjnej wersją elektroniczną sprawi, że zniwelowane zostaną trudności ze zwrotem towarów do sklepów (w przypadku zgubienia paragonu albo jego wyblaknięcia), a samą historię zakupów będzie można odtworzyć na komputerze, smartfonie, czy też innym urządzeniu mobilnym. Prowadzone są przez Zjednoczoną Prawicę również prace nad programem dotyczącym **e-Dokumentów**, który ma w przyszłości całkowicie zlikwidować obowiązek noszenia dowodu osobistego czy też dodatkowego dokumentu tożsamości – polskiemu obywatelowi wystarczyć ma telefon komórkowy, za pomocą którego będzie mógł on autoryzować dostęp do swoich urzędowych dokumentów.

¹ Zob. więcej: <https://www.podatki.gov.pl/> (dostęp: 20 września 2019 r.).

² Zob. np. Dyrektor Wojciech Śliż, Zastępca Dyrektora Zbigniew Makowski - *Kasy fiskalne online już są, kasy wirtualne nadchodzą* - ksiegowosc.infor.pl - 19 czerwca 2019 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/dyrektor-wojciech-sliz-zastepca-dyrektora-zbigniew-makowski-kasy-fiskalne-online-juz-sa-kasy-wirtualne-nadchodza-ksiegowosc.infor.pl-19-czerwca-2019-r> (dostęp: 20 września 2019 r.).

- +** Zwrócić też należy uwagę na aktualnie tworzony **Portal Rzeczypospolitej Polskiej (Portal RP)**, który integrować ma wszystkie dostępne informacje oraz e-usługi publiczne. Cel utworzenia takiego Portalu został przez Zjednoczoną Prawicę jasno zdefiniowany: „Państwo polskie jest jedno, administracja w oczach obywatela musi stanowić całość. Obywatel czy przedsiębiorca, który szuka informacji dotyczącej administracji rządowej będzie miał do dyspozycji jedną stronę internetową, gdzie szybko odnajdzie wszelkie potrzebne informacje, w tym także te obecnie zawarte w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP), jak i e-usługi, prezentowane w jednolity i ustandaryzowany sposób. Pozwoli to jednocześnie na znaczne zmniejszenie kosztów utrzymywania, zarządzania i budowania niezależnych serwisów internetowych poszczególnych jednostek administracji państwowej. Należy stworzyć jeden zunifikowany i przejrzysty portal informacyjno-usługowy całej administracji rządowej”³. Portal ten ma być najważniejszym miejscem udostępniania informacji publicznych przez polską administrację – strona główna Portalu będzie pełnić funkcję strony głównej Biuletynu Informacji Publicznej, a sam portal połączy strony administracji rządowej w spójny i przejrzysty system zawierający informacje pomocne dla każdego obywatela.

³ Zob. *Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/kierunki-dzialan-strategicznich-ministra-cyfryzacji-w-obszarze-informatyzacji-uslug-publicznych> (dostęp: 10 października 2019 r.).

+ Powstanie Krajowej Administracji Skarbowej

Zjednoczona Prawica, powołując **Krajową Administrację Skarbową (KAS)**⁴, która zaczęła swe funkcjonowanie od dnia 1 stycznia 2017 r. uznała, że rozproszony model, w jakim funkcjonowały do tej pory Służba Celna, urzędy skarbowe oraz urzędy kontroli skarbowej, nie sprawdził się. KAS, którą tworzą izby administracji skarbowej (16), urzędy skarbowe (400), urzędy celno-skarbowe (16, wraz z delegaturami – 45 i oddziałami celnymi - 144), **jest centralnym urzędem posiadającym różnorodne oraz szerokie kompetencje w obszarze prawa celnego oraz fiskalnego**. Celem wprowadzonej reformy była przede wszystkim **integracja systemów informatycznych oraz baz danych**, a także **zapewnienie ciągłej wymiany informacji pomiędzy poszczególnymi urzędnikami**. Z kolei pracownicy nowoutworzonych urzędów celno-skarbowych posiadają większe niż ich poprzednicy kompetencje oraz szersze pole manewru przy organizacji swoich działań. KAS podlega Ministrowi Finansów, a jej zwierzchnikiem zostaje w sposób automatyczny Wiceminister Finansów. Zgodnie z założeniami reformy, pracownicy KAS mają **uszczelnić system podatkowy**, m.in. poprzez zmniejszenie luki w VAT oraz ograniczenie tzw. szarej strefy, co w konsekwencji przełoży się ma na **zwiększenie wpływów do budżetu państwa**. Zgodnie z deklaracjami polityków, **zmniejszyć się ma również biurokracja**. Mimo, że wprowadzenie KAS nie przestaje wzbudzać kontrowersji (przede wszystkim wśród samych pracowników administracji skarbowej), to wydaje się, że zmianę tę należy ocenić pozytywnie. Podatnicy zwracają uwagę na efektywniejsze podejście do pracy samych urzędników oraz możliwość przeprowadzenia wielu spraw szybciej i sprawniej – drogą elektroniczną.

⁴ Zob. więcej: <https://www.gov.pl/web/kas> (dostęp: 22 września 2019 r.).

Reforma służby cywilnej

Służba cywilna, definiowana jako "system obsadzania stanowisk publicznych oraz wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego oparty na zasadzie profesjonalizmu, apolityczności, bezstronności i legalizmu. W znaczeniu przedmiotowym oznacza korpus urzędniczy powstały na podstawie powyższych zasad i posiadający szczególny status zawodowy w państwie (stabilność zatrudnienia w oparciu o mianowanie – uprzywilejowane regulacje płacowe i emerytalne)"⁵, jest bardzo ważna w sprawnym zarządzaniu każdym państwem. Podstawę jej funkcjonowania określa zasadniczo Konstytucja RP⁶ oraz *ustawa o służbie cywilnej*. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na fakt, że administrację publiczną muszą cechować przymioty, takie jak kompetencja, sprawność, neutralność polityczna, a także jej służebny charakter, a sami urzędnicy powinni stanowić gwarancję racjonalności i merytoryczności podejmowanych decyzji publicznych. Z kolei właściwa kontrola społeczna i polityczna zapewnić ma transparentność urzędniczych działań, zapobiegając tym samym bezkarności oraz deprawacji urzędników. Sprawna służba cywilna, stanowiąc ważny element nowoczesnego państwa, ma za zadanie współtworzenie rozmaitych polityk publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedzialności za ich wdrażanie. Rzeczą naturalną jest, że od jakości służby cywilnej zależy sprawiedliwy, efektywny oraz zgodny z prawem rozdział usług i dóbr publicznych, a także wartość stanowiącego prawa.

Zjednoczona Prawica wprowadziła **fundamentalne zmiany dotyczące funkcjonowaniu służby cywilnej** w Polsce, które zdaniem wielu są niezgodne z Konstytucją RP. Obecnie obowiązująca *ustawa o służbie cywilnej*⁷, zwana przez publicystów pierwszą kadrową ustawą uchwaloną przez Zjednoczoną Prawicę, pozwoliła na natychmiastowe **zwolnienie urzędników piastujących najwyższe stanowiska** w służbie cywilnej, a także całkowicie **zniósła otwarty oraz konkursowy tryb naboru** na te stanowiska, a także znacząco **obniżyła wymogi kompetencyjne** stawiane przyszłym urzędnikom. Warto zwrócić uwagę, że w pierwszym roku, od kiedy ww. ustawa weszła w życie, **rotacji podlegała niemal jedna trzecia najważniejszych urzędników** zatrudnionych w ramach służby cywilnej.

⁵ J. Gąciarz, *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005, s. 167. Cyt. za: A. Filak, *ANALIZA: Służba cywilna po zmianach*, <http://www.institutobywatelski.pl/25040/komentarze/polityka-komentarze/analiza-sluzba-cywilna-po-zmianach> (dostęp: 28 września 2019 r.).

⁶ Zgodnie z art. 153, ust. 1: W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej. Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1889, 2203, z 2018 r. poz. 106.

Sama służba cywilna to blisko 120 tys. urzędników obsługujących prawie 2,5 tys. różnych instytucji zaliczanych do administracji rządowej. **Fluktuacja kadr jest bardzo duża** – w 2017 r. aż trzykrotnie – w stosunku do stanu z 2013 roku – spadła liczba kandydatów do pracy w służbie cywilnej, a dodatkowo zmniejszyła się liczba urzędników mianowanych. Sytuację tę można zinterpretować dość jednoznacznie – **zmniejsza się zainteresowanie pracą w służbie cywilnej, a także przestają nią być zainteresowani najbardziej doświadczeni urzędnicy**. Sądzić można, że jest to **efekt upartyjnienia** wynikający ze zmian wprowadzonych przez rządzących. Praca w służbie cywilnej zaczęła być kojarzona z negatywną selekcją pracowników, zajmowaniem stanowisk urzędniczych przez niezbyt dobrze wykwalifikowane osoby, a także przekonaniem, że o awansie nie decydują wiedza i kompetencje, ale partyjne układy.

Zmiany wprowadzone przez rządzących w obrębie służby cywilnej dotyczyły również **zniesienia obowiązku odbycia służby przygotowawczej** przez osoby zajmujące wyższe stanowiska urzędnicze **czy poddania się** przez nich **okresowym ocenom**.

Stworzono również możliwość powołania na stanowisko Szefa Służby Cywilnej osób nie będących członkami korpusu służby cywilnej poprzez zniesienie wymogu posiadania doświadczenia w administracji rządowej, a także **zlikwidowano Radę Służby Cywilnej**.

Zjednoczona Prawica, uzasadniając wprowadzenie wyżej wymienionych zmian, podkreślała trwające zbyt długo dotychczasowe procedury rekrutacyjne, które często okazywały się nieefektywne (nie wyłaniano w naborach nikogo), jednak trzeba przypomnieć, że NIK w swoim raporcie pokontrolnym opublikowanym w 2012 r. stwierdził, że: “[obecnie obowiązująca] ustawa o służbie cywilnej dobrze służy budowaniu profesjonalnego i apolitycznego korpusu urzędników państwowych. Nabory do pracy w korpusie są jawne i przejrzyste, a postępowania kwalifikacyjne prowadzone przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej dają gwarancję rzetelności kandydatów”. Uzasadnienie przedstawione przez rządzących ma więc charakter pozorny, natomiast same przemiany wiążą się z ryzykiem stosowania kryteriów politycznych przy wyborze najważniejszych urzędników. Wprowadzone zmiany budzą również szereg wątpliwości zarówno merytorycznych, jak i dotyczących ich zgodności z Konstytucją RP. Reforma dotycząca służby cywilnej świadczy również o braku zaufania rządzących do zasad funkcjonowania charakterystycznych dla państw demokratycznych.

Afery urzędnicze

Dla okresu rządów Zjednoczonej Prawicy charakterystyczne były **skandale i afery, które łączył jeden wspólny element – ich bohaterami byli urzędnicy**. Warto wspomnieć chociażby o takich aferach, jak:

- **afery KNF** – Marek Chrzanowski, ówczesny szef Komisji Nadzoru Finansowego, złożył Leszkowi Czarneckiemu propozycję: w zamian za otrzymanie 1% wartości *Getin Banku* uwolni bank od możliwości jego przejęcia za tzw. złotówkę;
- **wynagrodzenia w Narodowym Banku Polskim** - ujawniono wysokość wynagrodzeń dwóch bliskich współpracowniczek prezesa NBP Adama Glapińskiego. Były one bardzo wysokie (wyższe również niż zarobki innych dyrektorów zatrudnionych w NBP) i nie odpowiadały kompetencjom i doświadczeniom obu pań – można więc przypuszczać, że ich wysokość wynikała z osobistej sympatii prezesa Glapińskiego;
- **afery samolotowa** – Marszałek Kuchciński, korzystając z luk w istniejącym prawie i naruszając procedury przewozu najważniejszych osób w państwie, bardzo często oraz niezasadnie korzystał z rządowych samolotów podróżując wspólnie ze swoją rodziną oraz kolegami. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że urzędnicy Kancelarii Sejmu tolerowali naruszenia standardów bezpieczeństwa nie potrafiąc odmówić wykonania poleceń Marszałka.
- **afery hejterska w Ministerstwie Sprawiedliwości** – ujawnione zostały przez media niechlubne praktyki oczerniania sędziów krytykujących rządzących, w które zaangażowani byli najważniejsi urzędnicy Ministerstwa Sprawiedliwości, w tym wiceminister.

Deglomeracja i delokalizacja urzędów centralnych w Polsce

Za ideą dotyczącą deglomeracji i delokalizacji urzędów centralnych w Polsce stoi przekonanie, że **nie wszystkie instytucje centralne muszą być zlokalizowane w stolicy – ich siedziby lub ważne części mogą być umiejscowione w mniejszych miastach**. Wyprowadzanie urzędów z Warszawy może te mniejsze miasta wzmocnić wizerunkowo. Ten argument jest niewątpliwie ważny w przypadku byłych miast wojewódzkich, które osłabiła reforma administracyjna z 1999 roku – stały się one bowiem symbolem zastoju, który dotyczą procesy takie jak depopulacja, a także starzenie się społeczeństwa. Lokowanie urzędów poza Warszawą i przenoszenie ich do mniejszych ośrodków nie sprawi, że problemy związane z rozwojem gospodarki znikną, choć być może zostaną zniwelowane. Wzmocnienie marki miasta, a także lokalnych elit może przyczynić się do powstania impulsu demograficznego – bardzo istotnego dla wyludniających się ośrodków miejskich – co w konsekwencji sprawić może wzmocnienie lokalnych rynków pracy. Dodatkowo należy zauważyć, że scentralizowana aktualnie administracja przyczyniła się do podniesienia cen nieruchomości w stolicy. **Zjednoczona Prawica, mimo szumnych zapowiedzi Ministra Gowina, nie dokonała żadnych zmian w powyższym zakresie.**

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 4 | Reformy wprowadzone przez Zjednoczoną Prawicę w zakresie administracji publicznej (niszczenie etosu służby cywilnej, jej upolitycznienie oraz zbiurokratyzowanie) nie stanowią rzetelnej i efektywnej odpowiedzi na pojawiające się problemy w funkcjonowaniu państwowych urzędów. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 5 | Projekty dotyczące informatyzacji i cyfryzacji administracji publicznej czy też zmiany mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego są wprowadzane ze znacznym opóźnieniem – mimo publicznych zapewnień udostępnianie kolejnych e-usług nie odbywa się zgodnie z założonym wcześniej harmonogramem prac. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 4 | Na osłabienie wydajności pracy urzędników wpływ miały rozmaite afery urzędnicze, a także wprowadzone przez Zjednoczoną Prawicę zmiany w prawie (np. nowelizacja ustawy o służbie cywilnej), które spowodowały zaistnienie zjawisk takich, jak nadmierna biurokracja oraz odpływ doświadczonych urzędników ze służby cywilnej. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 2 | Wprowadzone przez rządzących zmiany w obszarze służby cywilnej stoją w sprzeczności z naczelnymi zasadami, którymi powinni się kierować urzędnicy w swej codziennej pracy (apolityczność, profesjonalizm czy służebny charakter względem obywateli), natomiast służą doraźnym celom politycznym partii rządzących. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 5 | Wydaje się, że wprowadzone zmiany instytucjonalne, dotyczące choćby powstania KAS, okażą się trwałe, natomiast ważniejsze przemiany dotyczące społecznego postrzegania urzędów i reprezentujących je urzędników stoją w sprzeczności z interesem polskiego państwa – urzędnicy zaczynają być postrzegani jako oportuniści pracujący w zgodzie z partyjnym interesem. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 20 | |

WYZWANIA

1. Odpartyjnienie administracji publicznej.
2. Profesjonalizacja administracji publicznej.
3. Poprawa wizerunku administracji publicznej i zatrudnionych urzędników.

REKOMENDACJE

1. W celu odpartyjnięcia administracji publicznej rekomenduje się:

- wprowadzenie braku możliwości zajmowania najważniejszych stanowisk urzędniczych przez osoby, które należały do partii politycznych w okresie ostatnich 10 lat;
- prowadzenie otwartych i konkurencyjnych naborów na wszystkie stanowiska urzędnicze;
- zapewnienie transparentności procesów rekrutacyjnych.

2. W celu profesjonalizacji administracji publicznej rekomenduje się:

- zapewnienie wysokich merytorycznych wymogów stawianych kandydatom na stanowiska urzędnicze;
- zapewnienie wysokich wynagrodzeń dla urzędników posiadających specjalistyczną wiedzę;
- dalszą cyfryzację i informatyzację administracji;
- poprawę zarządzania administracją publiczną;
- otwarcie administracji publicznej na otoczenie społeczne – ekspertów czy organizacje pozarządowe oraz współtworzenie z nimi polityk publicznych;
- usunięcie zbędnych procedur.

3. W celu poprawy wizerunku administracji publicznej i zatrudnionych urzędników rekomenduje się:

- stworzenie urzędniczej infrastruktury etycznej, w tym podkreślenia cech, które powinny charakteryzować każdego urzędnika – neutralność polityczna oraz profesjonalizm;
- okresowe oceny wszystkich zatrudnionych urzędników;
- powołanie zespołu dbającego o dobry wizerunek administracji publicznej w Polsce.

BIBLIOGRAFIA

1. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn. zm.
2. *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*, t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1889, 2203, z 2018 r. poz. 106.
3. Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Warszawa 2005.
4. Filak A., *ANALIZA: Służba cywilna po zmianach*, <http://www.institutobywatelski.pl/25040/komentarze/polityka-komentarze/analiza-sluzba-cywilna-po-zmianach> (dostęp: 28 września 2019 r.).
5. *Kierunki Działań Strategicznych Ministra Cyfryzacji w obszarze informatyzacji usług publicznych*, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/kierunki-dzialan-strategicznych-ministra-cyfryzacji-w-obszarze-informatyzacji-uslug-publicznych> (dostęp: 10 października 2019 r.).
6. *Dyrektor Wojciech Śliż, Zastępca Dyrektora Zbigniew Makowski - Kasy fiskalne online już są, kasy wirtualne nadchodzą - ksiegowosc.infor.pl - 19 czerwca 2019 r.*, <https://www.gov.pl/web/finanse/dyrektor-wojciech-sliz-zastepca-dyrektora-zbigniew-makowski-kasy-fiskalne-online-juz-sa-kasy-wirtualne-nadchodza-ksiegowoscinformpl-19-czerwca-2019-r> (dostęp: 20 września 2019 r.).
7. *NIK o służbie cywilnej*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-sluzbie-cywilnej.html> (dostęp: 22 września 2019 r.). <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019> (dostęp: 22 września 2019 r.).
8. <https://www.gov.pl/web/kas> (dostęp: 22 września 2019 r.).
9. <https://www.podatki.gov.pl/> (dostęp: 20 września 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Patrycja Cygan

dr nauk o polityce i administracji, wieloletnia pracowniczka samorządowa, ekspertka w obszarze funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Posiada bogate doświadczenie w sporządzaniu i ocenie wniosków o dofinansowanie projektów oraz ich koordynacji zdobyte podczas pracy w administracji publicznej, a także w organizacjach pozarządowych. Autorka publikacji naukowych dot. teorii elit, samorządu terytorialnego oraz administracji publicznej.

3.3

SPOŁECZEŃSTWO

3.3.1

KULTURA FIZYCZNA

Jakub Machowina

Polityka publiczna: **Kultura fizyczna**

Politykę sportową (2015-19) nadzorowaną przez MSiT trzeba ocenić pozytywnie. To wiele sukcesów:

- wsparcie młodych sportowców i zawodowców,
- poprawa infrastruktury,
- walka z dopingiem,
- dbanie o każdy element sportowych piramid,
- stworzenie Narodowej Bazy Talentów.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Sportu i Turystyki**

Minister: **Witold Bańka**

+ Infrastruktura sportowa

Co roku zwiększano budżet przeznaczany na poprawę sportowej infrastruktury. W 2016 roku budżet na te działania wynosił 434 mln zł, w 2017 roku 463 mln zł, a w 2018 roku było to już ponad 500 mln zł. Szacowana kwota za okres czterech lat to około 1,8 mld złotych, na którą składają się:

- stale rosnąca liczba obiektów przyszkolnych, a także wielofunkcyjnych bieżni oraz kompleksów lekkoatletycznych, hal sportowych i sal gimnastycznych, boisk, pływalni;
- Otwarte Strefy Aktywności (OSA), czyli wielofunkcyjne obiekty dla dzieci, rodziców, osób starszych, na których można poćwiczyć (siłownie na świeżym powietrzu) oraz odpocząć. OSA może funkcjonować w dwóch wariantach:

Wariant podstawowy:

- siłownia plenerowa (wymagane minimum 6 urządzeń);
- strefa relaksu (minimum 4 ławki, plenerowe urządzenia do gier, np. gier planszowych typu szachy/warcaby lub stół do ping ponga, trampolina, itp., zagospodarowanie zieleni).

Wariant rozszerzony:

- siłownia plenerowa (minimum 6 urządzeń);
- strefa relaksu (minimum 4 ławki, plenerowy stolik do gier planszowych, np. szachy/warcaby lub inne plenerowe urządzenia do gry, np. stół do ping ponga, itp., zagospodarowanie zieleni);
- plac zabaw o charakterze sprawnościowym (w programie wymagane są 3 urządzenia dla dzieci o charakterze sprawnościowym);
- ogrodzenie terenu (wymagane minimum ogrodzenie placu zabaw).

Sfinansowano także tzw. inwestycje specjalne, m.in. pierwszy w kraju kryty tor łyżwiarski w Tomaszowie Mazowieckim.

+ „Team 100” - Wsparcie sportu wyczynowego

To jeden z autorskich programów Ministerstwa, który skierowany jest do młodych sportowców, a współfinansowany przez Polską Fundację Narodową „Team 100”.

„Team 100” powstał dlatego, że wielu utalentowanych sportowców (w wieku 18-23 lat), nieuprawiających komercyjnych oraz popularnych dyscyplin (piłka nożna czy siatkówka) często kończy przedwcześnie karierę. Powody są przeważnie dwa:

- konieczność wyboru pomiędzy drogą edukacji (studia), a sportem;
- brak wsparcia finansowego, konieczność podjęcia pracy zarobkowej.

Właśnie z pomocą takim ludziom przyszedł „Team 100”, który wspiera 250 perspektywicznych wyczynowców, oferując im stypendium w wysokości 40 tys. zł rocznie.

Przekazywana kwota pomaga:

- kupić niezbędny sprzęt;
- opłacić lekarzy, fizjoterapeutów, dietetyków;
- opłacić czynsz za mieszkanie.

To jednak często nie wystarcza, dlatego uruchomiono dodatkowe wsparcie w znajdowaniu dla sportowców sponsorów wśród spółek Skarbu Państwa. Są to m.in.:

- Energa;
- Orlen;
- Totalizator Sportowy.

+ Sport dzieci i młodzieży +

„Szkolny Klub Sportowy” to następca popularnych dawniej „SKS-ów”. W czasach PRL-u oraz nowszych były to zwyczajnie rozszerzone zajęcia w obrębie danej dyscypliny (przeważnie koszykówka lub piłka ręczna). „Szkolny Klub Sportowy” poszedł krok dalej, oddając w ręce nauczycieli więcej narzędzi do przeprowadzania treningów. Są to m.in. plany treningowe, narzędzia do przeprowadzania dokładniejszych testów sportowych czy zwiększona liczba dyscyplin w ramach „SKS-ów”.

„SKS” to bardzo dobry program, która pomaga jeszcze bardziej zaszczepić w dzieciach miłość do sportu, a także rozwijać umiejętności w konkretnych dyscyplinach. Dodatkowo, program pełni świetną rolę skautingową – pomaga nauczycielom w selekcji najbardziej utalentowanych osób w obrębie danych dyscyplin tak, aby później można je było skierować do profesjonalnych klubów sportowych, gdzie będą jeszcze w większym stopniu rozwijać swój talent.

Podstawowe dane:

- 54,5 mln zł– budżet „SKS” w 2018 roku;
- 309 tys. uczniów biorących udział w zajęciach, 15 tys. nauczycieli, 664 tys. przeprowadzonych zajęć/treningów w 2019 r.

Program dotarł do:

- 100% powiatów w Polsce;
- 93% gmin.

+ Walka z dopingiem

Witold Bańka jest pozytywnie odbierany w świecie sportu. Minister nigdy nie ukrywał, że jednym z jego priorytetów będzie walka z dopingiem i konsekwentnie piął się w hierarchii Światowej Agencji Antydopingowej (WADA).

Historia walki ministra Bańki z dopingiem oraz pracy na rzecz WADA jest następująca:

- od kwietnia 2017 r. minister reprezentuje Europę w Komitecie Wykonawczym Światowej Agencji Antydopingowej;
- 1 lipca 2017 roku weszła w życie innowacyjna ustawa o zwalczaniu dopingu w sporcie (<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170001051>), której celem jest zreformowanie polskiego systemu antydopingowego. Powstała także Polska Agencja Antydopingowa (POLADA), której utworzenie stanowi bardzo ważny krok na drodze do nowoczesnego, wiarygodnego i uznawanego na arenie międzynarodowej systemu antydopingowego w Polsce;
- w czerwcu 2018 r. Bańka ogłosił zamiar kandydowania na stanowisko prezesa WADA;
- pod koniec 2018 r. do Sejmu trafił projekt nowelizacji ustawy o zwalczaniu dopingu w sporcie. W styczniu 2019 r. zyskał poparcie Komitetu Rady Europy ds. WADA;
- w maju 2019 r. został wskazany przez przedstawicieli rządów oraz Unię Europejską jako nowy szef WADA. Na szefa WADA oficjalnie zostanie wybrany w listopadzie 2019 r., a jego kadencja rozpocznie się dnia 1 stycznia 2020 roku.

Polska ma na polu walki z dopingiem spore sukcesy i zawdzięcza je w głównej mierze właśnie Bańce. Już pod koniec 2018 r. do Sejmu trafił projekt nowelizacji ustawy o zwalczaniu dopingu w sporcie, którego celem projektu było dostosowanie polskich przepisów do zmieniających się międzynarodowych standardów oraz zasad. Co przyniosła ustawa? Przed wszystkim powołano do życia Polskie Laboratorium Antydopingowe, dawniej Zakład Badań Antydopingowych Instytutu Sportu – PIB. PLA posiada akredytację Światowej Agencji Antydopingowej WADA od listopada 2004 roku i jest w gronie zaledwie 32 takich laboratoriów na całym świecie. PLA nie ogranicza się jedynie do terytorium Polski. Więcej – jest jednym z liderów w gronie najbliższych państw, współpracując z Litwą, Ukrainą oraz Białorusią. Laboratorium kontroluje także działającą przy Laboratorium Jednostkę do spraw Zarządzania Paszportem Zawodnika (APMU) oraz świadczy usługi toksykologiczne dla policji czy szpitali.



Piramida Sportowa

Jest to model, który doskonale pokazuje, w jaki sposób zostały ustalone priorytety dotyczące wsparcia dla sportowców w Polsce. Piramida wygląda następująco (od miejsca na samej górze, aż do samego dołu):

- Wsparcie sportowców w ramach indywidualnych umów ze spółkami skarbu państwa (Kadra Narodowa);
- „Team 100” (Kadra Narodowa);
- Kadra Wojewódzka Młodzieżowca / Ośrodek Szkolenia Sportowego Młodzieży (OSSM);
- Kadra Wojewódzka Juniora / Szkoła Mistrzostwa Sportowego (SMS) / Ośrodek Szkolenia Sportowego Młodzieży (OSSM);
- Kadra Wojewódzka Juniora Młodszego / Szkoła Mistrzostwa Sportowego (SMS);
- Kadra Wojewódzka Młodzika;
- Szkolny Klub Sportowy (SKS) / Rządowy program „Klub” / Narodowa Baza Talentów / Skauting.

W 2018 roku nakłady na sport powszechny, w stosunku do roku 2015, wzrosły o 93% (226 mln zł w 2018 roku, niecałe 118 mln zł w roku 2015). Dodatkowo, wsparto ponad 50 tys. trenerów oraz nauczycieli, a pomoc od MSiP otrzymało ponad ośmiokrotnie więcej podmiotów w stosunku do roku 2015.

Ze wsparcia Ministerstwa korzysta aktualnie prawie 50% więcej dzieci niż przed kilkoma laty. Dodatkowo, przywrócono finansowanie kadr wojewódzkich juniora (do 18 roku życia) i juniora młodszego (15-16 lat). Od 2018 roku dofinansowywane są też kadry wojewódzkie młodzieżowca.

Uruchomiono także program „Pierwszy Trener” oraz zwiększono dofinansowania wynagrodzenia dla szkoleniowców kadr narodowych oraz podwyższenie dodatków do pensji dla wybitnych trenerów (uzależnione od osiągniętych wyników). Zwiększono także nakłady na szkolenie sportowców niepełnosprawnych oraz ułatwiono otrzymywanie stypendium paraolimpijczykom. Środki na ten cel wzrosły o ponad 40% w stosunku do roku 2015.



Narodowa Baza Talentów

Jest to prosta aplikacja umożliwiająca pomiar i ocenę kondycji fizycznej. Pozwala ocenić kondycję Polaków oraz wyselekcjonować najzdolniejszych młodych sportowców.

Samo narzędzie jest proste w obsłudze. Każde zgłoszone dziecko otrzyma na platformie swój profil, na którym będzie mogło zapisywać wyniki pomiarów cech somatycznych oraz wybranych prób sprawnościowych. Testy prowadzone będą przez nauczycieli wychowania fizycznego, trenerów lub opiekunów prawnych.

Wprowadzone dane analizowane będą przez zespoły naukowe Instytutu Sportu – Państwowego Instytutu Badawczego w Warszawie oraz Akademii Wychowania Fizycznego Józefa Piłsudskiego w Warszawie.

- Uprawianie sportu nie powinno kończyć się wraz osiągnięciem wieku dorosłego, a także nie powinno ograniczać się wyłącznie do osób utalentowanych. Wszystkie te programy skierowane są do dzieci, młodzieży oraz utalentowanych juniorów i sportowców. Brak zorganizowanych inicjatyw dla dorosłych (np. darmowe ligi piłki nożnej).
- Brak szeroko wykwalifikowanych nauczycieli wychowania fizycznego w szkołach prowadzących „SKS”. Dobry nauczyciel WF-u nie zawsze będzie dobrym trenerem koszykówki czy piłki ręcznej, co może przełożyć się na spadek zainteresowania daną dyscypliną w szkołach. W szkołach brakuje większej liczby specjalistów i/lub wykwalifikowanych trenerów, potrafiących ciekawie prowadzić zajęcia.
- Finansowanie sportowych talentów ze strony spółek skarbu państwa to bardzo dobra inicjatywa, ale nadal na niskim poziomie. Powinno odbywać się to na dużo większą skalę. Brak wystarczającego wsparcia dla trenerów. Istnieje program «Pierwszy Trener», ale tak naprawdę nie tylko sportowcy porzucają treningi, ale i sami szkoleniowcy. Praca trenera w Polsce jest (na niższych szczeblach) praktycznie nieopłacalna, trzeba łączyć ją z dodatkową pracą. Skutkuje to tym, że brakuje później wykwalifikowanej kadry trenerskiej.
- Małe fundusze na inne dyscypliny. Mamy zdolnych lekkoatletów, ale np. na bardzo niskim poziomie funkcjonują w Polsce talenty koszykarskie. Kluby są w niekorzystnej sytuacji finansowej, a w szkołach praktycznie nie promuje się wielu dyscyplin, takich właśnie jak koszykówka. Prowadzi to do zaniku popularności danej dyscypliny wśród młodzieży, co później przekłada się na jakość danej ligi i niski poziom zawodników. Ostatnie sukcesy polskiej kadry w koszykówce to tak naprawdę wyjątek od reguły.

— Sytuacja polskiej koszykówki jest następująca:

- kluby są niedofinansowane (brak sponsorów, niskie finansowanie ze strony związku)
- poziom ligi jest na bardzo niskim poziomie. Jedynie kilka zespołów ma środki finansowe na kontrakty dla uznanych zawodowców, reszta drużyn zatrudnia często słaby graczy za bardzo małe pieniądze lub studentów (drużyny oparte na Akademickich Związkach Sportowych). Małe pensje dla graczy powodują, że wielu z nich musi łączyć pracę z grą i często rezygnuje z treningów. To wszystko powoduje, że polska liga koszykówki nie jest atrakcyjna dla widza, nie przyciąga sponsorów oraz kibiców na trybuny.

Nie mamy także wielu zdolnych, młodych polskich graczy. Z niżej wymienionych powodów:

- brak popularności dyscypliny wśród kibiców;
- mała ekspozycja w mediach;
- słabe finansowanie klubów, co za tym idzie słaby skauting.

— Brak nowych pomysłów na ciekawe treningi, mała różnorodność wybieranych dyscyplin sportowych. Dzieci nie grają wyłącznie w piłkę, w Polsce coraz bardziej popularne są również inne dyscypliny sportowe, jak na przykład futbol amerykański czy baseball. Są one jednak marginalizowane, a MSiP finansuje w większości dyscypliny popularne, według starych wzorców oraz schematów (przede wszystkim piłkę nożną).

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 8 | MSiT w swoich działaniach dobrze zdiagnozował problemy polskiego sportu, zwłaszcza istniejące wśród dzieci i młodzieży. Plan działania jest (poza małymi wyjątkami) dobry i angażuje sektory wymagające naprawy. Niemniej jednak powinna być zachowana większa różnorodność, jeśli chodzi o kwestie propagowanych dyscyplin oraz wiek grup docelowych. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 9 | Większość założeń Ministerstwa realizowana jest konsekwentnie, krok po kroku i efekty są widoczne, ale niektóre elementy muszą być poprawione (np. finansowanie talentów ze spółek Skarbu Państwa). |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 9 | Wydajność programu jest dość wysoka. Dzieci więcej się ruszają, szkoły tworzą programy sportowe, młodzi polscy sportowcy osiągają wiele sukcesów. Wydane pieniądze realnie przekładają się na efekty. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 9 | Poziom użyteczności jest bardzo wysoki. Więcej dzieci uprawia sport, poprawiona została infrastruktura, wspierane są szkoły oraz młode talenty. To dobre podwaliny pod kulturę sportową, tak chętnie propagowaną w innych krajach. Przez sport poprawia się też zdrowie Polaków. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 10 | Trwałość programu jest bardzo wysoka. Coraz więcej młodzieży garnie się do sportu i jest to tendencja zwykła. Poziom obiektów sportowych jest coraz wyższy i są one łatwo dostępne. Wspierane są także sportowe talenty, co zaprocentuje w przyszłości. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 45 | |

WYZWANIA

1. Trwałe zaszczepienie nawyków do uprawiania sportu wśród dzieci i młodzieży. Żyjemy w erze komputerów oraz cyfryzacji życia, co skutecznie zniechęca młodych ludzi do uprawiania sportu. Społeczeństwo jest coraz bogatsze i sport już dawno przestał być przepustką do lepszego życia. Dzieci zamiast biegać za piłką wolą grać na komputerze, dlatego nie będzie łatwo namówić wszystkich do uprawiania sportu.
2. Zaspokojenie finansowych potrzeb największych talentów – wsparcie ze strony spółek skarbu państwa jest nadal niskie i nie wszyscy mogą liczyć na odpowiednie finansowanie. Państwo musi podjąć jeszcze więcej działań w celu aktywizacji młodych, zdolnych osób.
3. Utrzymanie wysokiego poziomu zajęć w szkołach, różnicowanie SKS-ów, wyławianie największych talentów. Zajęcia muszą być prowadzone w ciekawy sposób dla dzieci i młodzieży.

REKOMENDACJE

1. Wprowadzenie programów sportowych dla osób dorosłych. Uprawianie sportu nie powinno kończyć się wraz osiągnięciem wieku dorosłego oraz nie powinno ograniczać się wyłącznie do osób utalentowanych. Dobrym pomysłem byłoby stworzenie darmowych lig (np. piłki nożnej lub koszykówki) dla różnych kategorii wiekowych, z uwzględnieniem dorosłych.
2. Nauczyciele wychowania fizycznego powinni mieć większą specjalizację, jeśli chodzi o SKS-y. Dobry nauczyciel WF-u nie zawsze będzie dobrym trenerem koszykówki czy piłki ręcznej, co może przełożyć się na spadek zainteresowania daną dyscypliną w szkołach. To także stwarza furtkę do zatrudnienia odpowiedniej liczby specjalistów lub wykwalifikowanych trenerów. Także trenerzy powinni otrzymywać większe wsparcie finansowe od MSiT, ponieważ (zwłaszcza na niższych szczeblach) jest to praca nieopłacalna i wielu potencjalnie świetnych szkoleniowców rezygnuje, zanim właściwie zaczną swoje poważne kariery.
3. Finansowanie sportowych talentów ze strony spółek Skarbu Państwa powinno odbywać się na większą skalę. Dodatkowo, MSiT oraz rząd powinny włączyć w finansowanie sportu firmy prywatne, w zamian oferując na przykład ulgi podatkowe.
4. Liczba wspieranych dyscyplin powinna zostać zwiększona. Mamy zdolnych lekkoatletów, ale np. zaniedbano w Polsce talenty koszykarskie. Rząd powinien bardziej wspierać właśnie te najbardziej zaniedbane dyscypliny, ściślej współpracując także z klubami. Dobrym rozwiązaniem byłyby zwiększone fundusze na te mniej popularne dyscypliny w Polsce (koszykówka, rugby, futbol amerykański czy baseball).

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie,
2. *Mapa Osiągnięć „Szkolny Klub Sportowy”*, <https://szkolnyklubsportowy.pl/mapa-osiagniec> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
Finansowanie Zadań, Biuletyn Informacji Publicznej MSiT, <https://bip.msit.gov.pl/bip/finansowanie-zadan/sport-powszechny/2019-rok> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
3. *Otwarte Strefy Aktywności*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, <https://www.gov.pl/web/sport-turystyka/otwarte-strefy-aktywnosci> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
4. *Narodowa Baza Talentów*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, <https://www.narodowabazatalentow.pl/idea/projekt.html> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
6. Polskie Laboratorium Antydopingowe, <http://www.antydopinglab.pl/pl/> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
7. https://www.gov.pl/documents/292437/436728/3_Lata_w_MSiT.pdf/c23349b2-5019-b09f-9a11-9a7514786ea (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
8. <https://www.gov.pl/web/sport-turystyka> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).
9. <https://sport.onet.pl/witold-banka-nowym-szefem-wada/l2v4r38> (dostęp: 9 lipca 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Jakub Machowina

Członek Zarządu Instytutu Polityk Publicznych, ekspert ds. polityki sportowej, dziennikarz sportowy.
Specjalista ds. sportów amerykańskich (futbolu amerykańskiego NFL oraz koszykówki NBA) i piłki nożnej.

3.3.2

**KULTURA I OCHRONA
DZIEDZICTWA NARODOWEGO**

Jakub Machowina

Polityka publiczna: **Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego**

Politykę kulturalną nadzorowaną przez Ministra Glińskiego należy ocenić pozytywnie, pomimo wielu jej wad. Postawiono przede wszystkim upamiętnianie historii Polski, wspieranie muzeów, a także promocję czytelnictwa.

Pod kierownictwem Ministra Piotra Glińskiego zrealizowano wiele pomysłów, które przyniosły pozytywne wyniki. To projekty, wśród których trzeba wymienić głównie widowiska kulturalne mające na celu kultywowanie historii Polski oraz podkreślanie postaw patriotycznych.

Ministrowi zarzuca się, że promuje projekty historyczne kosztem prac współczesnych twórców i sztuki niezależne. Odbiór szeroko pojętej kultury jest złożoną kwestią, która nie powinna być uzależniona od bieżącej polityki, jednak akcentowanie wartości patriotycznych oraz przypominanie Polakom o bogatej historii ich państwa, to obiektywnie pozytywny trend.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego**

Minister: **Piotr Gliński**

Dziedzictwo Kulturowe



Utracone dobra kulturowe

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego od 1992 roku gromadzi dane na temat strat wojennych polskich bibliotek oraz dzieł sztuki z terenów Polski (skradzionezabytki.pl). Za rządów Prawa i Sprawiedliwości polityka ta jest kontynuowana i polscy naukowcy skutecznie walczą o odzyskanie skradzionych dóbr. Szacuje się, że podczas II wojny światowej stracono ok. 516 tys. dzieł sztuki.

W latach 2015-19 odzyskano kilkaset skradzionych obrazów, m.in. są to dzieła Juliana Fałata czy Maksymiliana oraz Aleksandra Gierymskich. Polscy specjaliści prowadzą badania w kraju i za granicą (m.in. w Rosji, Niemczech, USA, Francji, Austrii i Czechach). W poszukiwaniach bardzo pomagają również przygotowana przez MKiDN *ustawa o restytucji narodowych dóbr kultury*, która weszła w życie 20 czerwca 2017 r. ¹

Ustawa implementuje do polskiego porządku prawnego Dyrektywę 2014/60/UE w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego². Nowa ustawa pomogła odzyskać kilkaset skradzionych obrazów, co jest postępem w stosunku do lat 2011-16, gdzie odzyskano jedynie 28 pojedynczych prac oraz sześć zespołów dzieł sztuki. Podstawowym celem tego aktu prawnego jest ochrona integralności dziedzictwa kulturowego każdego z państw członkowskich UE.

¹ <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20170001086> (dostęp: 17 lipca 2019 r.).

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:32014L0060>. (Dostęp: 17 lipca 2019 r.).

+ Europejski Rok Dziedzictwa Kulturowego

Unia Europejska ogłosiła 2018 rok „Europejskim Rokiem Dziedzictwa Kulturowego” (ERDK 2018):³

Idea ERDK: „Celem ERDK jest współpraca na rzecz ochrony, zachowania, ponownego wykorzystania, rozwoju i promocji dziedzictwa Europy. A także pokazanie dziedzictwa kulturowego w całej jego różnorodności, materialnej i nie tylko, jako dorobku przeszłych pokoleń, który bardzo mocno wpływa na naszą teraźniejszość”.

Polska bardzo aktywnie brała udział w ERDK, organizując wiele wydarzeń. Koordynatorem ERDK 2018 r. w Polsce zostało Międzynarodowe Centrum Kultury w Krakowie. Przedstawiciele MCK z kolei zaprosili do udziału w projekcie wiele podmiotów:

- osoby indywidualne;
- organizacje pozarządowe;
- samorządy i instytucje zajmujące się dziedzictwem kulturowym.

W Polsce objęto patronatem ponad 300 projektów, m.in.:

- warsztaty śpiewu obrzędowego z regionu lasowieckiego;
- promocja wsi Rzuców i Gminy Borkowice wśród mieszkańców obszaru Lokalnej Grupy Działania i turystów;
- rola kultury w procesie rewitalizacji na Mazowszu;
- V Ogólnopolskie Seminarium Prawa Ochrony Zabytków.

³ <http://erdk2018.pl/pl/idea> (dostęp: 17 lipca 2019 r.).



Upamiętnianie rocznic oraz wydarzeń historycznych (przykłady z 2019 roku):

15. rocznica Polski w UE

- 1 maja 2004 roku, Polska wstąpiła do Unii Europejskiej. Ten wielki sukces polskiej polityki był uroczystie świętowany w tym roku – w długi weekend na początku maja byliśmy świadkami wielu wydarzeń:
- 30 kwietnia – **widowisko Gramy dla Europy**
- 1 maja – **koncert Symfonia Europejska**
- 1 maja – **piknik Rodzinna Europa**
- 4 maja – **koncert Chórem za Europą**
- 30 kwietnia – 24 maja – **wystawa Ojcowie Założyciele UE**

80. rocznica wybuchu II wojny światowej

Obchody zostały zorganizowane w ramach projektu „Poland first to fight”. Kulminacja obchodów odbyła się w dniach 23 sierpnia, 1 i 17 września.

23 sierpnia w Gdańsku miała miejsce międzynarodowa konferencja naukowa „Pakt Hitler-Stalin” z udziałem przedstawicieli wszystkich państw pokrzywdzonych, a także uznanych naukowców z USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec.

23 sierpnia odbyło się także multimedialne widowisko, ukazujące drogę, jaką przebyła Polska od paktu Ribbentrop-Mołotow, aż do odzyskania niepodległości w 1989 roku.

1 września w Gdańsku odbyło się uroczyste otwarcie wystawy „Walka i cierpienie”. Wystawa pokazana na tysiącu metrów kwadratowych przedstawiła losy Polski oraz Polaków podczas II wojny światowej.

17 września odsłonięto pomnik Rotmistrza Witolda Pileckiego.

+ Jak upadał komunizm. Rok 1989 w Europie Środkowo-Wschodniej

W dniach 4-5 kwietnia 2019 r. w Warszawie odbyła się międzynarodowa konferencja pod nazwą „Jak upadał komunizm?”. Socjologowie, historycy oraz politolodzy z kilkunastu krajów spotkali się w Pałacu Prezydenckim, gdzie trzydzieści lat temu miały miejsce inauguracja i zakończenie obrad Okrągłego Stołu. Dyskutowano nad upadkiem komunizmu, jego przyczynami oraz konsekwencjami.

+ „Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa”⁴ to uchwalony przez Radę Ministrów wieloletni program, przewidziany na lata 2016-2020, w celu poprawy fatalnego stanu czytelnictwa w Polsce.

Dane są następujące:

- 63% Polek i Polaków nie przeczytało w minionym roku ani jednej książki;
- co trzeci badany nie ma żadnej książki w domu;
- tylko 9% osób przeczytało 7 i więcej książek.

Jakie są metody na poprawę stanu czytelnictwa? To zwiększanie roli bibliotek publicznych, szkolnych i pedagogicznych, które dawniej były również ośrodkami spotkań.

W tym celu przewidziano przebudowę bibliotek na bardziej nowoczesne centra kulturalne oraz odpowiednie uzupełnianie zapasów (książki, magazyny, komputery). W związku z tym Rada Ministrów podjęła uchwałę nr 180/2015 z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego w ramach „Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa”.

⁴ http://www.mkidn.gov.pl/media/docs/2016/uchwały/uchwała-nr-180-rm-z-2015-r_-narodowy-program-rozwoju-czytelnictwa.pdf (dostęp: 17 lipca 2019 r.).

Jak wygląda Program? Składa się z 3 priorytetów:

Priorytet 1 Zakup nowości wydawniczych do bibliotek publicznych,

Priorytet 2 Infrastruktura bibliotek w latach 2016–2020,

Priorytet 3 Rozwijanie zainteresowań uczniów poprzez promowanie i wspieranie rozwoju czytelnictwa wśród dzieci i młodzieży, w tym zakup nowości wydawniczych.

Budżet Narodowego Programu Rozwoju Czytelnictwa na lata 2016-20 to ponad 660 mln zł.

Kultura Dostępna:

To program ułatwiający dostęp do kultury, skierowany do szerokiego grona odbiorców i sprzyjających integracji społecznej



„**Darmowy Listopad**” - 4 rezydencje królewskie (Zamek Królewski na Wawelu, Muzeum Łazienki Królewskie w Warszawie, Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie i Zamek Królewski w Warszawie) są dostępne bezpłatnie przez cały miesiąc, towarzyszą temu lekcje muzealne dla dzieci i młodzieży.



Kultura Dostępna dla dużych rodzin

Bardzo ciekawa oferta dla posiadaczy Karty Dużej Rodziny (system zniżek dla rodzin z przynajmniej trójką dzieci, niezależnie od dochodu). Obecnie z Karty Dużej Rodziny korzysta ok. 825 tys. rodzin (dane na dzień 28.08.2019 r.)

Wśród 367 obiektów z katalogu „Kultura” oferujących zniżki oraz ulgi znajdziemy: 262 muzea, 40 kin, 22 teatry, 32 galerie sztuki, 3 filharmonie i 3 opery.

Obecnie dokument obowiązuje m.in. w Muzeach Narodowych w Warszawie, Krakowie, Gdańsku, Wrocławiu, Szczecinie i Kielcach, w Zamku Królewskim w Warszawie, Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie, Centrum Nauki Kopernik, Kopalni Soli Wieliczka, Muzeum Kinematografii w Łodzi, Muzeum Piastów Śląskich w Brzegu, Cricotece i Międzynarodowym Centrum Kultury w Krakowie oraz Muzeum Domu Rodzinnym Ojca Świętego Jana Pawła II w Wadowicach.

+ Kultura Dostępna dla seniorów - akcja 60+kultura

To szereg atrakcji czekających na seniorów w ostatni weekend września 2019 r. Udział bierze:

- 184 miejscowości w całej Polsce;
- 480 instytucji kulturalnych.

Do atrakcji zaliczono oprowadzanie po muzeach, spacerzy tematyczne, wystawy, spektakle, projekcje filmów, koncerty, warsztaty, spotkania autorskie, prelekcje, a nawet zajęcia gimnastyczne i taneczne oraz podróże w świecie wirtualnym (wizualizacje 3D).

+ Muzeum za złotówkę

Obecnie bilet wstępu do muzeów państwowych dla dzieci i młodzieży do 16. roku życia kosztuje złotówkę. Rozwiązanie to docelowo ma być możliwe także w większości instytucji samorządowych w całym kraju.

Sukcesywnie przyłączają się inne muzea, m.in. Muzeum Sopotu, Muzeum Regionalne we Wrześni, Muzeum Regionalne w Szczecinku, Muzeum Regionalne w Jarocinie, Muzeum Regionalne w Brzezinach, Muzeum Piastów Śląskich w Brzegu, Muzeum Pałacu Króla Jana III w Wilanowie i Muzeum Okręgowe im. Leona Wyczółkowskiego w Bydgoszczy.

+ Wpływ na telewizję

MKiDN ma duży wpływ na program telewizji publicznej, co przyczyniło się do wyprodukowania bardzo wielu filmów oraz seriali nawiązujących do historii Polski, np. „Wojenne Dziewczyny”, „Stulecie Winnych” czy „Korona Królów”. Nie oceniamy poziomu artystycznego, ale jest to niewątpliwie pozytywne zjawisko. Dlaczego? Ponieważ ludzie poprzez film/serial poznają historyczne realia, fakty, daty, po prostu dowiadują się dużo o historii Polski.

Bardzo dobrym krokiem jest też przywrócenie teatru telewizji. Powstaje wiele ciekawych spektakli (np. seria o detektywie Mocku na podstawie powieści Marka Krajewskiego), zwiększających wiedzę widza oraz otwierających go na kulturę wysoką.

+ Promowanie patriotyzmu: „Patriotyzm Jutra”

To ogólnopolski program, który służy odkrywaniu i upowszechnianiu wiedzy z zakresu historii Polski, a także wspiera inicjatywy angażujące społeczność w działania poświęcone pielęgnowaniu i promowaniu lokalnego dziedzictwa i kultury.

To znakomita szansa dla młodzieży oraz wszystkich, by lepiej poznać historię Polski.

- Na 100. rocznicę obchodów odzyskania niepodległości przygotowano 400 wydarzeń na całym świecie, ale wiele z nich przeszło bez echa.
- Minister Gliński zwiększył finansowanie kultury o 30%, ale artyści zarzucają mu, że nie rozumie terminu „kultura“ i jego działania nie są progresywne oraz twórcze. Środowisko artystyczne przekonuje, że kultura w Polsce jest zbyt nastawiona na nurt narodowy oraz historię, a brakuje miejsca dla sztuki niezależnej i awangardowej, niezwiązanej z patriotyzmem.
- Utożsamianie polityki MKiDN z linią partii rządzącej. MKiDN nazywane jest często „Ministerstwem Propagandy” z racji promowania przede wszystkim sztuki narodowej (historia i patriotyzm) oraz braku różnicowania tematycznego.
- niespójność w działaniu. Z jednej strony promuje się historię Polski, patriotyzm oraz kulturę wysoką, a z drugiej strony MKiDN często zgadza się na propagowanie kultury bardzo niskiej, jak koncerty muzyki disco polo.
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego prowadzi tzw. elektroniczną „bazę strat wojennych”. NIK jednak wskazuje, że jej jakość jest niska. Według stanu na 14 września 2016 r. znajdowało się w niej zaledwie 63 tys. dzieł, spośród 516 tys. zaginionych.
- Brak wystarczającej promocji odnośnie kultury wysokiej. Powinno być dofinansowanie teatrów, a w zamian np. jeden dzień w tygodniu z darmowymi spektaklami (analogicznie jak w przypadku muzeów).
- Wspiera się czytelnictwo, ale ceny książek powinny być dużo niższe. Dodatkowo, w małym stopniu promuje się biblioteki oraz księgarnie – czy to w telewizji, czy na billboardach, czy nawet w szkołach.
- Upadające kina i teatry, nie będące multipleksami. To właśnie one przede wszystkim promują kulturę wysoką, a często zastępowane są sklepami lub lokalami gastronomicznymi. Powodem oczywiście są środki finansowe – rząd oraz MKiDN powinny wspierać tego typu instytucje, dotując mniejsze i biedniejsze ośrodki kultury, które mają problemy finansowe.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 7 | MKiDN w swoich działaniach całkiem dobrze ocenił potrzeby polskiej kultury, zwłaszcza wśród młodzieży oraz ludzi starszych. Plan działania jest (poza małymi wyjątkami) dobry i angażuje różne grupy społeczne, m.in. młodzież oraz ludzi starszych. Cieszy nacisk na poszerzanie horyzontów ludzi, szczególnie w obrębie czytelnictwa oraz historii Polski. Niemniej jednak powinna być większa różnorodność, jeśli chodzi o kwestie organizowanych wydarzeń kulturalnych. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 7 | Większość ministerialnych założeń realizowana jest konsekwentnie i skutecznie, efekty są widoczne., ale niektóre elementy muszą być poprawione (np. przeznaczanie jeszcze większych środków na młodych twórców pragnących zaistnieć w świecie sztuki). Skutecznie walczymy także o zabrane nam dzieła sztuki – to ważny element budowania poczucia wspólnoty w narodzie. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 8 | Wydajność programu jest dość wysoka. Dzieci, młodzież oraz seniorzy angażują się w kulturę, tak samo jak dorośli. Rośnie świadomość społeczna w obszarze patriotyzmu, jest coraz więcej koncertów oraz wydarzeń kulturalnych. Wydane pieniądze realnie przekładają się na efekty. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 7 | Poziom użyteczności jest wysoki. Rośnie świadomość kulturalna oraz patriotyczna wśród ludzi, co tworzy kreowaniu pewnej wspólnoty. Wyraźne są akcenty na chwalenie się polskością oraz narodową historią i jeśli będą one używane mądrze, pomoże to w budowaniu tożsamości następnym pokoleń. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 6 | Trwałość programu jest uzależniona od danego rządu. Będąc u władzy Prawo i Sprawiedliwość kładzie duży nacisk na historię, patriotyzm oraz kulturę w Polsce, ale przy potencjalnej zmianie ekipy rządzącej możemy być świadkami tendencji odwrotnej: odchodzenia od akcentów patriotycznych, a podkreślaniu wielokulturowości. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 35 | |

WYZWANIA

1. Trwałe zaszczepienie nawyków wśród Polaków w zakresie obcowania z kulturą. Coraz mniej ludzi czyta, niektórzy z nas nie mieli książki w ręku od lat.
2. Przyciągnięcie Polaków do instytucji takich jak teatr. Polacy kochają kino, ale jeśli chodzi o teatr, to jest on mniej popularny. Bardzo dobrym pomysłem było przywrócenie teatrów telewizyjnych, tak kiedyś popularnych.
3. Utrzymanie coraz wyższego poziomu świadomości patriotycznej wśród Polaków. Abstrahując od preferencji politycznych, obecna polityka pogłębiania wiedzy historycznej, miłości do ojczyzny oraz radości z bycia Polakiem jest bardzo dobra i MKiDN powinien się jej trzymać, niezależnie od tego, kto aktualnie rządzi w Polsce.
4. Oponenci polityczni zarzucają Ministrowi Glińskiemu to, że przedkłada politykę nad kulturę i wspiera jedynie te ośrodki sztuki, które działają zgodnie z ideologią partii rządzącej. MKiDN powinien zdywersyfikować swoje działania tak, by wspierać nie tylko sztukę narodową, ale i twórców niezależnych, często stojących w opozycji do obozu rządzącego.

REKOMENDACJE

1. MKiDN powinno popracować nad programem, który zadowoli Polaków będących po obu stronach barykady politycznej. Rząd bardzo wspiera widowiska historyczne (koncerty, marsze, filmy czy seriale) i jest to pozytywne działanie, bo są one potrzebne, jednak powinno być także miejsce na kulturę wysoką. Chodzi o promocję i wsparcie finansowe niszowych oraz alternatywnych ośrodków sztuki (teatry, kina, spektakle, reżyserzy, artyści czy muzycy).
2. MKiDN powinno przeznaczać jeszcze więcej pieniędzy na teatry, mniejsze kina studyjne (pokazujące niszowe oraz nieznanne filmy) czy galerie sztuki, a także oczywiście czytelnictwo. MKiDN powinien zrobić wszystko, by w większym stopniu promować kulturę wysoką, zamiast wspierać imprezy typu festiwale muzyki disco-polo.
3. Kultura wysoka powinna być bardziej promowana. Dofinansowanie teatrów, a w zamian np. jeden dzień w tygodniu z darmowymi spektaklami (tak, jak w przypadku muzeów).
4. Zniżki na książki, które są drogie, a także kampanie reklamowe zachęcające do czytania, odwiedzania bibliotek oraz księgarni.
5. Większy akcent na podkreślanie polskości niezależnie od poglądów politycznych. Dobrym przykładem jest USA – niezależnie od partii rządzącej (Republikanie lub Demokraci), Amerykanie chętnie akcentują swoje przywiązanie do symboli narodowych oraz ojczyzny. W Polsce tego typu postawa kojarzona jest często z konkretnymi poglądami politycznymi. Takie myślenie powinno zostać zmienione.

BIBLIOGRAFIA

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona).
2. Uchwała Nr 180/2015 Rady Ministrów z dnia 6 października 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego Narodowy Program Rozwoju Czytelnictwa.
3. Wróblewski B., *Czy współczesnemu światu potrzebna jest jeszcze tzw. kultura wysoka?* <http://akcentpismo.pl/spis-tresci-numeru-42005/czy-wspolczesnemu-swiatu-potrzebna-jest-jeszcze-tzw-kultura-wysoka-diskusja-na-uroczystosci-25-lecia-akcentu/> (dostęp: 10 września 2019 r.).
4. Rachid Chehab M., *Dramatyczne wyniki badań czytelnictwa. Dlaczego czytamy coraz mniej*, „Wyborcza.pl”, 15 marca 2016, <http://wyborcza.pl/1,75410,19767438,dramatyczne-wyniki-badan-czytelnictwa-dlaczego-czytamy-coraz.html> (dostęp: 10 września 2019 r.).
5. Szestowicki J., *Biadoląc, że “28% Polaków i Polek nie ma w domu książki” prosicie się o śmiech lub maść na ból dupy*, „Noizz.pl”, 1 kwietnia 2019 r., <https://noizz.pl/opinie/dzien-ksiazki-2019-polacy-nie-czytaja-jak-promowac-ksiazki-zeby-to-mialo-sens/fjgfgzn> (dostęp: 10 września 2019 r.).
6. *Kultura dostępna dla dużych rodzin*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <https://www.gov.pl/web/kultura/kultura-dostepna-dla-duzych-rodzin> (dostęp: 10 września 2019 r.).
7. *Idea, 2018 Europejski Rok Dziedzictwa Narodowego*, <http://erdk2018.pl/pl/idea> (dostęp: 10 września 2019 r.).
8. *Programy MKiDN 2019*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/finansowanie-i-mecenat/programy-ministra/programy-mkidn-2019.php> (dostęp: 10 września 2019 r.).
9. *Dziedzictwo Kulturowe*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <https://www.gov.pl/web/kultura/dziedzictwo-kulturowe> (dostęp: 10 września 2019 r.).

BIBLIOGRAFIA

10. *Utracone Dobra Kultury*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <https://www.gov.pl/web/kultura/utracone-dobra-kultury> (dostęp: 10 września 2019 r.).
11. *Ochrona Dziedzictwa*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <https://www.gov.pl/web/kultura/ochrona-dziedzictwa> (dostęp: 10 września 2019 r.).
12. *Programy MKiDN 2018*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/finansowanie-i-mecenat/programy-ministra/programy-mkidn-2018.php> (dostęp: 10 września 2019 r.).
13. *Obchody 100. rocznicy odzyskania niepodległości połączyły Polaków*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego <http://mkidn.gov.pl/pages/posts/obchody-100.-rocznicy-odzyskania-niepodleglosci-polaczyly-polakow-9021.php> (dostęp: 10 września 2019 r.).
14. *Program "PATRIOTYZM JUTRA"*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, <http://www.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/finansowanie-i-mecenat/programy-ministra/programy-z-lat-ubieglych/programy-mkidn-2008/patriotyzm-jutra.php> (dostęp: 10 września 2019 r.).
15. *Dlaczego coraz mniej ludzi czyta książki?*, Książki dla mnie [dostęp 10 września 2019], <http://ksiazkadlamnie.pl/dlaczego-coraz-mniej-ludzi-czyta-ksiazki/> (dostęp: 10 września 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Jakub Machowina

Członek Zarządu Instytutu Polityk Publicznych, ekspert ds. polityki sportowej, dziennikarz sportowy.
Specjalista ds. sportów amerykańskich (futbolu amerykańskiego NFL oraz koszykówki NBA) i piłki nożnej.

3.3.3

PRACA

Olesia Ivchenko

Polityka publiczna: **Praca**

Polityka publiczna w obszarze pracy jest prowadzona w sposób niespójny. Wzmacnia pozycję pracowników, jednak nakłada na nich proporcjonalnie większy ciężar podatkowy. Wiele ważnych spraw (np. aktywizacja zawodowa kobiet) wymaga wdrożenia zmian systemowych.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

Minister: **Elżbieta Rafalska, Bożena Borys-Szopa**

- +** Wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych w oparciu o umowy cywilnoprawne (zlecenie) oraz umów, do których stosują się przepisy o umowie zleceniu, w dniu 1 stycznia 2017 roku w wysokości 13 zł brutto. Stawka ta jest systematycznie rewaloryzowana i obecnie wynosi 14,70 zł brutto.

Trudno jest określić dokładną liczbę osób pracujących na umowie zlecenie i nie zatrudnionych jednocześnie w oparciu o umowę o pracę, ale w 2017 roku wynosiła ona około 1,2 mln osób. Jest to popularna forma zatrudnienia, niejednokrotnie nadużywana, stosowana zamiast umowy o pracę, ponieważ pozwala osobom zatrudniającym na zaoszczędzenie na składkach pracowniczych przy dochodzie przekraczającym wynagrodzenie minimalne oraz nie obliuguje do umożliwienia pracownikowi skorzystania z takich praw pracowniczych, jak płatny urlop wypoczynkowy, chorobowy lub szkoleniowy, a także nie obliuguje do zachowania okresu wypowiedzenia przy zwolnieniu pracownika. Przed dniem 1 stycznia 2017 roku umożliwiała również wypłacanie niższych stawek godzinowych niż pracownikom na etacie, co prowadziło do sytuacji, w której słabsze grupy zawodowe (osoby sprzątające, pracownicy ochrony) pracowały za niskie stawki godzinowe, uniemożliwiające utrzymanie się przy pracy 40 godz./tyg. (np. 3 zł/godz. w 2014 roku). Ponadto, brak wymogu minimalnej stawki godzinowej sprawiał, że firmy zatrudniające na umowy zlecenie, które startowały do przetargów, gdzie cena była głównym bądź jedynym kryterium, wygrywały z firmami, które zatrudniały pracowników na umowie o pracę, gwarantując prawa przewidziane przez *Kodeks Pracy*. Przeciwnicy wprowadzenia minimalnej stawki godzinowej zwracają uwagę na wyższe koszty płac oraz utratę konkurencyjności firm, wskazując, że wyższe wypłaty mogą wiązać się z koniecznością zwolnienia pracowników lub zmniejszenia wymiaru czasu pracy, a także z perspektywą podniesienia cen za produkty, co w rezultacie może spowodować inflację. Zauważono, że podwyżka płac może zachwiać kondycją szczególnie małych przedsiębiorstw. Wskazywano również na wolność wyboru stanowisk przez pracownika. Podobne dylematy niejednokrotnie towarzyszą dyskusjom o podniesieniu płacy minimalnej.

Rozumiejąc rozterki przedsiębiorców, którzy kierują się przede wszystkim rachunkiem ekonomicznym (opłacalność przedsiębiorstwa), należy zwrócić uwagę na wymiar społeczny zmiany. Wysoko wykwalifikowani pracownicy mają możliwość negocjacji formy zatrudnienia oraz wynagrodzenia, natomiast osoby wykonujące niskopłatne zajęcia, niewymagające wysokich kwalifikacji, są pozbawione takiej możliwości. Nierzadko stan zdrowia, brak czasu lub oszczędności uniemożliwia takim osobom nabycie nowych kompetencji zawodowych.

Z tego względu ustanowienie minimalnej kwoty godzinowej jest formą ochrony praw tych osób oraz zabezpieczeniem ich egzystencji. Można więc powiedzieć, że względy humanitarne przeważają nad ekonomicznymi w tym obszarze. Biorąc to wszystko pod uwagę, ustanowienie minimalnej stawki godzinowej na umowie – zlecenie – można ocenić jako sukces.



Zmiany w oskładkowaniu umów – zleceń od dnia 1 stycznia 2016 r. w oparciu o ustawę z dnia 23 października 2014 roku o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw.

Do tej pory składki na ubezpieczenie społeczne umów zleceń obowiązywały tylko w przypadku pierwszej zawartej umowy, w przypadku dalszych już nie musiały być opłacane. Od 1 stycznia 2016 roku, oskładkowane muszą być wszystkie umowy, chyba że osoba pracująca na umowie – zlecenie, podpisując tę umowę, osiąga dochód w wysokości płacy minimalnej (w chwili obecnej 2250 zł brutto od 1 stycznia 2019 roku) lub wyższej.

Dzięki tej zmianie pracownicy są w korzystniejszej sytuacji, ponieważ teraz nie dochodzi już do nadużyć, gdy pierwsza umowa – zlecenie była zawierana na niską kwotę i to od niej były odprowadzane składki, a następnych już składka nie obowiązywała, mimo że dotyczyły one wyższych wynagrodzeń. W dłuższej perspektywie poprzednia sytuacja nie była korzystna dla pracowników, którzy doraźnie mając większy dochód do rozdysponowania, jednocześnie mieli opłacane mniejsze składki, co w przyszłości mogło poskutkować mniejszą rentą bądź emeryturą.

Rozwiązanie, wymuszające oskładkowanie zleceń do wysokości kwoty minimalnej, jest korzystne również dla ZUS, ponieważ oznacza wyższe wpływy kierowane do ZUS z tytułu ubezpieczeń społecznych.

Krytycy tego rozwiązania wskazywali na wzrost kosztów pracy, a w konsekwencji wyższe wydatki ze strony pracodawcy. Wskazywano również na niższą kwotę netto, którą miał otrzymywać pracownik po oskładkowaniu dotychczasowej drugiej umowy.

Rachunek ekonomiczny oraz względy społeczne wskazują, że rozwiązanie to jednak jest korzystne. Większe składki w chwili obecnej zmniejszają ryzyko ubóstwa na emeryturze, a w konsekwencji sprawiają, że osoby dziś zatrudnione na umowie-zlecenie dzięki wyższym świadczeniom unikną konieczności korzystania z pomocy społecznej w przyszłości.

Warto również nadmienić, że wdrożenie ustawy o zmianie w systemie zabezpieczeń społecznych jest przykładem ciągłości polskiej polityki – ustawa o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw została uchwalona w 2014 roku, w czasie rządów Ewy Kopacz. Umiejętność dostrzeżenia dobrych stron rozwiązań poprzedników oraz ich wdrożenie to inne pozytywne aspekty tej decyzji.

W związku z powyższym, zmianę w oskładkowaniu umów należy potraktować jako sukces tej polityki.

Brak zmian w obowiązującym *Kodeksie pracy*

Obecna ustawa regulująca stosunki pracy weszła w życie w dniu 26 czerwca 1974 r., zatem powstała w innych warunkach społeczno-ekonomicznych niż obecne. Mimo nowelizacji, a także wdrożenia dyrektyw unijnych, nie w pełni przystaje do obecnych warunków, dlatego też od lat postuluje się uporządkowania obszaru stosunków pracy w nowym akcie prawnym (*Kodeks pracy* oraz *Kodeks zbiorowego prawa pracy*). Komisja Kodyfikacyjna Prawa Pracy, powołana dnia 4 listopada 2018 r. pod przewodnictwem prof. dr hab. Arkadiusza Sobczyka, zakończyła prace nad nowym projektem w dniu 15 marca 2019 r. Jej projekt nie został wdrożony z powodu licznych kontrowersji wokół takich propozycji, jak:

- likwidacja ochrony kobiet w ciąży w mikroprzedsiębiorstwach;
- zróżnicowanie kontraktów pracowniczych w zależności m.in. od wieku pracownika i wielkości firmy pracodawcy;
- wprowadzenie nowej kategorii „pracownika domowego”, któremu 50% wynagrodzenia może być wypłacane w naturze.

Kodeks pracy wymaga wielu zmian, przede wszystkim w obszarze kontraktów zawieranych między pracodawcą, a pracownikiem. W warunkach polskich do podstawowych typów kontraktu należą: umowa o pracę oraz umowy cywilnoprawne: umowa zlecenie oraz umowa o dzieło. Z tych trzech typów umów, jedynie umowa o pracę obliguje pracodawcę do umożliwienia pracownikowi skorzystania z jego praw pracowniczych, takich jak prawo do odpłatnego urlopu, płatnego zwolnienia chorobowego (bez konieczności dodatkowego opłacania składki), prawo do okresu wypowiedzenia, prawo do urlopu macierzyńskiego, itp. Obowiązki pracodawcy zatrudniającego na umowę o pracę obejmowały również zapewnienie pracownikowi szkoleń BHP, badań lekarskich oraz respektowania potrzeb pracowników i pracowników o szczególnych uprawnieniach (np. kobiet w ciąży, pracowników z orzeczeniem o niepełnosprawności). Umowa zlecenie oraz umowa o dzieło nie umożliwiają pracownikowi korzystania z tych praw i nie nakładają dodatkowych obowiązków na pracodawcę. Do niedawna umowa-zlecenie nie określała również minimalnej stawki godzinowej. Raporty alarmują, że umowy-zlecenie oraz umowy o dzieło, korzystne z punktu widzenia pracodawcy (obniżające koszty pracy) oraz niekorzystne z punktu widzenia pracownika (ponieważ nie pozwalają na korzystanie z praw pracowniczych) są nadużywane. Prawo zakłada, że gdy praca wykonywana jest pod nadzorem pracodawcy w określonych godzinach, w ściśle określonym miejscu, to spełnia przesłanki umowy o pracę i tak też powinna być kwalifikowana.

— **Umowa-zlecenie oraz umowa o dzieło** dotyczą sytuacji, w której osoba wykonująca zlecenie lub dzieło pracuje nad swoim zadaniem niezależnie, jako odrębny podmiot. Jednakże praktyka pokazuje, że szczególnie umowa-zlecenie jest traktowana jako pełnoprawny zamiennik umowy o pracę. Zawierana jest na przykład z pracownikami ochrony, osobami sprzątającymi lub pracownikami gastronomii, czyli osobami, które bez wątplenia wykonują swoją pracę pod nadzorem pracodawcy, regularnie, w oznaczonym miejscu oraz godzinach. Pracownicy, którzy nie mają możliwości negocjowania umów (czyli np. osoby o niskich kwalifikacjach) są zatem pozbawieni praw pracowniczych, nawet jeżeli realnie wykonują zadania takie same jak osoby, które zatrudnione są na umowie o pracę. Ta sytuacja jest szczególnie trudna dla osób wymagających wsparcia na rynku pracy, takich jak osoby z niepełnosprawnością, kobiety w ciąży lub pracownik tuż przed osiągnięciem wieku emerytalnego.

Zwolennicy elastycznych form zatrudnienia (przez krytyków zwanych „umowami śmieciowymi”) zwracają uwagę, że potrzeby przedsiębiorców związane z elastycznością oraz różnorodnymi formami pracy, takimi jak praca zdalna, wymuszają oferowanie umów, które ograniczają prawa pracownicze, w zamian oferując możliwość swobodnego wykonywania zleconych zadań. Jednakże warto zwrócić uwagę, że umowa o pracę również może przyjmować różnorodną formę, np. umowy o telepracę, umowy o pracę tymczasową lub umowy na czas wykonania określonej pracy, które umożliwiając pracownikowi elastyczność, pozwalają jednocześnie na zachowanie praw pracowniczych.

Można wysnuć wniosek, że przedsiębiorstwa, oferując swoim pracownikom umowy-zlecenie w trosce o elastyczność i swobodę zatrudniania (oraz zwalniania pracownika), kieruje się motywami ekonomicznymi oraz własną wygodą. Jest to zrozumiałe z punktu widzenia interesów przedsiębiorstwa, jednak pracownik, będąc na słabszej pozycji negocjacyjnej (szczególnie ten pracownik, który nie należy do ruchu związkowego) w efekcie jest pozbawiony osłon socjalnych, chroniących go w razie choroby, zwolnienia oraz innych trudności. Umowy cywilnoprawne stają się furtką do oferowania gorszych warunków zatrudnienia niż wynikałoby to z przepisów prawa – w *Kodeksie pracy* wyraźnie zaznaczono, że umowa o pracę nie może być zastąpiona umową cywilnoprawną. W tej sytuacji zasadny wydaje się postulat, by zastanowić się nad miejscem i znaczeniem umów cywilnoprawnych, szczególnie umowy-zlecenie, która może być zastąpiona umową o pracę lub jej odpowiednikiem, ustanowionym mocą przyszłej komisji kodyfikacyjnej.

Zmiana *Kodeksu pracy* jest pożądana, jednak eksperci wraz ze stroną społeczną powinni jeszcze dojść do porozumienia, jak powinna wyglądać treść aktów prawnych. Dlatego choć sama próba wprowadzenia zmiany może być oceniona pozytywnie, jednak jej rezultat w chwili obecnej może być oceniony jako porażka.

- **Ustawa z dnia 10 maja 2018 roku o wspieraniu nowych inwestycji, pozwalająca na uzyskanie zwolnienia z opłacania podatków dochodowych od firm.** Do tej pory taka pomoc publiczna była możliwa wyłącznie w obrębie Specjalnych Stref Ekonomicznych (SSE), teraz zaś jest możliwa na terenie całego kraju.

W Polsce działa 14 SSE, obejmujących łącznie 15 956 hektarów. Powodem ich powstania było założenie, że gdy państwo zaoferuje pomoc firmom w postaci zwolnienia z opłat czy uelastycznienia warunków pracy pracowników, kolejni inwestorzy będą chcieli otwierać nowe miejsca pracy w regionach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem. Ulgi w CIT wynosiły od 15% do 50% nakładów inwestycyjnych lub sumy dwuletnich kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników. Przede wszystkim oznacza to brak wpływu podatkowego do Skarbu Państwa. W latach 1998-2012 zwolnienia podatkowe dla firm w SSE wyniosły łącznie 12 mld złotych, co oznacza, że do 1 miejsca pracy dopłacono 139 tys. zł. Wszystko to przyczynia się do tego, że podatek dochodowy osób prawnych stanowi 5,3% podatków płaconych w Polsce. Rozciągnięcie przywileju niepłacenia podatków od dochodu na teren całego państwa oznacza, że jeszcze więcej dochodów firm nie będzie trafiło do polskiego budżetu, mimo że firmy te korzystają z publicznej infrastruktury i kapitału ludzkiego.

Sama intencja zachęcania firm do tworzenia nowych miejsc pracy zasługuje na pozytywną ocenę, jednakże tworzenie miejsc pracy kosztem dochodu Skarbu Państwa oraz kosztem tworzenia nieuczciwej konkurencji, a także rozciągnięcie tej praktyki na całe państwo, zasługują na miano porażki.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|------------------------|-------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 6 | Identyfikacja problemów, takich jak wysokie bezrobocie w określonych regionach, nadużycia pracodawców oraz wyzysk niektórych grup społecznych, została przeprowadzona prawidłowo. Narzędzia wybrane do poprawy sytuacji, takie jak poprawa przepisów o umowach-zlecenie, próba napisania od nowa <i>Kodeksu pracy</i> lub zachęcanie firm do inwestowania wydają się adekwatne, jednakże nie są to rozwiązania optymalne. Firmy mogą być zachęcane do inwestowania w inny sposób niż poprzez ulgi, a rozróżnienie na umowę o pracę i umowę-zlecenie powinno zostać zniesione na rzecz tej pierwszej. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 4 | Ustanowienie stawki minimalnej oraz wprowadzenie obowiązkowego oskładkowania umów cywilnoprawnych poprawiło sytuację osób pracujących w ten sposób, ponieważ realnie ich płace wzrosły, zwłaszcza w takich sektorach, jak np. ochrona czy sprzątanie. Jednakże, część z tych osób musiała przejść na fikcyjne samozatrudnienie. Bardziej efektywnym sposobem zapobiegania nadużyciom byłoby całkowite zlikwidowanie umów-zleceń i pozostawienie umów o pracę oraz umów o dzieło. Nowy <i>Kodeks pracy</i> nie został wdrożony w ogóle. Niewątpliwie dzięki ustawie o <i>wspieraniu nowych inwestycji</i> powstały nowe miejsca pracy, jednakże nikt do tej pory ich nie policzył. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 4 | W zakresie ustawy o <i>wspieraniu nowych inwestycji</i> , nie wiemy jeszcze, jak wiele firm skorzystało z ulg podatkowych i czy przełoży się to na realny skok zatrudnienia. Nie wiemy też, czy podobny efekt byłby możliwy do osiągnięcia bez ulg podatkowych oraz jak wiele podatków nie trafi do Skarbu Państwa. Praca włożona w stworzenie nowego <i>Kodeksu pracy</i> okazała się nieużyteczna w sensie braku wdrożenia rozwiązań, jednakże przedstawienie zaproponowanych pomysłów przyczyniło się do rozpoczęcia debaty publicznej na temat kształtu nowego <i>Kodeksu</i> . W zakresie umów - zleceń, wszelkie zmiany dokonały się w obrębie już działającego systemu administracyjnego i nie przyniosły za sobą dodatkowych kosztów ze strony państwa. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 4 | Firmy nie mogą już legalnie konkurować niskimi kosztami zatrudnienia pracowników, sami zaś pracownicy mają odprowadzane wyższe składki na ubezpieczenie społeczne. Jednakże, zmiany w zakresie prac sprawiły, że dochodzi do kolejnych nadużyć w zmienionej formie (np. pracownicy sprzątający, którzy płacą za „wypożyczenie sprzętu” do mycia czy sprzątanía lub ochroniarze, którzy płacą za „wypożyczenie munduru” lub osoby zmuszone do przejścia na fikcyjne samozatrudnienie), czyli zakładające jednoosobową działalność gospodarczą i kontynuujące pracę u dotychczasowego pracodawcy jako osobna firma, wykonująca zleczone zadanie. Państwowa Inspekcja Pracy nie ma zaś możliwości, by wszystkie nierzetelne firmy skontrolować i ukarać. Rzeczywisty efekt ustawy o <i>wspieraniu nowych inwestycji</i> nie jest znany, nie wiemy, ile miejsc pracy utworzy się dzięki niej. Pewne jest natomiast, że ta ustawa przyczyni się do zmniejszenia wpływów do Skarbu Państwa, nie wiemy jednak, w jakiej kwocie. W zakresie <i>Kodeksu pracy</i> , prace Komisji Kodyfikacyjnej przyniosły efekt społeczny w postaci debaty publicznej nad <i>Kodeksem</i> . |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 4 | Polityka publiczna w zakresie pracy wydaje się niespójna. Pozornie zwiększając dochody i liczbę miejsc pracy, w rzeczywistości legitymizuje nadużycia niektórych pracodawców oraz zwiększa relatywne obciążenia osób żyjących z pracy względem kapitału. Jest to szkodliwe dla budżetu państwa oraz życia społecznego i najprawdopodobniej w dłuższym czasie polityka będzie wymagać korekt. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 22 | |

WYZWANIA

1. Dostosowanie *Kodeksu pracy* oraz innych ustaw do aktualnych realiów społeczno-gospodarczych.
2. Ujednolicenie umów tak, by osoby świadczące pracę miały równe prawa.
3. Konieczność powołania nowych form legalnego protestu w obronie praw pracowniczych.
4. Zachęcenie do kontynuowania aktywności zawodowej przez kobiety mające dzieci.

REKOMENDACJE

1. Powołanie Komisji Kodyfikacyjnej, mającej na celu opracowanie nowych wytycznych lub na drodze konsultacji społecznych korektę już opracowanych postulatów, a następnie wdrożenie ich na drodze ustawy.
2. W ramach prac Komisji Kodyfikacyjnej, należy opracować koncepcję jednolitej umowy, będącej kontraktem między pracodawcą, a pracownikiem lub układem zbiorowym między pracodawcą, a grupą pracowników w taki sposób, aby uwzględnić zarówno potrzeby pracodawców (takie jak konieczność dopasowania się do zmiennych warunków sezonowych, ograniczone możliwości finansowe małych i średnich firm, itp.), jak i potrzeby pracowników (ochrona w przypadku choroby i innych okoliczności życiowych, ochrona kobiet w ciąży i połogu, ochrona pracowników z niepełnosprawnościami).
3. W chwili obecnej, procedura strajkowa składa się z kilku etapów, takich jak wystąpienie organizacji związkowej z żądaniami wobec pracodawcy (warunki pracy i płacy, świadczenia socjalne, prawa i wolności związkowe), rokowania, mediacja, strajk. Muszą być również spełnione określone procedury: wystąpienie z żądaniami do pracodawcy, podpisanie protokołu rozbieżności w obecności mediatora czy referendum. Są to procedury czasochłonne i trudne do przeprowadzenia w takich zakładach pracy, w których pracownicy z różnych względów są rozproszeni lub wykonując jeden zawód czy świadczą usługi dla różnych pracodawców. Dodatkowo, wobec obecnych przepisów niemożliwe jest ogłoszenie strajku powszechnego. Zalecane więc jest uproszczenie procedur strajkowych tak, aby uwzględnić zmieniające się warunki zatrudnienia w zakładach pracy.
4. Jedną z przyczyn braku powrotu na rynek pracy kobiet po porodzie jest długa absencja w pracy z powodu urlopu macierzyńskiego (20 tygodni po urodzeniu jednego dziecka) oraz rodzicielskiego (32 tygodnie po urodzeniu jednego dziecka), co razem stanowi rok urlopu. Ojcu dziecka przysługuje urlop ojcowski w wymiarze 14 dni, niezależnie od urlopu matki dziecka oraz 6 tygodni urlopu rodzicielskiego, lecz wtedy matce przysługuje 14 tygodni urlopu. Z przyczyn społeczno-kulturowych (tradycja, statystycznie wyższe zarobki mężczyzn) kobiety z reguły decydują się na wykorzystanie urlopu rodzicielskiego w całości, co opóźnia ich powrót na rynek pracy. Rekomendowanym rozwiązaniem jest podzielenie urlopu rodzicielskiego po równo na 7 tygodni na część dla matki i ojca, z zastrzeżeniem, że jeżeli ojciec nie wykorzysta swojej części urlopu, wówczas urlop nie przechodzi na matkę.
5. Mimo prób podwyższenia wieku emerytalnego dla kobiet i mężczyzn do 67 lat, przywrócono poprzednie rozwiązanie, jakim jest możliwość przejścia na emeryturę w wieku 60 lat w przypadku kobiet oraz 65 dla mężczyzn. Stawia to w niekorzystnej sytuacji kobiety, ponieważ na ogół zarabiają mniej od mężczyzn (średnio o 700 zł), mają krótszy staż pracy z powodu rodzenia i wychowywania dzieci, jak również ich przewidywana długość życia jest dłuższa niż mężczyzn (przewidywana długość życia mężczyzn wynosi 74,0 lat, kobiet zaś 81,1 lat). W tej sytuacji wskazane jest zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn do 65 lat.

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks Pracy*, Dz. U. z 1974 r. nr 24 poz. 141 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 23 października 2014 roku o systemie zabezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r., poz. 1831 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2016 r. poz. 1265 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 10 maja 2018 o wspieraniu nowych inwestycji, Dz. U. z 2018 r. poz. 1162 z późn. zm.
5. Główny Urząd Statystyczny, „Wskaźniki jakości pracy 21.03.2018”, raport (dostęp: 7.07.2019 r.).
6. Główny Urząd Statystyczny, „Wybrane zagadnienia rynku pracy (dane dla 2017)”, raport (dostęp: 7.07.2019 r.).
7. Alicja Pałęcka, *Prawo pracy prawem wspólnoty* [w:] „Nowy Obywatel. Pismo na rzecz sprawiedliwości społecznej” nr 29 (80). <https://www.gov.pl/web/rodzina/minimalna-stawka-godzinowa> (dostęp: 7.07.2019 r.).
8. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/finanse-publiczne/nik-o-zawieraniu-umow-zleceń-i-o-dzielo-przez-organy-wladzy-publicznej.html> (dostęp: 7.07.2019 r.).
9. <https://www.gov.pl/web/rodzina/informator-zmiany-w-oskladkowaniu-umow-zlecenia> (dostęp: 7.07.2019 r.).
10. https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2018/K_072_18.PDF (dostęp: 7.07.2019 r.).
11. <https://www.gov.pl/web/rodzina/bip-teksty-projektu-kodeksu-pracy-i-projektu-kodeksu-zbiorowego-prawa-pracy-opracowane-przez-komisje-kodyfikacyjna-prawa-pracy> (dostęp: 7.07.2019 r.).
12. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19740240141/U/D19740141Lj.pdf> (dostęp: 7.07.2019 r.).
13. <https://www.gov.pl/web/rodzina/nowa-komisja-kodyfikacyjna-prawa-pracy> (dostęp: 7.07.2019 r.).
14. <https://www.premier.gov.pl/specjalne-strefy-ekonomiczne-sse-w-liczbach.html> (dostęp: 7.07.2019 r.).
15. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180001162> (dostęp: 7.07.2019 r.).
16. <http://kalecki.org/pl/p/d/specjalne-strefy-ekonomiczne-w-polsce> (dostęp: 7.07.2019 r.).
17. <https://igo.org.pl/uciekajace-podatki-nowy-raport-igo/> dostęp: 7.07.2019
18. <https://www.solidarnosc.bspz.pl/index.php/section-blog/42-ogolneprawo/168-procedura-prowadzenia-sporu-zbiorowego> dostęp: 7.07.2019
19. <https://forsal.pl/galerie/1404850,duze-zdjecie,1,srednia-dlugosc-zycia-gus-2019-tablice-dlugosci-trwania-zycia.html> dostęp: 7.07.2019

NOTKA O AUTORZE

Olesia Ivchenko

Mgr psychologii. Interesuje się polityką. Jako Ukrainka z pochodzenia śledzi uważnie politykę państwa wobec mniejszości etnicznych i religijnych. Jako psychoterapeutka z zawodu analizuje to, co dzieje się w polityce rodzinnej i w ochronie zdrowia. Jako kobieta pracująca zarówno zarobkowo, jak i społecznie, zbiera wiedzę na temat zmian w prawodawstwie w obszarze zatrudnienia.

3.3.4

RODZINA

Olesia Ivchenko

Polityka publiczna: **Rodzina**

Polityka w obszarze rodziny cechuje się zarówno trafnymi, jak i nietrafnymi posunięciami, jednakże pomoc ta jest fragmentaryczna i nie uwzględnia całościowego kontekstu społecznego. Potrzebna jest spójna, jednolita polityka, integrująca rozwiązania z różnych obszarów.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

Minister: **Elżbieta Rafalska, Bożena Borys-Szopa**



Wdrożenie ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, czyli wprowadzenie programu „Rodzina 500+” od 1 kwietnia 2016 roku

Program obejmował wypłacanie nieopodatkowanego 500 zł na drugie lub następne dziecko w rodzinie niezależnie od dochodu rodziny oraz wypłacanie tej samej kwoty również na pierwsze lub jedyne dziecko, jeżeli dochód na osobę w rodzinie nie przekraczał 800 zł w przypadku dziecka zdrowego lub 1200 zł w przypadku dziecka z niepełnosprawnością. Od dnia 1 lipca 2019 roku świadczenie jest wypłacane wszystkim rodzinom na każde dziecko, bez kryterium dochodowego.

Program „Rodzina 500+” miał przyczynić się do poprawy dietności w Polsce, a także do poprawy sytuacji finansowej rodzin z dziećmi. Notowany od lat niż demograficzny stawia pod znakiem zapytania kwestię dalszego utrzymania systemu emerytalno-rentowego, z tego też powodu zwiększenie liczby urodzeń dzieci w Polsce jest istotną kwestią. W Polsce występują również wysokie nierówności dochodowe, jedne z najwyższych w Europie: 10% najbogatszych osób ma udział w 40% PKB. Nierówności dochodowe sprzyjają niepokojom społecznym, erozji kapitału społecznego oraz pogorszeniu się ogólnej kondycji społeczeństwa. Zmiany na rzecz zmniejszenia nierówności społecznych są zatem działaniami w pożądanym kierunku.

Program nie spełnił oczekiwań w zakresie wzrostu dietności w Polsce, pozostała ona na niezmiennym poziomie. Sprawił on jednak, że o 41% spadło ubóstwo skrajne wśród dzieci i młodzieży do 18 roku życia. Dzięki transferom pieniężnym, beneficjenci programu mieli środki do konsumpcji, dzięki czemu utrzymał się popyt wewnętrzny w gospodarce. Pieniądze otrzymywały nie tylko rodziny ubogie, ale również o średnich dochodach i zamożne. Można stwierdzić, że jest to niepotrzebny, kosztowny wydatek, z drugiej jednak strony, program skierowany do wszystkich nie stygmatyzuje osób ubogich.

Początkowe założenie, że pieniądze będą otrzymywały rodziny z co najmniej dwojgiem dzieci lub jednym dzieckiem poniżej określonego progu dochodowego, zostały skrytykowane ze względu na wykluczenie z pomocy samodzielnych rodziców oraz nierówne traktowanie obywateli. Była to bowiem polityka niespójna: próg dochodowy dla rodzin z jednym dzieckiem zakładał cele socjalne, brak progu w przypadku rodzin z więcej niż jednym dzieckiem zakładał kompensację wydatków poniesionych na wychowanie dzieci. Wskutek tego trwały niejasności, jaki jest cel programu: socjalny czy kompensacyjny. Obecne posunięcie jasno wskazuje na kompensacyjny cel świadczenia.

Wskutek programu, 100 tysięcy kobiet zrezygnowało z pracy zawodowej na rzecz opieki nad dziećmi, w szczególności kobiety z mniejszych miejscowości, z niższym wykształceniem oraz dysponujące niskimi dochodami. Niewątpliwie rezygnacja z aktywności zawodowej przez kobiety jest zjawiskiem negatywnym, z drugiej strony jednak należy się zastanowić, czy wytworzona luka w obszarze nisko opłacanych sfeminizowanych zawodów nie przyczyniła się do powstania presji płacowej na pracodawców. Być może te kobiety odeszły z tych stanowisk, ponieważ w porównaniu z ich zarobkami, wsparcie socjalne okazało się konkurencyjne. W tej sytuacji, przewidywane bezpieczeństwo finansowe swoje i dzieci umożliwia negocjowanie pensji z pracodawcą oraz umożliwia wybór między wybraniem niskich zarobków a pozostaniem w domu. Biorąc pod uwagę pozytywne aspekty programu, można uznać, że jest on sukcesem w zakresie polityki rodzinnej państwa.



Projekt nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, opublikowany 31 grudnia 2018 roku na stronie Rządowego Centrum Legislacji

Projekt ostatecznie został wycofany przez premiera Mateusza Morawieckiego, z powodu licznych kontrowersji, takich jak:

- wprowadzenie definicji sprawcy przemocy domowej jako osoby działającej w sposób powtarzający się i umyślny. Konsekwencją takiego ujęcia jest to, że jednorazowy akt przemocy nie byłby ujmowany w kategoriach przemocy domowej, lecz kwalifikowany jako pobicie, co uniemożliwia ochronę osób dotkniętych przemocą;
- uruchomienie procedury Niebieskiej Karty wyłącznie za zgodą osoby pokrzywdzonej, a nie, jak dotychczas, z urzędu;
- umożliwienie wglądu do dokumentacji osobom będącym sprawcami przemocy.

Osoby doświadczające przemocy często obawiają się zgłaszać przemoc, ponieważ boją się konsekwencji ze strony sprawcy. Wprowadzenie obowiązku uzyskania zgody osoby doświadczającej przemocy mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której realna przemoc nie jest zgłaszana, mimo że powołane do jej zwalczania służby wiedzą o jej istnieniu. Ponadto, umożliwienie wglądu do dokumentacji przez sprawców mogłoby umożliwić im zastraszanie ofiary lub inne działania, które uniemożliwiłyby ofierze wyrwanie się z kręgu przemocy.

Wycofanie projektu z powyższymi zapisami można uznać za pozytywne działanie, jednakże sam fakt, że projekt z takimi zapisami pojawił się na stronie rządowej można uznać za porażkę polityki w obszarze rodziny.



Wdrożenie ustawy z dnia 31 stycznia 2019 o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, czyli wprowadzenie programu „Mama 4+”

Program ma na celu zredukowanie ubóstwa wśród kobiet i mężczyzn, którzy w przeszłości wskutek konieczności wychowywania czwórki i więcej dzieci nie mogli podjąć lub utrzymać pracy zarobkowej, czego konsekwencją w dniu dzisiejszym jest ich ubóstwo oraz brak uprawnień do otrzymywania takich świadczeń jak minimalna emerytura lub renta.

Beneficjent(k)ami programu mogą zostać osoby mające 60 i więcej lat (kobiety) lub 65 i więcej (mężczyźni), którzy wychowali co najmniej czworo dzieci własnych, przysposobionych, dzieci współmałżonka lub wychowywanych w ramach rodziny zastępczej niezawodowej. W przypadku mężczyzn (ojców) świadczenie przysługuje, jeżeli matka dziecka nie żyje lub zaprzestała ich wychowywania.

W przypadku spełniania wymogów, beneficjent(k)om przysługuje kwota w wysokości najniższej emerytury lub dodatków uzupełniających do kwoty najniższej emerytury. W chwili obecnej jest to 1100 zł brutto. Dla porównania, kwota minimum socjalnego dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego dla 2018 roku została wyliczona na 1151,97 zł netto. Świadczenie nie likwiduje zatem ubóstwa wśród grupy osób uprawnionych do pobierania świadczenia. Jest to niewątpliwie wadą tego programu. Zaletą natomiast jest docenienie realnej, lecz nieodpłatnej rodzicielskiej pracy kobiet i mężczyzn, a także wsparcie grupy osób, które choćby z racji wieku, będąc w ubóstwie, mogą nie mieć możliwości samodzielnego polepszenia swojej sytuacji finansowej, np. poprzez pracę. Do połowy maja 2019 roku, ze świadczenia skorzystało 46,9 tys. osób.

Krytycy programu zwracają uwagę na fakt, że jest on sprzeczny z podstawową zasadą ubezpieczeń emerytalnych, jaką jest odpowiedzialność za swoją emeryturę, m.in. poprzez odprowadzanie składek. Innym argumentem może być również nierówne traktowanie pozostałych emerytów/rencistów, którzy mimo posiadania dzieci pracowali zawodowo i opłacali składki. Mimo tych niewątpliwie słusznych argumentów, można jednak zastanowić się, czy kryterium humanitarne nie jest istotniejsze niż tak rozumiana sprawiedliwość. Wiadomo, że różne regiony i miejscowości są zróżnicowane pod względem dostępności ofert pracy możliwych do pogodzenia z opieką nad dzieckiem. Nie w każdym miejscu były i są dostępne żłobki, przedszkola, świetlice. Nie każda rodzina miała możliwość skorzystania z pomocy babci, dziadka i płatnej opiekunki. Warto również pamiętać, że wychowywanie dzieci jest ważną pracą na rzecz społeczeństwa.

— **Kryterium dochodowe przy przyznawaniu świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego wynoszące 800 zł na osobę w rodzinie** (zmiana wg ustawy z dnia 30 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów).

Przed 1 lipca 2019 r. kwota ta wynosiła 725 zł i obowiązywała od 2008 roku. Oznacza to, że osoba samodzielnie wychowująca jedno dziecko (najczęściej matka), zarabiająca pensję minimalną, wynoszącą 2250 zł brutto (1634 zł netto), nie może skorzystać z pomocy Funduszu Alimentacyjnego.

Alimenty są ustanawiane przez sąd w trakcie rozwodu, ponieważ, o ile nie zaistniała okoliczność odebrania praw rodzicielskich, rodzic, nawet rozstając się z dotychczasowym współmałżonkiem, wychodząc z roli męża/żony, wciąż zobowiązany jest do pełnienia ról rodzicielskich. Alimenty są więc wkładem rodzica, który na co dzień nie zajmuje się dzieckiem, lecz nadal jest zobligowany do uczestniczenia w kosztach jego utrzymania. Dzięki finansowemu wsparciu, rodzic bezpośrednio wychowujący dziecko ma możliwość zapewnienia odpowiedniego odżywiania, odzieży i lekarstw, dostępu do płatnych zajęć pozaszkolnych oraz innych czynników, ważnych w rozwoju dziecka. Zadłużenie alimentacyjne dotyczy więc bezpośrednio dzieci, wobec których rodzic nie wypełnia swojego obowiązku.

Szacuje się, że dzieci, które nie otrzymują należnych alimentów, może być ponad milion. W 2017 roku zadłużenie wobec nich wynosiło ponad 11 mld. Ściągalność alimentów jest niska i wynosi 26%.

Niskie kryterium uprawniające do uzyskania świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego sprawia, że pomocy nie uzyskują dzieci, których rodziny przekraczają to kryterium, ale które wciąż są relatywnie ubogie, np. samotnie rodzice zarabiający pensję minimalną.

Należy przy tym pamiętać, że świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego są formą rekompensaty w zamian za uchylenie się rodzica od płatności.

Brak uwzględnienia bieżących realiów społecznych (np. podnoszenia płacy minimalnej) przy ustalaniu progów umożliwiających skorzystanie z pomocy Funduszu Alimentacyjnego sprawia, że dzieci są pozbawione należnego im wsparcia. Z tej racji, ten obszar polityki rodzinnej można uznać za porażkę.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|-------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 5 | Polityka redukowania skrajnego ubóstwa poprzez transfery pieniężne jest adekwatnym narzędziem. W zakresie poprawiania dietności pojedyncze działania się nie sprawdzają. Potrzebna jest spójna polityka, uwzględniająca takie czynniki jak dostępność mieszkań, żłobków, przedszkoli i miejsc pracy. Niektóre problemy w ogóle nie zostały zidentyfikowane, np. sztywne zamrożenie kwoty uprawniającej do skorzystania z Funduszu Alimentacyjnego, bez uwzględnienia podniesienia pensji minimalnej w ciągu ostatnich 11 lat. W przypadku ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, niektóre zapisy projektu były przeciwskuteczne – zamiast chronić osobę doświadczającą przemocy, zwiększały prawa sprawcy przemocy. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 5 | W zakresie redukcji ubóstwa, programy odniosły sukcesy, jednakże nie całkowite. Możliwe, że w przypadku programu 500+ mniejsza niż zakładano redukcja ubóstwa wynika z braku wspierania samodzielnych matek z dziećmi, których dochód przekraczał ustawowe kryterium dla transferów środków. Zmiana, obejmująca włączenie wszystkich dzieci do programu, może przynieść odmienne, bardziej korzystne rezultaty. Program „Mama 4+” nie zlikwidował ubóstwa, lecz wsparł grupę osób, pozbawionych prawa do minimalnych świadczeń. W zakresie zaniechanych lub źle prowadzonych działań, jak np. w sprawie kryterium dochodowego do Funduszu Alimentacyjnego lub zmian w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, niestety nie można mówić o skuteczności. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 5 | 37% budżetu programu 500+ trafia do rodzin ubogich, a podobne efekty, jakie zostały osiągnięte w zmniejszaniu ubóstwa, można osiągnąć za pomocą 12,4% całkowitych rocznych kosztów programu. Należy jednak zauważyć, że program 500+ nie jest programem z obszaru pomocy społecznej, lecz wspierania rodzin. Przy takim założeniu, można stwierdzić, że dopiero od 1 lipca 2019 roku realizuje pełnię postulatów, czyli wspieranie dzieci. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 5 | Efektom jest zmniejszenie nierówności społecznych oraz spadek ubóstwa wśród dzieci. Nietrafne postulaty projektu nowej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie wywołały również ożywioną publiczną debatę na temat zjawiska przemocy. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 5 | Zarówno wsparcie w formie 500 plus, jak w ramach programu Mama 4+ jest przyznawane na bieżące potrzeby. Trudno jest ocenić, na ile dzięki wsparciu finansowemu rodzice dzieci zechcą zainwestować w ich długookresowy rozwój, zapisując je na dodatkowe zajęcia, kursy językowe, itp. Niekorzystnym zjawiskiem jest wycofanie się części kobiet z rynku pracy. Przedłużająca się nieobecność na rynku pracy może sprawić, że w dalszej perspektywie osoby te będą miały trudności ze znalezieniem i utrzymaniem pracy zawodowej. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 25 | |

WYZWANIA

1. Niska dostępność żłobków i przedszkoli jako czynnik utrudniający powrót kobiet na rynek pracy.
2. Sztywne kryteria dochodowe, zapisane w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów oraz w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, nie uwzględniające zmiennych realiów społeczno-gospodarczych, np. podwyższania płacy minimalnej, zmiany wysokości rent i emerytur. Wskutek takiego stanu rzeczy odsetek osób uprawnionych do świadczeń zmniejsza się, choć ich ubóstwo nie maleje z powodu inflacji.

REKOMENDACJE

1. Rekomendowane jest stworzenie programu subwencji na rzecz przedszkoli i żłobków, analogicznego względem subwencji oświatowych dla szkół. Dzięki takiemu rozwiązaniu jednostki samorządu terytorialnego będą dysponować większym budżetem, umożliwiającym zaspokajanie potrzeb rodziców oraz ich dzieci.
2. Rekomendowana jest zamiana sztywnych kwot, weryfikowanych raz na 3 lata lub w sposób nieuporządkowany, na kwoty obliczane procentowo od przeciętnego i/lub minimalnego wynagrodzenia, uwzględniające również minimum socjalne dla danego roku. Dzięki takiemu rozwiązaniu rodziny zagrożone ubóstwem i wykluczeniem mogą otrzymać adekwatną pomoc.

BIBLIOGRAFIA

1. Forum obywatelskiego Rozwoju, Rodzina 500+ - ocena programu i propozycje zmian, 2019.
2. Ustawa z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, Dz. U. z 2016 r. poz 195 z późn. zm.
3. <https://www.gov.pl/web/rodzina/rodzina-500-plus> (dostęp 9.07.2019 r.).
4. <https://www.money.pl/gospodarka/nierownosci-dochodowe-raport-polska-na-szarym-koncu-europy-6366136002143873a.html> (dostęp: 9.07.2019 r.).
5. Ustawa z dnia 31 stycznia 2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym, Dz. U. z 2019 r. poz. 303 z późn. zm.
6. www.zus.pl/baza-wiedzy/biezace-wyjasnienia-komerek-merytorycznych/swiadczenia/-/publisher/details/1/rodzicielskie-swiadczenie-uzupelniajace-mama-4-/2200117 (dostęp: 9.07.2019 r.).
7. <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2019.034.0000303,ustawa-o-rodzicielskim-swiadczeniu-uzupelniajacym.html> (dostęp: 9.07.2019 r.).
8. <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne> (dostęp: 9.07.2019 r.).
9. <https://www.infor.pl/prawo/nawosci-prawne/2981154,Mama-4-plus-ile-osob-otrzymalo-emeryture.html> (dostęp: 9.07.2019 r.).
10. <https://ops.pl/2019/01/burza-wokol-nowelizacji-ustawy-o-przeciwdzialaniu-przemocy-rodzinie/> (dostęp: 9.07.2019 r.).
11. <http://federacja-socjalnych.pl/index.php/662-burza-wokol-ochrony-doswiadczajacych-przemocy> (dostęp: 9.07.2019 r.).
12. <https://www.dzieciwpolsce.pl/analiza/5/zlobki-i-przedszkola> (dostęp: 9.07.2019 r.).
13. <https://www.gov.pl/web/rodzina/fundusz-alimentacyjny> (dostęp: 9.07.2019 r.).
14. <https://www.infor.pl/prawo/alimenty/fundusz-alimentacyjny/784659,Swiadczenia-z-funduszu-alimentacyjnego-20192020-wyzsze-kryterium-dochodowe.html> (dostęp: 9.07.2019 r.).
15. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kongres-praw-rodzicielskich/panel/nieplacenie-alimentow-perspektywa-socjologiczna-przyczyny-skutki> (dostęp: 9.07.2019 r.).
16. <https://www.prawo.pl/samorzad/publicznych-zlobkow-w-samorzadach-brakuje-maluch-wspiera,376730.html> (dostęp: 9.07.2019 r.).
17. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> (dostęp: 9.07.2019 r.).
18. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20071921378/U/D20071378Lj.pdf> (dostęp: 9.07.2019 r.).
19. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/spoleczenstwo/1760052,1,spada-liczba-adopcji-w-polsce-choc-chetnych-nie-brakuje.read> (dostęp: 9.07.2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Olesia Ivchenko

Mgr psychologii. Interesuje się polityką. Jako Ukrainka z pochodzenia śledzi uważnie politykę państwa wobec mniejszości etnicznych i religijnych. Jako psychoterapeutka z zawodu, analizuje to, co dzieje się w polityce rodzinnej i w ochronie zdrowia. Jako kobieta pracująca zarówno zarobkowo, jak i społecznie, zbiera wiedzę na temat zmian w prawodawstwie w obszarze zatrudnienia.

3.3.5

SZKOLNICTWO WYŻSZE I NAUKA

Aleksandra Błaszczak

Polityka publiczna: **Szkolnictwo wyższe i nauka**

Ostatnie cztery lata sprawowania przez Jarosława Gowina funkcji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w rządzie koalicyjnym zostaną zapamiętane głównie przez pryzmat uchwalenia ustawy - Konstytucji Dla Nauki. Ustawa 2.0". Ustawa ta nie zasługuje jednak na swoje miano.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego**

Minister: **Jarosław Gowin**

- +** **Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce** (Dz. U. z 2018 r. poz. 1668, 2024, 2245, z 2019 r. poz. 276, 447, 534, 577, 730) zbiera w całość, rozproszone wcześniej w czterech dokumentach, ustawy: Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2005 r. nr 164, poz. 1365, z 2006 r. nr 46, poz. 328, nr 104, poz. 708 i 711, nr 144, poz. 1043, nr 227, poz.1658, z 2007 r. nr 80, poz. 542, nr 120, poz. 818, nr 176, poz.1238 i 1240, nr 180, poz. 1280, z 2008 r. nr 70, poz. 416), o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r. poz. 87), o stopniach i tytule naukowym (Dz. U. z 2003 r. Nr 65, poz. 595), a także ustawę o kredytach i pożyczkach studenckich (Dz. U. z 2017 r. poz. 357). To reforma szkolnictwa wyższego, nad którą prace trwały blisko dwa lata, konsultowana z szerokim gremium, nie tylko akademickim (choć tym najmocniej). W duchu dialogu między środowiskiem akademickim, a rządem, minister Gowin powołał trzy zespoły, które miały za zadanie opracować założenia nowej ustawy o szkolnictwie wyższym (zespoły te utworzono z następujących jednostek: Uniwersytet SWPS, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Allerhanda). Każdy z zespołów otrzymał grant w wysokości 300 tys. zł oraz został również zobowiązany do przeprowadzenia możliwie najszerszych konsultacji środowiskowych. Reforma Gowina zakładała zmiany m.in. w działaniu uczelni, ich finansowaniu czy karierze naukowej. Czy przyjęcie tej ustawy to sukces? Na to pytanie trudno odpowiedzieć, jednak w kategorii sukcesu możemy odnotować to, że w ogóle o tym mówimy. Słabe wyniki w międzynarodowych rankingach nie zachęcają studentów zza granicy do studiowania w Polsce, a wzrastająca z roku na rok liczba absolwentów oraz rozwój infrastruktury nie przekładają się na jakość kształcenia. Dodatkowo, obszar ten od wielu lat był niedofinansowany w wystarczającym stopniu. Polskie szkolnictwo wyższe wymagało gruntownej reformy już od dawna: przestarzały sposób zarządzania uczelniami, niski poziom dydaktyki i badań naukowych, prowadziły do chociażby mniejszej liczby wartościowych publikacji w skali światowej. Minister Gowin zrobił pierwszy krok w kierunku wprowadzenia zmian w tych aspektach. Zamierzeniem ustawodawcy było przyczynienie się do poprawy jakości kształcenia oraz do zwiększenia produktywności w obszarze badań na uczelniach, a w efekcie znacząca modernizacja polskiej nauki.



Konstytucja Dla Nauki to ustawa, która reguluje wiele istotnych tematów dla sektora szkolnictwa wyższego. Do takich niewątpliwie należy obszar reformy studiów doktoranckich. Dotychczasowy model uzyskiwania stopnia doktora, oparty w głównej mierze na odbytych studiach doktoranckich, uznawano za dość ułomny: umasowienie studiów doktoranckich, nienależyte wsparcie finansowe doktorantów, trudności w prowadzeniu interdyscyplinarnych prac badawczych w ramach doktoratu, niski poziom naukowy prac doktorskich - to tylko niektóre z patologii. Ustawodawca wprowadził nowy model uzyskiwania stopnia doktora oparty na dwóch trybach: 1) kształcenie w szkołach doktorskich (mają one zastąpić studia doktoranckie, ale bez formy "niestacjonarnej") 2) tryb eksternistyczny. Szkoły doktorskie to rozwiązanie znane z krajów anglosaskich (młody naukowiec nie tylko nabywa wiedzę, ale też praktyczne umiejętności związane z metodami badań, pisanie tekstów akademickich, aplikowaniem o granty, itp.). Będą one interdyscyplinarne, obejmując przynajmniej dwie dziedziny, co ma sprzyjać wymianie wiedzy. Uważam, że to dobre rozwiązanie: dotychczas wielu naukowców zamykało się w bibliotekach analizując nieprzebrane liczby materiałów, w efekcie generując kolejne. Oczywiście wiele zależy od dziedziny naukowej badacza, jednak wiedza praktyczna dotycząca chociażby aplikowania o dotacje na rozwój swoich badań, jest niezbędna w każdym przypadku. Im bardziej będziemy rozwijać działania w tym kierunku, tym szybciej kolejni doktoranci będą traktować przyswajanie takich umiejętności jako coś oczywistego.

Z uwagi na wprowadzane zmiany, i chociażby to, że zwiększą się wymagania dotyczące posiadanych publikacji naukowych niezbędnych do uzyskania stopnia doktora, liczba doktorantów prawdopodobnie się zmniejszy (będzie ważna jakość, a nie ilość: podniesienie jakości rozpraw doktorskich). Tym samym doktoranci mają uzyskać lepsze warunki socjalne: wszyscy otrzymają stypendia oraz przysługiwał im będzie urlop rodzicielski. To dobrze, gdyż w ostatnich latach odnotowaliśmy nadmierne umasowienie studiów doktoranckich, co doprowadziło do zdecydowanego obniżenia jakości doktoratów.



Nowe zasady zakładają udzielenie ścieżki dydaktycznej kariery akademickiej: aby realizować swój awans zawodowy do szczebla stanowiska profesora uczelni nauczyciel akademicki nie będzie musiał posiadać habilitacji (do tej pory adiunkt bez habilitacji nie mógł być na uczelni zatrudniony dłużej niż 8 lat). Choć wciąż musi to być osoba, która ma na koncie uczestnictwo w pracach zespołów realizujących granty lub odbyła staże naukowe lub prowadziła badania w uczelniach i instytucjach. Jednocześnie trudniejsze będzie uzyskanie stopnia doktora habilitowanego. Trzeba będzie mieć na koncie znaczne osiągnięcia naukowe lub artystyczne, a także wykazywać się aktywnością naukową w więcej niż jednej uczelni lub instytucji naukowej. Poza tym dwie negatywne recenzje członków komisji habilitacyjnej uniemożliwią zdobycie habilitacji.

Ustawa wprowadza jeszcze jedną nowość: „doktorat wdrożeniowy”. Jest to praca badawcza doktoranta, która ma wymiar nie tylko teoretyczny, ale i praktyczny. Praca badawcza powstaje pod okiem pracodawcy, u którego młody naukowiec jest zatrudniony. Pracodawca ma obowiązek wypłacania doktorantowi wynagrodzenia oraz wyznaczenia doktorantowi spośród swoich pracowników kandydata na opiekuna pomocniczego (spełniającego określone wymagania). Przepisy nie wymagają, by rozwiązanie stworzone przez doktoranta musi zostać wcielone w życie. Sądzę, że wszystkie działania, wynikające z zapisów ustawy, a prowadzące do wzmocnienia praktycznego aspektu studiów doktoranckich, są na wagę złota. Wykorzystujmy potencjał młodych, zdolnych naukowców. Ich praca, doświadczenie, badania są nieocenionym wkładem w rozwój państwa na wielorakich płaszczyznach.

- + Wprowadzono nowe zasady tworzenia wykazu czasopism naukowych, w którym liczba punktów za publikacje w najlepszych czasopismach jest zdecydowanie wyższa niż w czasopismach o niskiej renomie. Ma to zachęcić naukowców do prowadzenia istotnych badań, które mają wysoki wkład do rozwoju nauki. Zamysł jest taki, by naukowcy publikowali rzadziej, ale dobre artykuły (w przeciwieństwie do dotychczasowego systemu, w którym powstawało wiele artykułów o niskiej wartości naukowej). I znowu – stawiamy na jakość, nie na ilość. Choć sam temat nowego wykazu czasopism budzi wiele kontrowersji (wejście w życie w środku okresu parametrycznego, błędne przypisanie czasopism do dyscyplin czy ujęcie w wykazie czasopism już nieistniejących), wierzę, że początkowy chaos, związany z wdrożeniem zmian, z czasem ustąpi na rzecz porządku i klarowności.

Zmienia się dotychczasowy model finansowania uczelni. Środki na utrzymanie tzw. potencjału dydaktycznego, czyli szeroko pojęte kształcenie studentów i rozwój kadry, oraz potencjału badawczego, czyli prowadzenie działalności naukowej, zakup infrastruktury czy studia doktoranckie, przyznawane będą w postaci subwencji. Daje to możliwość większej elastyczności w ich wydawaniu. Jeżeli zaś nie zostaną one wykorzystane w danym roku, przejdą na kolejny rok kalendarzowy. Do dodatkowych ważnych regulacji w tym zakresie należy zaliczyć: zmiany w zakresie regulacji płacowych, zniesienie rozporządzenia płacowego i obligatoryjne regulaminy wynagradzania we wszystkich uczelniach, dodatkowe strumienie finansowania działalności uczelni (konkursy).

Wdrożenie nowych wytycznych nie przebiega jednakowo na wszystkich uczelniach. W części przypadków zmiany są wdrażane jawnie i z udziałem społeczności akademickiej, w innych przy dużym jej oporze. Bierze się to stąd, że spora część społeczności akademickiej jest przeciwna wdrożonej ustawie. Poparcie płynie z największych ośrodków, które na tej reformie zyskują najbardziej. Uczelnie lokalne obawiają się poważnych problemów finansowych. I słusznie. Nowe zasady finansowania to nowy algorytm. Nie jest ważna liczba studentów, ale proporcja między liczbą pracowników naukowych a liczbą studentów oraz jakość dorobku naukowego. W takim wypadku „wygrywają” największe uczelnie. Inaczej też finansowane będą szkoły zawodowe. Jedynie 15 Państwowych Wyższych Szkół Zawodowych (które najlepiej wypadną w rankingu Ekonomicznych Losów Absolwentów), otrzyma dodatkowe 1 mln złotych każda. Taki rozdźwięk między jednostkami naukowymi jest problematyczny. Porażka szefa resortu, który jest głównym propagatorem reformy polega na tym, że nie udało mu się przekonać do swoich racji dużej części środowiska akademickiego. Nie wynika to nawet z sympatii czy antypatii partyjnych, ale z merytorycznych kwestii związanych z zaproponowaną ustawą.

Dużym problemem może okazać się kwestia finansowania wszystkich zaproponowanych w ustawie obietnic: stypendiów, konkursów i różnego rodzaju programów (np. wsparcie dla czasopism naukowych), podwyżki dla nauczycieli akademickich. Kolegia Rektorów poszczególnych uczelni jeszcze w trakcie projektowania ustawy, wyrażały swoje zaniepokojenie w tej materii. Podkreślały, że dla skuteczności przeprowadzanych reform niezbędny jest systematyczny i adekwatny wzrost nakładów finansowych na naukę i szkolnictwo wyższe w Polsce wynikający ze zobowiązań, które zostały ujęte w ustawie. Jest obawa, że zaproponowane przez resort Nauki i Szkolnictwa Wyższego środki okażą się niewystarczające. Przede wszystkim, nauka wymaga znacznie większych pieniędzy, a ta ustawa nie przewiduje większych środków na realizację jej zapisów. Skoro Państwo stosuje zasadę rozdawnictwa niemal w każdym resorcie, możemy mieć obawy, graniczące z pewnością, że dla szkolnictwa wyższego i nauki, kurek finansowy zostanie zakręcony jako jeden z pierwszych.

— Ustawa przewiduje nowe zasady ewaluacji badań naukowych prowadzonych w uczelniach i instytucjach naukowych. W przepisach tych kładzie się nacisk na to, by naukowcy publikowali w czasopiśmie naukowych znajdujących się w międzynarodowych bazach, które ułatwiają naukowcom z całego świata docieranie do tych treści. Wiele polskich czasopism naukowych, w których publikowali uczeni, nie było dotąd ujętych w takich bazach, dlatego resort nauki zdecydował, że przeznaczy środki na podniesienie poziomu praktyk wydawniczych. Dotychczasowa lista 250 czasopism naukowych wydłużyła się o drugie tyle. Cała lista punktowanych czasopism obejmuje 29 037 pozycji oraz 1639 materiałów z konferencji. Punktacja to odpowiednio: 20, 40, 70, 100, 140 albo 200 punktów. Jednak mimo tak spektakularnej liczby, wykaz budzi wiele zastrzeżeń, jeżeli chodzi o jego kompletność. Brakuje kluczowych tytułów z poszczególnych dziedzin (np. "Przegląd Prawa Publicznego" czy "Orzecznictwo Sądów Polskich"), a są te niewiele znaczące (np. czasopismo o tematyce prawnej Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, gdzie nie tylko nie kształci się na kierunku prawo, ale nie ma jednostki organizacyjnej w zakresie prawa). Ministerstwo zapewniało, że zamierza skończyć z „punktozą”, ale mam co do tego duże wątpliwości, skoro każdy doktorant musi opublikować artykuł, nieważne jaki, nieważne gdzie, byleby w jakimś punktowanym periodyku.

Za wielce niekorzystne uważam osłabienie wydziałów na rzecz całych uczelni. Wydziały od zawsze były podstawą uniwersytetów, jako miejsce realnie prowadzonych badań i nauczania. Teraz rady i dziekani przestają istnieć jako ustawowe organy uczelni. Przekazanie uprawnień do nadawania stopni naukowych do senatu (do tej pory odbywało się to na radach wydziału), nie jest sensowne: w jego skład nie będą wchodzić przedstawiciele wszystkich dyscyplin, za to będą wyznaczeni studenci. Różnica jest zasadnicza, bo do tej pory o tych sprawach decydowała rada wydziału w wąskim składzie, złożonym tylko z samodzielnych pracowników naukowych.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|-------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 7 | Od wielu lat mówiło się w środowisku akademickim o potrzebie zreformowania szkolnictwa wyższego i nauki. Bezsprzecznie nowa ustawa Jarosława Gowina trafia w owo zapotrzebowanie i przede wszystkim otwiera dyskurs na temat efektywności i jakości polskiej nauki. Nie wszystkie metody wdrażania zaproponowane w nowej ustawie oceniam jako optymalne dla rzeczywistych problemów i wyzwań: duży minus za likwidację wydziałów i niesprawiedliwy w mojej ocenie system podziału środków finansowych. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 4 | Ponieważ nowa ustawa weszła w życie dnia 1 października 2018 r., niewiele jeszcze czasu minęło, by można było rzetelnie ocenić skuteczność jej zapisów. Władze uczelni musiały od nowego roku akademickiego dostosować się do nowych przepisów, lecz to wciąż niewystarczający czas na kompleksową ocenę realizacji celów, skuteczności metod oraz wpływu czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. Dużym mankamentem był bardzo krótki okres vacatio legis (ustawa podjęta 20 lipca 2018, zaczęła obowiązywać już od 1 października 2018 r.). Przykład: podjęto decyzję o likwidacji wydziałów nie zastanawiając się nad problemem, że przygotowanie nowej struktury uczelni wymaga czasu. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 4 | Już w trakcie powstawania ustawy, wiadomo było, że koszty wdrożenia jej poszczególnych zapisów będą bardzo wysokie – w mojej ocenie znacznie wyższe niż osiągnięte efekty. Nie tylko nakłady finansowe są niedoszacowane, ale również zasoby ludzkie: zarówno pracowników naukowych, jak i administracyjnych. Koszty dostosowania wszystkich jednostek akademickich do nowej reformy zdecydowanie przekraczają jej efekty. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 3 | Po roku od wejścia w życie Ustawy <i>Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce</i> możemy mówić o dużym zamieszaniu, chaosie, braku zrozumienia dla części jej zapisów, zarówno dla przyszłych doktorantów idących nowym trybem, jak i dla ciał zarządzających uczelniami. A przede wszystkim o ogromie pracy, którą muszą wykonać uczelnie: jesienią wchodzi w życie kolejne regulacje z Ustawy 2.0. Do końca września 2019 organy jednostek organizacyjnych uczelni (np. dziekani wydziału) przestają być organami uczelni. Do 1 października należy wprowadzić nowe statuty i regulaminy pracy uczelni, a także regulaminy szkół doktorskich. Wtedy też rozpoczynają kształcenie w nowej formie pierwsi doktoranci (szkoły doktorskie). Nie wiadomo ile uczelni będzie gotowych na rozpoczęcie roku akademickiego w pełnej gotowości i ze spokojem. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 5 | Z uwagi na wiele kontrowersji i niejasności związanych z funkcjonowaniem nowych regulacji prawnych uważam, że będą one w najbliższym czasie w zbyt dużym zakresie modyfikowane w celu dostosowania się do oczekiwań najbardziej zainteresowanych środowisk. Nieustanne zmiany prawne nie sprzyjają zachowaniu stabilnej pozycji uczelni wyższych i jej pracowników. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 25 | |

WYZWANIA

1. Niewystarczająca liczba konsultacji społecznych.
2. Potrzeba tworzenia polskiej nauki na wysokim poziomie.
3. Korupcjogenne konkursy w środowisku akademickim.

REKOMENDACJE

1. Należy przeanalizować sposób wydawania publicznych pieniędzy na naukę, w tym także liczbę i sposób funkcjonowania uczelni wyższych w Polsce.
2. Należy podejmować działania na rzecz odbiurokratyzowania uczelni.
3. Należy wspierać dalszą informatyzację uczelni (m.in. elektroniczny obieg dokumentów). Student w Polsce może przez Internet złożyć wniosek o kredyt czy pożyczkę w banku na kilkanaście czy kilkadziesiąt tys. zł, ale nie zawsze może złożyć wniosek o niewielkie stypendium naukowe, socjalne czy zachowanie terminu egzaminu bez papierowego wniosku.
4. Każdy przypadek naruszenia etyki przez naukowca powinien zostać stanowczo napiętnowany przez środowisko akademickie. MNiSW powinno tworzyć ku temu odpowiednie warunki i wspierać budowanie i przestrzeganie standardów, w tym także w obszarze zatrudniania na uczelniach.
5. Należy wyeliminować największe absurdy reformy (która jest potrzebna) i parametryzacji (która jest niezbędna)

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Dz. U. z 2018 r. poz. 1668, 2024, 2245, z 2019 r. poz. 276, 447, 534, 577, 730, <http://www.dziennikustaw.gov.pl/DU/2018/1668/1> (dostęp: 23 lipca 2019 r.).
2. Przewodnik po systemie szkolnictwa wyższego i nauki, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Warszawa 2019, <https://konstytucjadlanauki.gov.pl/content/uploads/2019/02/przewodnik-po-systemie-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-cz-1-20190218.pdf> (dostęp: 23 lipca 2019 r.).
3. Sprawozdanie z wykonania planu działalności Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za rok 2017 dla działów administracji rządowej: nauka i szkolnictwo wyższe, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2018_05/6308e76e1de14ea0fc7eb8ee7067f49c.pdf (dostęp: 15 lipca 2019 r.).
4. Sprawozdanie z wykonania planu działalności Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za rok 2018 dla działów administracji rządowej: nauka i szkolnictwo wyższe, http://www.bip.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2019_05/716b07c2c7bcb75dd3cfcfe0e1db18d7.pdf (dostęp: 14 lipca 2019 r.).
5. Blog "Wawrzyński bez cenzury", <https://wawrzynski.wordpress.com/2017/09/25/jasna-strona-konstytucji-dla-nauki/>, <https://wawrzynski.wordpress.com/2017/11/02/niebezpieczenstwa-konstytucji-dla-nauki/> (dostęp: 29 lipca 2019 r.).
6. Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/finanse/konstytucja-dla-nauki-nowy-projekt-jaroslaw-gowina/y58rb9j> (dostęp: 23 lipca 2019 r.).
7. Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/student/wnioski-o-wszczecie-przewodu-doktorskiego-do-30-kwietnia,402432.html> (dostęp: 23 lipca 2019 r.).
8. Bankier.pl, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Gowin-przedstawil-projekt-reformy-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-po-konsultacjach-4062918.html> (dostęp: 20 lipca 2019 r.).
9. Generacja smart, <https://generacjasmart.pl/2018/03/20/ustawa-szkolnictwo-wyzsze-2018/> (dostęp: 21 lipca 2019 r.).
10. Nauka w Polsce, <http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosc/news%2C33403%2Cresort-nauki-oglosil-liste-500-czasopism-ktore-dostana-wsparcie.html> (dostęp: 18 lipca 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Aleksandra Błaszczak

Z wykształcenia internacjolog o specjalności zarządzanie projektami międzynarodowymi. Project manager. Z wyróżnieniem ukończyła podyplomowe studia menadżerskie w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie. Przez wiele lat związana ze środowiskiem akademickim. Prowadziła zajęcia z zakresu zarządzania projektami na studiach I i II stopnia oraz szkolenia na studiach podyplomowych. Była sekretarz redakcji czasopisma naukowego „Kultura i Polityka”.

Zarządza zespołami projektowymi, mapuje i wdraża procesy usprawniające funkcjonowanie otoczenia. Posiada bogate doświadczenie merytoryczne i organizacyjne w realizacji różnorodnych projektów.

3.3.6

**WYZNANIA RELIGIJNE ORAZ
MNIJSZOŚCI NARODOWE I ETNICZNE**

Olesia Ivchenko

Polityka publiczna: **Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne**

Podjęmowano próby rozwiązania kryzysu uchodźczego, a także uregulowano sytuację migrantów na rynku pracy. Realizowano również działania na rzecz zintegrowania społeczności romskiej oraz rozpoczęto projekty integracji cudzoziemców, szczególnie w obszarze religii i kultury.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

Minister: **Mariusz Błaszczak, Joachim Brudziński, Elżbieta Witek,
Elżbieta Rafalska, Bożena Borys-Szopa**



Wdrożenie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wdrożenie rozporządzenia z dnia 15 grudnia 2017 roku w sprawie wykonywania pracy przez cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń

Liczna osób, niebędących obywatelami polskimi, zgłoszonych do ubezpieczeń emerytalno-rentowych wynosiła w 2018 roku 569,1 tys., w tym 35,6 tys. obywateli z krajów UE i 533,5 tys. z krajów spoza UE (w tym 425,7 tys. obywateli Ukrainy – największej mniejszości narodowej w Polsce). Od 2008 roku nastąpił 9-krotny wzrost liczby cudzoziemców w Polsce (wg oficjalnych danych, ale istnieje jeszcze tzw. szara strefa pracowników, głównie osób spoza UE). Pracodawcy zgłaszają zapotrzebowanie na pracowników z zagranicy ze względu na brak osób o wymaganych kwalifikacjach. W drugim kwartale 2018 roku liczba wolnych miejsc pracy wynosiła 164,7 tys.

W przypadku osób będących obywatelami kraju członkowskiego Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Szwajcarii, pozwolenie na pracę nie jest wymagane, podobnie jak wiza lub poświadczenie legalności pobytu w Polsce. W przypadku pozostałych, procedura wymaga posiadania wiza z tytułu pracy, oraz zezwolenia na pracę na danym stanowisku (w imieniu pracownika ubiega się o nie pracodawca). W przypadku zmiany stanowiska, konieczne jest uzyskanie nowego pozwolenia. Pracodawca, chcący zatrudnić pracownika z zagranicy, musi uzyskać zezwolenie wojewody, starosty bądź uzyskać oświadczenie, że żadna z wymienionych procedur nie jest konieczna. Ponadto, musi wykazać, że na dane stanowisko pracy nie ma możliwości zatrudnienia osoby posiadającej polskie obywatelstwo. Jeżeli Urząd Pracy właściwy dla danego miejsca wykaże, że są osoby, posiadające obywatelstwo polskie, chętne do podjęcia danej pracy, wówczas cudzoziemiec spoza UE nie będzie mógł podjąć się pracy na określonym stanowisku. Z powodu skomplikowania procedury oraz jej przewlekłości w czasie dochodzi do wielu nadużyć, m.in. do handlu pozwoleniami na pracę w Polsce, rozwoju szarej strefy oraz handlu ludźmi. Szczególnie handel ludźmi jest procederem łamiącym prawa człowieka (nawet jeżeli odbywa się za zgodą ofiary). Jest to forma współczesnego niewolnictwa, obejmująca wykorzystanie seksualne, pracę przymusową, zmuszanie do żebractwa (szczególnie dotyczy to dzieci), handel organami i przymusowe małżeństwa. Dominującymi formami niewolnictwa są wykorzystanie seksualne oraz praca przymusowa w takich sektorach jak rolnictwo, rybołówstwo lub górnictwo. Dotyczy to około 2 mln ludzi na świecie, w tym 70% kobiet. Nieznane są dokładne statystyki tego zjawiska. W Polsce średnia liczba zgłoszeń przestępstw na tle handlu ludźmi wynosi ok 60 rocznie, co świadczy o znikomym rozpoznaniu zjawiska wśród społeczeństwa oraz służb. Walka z nim jest niezwykle trudna, ponieważ jest to po handlu bronią i narkotykami, trzeci najbardziej zyskowny proceder przestępczy.

Polska obecnie jest krajem tranzytowym oraz docelowym dla ofiar pochodzących na ogół z Europy Wschodniej oraz Azji, zwerbowanych do pracy pod pretekstem naboru do legalnej pracy. Osoby, którym z różnych przyczyn kończy się pozwolenie na pracę bądź wiza, często szukają zaufanych pośredników, którym mogą powierzyć „przyspieszenie” czy „załatwienie” sprawy. Jeżeli dodatkowo osoby szukające pomocy nie mają środków do życia (bo na przykład poprzedni pracodawca nie wypłacił im pensji), są chore lub z innych przyczyn zdeterminowane, by pozostać w Polsce, szczególnie starają się o przyspieszenie procedur lub zdobycie jakiegokolwiek pracy. W takiej sytuacji osoby niedoświadczone, nieznające polskich przepisów łatwo stają się ofiarami handlu ludźmi. Niejednokrotnie zdarza się, że młode kobiety w takiej sytuacji, szukając posad opiekunki lub osoby sprzątającej, zostają nie ze swojej woli pracownicami świadczącymi usługi seksualne, w efekcie oszustwa dokonanego przez fałszywych pośredników, którzy oprócz pieniędzy za „usługę” odbierają im również paszporty. Przewlekłość procedur niekiedy sprawia również, że kobiety z własnej woli podejmują się pracy w obszarze usług seksualnych, ponieważ nie widzą innego sposobu na zapewnienie sobie utrzymania, jednakże, wchodząc w środowisko pracownic seksualnych, jednocześnie „godzą się” na posiadanie tzw. opiekuna. Mając słabszą pozycję niż polskie pracownice (z powodu braku legalności pobytu, groźby deportacji, nieznamomości języka i własnych praw), również stają się w ten sposób podatne na zostanie ofiarami handlu ludźmi. Mężczyźni z kolei werbowani są na fikcyjne stanowiska, np. w rolnictwie lub produkcji, a następnie przymusowo kierowani są do grup działających na granicy prawa lub przestępczych, co dodatkowo uniemożliwia im zwrócenie się po pomoc. Wymóg zapłaty dla pośredników stwarza sytuację, kiedy osoba będąca ofiarą handlu ludźmi zostaje sprzedana pracodawcy za rzekome długi. Nowe przepisy umożliwiły uproszczenie procedury w przypadku osób pracujących w rolnictwie, ogrodnictwie i turystyce nie dłużej niż 9 miesięcy w danym roku kalendarzowym: muszą posiadać zezwolenie na pracę sezonową cudzoziemca. Obywatele Armenii, Białorusi, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy mogą wykonywać pracę przez okres do 6 miesięcy przez 12 miesięcy. Pracodawca w przypadku tych osób może wystąpić o wniosek wielosezonowy, tj. na kilka okresów kalendarzowych. Pracodawcy mają możliwość powierzenia ww. obywatelom pracy innej niż sezonowa do 30 dni na podstawie zezwolenia na pracę sezonową, bez konieczności uzyskiwania odrębnego pozwolenia na pracę. W myśl nowych przepisów, cudzoziemiec ubiegający się o pracę sezonową nie musi posiadać już wizen, aby dostać zezwolenie i może pracować w terminie oczekiwania wydania zezwolenia na pracę, a także w terminie oczekiwania na przedłużenie zezwolenia na pracę sezonową. Zezwolenie dotyczy każdej pracy sezonowej, a nie tylko tej wskazanej we wniosku.

Uproszczenie procedury przyznawania pracy cudzoziemcom stanowi krok w dobrym kierunku, ponieważ w okresie dobrej koniunktury gospodarczej pozwala zapełnić wakaty na stanowiskach, na które Polacy nie chcą się zgłaszać z powodu niskich płac i niskiego bezrobocia (wg statystyk GUS, w kwietniu 2019 roku wynosiło ono 5,6% w skali kraju). Ponadto, osoby legalnie zatrudnione w Polsce płacą podatki w kraju zamieszkania oraz opłacają składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne. Jednakże wyodrębnianie osobnych kategorii prac, dla których jest możliwe to ułatwienie czy obywateli krajów, których dotyczą szczególne ułatwienia, stanowi pole do kolejnych nadużyć, np. tworzenia fikcyjnych prac w rolnictwie lub turystyce, czyli sytuacji, kiedy pracodawca tworzy fikcyjne ogłoszenia o pracy w rolnictwie lub turystyce, a w rzeczywistości zatrudnia osobę na zupełnie innym stanowisku pracy. Sytuacja ta utrudnia pracownikowi dochodzenie swoich praw m.in. w sytuacji wypadku przy pracy, egzekwowaniu zasad BHP lub w sytuacji kłopotów z otrzymaniem wypłaty. Dlatego też wskazane jest ujednoczenie i dalsze uproszczenie przepisów o zatrudnieniu, tak by umożliwić kolejnym migrantom szybkie podjęcie legalnej pracy, zapewnić im opiekę państwa przyjmującego oraz umożliwić im zrozumienie przepisów, dzięki ich jasności oraz przejrzystości.

+ Kontynuowanie programu integracji społeczności romskiej, przewidzianego na lata 2014-2020, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 7 października 2014 roku

Program zakłada udzielanie wsparcia społeczności romskiej w Polsce w dziedzinie edukacji, mieszkalnictwa, zdrowia oraz aktywizacji zawodowej. W Spisie Powszechnym w 2011 roku przynależność do tej mniejszości zadeklarowało 16 723 polskich obywateli. Obecnie szacuje się, że w Polsce mieszka między 20 a 25 tys. osób, przynależących do romskiej mniejszości etnicznej, co stanowi 0,04% społeczeństwa.

Mniejszość romska w porównaniu z innymi mniejszościami etnicznymi i narodowymi, jest najbardziej zagrożona wykluczeniem społecznym oraz dyskryminacją. Przejawia się to m.in. w niewielkim odsetku pracujących osób (dla 43% rodzin romskich praca stanowi źródło utrzymania) oraz niewielkich szansach edukacyjnych - jedynie co trzeci Rom ma ukończoną szkołę podstawową, a 70% romskich dzieci kierowanych jest do szkół specjalnych. Nie istnieją w tej chwili żadne mechanizmy zapobiegające tej sytuacji, ponieważ wskazaniami do zakwalifikowania dziecka jako ucznia o specjalnych potrzebach edukacyjnych jest badanie psychologiczno-pedagogiczne, w tym pomiar inteligencji. Narzędzia testujące inteligencję oprócz uwarunkowań biologicznych, niezależną kulturowo, badają również takie aspekty jak sprawność językowa, zasób słownictwa i arytmetyka, czyli kompetencje kulturowe. Dzieci wychowywane w środowisku nieprzystającym kulturowo do obecnych wymogów środowiska szkolnego (np. porozumiewające się w domu językiem romskim, a nie polskim) mają zaniżone wyniki w obszarze skal podatnych na czynniki kulturowe i środowiskowe. Niejednokrotnie rodzice dzieci decydują się na szkołę specjalną z przyczyn pragmatycznych: niższe wymagania względem dzieci, bezpłatny dowóz dzieci do szkół, możliwość uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności, itd. W trakcie nauki szkolnej dzieci natykają się również na inne przeszkody związane z edukacją, np. rodzice dziewczynek nie wyrażają zgody na przebieganie ich na lekcje wychowania fizycznego. Również na etapie dorosłości zdobycie i utrzymanie pracy jest trudne dla osób należących do mniejszości romskiej. Przyczynami tej sytuacji są zarówno czynniki kulturowe (np. tabu kulturowe dotyczące krwi uniemożliwiające wykonywanie zawodów związanych z krwią, np. pielęgniarstwo; rola kobiet, nakazująca im zajmowanie się rodziną), jak i socjoekonomiczne (dziedziczenie bezrobocia).

SUKCESY

OCENA PODEJMOWANYCH DZIAŁAŃ W LATACH 2015-2019

Konieczna jest zatem pomoc, aby mniejszość ta mogła wypracować skuteczne mechanizmy wydobywania się z ubóstwa oraz wykluczenia. Te właśnie cele ma spełniać program integracji społeczności romskiej. Wydaje się, że oprócz inicjatyw rządowych, nie istnieje obecnie w Polsce spójny program realizowany przez inny duży podmiot, którego celem byłoby przeciwdziałanie problemowi wykluczenia społecznego mniejszości romskiej. Romowie, podobnie jak inni członkowie społeczeństwa, korzystają z takich instytucji jak lokalne świetlice, staże dotowane przez Urząd Pracy czy Ośrodek Pomocy Społecznej, jednakże bez uwzględniania ich specyfiki kulturowej oraz wynikających z niej konsekwencji.

Choć nie dokonano jeszcze ewaluacji programu, można go wskazać jako sukces nie tylko z powodu dostrzeżenia kłopotów społeczności romskiej, ale również dlatego, że stanowi przykład ciągłości działań w polskiej polityce, mimo zmian politycznych, dokonanych w międzyczasie. Można jednak się zastanowić, czy to, że program ten jest wznawiany, nie dowodzi pośrednio jego braku skuteczności, tj. sytuacji, w której mimo podejmowanych działań, społeczność romska nadal narażona jest na wykluczenie.

— Kary dla cudzoziemców, którzy pracę w Polsce wykonują nielegalnie (tzw. praca na czarno, praca w szarej strefie)

Od 1 stycznia 2019 roku nastąpiła zmiana przepisów odnośnie do zatrudniania cudzoziemców. Wzrosły kary za powierzenie pracy pracownikowi przebywającemu w Polsce bez ważnego dokumentu umożliwiającego pobyt w Polsce, pracownikowi bez zezwolenia na pracę oraz wykonującemu inną pracę niż na zezwoleniu. Kary wynoszą od 1 do 30 tys. zł. Jest to niewątpliwie krok w dobrym kierunku, ponieważ praktyka nielegalnego zatrudniania cudzoziemców jest rozpowszechniona. Szacunki mówią o 100 tys. osób, zatrudnionych nielegalnie.

Jednocześnie, w myśl tych samych przepisów, cudzoziemiec, który jest zatrudniony bez zezwolenia, podlega karze w wysokości 1000 zł. Jest to niekorzystna zmiana, z kilku względów. Osoby, które nielegalnie wykonują pracę w Polsce, to osoby już znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, ponieważ nie podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu, w sytuacji braku otrzymania wynagrodzenia nie mogą dochodzić swoich praw, narażone są na wyzysk i są uzależnione od swojego pracodawcy. W takiej sytuacji pracownik, nawet świadom, że jego pracodawca popełnia przestępstwo, może żywić lęk przed zgłoszeniem tego faktu do odpowiednich służb w obawie, że będzie musiał ujawnić się jako osoba pracująca nielegalnie, w związku z czym również zostanie ukarany. Ten przepis utrudnia udzielanie pomocy osobom pracującym i przebywającym nielegalnie w Polsce, szczególnie ofiarom handlu ludźmi, zmuszonym do pracy przymusowej.

— Brak współpracy na arenie międzynarodowej w zakresie przyjmowania uchodźców do Polski, zapewnienia im legalnego pobytu i godnych warunków bytowych, umożliwienia asymilacji kulturowej i zdobycia pracy

W 2016 roku 65,5 mln ludzi zostało zmuszonych do przesiedlenia się z powodu konfliktów zbrojnych oraz kryzysu klimatycznego. Osoby te często wybierają państwa Unii Europejskiej jako miejsce docelowe, licząc na możliwość uzyskania schronienia i godnych warunków życia. Szacuje się, że liczba osób, szukających schronienia w Unii Europejskiej będzie wzrastać, nie tylko z powodu zamożności krajów tworzących Unię względem państw Afryki oraz Azji, ale również z powodu zmian klimatu, wskutek których rozległe obszary, do niedawna nadające się do zamieszkania (np. Sahel) obecnie pustynnieją i nie mogą już wyżywić ludności. Najwięcej uchodźców pochodzi z Syrii, Afganistanu oraz Sudanu Południowego. Większość próbuje dostać się do Europy przez Morze Śródziemne, w którym w 2018 roku utonęło 2275 osób (średnio 6 osób dziennie).

Również osoby podróżujące drogą lądową narażone są na śmierć: w 2018 roku odnotowano 136 zgonów. 1312 zginęło lub zostało uznane za zaginione podczas próby dotarcia do Włoch, 777 osób zginęło próbując dostać się do Hiszpanii, a 187 próbujących dostać się do Grecji. Liczba osób, którym udało się dotrzeć do Europy wyniosła w 2018 roku 139 300 osób, w tym najwięcej trafiło do Hiszpanii. Na drugim miejscu pod względem liczebności uchodźców znajduje się Grecja, na trzecim zaś Włochy. Po dotarciu na miejsce umiera 1 na 51 osób. Osoby, którym udało się przybyć na miejsce, trafiają do obozów dla uchodźców, w których warunki sanitarne budzą wiele zastrzeżeń.

Kryzys uchodźczy jest kryzysem humanitarnym, wymagającym kompleksowych rozwiązań oraz rozwiązania wielu dylematów. Z jednej strony, ogromna liczba ludzi destabilizuje funkcjonowanie państw w ich dotychczasowej formie, z drugiej jednak, próba poprawy swojej sytuacji poprzez przybycie do zamożnego kraju jest działaniem zrozumiałym z punktu widzenia jednostki. Szczególnie obciążone są kraje przyjmujące. Unia Europejska podjęła starania o równomierną relokację uchodźców przez państwa członkowskie oraz utworzenie spójnego programu azylu. Wielu uchodźców zostało przyjętych przez Niemcy, Austrię, Wielką Brytanię i Francję. W 2015 roku Komisja Europejska zdecydowała o relokacji 160 tys. uchodźców z Grecji, Włoch i Węgier (kraju tranzytowego dla uchodźców przybywających z Serbii) do innych państw. Polska, podobnie jak Węgry, nie zgadzała się na przyjęcie dużej liczby uchodźców, argumentując to przyjmowaniem dużej liczby migrantów z Ukrainy, opuszczających kraj przed wojną. Tymczasem liczba wniosków o ochronę międzynarodową w Rzeczypospolitej Polskiej złożonych przez obywateli Ukrainy wyniosła 12 322 w 2016 roku, 5078 w 2017 roku oraz 4135 w 2018. Jednakże liczba obywateli Ukrainy, które otrzymały status uchodźcy, wynosiła 32 osób w 2016 roku oraz 56 w 2017 roku. Część osób otrzymała ochronę uzupełniającą. Warto zauważyć, że liczba wniosków o azyl spada, m.in. dlatego, że polscy strażnicy graniczni, wbrew Konwencji Genewskiej oraz decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uniemożliwiają składanie wniosków o azyl na granicy Brześć-Terespol, co jest szczególnie niebezpieczne w przypadku uchodźców z Czeczenii oraz Azji, którzy są narażeni na deportowanie do kraju pochodzenia i w konsekwencji na tortury i śmierć. W 2018 roku wniosek o ochronę międzynarodową złożyło 2018 osób. 406 osób uznano za spełniające warunki nadania ochrony międzynarodowej (95 obywateli Ukrainy na 466 osób, 79 z Rosji na 2,7 tys., 27 z Iraku, 0 obywateli Tadżykistanu mimo 144 osób), 212 osób otrzymało zgodę na pobyt tolerowany lub ze względów humanitarnych, 1,9 postępowań zostało umorzonych, a 2,1 tys. osób otrzymało decyzję odmowną. W Polsce przebywają również uchodźcy z Syrii, Afganistanu oraz innych krajów będących w stanie wojny.

Osoby ubiegające się o azyl mogą zamieszkać w ośrodku, jednak oznacza to brak możliwości praktycznej nauki języka oraz poznania realiów kraju wobec niewielkiej liczby zajęć aktywizacyjnych oraz integracyjnych. Jeżeli decydują się zamieszkać poza ośrodkiem, otrzymują 750 zł dla gospodarstwa jednoosobowego, dla dwuosobowego po 600 zł, zaś dla czteroosobowego po 375 zł na osobę. Ponadto, przez pierwsze 6 miesięcy trwania procedury osoby te nie mogą legalnie podjąć żadnej pracy. Po otrzymaniu azylu uchodźca musi opuścić ośrodek w ciągu 2 miesięcy. Jeśli mieszkał poza ośrodkiem, po 2 miesiącach przestaje otrzymywać świadczenie.

Wobec braku spójnego programu obejmującego naukę języka i kultury, aktywizację zawodową oraz terapię (należy pamiętać, że uchodźcy to grupa narażona w przeszłości na tortury oraz inne przejawy nieludzkiego traktowania), uchodźcy narażeni są na pracę w szarej strefie, poniżej swoich kwalifikacji, a także na przebywanie w mieszkaniach o obniżonym standardzie.

Sprzeciw Polski wobec przyjmowania uchodźców zaowocował w 2017 roku skargą Komisji Europejskiej przeciwko Polsce (oraz Węgrom i Czechom). W uzasadnieniu wniosku podkreślono m.in. fakt, że Polska nie przyjęła żadnych uchodźców w ramach relokacji oraz nie wyznaczyła miejsca na relokację. Odmówiła również podpisania Globalnego Paktu ws. Uchodźców ONZ. W sporach międzynarodowych zaznaczano, że bycie krajem członkowskim Unii Europejskiej oznacza również dzielenie się zobowiązaniami, takimi jak uczestniczenie w rozwiązaniu kryzysu humanitarnego uchodźców. Rozprawa przed Trybunałem Sprawiedliwości odbyła się 15 maja 2019 roku. Wyrok zostanie ogłoszony po wakacjach. Niewątpliwie jednak rozprawa przyczyniła się do nadszarpnięcia wizerunku Polski wśród krajów członkowskich Unii.

W dyskursie publicznym politycy obozu rządzącego zwracali uwagę przede wszystkim na zagrożenia, związane z przyjmowaniem uchodźców, takie jak przenoszone przez nich choroby oraz pasożyty, zagrożenie związane z inną kulturą (szczególnie dotyczące uchodźców wyznających islam) – przed wszystkim terrorystyczne. Obawy przed innością kulturową cudzoziemców widoczne są w projekcie Polityki Migracyjnej Polski z dnia 10 czerwca 2019 roku, przygotowanym przez Zespół ds. Migracji MSWiA w ramach Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020.

W projekcie tym, obok docenienia roli migrantów w dobie kryzysu demograficznego, znalazły się zapisy mówiące o strategiach integracji i asymilacji kulturowej cudzoziemców. Istotne są zapisy mówiące o religii, kulturze i wartościach, wymieniające m.in.

- przyswojenie przez cudzoziemców wartości dominującej religii w Polsce jako jeden z wyznaczników asymilacji kulturowej (punkt 2.6 projektu);
- przyswojenie „kultury wiodącej”, przeciwstawionej kulturze różnorodności.

Są to zapisy kontrowersyjne, wymagające dyskusji. Każdy człowiek ma prawo do posiadania wybranego przez siebie światopoglądu i do niedoświadczania dyskryminacji z jego powodu. Jeżeli warunkiem uznania cudzoziemców za osoby zintegrowane ma być przyswojenie określonych wartości religijnych, może to oznaczać konieczność porzucenia przez nich własnej religii, co jest już przejawem dyskryminacji na tle religijnym, zabronionym prawnie.

Ponadto, dyskusyjne pozostaje, kto określa, co jest „kulturą wiodącą” i jak mają się wobec niej określić osoby już będące obywatelami Polski, które wartości tej kultury nie podzielają.

Podsumowując, polityka względem uchodźców prowadzona jest konsekwentnie w kierunku nieuznawania konieczności przyjmowania uchodźców oraz braku spójnych programów, umożliwiających ich asymilację kulturową oraz integrację. Można to ocenić jako porażkę z kilku względów. Po pierwsze, na mocy konwencji międzynarodowych, np. Konwencji Genewskiej, Polska zobowiązana jest udzielać schronienia tym osobom, które w swoich krajach doświadczają prześladowań. Postępując wbrew swoim zobowiązaniom, Polska pokazuje się jako kraj nieszanujący prawa oraz obojętny na kwestie humanitarne. Po drugie, odmawiając przyjęcia zobowiązań i współdzielenia odpowiedzialności z innymi państwami Unii, Polska osłabia swoją pozycję negocjacyjną. Po trzecie zaś, mimo zdecydowanego sprzeciwu, w Polsce przyznaje się części osób status uchodźcy i umożliwia im zamieszkanie. Osoby te, pozbawione dostępu do odpowiednich programów pomocowych, często nie mogą samodzielnie podjąć godnego życia w Polsce, co w przyszłości może doprowadzić do konieczności korzystania przez nie z pomocy ze środków publicznych, kryzysów psychicznych oraz innych negatywnych skutków.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 6 | Dobre metody wskazują na trafne zidentyfikowanie problemów mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, jednak niektóre rozwiązania (np. kary dla cudzoziemców za wykonywanie nielegalnej pracy) uniemożliwiają osobom pokrzywdzonym dochodzenie swoich praw. Jednocześnie część kłopotów dotycząca uchodźców, takich jak utrudnienia w ich akulturacji, w ogóle nie została dostrzeżona. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 5 | Program integracji społeczności romskiej nie został jeszcze podsumowany. Brak danych na temat skuteczności nowych regulacji w obszarze zatrudniania cudzoziemców. Działania, mające na celu powstrzymanie cudzoziemców przed składaniem wniosków o azyl, powiodły się – ich liczba zmniejszyła się ponad dwukrotnie. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 5 | Brak danych. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że część działań obejmuje pracę w tzw. szarej strefie, gdzie mierzenie efektów działań jest tylko częściowo możliwe. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 3 | Częściowo brak danych, można jednak przypuszczać, że kary nałożone na cudzoziemców mogą zwiększyć potencjalną liczbę osób pracujących nielegalnie w Polsce i nie otrzymujących pomocy. Można również przypuszczać, że uproszczenie przepisów dotyczących pracy cudzoziemców przyczyni się do zwiększenia ich liczby. Do nieplanowanych efektów można również zaliczyć skargę Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, która przyczyniła się do pogorszenia wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Nie wiadomo jeszcze, czy odmowa przyjmowania uchodźców będzie skutkować karą finansowymi w przyszłości. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 6 | Na uwagę zasługuje trwałość programu integracji społeczności romskiej w Polsce. Polityka, mająca na celu odmowę przyjmowania uchodźców, jest stosowana bardzo konsekwentnie. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 25 | |

WYZWANIA

1. Rosnąca liczba przestępstw, motywowanych uprzedzeniami, w tym przestępstw na tle rasowym i narodowościowym.
2. Brak spójnej polityki integracji uchodźców.
3. Zjawisko handlu ludźmi w Polsce.

REKOMENDACJE

1. Wdrożenie programu edukacji przeciwko mowie nienawiści poprzez przeprowadzenie kampanii społecznych oraz treningi antydyskryminacyjne w szkołach oraz uczelniach wyższych.
2. Wdrożenie spójnej, międzyresortowej polityki, obejmującej takie obszary, jak edukacja (zarówno dzieci i młodzież, jak i osób dorosłych, szczególnie w obszarze języka i kultury), wsparcie na rynku pracy (szczególnie dla kobiet, które często ze względów kulturowych nie mają doświadczenia zawodowego), mieszkalnictwa (mieszkania chronione i wspomagane) oraz ochrona przed nadużyciami i dyskryminacją. Szczególnej trosce i ochronie powinny podlegać dzieci i młodzież ucząca się.
3. Kontynuowanie i poszerzenie Krajowego Planu Działania Przeciwko Handlowi Ludźmi na lata 2016-2018. Pożądane kierunki działania to: uświadamianie społeczeństwa oraz powołanych służb o zjawisku handlu ludźmi, jego skali oraz konsekwencjach, między innymi poprzez kampanie społeczne, broszury oraz szkolenia; powołanie sieci punktów konsultacyjnych dla cudzoziemców, które świadczyłyby bezpłatne usługi w zakresie tłumaczenia prawa w Polsce, pomocy prawnej oraz służyłyby jako miejsca interwencyjne dla osób bez noclegu oraz dochodu; zniesienie kary za nielegalną pracę dla osoby ją wykonującej; opracowanie i wdrożenie programów reintegrujących osoby po doświadczeniu przymusowej pracy oraz wykorzystania seksualnego.

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2019 r., poz. 986.
2. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 roku w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemcowi oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, Dz.U. z 2017 r., poz. 2345.
3. https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/pracownicy-w-firmie/chce-zatrudnic-pracownika/proc_228-zezwolenie-na-prace-sezonowa (dostęp: 10.07.2019 r.).
4. <http://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce> (dostęp: 10.07.2019 r.)
<https://www.zus.pl/documents/10182/2322024/Cudzoziemcy+w+polskim+systemie+ubezpiecze%C5%84+spo%C5%82ecznych.pdf/4498fca6-981d-a37c-3742-8e4e74e20a32> (dostęp: 10.07.2019 r.).
5. ww.handelludzmi.eu/hl/o-handlu-ludzmi/handel-ludzmi-w-polsce/6145,Handel-ludzmi-w-Polsce.html (dostęp: 10.07.2019 r.).
6. <https://niezalezna.pl/253259-kwitnie-handel-ludzmi-wstrzasajacy-raport-onz> (dostęp: 10.07.2019 r.).
7. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/popyt-na-prace/popyt-na-prace-w-drugim-kwartale-2018-roku,2,30.html> (dostęp: 10.07.2019 r.).
8. https://www.bydgoszcz.uw.gov.pl/files/file/handel_ludzmi_w_polsce_kompedium.pdf (dostęp: 10.07.2019 r.).
9. <https://www.prawo.pl/kadry/cudzoziemcy-czekaja-na-zezwolenia-na-prace-w-urzedach,389617.html> (dostęp: 11.07.2019 r.).
10. <https://www.infor.pl/prawo/praca/formy-zatrudnienia/2837110,Zatrudnienie-cudzoziemca-w-Polsce-2019.html> (dostęp: 11.07.2019 r.).
11. <https://www.gov.pl/web/rodzina/zezwolenie-na-prace-sezonowa9> (dostęp: 11.07.2019 r.).
12. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/panel/sesja-3-polityka-pa%C5%84stwa-wobec-mniejszo%C5%9Bci-%E2%80%93-potrzeby-zmian-blok-b> (dostęp: 11.07.2019 r.).
13. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-program-integracji.html> (dostęp: 11.07.2019 r.).
14. <http://mniejszosci.narodowe.mswia.gov.pl/mne/romowie/program-integracji-spol> (dostęp: 11.07.2019 r.).
15. <https://www.gov.pl/web/mswia/program-integracji-spolnosci-romskiej-w-polsce-na-lata-2014-2020> (dostęp: 11.07.2019 r.).
16. <http://www.stowarzyszenie.romowie.net/Romowie-w-Polsce-136.html> (dostęp: 11.07.2019 r.).

BIBLIOGRAFIA

17. Przybyszewska D., „Edukacja mniejszości romskiej w Polsce”, [w:] „Kultura-społeczeństwo-edukacja”, nr 2 (6), Poznań 2014. https://instytucja.pan.pl/images/2018/wydzialy/w1/Uchod%C5%BACy_w_Polsce_ekspertyza_KBnM_PAN.pdf (dostęp: 11.07.2019 r.).
18. <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Przestępstwa%20motywowane%20uprzedzeniami%20ZRT%20nr%2023%202017.pdf> (dostęp: 11.07.2019 r.).
19. <https://e-prawopracy.pl/zatrudniasz-cudzoziemca-na-czarno-przeczytaj-jakie-konsekwencje-ci-groza/> (dostęp: 11.07.2019 r.).
20. <https://handelludzmi.eu/hl/baza-wiedzy/raporty-analazy-strateg/raporty-i-analazy-dotyc/6936,Handel-ludzmi-w-Polsce-Raport-2017.html> (dostęp: 11.07.2019 r.).
21. <https://ungc.org.pl/info/uchodzczy-raport-unhcr-globalne-problemy/> (dostęp: 11.07.2019 r.).
22. <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/raport-onz-w-2018-r-szesc-ofiar-dziennie-na-morzu-sroziemnym/> (dostęp: 11.07.2019 r.).
23. <https://konkret24.tvn24.pl/polska,108/przyjmujemy-caly-czas-uchodzcow-z-ukrainy-ilu-dokladnie,920066.html> (dostęp: 11.07.2019 r.).
24. <https://oko.press/2017-roku-polska-ktora-przyjmuje-zadnych-uchodzcow-przyjela-558-liczby-przecza-propagandzie-pis/> (dostęp: 11.07.2019 r.).
25. <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/raport-roczny-ochrona-miedzynarodowa/2018-2/> (dostęp: 11.07.2019 r.).
26. <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/relokacja-uchodzcow-tsue-podal-termin-rozprawy-przeciwko-polsce,921919.html> (dostęp: 11.07.2019 r.).
27. Migranci, uchodźcy i ksenofobia w kampanii wyborczej 2018 – raport z monitoringu, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2018.
28. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku, Dz.U. z 1991 r. nr 119, poz. 515. <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/polska-konsekwentnie-przeciwko-uchodzcom/> (dostęp: 11.07.2019 r.).
29. <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (dostęp: 11.07.2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Olesia Ivchenko

Mgr psychologii. Interesuje się polityką. Jako Ukrainka z pochodzenia śledzi uważnie politykę państwa wobec mniejszości etnicznych i religijnych. Jako psychoterapeutka z zawodu, analizuje to, co dzieje się w polityce rodzinnej i w ochronie zdrowia. Jako kobieta pracująca zarówno zarobkowo, jak i społecznie, zbiera wiedzę na temat zmian w prawodawstwie w obszarze zatrudnienia.

3.3.7

ZDROWIE

Olesia Ivchenko

Polityka publiczna: **Zdrowie**

Polityka zdrowotna jest prowadzona w sposób nieskuteczny i niespójny. Polska ochrona zdrowia mierzy się z wieloma problemami. Brakuje jednolitej koncepcji skutecznej polityki, podejmowane są jedynie fragmentaryczne działania.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Zdrowia**

Minister: **Konstanty Radziwiłł, Łukasz Szumowski**

+ **Utworzenie nowych specjalizacji w ramach kształcenia kadr specjalistów zajmujących się zdrowiem psychicznym dzieci i młodzieży (m. in. lekarzy psychiatrów, psychologów)**

Specjalizacje, na które ogłoszono konkurs dla placówek szkolących (konkurs trwa do dnia 31 lipca 2019 r.), obejmują psychologię kliniczną, psychologię kliniczną dzieci i młodzieży, terapię środowiskową dzieci i młodzieży oraz szkolenia z psychiatrii dzieci i młodzieży dla lekarzy innych specjalizacji niż psychiatryczna. Placówki, które wygrają konkurs, będą mogły kształcić specjalistów ze środków pochodzących z Funduszy Europejskich (dotychczas psychologowie kliniczni szkolili się za własne środki).

Około 10% osób przed ukończeniem 18 lat, czyli 600 tys., wymaga leczenia z powodu spełniania kryteriów co najmniej jednego zaburzenia psychicznego. W całej Polsce jest 400 specjalistów psychiatrii dziecięcej, co oznacza średnią 5,2 psychiatry na 10 000 osób, podczas gdy standardy WHO zakładają średnią 10 lekarzy na tę samą liczbę osób. Oprócz psychiatrów, brakuje również innych specjalistów, pracujących z dziećmi i młodzieżą z zaburzeniami, takich jak: psychologowie, psychoterapeuci, pedagodzy specjalizujący się w leczeniu lub wspomaganiu leczenia tej grupy wiekowej. Kształcenie specjalizacyjne ma wyrównać ten brak.

Dostrzeżenie skali problemów psychicznych dzieci i młodzieży w Polsce oraz podjęcie działań, mających poprawić sytuację, należy uznać za krok w pożądanym kierunku w polityce zdrowotnej.

Wdrożenie planu informatyzacji w Ochronie Zdrowia, w tym:

- wprowadzenie obowiązku prowadzenia elektronicznej dokumentacji medycznej od dnia 1 stycznia 2019 roku;
- wprowadzenie obowiązku podłączenia się do platformy e-zdrowie dla aptek od 1 stycznia 2019 roku, dzięki czemu możliwa jest realizacja e-recept oraz generowanie Dokumentu Realizacji Recept (DRR);
- pilotaż e-skierowań od 18 lutego 2019 roku, planowanie wdrożenia od 1 stycznia 2021 roku.

Korzystanie z nowoczesnych technologii umożliwia zaoszczędzenie czasu, zweryfikowanie uzyskiwanych informacji, a także wcześniejsze wykrywanie ewentualnych nieprawidłowości. W związku z tym można uznać, że wdrażanie elektronicznych rozwiązań stanowi krok w dobrym kierunku w polityce zdrowotnej.

— Niska kwota przeznaczana na ochronę zdrowia w relacji do Produktu Krajowego Brutto, co skutkuje niedofinansowaniem publicznej ochrony zdrowia, co prowadzi do wydłużenia kolejek lub braku dostępu do procedur medycznych oraz specjalistów. Taki stan rzeczy sprawia, że pogarsza się stan zdrowia ludności.

Spośród krajów OECD, Polska posiada jeden z najniższych wskaźników procentu PKB, wydawanego na ochronę zdrowia. W 2016 i 2017 roku wskaźnik ten wynosił 4,38% (84,6 mld zł), podczas gdy średnia państw OECD wynosiła 6,7%. W naszym regionie, państwem wydającym mniej na ochronę zdrowia była jedynie Estonia. Wieloletni Plan Finansowy Państwa, opublikowany przez Ministerstwo Finansów 28 kwietnia 2017 roku określał cele na lata 2017-2020. W planie tym założono, że w roku 2018 procent PKB będzie wynosił 4,58%, w 2019 roku 4,79%, w 2020 roku 4,99%, a wysokość 6% osiągnie w roku 2025. W 2018 roku program został skorygowany i poziom 6% ma zostać osiągnięty w 2024 roku. Tymczasem jednak ochrona zdrowia pozostaje niedofinansowana, co przekłada się ograniczenie limitów na zabiegi i w efekcie na wydłużanie kolejek do lekarzy oraz na zabiegi medyczne. Średni czas oczekiwania na pojedyncze medyczne gwarantowane świadczenie wynosił 3,1 miesiąca w 2017 roku, 3,7 miesiąca w 2018 roku i 3,8 miesiąca w 2019 roku. Najkrótszy średni czas oczekiwania na świadczenie odnotowuje się w obszarze radioterapii onkologicznej (0,4 miesiąca), najdłuższy zaś w endokrynologii (11,6 miesiąca). Długie oczekiwanie na leczenie sprawia, że zamiast zająć się chorobą we wczesnym stadium, lekarze oraz inni specjaliści są zmuszeni wdrożyć leczenie w zaawansowanym stadium choroby, kiedy leczenie jest bardziej kosztowne, a ryzyko śmierci lub niepełnosprawności większe. Średni czas życia Polaków skraca się: w porównaniu z 2017 rokiem średni czas trwania życia 60 latków skrócił się o 1,5 miesiąca. Porównując 2017 i 2016 rok można zauważyć, że średni czas trwania życia w 2017 roku skrócił się względem 2016 o 1 miesiąc.

Niskie nakłady na zdrowie oznaczają również niskie wypłaty, szczególnie dla pielęgniarek, położnych, fizjoterapeutów, psychologów, radiologów, ratowników medycznych, diagnostów oraz innego personelu medycznego i pomocniczego. W 2016 roku średnia wieku pielęgniarki w Polsce wynosiła 50 lat. Liczba lekarzy na 1 tys. pacjentów wynosi zaledwie 2,4, czego powodem jest m.in. niedostateczna liczba miejsc specjalizacyjnych dla młodych lekarzy względem potrzeb. Niedobory kadr są maskowane przez notoryczne obchodzenie obowiązującego czasu pracy (klauzule opt-out dla lekarzy, praca na kontrakcie), mimo to kolejne oddziały szpitalne są zamykane z powodu braku kadr. Przemęczony personel oznacza zwiększone ryzyko popełnienia błędów, gorszą opiekę medyczną oraz stanowi realne zagrożenie dla zdrowia i życia samych członków i członkiń personelu medycznego. Koszty społeczne oraz zdrowotne niedofinansowania ochrony zdrowia są na tyle wysokie, że zasadne wydaje się dążenie do podniesienia wydatków na ochronę zdrowia w krótszym czasie niż do zakładanego 2024 r.

- **Przyjęcie i wdrożenie ustawy z dnia 21 lutego 2019 roku o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw.**

Ustawa ta zmieniła zasady finansowania świadczeń medycznych w szpitalach. Szpitale miały utworzyć Sieć Szpitali w ramach Systemu Podstawowego Zabezpieczenia Zdrowotnego. Placówka medyczna jest kwalifikowana do jednego z sześciu poziomów zabezpieczeń (szpitale I, II i III stopnia, szpitale onkologiczne/pulmunologiczne, pediatryczne i ogólnopolskie) na podstawie szczegółowych wytycznych. Miało to usprawnić dostęp pacjentów do różnych świadczeń medycznych oraz zapewnić lepszą koordynację działań placówek. Szpital znajdujący się w Sieci, otrzymuje kontrakt z NFZ bez konieczności przystępowania do konkursu oraz jest finansowany na zasadzie ryczałtu, czyli kwoty ustalonej z góry na podstawie punktów, na jakie jest wyceniona procedura medyczna. Jeżeli szpital wykazuje nadwykonania, to są one uwzględniane w następnym ryczałcie. Ustawa przesunęła środki z systemu Ambulatoryjnej Opieki Specjalistycznej na rzecz szpitalnej opieki.

Ryczałt nie jest jednakowy dla jednostek w różnych województwach - procedury są różnie wyceniane i wymagają ujednolicenia.

Przesunięcie środków z leczenia ambulatoryjnego na szpitalne spowodowało, że pacjenci, którzy mogliby być leczeni w trybie ambulatoryjnym, kierowani są do szpitali, mimo braku takiej konieczności z medycznego punktu widzenia.

Mimo podjętych działań, zadłużenie szpitali rośnie. W IV kwartale roku 2016 zobowiązania publicznych zakładów opieki zdrowotnej wynosiły 11 250 mln zł, w IV kwartale 2017 roku 11 760, zaś w IV kwartale 2018 roku 12 844 mln. Placówki medyczne, mimo podejmowanych działań, wciąż są zadłużone.

W związku z tym, że ustawa nie spełniła swojej roli, którą miało być poprawienie funkcjonowania szpitali, można stwierdzić, że jej wprowadzenie okazało się porażką.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|-------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 3 | Największym kłopotem ochrony zdrowia w Polsce jest niedoinwestowanie oraz zadłużenie szpitali. Odbija się to na zdrowiu i życiu nie tylko pacjentów, ale również samego personelu medycznego. System wymaga gruntownej reformy, a wprowadzane zmiany mają charakter kosmetyczny, zamiast systemowych. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 4 | W obrębie dużych celów polityka zdrowotna jest nieskuteczna. Szpitale są nadal zadłużone, kolejki również się wydłużają, średni wiek personelu medycznego się podwyższa. W obrębie mniejszych celów, takich jak cyfryzacja czy odpowiedź na zapotrzebowanie w wąskiej dziedzinie, jaką jest psychiatria dzieci i młodzieży, skuteczność wydaje się lepsza, chociaż należy pamiętać, że część inicjatyw z zakresu cyfryzacji pozostaje na etapie pilotażu, a dodatkowe specjalizacje pozostają w fazie projektu. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 3 | Plan podniesienia nakładów na ochronę zdrowia do 6% PKB jak dotąd nie został zrealizowany (założony cel jest odległy w czasie). Zmiana finansowania szpitali nie tylko nie polepszyła kondycji finansowej szpitali, ale ich dług powiększył się o 1,1 mln zł. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 2 | Cyfryzacja ochrony zdrowia niewątpliwie przyniosła efekty w postaci możliwości wykorzystania narzędzi cyfrowych podczas załatwiania spraw zdrowotnych. Wzrost zadłużenia szpitali oraz wydłużenie kolejek do lekarzy oraz skrócenie średniego czasu życia Polaków są dramatycznym efektem wprowadzonych zmian. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 4 | W założonych celach, nakłady na ochronę zdrowia mają być podniesione do poziomu średniej krajów OECD w 2024 roku, jednak trudno jest ocenić, czy rzeczywiście zostanie to zrealizowane. Niekorzystne zadłużenie szpitali utrzymuje się i jak dotąd nie ma spójnej strategii, która pozwalałaby sobie z tym poradzić. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 16 | |

WYZWANIA

1. Niski procent PKB wydawany na ochronę zdrowia w porównaniu z pozostałymi krajami OECD.
2. Luka demograficzna wśród pielęgniarek.
3. Niska liczba lekarzy, przypadająca na 1 tys. mieszkańców
4. Długie kolejki do świadczeń medycznych.

REKOMENDACJE

1. Rekomendowane jest budowanie polityki zgodnej z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa, w którym zakłada się systematyczne zwiększanie nakładów na ochronę zdrowia aż do osiągnięcia 6% PKB. W tym celu należy równoważyć niedobór środków z NFZ środkami z budżetu państwa.
2. Rekomendowane jest stworzenie systemu zachęt finansowych dla kandydatek na studia pielęgniarские (np. pielęgniarstwo jako kierunek zamawiany) oraz podwyżka płac dla pielęgniarek i położnych tak, aby warunki płacowe oraz warunki pracy w zawodzie stały się atrakcyjne dla nowych pracowników w zawodzie pielęgniarzki i położnej.
3. Zwiększenie limitu przyjęć na uczelnie wyższe, tak aby liczba absolwentów studiów medycznych spełniała rekomendacje WHO. Zniesienie klauzul opt-out dla pracowników medycznych.
4. Zwiększenie miejsc specjalizacyjnych dla lekarzy rezydentów w oparciu o zapotrzebowanie oraz zniesienie limitów na zabiegi medyczne i rehabilitacyjne.

BIBLIOGRAFIA

1. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 9 listopada 2015 roku w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania, Dz. U. z 2015 r., poz. 2069 z późn. zm.
2. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/stanowisko-zespolu-ds-zdrowia-psychicznego-dzieci-i-mlodziezy-przy-ministerstwie-zdrowia> (dostęp: 8.07.2019 r.).
3. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/obowiazek-tworzenia-elektronicznej-dokumentacji-medycznej-od-1-stycznia-2019-r> (dostęp: 8.07.2019 r.).
4. <https://pacjent.gov.pl/eskierowanie> (dostęp: 8.07.2019 r.).
5. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/trwanie-zycia/trwanie-zycia-tablice,1,1.html> (dostęp: 8.07.2019 r.).
6. <https://www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spoz> (dostęp: 8.07.2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Olesia Ivchenko

Urodzona w 1990 roku, z wykształcenia mgr psychologii. Interesuje się polityką. Jako Ukrainka z pochodzenia śledzi uważnie politykę państwa wobec mniejszości etnicznych i religijnych. Jako psychoterapeutka z zawodu, analizuje to, co dzieje się w polityce rodzinnej i w ochronie zdrowia. Jako kobieta pracująca zarówno zarobkowo, jak i społecznie, zbiera wiedzę na temat zmian w prawodawstwie w obszarze zatrudnienia.

3.4

**GOSPODARKA, ENERGETYKA,
ŚRODOWISKO**

3.4.1

**BUDOWNICTWO, PLANOWANIE
I ZAGOSPODAROWANIE PRZESTRZENNE
ORAZ MIESZKALNICTWO**

Barbara Drąg

Polityka publiczna: **Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo**

NPM wymaga zmian. Program Mieszkanie+ obciąża budżet nie dając jednocześnie wymiernych efektów (480 lokali na 100 000 planowanych). Koszty budowy przekroczyły początkowe założenia, a same mieszkania nie są konkurencyjne cenowo i nie zaspokoją potrzeb mieszkaniowych Polaków.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa / Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju**

Minister: **Andrzej Adamczyk / Jerzy Kwieciński**

- +** Zapewnienie finansowania zobowiązań wynikających z poprzednio istniejących programów mieszkaniowych:
 - dopłaty do preferencyjnych kredytów w ramach projektu Rodzina na Swoim (RnS) - 355 mln zł,
 - finansowe wsparcie w ramach programu Mieszkanie dla Młodych (MdM) - 762 mln zł.

- +** Przygotowanie nowego projektu ustawy deweloperskiej, który zakłada powstanie **Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego**. Ma on chronić nabywców mieszkania od skutków upadłości dewelopera lub zaprzestania realizacji inwestycji. Dotychczasowe regulacje nie chroniły w pełni nabywców mieszkań.

- +** Utrzymanie **preferencyjnej stawki 8% VAT** w budownictwie mieszkaniowym (objętych programem mieszkaniowym)¹.

- +** **Jednolita opłata infrastrukturalna** (zależna od faktycznych poniesionych kosztów infrastruktury) zastąpiłaby opłaty planistyczną (jej wysokość jest zależna od wzrostu wartości nieruchomości, a także nie może przekraczać 30% kwoty wzrostu) i adiacencką (opłata zależy od kilku kryteriów, waha się między maksymalnie do 30-50% wartości wzrostu nieruchomości).

- +** **Narodowy Program Mieszkaniowy** jako próba stworzenia spójnego programu mieszkalnictwa w Polsce. Różnorodność programów odpowiada rosnącemu zapotrzebowaniu społeczeństwa na różne rodzaje mieszkań. W ramach NPM na początku 2018 roku Premier Mateusz Morawiecki powołał Radę Mieszkalnictwa – organ nadzorujący prace analityczne, wdrożeniowe rządowych programów mieszkaniowych. Program ten powstał, by usprawnić między innymi prace nad programem Mieszkanie plus.

¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2004 r. nr 54 poz. 535.

- +** Pilotażowy program **Mieszkanie plus** pozwolił na wybudowanie kilkuset mieszkań pod wynajem przy wykorzystaniu gruntów publicznych (Jarocin, Biała Podlaska, Kępno). Najemcy mogli wybrać opcję samego najmu lub najmu z dojściem do własności.
- +** Program **Mieszkanie na start** dotyczy dopłat do czynszu. Beneficjenci programu płaciliby czynsz pomniejszony o kwotę dopłat (różnica trafiłaby do inwestora, czyli podmiotu wynajmującego lokal). Wysokość dopłaty zależałaby od gminy w której znajduje się lokal, jak i od liczby osób w danym gospodarstwie domowym. Przewidywane widełki dopłat to od 100 do 500 zł².
- +** Próba stworzenia testowego programu **Społecznej Agencji Najmu (SAN)**³. SAN byłby agencją pośredniczącą w najmie między właścicielami lokali, a osobami niezamożnymi i zagrożonymi ubóstwem. Dla właścicieli mieszkań byłby to gwarant terminowego opłacania czynszu i reakcji w sytuacjach kryzysowych, a z kolei najemcom gwarantowałby mieszkanie w dobrym stanie, długoterminowy wynajem oraz pomoc. SAN-y prowadzone byłyby przez lokalne samorzady lub/i organizacje pozarządowe. Polski program pilotażowy miał być oparty o model belgijski Społecznych Agencji Najmu. Miał zwiększyć zaufanie społeczne do tego modelu najmu mieszkań. Program miał być realizowany między 2015, a 2017 rokiem. Niestety mimo organizacji konkursu na wdrożenie programu SAN, nie został on zrealizowany.

² <https://narodowyprogram.pl/mieszkanie-na-start/doplaty-do-czynszu/> (dostęp: 15 września 2019 r.).

³ <http://najemspoleczny.pl/o-projekcie/> (dostęp: 14 września 2019 r.).

- **Specustawa mieszkaniowa**, tzw. Lex Deweloper. Zaniechanie prac nad KUB motywowano opracowaniem zmian legislacyjnych dotyczących mniejszych obszarów tematycznych. Ustalono, że zmiany będą dotyczyły ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.). Specustawa przewiduje przyspieszenie procesu inwestycyjnego – gmina ma 60 dni (od złożenia kompletnego wniosku przez inwestora) na pozytywne rozpatrzenie wniosku lub odpowiedź odmowną⁶. W ramach specustawy możliwe jest zignorowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni. Warunkiem takiego trybu jest jednak zgodność ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i uchwały o tworzeniu parku kulturowego. Mimo obostrzeń, istnieje ryzyko nadużyć.
- Ważnym aspektem jest „uwolnienie” pod inwestycje gruntów dotychczas nie spełniających warunków pod zabudowę mieszkaniową – byłych terenów wojskowych, przemysłowych i kolejowych. Ze względu na ograniczony czas decyzji, gmina ma możliwość tylko na zezwolenie inwestycji lub odmowę - nie przewidziano wprowadzania poprawek do planu. Przewidziany czas na konsultacje społeczne (21 dni) jest niewystarczający, żeby dojść do kompromisu. Zaostrzy to konflikty na płaszczyźnie deweloper-gmina-mieszkańcy i będzie polem do nadużyć.
- Artykuł 11 specustawy zakłada niezgodne z normami, większe odległości budynków od przystanków autobusowych, szkół i parków. Może to być przyczynkiem do budowy osiedli, które nie będą miały wystarczającego dostępu do komunikacji miejskiej. Zwiększy to chaos urbanizacyjny, który w Polsce jest wyjątkowo rozpowszechniony przez brak MPZP oraz nadużywanie decyzji o warunkach zabudowy (WZ).
- Artykuł 22 specustawy zezwala na wycięcie drzew i krzewów z terenu planowanej budowy. Zapis ingeruje w kompetencje nadzoru nad wycinkami zieleni.

⁶ Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/uchwala-w-sprawie-przyjecia-narodowego-programu-mieszkaniowego.html> (dostęp: 14 września 2019 r.).

- Brak pomysłu rządu po początkowej porażce programu pilotażowego SAN. Po nierozstrzygniętych 6 edycjach konkursu zaniechano dalszych działań.
Program Mieszkanie plus nie wpłynął znacząco na zmniejszenie zapotrzebowania na mieszkania. Realia przystopowały projekt – rosące ceny materiałów, wykonania i usług budowlanych, długi proces inwestycyjny sprawiły, że ambitne założenia programowe nie mogły zostać spełnione. Według rządu, remedium na ten stan rzeczy ma być specustawa mieszkaniowa⁹.
- Brak informacji o Indywidualnych Kontaktach Mieszkaniowych. Początkowe informacje o projekcie wskazywały, że będzie to ciekawa forma zachęcania do oszczędzania na własne mieszkanie. Program zwolniony byłby z podatku od dochodów kapitałowych¹⁰.
- Zaniechanie prac nad projektem *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* (lata 2017-2018). Za czasów Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa projektem zajmowali się minister Andrzej Adamczyk i wiceminister Tomasz Żuchowski. Po rekonstrukcji rządu w 2018 r., za projekt odpowiadał zastępca ministra Kwiecińskiego (Minister Inwestycji i Rozwoju), wiceminister Artur Soboń. Projekt dotyczący KUB nie był forsowany przez nowy resort.
- KUB w założeniu miał być kompleksową regulacją, która usprawniłaby trzy obszary: proces inwestycyjno-budowlany, procedury dotyczące planowania przestrzennego oraz realizację inwestycji interesu publicznego. Projekt przewidywał zwiększenie terenów objętych obowiązkowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzeni. Na terenach nieobjętych MPZP moc wiążącą miałyby studium zagospodarowania przestrzennego, a niezgodność skutkowałaby wydaniem decyzji odmownej. Decyzja o warunkach zabudowy (WZ) nie byłaby już wydawana – ocena dopuszczalności inwestycji byłaby dokonywana w pierwszym etapie postępowania zgody inwestycyjnej. WZ miała być wykorzystywana w wyjątkowych sytuacjach – stała się jednak podstawowym narzędziem planistycznym, co pozwoliło na chaotyczny rozrost miast¹¹. Rezygnację z KUB na rzecz Specustawy mieszkaniowej należy uznać za porażkę rządu Zjednoczonej Prawicy.

¹⁰ Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://miir.bip.gov.pl/komunikaty/sprawozdanie-z-realizacji-narodowego-programu-mieszkaniowego-w-2018-r.html>, (dostęp: 13 września 2019 r.).

¹¹ <http://www.forummieszkaniowe.org/racjonalna-gospodarka-przestrzenna-w-polsce-wywiad-z-adamem-kowalewskim/> (dostęp 13 września 2019 r.).

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 8 | Programy wchodzące w skład Narodowego Programu Mieszkaniowego planowane były ze względu na świadomość potrzeb społeczeństwa i ich problemów: zapotrzebowania na mieszkania, mieszkalnictwa społecznego oraz dostosowania mieszkań dla seniorów i starzejącego się społeczeństwa. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 5 | Program Mieszkanie plus zapewnił promil zapotrzebowania na mieszkania. Powołanie Rady Mieszkalnictwa nastąpiło w trakcie trwania programów, a powinno poprzedzać ich realizację. Nierozstrzygnięte konkursy dotyczące pilotażowego programu SAN zatrzymały cały program. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 5 | Rosnące ceny materiałów i usług budowlanych oraz długotrwały proces inwestycyjny spowolniły działania w ramach NPM. Koszty faktyczne znacznie przekroczyły zakładany budżet budowy mieszkań. W raporcie z działań w ramach NPM stwierdzono, że „Nierealne stały się pierwotne założenia dotyczące wysokości kosztów produkcji mieszkaniowej (...) jak i opartych na tym założeniu wysokości czynszów w nowych mieszkaniach na wynajem”. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 5 | Grupy docelowe poszczególnych programów są zbyt małe, żeby miały wpływ na poprawę jakości życia ogółu społeczeństwa. Ograniczenia w obrocie gruntami rolnymi spowodowały w latach 2017-2018 wzrost cen budowy nowych mieszkań, przez co ceny mieszkań z programów są zbliżone do rynkowych – w efekcie nie są tak atrakcyjne. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 4 | Od rozpoczęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego zmianom uległy formy jego poszczególnych projektów. Z planowanych na pierwszy etap 100 000 lokali wybudowano 480. Koszty budowy stale rosną, a wprowadzona specustawa mieszkaniowa nie dała jeszcze wymiernych efektów. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 27 | |

WYZWANIA

1. Dalsza realizacja programu Mieszkanie plus obciążona jest ryzykiem. Rosnące ceny materiałów budowlanych, wzrost kosztów pracy i niedobory wykwalifikowanych pracowników sprawiają, że koszt budowy nowych mieszkań stale rośnie. Pierwotne założenia finansowe stały się nierealne, a koszty budowy sprawiają, że lokale z programu nie są konkurencyjne w stosunku do ofert prywatnych deweloperów.
2. Zwiększa się odsetek osób w wieku od 25 do 34 lat zamieszkujących wspólnie z rodzicami (wzrost o 0,6 punktu procentowego w 2018 roku w stosunku do 2014 roku). Brak własnego lokum jest jedną z przyczyn braku poczucia stabilności, a finalnie jednym z powodów odwlekania decyzji o założeniu rodziny.
3. Wprowadzona specustawa mieszkaniowa wbrew oczekiwaniom nie ożywiła rynku nieruchomości. Procedowana obecnie nowelizacja¹² nie usuwa wszystkich problematycznych punktów ustawy. Zezwalanie na inwestycje wbrew MPZP wciąż budzi ogromne kontrowersje oraz sprzeciw samorządów i urbanistów.

¹² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3364, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3364>, (dostęp: 14 września 2019 r.).

REKOMENDACJE

1. Rozważenie ponownego testowania i wprowadzenia Społecznych Agencji Najmu w skali ogólnokrajowej. Model ten sprawdza się w krajach Europy Zachodniej (Belgia, Niemcy). Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa niezamożnego i w trudnej sytuacji życiowej powinno być ważnym aspektem polityki mieszkaniowej państwa.
2. Wspieranie i propagowanie przez rząd budownictwa czynszowego, które jest tańsze i pozwala na większą mobilność w poszukiwaniu pracy. Zapewnienie ciągłości i propagowanie programu społecznego budownictwa czynszowego (TBS).
3. Budownictwo oddolne. Wsparcie instytucjonalne jest niezbędne do rozpowszechnienia idei i sprawienia, by kooperatywy mieszkaniowe mogły w przyszłości konkurować z prywatnymi deweloperami. Bez wsparcia samorządów i odpowiednich regulacji prawnych cohousing jest znacznie utrudniony. Polskie przykłady realizacji to m.in. Kooperatywa Mieszkaniowa Pomorze (2012-2015), Kooperatywa Nowe Żerniki (2017) oraz Kooperatywa Mieszkaniowa Konstancin.

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2018 r. poz. 1945, z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, 2193, 2215, 2244, 2354, 2392 2433, z 2019 r. poz. 675, 1018, 1495, 1520.
3. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, Dz. U. z 2018 r. poz. 1496.
4. Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie zmiany uchwały w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1605655678,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-aktualizacji-priorytetowych-dzialan-i-i.html> (dostęp: 6.07.2019 r.).
5. Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego, <https://miir.bip.gov.pl/komunikaty/sprawozdanie-z-realizacji-narodowego-programu-mieszkaniowego-w-2018-r.html> (dostęp: 10.07.2019 r.).
6. Idem R., COHOUSING. Dziesięć argumentów „za” ,”Czasopismo Techniczne Politechniki Krakowskiej”, z3-A/2007.
7. Narodowy Program Mieszkaniowy, <https://narodowyprogram.pl/mieszkanie-na-start/doplaty-do-czynszu/> - (dostęp: 8.07.2019 r.).
8. <http://najemspoleczny.pl/o-projekcie/> - (dostęp: 8.07.2019 r.).
9. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/1113585,trzy-najwieksze-obawy-zwiazane-ze-specustawa-mieszkaniowa.html> (dostęp: 10.07.2019 r.).
10. <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3364> (dostęp: 12.07.2019 r.).
11. <http://www.forummieszkaniowe.org/racjonalna-gospodarka-przestrzenna-w-polsce-wywiad-z-adamem-kowalewskim/> - (dostęp: 12.07.2019 r.).
12. <https://proxima-service.pl/specustawa-mieszkaniowa-podstawowe-zalozenia/> (dostęp: 12.07.2019 r.).
13. http://www.forummieszkaniowe.org/files/Mieszkalnictwo_w_Polsce_2015_HABITAT.pdf (dostęp: 13.07.2019 r.).
14. https://www.researchgate.net/publication/275034602_Wspolczesne_wyzwania_polityki_mieszkaniowej (dostęp: 14.07.2019 r.).
15. <http://habitat.pl/wp-content/uploads/2018/01/Mieszkalnictwo-w-Polsce-Dobre-praktyki.pdf> (dostęp: 14.07.2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Barbara Drąg

Pasjonatka zrównoważonej architektury. Zainteresowana tematyką smart city i wszystkimi nieodłącznie związanymi z tą koncepcją obszarami – rozwojem regionalnym, środowiskiem i urbanistyką. Ekspertka w zakresie elektronicznego przetwarzania informacji. W Instytucie Polityk Publicznych zajmuje się działaniami w obszarze PR i promocji oraz grafiką.

3.4.2

ENERGIA

Konrad Szpak

Polityka publiczna: **Energia**

W latach 2015-2019 energia była, przynajmniej deklaratywnie, jedną z najważniejszych polityk publicznych w Polsce. Kontynuowano inwestycje, powstało Ministerstwo Energii. Jednak żaden z istotnych problemów polskiej energetyki nie został rozwiązany. Pojawiły się natomiast kolejne.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Energii**

Minister: **Krzysztof Tchórzewski**

+ Brak stopni zasilania

10 sierpnia 2015 r., czyli jeszcze w czasach rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A. ogłosił dla obszaru całego państwa ograniczenia w dostarczaniu i poborze energii elektrycznej dla odbiorców przemysłowych. Wprowadzenie tzw. stopni zasilania (11-20) było spowodowane nałożeniem na siebie takich czynników, jak wysokie temperatury i zwiększony pobór energii, niskie stany wód w miejscach ujęcia wody chłodzącej wykorzystywanej przez jednostki wytwórcze elektrowni systemowych oraz zwiększony pobór energii. W efekcie, część odbiorców musiała wstrzymać produkcję, a pozostali ponieść konsekwencje niedostosowania się do ograniczeń. Nowy rząd wyciągnął wnioski z kryzysu i w kolejnych latach stopnie zasilania nie zostały już wprowadzone. O ile decydenci nie mają wpływu na temperatury i stan wód, o tyle w następnych latach skutecznie planowano remonty i wyłączenia bloków energetycznych, tak aby nie pokrywały się one z okresem zwiększonego zapotrzebowania na energię. Należy jednak pamiętać, że krajowy system elektroenergetyczny ma niewielką rezerwę. Wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej (bez konieczności ograniczenia poboru) zostało stwierdzone w okresie 31 lipca – 1 sierpnia 2018 r.

+ Uruchomienie terminalu LNG w Świnoujściu

17 czerwca 2016 r. została dostarczona pierwsza komercyjna dostawa skroplonego gazu ziemnego (LNG) do terminalu w Świnoujściu. Inwestycja została zapoczątkowana już w styczniu 2006 r., kiedy to Rada Ministrów (rząd Zjednoczonej Prawicy, dalej: PiS) przyjęła uchwałę w sprawie działań przygotowujących decyzje inwestycyjne i handlowe w zakresie budowy terminalu LNG i była aktywnie wspierana przez rząd koalicji PO-PSL. Uruchomienie terminalu umożliwi odbieranie surowca drogą morską z różnych stron świata, w tym na podstawie krótkich umów spotowych, co zwiększa bezpieczeństwo energetyczne Polski. Decyzja o jego rozbudowie z 5 do 7,5 mld Nm³ stanowi istotny etap w przygotowaniach do 2022 r., kiedy to wygasa obecny kontrakt jamalski na dostawy gazu ziemnego z Rosji do Polski.

**Budowa Baltic Pipe:**

W latach 2015-2019 aktywnie wspierano budowę Baltic Pipe, co było zadaniem Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej. Baltic Pipe to przedsięwzięcie infrastrukturalne, które ma umożliwić przesył gazu ziemnego z Norwegii przez Danię do Polski i z Polski do Danii. Składa się on z 5 elementów:

1. Podmorski gazociąg pomiędzy norweskim, a duńskim systemem przesyłowym gazu (105-110 km);
2. Rozbudowa istniejącego systemu przesyłowego w Danii (210-230 km);
3. Tłocznia gazu w Danii;
4. Gazociąg podmorski pomiędzy duńskim, a polskim systemem przesyłowym gazu (275 km);
5. Rozbudowa istniejącego systemu przesyłowego w Polsce (230-280 km).

W efekcie powstanie jedno dwukierunkowe połączenie Norwegia-Dania-Polska z gazociągiem Polska-Dania o przepustowości 10 mld m³/r. Zdywersyfikuje to źródła i kierunki dostaw gazu do Polski, a w efekcie zwiększy bezpieczeństwo energetyczne.

Rozpoczęcie przesyłu gazu zostało zaplanowane na dzień 1 października 2022 r., czyli przed końcem obowiązywania kontraktu jamalskiego.



Powołanie Ministerstwa Energii i koordynacja polityki energetycznej

Ministerstwo Energii (ME) powstało w 2015 r. i odpowiada za dwa działy administracji rządowej: energię i gospodarkę złożami kopalni. Wydawało się, że powołanie ministerstwa zakończy spory kompetencyjne, które m.in. przyczyniły się do upadku projektu wydobywania gazu z łupków w Polsce oraz pozwoli na wypracowanie nowej strategii energetycznej. Nie dokonano jednak integracji określonych departamentów pomiędzy Ministerstwem Energii, a Ministerstwem Środowiska, szczególnie w obszarach geologii i klimatu. Co więcej, na stanowisko ministra powołano Krzysztofa Tchórzewskiego, a nie typowanego wcześniej Piotra Naimskiego. Dla Naimskiego stworzono natomiast osobne stanowisko – Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, którego biuro usytuowano w Ministerstwie Rozwoju (obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju), czyli poza Ministerstwem Energii, co jest niezrozumiałe. Dodatkowo, Kancelaria Premiera przejęła od ministra energii nadzór nad niektórymi spółkami Skarbu Państwa – PKN ORLEN i PKN LOTOS, co może świadczyć o różnicy zdań w prowadzeniu kluczowych projektów (połączenie koncernów) i braku zaufania do własnego ministra. Sporą aktywność w obszarze rynku prosumentów wykazywało także Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii pracujące nad programem „Energia Plus”, ale nie było w stanie samodzielnie zaproponować rozwiązań. Koncepcja zmian regulacji wspierających rozwój energetyki prosumenckiej została opracowana przez Ernst & Young.



Rynek mocy

Rynek mocy to nowe rozwiązanie w polskiej energetyce, które polega na wprowadzeniu odpłatności dla koncernów energetycznych nie tylko za produkcję prądu, ale także za samą gotowość do jego produkcji. Jest to w praktyce zachęta do utrzymywania starych bloków węglowych, które w normalnych warunkach koncerny chciałyby wyłączyć, ze względu na ich nieopłacalność. Zwiększa to rezerwy dostępnych mocy, a w konsekwencji bezpieczeństwo systemu. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie jest to optymalne rozwiązanie. Rynek mocy polepszy sytuację finansową koncernów energetycznych, ale nie doprowadzi do wzrostu inwestycji w nowe bloki. W konsekwencji wydamy kolejne miliardy złotych, stare bloki i tak zostaną wyłączone, a nowe nie powstaną. Natomiast sam rynek mocy jest znanym rozwiązaniem w energetyce i wartym rozważenia.

PEP2040

Pomimo wielu deklaracji nie udało się wypracować nowej strategii energetycznej. Ministerstwo Energii, po kilkuletnich opóźnieniach, przedstawiło projekt *Polityki energetycznej Polski do 2040 roku*. Przyjęto krótszą perspektywę czasową niż wynikało to z wcześniejszych informacji, czy też planów Unii Europejskiej (perspektywa 2050). Dokument w zasadzie nie odnosi się do celów energetyczno-klimatycznych UE, zakładanych zmian na unijnym rynku energii, czy efektywności kosztowej. W dokumencie nie przewidziano m.in. rozwoju energii wiatrowej na lądzie, ale założono budowę elektrowni jądrowych. Co istotne, nie zrealizowano ustawowego obowiązku opracowania strategii co 4 lata (art. 15, ust. 2, Prawa Energetycznego) – ostatni przyjęty dokument to PEP 2030 z 2009 r. Warto zaznaczyć, że tylko w 2017 r. ME przeznaczyło 0,911 mln zł na zewnętrzne ekspertyzy i opinie.

Polityka surowcowa państwa

Pomimo wielu deklaracji nie wypracowano nowej polityki surowcowej państwa. Powołano Pełnomocnika Rządu ds. polityki surowcowej państwa i przedstawiono luźną koncepcję powołania Polskiej Agencji Geologicznej. Nie udało się jednak przyjąć strategii, czy chociażby dostosować definicje zasobów geologicznych do rozwiązań międzynarodowych. Główny Geolog Kraju i jednocześnie pełnomocnik ds. polityki surowcowej, Orion Jędrysek został odwołany 5 czerwca 2019 r. i stanowisko pozostawało nieobsadzone do 1 sierpnia 2019 r., kiedy to został na nie powołany Piotr Dziadzio.

— Zamieszanie z cenami energii

Ceny hurtowe energii elektrycznej znacznie wzrosły pod koniec 2018 r., co ze względu na zbliżające się wybory parlamentarne, doprowadziło do zamrożenia cen detalicznych oraz wypłacania rekompensat koncernom energetycznym. Przyjęto pośpiesznie niedopracowaną ustawę o cenach prądu (Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1210), a następnie rozporządzenie wykonawcze. Informacje o podwyżkach były jednak wysyłane do samorządów i firm. Zdezorganizowano rynek, system rekompensat nie został dopracowany, a część rozwiązań została szybko oprotestowana przez Komisję Europejską, która zasugerowała skorzystanie z tzw. usługi publicznej, czyli przejściowego i wybiórczego dopłacania przedsiębiorstwom przez państwo do usług, które są nieopłacalne. Po kilku miesiącach rząd zdecydował się na skorzystanie z tej furtki. Ceny dla większości podmiotów jednak wzrosną. Rząd i Ministerstwo Energii nie poradziły sobie z rosnącymi cenami energii dla odbiorców przemysłowych. Ręczne sterowanie prowadzi do coraz większego oderwania cen od kosztów, co będzie mieć wpływ na kontrolowane zresztą przez państwo koncerny energetyczne. Co ważne, zamrożenie cen ma charakter tymczasowy, a ceny istotnie wzrosną prawdopodobnie po najbliższych wyborach parlamentarnych

— Niechęć do odnawialnych źródeł energii

W okresie 2015-2019 wstrzymano inwestycje w odnawialne źródła energii (OZE). Systemy wsparcia dla OZE ulegały licznym przekształceniom, w tym przyjęto tzw. ustawę odległościową (Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, Dz. U. z 2016 r., poz. 961), która wyhamowała inwestycje w wiatraki. Prawdopodobnie Polsce nie uda się zrealizować celów UE w zakresie udziału OZE w finalnym zużyciu energii (15% dla Polski). W 2015 r. udział ten wynosił 11,74%, w 2017 r. już tylko 10,90%

Ochrona klimatu i środowiska

Polska jako jedno z największych państw członkowskich Unii Europejskiej, największe państwo regionu Europy Środkowo-Wschodniej, niestały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ (2018-2019) i państwo relatywnie bogate, a jednocześnie posiadające system energetyczny oparty na paliwach kopalnych, powinno aktywnie wspierać działania w zakresie zmian klimatu. Tymczasem w latach 2015-2019 nie wypracowano żadnej strategii transformacji energetycznej Polski. Dezawuowano jednocześnie międzynarodowe badania w obszarze wpływu człowieka na zmiany klimatyczne na świecie, a stwierdzenia Prezydenta RP Andrzeja Dudy podczas COP24, że Polska ma węgla na 200 lat były skierowane głównie do polskiego wyborcy. Negocjacje nad kolejną reformą unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) zakończyły się niekorzystnie dla Polski, a wykorzystywanie środków UE na modernizację energetyki węglowej będą ograniczone. Na uwagę zasługuje jedynie przyjęty program „Czyste Powietrze”, który – choć przemyślany – jest bardzo wolno realizowany.

Górnictwo węgla, czyli wieczna prokrastynacja:

Rząd Prawa i Sprawiedliwości odziedziczył po poprzednikach fatalną sytuację w sektorze górniczym. Choć udało się „uratować” Kompanię Węglową, największe przedsiębiorstwo górnicze w UE, poprzez jego reorganizację i stworzenie Polskiej Grupy Górniczej, to nie rozwiązano żadnego problemu w obszarze węgla. Brak nowych inwestycji, rekordowy import węgla z zagranicy, wykorzystywanie okresowo lepszej kondycji spółek węglowych do spełniania żądań związków zawodowych, spadająca wydajność, czyli kontynuowano „najlepsze” praktyki poprzedniego rządu.

Piotr Niewiechowicz i tajemnice w energetyce

Piotr Niewiechowicz to fikcyjny ekspert ds. energetyki wykreowany w ramach prowokacji dziennikarskiej przez Piotra Maciążka i Jakuba Wiecha z branżowego portalu Energetyka24.com. Poprzez konto w serwisie Twitter i skrzynkę mailową wypromowali markę eksperta, nawiązali kontakty z przedstawicielami sektora energetycznego oraz pozyskali od osoby z zespołu Piotra Naimskiego, pełnomocnika rządu ds. strategicznej infrastruktury energetycznej, wrażliwe dane nt. gazociągu Baltic Pipe. Minister Naimski podziękował dziennikarzom za ich prace obnażające słabość państwa w obszarze bezpieczeństwa informacji. Zapowiedział także konkretne działania w celu zapewnienia lepszej ochrony kontrwywiadowczej strategicznej inwestycji, która ma wzmocnić bezpieczeństwo gazowe Polski po wygaśnięciu kontraktu jamalskiego w 2022 r. To oczywiście żart. Piotr Naimski w rzeczywistości skrytykował dziennikarzy i wyraził przekonanie, że wraz ze swoim portalem „przestaną istnieć w sektorze”.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 4 | Podejmowane działania trafnie wpisywały się w zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego Polski w zakresie dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw energii. Zahamowano jednak rozwój odnawialnych źródeł energii, w tym szczególnie budowę farm wiatrowych. Niektóre działania rządu były chaotyczne, kontrowersyjne i skupiały się tylko na bieżącym rozwiązywaniu problemów. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 4 | Polityka energetyczna w latach 2015-2017 nie rozstrzygnęła w zasadzie jakiegokolwiek dylematu polskiej energetyki, nie rozwiązano trwale żadnego problemu, a stworzono kolejne (np. zamrożenie inwestycji w OZE, zamieszanie z cenami energii). Z dużą determinacją prowadzono jednak projekty infrastrukturalne mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Polski w zakresie źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 3 | Politykę energetyczną w latach 2015-2019 charakteryzowały centralizacja, partyjność i doraźność rozwiązań, co ograniczało jej wydajność. Większość efektów miała charakter nietrwały (strategia, systemy wsparcia OZE, rozwiązania prawne w zakresie cen energii, polityka surowcowa, inne). Jednocześnie dublowano stanowiska i komórki organizacyjne. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 4 | Polityka energetyczna prowadzona w latach 2015-2019 nie doprowadziła do trwałego rozwiązania problemów systemowych, a w pewnych obszarach była kontrproduktywna (atom, OZE, ceny energii, polityka klimatyczna). Niektóre podjęte działania zwiększyły natomiast bezpieczeństwo energetyczne Polski i przygotowują Polskę na 2022 r., kiedy to kończy się okres obowiązywania kontraktu jamalskiego. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 4 | Realizowane inwestycje (terminal LNG, Baltic Pipe, interkonektory, inne) będą trwale wzmacniać bezpieczeństwo energetyczne Polski. Polityka energetyczna w wielu obszarach miała jednak charakter doraźny (ceny energii), partyjny (PEP2040) i nie może trwale oraz pozytywnie oddziaływać na system energetyczny Polski. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 19 | |

WYZWANIA

1. Konieczność przyjęcia długoterminowej strategii energetycznej, która pozwoli przeprowadzić transformację energetyczną w Polsce.
2. Konieczność przeprowadzenia transformacji energetycznej Polski w zgodzie z celami Unii Europejskiej oraz postępującymi zmianami klimatu.
3. Konieczność lepszej koordynacji obszarów energii, klimatu, środowiska i geologii w Polsce.

REKOMENDACJE

- 1. Przyjęcie nowej strategii energetycznej:** Instytut Polityk Publicznych wzywa elity polityczne do przyjęcia nowej *Polityki energetycznej Polski do 2050 roku* – strategii przyjmującej odpowiednio długą perspektywę czasową oraz wypracowaną przez wszystkie główne siły polityczne i ekspertów.
- 2. Koordynacja polityki energetycznej:** należy przeanalizować racjonalność funkcjonowania określonych departamentów w Ministerstwie Energii i Ministerstwie Środowiska oraz zintegrować ich działania w wybranych obszarach, a także zlikwidować stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, a jego zadania włączyć do zadań Ministerstwa Energii.
- 3. Nadzór nad spółkami Skarbu Państwa:**
 - a. należy albo odwołać obecnego Ministra Energi, Krzysztofa Tchórzewskiego w przypadku braku zaufania do jego kompetencji albo przywrócić mu nadzór nad spółkami Skarbu Państwa;
 - b. należy zintegrować horyzonty czasowe strategii rozwoju poszczególnych spółek;
 - c. należy ograniczyć działalność sponsoringową i promocyjną motywowaną politycznie;
- 4. Polityka surowcowa państwa:** Należy zlikwidować stanowisko Pełnomocnika Rządu do spraw Polityki Surowcowej Państwa (działania realizowane na poziomie ministerstw) oraz wypracować nową politykę surowcową państwa.

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. *zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw, ustawę o efektywności energetycznej oraz ustawę o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*, Dz. U. z 2019 r., poz. 1210.
2. Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych*, Dz. U. z 2016 r., poz. 961.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. *w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii*, Dz. U. z 2015 r., poz. 2075.
Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2015 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Energii*, Dz. U. z 2015 r., poz. 2087.
4. Zarządzenie nr 44 Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 kwietnia 2018 r. *w sprawie nadania statutu Ministerstwu Energii*.
5. Zarządzenie Ministra Energii z dnia 17 stycznia 2019 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego*
6. *Ministerstwa Energii*.
7. Zarządzenie Ministra Energii z dnia 13 sierpnia 2019 r. *zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia podziału pracy w Kierownictwie Ministerstwa Energii*.
8. Informacja na temat planowanych inwestycji w nowe moce wytwórcze w latach 2018-2032, Urząd Regulacji Energetyki, Warszawa 2019 r.
9. Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 47 – Energia i części 48 – Gospodarka złożami kopalni, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 2018 r.
10. Raport Krajowy Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki 2018, Urząd Regulacji Energetyki 2018 r.

| | | |
|--|--|--|
| Moc zainstalowana (KSE) | 40 445 MW | 45 939 MW |
| Moc osiągalna (KSE) | 39 777 MW | 45 650 MW |
| Zużycie energii elektrycznej brutto | 161 438 GWh | 170 932 GWh |
| Produkcja krajowa energii elektrycznej brutto | 161 772 GWh (nadwyżka) | 165 214 GWh (deficyt) |
| Produkcja krajowa energii elektrycznej: węgiel | 83,73% | 79,56% |
| Ceny energii na rynku SPOT RGE S.A. | 155,66/MWh średnia ważona wolumenem cena energii na RDN w 2015 r. | 224,71 MWh (+157%) średnia ważona wolumenem cena energii na RDN w 2018 r. |
| Ceny energii na rynku terminowym TGE S.A.: kontrakty roczne w dostawie pasmowej | 164,37 zł/MWh BASE_Y-16; średnioważona wolumenem cena transakcyjna kontraktu w całym | 257,80 zł/MWh (+157%) BASE_Q-4-19; średnioważona wolumenem cena transakcyjna kontraktu w całym |

NOTKA O AUTORZE

Konrad Szpak

Prezes Instytutu Polityk Publicznych. Ekspert ds. energetyki i spraw międzynarodowych, project manager, nauczyciel akademicki. Z wykształcenia internacjolog. Autor publikacji naukowych i popularnonaukowych z zakresu energetyki i polityki zagranicznej. Przygotowuje pracę doktorską nt. transformacji energetycznej Polski w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Członek The International Association for Energy Economics oraz Climate-KIC Alumni Association.

3.4.3

GOSPODARKA

Jakub Kowal

Polityka publiczna: **Gospodarka**

Po 25 latach, dzięki rozwojowi gospodarczemu i racjonalnej polityce poprzedników, PiS otrzymał solidne podwaliny pod realizację własnych obietnic. Aktualna korzystna sytuacja gospodarcza to nie tylko zasługa obecnego rządu, ale i poprzednich oraz dobrej koniunktury na świecie.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Finansów**

Minister: **Mateusz Morawiecki, Teresa Czerwińska, Marian Banaś, Jerzy Kwieciński**

- +** Program „Rodzina 500 plus” – chociaż był zapowiedziany jako program mający zwiększyć dzietność, to w praktyce okazał się świadczeniem socjalnym dla rodzin. Dla gospodarki miał on stosunkowo duże znaczenie – znacząco zmniejszył liczbę dzieci żyjących w skrajnym ubóstwie (z 12% do 3%) oraz zwiększył, i tak już dużą, konsumpcję prywatną, na której w głównej mierze opiera się obecny rozwój gospodarczy Polski. Wprowadzenie przedmiotowego programu można ocenić jako sukces gospodarczy przede wszystkim dlatego, że udało się go wprowadzić bez zwiększania deficytu budżetowego.
- +** Ulgi dla rozpoczynających działalność gospodarczą, czyli „ulga na start” oraz – od bieżącego roku - tzw. mały ZUS. Ułatwienie polega na tym, że przez pierwsze 6 miesięcy od zarejestrowania działalności, przedsiębiorca może nie płacić składki na ubezpieczenie społeczne, a po tym okresie przez 12 miesięcy płacić ubezpieczenie liczone w oparciu o podstawę równą 30% minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w danym roku. Mimo, że wyżej wymienione ulgi dotyczą stosunkowo małej liczby osób (z małego ZUS-u skorzystało do tej pory ok. 100 tys. osób) i działają one zbyt krótko, aby ocenić ich skutki, to powszechnie podkreśla się, że jest to dobry krok w stronę ułatwienia rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.
- +** Niski deficyt budżetowy – przez wszystkie lata sprawowania rządów, PiS zmniejszał deficyt budżetowy, co jest o tyle zaskakujące, że znacząco w tym czasie wzrosły wydatki socjalne (od 2015 r. do 2017 r. zwiększyły się one z 15,7% PKB do 16,4%). Ta dobra passa zakończyła się w lutym 2019 roku, jednak wciąż utrzymuje się na poziomie poniżej 3% PKB. Jest to spowodowane finansowaniem programów socjalnych poprzez uszczelnienie systemu podatkowego oraz wprowadzeniem nowych podatków (podatek bankowy). Dodatkowo, z uwagi na rosnącą konsumpcję wzrastają również wpływy z VAT-u do budżetu państwa. W 2017 roku wpływy z tego podatku wyniosły 157 mld zł, natomiast w 2016 roku było to 127 mld zł.

- Niski poziom inwestycji – w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju jednym z postawionych celów do zrealizowania do 2020 roku jest osiągnięcie stopy inwestycji na poziomie 22-25%. W 2018 roku stopa ta wyniosła 13,5% i, jak można przewidywać, nie uda się już zrealizować tego założenia. Jest to o tyle zaskakujące, że równocześnie przez te lata w dużym tempie rosło PKB, co zazwyczaj wiąże się ze wzrostem inwestycji. Zjawisko to należy ocenić negatywnie – obecny wzrost gospodarczy jest oparty głównie na konsumpcji i na dłuższą metę nie uda się go utrzymać bez inwestycji. Jedną z przyczyn tego zjawiska jest niepewność przedsiębiorców odnośnie regulacji prawnych, co powoduje, że mniej są oni chętni do inwestowania w rozwój, gdyż może się to dla nich wiązać ze znacznym ryzykiem utraty środków.
- Niedziela niehandlowa – zmiana ta miała swoje uzasadnienie w tym, aby jeden dzień w tygodniu ludzie spędzili na innych aktywnościach niż zakupy, jednak miała ona znaczący wpływ na gospodarkę. Wprowadzenie zakazu spowodowało zamykanie się małych, lokalnych sklepów, których klientów przejmują duże sieci, które lepiej radzą sobie z redukcją szkód wynikłych z wdrożenia nowej regulacji. Szacuje się, że w samym 2019 r. z rynku zniknie 5.2 tys. małych sklepów, a powstanie 1.8 tys. dużych sklepów i supermarketów.
- Wzrost cen energii – w 2019 roku przewidywany jest znaczny wzrost cen energii elektrycznej (na poziomie 15%-40%) spowodowany wzrostem cen pozwoleń na emisję CO₂ wydawanych przez UE, które Polska musi wykupywać, gdyż produkcja energii w Polsce jest oparta przede wszystkim na spalaniu węgla. PiS od początku swoich rządów nie wprowadził kompleksowych rozwiązań mających na celu zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w systemie energetycznym Polski.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 5 | Generalnie, PiS trafnie diagnozuje problemy i wdraża ich rozwiązania. Jednak często okazuje się, że wprowadzone regulacje generują nieprzewidziane przez autorów konsekwencje. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 5 | Ogólnie dobra sytuacja gospodarcza państwa jest zasługą przede wszystkim uprzednich lat ciągłego rozwoju Polski, jednak PiS nie przeszkadza w tym procesie, a nawet czasem przyczynia się do jego natężenia. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 5 | Program 500 plus jest dobrym przykładem wydajności zastosowanego rozwiązania, mimo że postuluje się uzależnienie tego świadczenia od zarobków rodziny. Z drugiej jednak strony, zakaz handlu w niedziele przynosi również sporo szkód w zamian za dyskusyjne korzyści w innych sferach. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 5 | Wiele zmian dobrze realizuje swoje założenia, lecz często posiada również nieprzewidziane konsekwencje. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 10 | Jak do tej pory PiS jest konsekwentny w swoich decyzjach i co do zasady nie wycofuje się z wprowadzonych zmian. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 30 | |

WYZWANIA

Inwestowanie w odnawialne źródła energii – aby uniknąć płacenia za pozwolenia na emisję CO2 warto byłoby, przynajmniej częściowo, zaopatrzać Polaków w energię elektryczną pochodzącą z odnawialnych źródeł. Jest to jednak proces kosztowny i długotrwały, gdyż nie przyniesie szybkich efektów pożądanych przez rządzących.

REKOMENDACJE

Większe troska o finanse publiczne - PiS zrealizował i ciągle obiecuje kolejne transfery socjalne z budżetu państwa do obywateli. Warto jednak, aby nie były to wyłącznie populistyczne obietnice, ale potrzebne projekty realizujące cele dotyczące wsparcia najbardziej potrzebujących. Dobrym pomysłem w tej materii wydaje się być dostosowanie programu Rodzina 500 plus tak, aby świadczenie to otrzymywały jedynie osoby w złej sytuacji materialnej, gdyż obecnie dużą liczbę beneficjentów tego programu stanowią osoby, które i bez tego zasiłku posiadają wystarczające środki finansowe, aby zabezpieczyć swą egzystencje. Przyniosłoby to również dodatkowe oszczędności w budżecie państwa.

BIBLIOGRAFIA

1. <https://alebank.pl/wiecej-wydatkow-socjalnych-a-deficyt-spada-analiza-for/> (dostęp: 14 września 2019r.).
2. <https://www.prawo.pl/podatki/deficyt-budzetowy-wg-minister-finansow-bedzie-rosl-w-2019-r,390739.html> (dostęp: 14 września 2019r.).
3. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-poland_pl.pdf (dostęp: 14 września 2019r.).
4. <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1413909,inwestycje-w-polsce-najnizsze-w-ue.html> (dostęp: 14 września 2019r.).
5. <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Zakaz-handlu-w-niedziele-pograza-male-sklepy-7636102.html> (dostęp: 14 września 2019r.).
6. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/luka-vat-mateusz-morawiecki-budzet-panstwa,13,0,2418701.html> (dostęp: 14 września 2019r.).
7. <https://www.money.pl/gospodarka/polski-rzad-przeznacza-na-socjal-ponad-16-proc-pkb-wydatki-rosna-najszybciej-w-europie-6360658223478401a.html> (dostęp: 14 września 2019r.).

NOTKA O AUTORZE

Jakub Kowal

Student prawa. Interesuje się ogólnie pojętym życiem społecznym, w tym szczególnie gospodarką.

3.4.4

ROZWÓJ REGIONALNY

Barbara Dąg

Polityka publiczna: **Rozwój regionalny**

Stworzenie Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju było niezbędne do ukierunkowania działań rządu w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Program wymaga jednak kilku zmian, w tym sprecyzowania celów poszczególnych programów i źródeł finansowania.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Rozwoju / Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju**

Minister: **Jadwiga Emilewicz / Jerzy Kwieciński**

- +** Powstanie **Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (SOR)**. Dokument jest odpowiedzią na potrzebę usystematyzowania celów i kierunków rozwoju regionalnego. Dokonano trafnych analiz dotyczących m.in. obszarów spójności terytorialnej i społecznej. Dostrzeżono potrzebę szybkiego rozwoju aglomeracji, jak i przyspieszenia procesu urbanizacji w skali kraju. Założenia dotyczące potrzeby wzmocnienia samorządności terytorialnej są słuszne. Zgodnie z SOR, samorząd powinien być traktowany jako równorzędny parter administracji państwowej. Rozsądnym krokiem jest również zainteresowanie i potrzeba wykorzystania potencjału poszczególnych regionów do tworzenia inteligentnych specjalizacji (Dolina Lotnicza na Podkarpaciu).
- +** „**Konstytucja dla nauki**” może przyczynić się do zwiększenia różnic między uczelniami wiodącymi z większych aglomeracji, a ośrodkami badawczo-dydaktycznymi z mniejszych miast. Jednocześnie może być przyczynkiem do rozwoju mniej popularnych szkół wyższych. Szansą dla mniejszych uczelni jest skupienie się na specjalizacji według dyscyplin – pozwoli to na lepsze dysponowanie środkami i zwiększanie prestiżu mniejszych uczelni. Ustawa daje również wyłączność Wyższym Szkołom Zawodowym na prowadzenie krótkich programów kształcenia zawodowego. Jest to dobry krok ku reformie nieco zmarginalizowanej gałęzi szkolnictwa wyższego, jakim są Wyższe Szkoły Zawodowe.

- **Brak priorytetyzacji działań w ramach SOR.** Treść dokumentu pozwala zakładać, że wszystkie projekty (strategiczne, flagowe, etc.) są równie ważne. Taki sposób działania nie da oczekiwanych efektów. Podobne traktowanie zróżnicowanych gospodarczo i społecznie terenów z założeniem, że będzie ono równie efektywne jest błędem. Dla rozwiniętych okręgów głównym problemem będzie brak odpowiedniej infrastruktury, zaś dla terenów biedniejszych brak odpowiedniego dostępu do edukacji i kształcenia zawodowego. Brak ram finansowych dla poszczególnych projektów horyzontalnych jest kolejnym poważnym czynnikiem, który wpływa na brak efektów działań.
- SOR zakłada **wzmocnienie ingerencji państwa w polski przemysł** – stoi to jednak w opozycji do możliwości państwa, które nie powinno znacznie oddziaływać na gospodarkę. Stałe, instytucjonalne, finansowe wspomaganie firm poprzez pomoc publiczną nie jest wskazane. Prowadzenie polityk sektorowych może być narażone na ryzyko nadużyć: sposób wyboru firm i branż, które miałyby być beneficjentem programów może odbywać się w sposób nietransparentny. Zbyt zaawansowana ingerencja państwa może być przyczynkiem do osłabienia zdolności rodzimego przemysłu do konkurowania z firmami zagranicznymi. Niemożliwe jest również uzyskanie trwałej przewagi technologicznej nad innymi państwami. Aktywna polityka przemysłowa nie jest gwarantem rozwoju gospodarczego.
- **Brak konkretyzacji działań** w obszarze spójności społecznej. Proponowane programy („Srebrna gospodarka”, „Skuteczna pomoc społeczna”) nie mają uszczegółowionego planu, wyrażają jedynie intencję aktywizacji osób wykluczonych i ich lepszej integracji. Działania ujęte w SOR skupiają się głównie na polityce prorodzinnej i programach dla niepełnosprawnych, nie precyzują innych kierunków działań.

Wbrew założeniom SOR, rząd przejmuje kontrolę nad ośrodkami dotychczas zarządzanymi przez samorządy. Uwidacznia się centralizacja na linii rząd – samorząd. Jest to działanie, które szkodzi relacjom obu sektorów. Trudno mówić o partnerstwie i zwiększaniu znaczenia samorządów, skoro władza centralna przejmuje ośrodki dotychczas zarządzane przez JST.

- **Przejęcie przez rząd kontroli nad Ośrodkami Doradztwa Rolniczego** – dnia 20 sierpnia 2016 r. z samorządowych wojewódzkich osób prawnych stały się one państwowymi jednostkami organizacyjnymi posiadającymi osobowość prawną. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zyskał możliwość nadania statutów poszczególnych ODR-ów, powoływania dyrektorów oraz powoływania członków Rad Społecznych Doradztwa Rolniczego.
- **Przejęcie kontroli nad Wojewódzkimi Funduszami Ochrony Środowiska** – dnia 15 września 2017 r.: „Minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb działania organów wojewódzkich funduszy oraz sposób udzielania pełnomocnictw, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitego i sprawnego działania wojewódzkich funduszy oraz właściwej realizacji ich zadań”.

Przejęcie kontroli nad ośrodkami pozwala na podejmowanie decyzji o dysponowaniu środkami na szkolenia w ODR oraz na finansowanie projektów mających na celu ochronę środowiska. Wpływ władzy centralnej może przyczynić się do zwiększonej liczby decyzji politycznych.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|---|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 8 | Właściwie oceniono potrzeby obszaru spójności społecznej i terytorialnej. Wzięto pod uwagę potrzebę reformy szkolnictwa wyższego, a także nie pominięto roli państwowych wyższych szkół zawodowych. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 4 | Krótki okres, niedoprecyzowane ramy finansowe, a także nieskonkretyzowane plany projektów nie wpływają pozytywnie na skuteczność działań. Większość projektów nie została bądź nie zostanie w pełni zrealizowana ze względu na potrzebę zmian legislacyjnych i systemowych, które wymagają czasu. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 7 | Rozwój regionalny w latach 2015-2020 opiera się w głównej mierze na środkach z funduszu Polityki Spójności. Podział i sposób wydatkowania tych nakładów finansowych zostały ustalone jeszcze przed 2015 r., a sam rząd nie miał wpływu na podział środków. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 7 | Stworzenie programów rozwoju dla Śląska czy Bieszczad. Stworzenie reformy szkolnictwa wyższego, która wymaga jeszcze zmian, ale zwraca uwagę na potrzebę specjalizacji uczelni. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 7 | Ukierunkowanie i doprecyzowanie strategii dla mniejszych obszarów pozwoli na zrównoważony rozwój w perspektywie długookresowej. Istotne znaczenie będzie miało źródło finansowania po wykorzystaniu środków z funduszu Polityki Spójności. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 33 | |

WYZWANIA

1. Stworzenie spójnych koncepcji projektów w ramach SOR. Zweryfikowanie potrzeby wsparcia polskiego przemysłu przez rząd. Państwo nie powinno ingerować w sposób znaczny w gospodarkę. Nie jest możliwe jednoczesne ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i wspomaganie przez rząd przemysłu węglowego. Te działania wzajemnie się wykluczają, na co zwracają uwagę autorzy Strategii: „Problematyczną kwestią jest również emisja gazów cieplarnianych. Polityka UE zmierza do systematycznego obniżenia emisji tych gazów, co w przypadku Polski jest zadaniem stosunkowo trudnym ze względu na wysoką emisyjność polskiej gospodarki wynikającą z dominującej roli węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepła”.
2. Wyrównanie różnic poziomu rozwoju w regionach i inicjowanie działań, które przyspieszą wzrost gospodarczy. Stworzenie koncepcji odpowiadających na potrzeby regionów, przy jednoczesnym wykorzystaniu ich mocnych stron. Rozsądne inwestowanie w innowacje, zapobieganie suburbanizacji.

REKOMENDACJE

1. Zwiększenie dostępności edukacji w rejonach słabo rozwiniętych. Utworzenie Szkół Zawodowych, ośrodków szkoleniowych, które kształciłyby pracowników w branżach potrzebnych na rynku lokalnym. Często spotykanym problemem jest niewystarczający lub utrudniony dostęp do edukacji. Warto inwestować we wzmacnianie kapitału ludzkiego. Wykształcenie i zdobywanie kwalifikacji pozwalają na stworzenie „zasobów ludzkich dla nauki i techniki“. W rejonach rozwiniętych większe znaczenie ma inwestowanie w infrastrukturę. Zróżnicowanie celów pomocy pomaga pozbyć się czynników hamujących wzrost gospodarczy w danych obszarach.

2. Stworzenie kompleksowych strategii rozwoju regionalnego dla każdego województwa, z uwzględnieniem mocnych stron regionów. Dotychczas stworzono program dla Śląska¹ oraz program dla Bieszczad².

¹ <https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (dostęp: 18 października 2019 r.).

² <https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/program-dla-bieszczad> (dostęp: 18 października 2019 r.).

BIBLIOGRAFIA

1. Gorzelak G., Smętkowski M., *Rozwój regionalny, polityka regionalna*, <https://for.org.pl/pl/publikacje/raporty-for/raport-for-rozwoj-regionalny-polityka-regionalna> (dostęp: 10 września 2019 r.).
2. Bukowski M., *Blaski i cienie Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju*, http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/10/analiza_bukowski.pdf (dostęp: 10 września 2019 r.).
3. *Kapitał ludzki w gospodarce opartej na wiedzy*, red. D. Kopycińska, Szczecin 2006.
4. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2017.
5. <https://klubjagiellonski.pl/2018/06/14/w-ogole-nie-o-chodzi-wokol-medialnej-awantury-o-konstytucje-dla-nauki/> (dostęp: 10 września 2019 r.).
6. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001888/O/D20171888.pdf> (dostęp: 10 września 2019 r.).

NOTKA O AUTORZE

Barbara Draj

Pasjonatka zrównoważonej architektury. Zainteresowana tematyką smart city i wszystkimi nieodłącznie związanymi z tą koncepcją obszarami – rozwojem regionalnym, środowiskiem i urbanistyką. Ekspertka w zakresie elektronicznego przetwarzania informacji. W Instytucie Polityk Publicznych zajmuje się działaniami w obszarze PR i promocji oraz grafiką.

3.4.5

ŚRODOWISKO

Barbara Drąg

Polityka publiczna: **Środowisko**

Masowe przyjmowanie śmieci z zagranicy, problem z zanieczyszczeniem powietrza, spór o Puszcę Białowieską, niekontrolowane efekty tzw. Lex Szyszko - liczba problemów przewyższa liczbę i jakość rozwiązań proponowanych przez rząd.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Środowiska**

Minister: **Jan Szyszko / Henryk Kowalczyk**

- +** Stworzenie projektu **Polityki ekologicznej państwa 2030**¹ i zaakcentowanie potrzeby regulacji takich obszarów, jak: ochrona przyrody, gospodarka komunalna, promowanie wzorców zrównoważonej konsumpcji, bardziej wydajne wykorzystanie zasobów. Wyodrębnienie strategii ekologicznej miało na celu zwiększenie autonomii, a finalnie podejmowanie działań niezależnych od polityki energetycznej państwa. Projekt można uznać za trafiony pod względem ustalenia obszarów działań oraz wyróżnienia priorytetów. Pozytywnie należy ocenić próbę stworzenia kompleksowego projektu międzyresortowego.

- +** **Terytorializacja działań w ramach PEP 2030**
Stworzenie strategii dla każdego województwa z uwzględnieniem czynników charakterystycznych dla danego regionu. Wedle założeń, najważniejszymi kierunkami interwencji są: ograniczenie lub zlikwidowanie źródeł zanieczyszczenia powietrza, zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi, adaptacja do zmian klimatu i zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych, gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym.

- +** Zwrócenie uwagi w analizie SWOT PEM2030 na degradacyjny wpływ braku planu zagospodarowania przestrzeni na środowisko. Brak MPZP prowadzi do niekontrolowanego zabudowywania korytarzy powietrznych w miastach czy zwiększania obszarów wysp ciepła. Jest również przyczynkiem do nadużyć w wycince i zabudowywaniu terenów zielonych.

- +** **Krajowy program zapobiegania powstawania odpadów**
Spisanie dobrych praktyk zapobiegania powstawania odpadów w rejonach przemysłowych, górniczych, rolniczych, miejskich i wiejskich. Budowanie świadomego społeczeństwa poprzez edukację ekologiczną i wskazywanie potrzeby dbania o środowisko.

¹ <https://www.gov.pl/web/srodowisko/polityka-ekologiczna-panstwa-2030--strategia-rozwoju-w-obszarze-srodowiska-i-gospodarki-wodnej> (dostęp: 18 października 2019 r.).

- Niewystarczająca analiza poprzednich i aktualnych programów ochrony środowiska podczas tworzenia projektu PEP 2030. Kompleksowa ocena obecnych i poprzednich strategii powinna być punktem wyjścia do tworzenia nowego projektu. Korzystanie z wiedzy na temat błędnych działań poprzedników pozwoliłoby na zmniejszenie liczby nietrafionych decyzji, które często wiążą się z ponoszeniem dodatkowych kosztów.
- Główny cel PEP 2030, czyli **Rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców** został przeniesiony z założeń Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju². Może to skutkować przekładaniem interesu gospodarczego jako celu nadrzędnego nad ochronę zasobów środowiska. Kompleksowe działania międzyresortowe to dobra droga, ale główne cele powinny zostać ustalone przez pryzmat problemów ze środowiskiem. Przykładem konfliktu priorytetów jest polityka przemysłu węglowego państwa, a zobowiązanie do obniżenia emisji gazów cieplarnianych (porozumienie paryskie 2015 r.)
- **Brak wskazania działań priorytetowych, traktowanie wszystkich celów jako równoważne.** Przy znaczącej liczbie wyzwań (zanieczyszczone powietrze, gospodarowanie zasobami wodnymi, ochrona środowiska) ambitne założenia początkowe mogą nie zostać spełnione. Smog jest problemem, który pojawia się na początku każdorocznego sezonu grzewczego. Skutki zanieczyszczonego powietrza dotyczą relatywnie dużej grupy społeczeństwa.
- **Brak konkretnego źródła finansowania działań w ramach PEP 2030** po wykorzystaniu środków z funduszu Polityki Spójności (2014-2027, łącznie 1 mld PLN). Niezapewnienie płynności finansowej postawi realizację założeń projektowych pod znakiem zapytania. Założono, że po wykorzystaniu dotacji z FPS, ciężar finansowania przejdzie na sektor prywatny i publiczny. W projekcie nie ma jednak dokładnych wytycznych, kto i w jakim zakresie miałby być za to odpowiedzialny. Brak pewnych źródeł finansowania może rzutować na realizację działań.

- Wybór finansowania ciepłowni geotermalnych, pomp ciepła, biogazowni oraz hybrydowych instalacji OZE. Te rozwiązania nie są najbardziej efektywne, a na pewno nie zapewnią stabilności energetycznej. Państwo powinno postawić na rozwiązania, które zapewniają szerszą stabilność i są ekologiczne, np. elektrownie atomowe.
- Kontrola NIK wskazała, że obecne przyjęte rozwiązania nie są w stanie zapewnić skutecznego nadzoru nad wdrożeniem wymogu uchwał w ramach Krajowego Programu Ochrony Powietrza do 2020 roku. Zdaniem NIK, **osiągnięcie w Polsce jakości powietrza zgodnych z zaleceniami WHO jest niemożliwe przy obecnych planach naprawczych**. Możliwym rozwiązaniem byłoby ograniczenie wykorzystania paliwa stałego w ogrzewaniu gospodarstw domowych. Wymogiem niezbędnym byłaby zmiana polityki energetycznej, która w tym momencie opiera się głównie na węglu kamiennym, a jej efektem jest zanieczyszczenie powietrza. Choroby wywoływane przez zanieczyszczenie pyłami PM_{2,5} i PM₁₀ to m.in. niewydolność serca, choroby układu oddechowego, choroby układu krążenia, astma. Biorąc pod uwagę skalę problemu, należałoby go traktować priorytetowo, nawet kosztem polityki węglowej.
- **Spór o Puszcę Białowieską**. Konflikt między Polską, a Komisją Europejską zakończył się wyrokiem TSUE nakazującym zakończenie wycinki drzew. Sabotowanie decyzji przez ministra Szyszkę było dla innych państw UE przejawem łamania praworządności. Sytuację stonowała rekonstrukcja rządu i powołanie nowego ministra środowiska – Henryka Kowalczyka.
- Kontrola NIK wykazała, że większość skontrolowanych organów administracji publicznej nie realizowało prawidłowo zadań dotyczących usuwania drzew i krzewów. Burmistrz, wójt, prezydent miasta, starosta i marszałek województwa posiadają kompetencje w zakresie wydawania pozwoleń, sprawowania kontroli i nakładania kar za działania związane z usuwaniem drzew i krzewów. Urzędnicy Najwyższej Izby Kontroli wskazują, że na nieprawidłowości mogła mieć wpływ pięciokrotna zamiana przepisów w tym zakresie w latach 2015-2018. Postępowania dotyczące wydawania zezwoleń na wycinkę były realizowane nierzetelnie, przez co nie było kontroli nad ilością wyciętych drzew.

² <https://www.gov.pl/web/inwestycje-rozwoj/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> (dostęp: 20 października 2019 r.).

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-----|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 7 | Potrzeba dbania o środowisko wpisuje się w teoretyczne założenia PEM2030 i innych strategii Ministerstwa Środowiska. Mimo zaakcentowanej potrzeby, nie tworzy się rozwiązań prawnych, które odpowiadałyby ekologicznym postulatom. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 4 | Polska nie jest w stanie osiągnąć norm czystości powietrza akceptowalnych przez WHO ze względu na nieefektywne uchwały, których ukierunkowanie jest niewystarczające. Potrzeba chłodnej analizy polityki węglowej i stworzenia realnego planu wytwarzania energii odnawialnej. Interesy różnych grup społecznych (presja ze strony środowisk związanych z górnictwem) wpływają na brak efektywnych propozycji. |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 4 | Koszty początkowych lat PEM2030 pokrywane są z Funduszu Polityki Spójności na lata 2014-2027. Brak planu ciągłości finansowej projektu, późniejsza odpowiedzialność scedowana została na sektor publiczny i prywatny, ale bez konkretnych rozwiązań. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 9 | Czyste powietrze i zniwelowanie smogu powinny być priorytetem dla Ministerstwa Środowiska. Koszty wynikające z chorób będącym skutkiem zanieczyszczenia powietrza są dla budżetu państwa znaczące. Warto inwestować w kompleksowe rozwiązania, by poprawić komfort i jakość życia Polaków. |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 4 | Brak ciągłości finansowania, niedostosowanie polityki energetycznej do zobowiązań (porozumienie paryskie z zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych), nadrzędność planu SOR nad strategiami ochrony środowiska. Wszystkie te czynniki nie wpływają pozytywnie na trwałość omawianej polityki. |
| | | Liczba punktów ogółem: | 50 | 28 | |

WYZWANIA

1. Zanieczyszczenie powietrza, które jest przyczyną przedwczesnej śmierci w Polsce prawie 46 000 osób rocznie. Według NIK koszty zewnętrzne spowodowane złą jakością powietrza (z uwagi na oddziaływanie $PM_{2,5}$) dla 5 województw objętych kontrolą wynoszą około 12,6 mld zł w skali roku.
2. Współpraca z Ministerstwem Energii i innymi podmiotami, w pracach nad kompleksowym programem ochrony powietrza. Zauważenie ścisłej korelacji między kierunkiem polityki energetycznej państwa, a brakiem skutecznych rozwiązań problemów środowiska (zanieczyszczenie powietrza).
3. Z danych Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska wynika, że w 2018 roku do Polski trafiło 434,4 tys. ton śmieci z zagranicy. Ilość odpadów rośnie z roku na rok, mnożą się też nielegalne wysypiska śmieci. Pożary takich wysypisk znacznie zanieczyszczają środowisko.
4. Degradacja terenów zielonych, suburbanizacja i zabudowywanie korytarzy powietrznych przez brak planu zagospodarowania przestrzeni.

REKOMENDACJE

1. Rekomendacje NIK w sprawie strategii ochrony powietrza. Zmianę rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych poprzez:

- ustanowienie jednolitych standardów sporządzania Programu Ochrony Powietrza, w szczególności określenie metodyki wyznaczania wielkości emisji poszczególnych substancji dla danego rodzaju źródeł, w tym ustalenie sposobów gromadzenia danych wejściowych do inwentaryzacji źródeł emisji, dokładności danych wejściowych przyjętych do inwentaryzacji - rozdzielczość przestrzenna, jednostki obszaru, a także zasad obliczania efektów ekologicznych osiągniętych w wyniku podjętych działań naprawczych.

2. Wspieranie i inwestowanie w źródła energii odnawialnej, takich jak OZE, energia wiatrowa, energia słoneczna, elektrownie wodne, etc. Stworzenie kompleksowego systemu dotacji dla użytkowników indywidualnych, którzy chcą pozyskiwać „zieloną” energię.

3. Potrzebne są regulacje prawne, które istotnie wpływałyby na zmniejszenie liczby nadużyć i rozwoju czarnej strefy importu śmieci. Kary finansowe nie są wystarczające. Współpraca przy stworzeniu kompleksowego rozwiązania problemów związanych z suburbanizacją z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

1. Karaczun Z. M., Kassenberg A., *Ocena polityki ekologicznej państwa 2030*, http://eko.org.pl/n_2158 (dostęp: 7 września 2019 r.).
2. *Krajowy Program Ochrony Powietrza do 2020 roku*, Ministerstwo Środowiska, <https://www.powietrze.gios.gov.pl> (dostęp: 6 września 2019 r.).
3. *Krajowy program zapobiegania powstawania odpadów*, <https://www.gov.pl/web/srodowisko/zapobieganie-powstawaniu-odpadow> (dostęp: 7 września 2019 r.).
4. *NIK o ochronie powietrza przed zanieczyszczeniami*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/dbaj-o-zdrowienie-oddychaj.html> (dostęp: 8 września 2019 r.).
5. <https://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/skad-przyjezdza-smieci-do-polski-oto-dane-ministerstwa-srodowiska,110571.html> (dostęp 9 września 2019 r.)

NOTKA O AUTORZE

Barbara Draj

Pasjonatka zrównoważonej architektury. Zainteresowana tematyką smart city i wszystkimi nieodłącznie związanymi z tą koncepcją obszarami – rozwojem regionalnym, środowiskiem i urbanistyką. Ekspertka w zakresie elektronicznego przetwarzania informacji. W Instytucie Polityk Publicznych zajmuje się działaniami w obszarze PR i promocji oraz grafiką.

3.5

POLSKA I ŚWIAT

3.5.1

POLITYKA ZAGRANICZNA

Bartosz Oleszko-Pyka, Konrad Szpak

Polityka publiczna: **Polityka zagraniczna**

Polityka zagraniczna w latach 2015-2019 miała być bardziej asertywna i realistyczna. Trudno powiedzieć, na ile mieliśmy do czynienia z pozytywną zmianą jakościową. Na pewno jednak ucierpiało wizerunek Polski, co może przekładać się na naszą międzynarodową pozycję w przyszłości.

Podmiot odpowiedzialny:

Ministerstwo: **Ministerstwo Spraw Zagranicznych**

Minister: **Witold Waszczykowski / Jacek Czaputowicz**

+ Brexit, czyli wspieranie Zjednoczonego Królestwa

Polska konsekwentnie wspierała Londyn w procesie wychodzenia z Unii Europejskiej: szanowano decyzję obywateli Zjednoczonego Królestwa, ograniczono krytykę brytyjskich władz i nie naciskano na niekorzystne dla Londynu warunki wyjścia z UE. Ugodowe stanowisko rządu oraz wsparcie Donalda Tuska w procesie negocjacji pozwoliły utrzymać dobre relacje z Londynem, co będzie istotne w kontekście sytuacji Polaków mieszkających w UK po brexicie.

+ Miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ

Polska w latach w 2018 r. rozpoczęła po raz szósty dwuletnią kadencję w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (RB), co jest korzystne pod względem wizerunkowym. Trudno mówić o gigantycznym sukcesie polskiej dyplomacji, ponieważ członkostwo w RB ma rotacyjny charakter (poza stałymi członkami z prawem weta) i jest ograniczone kryteriami geograficznymi. Z tego właśnie powodu Polska już pięciokrotnie zasiadała w RB: 1946-1947, 1960, 1970-1971, 1982-1983, 1996-1997. Jako jedyny kandydat w swojej grupie geograficznej (Eastern European Group) mieliśmy w zasadzie zapewnione miejsce, ale należy zwrócić uwagę na najlepszy wynik spośród kandydatów: 190 głosów, 2 wstrzymujące się i 0 przeciw. Trzeba jednak zadać pytanie o priorytety Polski i listę spraw, które chcielibyśmy wprowadzić na globalną agendę.



Strategia polityki zagranicznej

Przyjęto priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2017-2021, czyli drugą (po priorytetach na lata 2012-2016) strategię polskiej polityki zagranicznej. Choć sam fakt przyjęcia dokumentu należy ocenić pozytywnie, to niestety trudno traktować go jako całościową strategię polskiej dyplomacji. Priorytety odnoszą się do zbyt krótkiej perspektywy czasowej, a ich operacjonalizacja jest niewielka. Co ważne, ponownie jest to polityka partyjna, a nie państwowa – nie została odpowiednio przemyślana i wypracowana w porozumieniu z opozycją oraz szerokimi kręgami eksperckimi i społecznymi.



Kryzys migracyjny

Polska, co oczywiste, nie przyczyniła się do wybuchu kryzysu migracyjnego, lecz także nie wyszła z istotnymi inicjatywami w zakresie rozwiązania sytuacji. Skuteczność ochrony przez Polskę wschodniej granicy UE oraz znacznej, legalnej migracji do Polski, głównie z Ukrainy, nie przebiła się do świadomości społeczeństw, mediów i polityków europejskich. Polska nie zgodziła się na obowiązkową relokację migrantów zaproponowaną przez Komisję Europejską i przyjęcie choćby minimalnej liczby osób. Należy zwrócić uwagę na kwestię postrzegania decyzji polskich władz. Sprzeciw ten nie został odpowiednio zakomunikowany i będzie wykorzystywany przeciwko Polsce wszędzie tam, gdzie będziemy powoływać się na zasadę solidarności, w tym w energetyce i podziale środków unijnych.



Relacje polsko-amerykańskie

Współpraca pomiędzy Polską, a Stanami Zjednoczonymi w okresie 2015-2019 uległa istotnemu wzmocnieniu. Wynegocjowano zakup systemu rakietowego Patriot, samolotów F-35 oraz zwiększenie kontyngentu żołnierzy amerykańskich stacjonujących w Polsce. Należy jednak zwrócić uwagę, że szerokie informowanie o chęci zakupu amerykańskiego uzbrojenia nie zwiększa pozycji negocjacyjnej Polski i może oznaczać przepłacanie za zakupy zbrojeniowe.

Z kolei w 2016 r. odbył się w Warszawie pierwszy szczyt NATO na terenie Polski, na którym zdecydowano o powołaniu łącznie 4 grup bojowych stacjonujących na zasadzie stałej rotacji w Polsce oraz 3 państwach bałtyckich. Ważnym elementem relacji dwustronnych była także energetyka: Polska rozpoczęła import gazu ziemnego (LNG) z USA, aby zdywersyfikować kierunki dostaw surowca, a USA jednoznacznie popierały krytyczne stanowisko Polski ws. gazociągu Nord Stream II.

Trzeba jednak zauważyć, że współpraca ta, przynajmniej częściowo, opiera się na relacjach osobistych z amerykańskim prezydentem, co jest kontrowersyjne i może mieć negatywne skutki w przyszłości. Do kosztów sojuszu z USA należy zaliczyć m.in. organizację szczytu bliskowschodniego, który miał być wymierzony w Iran i co było niekorzystne dla polskich interesów w tamtym regionie, a także pogorszenie relacji z Chinami. Dodatkowo, wiceprezydent USA poinformował, że Polska zrezygnowała z pomysłu wprowadzenia podatku cyfrowego, który w praktyce obciążałby amerykańskie korporacje. Trudno wpisać takie doniesienia w narrację „wstawania z kolan”, a opieranie bezpieczeństwa państwa na nieprzewidywalnej polityce Donalda Trumpa i przy postępującej erozji zaufania do wiarygodności USA należy uznać za problematyczne.



Relacja ze wschodem

W okresie 2015-2019 zamrożeniu uległy relacje z Rosją, o co trudno mieć pretensje do samego rządu. Nie udało się jednak skutecznie zablokować budowy gazociągu Nord Stream II, umiędzynarodowić śledztwa smoleńskiego, czy odzyskać wrak samolotu Tu-154M, a władze Rosji nie zostały zaproszone na 80. rocznicę wybuchu II wojny światowej.

Relacje z Ukrainą uległy pogorszeniu, głównie z powodu sporu historycznego o OUN/UPA. Polska przygotowała projekt nowego paszportu z okazji 100-lecia odzyskania niepodległości, w którym zaproponowała m.in. motyw Cmentarza Orłąt Lwowskich we Lwowie, co spotkało się z krytyką Ukrainy. Zabrakło inicjatywy po obydwu stronach do wygaszenia konfliktu.

W relacjach z Białorusią nie nastąpił żaden przełom. Liczne delegacje rządu i jego zaplecza parlamentarnego, w tym marszałka Senatu RP, oraz zamieszanie związane z wycofaniem się Polski z finansowania niezależnej telewizji Bielsat nie przełożyły się na jakiegokolwiek korzyści.

**Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski, Trójmorze**

Kontynuowano współpracę w ramach Grupy Wyszehradzkiej, w ramach której organizowano kolejne spotkania, ale różnica zdań była zbyt duża, aby uzgodnić konkretne stanowiska czterech stolic w większości spraw, w tym także w zakresie wyboru nowego przewodniczącego Rady Europejskiej.

Współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego w zasadzie zamarła. Polska krytycznie odnosiła się do zaangażowania Berlina w Nord Stream II oraz jego stanowiska ws. uchodźców. Z kolei nowy prezydent Francji krytycznie odnosił się do rządu w Warszawie, a relacje na linii Warszawa-Paryż uległy znacznemu pogorszeniu w wyniku sporu o rezygnację z zakupu Caracali – francuskich śmigłowców.

Rozwijano inicjatywę Trójmorza (Adriatyk-Bałtyk-Morze Czarne), czyli nieformalną platformę współpracy państw regionu w obszarze energii, transportu, komunikacji cyfrowej i gospodarki. Pierwsze spotkanie inicjatywy miało miejsce 29 września 2015 r. w Nowym Jorku, a pierwszy formalny szczyt odbył się w 2016 r. w Dubrowniku. W drugim szczycie zorganizowanym w Warszawie w 2017 r. udział wziął Donald Trump, a w trzecim (Bukareszt 2018 r.) także przedstawiciele Niemiec i Komisji Europejskiej. Nadano zatem odpowiednią dynamikę przedsięwzięciu, ale na efekty trzeba jeszcze poczekać.



Nowa dynamika relacji z Chinami?

Jednym z ważniejszych wydarzeń na linii ChRL-Polska była wizyta prezydenta Andrzeja Dudy w Pekinie i Szanghaju, która miała miejsce w pierwszych 100 dniach urzędowania. Czy faktycznie, zgodnie z niektórymi nagłówkami, głowa państwa polskiego „podbiła Chiny”? Czy początkowy zapał i pozytywne oceny wizyty miały wpływ na dalsze relacje między państwami? Andrzej Duda odwiedził Chiny w 2015 r., a co ciekawe podróż odbyła się lotami rejsowymi. Można powiedzieć, że większość działań, szeroko i chętnie omawianych w mediach, miało wymiar bardziej symboliczny niż prawdziwie praktyczny. Gestów było wiele, m.in. prezydent otworzył polsko-chińskie forum gospodarcze w Szanghaju. W Suzhou natomiast miał miejsce szczyt gospodarczy formatu 16+1. Polskę reprezentował osobiście prezydent, dzięki czemu mogliśmy jako państwo być zauważeni przez pozostałych uczestników forum. Ważnym punktem „nowego otwarcia gospodarczego na Chiny” miało być przystąpienie Polski do Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Polska członkiem została, lecz czy na tym zyskaliśmy? Śmiało mówić można o marginalnym wpływie tego przedsięwzięcia. Media rozpisywały się także o eksporcie polskich produktów rolnych do Chin – jak wiemy, rynek dalej pozostaje dla Polaków zamknięty.

Dzięki wizycie prezydenta Andrzeja Dudy Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) podpisał umowę o współpracy z największym na świecie, Chińskim Bankiem Przemysłowo-Handlowym (ICBC) oraz trzy umowy partnerskie z chińskimi bankami publicznymi – China Development Bank, The Export-Import Bank of China oraz Industrial and Commercial Bank of China. Podczas gdy wartość współpracy oszacowano nawet na 1 mld EUR, o efektach pracy niestety niewiele wiadomo. Co prawda ICBC utworzyło pierwsze na Europę Środkową przedstawicielstwo w Warszawie, lecz miało to miejsce już w roku 2012. Projekty infrastrukturalne Chińczyków miały już w Polsce miejsce, lecz były to działania funduszu China Central and Eastern Europe Investment, aktywniej działającego w 2014 r., czyli jeszcze za prezydentury B. Komorowskiego. Chiny zainwestowały w farmy wiatrowe we Wróblewie i Głubczycach, lecz inwestycję we Wróblewie jednak sprzedano, a o dalszych działaniach niewiele wiadomo.

Czy memorandum ekonomiczne przełożyło się zatem na realną współpracę? Premier Li Keqiang podczas wizyty Andrzeja Dudy mówił o nadziejach związanych z Polską jako głównym partnerem Chin w Europie w ramach projektu Pasa i Szlaku. Skończyło się na miłych słowach i deklaracjach, dających jednak podłoże pod faktyczne działania w przyszłości. Więcej było symboliki i gestów niż budowania trwałej infrastruktury dla stabilnej współpracy.

?

Z rewizytą do Polski przybył jednak w czerwcu 2016 r. przewodniczący Xi Jinping. Niewątpliwie już sam fakt odbycia wizyty należy traktować jako spory sukces. Ważnym elementem budowania relacji Polski z Państwem Środka było podpisanie oświadczenia o Wszechstronnym Strategicznym Partnerstwie. Chiny pozostają drugim, po Niemczech, największym dostawcą dóbr do Polski (11,6% importu). Warto jednak zwrócić uwagę na pogłębiający się deficyt handlowy, który w 2018 r. wyniósł ponad 103 mld PLN. Zniwelowanie tej dysproporcji będzie jednym z głównych wyzwań we wzajemnych relacjach. Podczas ostatniej wizyty ministra spraw zagranicznych Chin Wanga Yi w Polsce (lipiec 2019), zobowiązał się on do kupna większej ilości polskich produktów wysokiej jakości. Problem ujemnego salda Polski w wymianie handlowej z Chinami nie wziął się jedynie z dysproporcji w wielkości rynków. Brak wyraźnej strategii długofalowej współpracy, uzależnienie od sojuszników w podejmowaniu decyzji (USA) oraz brak wsparcia dla polskich firm na trudnym chińskim rynku, to elementy wciąż wymagające większego, aktywnego zaangażowania polskich władz. Specyfika rynku chińskiego wymaga dużego zaangażowania politycznego elit państwowych – dopiero takie działania umożliwiają stopniowe otwieranie się rynku Państwa Środka na prywatne podmioty z danego kraju.

?

Istotnym, bo jedynym połączeniem kolejowym między państwami pozostaje linia Łódź – Chengdu. Za sukces Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu można uznać otworzenie biura organizacji w Chengdu w 2018 r. Jest to jednak jedynie drugie biuro Agencji w Chinach Kontynentalnych – zatrudnienie kilkunastu osób nie może oznaczać strategicznej zmiany, gdy mówimy o współpracy z tak wielkim partnerem handlowym. Co ważne, sukcesy Polaków na rynku chińskim to w dużej mierze osiągnięcia prywatnych firm, nie posiadających istotnego wsparcia ze strony państwa. Największym przykładem na szansę odniesienia sukcesu na rynku chińskim pozostaje polska firma Selena specjalizująca się w chemii budowlanej. Nie ma sprzyjającego klimatu dla średnich przedsiębiorstw, małe firmy praktycznie nie mają możliwości wejścia na rynek chiński.

Priorytetem dla Polski pozostały jednak Stany Zjednoczone, co ze względu na trwający konflikt handlowy pomiędzy USA a ChRL oraz konieczność podejmowania decyzji ws. budowy infrastruktury 5G spowoduje ograniczenie wcześniejszych planów w zakresie rozwoju współpracy Warszawy z Pekinem, w tym także w obszarze Nowego Jedwabnego Szlaku.

— Koordynacja polityki zagranicznej

W latach 2015-2019 MSZ przestał pełnić podmiotową rolę w kształtowaniu polskiej polityki zagranicznej. Szefem resortu został Witold Waszczykowski, który nie dał się poznać na tym stanowisku jako dojrzały profesjonalista wzmacniający wizerunek Polski za granicą, lecz raczej jako osoba budująca swoją pozycję w obozie rządzącym na radykalizmie i kreowaniu konfliktów dyplomatycznych. W 2018 r. został on zastąpiony przez prof. Jacka Czaputowicza. Jego wybór mógł zostać rozumiany jako powtórzenie dobrego manewru z okresu rządów PiS-u w latach 2005-2007, kiedy to za politykę zagraniczną odpowiadał prof. Stefan Meller (do 2006 r.). Choć trudno odmawiać ministrowi Czaputowiczowi kompetencji, to jednak nie wypracował on sobie odpowiedniej pozycji i stał się osobą jedynie technicznie odpowiadającą za sprawy zagraniczne. Polityka była jednak w istotnym stopniu prowadzona poza MSZ i była ograniczana przez spory personalne i frakcyjne w ramach zaplecza parlamentarnego rządu. Można jednocześnie stwierdzić, że polityka i służba zagraniczna uległy większemu upartyjnieniu.

— Polityka europejska

W okresie 2015-2019 Polska nie była aktywnie włączona w trwającą dyskusję nad przyszłością UE. Działania rządu były związane raczej z reagowaniem na największe zagrożenia dla Polski niż twórczym współkształtowaniem wspólnoty. Słabość działań Polski była widoczna m.in. podczas negocjacji ws. zmian w dyrektywie dot. pracowników delegowanych, o czym już pisaliśmy, czy nad negocjacjami ws. reformy EU ETS. Sytuację pogorszała konfrontacyjna retoryka i prowadzenie dalszej wycinki drzew w Puszczy Białowieskiej, już po decyzji Komisji Europejskiej. Aktywność rządu w obszarze prawa doprowadziły do poważnego kryzysu, w tym wizerunkowego. Polska stała się pierwszym państwem UE, wobec którego Komisja Europejska wszczęła procedurę ochrony państwa prawa (art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej), co osłabiło pozycję Polski wewnątrz UE. Warto zwrócić uwagę, że po referendum w Zjednoczonym Królestwie podjęto decyzję o przeniesieniu z Londynu siedzib dwóch agencji UE: Europejskiej Agencji Leków i Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego. Polska ubiegała się o siedzibę jednego z urzędów – bezskutecznie.

¹<http://www.ipp.expert/komentarz-ipp-konrad-szpak-klub-polski-w-parlamencie-europejskim> (dostęp: 10 października 2019 r.)

— Sprzeciw wobec reelekcji Donalda Tuska

Donald Tusk, były dwukrotny premier Polski, był dla rządu przeciwnikiem numer jeden. Zabiegi na rzecz udaremnienia jego reelekcji na stanowisko przewodniczącego Rady Europejskiej spełzły na niczym. Polska była jedynym państwem, które sprzeciwiało się jego kandydaturze. Polskiego sprzeciwu nie poparły nawet Węgry, z którymi – przynajmniej deklaratorywnie – łączy nas największa wspólnota interesów w Unii Europejskiej.

— Wizerunek i promocja Polski na świecie

W latach 2015-2019 wizerunek Polski zdecydowanie ucierpiał. Choć polskie placówki dyplomatyczne z zaangażowaniem interweniowały ws. tzw. polskich obozów, to jednak nowelizacja ustawy o IPN doprowadziła do jednego z najpoważniejszych kryzysów wizerunkowych Polski w ostatnich latach. Wzrosła wzajemna niechęć na linii Warszawa-Tel-Awiv, a ze wspomnianej ustawy Polska, pod naciskiem USA, musiała się wycofać.

Nie wykorzystano również okazji do promocji Polski za granicą, jaką było stulecie odzyskania niepodległości. Budowa wizerunku Polski na świecie nadal pozostawała fragmentaryczna, a powołana Polska Fundacja Narodowa funkcjonowała w sposób kontrowersyjny, nietransparentny, była zarządzana przez osoby z oczywistą proweniencją polityczną i prowadziła działania wymierzone w opozycję w Polsce. Nie wypracowano także strategii budowy marki Polski za granicą.

Choć kwestie wizerunkowe nie są najważniejsze i muszą ustąpić przed realizacją interesów narodowych, to niekiedy te ostatnie trudno realizować w sytuacji, gdy postrzeganie państwa jest negatywne.

— Reparacje wojenne od Niemiec

Trudno kwestionować racje moralne, a częściowo także prawne, reparacji wojennych od Niemiec. Polskie władze jednak nie przygotowały oficjalnego stanowiska w tej sprawie i nie przedstawiły przekonujących ekspertyz. Skupiano się jedynie na kwestiach retorycznych, co nie budowało przekonania o profesjonalizmie polskiej dyplomacji oraz o realnym zamiarze ubiegania się o reparacje. Można przyjąć, że kwestia ta była przynajmniej częściowo wykorzystywana na użytek krajowy i pogorszyło relacje z Niemcami.

FINALNA OCENA POLITYKI PUBLICZNEJ

| Lp. | Kryterium | | Maksymalna liczba punktów | Minimalna liczba punktów | Uzasadnienie |
|-------------------------------|--------------------|--|---------------------------|--------------------------|--|
| 1. | Trafność | W ramach kryterium ocenie podlega adekwatność planowanych celów interwencji i metod jej wdrażania do zidentyfikowanych problemów i wyzwań o charakterze społecznym i ekonomicznym. | 10 | 6 | Nierealna polityka zagraniczna rządu trafnie określiła problemy i ograniczenia wcześniej realizowanej polityki. Niestety, w ograniczonym zakresie wypracowała rozwiązania wcześniej zdiagnozowanych wyzwań. |
| 2. | Skuteczność | W ramach kryterium ocenie podlega stopień realizacji zakładanych celów, skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. | 10 | 5 | Założone cele i wskaźniki były zbyt ogólne, aby móc wykazać zmianę jakościową w polityce zagranicznej Polski. Realizacja poszczególnych działań była co do zasady mało profesjonalna i powodowała szereg nieplanowanych negatywnych konsekwencji (np. nowelizacja ustawy o IPN). |
| 3. | Wydajność | W ramach kryterium ocenie podlega relacja między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi), a osiągniętymi efektami programu publicznego. | 10 | 4 | Efekty działań są trudno mierzalne. Nie udało się istotnie polepszyć relacji z ChRL, z kolei współpraca z USA uległa znacznemu wzmocnieniu, choć koszty w tym zakresie poniesie głównie Polska. Przykładem ograniczonych efektów działań było powołanie Polskiej Fundacji Narodowej, czy organizacji konferencji bliskowschodniej. |
| 4. | Użyteczność | W ramach kryterium ocenie podlega całość rzeczywistych efektów wywołanych przez program publiczny (planowanych, jak i nieplanowanych). | 10 | 4 | Pozytywne efekty realizowanych działań należy uznać za raczej niewielkie. Jednocześnie realizowane działania doprowadziły do szeregu nieplanowanych negatywnych konsekwencji (spory z KE, spory z poszczególnymi państwami, powszechna krytyka Polski w UE). |
| 5. | Trwałość | W ramach kryterium ocenie podlega ciągłość efektów danej polityki publicznej w perspektywie średnio i długookresowej. | 10 | 5 | Opracowano kilkuletnie priorytety polskiej polityki zagranicznej (2017-2021), powołano do życia kilka nowych instrumentów, z których część ma szansę być rozwijana w przyszłości (Inicjatywa Trójmorza), a inne w przeciągu kilku lat zostaną zarzucone (agencje współpracy z wybranymi państwami). W zbyt dużym stopniu opierano politykę na relacjach osobistych (np. Trump, Orban). Negatywne postrzeganie Polski może determinować skuteczność innych działań przez następne lata. W przypadku zmiany władzy polityka zagraniczna Polski ulegnie istotnemu przemodelowaniu ponieważ jest polityką partyjną, a nie państwową. |
| Liczba punktów ogółem: | | | 50 | 24 | |

WYZWANIA

1. Konieczność wygaszenia konfliktu z Komisją Europejską w zakresie praworządności.
2. Ryzyko powiązania podziału i wydatkowania środków unijnych z kryterium praworządności (celem maksymalizacja pozyskanych środków UE dla Polski oraz przy założeniu nieostrości kryterium praworządności i wykorzystywania go w celach politycznych).
3. Słabość instytucjonalna prowadzenia polskiej polityki zagranicznej, słaba pozycja ministra spraw zagranicznych w latach 2015-2019.
4. Ograniczona marka Polski, brak strategii budowania wizerunku Polski na świecie, słabość instytucjonalna polskiej administracji w obszarze promocji Polki za granicą.
5. Rosnące napięcia na linii Stany Zjednoczone Ameryki – Chińska Republika Ludowa.
6. Polityka Francji nastawiona na konfrontację z USA i współpracę z Rosją oraz niechęć francuskiego prezydenta do Polski.
7. Asertywna polityka Rosji względem Europy, w tym wobec Ukrainy i nakierowana na realizację interesów politycznych i gospodarczych (vide Nord Stream 2), co spotyka się ze zrozumieniem państw zachodnioeuropejskich.

REKOMENDACJE

1. Należy wypracować długofalową strategię polityki zagranicznej na lata 2020-2030 przy zaangażowaniu szerokich kręgów eksperckich i społecznych, a także opozycji parlamentarnej (strategia państwa, a nie jedynie aktualnie rządzącego środowiska politycznego).
2. Należy w większym stopniu wyłączyć politykę zagraniczną z bieżącej walki politycznej.
3. Należy wzmocnić pozycję Ministerstwa Spraw Zagranicznych
4. Należy dokonać przeglądu działalności dotychczasowych działań i osiągnięć oraz zasadności samego funkcjonowania różnego rodzaju funduszy, agencji i innych podmiotów, które są finansowane przez Polskę (np. Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej) oraz unikać rozdrobnienia i dublowania podmiotów.
5. Należy powołać Klub Polski w Parlamencie Europejskim, czyli inicjatywę cyklicznych spotkań polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w celu wzmacniania współpracy ponadpartyjnej oraz omawiania stanowisk w sprawach, które będą poruszane na obradach Parlamentu Europejskiego.
6. Polska powinna przyjąć długofalową strategię współpracy z Chinami. Strategia powinna zostać opracowana z myślą o prywatnych przedsiębiorcach, specyfice chińskiego rynku, ale też o planach chińskich władz, takich jak Inicjatywa Pasa i Szlaku. Decydenci powinni zwrócić uwagę na eksport produktów konkurencyjnych technologicznie – Chiny to światowy lider na rynku wielu najnowszych technologii (w tym 5G i 6G). Polska nie podbije chińskiego rynku dzięki promocji samych jabłek, które nie zrobią wrażenia na Chińczykach.
7. Należy przeanalizować dotychczasową działalność Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Ośrodka Studiów Wschodnich pod kątem możliwości powołania Ośrodka Studiów Chińskich w Polsce.
8. Należy zlikwidować lub przeorganizować Polską Fundację Narodową (profesjonalizm i niezależność, a nie dyletanctwo i partyjność; promowanie Polski na świecie, a nie walka z opozycją w Polsce; transparentność działań i wydatków, a nie ukrywanie danych).

BIBLIOGRAFIA

1. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2019 r.*
2. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2018 r.*
3. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2017 r.*
4. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 r.*
5. *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2012 r.
6. *Rocznik statystyczny handlu zagranicznego 2019*, Główny Urząd Statystyczny,
7. Żylicz J., Szpak K., *Czas na nową strategię polskiej polityki zagranicznej*, Komentarz IPP, Instytut Polityk Publicznych, 09.02.2017 r.
8. <https://www.bgk.pl/biuro-prasowe/komunikaty-prasowe-archiwum/bgk-zaciesnia-wspolprace-z-partnerami-chinskimi-1803/> (dostęp: 15 lipca 2019 r.)
9. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD?most_recent_value_desc=true (dostęp: 15 lipca 2019 r.)
10. <http://www.selena.com/pl/centrum-prasowe/aktualnosci/inauguracja-joint-venture-house-selena-w-chinach>
11. https://www.gov.pl/documents/1149181/1150183/PL_-_Wsp%C3%B3lne_Konkluzje_-_Polsko-Chi%C5%84ski_Komitet_Mi%C4%99dzyr%C4%85dowy_-_190708_-_FINAL.pdf/5cf04037-7982-4b79-d03a-05033d25ea1a (dostęp: 19 lipca 2019 r.)
12. <https://www.un.org/press/en/2017/ga11920.doc.html> (dostęp: 19 lipca 2019 r.)

| | | |
|------------------------------|-----------------------|---------------|
| Human Development Index | 36 miejsce (0,855) | 38 (0,865) |
| Global Peace Index | 19 (1,654) | 29 (1,430) |
| Global Competitiveness Index | 41 | 37 |
| Doing Business | 32 (73,56) | 40 (76,4) |
| Economic Freedom Index | 42 (68,6) | 46 (67,8) |
| Corruption Perceptions Index | 29 (63) | 36 (60) |
| Press Freedom Index | 18 (12,71) | 59 (28,89) |

NOTKA O AUTORZE

Bartosz Oleszko-Pyka

Specjalista ds. komunikacji w Instytucie Polityk Publicznych. Pasjonat Azji i obserwator zmieniającego się świata. Student studiów azjatyckich na Uniwersytecie Jagiellońskim, obecnie na rocznym stypendium językowym w Szanghaju. Dziennikarz internetowy w PulsAzji.pl oraz Eastbook.eu. Autor wernisażu wystawy fotograficznej "Światy Wschodu".

Konrad Szpak

Prezes Instytutu Polityk Publicznych. Ekspert ds. energetyki i spraw międzynarodowych, project manager, nauczyciel akademicki. Z wykształcenia internacjolog. Autor publikacji naukowych i popularnonaukowych z zakresu energetyki i polityki zagranicznej. Przygotowuje pracę doktorską nt. transformacji energetycznej Polski w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Członek The International Association for Energy Economics, Climate-KIC Alumni Association oraz Polish European Community Studies Association.



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Ranking Polityk Publicznych 2019

ISBN: 978-83-946699-0-4

Publikacja wydana w ramach projektu pn. Akademia Polityk Publicznych.
Projekt dofinansowany ze środków Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

Poglądy i opinie przedstawione w publikacji niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Instytutu Polityk Publicznych. Poglądy i opinie przedstawione w publikacji nie mogą być utożsamiane z oficjalnym stanowiskiem Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Sposób cytowania raportu: Cygan P., Szpak K., *Ranking Polityk Publicznych 2019*, Fundacja Instytut Polityk Publicznych, Kraków 2019.

FUNDACJA INSTYTUT POLITYK PUBLICZNYCH
ul. Kazimierza Wielkiego 18/5, 30-074 Kraków
ipp@ipp.expert, www.ipp.expert

KRS: 0000583153

NIP: 9452187651

REGON: 362874454



Instytut Polityk Publicznych

Misją Instytutu Polityk Publicznych jest doskonalenie Rzeczypospolitej, jej instytucji i organów, budowa wspólnoty aktywnych obywateli i wzmocnienie pozycji Polski w Europie i świecie.

Instytut Polityk Publicznych (IPP) to założona w 2015 r. organizacja typu *think-and-do tank*. Wypracowujemy najważniejsze idee dla Polski i aktywnie wdrażamy je w życie. Wychodzimy z założenia, że brakuje w Polsce silnego podmiotu dostarczającego wiedzę operacyjną, czyli możliwą do bezpośredniego wykorzystania w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym.

Instytut jest:

- niezależną;
- niepartyjną;
- organizacją pozarządową;
- działającą nie dla zysku.

Forma prawna:

- **Fundacja:**
Fundacja Instytut Polityk Publicznych
ul. Kazimierza Wielkiego 18/5, 30-074 Kraków
KRS: 0000583153. NIP: 9452187651.
REGON: 362874454
- **Spółka** (zysk w całości na cele statutowe):
Instytut Polityk Publicznych Sp. z o.o.
os. Bohaterów Września 39/68, 31-621 Kraków
KRS: 0000765023. NIP: 6783177389.
REGON: 382180552

Zmieniamy Polskę na lepsze m.in. poprzez:

- prace naukowe, analityczne i eksperckie;
- działalność strażniczą;
- akcje i kampanie społeczne;
- działalność edukacyjną i popularyzatorską.

Zapraszamy również na naszą stronę internetową:

www.ipp.expert

Zmieniaj Polskę na lepsze!

Jeżeli zainteresowała Cię niniejsza publikacja i doceniasz nasze obywatelskie działania na rzecz doskonalenia Rzeczypospolitej, to wesprzyj Instytut Polityk Publicznych.

Jeżeli każdy czytelnik Rankingu wesprze nas kwotą 19 zł, to będziemy mogli realizować kolejne inicjatywy, w tym przygotowanie Rankingu polityk publicznych 2020 z nową metodologią.

Darowizny i stałe zlecenia:

Fundacja Instytut Polityk Publicznych
ul. Kazimierza Wielkiego 18/5,
30-074 Kraków

Numer konta (PKO BP S.A.):
29 1020 2892 0000 5702 0592 2119

Tytuł przelewu:
Darowizna na cele statutowe

Zachęcamy także do pozostania z nami w kontakcie: wystarczy, że podasz nam swój adres e-mail w tytule przelewu: „Darowizna na cele statutowe – Twój-adres-email”

Zmieniaj Polskę razem z nami!

Zasady współpracy

Instytut Polityk Publicznych podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie profesjonalnego i rzetelnego opracowania ważnych zagadnień merytorycznych. W ramach podejmowanych przez nas prac badawczych i analitycznych wykorzystujemy nasze kompetencje będące wynikiem doświadczeń przedstawicieli świata nauki, administracji publicznej, organizacji pozarządowych i biznesu.

Współpraca z podmiotami zewnętrznymi musi być zgodna z zasadami niezależności eksperckiej Instytutu Polityk Publicznych:

1. Misyjność:

Kierujemy się zasadą prymatu dobra wspólnego. Nasze działania prowadzimy w celu zmiany Polski na lepsze, nie jesteśmy podmiotem lobbingowym.

2. Niezależność:

Warunkiem współpracy jest pełna niezależność badawcza. Nie publikujemy materiałów pod wcześniej opracowaną tezę.

3. Przejrzystość:

Warunkiem współpracy jest jej przejrzystość. Adnotacja o partnerstwie jest zawarta w każdej publikacji, w tym także w ewentualnych materiałach dla mediów.