

Państwo i my

Osiem grzechów
głównych
Rzeczypospolitej
– 5 lat później

FUN
dacja
gap



open
eyes
ecohome
summit



Państwo i my

Osiem grzechów
głównych
Rzeczypospolitej
– 5 lat później

Państwo i my

Osiem grzechów
głównych
Rzeczypospolitej
– 5 lat później

pod redakcją Jerzego Hausnera

FUN
dacja
gap


open
eyes
economy
summit



Spis treści

6	Mapa konceptualna raportu
9	Część I: 8 grzechów głównych Rzeczypospolitej – rok 2015
11	<i>Grzech I. Brak wyobraźni strategicznej i suwerennej myśli rozwojowej</i>
13	<i>Grzech II. Niezdolność posługiwania się różnymi trybami rządzenia</i>
14	<i>Grzech III. Rozmyty ład konstytucyjny</i>
15	<i>Grzech IV. Formalistyczny legalizm</i>
15	<i>Grzech V. Destrakcja sfery publicznej</i>
16	<i>Grzech VI. Unikanie rządzenia i ucieczka od odpowiedzialności</i>
18	<i>Grzech VII. Obywatelska pasywność i roszczeniowość</i>
19	<i>Grzech VIII. Systemowa niezdolność do kojarzenia bezpieczeństwa i rozwoju</i>
27	Część II: Polskie doświadczenia z pandemii COVID-19. Czego dowiedzieliśmy się o naszym Państwie w roku 2020
28	<i>Gospodarka</i>
49	<i>Ochrona zdrowia</i>
57	<i>Samorządność terytorialna</i>
69	<i>Spółeczeństwo obywatelskie</i>
78	<i>Kultura</i>
89	<i>Edukacja i kompetencje</i>
104	<i>Gospodarowanie wodą</i>
113	Część III: 8 grzechów głównych Rzeczypospolitej – rok 2020
131	Bibliografia
135	Aneks

MAPA KONCEPTUALNA RAPORTU

8 grzechów głównych

- I**
Brak wyobraźni strategicznej i suwerennej myśli rozwojowej
- II**
Niezdolność posługiwania się różnymi trybami rządzenia
- III**
Rozmyty ład konstytucyjny
- VI**
Unikanie rządzenia i ucieczka od odpowiedzialności
- V**
Destrukcja sfery publicznej
- IV**
Formalistyczny legalizm
- VII**
Obywatelska pasywność i roszczeniowość
- VIII**
Systemowa niezdolność do kojarzenia bezpieczeństwa i rozwoju

Pandemia Covid – 19 i wnioski z Raportów OEES

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE
zrujnowanie idei dialogu społecznego i obywatelskiego, chaos informacyjny, spóźnione działania ostonowe dla NGO

EDUKACJA
sztywność systemu, chaos organizacyjny i informacyjny, nieprzygotowanie szkół do kształcenia zdalnego, brak wsparcia dla nauczycieli

OPIEKA ZDROWOTNA
chaos organizacyjny i informacyjny, spóźnione decyzje, paraliż szpitali, deficyt kadr

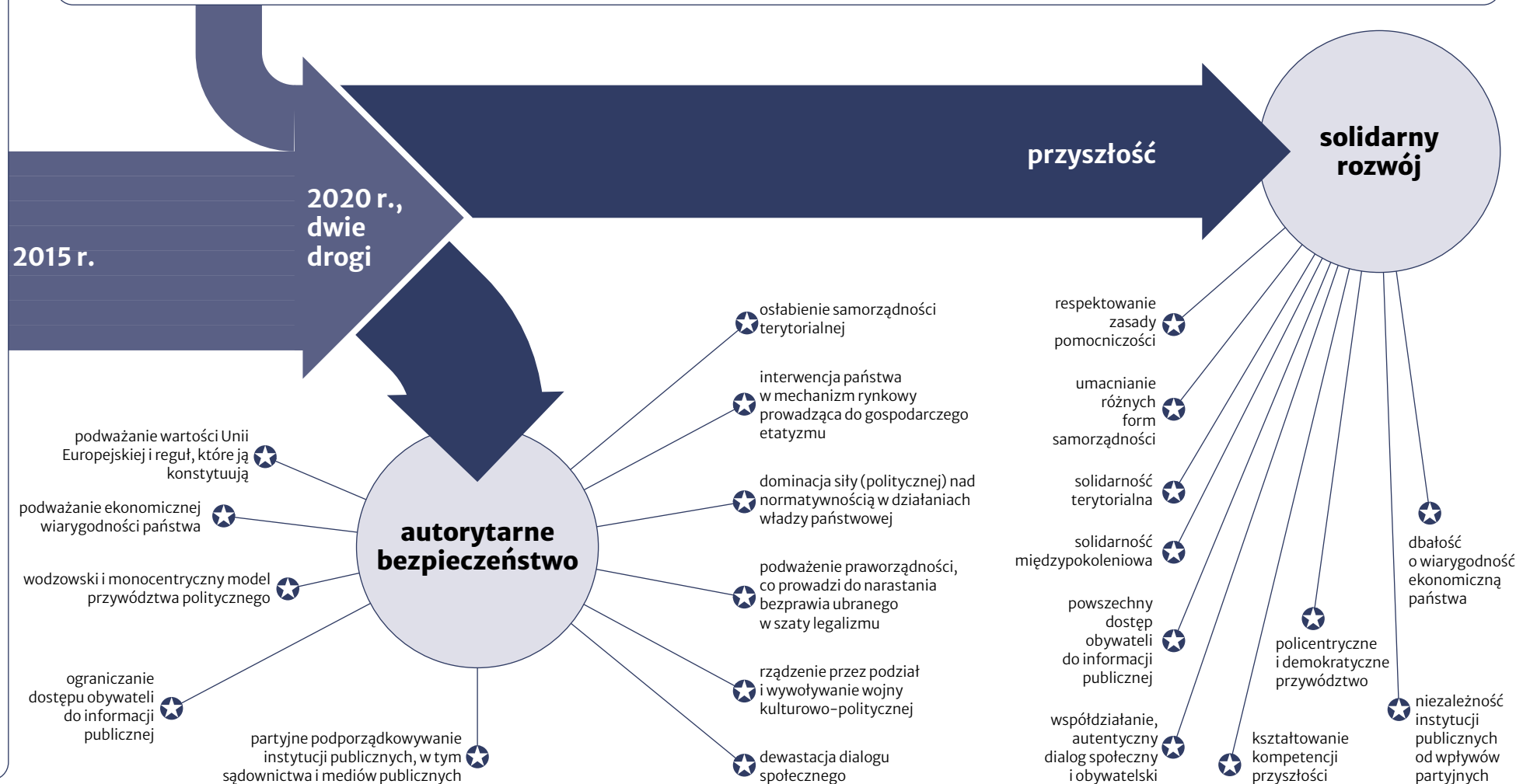
KULTURA
zachwianie stabilności finansowej instytucji, spóźniona i cząstkowa pomoc rządu, trudna sytuacja miast historycznych

GOSPODAROWANIE WODĄ
wzrastający deficyt wody w sezonie wegetacyjnym, podejmowanie działań doraźnych w sytuacji realnego zagrożenia (suszy czy powodzi)

FINANSE PUBLICZNE
gwałtowny wzrost długu publicznego, brak przejrzystości, kwestionowanie Stabilizującej Reguły Wydatkowej oraz konstytucyjnego progu długu do PKB

SAMORZĄDNOŚĆ TERYTORIALNA
uszczerplenie dochodów JST wynikające z decyzji rządu i lockdownu, działania władz centralnych systematycznie osłabiające samorząd

GOSPODARKA
negatywne skutki pandemii dla firm i sektorów, etatyzm i interwencjonizm państwowy, bezład decyzyjny, brak strategii działań, osłabienie pozycji Polski w UE



CZĘŚĆ I: 8 GRZECHÓW GŁÓWNYCH RZECZYPOSPOLITEJ – ROK 2015

W grudniu 2015 r. ogłoszony został raport pt. *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej* [Hausner i Mazur 2015]. Jego autorzy chcieli skłonić do namysłu nad kondycją Państwa Polskiego oraz rozwinąć debatę publiczną na temat jego osiągnięć, ale także jego ułomności i sposobów ich usunięcia. Po pięciu latach przypominamy najważniejsze konstatacje tamtego opracowania i zastanawiamy się, na ile przeprowadzona wówczas analiza życia społecznego, gospodarczego oraz sposobu sprawowania władzy jest aktualna w 2020 r. Rok 2020 to czas szczególny – upływa w cieniu pandemii COVID-19. W nadzwyczajnej sytuacji jak w soczewce skupiają się wszystkie nasze bolączki i osiągnięcia.

Ten Raport, który ma w podtytule *5 lat później*, jest propozycją spojrzenia na nasze państwo przez pryzmat dramatycznego doświadczenia, jakim jest pandemia COVID-19. Zamiarem jest również dostrzeżenie: czy, co i jak zmieniło się przez pół dekady; sprawdzenie, czy rozpoznane w 2015 r. grzechy zostały wyrugowane, czy nie.

Raport pt. *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej* [Hausner i Mazur 2015] opracował zespół ekspertów:

- prof. dr hab. Andrzej Antoszewski, Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski;
- Edwin Bendyk, tygodnik „Polityka”, DELab Uniwersytet Warszawski;
- dr Maciej Frączek (sekretarz zespołu), Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie;
- prof. dr hab. Anna Giza, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski;
- prof. dr hab. Grzegorz Gorzelak, Europejskie Centrum Studiów Regionalnych i Lokalnych, Uniwersytet Warszawski;
- prof. dr hab. Jerzy Hausner (redaktor Raportu), Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie;
- prof. dr hab. Hubert Izdebski, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Uniwersytet Warszawski;
- dr hab. Rafał Matyja, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie;
- dr hab. Stanisław Mazur prof. UEK (redaktor Raportu), Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie;
- dr Bartłomiej E. Nowak, Katedra Stosunków Międzynarodowych, Akademia Finansów i Biznesu Vistula;
- prof. dr hab. Jacek Raciborski, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski;
- Janusz Reiter, Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie;
- dr Dawid Sześciło, Zakład Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski.

Prace zespołu wspierali Michał Możdżeń (Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie) oraz dr Tomasz Geodecki (Katedra Gospodarki i Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie).

W Raporcie wskazano najważniejsze dysfunkcje Państwa hamujące potencjał rozwojowy Polski i zmniejszające pozytywne efekty polityki publicznych. Jego autorzy zdiagnozowali i wskazali 8 grzechów głównych Rzeczypospolitej.

Grzech I. Brak wyobraźni strategicznej i suwerennej myśli rozwojowej

Rządzenie zostało opisane jako działanie w odpowiedzi na:

- (1) kryzys komunikacyjny;
- (2) systemową zapaść;
- (3) ujawniające się dysfunkcje;
- (4) rozpoznane wyzwania.

Nasze państwo radzi sobie dobrze w dwóch pierwszych przypadkach poprzez myślenie i działanie reaktywne, natomiast praktycznie nie funkcjonują działania (3) i (4), czyli myślenie i działanie prospektywne. To efekt zarówno obowiązującego stylu przywództwa politycznego, jak i deficytu strukturalnego, a co za tym idzie – braku zorganizowanego ośrodka państwowej suwerennej myśli rozwojowej.

Bieżącą, operacyjną sprawność działania państwa Autorzy ocenili wówczas wysoko. **Jednakże okazało się, że w przypadku wydarzenia nadzwyczajnego o dużej skali państwo nie podejmuje natychmiastowych oraz skutecznych działań zaradczych i ratunkowych.** Jeszcze gorzej radzi sobie z pełną realizacją działań naprawczych, natomiast najgorzej z niezbędnymi zmianami strukturalnymi, które takim katastrofalnym wydarzeniom mogą zapobiec lub ograniczyć ich negatywne skutki.

Dodatkowo często reaktywne działania państwa mają charakter pozorny (wskazano na sposób regulacji gier hazardowych, przeciwdziałania handlowi „dopalaczami”, problemy z diagnostyką i leczeniem onkologicznym). Co gorsza – zdarza się, że działania podejmowane *ad hoc* zmieniają sytuację na gorsze, co prowadzi do osłabienia przywództwa państwowego. Kraj traci zdolność do uruchamiania zbiorowego wysiłku niezbędnego, by osiągać cele długofalowe i skutecznie odpowiadać na wyzwania.

W Raporcie podkreślono, że państwo działa w warunkach znacznie większej niż kiedykolwiek zmienności i niepewności, nie dysponując jednocześnie wystarczającymi zasobami i wiedzą niezbędnymi do podejmowania działań strategicznych w wielu ważnych obszarach gospodarki, infrastruktury, nauki i badań czy kultury.

W dodatku brakuje mu zdolności do partnerstwa krajowego i międzynarodowego z najważniejszymi podmiotami dysponującymi kluczowymi zasobami rozwojowymi. A zdolność wykorzystania społecznej wiedzy, dialogu i partnerstwa jest warunkiem sprawności i skuteczności państwa.

Pozbawione zdolności wyprzedzającego i trafnego rozpoznawania dysfunkcji i wyzwań państwo działa z opóźnieniem i chaotycznie, jak podczas kryzysu uchodźczego.

W opinii autorów nasze państwo pięć lat temu tej zdolności nie miało, utraciło ją już wcześniej. Nawet problemy dobrze rozpoznane i opisane w dokumentach rządowych, np. w Raporcie Polska 2030¹, nie wchodzi do agendy państwa, władze czekają, aż „rozwiążą się same”. Za przykład podano wielokrotnie zdiagnozowane słabości stanowienia i egzekwowania prawa, dla których nigdy nie znaleziono trwałych rozwiązań.

Pozbawione zdolności wyprzedzającego i trafnego rozpoznawania dysfunkcji i wyzwań państwo działa z opóźnieniem i chaotycznie, jak podczas kryzysu uchodźczego².

Na podstawie dobrze przygotowanych i konsekwentnie realizowanych strategii odnoszących się do głównych wyzwań powinny zostać opracowane i wdrożone działania o charakterze prewencyjnym, ale także plany rezerwowe w poszczególnych sferach rozwoju na wypadek poważnego zmniejszenia się dostępnych środków, wystąpienia niedostrzegalnych wprost sprzężeń zwrotnych czy zasadniczej zmiany międzynarodowego kontekstu politycznego lub gospodarczego.

¹ Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe [Raport 2009] powstał w 2009 r. Była to „zielona księga”, która miała się stać początkiem debaty nad stworzeniem długookresowej strategii rozwoju. Został przygotowany przez powstały w 2008 r. Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów. Pracom nad raportem przewodniczył Michał Boni, minister w Kancelarii Premiera.

² Zabrakło wówczas strategii związanej z demografią i imigracją. Taka strategia nie została stworzona ani realizowana do teraz, do 2020 r.

Grzech II. Niezdolność postępowania się różnymi trybami rządzenia

Autorzy Raportu zwracali uwagę na niezdolność wykorzystywania różnych trybów rządzenia, która przejawia się w nieumiejętności ich doboru do osiągnięcia celów strategicznych państwa. Tam, gdzie należałoby stosować tryby współzarządzania publicznego, stosuje się tradycyjne mechanizmy hierarchiczne. Podobnie w dziedzinach wymagających wykorzystania trybów rynkowych często są stosowane mechanizmy hierarchiczne. W konsekwencji wadliwy dobór sposobów rządzenia skutkuje niezadowolającymi lub wręcz przeciwnymi do założonych rezultatami.

W 2015 r. zdiagnozowano, że ta niezdolność wynika z niskiego potencjału uczenia się państwa i jego agend, co wyraża się w nieumiejętności odpowiedniego formułowania celów strategicznych, poprawnego odczytywania strukturalnych i koniunkturalnych warunkowań działania państwa oraz antycypacyjnego reagowania na wyzwania.

Problem odpowiedniego doboru trybów rządzenia wiąże się z problemem godzenia zróżnicowanych mechanizmów zarządzania publicznego. **Administracja publiczna w Polsce w sposób chaotyczny i niekonsekwentny wprowadzała przez lata różne – często niekompatybilne – rozwiązania właściwe dla różnych modeli administracji, bez głębszego namysłu nad następstwami.** W efekcie powstała niespójna konstrukcja składająca się z reguł i mechanizmów przypadkowo zapożyczonych z różnych porządków.

Pracownicy administracji państwowej korzystają najczęściej z mechanizmów biurokratycznych, ponieważ są im znane i są dla nich bezpieczne, natomiast nie stosują mechanizmów nowych, mniej im znanych. Politycy i urzędnicy nie rozumieją/nie wykorzystują pojęć i zasad rynkowych oraz sieciowych mechanizmów zarządzania publicznego, w tym współzarządzania publicznego, lub odwołują się do nich w sposób rytualny, pod presją społecznych oczekiwań, jednak bez zrozumienia ich istoty i specyfiki.

Tam, gdzie należałoby stosować tryby współzarządzania publicznego, stosuje się tradycyjne mechanizmy hierarchiczne.

Grzech III. Rozmyty ład konstytucyjny

Trzecim grzechem ciężkim wymienionym w Raporcie z 2015 r. jest słaba integracja systemu instytucji państwowych w wymiarze normatywnym. To powoduje, że działania polityków i urzędników w niewielkim stopniu są zorientowane na normatywnie ugruntowane potrzeby wspólnoty, dominuje natomiast orientacja na wypełnianie instrumentalnie pojmowanych reguł. Co to oznacza? Istnieją społecznie uzasadnione wyobrażenia, jaką pomoc i na jakich zasadach może oferować ochrona zdrowia, jak powinna działać pomoc społeczna, na czym powinny polegać kontakty pomiędzy urzędami i obywatelami. Te wskazania i roszczenia są elementem ładu społecznego. Nie zawsze jednak znajdują odzwierciedlenie w przepisach. Dla administracji zaś (szczególnie w kontaktach z klientami) podstawą działania i podejmowania decyzji są przepisy. Ich brak jest pretekstem do pominięcia przesłanek normatywnych. Biurokratyczna orientacja działań administracji góruje nad orientacją odwołującą się do elementów aksjologicznych i normatywnych.

Biurokratyczna orientacja działań administracji góruje nad orientacją odwołującą się do elementów aksjologicznych i normatywnych.

Ład konstytucyjny rozmywał się, czemu sprzyjał m.in. brak porozumienia elit politycznych w sprawie relacji między prezydentem a premierem, w szczególności zaś wytyczenia linii podziału ich uprawnień w sferze polityki zagranicznej i obronnej państwa, a także nierozstrzygnięta kwestia pozycji ustrojowej Senatu, sposobu jego wyłaniania i funkcjonowania. Ważnym aspektem ładu konstytucyjnego jest też niska jakość standardów etycznych i profesjonalnych uosabianych przez przedstawicieli instytucji, które z zasady należy wyłączyć z rywalizacji politycznej, w szczególności Narodowego Banku Polskiego, Najwyższej Izby Kontroli, Trybunału Konstytucyjnego i mediów publicznych.

Grzech IV. Formalistyczny legalizm

Kolejnym grzechem głównym Rzeczypospolitej jest nadrzędność legalizmu nad celowością, co oznacza, że system prawny wyklucza odpowiedzialność i blokuje rozliczalność osób podejmujących decyzje. Przepis staje się osłoną aparatu urzędniczego przed odpowiedzialnością i działa jak urzędniczy bezpiecznik.

Źródłem nieustannych problemów jest historycznie utrwalone rozumienie prawa – jako narzędzia rządzenia, a nie jako systemu reguł wiążących zarówno obywateli, jak i rządzących. Często uchwalane są niewykonalne przepisy. Formalistyczny legalizm staje się sposobem maskowania nikłej zdolności do realizacji politycznego planu działania lub jego braku, a czasami także źródłem legitymizowania politycznej pasywności.

Formalistyczny legalizm wyraża się w kulcie przepisów prawa i procedur organizacyjnych. Jego istota polega na celebrowaniu literalnie ujmowanych przepisów i procedur – często przy tym wzajemnie sprzecznych, wrywanych z kontekstu – oraz ich bezrefleksyjnym stosowaniu.

Dochodzi w końcu do stanu, w którym wartości instrumentalne (przepis prawa jako środek do rozwiązywania problemów) ulegają konwersji i przybierają postać wartości autotelicznych. Ponadto niejasność i brak wewnętrznej spójności prawa otwiera możliwości jego różnorodnej interpretacji, ze szkodą dla podmiotów zależnych od decyzji urzędników czy nawet sądów.

Źródłem nieustannych problemów jest historycznie utrwalone rozumienie prawa – jako narzędzia rządzenia, a nie jako systemu reguł wiążących zarówno obywateli, jak i rządzących.

Grzech V. Destrukcja sfery publicznej

Państwo jawi się obywatelom najczęściej jako nieudolny arbiter niezdolny albo do zapewnienia odpowiednich norm prawnych, albo do skutecznego egzekwowania już istniejących. Zaufanie obywateli do instytucji publicznych utrzymuje się na niezmiennie niskim poziomie.

Trudno się jednak dziwić, skoro obywatele w kontaktach z tymi instytucjami nie mają poczucia podmiotowości, nie mają także poczucia wpływu na sprawy publiczne, a przedstawiciele władzy wykazują wręcz neurotyczną obawę przed ich aktywnością. Gdy obywatelska aktywność odbija się od muru niechęci przedstawicieli władzy i administracji uzasadnianej w duchu formalistycznego legalizmu, łatwo o rozczarowanie demokracją i utratę zaufania do władz różnych szczebli. Utrzymujące się uciążliwości życia codziennego (nieefektywna opieka zdrowotna, trudno dostępna opieka nad dzieckiem, opieszałość administracji itp.) dodatkowo powodują zniechęcenie obywateli i pogłębiają ich awersję do państwa niezdolnego do właściwego zorganizowania obsługi swoich mieszkańców.

Polityka została podporządkowana wynikom sondaży opinii.

Państwo odwraca się od obywatela, a energię do działania czerpie przede wszystkim z absorpcji funduszy unijnych. Przestrzeń państwa stała się polem bieżącej gry o pieniądze, spychającej na bok współdziałanie dla rozwoju. W tej walce o wyszarpywanie

odpowiednio dużej puli środków odpowiedzialność za ich efektywne społecznie i gospodarczo wykorzystanie jest tylko obciążeniem. Taka postawa będzie rodzić coraz większe problemy w przyszłości, gdy konieczna stanie się zmiana sposobu rządzenia, by wykorzystywać przede wszystkim własne zasoby.

Grzech VI. Unikanie rządzenia i ucieczka od odpowiedzialności

Kolejnym grzechem jest podejmowanie przez rządzących tylko takich działań, które pomagają utrzymać wysokie notowania i pasywne poparcie. Polityka została podporządkowana wynikom sondaży opinii. **Unikanie faktycznego rządzenia i odpowiedzialności zawsze prowadzi do sięgania po instrumentarium politycznego populizmu, często nadwyrażającego finansowe możliwości państwa.** W miejsce systemowych, przemyślanych i trwałych rozwiązań wcho-

dzą doraźne i uznaniowe redystrybucyjne działania państwa. Dzięki nim można wygrywać wybory, ale rządzeniu i rozwojowi to nie służy. Populizm w czystej postaci – jako objaw słabości demokracji – wybuchł w kampanii wyborczej w 2015 r., która przekształciła się w festiwal efekciarskich obietnic. Politycy cynicznie uznali, że „ciemny lud to wszystko kupi”.

Kryzys rządu w Polsce, wywołany syndromem „zinstytucjonalizowanej nie-odpowiedzialności”, został zidentyfikowany już w 2001 r. [Hausner i Marody 2001]. Na syndrom ów składają się:

- nie-odpowiedzialność społeczna, czyli przerzucanie odpowiedzialności za kształt życia społecznego na państwo przy jednoczesnym dążeniu jednostek i grup do prywatyzacji zysków i upubliczniania strat;
- nie-odpowiedzialność polityczna, czyli partyjna kolonizacja aparatu państwa, klientelizm polityczny, „obojętność” klasy politycznej wobec patologii życia publicznego, uznawanie przez polityków prawa do „renty politycznej”, instytucjonalna korupcja i powszechność funduszy quasi-publicznych, niekontrolowanych przez parlament;
- nie-odpowiedzialność administracyjna, czyli urzędnicza uznaniowość, brak osobistej odpowiedzialności urzędników, niska jakość decyzji administracyjnych, niska sprawność i nieprzejrzystość procedur administracyjnych.

Ten syndrom występuje nadal i się nasila, stając się coraz poważniejszym problemem dla polskiej demokracji. Dotyczy on zarówno klasy politycznej, administracji, jak i społeczeństwa. W sferze polityczno-państwowej trwa nieustanna gra w przerzucanie się odpowiedzialnością i *de facto* odsuwanie jej od siebie.

Postpolityczna demokracja jest niemożliwa, niezależnie od tego, w co zdają się wierzyć niektórzy politycy skoncentrowani na politycznym marketingu. Bez polityki, czyli faktycznego rządzenia rozumianej jako świadome przyjmowanie odpowiedzialności za rozwiązywanie trudnych problemów, demokracja niknie. Nie jest ona bowiem urządze-

Bez polityki, czyli faktycznego rządzenia rozumianej jako świadome przyjmowanie odpowiedzialności za rozwiązywanie trudnych problemów demokracja niknie.

niem do zaciekawiania, zabawiania i zadowalania ludzi, ale politycznym mechanizmem podejmowania narodowych wyzwań i rozwiązywania społecznych problemów.

Grzech VII. Obywatelska pasywność i roszczeniowość

Nie-odpowiedzialność po stronie rządzących musi rodzić podobne nastawienie po stronie obywateli. Nie-odpowiedzialność w tym obywatelskim wymiarze należy rozumieć w trojaki sposób. Po pierwsze, jako

Wielu obywateli ucieka poza obszar oddziaływania państwa, chcąc uniknąć jego negatywnych skutków.

dominację roszczeniowych postaw obywateli wobec państwa, którzy oczekują znacznie więcej, niż w rzeczywistości państwo może im zapewnić, a jednocześnie są coraz mniej skłonni do ponoszenia ciężarów. Po drugie, jako pasywność obywateli w zakresie rozliczania funkcjonariuszy publicznych i wywierania

na nich presji w imię lepszego rządzenia. Po trzecie, jako ich niezdolność do samorzutnej organizacji, aby samodzielnie zaspokajać potrzeby swoich środowisk.

W Polsce brakuje rozwojowego kapitału społecznego. Dominuje i utrwała się głównie kapitał przetrwania, bo skutecznie ogranicza niepewność i zagrożenie. **Jeśli państwo w odczuciu wielu obywateli jest źródłem niepewności, to starają się oni na swój sposób tę sytuację oswajać, uciekając jednocześnie od obywatelskiej współodpowiedzialności.**

Wielu obywateli ucieka poza obszar oddziaływania państwa, chcąc uniknąć jego negatywnych skutków. Masowa emigracja, przenoszenie za granicę działalności gospodarczych i szara strefa w kraju to najbardziej wyraźne oznaki negatywnego doświadczenia państwa przez przeciętnego obywatela. Właściwie możemy mówić o zjawisku swoistej autarkii obywatelskiej.

Grzech VIII. Systemowa niezdolność do kojarzenia bezpieczeństwa i rozwoju

Państwo jako aktywny strażnik bezpieczeństwa musi dbać o to, aby nie powstawało ryzyko systemowe, które wytwarzają niektórzy aktorzy i przerzucają je na innych. W życiu społecznym podejmowanie gier z ryzykiem jest nieuchronne, nie można jednak dopuszczać do gry w ryzyko na masową skalę. Zapobiegać takiemu negatywnemu rozwojowi sytuacji ma regulacja. Bez niej nie dochodzi do deregulacji, tylko do rozregulowania systemu.

Istnieją grupy (korporacje) zawodowe silnie lgnące do państwa – po to, aby eksploatować jego zasoby. Trudno o lepszy przykład takiej strategii dostosowawczej niż górnictwo węgla kamiennego. **Jeśli jednak państwo ma utrzymywać ekonomiczne uprzywilejowanie silnych grup zawodowych powiązanych z nim poprzez układ resortowo-korporacyjny, musi stale przechwytywać zasoby wytwarzane przez inne grupy. W rezultacie wektorem jego działania staje się zdecydowanie bardziej zawłaszczanie zasobów niż tworzenie warunków sprzyjających ich pomnażaniu.** Tak działające państwo traci swą prorozwojową moc i staje się źródłem ekonomicznego zastoju.

Przechwytywanie zasobów wymaga systematycznej rozbudowy przez państwo swojej domeny i aparatu biurokratycznego. W rezultacie państwo kolonizuje kolejne obszary społecznego i prywatnego terytorium. Zajmuje coraz więcej przestrzeni i blokuje w niej obecność i aktywność innych podmiotów, co najwyżej dopuszczając je w roli podporządkowanego klienta. Państwo dokonuje swej ekspansji w trybie operacyjnym, doraźnym, poza porządkiem konstytucyjnym i bez istotnego odniesienia ustrojowego i etycznego, do czego wykorzystuje środki unijne, których wydatkowanie kontroluje biurokracja rządowa i samorządowa.

Państwo zdominowane przez korporacje zawodowe i gospodarcze – a tak dzieje się w Polsce – nie jest w stanie reagować na wyzwania przyszłości. Może ono w miarę skutecznie zapewniać tymczasową równowagę systemową i społeczną, ale kosztem wyczerpywania się za-

sobów i możliwości rozwojowych. Takie państwo może inicjować działania o deklaratorywnie prorozwojowym i proinnowacyjnym charakterze, ale zamiast prowadzić do założonych celów, będą one służyć umacnianiu istniejącej struktury, co wywoła stagnację.

Chytre państwo zastawia różne fiskalne pułapki na swoich obywateli. Tak niestety działają u nas służby skarbowe, czego dowodów stale dostarcza życie gospodarcze. W pułapki zastawiane przez państwo wpadają głównie słabsi i mali. Silni i duzi potrafią je skutecznie omijać.

To zestawienie syntetycznie ukazuje diagnozę stanu państwa w roku 2015 ujętą w formę 8 grzechów głównych Rzeczypospolitej i ich podstawowych przejawów.

8 grzechów głównych Rzeczypospolitej w roku 2015 i ich podstawowe przejawy

<p>GRZECH I. Brak wyobraźni strategicznej i suwerennej myśli rozwojowej</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dominuje reaktywny sposób rządzenia, czego wyrazem stała się doktryna „ciepłej wody w kranie”. 2) Działania doraźne często pogarszają sytuację, zamiast ją poprawiać. 3) Pozbawione zdolności wyprzedzającego i trafnego rozpoznawania dysfunkcji i wyzwania państwo działa z opóźnieniem i chaotycznie, jak podczas kryzysu uchodźczego.
<p>GRZECH II. Niezdolność posługiwania się różnymi trybami rządzenia</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Niezdolność wykorzystywania różnych trybów rządzenia przejawia się także w nieumiejętności ich doboru do osiągnięcia celów strategicznych państwa. 2) W konsekwencji wadliwy dobór mechanizmów rządzenia względem celów prowadzi do niezadowalających lub wręcz przeciwnych do założonych rezultatów. 3) Władza jest zasobem i narzędziem polityki, ale polityka nie sprowadza się do władzy.

<p>GRZECH III. Rozmyty ład konstytucyjny</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Konstytucyjny porządek jest wypierany przez chaotyczny etatyzm. 2) Brak aksjologicznych i normatywnych podstaw podzielanych przez główne siły polityczne powoduje, że polityka jest osadzona na ruchomych piaskach doraźnych partyjnych interesów i konfliktów, nierzadko motywowanych osobistymi resentymentami. 3) Ważnym aspektem ładu konstytucyjnego jest jakość standardów etycznych i profesjonalnych uosabianych przez przedstawicieli części instytucji wyłączonych z rywalizacji politycznej, w szczególności Narodowego Banku Polskiego, Najwyższej Izby Kontroli, Trybunału Konstytucyjnego i mediów publicznych.
<p>GRZECH IV. Formalistyczny legalizm</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Legalizm systematycznie góruje nad celowością, co powoduje, że system prawny działa jak automat proceduralny, który wyklucza odpowiedzialność i blokuje rozliczalność. Przepis staje się osłoną aparatu urzędniczego przed odpowiedzialnością i działa jak urzędniczy bezpiecznik. 2) Magiczne myślenie – przepis zmienia świat. 3) Źródłem nieustannych problemów jest historycznie utrwalone rozumienie prawa – jako narzędzia rządzenia, a nie jako systemu reguł wiążących zarówno obywateli, jak i rządzących.
<p>GRZECH V. Destrukcja sfery publicznej</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Słabe obywatelskie i demokratyczne mechanizmy korekty złego rządzenia. 2) Nadzędność interesu jednostkowego i korporacyjnego nad wspólnotowym. 3) Państwo odwraca się od obywatela, a energię do działania czerpie przede wszystkim z absorpcji środków unijnych.

GRZECH VI. Unikanie rządzenia i ucieczka od odpowiedzialności	<ol style="list-style-type: none"> 1) Manipulowanie opinią publiczną stało się najważniejszym instrumentem sprawowania władzy politycznej. 2) Bez polityki, czyli faktycznego rządzenia rozumianego jako świadome przyjmowanie odpowiedzialności za rozwiązywanie trudnych problemów demokracja niknie. 3) Cyniczny rozum polityczny – obiecujemy ludziom wszystko, czego chcą.
GRZECH VII. Obywatelska pasywność i roszczeniowość	<ol style="list-style-type: none"> 1) Nie-odpowiedzialność po stronie rządzących musi rodzić podobne nastawienie po stronie obywateli. 2) Wielu obywatelom nasze państwo jawi się głównie jako źródło opresji. 3) Możemy mówić o zjawisku swoistej autarkii obywatelskiej.
GRZECH VIII. Systemowa niezdolność do kojarzenia bezpieczeństwa i rozwoju	<ol style="list-style-type: none"> 1) Istnieją grupy (korporacje) zawodowe silnie lgnące do państwa, aby eksploatować jego zasoby. Trudno o lepszy przykład takiej strategii dostosowawczej niż górnictwo węgla kamiennego. 2) W rezultacie wektorem działania staje się zdecydowanie bardziej zawłaszczanie zasobów niż tworzenie warunków sprzyjających ich pomnażaniu. 3) Chytre państwo zastawia różne fiskalne pułapki na swoich obywateli. W pułapki zastawiane przez państwo wpadają głównie słabsi i mali. Silni i duzi potrafią je skutecznie omijać.

ŹRÓDŁO: HAUSNER I MAZUR [2015].

W zakończeniu Raportu *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej* jego autorzy sformułowali 18 cech dobrego państwa:

1. **Musi opierać się na skonsolidowanym ładzie konstytucyjnym.** Dookreślenia wymagają najważniejsze kwestie ustrojowe, gwarantujące spójność i sprawność przywództwa państwowego (re-

lacje prezydent – premier), bezstronność organów wyłączonych z rywalizacji politycznej, wzmocnienie ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego (III etap reformy) oraz sprawne narzędzia konstytucyjnej ochrony ładu demokratycznego, wolności i praw obywatelskich.

2. Ma mieć sprawny aparat analityczno-studialny. **Niezbędny jest państwowy ośrodek myśli strategicznej, którego działanie opierałoby się na uznaniu, że w coraz bardziej zróżnicowanym i coraz lepiej wykształconym społeczeństwie wiedza potrzebna do skutecznego rządzenia jest rozproszona pomiędzy wiele podmiotów.** Tworzenie myśli strategicznej musi polegać na generowaniu oryginalnych, własnych koncepcji rozwojowych (suwerenna myśl strategiczna) przy wykorzystaniu wszystkich możliwych zasobów wiedzy i intelektu oraz ich twórczym uogólnianiu.
3. Dlatego też musi **aktywnie zarządzać przyszłością**, podejmując systematycznie projekty dialogu strategicznego z szerokimi grupami interesariuszy, wzmacniając w ten sposób zdolność do samouczenia się i rozpoznawania sygnałów zmiany. **Przyszłość wymaga aktywnego tworzenia.**
4. **Podtrzymuje swoją legitymację działając transparentnie**, co oznacza, że nie tylko informuje o swych działaniach, lecz także dba, by dane, analizy, na podstawie których decyduje o działaniach, były powszechnie dostępne. Sprzyja to zaangażowaniu społecznemu w działalność publiczną oraz umożliwia rozliczalność rządzących.
5. **Nieustannie odnawia polityczną legitymację**, zmniejszając bariery dla politycznego zaangażowania obywateli w sprawy lokalne i ogólnokrajowe przez różnorodne instrumenty partycypacji i dialogu. Jednocześnie państwo wspiera działania na rzecz rozwoju demokratycznych kompetencji obywateli.
6. **Unika pokusy technokratycznej polegającej na przekonaniu, że złożone problemy można łatwo rozwiązywać za pomocą prostych instrumentów technicznych czy prawnych.** Bezpieczeństwo publiczne nie wzrośnie za sprawą jedynie rozwoju systemów monitoringu i cyfrowej inwigilacji obywateli, jakość systemu edukacyjnego nie

poprawi się wskutek budowy totalnego systemu informacji oświatowej. Rozwiązania techniczne nie są neutralne i same są źródłem niepewności, jeśli nie są poddawane społecznemu osądowi i kontroli obywatelskiej. Podobnie, złożone problemy społeczne i gospodarcze nie zostaną rozwiązane przez wydanie kolejnych ustaw i rozporządzeń.

7. **Jest państwem innowacyjnym, a więc aktywnie poszukującym rozwiązań dla pojawiających się nowych problemów, wyzwań i potrzeb, ze świadomością ryzyka porażki.** Porażka jest źródłem wiedzy niezbędnej do samouczenia się. Akceptacja ryzyka i zasada proinnowacyjnego zarządzania nim musi być wpisana w reguły działania instytucji państwa.
8. **W sposób podmiotowy traktuje organizacje obywatelskie. Przejawem tego jest odbiurokratyzowanie mechanizmów ich publicznego wsparcia, unikającego kolonizacji sfery społecznej.** W tym celu państwo zapewnia funkcjonowanie mediów publicznych wolnych od presji politycznej oraz neutralnych politycznie platform wymiany wiedzy i ułatwia dostęp do otwartych, publicznych zasobów nauki, kultury i administracji publicznej.
9. **Jest państwem inkluzywnym,** które uznaje godność wszystkich osób bez względu na ich indywidualne cechy, czego najlepszym wyrazem jest aktywne wspieranie potencjału ich podmiotowości.
10. **Nie godzi się na narastanie nierówności społecznych** – musi temu przeciwdziałać, prowadząc politykę wyrównywania szans życiowych, zapewniając niezbędny poziom spójności i solidarności społecznej.
11. Jedną z zasadniczych cech dobrego państwa jest **ciągłość jego zobowiązań wobec obywateli.** Zmiana rządzących i politycznej struktury rządu nie może oznaczać przekreślenia zobowiązań przyjętych przez poprzedników. Dotyczy to w szczególności reguł dostarczania określonych świadczeń i usług publicznych.
12. **Prowadzi przemyślaną i długofalową politykę demograficzną umożliwiającą godzenie ról rodzicielskich i zawodowych i wydłużenie wieku aktywności zawodowej oraz ułatwiającą wcho-**

dzenie na rynek pracy osobom młodym. Elementem tej polityki powinny stać się także długofalowo nakreślone i konsekwentnie wdrażane zasady polityki imigracyjnej obejmujące repatriację oraz działania przyciągające wykwalifikowanych pracowników zwiększających potencjał polskiego rynku pracy.

13. **Dbaj o jakość pracy, w tym jej godziwe wynagradzanie.** Ważnym elementem jego polityki powinno stać się m.in. wprowadzenie godzinowej płacy minimalnej dla wszystkich form zatrudnienia oraz uchwalenie nowego Kodeksu pracy.
14. Współczesna gospodarka, coraz częściej określana jako „gospodarka cyfrowa”, w coraz większym stopniu polega na wykorzystywaniu zasobów intelektualnych w relacji do zasobów materialnych. **Obecnie o wiele istotniejsze stały się zasoby i aktywa pozamaterialne – intelektualne (*intangible*), w szczególności wiedza i informacja.** Dobre państwo sprzyja zatem generowaniu tych zasobów i czynników oraz uruchamianiu rozwiązań i mechanizmów, które temu służą, a które są związane z takimi sferami życia zbiorowego jak kultura, edukacja, nauka i zdrowie.
15. **Dbaj o właściwe unormowanie i podział praw własności intelektualnej,** czyli takie uregulowania, które sprzyjają generowaniu wiedzy i tworzeniu dóbr kultury, ułatwiają dostęp do niej i otwartą komunikację. Konieczne jest zachowanie równowagi między uprawnieniami twórców, producentów i odbiorców.
16. **Jest w stanie podjąć wyzwania płynące z międzynarodowego otoczenia** tak, aby utrzymać i umacniać swoją podmiotowość w warunkach nieuniknionej współzależności oraz umożliwić tym samym wykorzystanie i pomnożenie krajowego potencjału rozwojowego.
17. **Jest wyposażone w zdolności rzeczywistej ochrony interesów narodowych w stosunkach międzynarodowych.** W przypadku naszego państwa oznacza to przeciwdziałanie trendom dezintegracyjnym w Europie, wzmocnienie wielopłaszczyznowej współpracy transatlantyckiej oraz zwiększenie uczestnictwa Polski w polityce globalnej.

18. **Dobre państwo respektuje zasady przyzwoitej legislacji, kieruje się w swoich działaniach regułą „rządów prawa” a nie „rządów poprzez prawo”, tworzy prawo spójne i stabilne oraz takie, które nie generuje wysokich kosztów. Prawo stanowione przez państwo w równy sposób traktuje obywateli, nie jest dla nich zbyt restrykcyjne, a dochodzenie roszczeń przez obywateli nie jest nazbyt kosztowe.**

Autorzy Raportu skonkludowali swoje propozycje słowami: *Rzeczpospolita, jako dobro wspólne obywateli, stanie się dobrym państwem, o ile zdoła podjąć wymienione wyżej zadania i połączyć je w jeden, spójny projekt tworzący samopodtrzymującą się spiralę rozwoju.*

CZĘŚĆ II: POLSKIE DOŚWIADCZENIA Z PANDEMII COVID-19. CZEGO DOWIEDZIELIŚMY SIĘ O NASZYM PAŃSTWIE W ROKU 2020

Minęło 5 lat od momentu ogłoszenia Raportu *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*. Był to okres, w którym pełnię władzy zdobyło jedno ugrupowanie polityczne – Zjednoczona Prawica, zdominowana przez Prawo i Sprawiedliwość.

Ten Raport ma w podtytule *5 lat później*. Jego część analityczna została przygotowana na podstawie 82 Alertów opracowanych przez 8 zespołów eksperckich, 7 raportów syntetycznych podsumowujących te Alerty oraz 25 dodatkowych ekspertyz. Blisko 150 ekspertów zajmujących się różnymi dziedzinami życia społecznego i gospodarczego od marca br. analizowało sytuację wywołaną pandemią COVID-19, opisywało, jaki wpływ wywierała na owe dziedziny oraz formułowało rekomendacje potrzebnych działań. Większość dotyczyła bieżącego funkcjonowania państwa, ale część pokazywała, w jaki sposób powinniśmy przewyciężyć problemy strukturalne i wieloletnie zaniedbania. Wszystkie przywołane opracowania zostały przygotowane od kwietnia do listopada bieżącego roku i były systematycznie upubliczniane i komentowane. W aneksie do Raportu zamieszczony jest wykaz autorów i tytułów tych opracowań. Są one dostępne na stronie www.oees.pl/dobrzewiedziec.

Alerty, ekspertyzy i raporty powstały z inicjatywy Open Eyes Economy Summit, przedsięwzięcia Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej. Eksperti pracowali nad nimi jako wolontariusze. Zwracamy na to uwagę, ponieważ ich zaangażowanie wskazuje na istnienie wielkich możliwości i motywacji do pracy na rzecz ważnych reform. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której władza państwowa nie ma własnych silnych i wiarygodnych centrów przetwarzania informacji i generowania wiedzy. Ma aparat narracyjny i polityczny, który wykorzystuje do działań społecznych i gospodarczych, ale nie korzysta z zewnętrznych możliwości analityczno-strategicznych.

W ciągu paru tygodni od wybuchu epidemii stworzony został swoisty samorząd niezależnych ekspertów, którzy gotowi byli dzielić się swoją wiedzą jako dobrem wspólnym. Ten Raport jest ich dziełem.

W kolejnych rozdziałach przedstawione zostaną najważniejsze spostrzeżenia i wnioski zespołów eksperckich.

Gospodarka

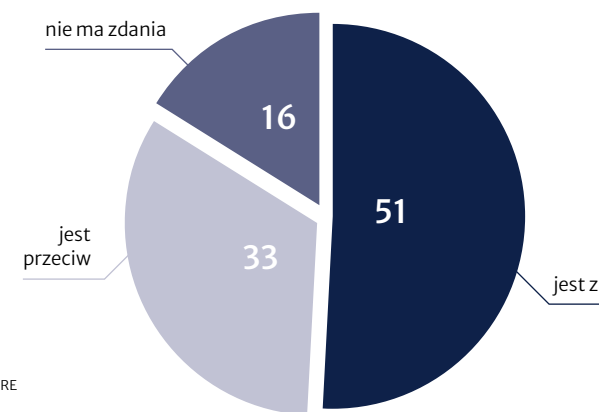
Wadliwie prowadzona i utrwalana interwencja państwa w mechanizm rynkowy prowadzi do gospodarczego etatyzmu. Wysoki udział państwa w sektorze przedsiębiorstw powoduje, że strategie firm są krótkookresowe. Częściej są powiązane z kadencjami politycznymi i polityczną rotacją kadry kierowniczej niż z realizacją długookresowych wyzwań. Silniejsze łączenie przez państwo funkcji właścicielskich w sektorze przedsiębiorstw z jego funkcjami regulacyjnymi generuje duże ryzyko dla firm prywatnych i dla całej gospodarki. Na to zjawisko zwrócili uwagę eksperci gospodarczy, analizując

Wadliwie prowadzona i utrwalana interwencja państwa w mechanizm rynkowy prowadzi do gospodarczego etatyzmu.

gospodarcze działania rządu w reakcji na pandemię COVID-19 w *Raporcie Gospodarka. Pandemia nie usprawiedliwia błędów. Polityka gospodarcza i wiarygodność ekonomiczna Polski* [Fandrejewska-Tomczyk 2020d].

Czy przywrócić handel w niedziele?

w proc.



ŹRÓDŁO: CBRE

Przejawem etatyzmu jest m.in. wprowadzanie w obszar działalności gospodarczej wojny kulturowej. Jej przykładem jest choćby zakaz handlu w niedzielę, wynikający z nacisku Kościoła i konserwatywnego światopoglądu obyczajowego.

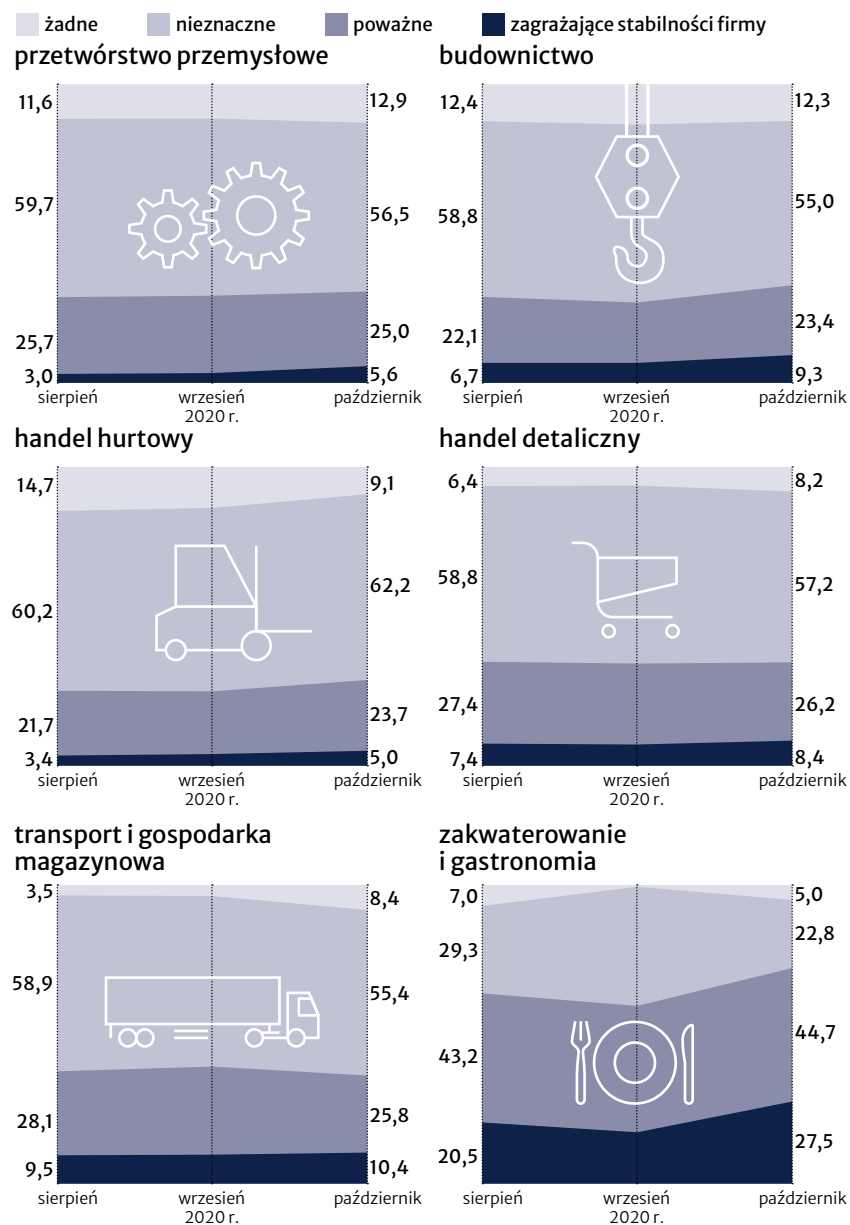
Inny przykład to upaństwowienie Alior Banku i Pekao S.A., które niebezpiecznie poszerzyło partyjne władztwo nad polityką kredytową banków. Problem jest dodatkowo nasilony przez podważenie wiarygodności KNF na skutek ujawnionego w 2018 r. skandalu korupcyjnego z udziałem jego ówczesnego przewodniczącego³. Doświadczenia międzynarodowe pokazują, że w upartyjnionych bankach często górę nad rachunkiem ekonomicznym bierze kalkulacja polityczna. Negatywne skutki upartyjnienia banków zaczęły się ujawniać i u nas, w spadku wartości rynkowej Aliora i Pekao S.A.⁴, który zaczął się na długo przed pandemią COVID-19.

³ Leszek Czarnecki, właściciel m.in. Getin Noble Banku, zarzucił Markowi Chrzanowskiemu, szefowi Komisji Nadzoru Finansowego, że ten w 2018 r. chciał od niego 40 mln zł za ochronę banku. Czarnecki jako dowód przekazał nagrania.

⁴ Karta spółki na stronie GPW: www.gpw.pl/spolka?isin=PLALIOR00045; www.gpw.pl/spolka?isin=PLPEKAO00016.

Jakie są konsekwencje pandemii dla firmy?

(w proc.)



ŹRÓDŁO: GUS, KONIUNKTURA W PRZETWÓRSTWIE PRZEMYSŁOWYM, BUDOWNICTWIE, HANDLU I USŁUGACH – WRZESIEŃ, PAŹDZIERNIK 2020 R. ANEKS – WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA KONIUNKTURĘ – OCENY I OCZEKIWANIA

30

Jeśli państwo jest większościowym udziałowcem, to wykorzystuje swoje prerogatywy do wymuszania na podległych mu przedsiębiorstwach działań motywowanych politycznie. Największe spółki skarbu państwa są największymi donatorami różnych wydarzeń społecznych i kulturalnych, najpoważniejszymi reklamodawcami i sponsorami. A teraz, w czasie jesiennej fali pandemii, premier Mateusz Morawiecki zobowiązał je (jak w mediach powiedział szef jego kancelarii⁵) do budowy szpitali polowych na 3 tys. łóżek.

Z badania ankietowego GUS [GUS 2020a] wynika, że w październiku tylko co ósma firma nie odczuwała skutków pandemii. Dla co czwartej były to poważne skutki negatywne, a w przypadku niespełna 6 proc. przedsiębiorstw – zagrożające ich stabilności. Z odpowiedzi wyłania się stan poszczególnych branż. W najtrudniejszej sytuacji były branże: turystyczna i transportowa oraz gospodarka magazynowa. 27,5 proc. firm gastronomicznych i zajmujących się zakwaterowaniem przyznało, że pandemia zagraża ich stabilności. Podobnie odpowiedziała co dziesiąta firma transportowa.

Niewątpliwie przedsiębiorstwa krajowe będą musiały przejść głęboką restrukturyzację. W tym zakresie rola państwa i polityki gospodarczej jest wtórna i wspomagająca. W każdym razie administracja publiczna powinna stronić od bezpośrednich interwencji w odniesieniu do konkretnego przedsiębiorstwa. To nie wyklucza możliwości i potrzeby oddziaływania na ogólne warunki działalności przedsiębiorstw (podejście horyzontalne), jak i na specyficzne uwarunkowania poszczególnych sektorów gospodarczych (podejście sektorowe)⁶. Oba podejścia łącznie stanowią komplementarne wymiary polityki przemysłowej. Jej potrzeba wzrasta teraz szczególnie, zważywszy na

⁵ www.pap.pl/aktualnosci/news%2C747031%2Cdworczyk-premier-zobowiazal-spolki-sp-do-budowy-szpitali-tymczasowych.html.

⁶ Eksperti Raportu Biznes. *Co dalej w biznesie? Jak pandemia zmienia zarządzanie firmami i ludźmi* [Fandrejewska-Tomczyk 2020f] zaproponowali, by częścią planu odmrężania poszczególnych sektorów gospodarki powinno być podejście warunkowe: można podjąć działalność po wypełnieniu określonych standardów sanitarnych.

31

dokonującą się w skali globalnej rekonfigurację międzynarodowych powiązań kooperacyjnych. Wypowiedzi przedstawicieli rządu (szczególnie z Ministerstwa Aktywów Państwowych) na ten temat wskazują, że optują oni za etatystyczno-protekcjonistyczną formułą polityki przemysłowej. To opcja, której realizacja zablokuje proefektywnościową restrukturyzację i przyczyni się długotrwałej stagnacji naszej gospodarki. Potrzebujemy polityki przemysłowej w formule rynkowo-konkurencyjnej.

Inwestycje finansowane ze środków publicznych mają w polskiej gospodarce relatywnie wysoki udział, co wynika przede wszystkim z szerokiego dopływu pieniędzy unijnych. Wiele z nich jest jednak nieefektywnych, a nawet chybionych. Przykłady nieudanego inwestowania stanowią: miliony przeznaczone na modernizację upadającego przedsiębiorstwa ST3 Offshore w Szczecinie⁷, nietrafiona budowa elektrowni Ostrołęka C⁸ czy miliony⁹ aktualnie wydawane na przekopywanie Mierzei Wiślanej. Przedsięwzięcia te znajdują się w statystyce inwestycji, ale ich znaczenie dla przyszłości gospodarki jest co najmniej wątpliwe.

Wiele wątpliwości budzi także budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). Nie wolno lekceważyć opinii ekspertów na ten temat. W tej sprawie wypowiedział się między innym Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, gremium o uznanym powszechnie autorytecie. W jego opinii można przeczytać, że: *Policentryczna (wielo-środkowa) struktura osadnicza Polski jest atutem wyróżniającym na skalę europejską (podobny układ posiadają tylko Niemcy). (...) Proponowana*

⁷ <https://gs24.pl/upadek-st3-offshore-w-szczecinie-geblewicz-nie-kryje-oburzenia-i-sle-list-do-premiera/ar/c3-14956462>.

⁸ Na prośbę przekazaną w interpelacji posła Pawła Szramki z Koalicji Polskiej PSL-Kukiz'15 wycień inwestycji dokonał wicepremier Jacek Sasin: www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=7524.

⁹ Pierwotny koszt inwestycji szacowany był na niespełna 0,9 mld zł, na początku 2020 r. okazał się dwa razy wyższy: <https://300gospodarka.pl/300klimat/przekop-mierzei-wislanej-czy-to-ma-sens-explainer>.

obecnie koncentracja inwestycji na kierunkach do CPK (a w praktyce do stolicy) oznacza natomiast wzmocnienie układu monocentrycznego i relatywne osłabienie bezpośrednich więzi między innymi metropoliami. Proponowany monocentryczny układ byłby też w znacznie mniejszym stopniu odporny na rozmaite zagrożenia np. związane z awariami technicznymi¹⁰.

Zastrzeżenia Komitetu wywołuje także rządowa propozycja scentralizowania zarządzania udostępnionymi Polsce pieniędzmi unijnymi w nowej perspektywie budżetowej. Oznaczałoby to ograniczenie Regionalnych Programów Operacyjnych i roli samorządów województw. Wskazuje na to m.in. fakt, że rozdział pieniędzy z utworzonego przez rząd Funduszu Inicjatyw Lokalnych odbywa się na zasadzie nagradzania „swoich”.

Natężenie inwestycji publicznych jest nierozzerwalnie związane z cyklem unijnych perspektyw budżetowych. To destabilizuje równowagę w gospodarce oraz powoduje napięcia podażyowo-cenowe w okresach kumulacji wydatków inwestycyjnych. Negatywnie rzutuje to na kondycję budownictwa. Wpływa też na silny wzrost cen, szczególnie materiałów budowlanych, zwiększając koszty inwestycji infrastrukturalnych i zmniejszając możliwości inwestycyjne różnych podmiotów.

Kompetencje i skuteczność administracji publicznej, przestrzeganie litery prawa oraz niezależność instytucji sektora publicznego wpływają długofalowo na wielkość napływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Poprawiająca się jakość instytucji była do niedawna czynnikiem przyciągającym zagraniczne inwestycje bezpośrednie do gospodarek naszego regionu¹¹. Postępujący regres instytucjonalno-prawny spowoduje spadek napływu zagranicznych inwestycji, a wraz z nimi nowoczesnych technologii.

Relacje Polski z Unią Europejską na szczeblu rządowym wymagają pilnej naprawy. Pozycja naszego kraju w Unii uległa znaczącemu osłabieniu. Polska, choć jest wielkim beneficjentem netto funduszy

¹⁰ KPZK PAN [2020]: http://kpkz.pan.pl/images/END_firmowy_stanowisko_SSL_CPK.pdf.

¹¹ [NBP 2020]: Dane dla Polski za 2019 r.: www.nbp.pl/publikacje/zib/zib_2019_n.pdf.

unijnych, była praktycznie nieobecna w żywych dyskusjach nad wypracowaniem nowego modelu integracji europejskiej, dla których impulsem był kryzys roku 2008. Od roku 2015 jest jeszcze gorzej. Nasz udział w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego, stanowisko rządu w sprawie

Propagandowy obraz Unii Europejskiej prezentowany w zależnych od rządu mediach jest od lat negatywny.

poparcia kandydatury Donalda Tuska na drugą połowę kadencji przewodniczącego Rady Europejskiej, wreszcie spór o praworządność skazały nas na marginalizację w Unii. Stanowisko rządu w sprawie propozycji wieloletniego budżetu na lata 2021-27 sprowadzało się do kwestionowania nowych priorytetów oraz obrony jego dawnej struktury. Udział

polskiego rządu w propozycjach zintensyfikowania integracji po wybuchu pandemii koronawirusa charakteryzował się skupieniem uwagi na podziale wyasygnowanych na to funduszy.

Propagandowy obraz Unii Europejskiej prezentowany w zależnych od rządu mediach jest od lat negatywny. Dominuje tu przekaz o nieuprawnionej ingerencji w polskie sprawy wewnętrzne i chęci odebrania

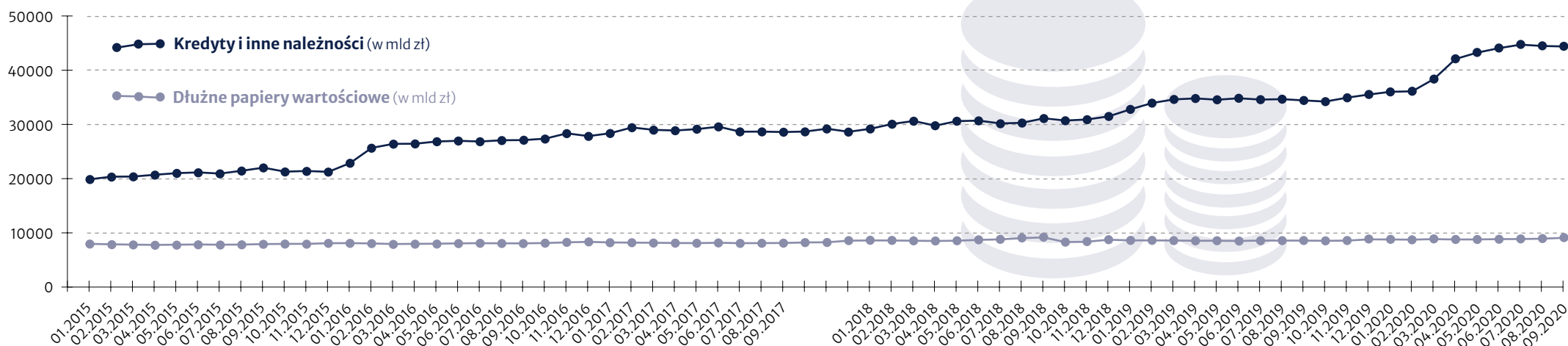
nam jak największej części pieniędzy należnych z tytułu samego członkostwa. W oficjalnym przekazie silny jest także nurt kwestionujący znaczenie funduszy unijnych w rozwoju cywilizacyjnym i gospodarczym Polski.

W ostatnich latach nastąpił silny wzrost zaangażowania banków w kredytowanie rządu. W rezultacie ich portfel obligacji zwiększył się od 2015 r. o 143 mld zł (74 proc.), dużo bardziej niż kredyty dla przedsiębiorstw (73 mld zł/25 proc.) i gospodarstw domowych (139 mld zł/22 proc.)¹². Obligacje skarbu państwa stały się pożądane, co sztucznie zmodyfikowało strukturę aktywów bankowych, niekorzystnie przesuwając ją z punktu widzenia kredytu dla przedsiębiorstw, ale tym samym pozwoliło utrzymać na zaniżonym poziomie rentowności obligacji SP.

Nasilone w okresie epidemii skupowanie obligacji przez NBP będzie zachęcać osłabione banki do dalszego zwiększania portfela skarbowych papierów wartościowych kosztem rozwijania akcji kredytowej. Jest bowiem dla nich sygnałem, że nie muszą się obawiać konieczności wyceny obligacji po bieżących cenach rynkowych (w związku

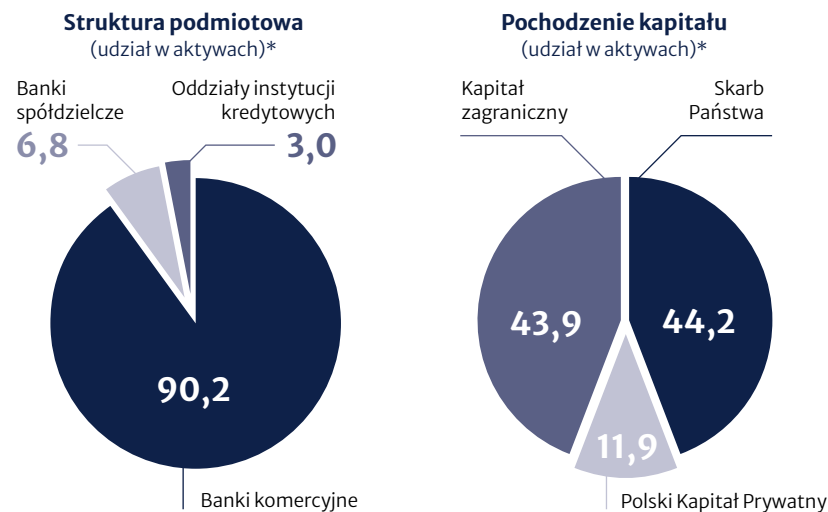
¹² www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/zagregowany.html.

Zadłużenie instytucji rządowych i samorządowych



ŹRÓDŁO: NBP

Sektor bankowy w Polsce



Na koniec sierpnia 2020 r. działalność prowadziło:

30 banków komercyjnych **34** oddziały instytucji kredytowych **533** banki spółdzielcze

ŹRÓDŁO: OBLICZENIA WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH KNF, *SIERPIEŃ 2020, W PROC.

z przekroczeniem przez ich portfel wielkości kapitałów własnych). Nabywanie obligacji będzie miało dla nich, obok dotychczasowych, dodatkowe korzyści. Zapewni strumień dochodów bez restrukturyzacji portfela kredytów, zmniejszenia płynności aktywów czy ponoszenia kosztów identyfikacji zyskownych projektów. Będzie więc słabnąć pozytywny wpływ sektora bankowego na jakość alokacji kapitału w gospodarce i – w rezultacie – efektywność jego wykorzystania, a narastać uzależnienie sektora bankowego od stanu finansów publicznych, który – co nieuniknione – dramatycznie się pogarsza.

Problemy, przed jakimi stały i stoją polskie finanse publiczne to przede wszystkim: deficyt strukturalny, wypychanie wydatków poza budżet, brak przejrzystości, wysoki udział wydatków sztywnych w wydatkach budżetowych, finansowanie deficytem wydatków sztywnych

(również tych o charakterze socjalnym), a teraz także obchodzenie (zawieszenie) Stabilizującej Reguły Wydatkowej (SRW) oraz sygnalizowanie chęci zmiany konstytucyjnego progu 60 proc. długu publicznego do PKB. Podstawowym warunkiem uporządkowania sytuacji finansowej państwa jest przestrzeganie zasady przejrzystości finansów publicznych.

Od wielu lat krajowa definicja państwowego długu publicznego odbiega od definicji długu według metodologii europejskiej. Stosowana jest metodologia krajowa, według której dług był dotychczas niższy o ok. 3 p.p. PKB od długu liczonego wg metodologii europejskiej. W ramach walki z COVID-19 skonstruowano jednak mechanizmy finansowe oparte na PFR i Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), które to instytucje będą się zadłużać, by finansować programy rządowe z pominięciem krajowej definicji długu. Metodologia europejska oczywiście takiej kreatywności nie dopuszcza. W rezultacie, zgodnie z zapowiadaną skalą programów antykryzysowych (grubo ponad 200 mld zł), rozbieżność między oboma definicjami długu wzrośnie nawet do 12 p.p. PKB na koniec 2020 r., czyli jedna piąta zadłużenia będzie omijała konstytucyjny próg zadłużenia. To poważnie podważa ramy fiskalne, *de facto* je znosi.

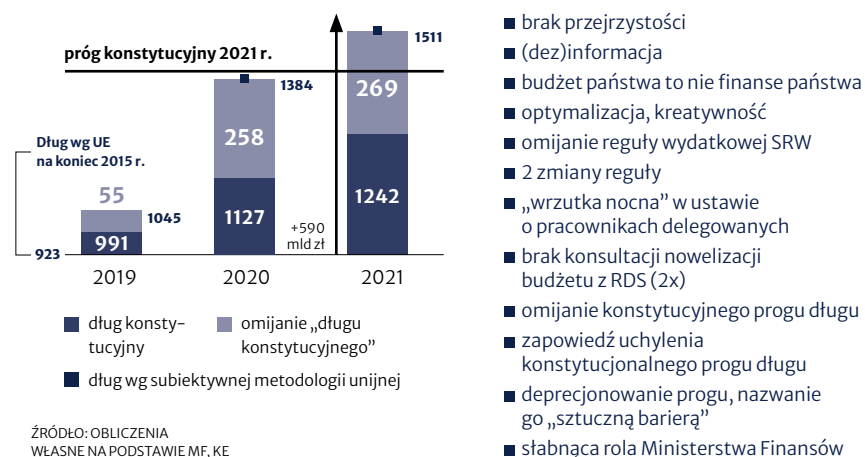
Zaciąganie zobowiązań o niejawnym charakterze, które miało miejsce w przeszłości (np. przez przesunięcie aktywów zgromadzonych w OFE na zapisy na kontach w ZUS czy obniżanie wieku emerytalnego) skutkuje znacznym zwiększeniem ukrytego długu publicznego¹³, który będzie spłacany w przyszłości. Dług, który zaciągany jest na konto przyszłych pokoleń, musi być dla nich możliwy do udźwignięcia.

Dług, który zaciągany jest na konto przyszłych pokoleń, musi być dla nich możliwy do udźwignięcia.

¹³ Według danych GUS opublikowanych w 2018 r. łączna wartość nabytych uprawnień emerytalno-rentowych wyniosła w Polsce na koniec 2015 r. 4 959 144 mln zł (276 proc. w relacji do PKB), a jest to tylko część ukrytego długu publicznego. GUS kolejne dane zaprezentuje w przyszłym roku: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/nabyte-uprawnienia-emerytalno-rentowe-w-ramach-ubezpieczen-spoecznych/uprawnienia-emerytalno-rentowe-gospodarstw-domowych-nabyte-w-ramach-ubezpieczen-spoecznych-wedlug-stanu-na-dzien-31-grudnia-2015-r-,1,1.html>.

Omijanie „długu konstytucyjnego”

(mld zł)



ŹRÓDŁO: OBLICZENIA WŁASNE NA PODSTAWIE MF, KE

Liczni ekonomiści lekceważą problem rosnącego deficytu budżetowego i długu publicznego. Podążają bezkrytycznie za argumentacją rządzących. W skrajnych przypadkach głoszą oni, że dług publiczny to zapis księgowy, który figurować będzie w bilansie banku centralnego, ale nie ma istotnego znaczenia dla realnej gospodarki. Nikt go nigdy nie będzie faktycznie egzekwował i z czasem dokona się jego anihilacja. To wyrazisty przejaw zjawiska „iluzji pieniądza” i oderwania finansowego wymiaru gospodarowania od wymiaru realnego (wytwórczego). Jeśli rachunkowość (wszystko jedno, czy w skali makro, czy mikro) jest prowadzona profesjonalnie i rzetelnie, to zapisy księgowe odzwierciedlają realne zjawiska ekonomiczne. Tym samym dług opisuje realnie występujący i skumulowany deficyt między wytwarzaniem określonych dóbr i ich zużyciem.

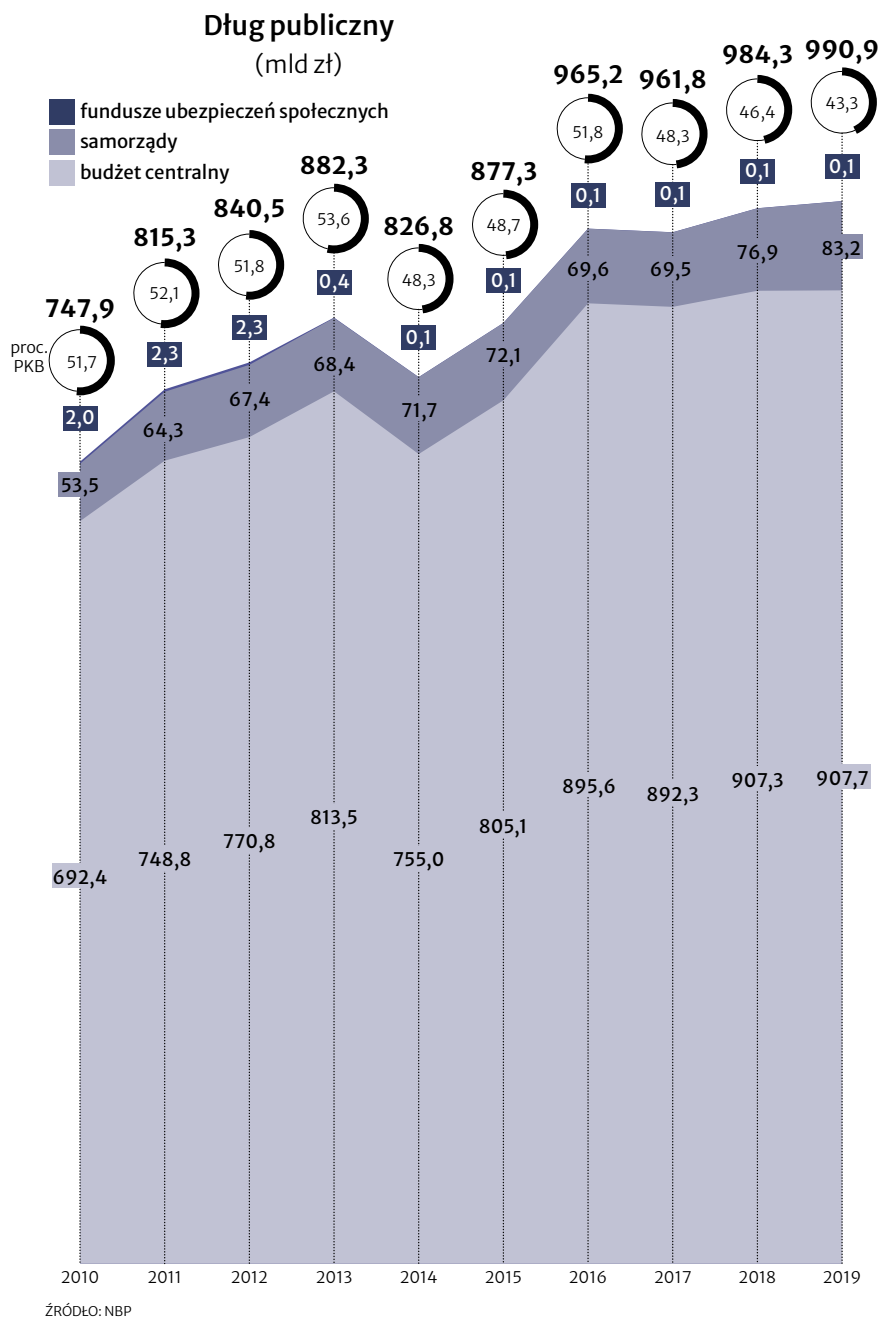
Dług publiczny nie można podnosić w nieskończoność i bezkarnie. Nawet gdyby udawało się go finansować tylko środkami krajowymi, co w gospodarce otwartej nie jest możliwe. Bez jego stopniowego ograniczenia, czyli przeprowadzenia konsolidacji finansów publicznych będzie się on nieuchronnie przesuwał do gospo-

darstw domowych, prowadząc do ich ubożenia i przejadania przez nie oszczędności. Bez konsolidacji podstawowym sposobem przeniesienia długu publicznego do gospodarstw domowych będzie inflacja cenowa i kosztowa (jako następstwo obniżania jakości konsumowanych przez gospodarstwa domowe dóbr – produktów i usług). Ale jednocześnie i tak nie da się uniknąć fiskalizacji długu, czyli zwiększenia obciążeń finansowych nakładanych na gospodarstwa domowe. W dalszej konsekwencji pogorszenie ich sytuacji ekonomicznej doprowadzi do ograniczenia popytu i uderzy w przedsiębiorstwa. W końcu nieuchronnie wystąpi załamanie gospodarcze. To wszystko już się w polskiej gospodarce dzieje. I lekceważąc kwestie długu publicznego, spirali zapaści nie da się powstrzymać.

Autorzy *Raportu Biznes. Co dalej w biznesie? Jak pandemia zmienia zarządzanie firmami i ludźmi* [Fandrejewska-Tomczyk 2020f] zaznaczyli: *Pandemia ujawniła systemowy brak odporności na kryzys gospodarki goniącej za mirażem nieskończonego wzrostu produkcji i konsumpcji. Oderwany od rzeczywistości system gospodarczo-finansowy oparty na długach i bez umiaru drukowanym pieniądzu działa jak przysłowiowy rower, który utrzymuje równowagę, dopóki jedzie szybko i w dodatku po bandzie – czyli na granicy skrajnego ryzyka.*

Wywołany został w Polsce gorący spór wokół reguł fiskalnych i konieczności ich przestrzegania, w szczególności w tak nadzwyczajnej sytuacji, jaką wytworzyła pandemia COVID-19. Ekonomiści wtórujący rządowym decydom i rządowej retoryce podważają zasadność Stabilizującej Reguły Wydatkowej (SRW) oraz konstytucyjnego limitu długu. Ponieważ w przypadku SRW działa tzw. „klauzula wyjścia”, która w sytuacji nadzwyczajnej pozwala podnieść limity wzrostu wydatków, to propagandowy atak obecnie jest kierowany na konstytucyjny próg długu publicznego do PKB (60 proc). Słychać zawołanie: „reguła wydatkowa jest dobra, konstytucyjny limit zły.” Ta argumentacja przesłania fakt, że to dwie integralne części tego samego mechanizmu. Jeśli

Szacunkowa wielkość jawnego długu publicznego, po uwzględnieniu wahań kursu złotego, rośnie obecnie z 1258 mld zł na koniec czerwca 2020 r. do 1392 mld zł na koniec 2020 r., czyli o 732 mln zł na dobę, 31 mln zł na godzinę i 8472 zł na sekundę.



się zdemontuje jedną, druga natychmiast traci sens. Mechanizm przestaje działać. Konstytucyjny próg jest czerwoną linią wyznaczoną po to, aby jej nigdy nie przekroczyć. Aby tak się nie stało, reguła wydatkowa wyznacza strefę buforową – można w niej przebywać, ale nie należy posuwać się dalej, w kierunku czerwonej linii. Można oczywiście dyskutować, czy próg został ustanowiony na odpowiednim poziomie, ale jeśli uznaje się, że reguły fiskalne są niezbędne, to jakiś graniczny punkt jest konieczny.

Rozładowanie ciężaru długu publicznego może w jakimś stopniu wynikać ze wzrostu obciążeń i/lub podwyższonej inflacji. Ale nie może się do tego sprowadzać. Bo jeśli tak jest, to ciężar długu jest przenoszony na gospodarstwa domowe. W większości nie będą one w stanie go udźwignąć.

Trzeba brać też pod uwagę możliwość wystąpienia innych negatywnych i skojarzonych następstw nadmiernego zadłużenia państwa, jak np. falowanie i osłabienie kursu walutowego, co natychmiast podnosi wielkość długu i generuje dodatkowe koszty jego obsługi. W skrajnej sytuacji możemy wpaść w spiralę zadłużenia i zapaści gospodarczej.

Oczywiście konsolidacja finansów publicznych nie jest celem. To niezbędne lekarstwo mające zapobiegać rozwojowi choroby. Jego zastosowanie nie prowadzi samo w sobie do uzdrowienia. **Do tego niezbędne są głębokie zmiany w realnej (wytwórczej) sferze gospodarki. Ich istotą jest produktywniejsze wykorzystanie zasobów własnych prowadzące do podniesienia innowacyjności i konkurencyjności gospodarki.** Nie da się tego osiągnąć bez silnego wzrostu prorozwojowych inwestycji przedsiębiorstw.

Inwestycje przedsiębiorstw (prywatne) stanowią od lat największą strukturalną słabość polskiej gospodarki. Inwestycje publiczne nie spowodują jej usunięcia. Są potrzebne, o ile będą umożliwiały i pobudzały inwestycje prywatne. Bo to one i tylko one tworzą faktyczne możliwości wzrostu produktywności, wprowadzania innowacji i podnoszenia konkurencyjności.

Inwestycje przedsiębiorstw (prywatne) stanowią od lat największą strukturalną słabość polskiej gospodarki.

Samego wzrostu gospodarczego nie należy fetyszyzować. W obecnej sytuacji kluczowe znaczenie ma nie tyle jego bieżący poziom, ile struktura, decydująca o jego trwałości i wysokości w dłuższym okresie. A tego nasza gospodarka – po wyjściu z pandemicznego załamania – szczególnie będzie potrzebować.

Ekspertki gospodarczy podkreślają, że duże znaczenie dla skuteczności polityki gospodarczej i rozwoju gospodarczego ma ekonomiczna wiarygodność państwa. Podstawowe znaczenie ma zrozumienie, co gospodarczo zyskujemy, gdy nasze państwo jest wiarygodne i co tracimy, gdy nie jest. Przedstawiają taki bilans:

Po stronie zysków:

- niskie administracyjne i transakcyjne koszty działalności gospodarczej,
- wysoka skłonność do inwestowania i wprowadzania innowacji,
- wysoki poziom wykorzystania potencjału gospodarczego przekładający się na trwałą poprawę jakości życia obywateli,
- zaufanie inwestorów z rynku finansowego,
- wysoka międzynarodowa konkurencyjność gospodarki.

Po stronie strat:

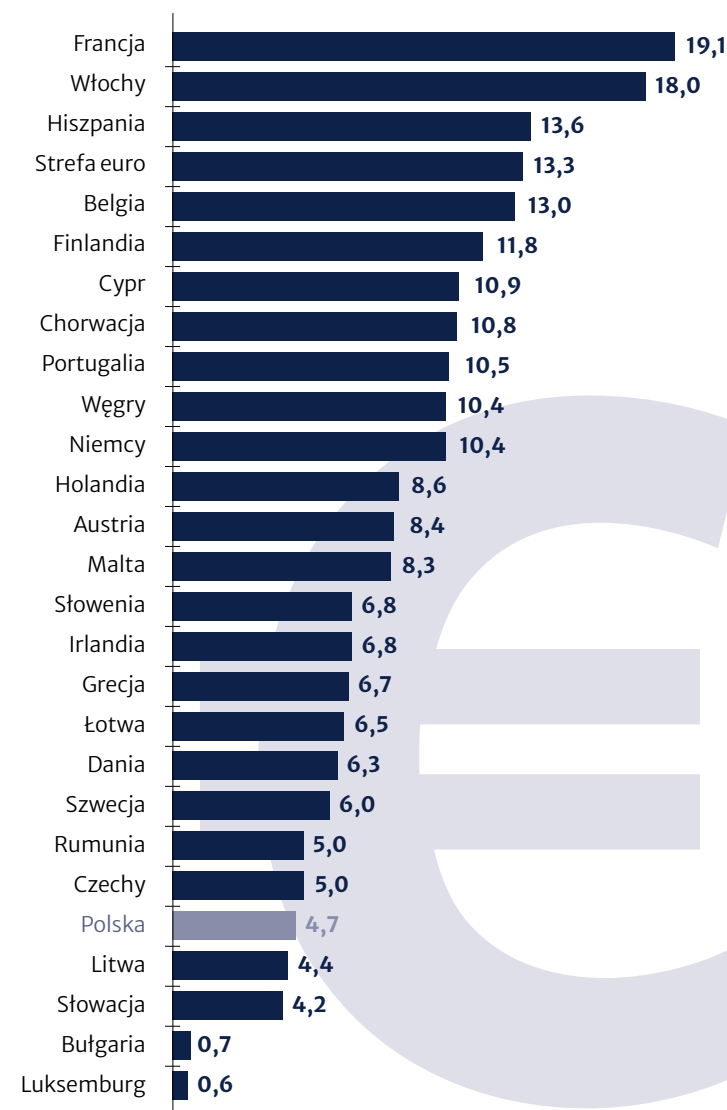
- wysoki poziom ryzyka gospodarczego i kosztów z nim związanych,
- niska efektywność gospodarowania,
- niska produktywność wykorzystania własnych zasobów,
- wysokie koszty obsługi długu,
- niska odporność gospodarki krajowej na szoki zewnętrzne.

Utrzymanie wiarygodności jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na możliwości i koszty pozyskania pieniędzy na finansowanie deficytu i długu publicznego. Do najważniejszych kwestii w tym obszarze należą: relacje pomiędzy podstawowymi instytucjami polityki makroekonomicznej – budżetem i bankiem centralnym – oraz przejrzystość polityki pieniężnej i polityki fiskalnej.

Warunkiem wiarygodności państwa jest stabilność reguł gospodarowania. Pod względem inflacji prawa Polska daleko za sobą zostawiła nie tylko wszystkich swoich sąsiadów, ale nawet Francję czy

Koszt obsługi długu

jako % PKB

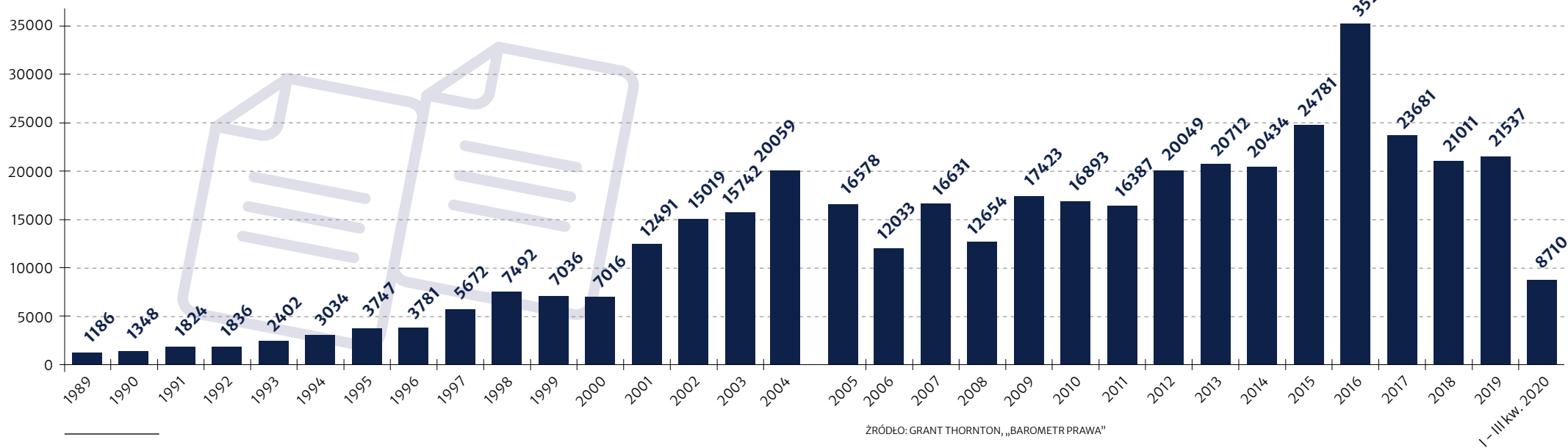


ŹRÓDŁO: DANE EBC, DANE NA KONIEC CZERWCA 2020 R.

Włochy, czyli kraje uchodzące często za liderów biurokracji. Obszarem, w którym szczególnie potrzebne jest powstrzymanie tej legislacyjnej inflacji są podatki. Ostatnie półtora roku, dla którego publikowane są odpowiednie dane, było czasem nasilonej zmienności prawa podatkowego. Od 15 czerwca 2018 do końca 2019 r. zmieniono blisko jedną trzecią przepisów zawartych w ustawach podatkowych – największe zmiany dotyczyły odpowiednio ustaw o PIT (36,9 proc. objętości tekstu jednolitego ustawy), CIT (34,1 proc.) i akcyzie (32,2 proc.)¹⁴. Przeciętny czas, który przedsiębiorcy musieli poświęcić na wywiązanie się z obowiązków podatkowych, wydłużył się od 2015 r. z 269 do 334 godzin, czyli o jedną czwartą. W Unii Europejskiej już tylko w Bułgarii przedsiębiorcy tracą więcej czasu na biurokrację podatkową.

Warunkiem wiarygodności państwa jest stabilność reguł gospodarowania.

Liczba stron aktów prawnych, które zaczęły obowiązywać w danym roku



¹⁴ Barometrprawa.pl

Choć w 2020 r. tempo zmiany prawa ogólnego było mniejsze, to tylko w trzecim kwartale parlament przyjął 27 ustaw liczących łącznie 375 stron, a rząd wprowadził w życie 318 rozporządzeń o objętości 1,8 tys. stron. Większość zmian dotyczyła prawa obowiązującego w czasie pandemii¹⁵. Tylko w III kwartale rozpisano je na 999 stron maszynopisu. Pośpiech przy wprowadzaniu zmian spowodował na przykład, że rozporządzenie rządu zabroniło w połowie października organizować w strefach czerwonych konferencji on-line¹⁶.

Zaufanie do niezależnego systemu sądowego jest fundamentem zaufania do państwa. Przeprowadzane w ostatnich latach zmiany, zamiast rozwiązywać jakiegokolwiek problemy, tylko je potęgują.

¹⁵ Barometrprawa.pl.

¹⁶ Zakazanie konferencji online to jeden z większych absurdów prawnych: www.prawo.pl/biznes/konferencje-kongresy-online-w-strefie-czerwonej-czy-sa-zakazane,503900.html?fbclid=IwAR2BTIyuLDB9dR6MyRAYkBO0txU0daBDl-0Zqee95ByWz4DecCZ4goxdCA2s.

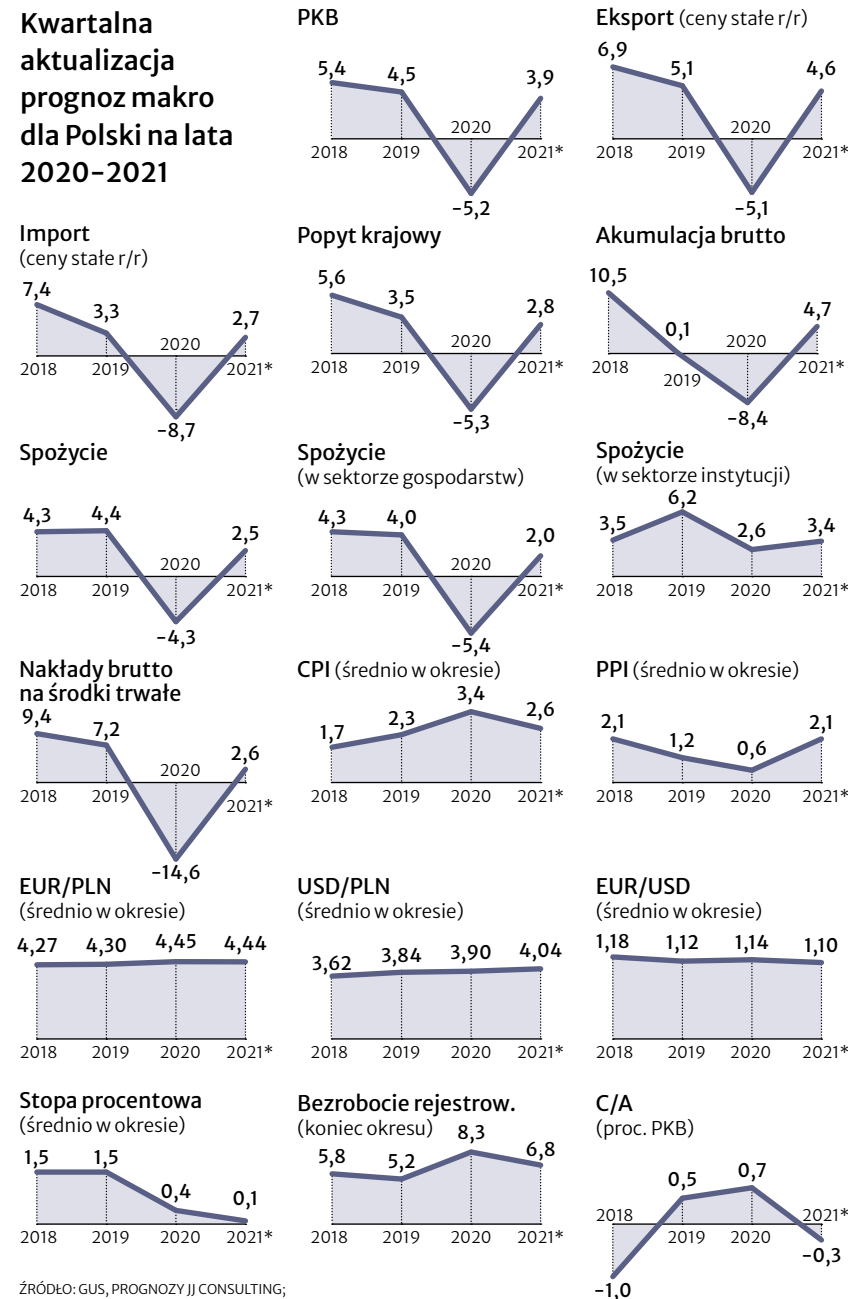
Spada przez to szybkość rozstrzygania sporów w sprawach gospodarczych. Wśród licznych zmian w wymiarze sprawiedliwości trudno wskazać chociażby jedną, która sprzyjałaby usprawnieniu jego działania.

Państwo działa także poprzez udział w realnej gospodarce – jest właścicielem akcji lub udziałów w przedsiębiorstwach, które działają w strategicznych obszarach gospodarki (energetyka, sektor surowcowy, sektor bankowy). **Niska wiarygodność państwa oznacza, że regulacje dotyczące sektorów, w których państwo jest obecne jako właściciel, ograniczają konkurencję i deformują strukturę rynku.** Ma to negatywne konsekwencje dla efektywności tych branż. Firmy z udziałem skarbu państwa są jednocześnie wykorzystywane do celów pozabiznesowych, co osłabia ich rentowność i zdolność do rozwoju. Wystarczy spojrzeć na nasz sektor energetyczny, by od razu zauważyć, jak to wygląda i do czego prowadzi.

Eksperti OEES rekomendują rządzącym przyjęcie ze zrozumieniem następujących konkluzji:

1. Nie ma wiarygodności bez przestrzegania ustanowionych reguł. Przestrzeganie reguł daje przewidywalność, a bez niej nie można osiągnąć niezbędnej dla rozwoju gospodarki i jej podmiotów stabilizacji warunków działania. Fundamenty efektywności i konkurencyjności są wówczas podważane.
2. Wiarygodne państwo respektuje fundamentalne wolności i prawa ekonomiczne podmiotów gospodarczych i gwarantuje możliwość korzystania z nich.
3. Niezależny i sprawny system sądownictwa gwarantuje nadzór nad przestrzeganiem prawa.
4. Wiarygodność ekonomiczna nierozdzielnie związana jest z respektowaniem prawa do swobodnego stanowienia kontraktów między stronami. Katalog dopuszczalnych ingerencji w swobodę stanowienia kontraktów musi być wąski oraz ustanowiony ustawowo i literalnie przestrzegany.
5. Bezpieczeństwo obrotu gospodarczego jest jednym z fundamentów wiarygodnego państwa.

Kwartalna aktualizacja prognoz makro dla Polski na lata 2020–2021



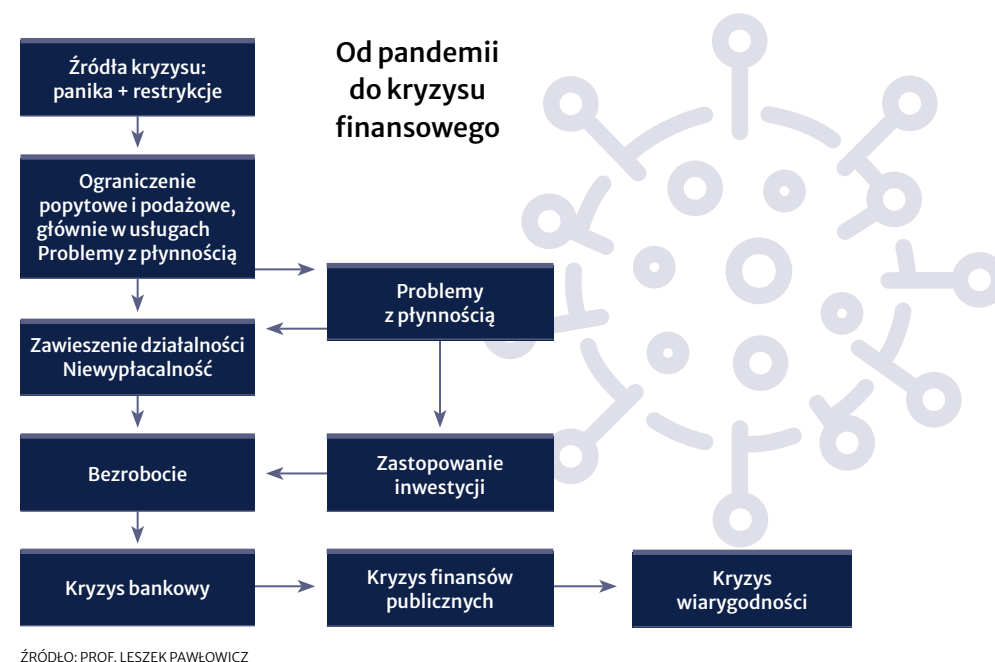
ŹRÓDŁO: GUS, PROGNOZY JJ CONSULTING;
*2021 – CZWARTY OKRES PROGNOZOWANIA

6. Nadmiar regulacji – ich skomplikowanie i zmienność – rujną wiarygodność ekonomiczną państwa i destabilizują prowadzenie działalności gospodarczej.
7. Nawet doskonale skrojone i mocno osadzone w aktach prawnych najwyższej wagi instytucje są obsadzone przez ludzi. Jeśli władze kierują do nich ludzie niekompetentni, podporządkowanych, lojalnych nie wobec powierzonego im mandatu a wobec politycznych mocodawców, to rujną wiarygodność instytucji.
8. Dzięki propagandzie i manipulowaniu danymi można przez jakiś czas poprawiać nastroje, ale nie da się niczego zbudować.
9. Wiarygodność ekonomiczna wymaga także respektowania przez państwo zobowiązań międzynarodowych podjętych w ramach organizacji, do której kraj dobrowolnie przystąpił. Nie buduje wiarygodności kwestionowanie korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej i podważanie wartości i reguł, które ją konstytuują.
10. Nasze państwo ma niską wiarygodność ekonomiczną, ponieważ nie spełnia lwiej części wymienionych tu warunków koniecznych dla jej pozyskania i utrzymania w dłuższym okresie.

Konieczne i uzasadnione działania antykryzysowe nie mogą prowadzić do etatyzacji i nacjonalizacji polskiej gospodarki. Oznaczałoby to zaprzepaszczenie ogromnego dorobku gospodarczego, który przyniosła Polsce rynkowa transformacja. W dalszej kolejności prowadziłyby to wprost do ograniczenia wolności gospodarczej, osłabienia podstaw demokratycznego porządku i wprowadzenia partyjnej dyktatury.

Obok przedsiębiorczości rozwój kompetencji to nasza największa rozwojowa rezerwa. Dlatego na kwestię kompetencji nie należy spoglądać pod kątem bieżących potrzeb pracodawców, ale w perspektywie ich długofalowego generowania i rozwijania. To pozwoli podnosić i wykorzystywać nasz rozwojowy potencjał.

Proces pogłębiania się kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19 obrazuje schemat.



Ochrona zdrowia

W powszechnym odczuciu dominującą cechą funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w czasie epidemii jest chaos organizacyjny. Ścieżki kliniczne (dotyczące postępowania terapeutycznego) dla pacjenta ze stwierdzeniem lub podejrzeniem zakażenia podlegają ciągłym zmianom, co prowadzi do licznych nieporozumień. Niestannie zawodzi mechanizm testowania, rejestracji i monitorowania zakażeń; ujawniał się także brak adekwatnych zasobów (zarówno podstawowych środków zabezpieczających, jak i sprzętu bardziej specjalistycznego), w tym kadr medycznych.

Szpitala wstrzymały lub znacznie ograniczyły bieżącą działalność, co stanowi poważne zagrożenie dla pacjentów ze schorzeniami innymi niż zakażenie SARS-COV-2.

Z perspektywy pacjentów ogromnym problemem jest paraliż działalności leczniczej szpitali (także tych niededykowanych wyłącznie do

walki z pandemią). Szpitale wstrzymały lub znacznie ograniczyły bieżącą działalność, co stanowi poważne zagrożenie dla pacjentów ze schorzeniami innymi niż zakażenie SARS-COV-2.

Dopiero gwałtowny wzrost zachorowań wymusił na rządzie szybkie zwiększenie liczby łóżek dla chorych na COVID-19. Udawało się z trudem zwiększać liczbę sprzętu (w tym respiratorów), natomiast nie było możliwe poradzenie sobie z nabrzmiałym od wielu lat problemem zbyt małej (w stosunku do potrzeb) liczby lekarzy i pielęgniarek.

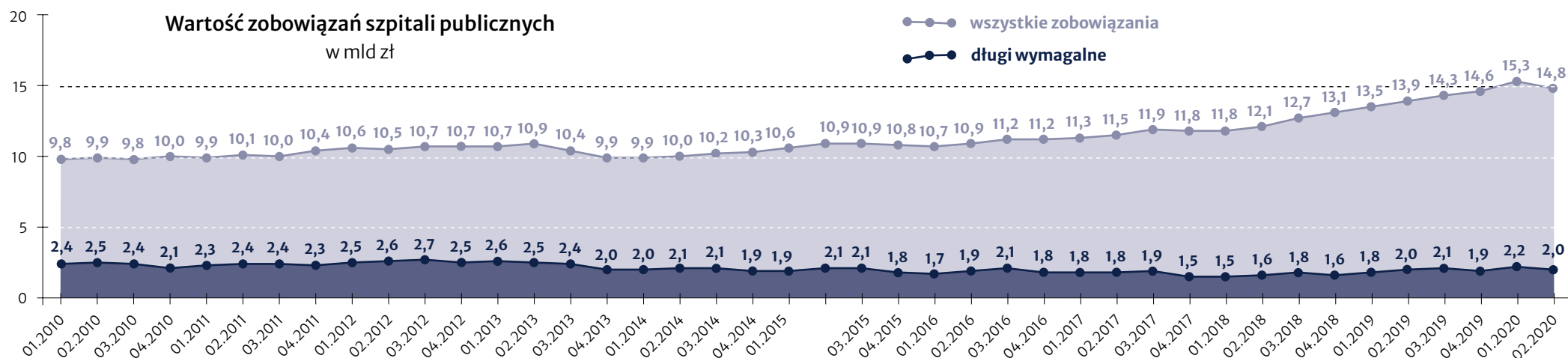
Nadzwyczajna sytuacja w jaskrawy sposób ukazała wszystkie te słabości i deficyty opieki zdrowotnej w Polsce, które są rozpoznane od lat i których nie udaje się usunąć. Jednym z narosłych problemów jest zdrowie publiczne z wysoce zaniedbanym materialnie i kadrowo sektorem inspekcji sanitarno-epidemiologicznej. Kolejnym generowaniem zobowiązań wymagalnych (przeterminowanych) przez szpitale publiczne¹⁷. W ciągu roku długi wszystkich szpitali wzrosły

¹⁷ Według danych Ministerstwa Zdrowia na koniec II kw. 2020 r. wartość zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (SPZOZ) ogółem wynosiła ponad 14,76 mld zł, w tym ponad 2 mld zobowiązań wymagalnych. www.gov.pl/web/zdrowie/zadluzenie-spoz.

o niespełna 12 proc., a zobowiązań wymagalnych o 18 proc. Na koniec 2019 r. 27 proc. szpitali miało zobowiązania wymagalne¹⁸. W strukturze zobowiązań wymagalnych dominują zobowiązania wobec dostawców (ponad 90 proc.). Przyczyny powstania zobowiązań wymagalnych są złożone, niemniej jednak na znaczne pogorszenie sytuacji finansowej szpitali w ostatnich latach (2017-2019) nałożyło się ograniczenie przychodów na skutek wprowadzenia sieci szpitali (ograniczone finansowanie w ramach ryczałtu, „niewypracowywanie” otrzymanego budżetu) i równoczesne zwiększenie kosztów wynikające z narzuconej odgórnie fali podwyżek wynagrodzeń personelu medycznego oraz podniesienia płacy minimalnej (nie skalkulowane w ramach bieżącej wyceny świadczeń medycznych). W obliczu pandemii trudna sytuacja finansowa szpitali zintensyfikowała problemy z zabezpieczeniem dostaw materiałów.

Konieczne jest zaplanowanie sieci szpitali od nowa. Ekspertki zdrowotni wskazują na podstawowe założenia, które trzeba uwzględnić:

¹⁸ Opinia MZ na posiedzeniu sejmowej komisji zdrowia 9 stycznia 2020 r.: <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy9.nsf/0/6C3B05E913A8054CC12584F5003CC45C/%24File/0014309.pdf>.



ŹRÓDŁO: MINISTERSTWO ZDROWIA

- struktura sieci szpitali powinna odpowiadać potrzebom zdrowotnym wynikającym ze struktury demograficznej i sytuacji epidemiologicznej. Należy kontynuować mapowanie potrzeb zdrowotnych. Mając wiedzę na temat szacowanej liczby i rodzaju potrzebnych świadczeń, można dopracować strukturę świadczeniodawców. Proponowanym działaniem może być włączenie do sieci konsorcjów szpitali (publicznych i prywatnych) odpowiedzialnych za dostarczenie określonego zestawu świadczeń;
- niezbędne jest przeprofilowanie niektórych jednostek, np. w wybranych szpitalach powiatowych. Działaniem rekomendowanym jest przeprofilowanie części łóżek ostrych na łóżka opieki długoterminowej. W porównaniu do innych krajów europejskich Polska charakteryzuje się nadwyżką łóżek ostrych z jednoczesnymi deficytami w opiece długoterminowej;
- ze względu na braki kadrowe oraz potrzebę rozwiązań promujących jakość opieki niezbędna jest konsolidacja świadczeń specjalistycznych. Szpitale powinny współpracować ze sobą (przynajmniej na poziomie regionu) celem przekazywania bardziej skomplikowanych przypadków do wyższych poziomów referencyjnych. Wesprzeć należy koncentrację działalności całodobowych oddziałów zabiegowych wraz z ustaleniem nowej, racjonalnej sieci szpitali na poziomie regionu;
- należy zmodyfikować zasady rozliczania świadczeń w ramach ryczałtu. Obowiązujący algorytm jest bardzo skomplikowany, a kwestie zapłaty za świadczenia wykonane ponad wartość ryczałtu pozostają niejasne.

Pandemia COVID-19 boleśnie ujawniła niekompletność i wady systemu opieki długoterminowej oraz zróżnicowaną jakość stacjonarnej opieki nad osobami starszymi i niesamodzielnymi, utrudniając zapobieganie i wychodzenie z kryzysu zdrowotnego.

To dramatycznie dotknęło osoby przebywające w placówkach całodobowych (domach pomocy społecznej, zakładach opiekuńczo-leczniczych, zakładach pielęgnacyjno-opiekuńczych). Mieszka w nich ok. 100 tys. osób z niepełnosprawnościami, a wliczając seniorów z niepełno-

sprawnością funkcjonalną – nawet 150 tys. osób. W wielu placówkach wybuchły ogniska zakażeń i wciąż pojawiają się nowe.

Problem zaostrza to, że część placówek znajduje się pod nadzorem Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, a część Ministerstwa Zdrowia. W przyszłości niezbędna jest więc ścisła współpraca resortów oraz zrównanie sposobów wsparcia placówek i personelu.

Opieka długoterminowa w Polsce wymaga stworzenia całościowej koncepcji rozwoju, a w szczególności ustalenia zasad finansowania infrastruktury i świadczeń opiekuńczych. Potrzebne jest ustalenie podziału finansowania między podopiecznych, samorządy lokalne, ewentualne systemy ubezpieczeniowe i budżet państwa.

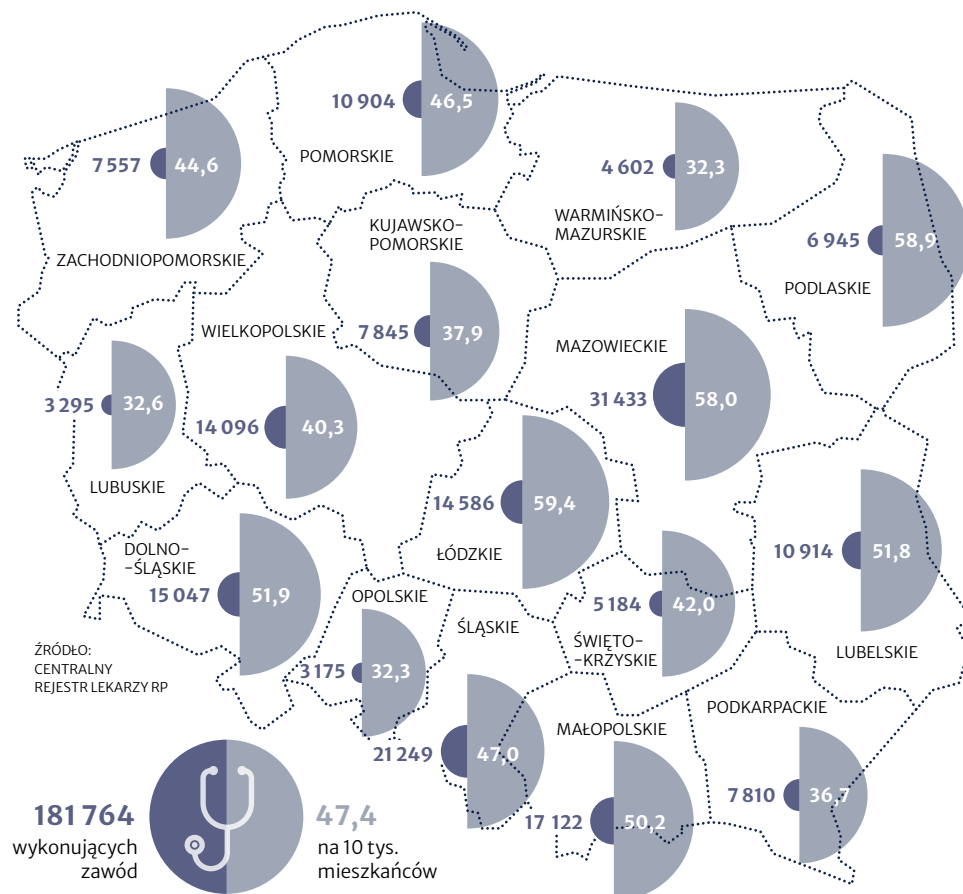
Znaczącej korekty wymaga skala finansów publicznych przeznaczonych na opiekę długoterminową. Dwa lata temu w Polsce przeznaczono na nią 0,4 proc. PKB, podczas gdy średnia dla krajów rozwiniętych wyniosła wówczas 1,7 proc. PKB. Należy więc stworzyć strategię stopniowego, ale względnie szybkiego wzrostu nakładów do poziomu średniej w krajach OECD. Jednym z jej elementów może być wprowadzenie ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Dyskusje nad potrzebą wdrożenia takiego rozwiązania trwają z przerwami od kilkunastu lat, jednak jak do tej pory nie towarzyszyły im nawet próby oszacowania kosztów ani możliwości sfinansowania takiego świadczenia. Niewielki poziom nakładów na opiekę długoterminową w starzejącym się społeczeństwie przekłada się m.in. na niewystarczający rozwój wielu form pomocy, ograniczoną ich dostępność i trudności w sprostaniu podstawowym standardom jakości.

Epidemia ujawniła także wieloletnie zaniedbania prowadzące do narastania sytuacji kryzysowej w systemie zdrowotnym zarówno w części dotyczącej zdrowia publicznego, jak i w części medycyny interwencyjnej. Mimo ustawowego rozszerzenia w roku 2015 zakresu spraw należących do zdrowia publicznego i wskazania odpowiedzialności państwa za podejmowanie działalności na rzecz zdrowia populacji, nie zostały zdefiniowane właściwe metody i środki, co odnosiło się także do nieuregulowania sprawy finansowania.

Epidemia ukazała dramatyczny deficyt kadr medycznych.

Liczba lekarzy w Polsce według miejsca zameldowania

(dane z czerwca 2020 r.)



Epidemia ukazała dramatyczny deficyt kadr medycznych. Kryzys zasobów kadrowych jest powszechnym wyzwaniem większości systemów zdrowotnych na świecie, jednak sytuacja w Polsce jest wyjątkowo niekorzystna. W tym zakresie charakteryzujemy się:

- jednymi z najniższych w Europie wskaźników zatrudnienia w poszczególnych grupach zawodów medycznych: 2,4 lekarzy/1 000

mieszkańców (średnia OECD 3,5/1 000) oraz 5,1 pielęgniarek/1 000 mieszkańców (średnia OECD 8,8/1 000)¹⁹;

- niskim wskaźnikiem absolwentów studiów medycznych: w 2017 r. było to 11 osób na 100 000 mieszkańców. Dla porównania – przeciętnie w krajach OECD wskaźnik ten wynosił 13,1, a w Czechach – 17,1;
- niekorzystną strukturą specjalizacji zawodowych w odniesieniu do potrzeb zdrowotnych oraz potrzeb systemu ochrony zdrowia. Relatywnie niski jest wskaźnik udziału lekarzy rodzinnych i ogólnych: 17,6 – gdy przeciętnie w krajach OECD wynosi 31,2. Jednocześnie brakuje specjalistów w wielu potrzebnych specjalizacjach, np. w dziedzinie geriatryi;
- niekorzystną strukturą wiekową i systematycznym wzrostem udziału osób w wieku emerytalnym, co skutkuje brakiem zastępowalności pokoleń w najliczniejszych grupach zawodów medycznych. Aktualnie średni wiek lekarza wynosi 50,2 lata (lekarza specjalisty powyżej 54,2). Średni wiek pielęgniarki to 52,6 lat; a położnej 50,4 lata;
- niekorzystną relacją personelu pielęgniarskiego do lekarskiego; wskaźnik dla Polski wynosi 2,1 pielęgniarki na 1 lekarza, a np. w Niemczech wynosi 3,0 (średnia OECD – 2,7);
- nadmiernym obciążeniem pracą i koniecznością podejmowania zatrudnienia w kilku miejscach (ponad 60% lekarzy i ok. 30-40% pielęgniarek pracuje w więcej niż jednej placówce medycznej);
- niskim prestiżem i niesatysfakcjonującym poziomem wynagrodzenia (szczególnie wśród pielęgniarek).

W perspektywie długofalowej rekomendowanym rozwiązaniem jest zwiększenie kształcenia na poszczególnych kierunkach zawodów medycznych oraz dostosowanie podziału ról i kompetencji profesjonalistów medycznych do potrzeb zdrowotnych populacji. Nie wy-

¹⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/37382.pdf>.

starczy jednak ilościowy wzrost przyjęć na studia, jeśli wykształceni za publiczne pieniądze absolwenci nie będą podejmować pracy w kraju, wybierając zatrudnienie za granicą lub w bardziej atrakcyjnych sektorach gospodarki. Dlatego niezbędne jest wdrożenie skutecznych programów prowadzących zarówno do ilościowego wzrostu zatrudnienia, jak i zwiększenia atrakcyjności pracy w ochronie zdrowia jako priorytetowego zadania polityki publicznej państwa.

Partnerskie traktowanie i poszanowanie godności przedstawicieli wszystkich zawodów medycznych to elementarne składniki odpowiedniego (efektywnego i satysfakcjonującego) odnoszenia się do kadr systemu ochrony zdrowia. W okresie epidemii konieczna jest zmiana systemu zarządzania poprzez decentralizację ośrodków decyzyjnych oraz korzystanie z wiedzy eksperckiej w zakresie chorób zakaźnych i zdrowia publicznego, zamiast kierowania się racjami politycznymi (partyjnymi).

Stanisława Golinowska i Michał Zabdyr-Jamroz (z udziałem licznej grupy zagranicznych ekspertów) [Golinowska et al. 2020] sformułowały listę najważniejszych wniosków wynikających z analizy funkcjonowania różnych systemów zdrowotnych. Postulują m.in:

1. Utrzymywanie ochrony zdrowia w ramach systemów publicznych, zabezpieczonych odpowiednimi zasobami materialnymi i ludzkimi. Obecny kryzys zdrowotny ujawnił dramatyczne słabości systemów ochrony zdrowia opartych głównie na alokacji rynkowej i nadmiernej komercjalizacji zarządzania w placówkach zdrowotnych. Idea uniwersalnego zabezpieczenia w ochronie zdrowia (*universal coverage*) jest niezbędną wartością. Jej respektowanie wymaga odpowiednich zasobów kadrowych, utrzymywania rezerw i solidarnego finansowania.
2. Organizowanie życia zbiorowego w warunkach bezpiecznych i sprzyjających korzystnym zachowaniom zdrowotnym i społecznym. Ład przestrzenny, zdrowe miasta i mieszkania, bezpieczny publiczny transport, bezpieczne miejsca pracy – to wyzwanie, któremu można podołać.

Samorządność terytorialna

Administracja samorządowa odpowiada za świadczenie większości usług publicznych i jako taka jest na pierwszej linii kontaktu z obywatelami. To od jej sprawności i możliwości działania w czasie epidemii zależy przede wszystkim los obywateli i lokalnych wspólnot. **Niestety, uprzednie i obecne działania rządu i administracji rządowej nie wzmacniają samorządności terytorialnej, przeciwnie – podmywają ją i systematycznie osłabiają.**

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) staje się coraz bardziej dramatyczna. Wpływają na to trzy czynniki:

- finansowanie samorządów od początku ich istnienia planowano „nie-dominarowo”;
- działania władz centralnych, które skutkują systematyczną erozją zdolności JST do finansowania zadań publicznych;
- związany z pandemią spadek dochodów budżetowych, a tym samym zmniejszenie dochodów JST.

Dodatkowo w tym roku samorządy mają nadzwyczajne wydatki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa epidemicznego.

To, co dzieje się w tym roku, jest kolejnym dowodem na to, iż konieczna jest przebudowa systemu dochodów JST. Postulaty dotyczące doraźnych i systemowych zmian w sferze finansów samorządów muszą być stawiane kategorycznie, a ich spełnienie jest kryterium politycznej odpowiedzialności. Zespół ekspertów samorządowych OEES przedstawił rekomendacje działań w *Raporcie Samorząd. Pomiędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii* [Fandrejewska-Tomczyk 2020c].

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) staje się coraz bardziej dramatyczna.

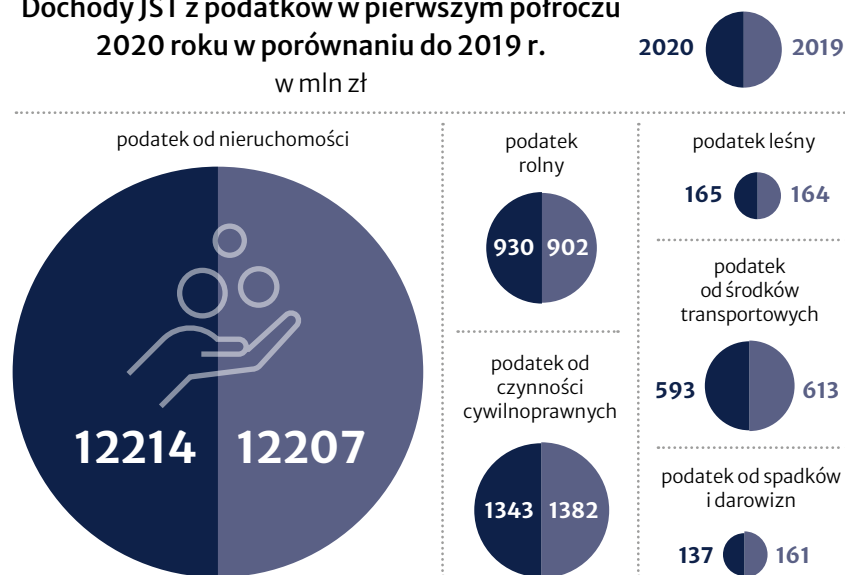
Dochody własne

I. PODATKI I OPŁATY LOKALNE:

1. Podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny

W miejsce dotychczasowych trzech podatków należy wprowadzić ujednolicony podatek gruntowy. Ze względu na niechęć obywateli do podat-

Dochody JST z podatków w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r. w mln zł



ŹRÓDŁO: MINISTERSTWO FINANSÓW

ku katastralnego trudno jest zakładać, że nowy podatek gruntowy byłby typowym podatkiem *ad valorem*. Jako minimum należy postulować:

- uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od lokalizacji nieruchomości (zróżnicowanie co najmniej międzywojewódzkie oraz pomiędzy stolicą województwa a jego resztą);
- uzależnienie maksymalnej wysokości podatku od dostępu poszczególnych nieruchomości do mediów (np. nieruchomości mające dostęp do wodociągu czy kanalizacji będą potencjalnie płaciły wyższy podatek);
- opodatkowanie gruntów niezabudowanych w zależności od ich przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obecnie mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, w której właściciele gruntów walczą o zmianę ich przeznaczenia z rolnych na budowlane, po czym grunty traktują jako kapitał, płacąc podatek rolny (albo – przy niskich klasach bonitacyjnych – nie płacąc);

58

- podwyższenie stawek podatku od nieruchomości zabudowanych na cele mieszkaniowe z wprowadzeniem ulgi podatkowej dla miejsca zamieszkania. Nieuzasadnione jest utrzymywanie preferencyjnych stawek w sytuacji, gdy dana osoba ma kilka mieszkań;
- uporządkowanie sytuacji ogrodów przydomowych. W obecnym stanie prawnym bardzo często są one kwalifikowane jako użytek rolny i objęte podatkiem rolnym, nie zaś podatkiem od nieruchomości.

2. Renta planistyczna i opłaty adiacenckie

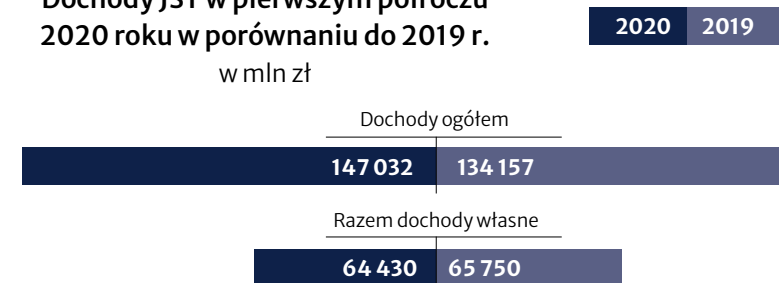
W miejsce dotychczas istniejących opłat należy wprowadzić jednolitą opłatę urbanistyczną, która umożliwiłaby wybudowanie niezbędnej infrastruktury technicznej i społecznej. Opłata taka byłaby należna z chwilą uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i zabezpieczana hipoteką na poszczególnych nieruchomościach.

Do czasu eliminacji z prawa decyzji o warunkach zabudowy opłata urbanistyczna byłaby należna w przypadku wydania dla danej nieruchomości pozwolenia na budowę opartego na decyzji o warunkach zabudowy.

3. Opłata skarbowa

Konieczna jest zmiana zasady, zgodnie z którą opłata skarbowa jest zawsze dochodem gminy. Należy ją uznać za dochód tego podmiotu, w związku z którym jest naliczana (w przypadku opłaty od czynności urzędowych).

Dochody JST w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r.



ŹRÓDŁO: MINISTERSTWO FINANSÓW

59

Dochody JST z opłat skarbowych w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r.

w mln zł

2020 2019

wpływy z opłaty skarbowej

226 259

wpływy z opłaty eksploatacyjnej

218 225

wpływy z opłaty targowej

42 59

ŹRÓDŁO: MINISTERSTWO FINANSÓW

Dochody JST z podatków PIT i CIT w pierwszym półroczu 2020 roku w porównaniu do 2019 r.

w mln zł

2020 2019

podatek dochodowy od osób prawnych

6 081 6 167

podatek dochodowy od osób fizycznych

24 253 26 027

ŹRÓDŁO: MINISTERSTWO FINANSÓW

4. Udział w podatku PIT

Należy go zamienić na samodzielne podatki przypadające poszczególnym JST. Będzie to miało walor edukacyjny, ale zlikwiduje możliwość decydowania przez rząd o wprowadzaniu ulg na poziom dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tego źródła.

Subwencja ogólna

II. CZĘŚĆ OŚWIATOWA

Należy zmienić system z opartego na podziale z góry ustalonej według wybranych kryteriów kwoty na taki, w którym subwencja naliczana jest

na podstawie rzeczywistych kosztów realizacji zadań oświatowych. Tej zmianie musi towarzyszyć ustalenie zakresu odpowiedzialności państwa i JST za realizację zadań edukacyjnych. Niedopuszczalne są sytuacje, w których rząd ustala z nauczycielami podwyżkę ich wynagrodzeń, a konsekwencje finansowe tej zmiany przerzuca choćby w części na jednostki samorządu terytorialnego.

III. CZĘŚĆ RÓWNOWAŻĄCA/REGIONALNA

O reformie „janosikowego” mówi się już od lat, ale ze względu na mechanizmy polityczne nie udaje się jej przeprowadzić (duże sumy wpłaca relatywnie mała liczba jednostek, podczas gdy duża liczba jednostek otrzymuje niewielkie kwoty; oznacza to, że istnieje zdecydowana przewaga liczbowa beneficjentów nad płacącymi). Zmiany są jednak konieczne. Należy przyjąć, że część równoważąca/regionalna powinna służyć celom rozwojowym, a nie wydatkom bieżącym. Pieniądze pochodzące z wpłat powinny być zatem rozdzielane w trybie konkursowym. Sytuację tę należy przy tym oceniać kompleksowo, a nie jedynie poprzez poziom dochodów podatkowych.

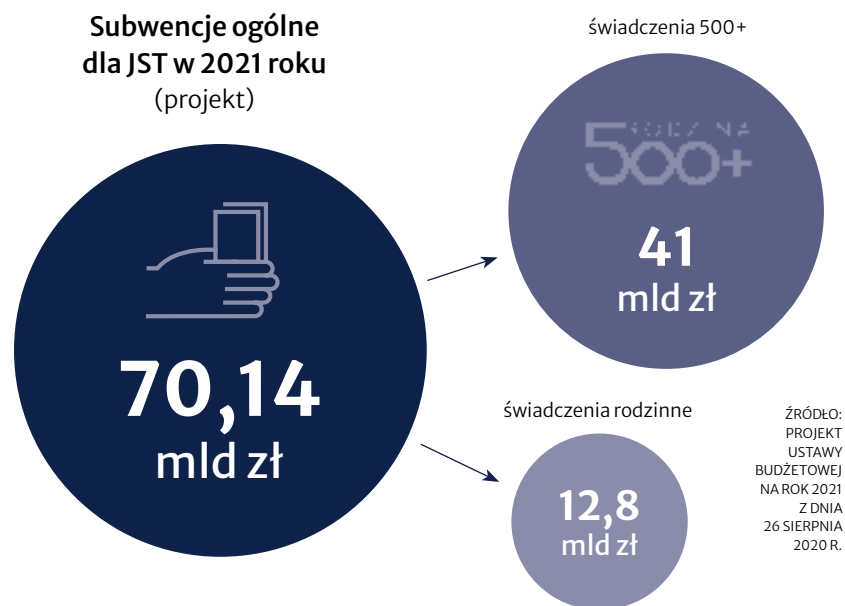
Dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej

Należy wprowadzić mechanizmy gwarantujące JST, że dostaną tyle pieniędzy, ile kosztują je zadania zlecone. Punktem wyjścia może być dopuszczenie, by w ramach budżetu możliwe było uwzględnianie w odpowiednim miejscu klasyfikacji środków własnych wydatkowanych na realizację zadań zleconych.

W czasie pandemii uwypukliły się także problemy części samorządów jako wspólnoty mieszkańców.

Epidemia stwarza konieczność, ale też niepowtarzalną szansę wypracowania przez JST partnerskiego modelu współpracy z organizacjami społecznymi – nie wspierającego, lecz partnerskiego. Takiego, w którym stają się one składowymi systemu zarządzania kryzysowego. To jedyny sposób wypracowania odporności społecznej na różnego

Należy wprowadzić mechanizmy gwarantujące JST, że dostaną tyle pieniędzy, ile kosztują je zadania zlecone.



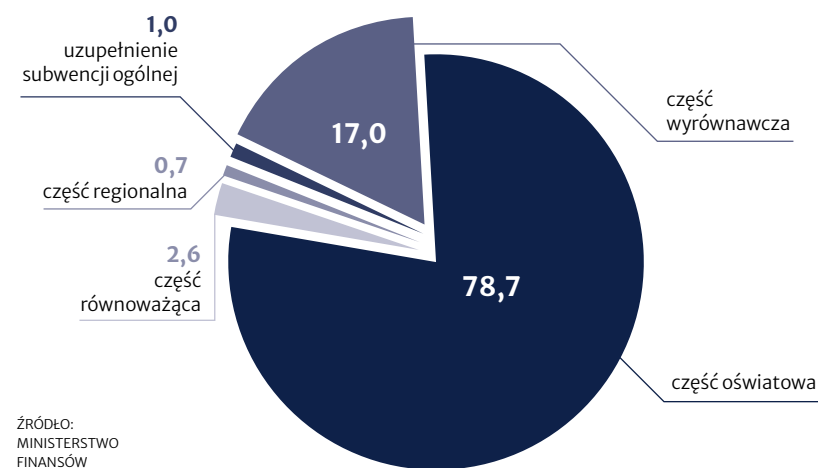
rodzaju zagrożenia kryzysowe oraz praktycznego umocnienia pomocniczości i samorządności.

Istnieje wiele sprawdzonych metod (narzędzi) rozwoju zaangażowania społecznego mieszkańców. Należą do nich:

- podejście *design thinking* do rozwiązywania problemów i realizacji potrzeb mieszkańców (z uwzględnieniem potrzeb pojedynczych użytkowników) oparte na pięciu etapach: empatii, diagnozie potrzeb, generowaniu pomysłów, opracowywaniu rozwiązań i testowaniu;
- wykorzystanie nowych technik typu crowdmapping (mapowanie potrzeb społecznych z wykorzystaniem geoankiet internetowych) do szybkiego zbierania informacji od dużych grup mieszkańców;
- wprowadzenie jako zasady konieczności merytorycznego odnoszenia się do uwag i komentarzy zgłaszanych przez mieszkańców, których ignorowanie w sposób zasadniczy ogranicza poziom aktywności społecznej, budując trudne do pokonania bariery w relacji administracja – mieszkańcy;

62

Dochody JST z subwencji w pierwszym półroczu 2020 roku
w proc.



- stanowcze przypominanie organom nadzoru, że jednostki samorządu terytorialnego dysponują konstytucyjnie umocowaną swobodą określenia swojego ustroju wewnętrznego. Nie powinno być zatem przeszkód do powoływania przez zainteresowane jednostki organów o charakterze opiniodawczo-konsultacyjnym. Pozwoliłoby to jednocześnie na uniknięcie sytuacji, w której do ustaw ustrojowych wprowadza się przepisy dotyczące szczególnych przypadków organów konsultacyjnych (np. młodzieżowych rad gmin, gminnych rad seniorów), często w sposób utrudniający ich późniejsze funkcjonowanie;
- zwiększenie roli zarządzania partycypacyjnego w systemie oświaty. Obecnie funkcjonujące rady szkół stanowią w najlepszym razie namiastkę realnej partycypacji – w dużej mierze ze względu na ograniczony w praktyce zestaw ich uprawnień;
- upodmiotowienie kompetencyjne i finansowe wspólnot mieszkaniowych tak, by mogły decydować o wyglądzie i przeznaczeniu najbliższego otoczenia w ramach publicznej przestrzeni sąsiedzkiej. Spółdzielnie mieszkaniowe winny stać się partnerami organów mia-

63

sta w polityce lokalnej, organizacjami, którym organy miasta mogłyby zlecać realizację zadań publicznych na zasadach takich samych jak organizacjom pozarządowym. Potrzebne jest przeorganizowanie spółdzielni mieszkaniowych tak, aby związać ich członków w większej mierze ze strukturą przestrzenną, wyznaczającą realne, codzienne interakcje mieszkańców. Taka zmiana struktury i spojrzenia na spółdzielnie mieszkaniowe wymaga nowelizacji przepisów dotyczących prawa spółdzielczego.

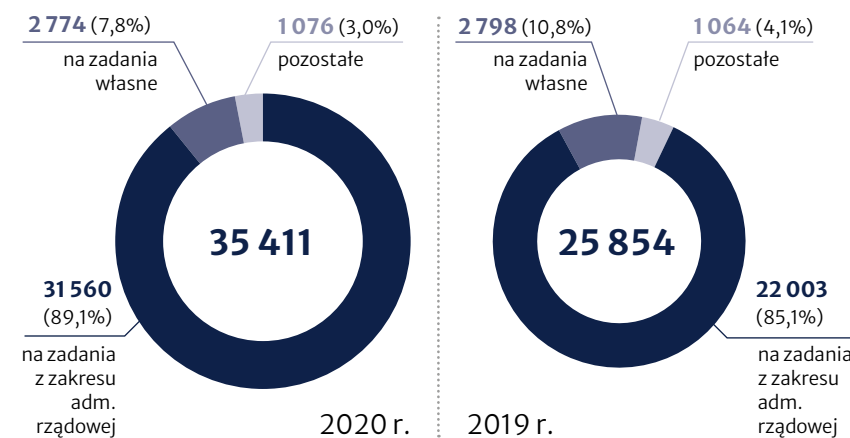
Eksperti samorządowi rekomendują zmiany legislacyjne, które pomogłyby wzmocnić społeczeństwo obywatelskie. To między innymi:

- wypracowanie nowych przepisów dotyczących obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej;
- uporządkowanie i uelastycznienie przepisów dotyczących budżetu obywatelskiego. Wprowadzony bez większego zastanowienia wymóg wyboru projektów wyłącznie w bezpośrednim głosowaniu sprowadził go do rangi trudnego w przeprowadzeniu plebiscytu. Doceniając znaczenie budżetu obywatelskiego, należy zwiększyć samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu dotyczących go zasad proceduralnych;
- podział jednostek pomocniczych gminy na dwie grupy – jednostki stanowiące w praktyce narzędzie wewnętrznej dekoncentracji zadań (typowym przykładem są tu dzielnice w wielkich miastach) i narzędzia organizacji społeczeństwa (typowym przykładem są tu sołectwa). Konieczne jest zróżnicowanie dedykowanych im mechanizmów uczestnictwa w zarządzaniu daną jednostką samorządu terytorialnego.

Ze względu na stan finansów JST ich możliwości inwestorskie zostały zachwiane, dlatego potrzebne są działania i decyzje nie tylko na szczeblu lokalnym, ale także krajowym – centralnym. Potrzebne jest:

- przygotowanie programu wsparcia dla realizacji niezbędnych inwestycji komunalnych, w formie krajowego programu operacyjnego, przy

Dochody JST z dotacji w pierwszym półroczu 2020 i 2019 roku
w mln zł



ŹRÓDŁO: MINISTERSTWO FINANSÓW

wykorzystaniu rezerw europejskich środków publicznych perspektywy 2014-2020, a także nowych propozycji Komisji Europejskiej;

- uproszczenie udzielania dofinansowania unijnego (zwłaszcza w ramach RPO) do niewielkich inwestycji z zachowaniem wymogu przedstawiania studiów wykonalności (np. w przypadku przebudowy „czarnych punktów” na sieci drogowej, woonerfów, aplikacji ułatwiających korzystanie z transportu publicznego, infrastruktury rowerowej, niskobudżetowej promocji zrównoważonych środków transportu, zakupu autobusów komunikacji publicznej – w tym spalinyowych – przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie);
- uelastycznienie limitu zadłużenia budżetu samorządu lokalnego umożliwiające pozyskanie przez samorządy lokalne nowych kredytów na pokrycie tzw. „wkładu własnego”, niezbędnego w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych współfinansowanych z europejskich środków publicznych;
- wprowadzenie mechanizmu „zwrotu” VAT od inwestycji samorządowych. W świetle prawa unijnego nie ma możliwości wprowadzenia

podmiotowego zwolnienia z VAT dla jednostek samorządu terytorialnego, podobnie jak i bezpośredniego zwracania im wpłaconego podatku. Nie ma jednak przeszkód, aby ustanowić fundusz, którego wysokość w następnym roku budżetowym byłaby równa ogółowi uiszczonoego przez jednostki samorządu terytorialnego VAT-u związanego z inwestycjami;

- zwiększenie dopuszczalnej skali dofinansowania ze środków budżetu państwa (Fundusz Dróg Samorządowych, Rezerwa Subwencji Oświatowej). Już w tej chwili pojawiają się pierwsze jednostki, które rezygnują z przyznanych w tym roku funduszy, bo nie mają możliwości zainwestowania wymaganego poziomu wkładu własnego;
- wprowadzenie jawnych i przejrzystych kryteriów przyznawania pieniędzy z Funduszu Dróg Samorządowych. Obecnie reguły umożliwiają przyznawanie pieniędzy na podstawie kryteriów umotywowanych partyjnie;
- oddanie oceny projektów, które należy wesprzeć, gremiom ekspertów powoływanych przez korporacje samorządowe. Jeśli to nie nastąpi, napięcie oraz brak zaufania między rządem i jednostkami samorządu terytorialnego będą się pogłębiać;
- upowszechnienie możliwości wykorzystania instrumentu obligacji komunalnych poprzez wprowadzenie ułatwień formalno-prawnych oraz kompleksową niekomercyjną obsługę emisji takich obligacji przez BGK;
- szersze wykorzystanie forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do bieżącego omawiania i rozwiązywania, w ramach konstytucyjnie deklarowanej zasady współdziałania władz, problemów pojawiających się w sferze realizacji inwestycji publicznych.

Eksperti samorządowi negatywnie oceniają sugestie zgłaszane przez przedstawicieli rządu w stosunku do Komisji Europejskiej, by ograniczyć skalę Regionalnych Programów Operacyjnych. To prowadzioby po raz kolejny do redukcji samorządności terytorialnej i centralizowania państwa.

Samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem. Skutecznie działający, wspomaga rozwój społeczno-gospodarczy, poprawia poziom i warunki życia mieszkańców. Konsekwencje pandemii COVID-19 z pełną mocą pokazały jego fundamentalną rolę dla tworzenia bezpiecznych i efektywnych warunków dla życia i pracy mieszkańców. Dlatego też powinien być traktowany przez administrację rządową jako partner, a nie petent.

Czas pandemii wyraźnie uwypuklił niedostateczne wsparcie samorządów przez administrację rządową. Rozwiązania tarczy antykryzysowej wspomagają przedsiębiorców, pozostawiając samorządy same sobie. Co prawda uruchomiono narzędzia finansowego ich wsparcia, jednak dotacje te mają niższą wartość *per saldo* od ponoszonych przez samorządy obciążeń finansowych dotyczących choćby ulg podatkowych czy subwencji oświatowych. Co więcej, możliwości pomocy dla JST są warunkowane politycznie, są uznaniowe.

Niektóre z decyzji rządu dodatkowo negatywnie wpłynęły na finanse JST. Rafał Trzaskowski, prezydent Warszawy powiedział na dwa dni przed 1 listopada (gdy premier Mateusz Morawiecki ogłosił, iż przez trzy dni cmentarze będą zamknięte), że przygotowania do zmian w kursowaniu komunikacji miejskiej w tym terminie kosztowały miasto 1 mln zł²⁰.

Gospodarcze znaczenie JST jest ogromne – wszystkie są:

1. największym nabywcą,
2. największym inwestorem,
3. największym bezpośrednim i pośrednim pracodawcą,
4. podmiotem utrzymującym podstawową materialną infrastrukturę gospodarowania,
5. dominującym dostawcą usług użyteczności publicznej.

²⁰ www.rp.pl/Koronawirus-SARS-CoV-2/201039942-Trzaskowski-Zamkniecie-od-jutra-cmentarzy-to-kpina.html.

Samorząd terytorialny jest gwarantem demokracji i stanowi podstawę skutecznego zarządzania państwem.

Dla małych i średnich przedsiębiorstw sprawne funkcjonowanie samorządu terytorialnego jest faktycznie istotniejsze niż działania rządu i jego agend. Pandemia dramatycznie zakłóca tę codzienną relację.

Nie wolno pominąć tego, że to zakłócenie nakłada się na inne, wcześniej ujawnione zagrożenia. Dla większości gmin i miast jest nim przede wszystkim postępująca depopulacja, co znacząco obniża ich potencjał rozwojowy i bazę podatkową. Wiele z nich już wpada w spiralę zastoju. A przecież załamanie demograficzne Polski stale się pogłębia.

Narastają jednocześnie inne zagrożenia, m.in. związane ze zmianami klimatycznymi stwarzającymi nowe wyzwania w gospodarowaniu wodą i ochronie przeciwpożarowej. Znacząco drożeje energia i rosną koszty utrzymania infrastruktury.

Konieczna staje się zmiana sposobu myślenia o rozwoju lokalnym. Bezwzględnie musi on wynikać z produktywnego wykorzystania zasobów własnych.

Budowanie odporności lokalnych społeczności, gmin

i miast musi bazować bardziej na lokalnym obiegu gospodarczym i partnerstwie oraz wprowadzaniu społecznych innowacji w poszczególnych sferach życia zbiorowego (edukacji, ochronie zdrowia, kulturze, pomocy społecznej, ochronie środowiska itd.). I w tym kontekście trzeba spojrzeć na jednostronne w wielu przypadkach opieranie rozwoju na zewnętrznym napływie zasobów, prowadzącym do gospodarczej monokultury. Dobrym przykładem tego, do czego to obecnie prowadzi, jest nadmierne obciążenie Krakowa i innych miast historycznych ruchem turystycznym.

Podjęcie tych wyzwań i sprostanie im będzie wymagało dostrzeżenia wagi solidarności terytorialnej. **Kategoria „solidarności terytorialnej” jest przydatna w rozważaniu relacji w układzie miasto – wieś w odniesieniu do takich zagadnień jak: żywność, środowisko naturalne, energia czy woda.** W tym kontekście trzeba widzieć tereny wiejskie także jako potencjalny rezerwuuar energii. Mieszkańcy wsi pracujący kiedyś w fabrykach czy na budowach mają wciąż kompetencje, które ułatwiają włączenie ich w model rozproszonych źródeł energii. Możliwe wydaje się także postawienie tego problemu w powiązaniu z wodą, w czym pomocna może być koncepcja węzła wodno-energetycznego. Przydatna

Czas pandemii wyraźnie uwypuklił niedostateczne wsparcie samorządów przez administrację rządową.

byłaby tu również koncepcja miast wiejskich, czyli takich małych miast, które funkcjonują w otoczeniu terenów wiejskich.

Funkcjonowania i rozwoju miasta nie można oderwać od jego terytorialnego otoczenia. Jeśli miasto rozwija się jego kosztem, to rozwój tego miasta prędzej czy później zostanie wstrzymany. Tak w przypadku relacji miasto – wieś, jak i metropolia – region. Wiele miast czerpie swoją siłę z drenowania zasobów z otoczenia terytorialnego. Tak między innymi rozwijały się miasta przemysłowe. Wiele z nich w końcu upadło, kiedy już nie było z czego czerpać lub wtedy, kiedy nie były w stanie uzyskać w swoim otoczeniu innych zasobów, w sytuacji szokowej zmiany po stronie popytu na ich produkty i usługi.

Działania Zjednoczonej Prawicy i rządu przez nią wyłonionego systematycznie podważają samorządność terytorialną i osłabiają JST. Czynią to między innymi poprzez skrajne stosowanie politycznej perspektywy w podejściu do poszczególnych JST (nasze – nie nasze). **Faworyzowanie swoich i dyskryminowanie nie swoich prowadzi do sprowadzania JST do roli petenta. I ci samorządowcy, którzy taką rolę zaakceptują, pozbawiają stopniowo swoje gminy i powiaty samodzielności i możliwości określania własnej ścieżki rozwoju.**

Przeciwwagę dla tej tendencji może stanowić samorządowy sojusz gospodarczy, który połączy JST i działające na ich terenie stowarzyszenia (izby) przedsiębiorców i pracodawców. Po to, aby wspólnie, partnersko podjąć takie kluczowe dla rozwoju lokalnego zagadnienia jak: zagospodarowanie przestrzenne, gospodarowanie wodą, czysta i tania energia, transport publiczny, budownictwo mieszkaniowe czy kształcenie zawodowe.

Społeczeństwo obywatelskie

Kryzys może być społecznie dotkliwy, szczególnie jeśli spowoduje ubożenie społeczeństwa i problemy z utrzymaniem pracy. Jeśli dodatkowo okaże się, że liczba zakażeń wirusem SARS-CoV-2 utrzymuje się na wysokim poziomie, potrzebne będą ograniczenia swobody poruszania się i samoorganizacji. To z kolei wywoła zniecierpliwienie oraz przełoży się

na pasywność wobec potrzebujących. W pierwszych tygodniach i miesiącach zagrożenia epidemicznego część osób oraz wiele instytucji było zmotywowanych do działalności publicznej i społecznikowskiej. Niestety kampania wyborcza oraz towarzyszące jej wykorzystanie mediów publicznych do wzmocnienia poparcia politycznego przez negację i agresję wobec inności przerwały kruchą solidarność społeczną i zaogniły podziały. Podziały polityczne wzmocniły podziały ekonomiczne. Rodzi się głębokie pęknięcia społeczne. Te m.in. kwestie sygnalizowali autorzy *Raportu Społeczeństwo. Współobecność, współodpowiedzialność, wspólnotowość: społeczeństwo obywatelskie w czasach pandemii* [Fandrejewska-Tomczyk 2020b].

W pierwszych tygodniach i miesiącach zagrożenia epidemicznego część osób oraz wiele instytucji było zmotywowanych do działalności publicznej i społecznikowskiej.

Traumatyczne doświadczenie pandemii i związanej z nią społecznej izolacji pozwala wnikliwie i krytycznie spojrzeć na różne formy społecznej (oddolnej, obywatelskiej) organizacji życia zbiorowego oraz na sposób sprawowania władzy. Jednym z najpoważniejszych problemów społecznych jest zaprzepaszczenie idei dialogu społecznego rozumianego jako chęć poznania i porozumienia się z innymi. Warunkiem wstępnym dialogu jest uznanie inności. Uznanie statusu tego/tej/tych, którzy są odmienni niż my. Poszanowanie prawa do istnienia, podmiotowości, uwzględnienie zróżnicowania wyborów aksjologicznych, poglądów czy postaw. Tylko w takich realiach dialog jest możliwy, a dziś stanowi on problem we wszystkich sferach życia społecznego. Szczególnie niepokoi, że kryzys dialogu i niemożliwość lub też nieumiejętność jego prowadzenia dotyka sfery ideowej, światopoglądowej, relacji kulturowych.

W przestrzeni publicznej konieczne jest równoczesne podjęcie dwóch rodzajów działań, które będą się wzajemnie przyciągały i wzmacniały – jak dwa bieguny. Pierwszy rodzaj tworzą praktyki wspólnotowego radzenia sobie z epidemią i jej społecznymi konsekwencjami. Będą skuteczne, jeśli zostaną silnie zakorzenione na fundamencie współobecności, współodpowiedzialności, uważności, spotkań, rozmów i empatii, czyli na tym, co rodzi dialogiczność codzienności.

Na drugim biegunie ulokować należy refleksję i dyskurs o aksjornormatywnym fundamencie życia społecznego, o odniesieniu naszej indywidualności i wspólnotowości do etyczności i wartości egzystencjalnych, do tego, co wiąże codzienność z transcendencją człowieczeństwa. I do odnajdowania tego powiązania w ustroju państwa, prawie, ekonomii i kulturze.

Bez społecznej solidarności rozpanoszą się w kraju przemoc i egoistyczny indywidualizm, zapanuje prawo silniejszego. Grozi nam nieodwracalne załamanie spójności społecznej. Pojawią się skrajne nierówności materialne i społeczne. Zjawiska te staną się źródłem politycznego chaosu, w którym rej będą wodzić szamani konfliktu.

Tym bardziej, że w czasie pandemii nasiliły się w Polsce te zjawiska, które Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) określiła jako „infodemię”. Sfera polityczna jest coraz częściej źródłem komunikacji agresywnej i polaryzującej społeczeństwo. Dobitnie świadczy o tym przebieg kampanii przed wyborami prezydenckimi.

Fatalne skutki społeczne wywołuje wprowadzenie regulacji prawnych, które ograniczają dostęp do informacji publicznej. Uniemożliwia to kontrolowanie działań władz i planowanie wspólnotowych działań w przyszłości. Otwiera szerokie pole manipulacji, dzielenia społeczeństwa przez straszenie odmiennością, mobilizowania do nienawiści lub celowego izolowania się od tych, którzy zostają wskazani jako obcy, inni, „nie-swoi”.

Sytuacja wynikająca z pandemii przypomniła po raz kolejny o potrzebie głębokich reform strukturalnych usług publicznych (zwłaszcza ochrony zdrowia i edukacji), systemu zabezpieczenia społecznego, w obszarze pracy czy dialogu społecznego. Jednocześnie boleśnie odsłoniła słabość instytucji publicznych.

Eksperti podkreślili, że w Polsce przepisy ograniczające wolność obywatelską wprowadzono bez ogłoszenia stanu klęski żywiołowej. Przestrzegali, iż konsekwencje takiej sytuacji mogą być groźne dla swobód obywatelskich, podstaw demokracji i funkcjonowania państwa. Rząd i tworzące go ugrupowania polityczne nie dbają o formalno-praw-

Warunkiem wstępnym dialogu jest uznanie inności.

ny aspekt nadzwyczajnych działań i prerogatyw władzy. Tym bardziej niepokojąca była niechęć rządu do prowadzenia dialogu społecznego (także z samorządami terytorialnymi, czy z reprezentacjami przedsiębiorców). Na pewno dobre dla funkcjonowania biznesu i gospodarki byłoby zawarcie umowy społecznej na temat zamrażania gospodarki, odmrażania jej oraz zasad udzielania pomocy²¹.

Niestety zamiast próby stworzenia porozumienia społecznego władza polityczna zdecydowała się w październiku na ogłoszenie przez Trybunał Konstytucyjny werdyktu burzącego kompromis aborcyjny²². Odpowiedź obywatelska była natychmiastowa. W ciągu tygodnia przeciwko takiej decyzji zaprotestowało milion osób w ponad 400 miejscowościach²³.

Eksperci podkreślili, że w Polsce przepisy ograniczające wolność obywatelską wprowadzono bez ogłoszenia stanu klęski żywiołowej.

Przed objęciem władzy przez Prawo i Sprawiedliwość wypracowana została trójfilarowa koncepcja dialogu, za który odpowiadają: Rada Dialogu Społecznego, Rada Dialogu Obywatelskiego (po zmianie formuły Rady Działalności Pożytku Publicznego) oraz Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Dwie pierwsze z tych instytucji zostały zmarginalizowane na długo przez wybuchem pandemii. Sposób, w jaki rząd decyduje o finansach publicznych, w tym finansach samorządowych, powoduje, że choć odbywają się spotkania KWRiS, to jest to raczej pusta forma niż rzeczywista praktyka dialogu.

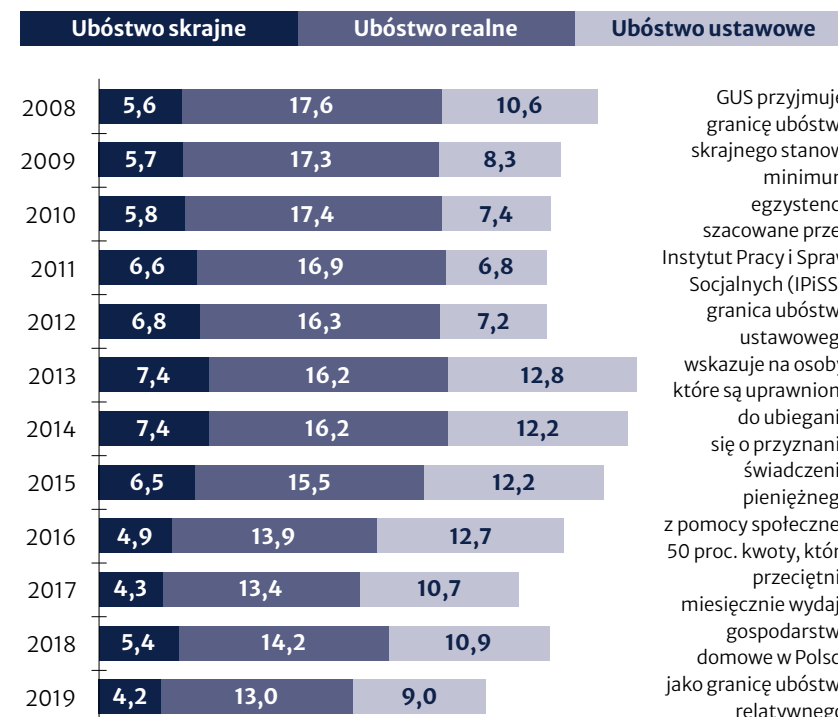
Rada Dialogu Społecznego już wcześniej miała ograniczoną przydatność jako podstawowa formuła dialogu, głównie za sprawą nierów-

²¹ Na znaczenie takiego porozumienia zwrócili uwagę autorzy *Raportu Biznes. Co dalej w biznesie? Jak pandemia zmienia zarządzanie firmami i ludźmi* [Fandrejewska-Tomczyk 2020f].

²² 22 października Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przerwanie ciąży, gdy istnieje duże prawdopodobieństwo ciężkiego i nieodwracalnego upośledzenia płodu albo nieuleczalnej choroby zagrażającej jego życiu, jest niezgodne z Konstytucją.

²³ www.fakt.pl/wydarzenia/polska/prawie-pol-miliona-ludzi-na-protestach-psycholog-spoeczny-o-strajku-kobiet/ebbdenq.

Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 2008–2019 według przyjętych w danym roku granic ubóstwa
(w proc. osób w gospodarstwach domowych)



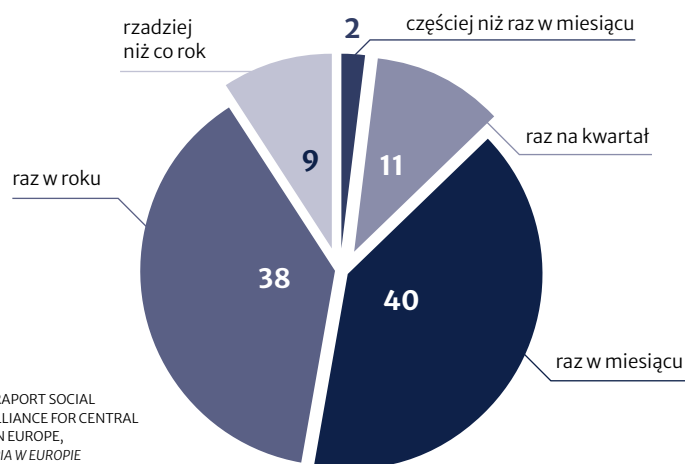
GUS przyjmuje: granicę ubóstwa skrajnego stanowi minimum egzystencji szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPISS); granica ubóstwa ustawowego wskazuje na osoby, które są uprawnione do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej; 50 proc. kwoty, którą przeciętnie miesięcznie wydają gospodarstwa domowe w Polsce jako granicę ubóstwa relatywnego.

ŹRÓDŁO: GUS

nego traktowania partnerów społecznych przez rząd. Dodatkowo tzw. tarcza antykryzysowa wprowadziła rozwiązania grożące paraliżem i będące politycznym „straszakiem” wobec partnerów społecznych. Ustawa umożliwia premierowi odwołanie każdego z członków RDS reprezentujących organizacje związkowe i pracodawców. Prezydent, podpisując ustawę, zastrzegł, że być może skieruje ten zapis do Trybunału Konstytucyjnego, do dzisiaj jednak tego nie zrobił.

4,2 proc.
Zasięg skrajnego ubóstwa w Polsce w 2019 r.

Ponad połowa (51 proc.) Polaków przekazała w ciągu ostatnich 12 miesięcy pieniądze organizacji społecznej



ŹRÓDŁO: RAPORT SOCIAL IMPACT ALLIANCE FOR CENTRAL & EASTERN EUROPE, FILANTROPIA W EUROPIE ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ 2020; DANE ZBIERANE W MAJU 2020 R.

Nie istnieje również dialog „sektorowy” – branżowy. A rzadkie przykłady zorganizowania debaty branżowej rząd wykorzystał do przedstawienia sobie różnych reprezentacji tej samej grupy pracowników. Tak stało się rok temu podczas strajku nauczycieli, kiedy administracja zorganizowała „dialog edukacyjny” ze „swoimi”, by ukazać go propagandowo jako sukces.

W ostatnich latach zredukowano również mechanizmy partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym. Ustawy przygotowane przez rząd często prezentowane są jako projekty poselskie, tylko po to, aby ominąć wymóg konsultacji oraz przedstawienia oceny skutków wprowadzenia regulacji (OSR). Teraz rząd, powołując się na sytuację wyjątkową związaną z pandemią, wyłączył istniejące (stworzone przez siebie) narzędzia konsultacji online. Przepisy ograniczające wolność obywatelską wprowadzono bez ogłoszenia jednego z przewidzianych w ustawie zasadniczej stanów nadzwyczajnych i często pozaustawowo.

Pilnie potrzebujemy regionalnych centrów dialogu społecznego i obywatelskiego. W czasie pandemii pojawiło się wiele nowych podmiotów, inicjatyw i instytucji zaangażowanych społecznie. Ich autorytet powinien zostać wykorzystany do wzmocnienia istniejących form dialogu społecznego i formowania nowych.

Takimi mogą stać się panele obywatelskie, sądy obywatelskie czy sondaże deliberatywne. Niezbędne jest upowszechnienie masowych debat i narad. Te formy partycypacji nabrały szczególnego znaczenia w czasie pandemii, bo umożliwiają zbiorowe zrozumienie i reakcję na kryzys.

W Polsce ich namiastką (prowadzoną oddolnie w czasie strajku) były Narady Obywatelskie o Edukacji NOOE (naradaobywatelska.pl), w których wzięło udział 4,4 tys. aktywnych uczestników w 150 miejscach w całym kraju. W ramach tego projektu powstało około 5 tys. pomysłów na modernizację systemu edukacji. Model ten można wykorzystać do prowadzenia rozmów o innych dziedzinach, które wymagają wspólnego i rozproszonego namysłu. Można w ten sposób rozmawiać o lokalnej polityce społecznej, komunikacji, bezpieczeństwie czy środowisku. W tej formule można też dyskutować o ważnych lokalnych umowach społecznych, np. o lokalnej umowie edukacyjnej jako przedsięwzięciu wielopokoleniowym i wyrazie międzypokoleniowej solidarności.

Sejm i Senat powinny – tak samo jak administracja – wykorzystywać i upowszechniać wysłuchania obywatelskie, debaty deliberacyjne oraz konsultacje online i uwzględniać płynące z nich wnioski. Już wiosną na początku pandemii eksperci skupieni wokół OEES proponowali, aby Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. Andrzeja Bączkowskiego stało się platformą dialogu dla liczących się think-tanków przy przygotowaniu nowego paktu społecznego, służącego poszerzeniu reprezentatywności i dokonaniu szerokich, faktycznych konsultacji społecznych według reguł deliberacji. Ten i inne postulaty obywatelskie zostały zignorowane przez rządzących.

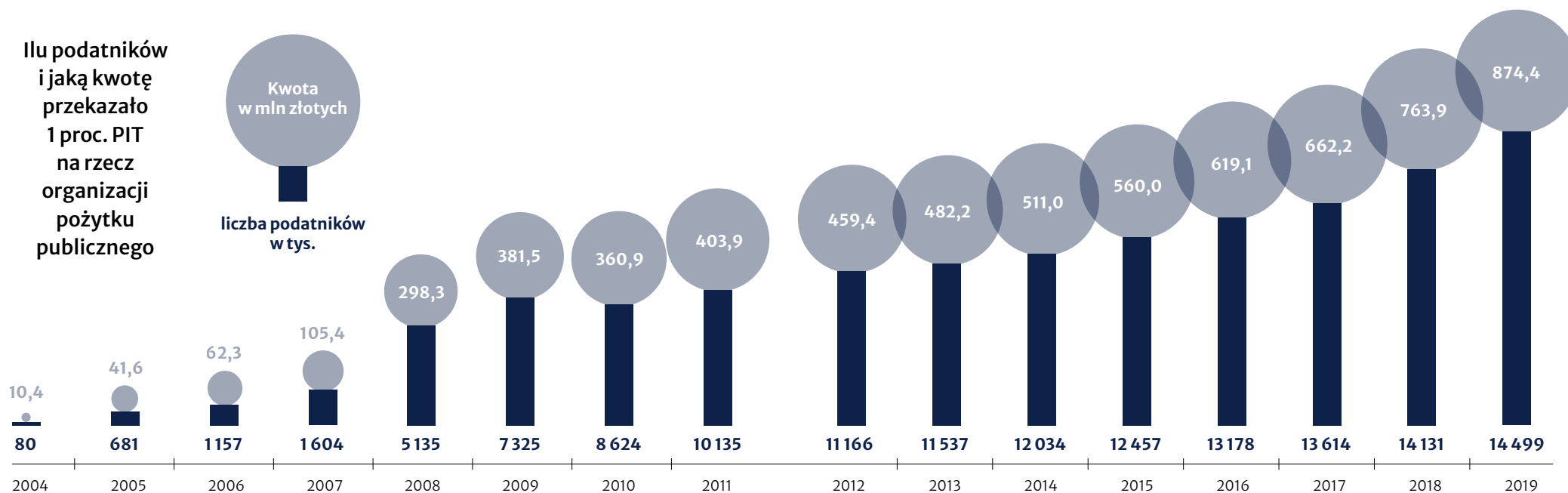
W ostatnich latach zredukowano również mechanizmy partycypacji obywateli w procesie legislacyjnym.

Teraz, jesienią, kiedy epidemia się nasila, jeszcze bardziej niż wiosną potrzebne są sprawne mechanizmy społeczno-gospodarcze, które pomogą ukształtować wspólnoty odpowiedzialne społecznie. Przez rozbudzenie konfliktów kulturowych i światopoglądowych problematyka wspólnot lokalnych – pomocowych – została zepchnięta na drugi plan. Już wiosną w wielu miejscach nastąpiła nadzwyczajna mobilizacja społeczna, trzeba jednak pamiętać, że ma ona zazwyczaj charakter chwilowy. I jeśli nie uzyskuje podpory instytucjonalnej, szybko wygasa. Takiego mocnego wsparcia oddolnej inicjatywy najczęściej brakowało.

Spory wysiłek zapewnienia lokalnej wspólnotowości przyjęły na siebie organizacje pozarządowe (NGO). Ekspertki zajmujące się problematyką społeczeństwa podkreślają, że szczególnie w sytuacjach kryzysowych ważna jest rekonstrukcja ładu społeczno-gospodarczego opartego nie tylko na własności prywatnej, ale również na różnorodnych formach własności wspólnotowej, stowarzyszeniowej, spółdzielczej, akcjonariacie

pracowniczym czy na zasadach dzielenia chociażby części zysku ze wspólnotą lokalną, by w ten sposób dbać o zrównoważony rozwój. Dobrą do tego płaszczyzną jest rozwijanie różnych form ekonomii solidarnej.

Usługi opiekuńcze muszą być uznawane za szczególnie ważne usługi użyteczności publicznej i powinny być zlecane przez samorządy lokalne organizacjom obywatelskim i przedsiębiorstwom społecznym, które znają problemy osób potrzebujących. Ich pomoc najczęściej wpływa z potrzeby pomagania (a nie tylko chęci zarobkowania), co oznacza często serdeczne towarzyszenie osobie starszej lub potrzebującej pomocy w budowaniu więzi, poczuciu przynależności i byciu potrzebną. Czas kwarantanny pokazał, jak krucha jest możliwość świadczenia takich usług w czasie obowiązywania obostrzeń sanitarnych. Brakuje nam alternatywnych strategii działania w warunkach nadzwyczajnych. Należy wątpić, czy ten deficyt pozwoli usunąć narzucone odgórnie tworzenie gminnych Centrów Usług Społecznych.



Kultura

Epidemia z dnia na dzień zaburzyła skomplikowany system tworzenia i korzystania z kultury. Zawieszono wydarzenia, zamknięto teatry, odwołano premiery operowe i festiwale. Zmieniło to sytuację zarówno ludzi pracujących w sektorze kultury i sektorach powiązanych, jak i odbiorców różnorodnych form działalności kulturalnej, w szczególności sztuk performatywnych. Sektor został wyłączony równie drastycznie jak

Epidemia z dnia na dzień zaburzyła skomplikowany system tworzenia i korzystania z kultury.

turystyka, hotelarstwo, gastronomia czy transport. Instytucje, organizacje pozarządowe, agencje kreatywne i przedsiębiorstwa utraciły natychmiast wpływ pieniędzy. Naruszona została cała ich złożona struktura przychodów, wydatków, gospodarowania VAT, odliczania kosztów inwestycji. Sytuacja doty-

czyła nie tylko twórców i podmiotów prywatnych, ale także publicznych instytucji kultury, które utraciły znaczącą część wpływów. Na te zjawiska i problemy zwróciła uwagę grupa ekspertów zajmujących się kulturą. Przygotowali oni *Raport Kultura. Pierwsza do zamknięcia, ostatnia do otwarcia. Kultura w czasie pandemii COVID-19* [Fandrejewska-Tomczyk 2020e].

Już pod koniec I kwartału 2020 r. ponad połowa samorządowych i rządowych instytucji kultury doświadczyła negatywnych skutków pandemii [GUS 2020b]. Co czwarta z nich szacowała, że przychody z działalności gospodarczej spadły o 50-90 proc., a co dwunasta (ponad 8 proc.) oceniła spadek na więcej niż 90 proc. W drugim kwartale sytuacja okazała się jeszcze poważniejsza. W co siódmej publicznej instytucji kultury w II kwartale przychody spadły o 90 proc. [GUS 2020c], zaś w ponad połowie zmniejszyły się o 50 proc. w stosunku do początku roku. 65 proc. instytucji zadeklarowało spadki przychodów w stosunku do I kwartału. Biorąc pod uwagę działy PKD, w II kwartale wszystkie podmioty, których działalność związana była z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych

59,1 proc.

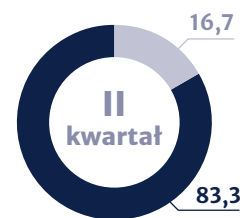
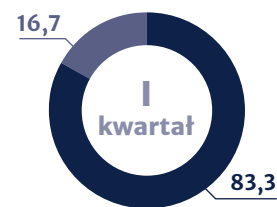
instytucji kultury zadeklarowało, że ich przychody spadły o mniej niż połowę

Jak pandemia wpłynęła na kondycję różnych typów instytucji kultury?

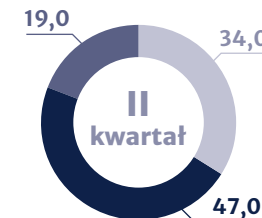
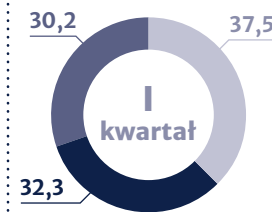
ocena skutków w II kwartale 2020, w proc.



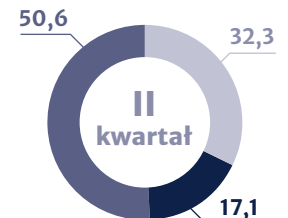
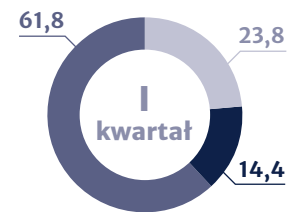
działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo, programów telewizyjnych, nagrań dźwiękowych i muzycznych



działalność twórcza związana z kulturą i rozrywką



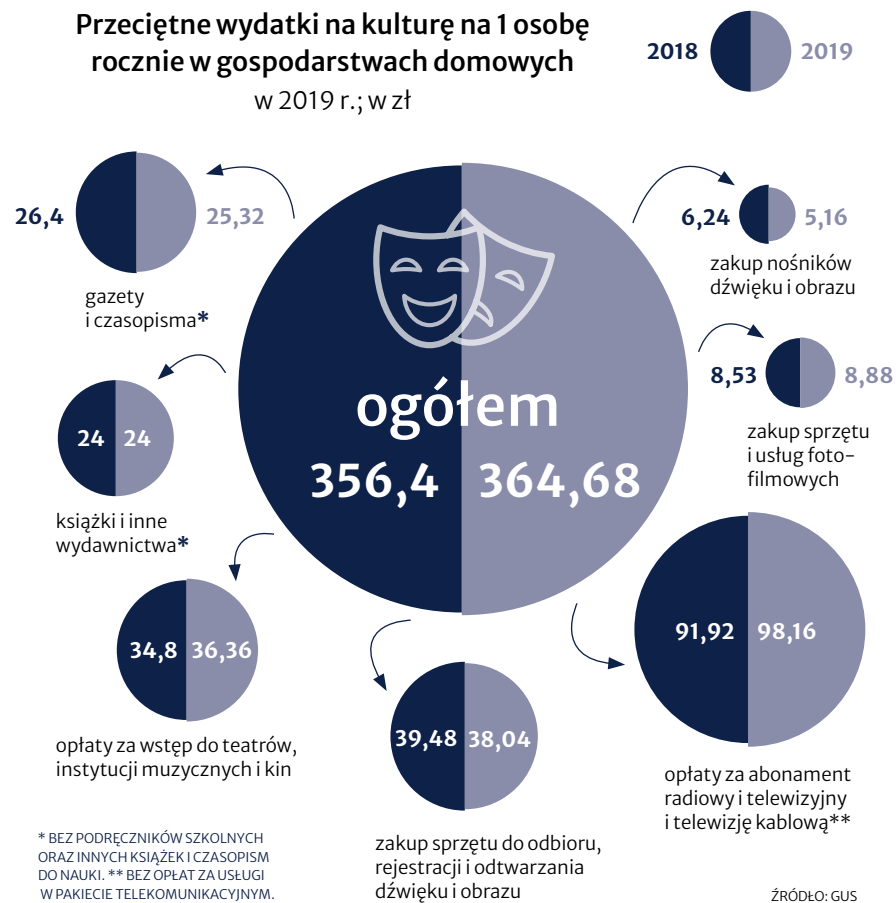
działalność bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostała działalność związana z kulturą



ŹRÓDŁO: GUS, WPŁYW PANDEMII COVID-19 NA PODMIOTY DZIAŁAJĄCE W OBSZARZE KULTURY W DRUGIM KWARTALE 2020 R.

i muzycznych wskazały, że doświadczyły negatywnych skutków pandemii COVID-19. Najmniejszy odsetek wskazań na negatywne skutki dotyczył bibliotek, archiwów, muzeów oraz pozostałej działalności związanej z kulturą (49,5 proc.).

Pod koniec wakacji wydawało się, że części instytucji uda się chociaż połowicznie zaplanować i zorganizować pracę jesienną i zimową. **Nieprecyzyjne działania władz i wsadzanie kultury w całej jej złożoności do jednego worka sprawiły, że doszło do efektu domina. Nawet instytucje, których aktywność byłaby możliwa w okresie letniego rozluźnienia, nie podjęły działania w obawie przed konsekwencjami.**



Te finansowane ze źródeł publicznych, które otrzymały wcześniej za-kontraktowane dotacje (np. w ramach umów wieloletnich), testowały rzeczywistość i zaufanie odbiorców, organizując (niekonieczne rentowe) wydarzenia na niewielką skalę, w plenerach albo przy ograniczonej publiczności, aby podtrzymać morale zespołu. Druga fala pandemii i kolejne obostrzenia administracyjne prowadzą cały sektor w kierunku nieodwracalnej zapaści, która przebuduje obecny ekosystem kultury w sposób niemożliwy do przewidzenia.

Epidemia uderzyła we wszystkich ludzi związanych z sektorem kultury, choć jej skutki są dotkliwe w zróżnicowanym stopniu dla różnych grup. Przyjęcie takiego rozróżnienia jest ważne, ponieważ poszczególne osoby czy instytucje dysponowały różnymi możliwościami dostosowania się do nowych warunków i poradzenia sobie w trudnej sytuacji, a więc różne było ich położenie. Można tu wymienić:

1. etatowych pracowników instytucji publicznych,
2. organizacje pozarządowe (NGO),
3. galerie i inne małe podmioty niezależne,
4. podmioty gospodarcze, w tym: wydawców, organizatorów festiwali i wydarzeń artystycznych, targów, przedsiębiorstwa artystyczne i agencje,
5. pracujących na umowy cywilno-prawne,
6. osoby bez żadnego stałego zatrudnienia, umowy i ubezpieczenia, także zdrowotnego.

ok. 3,5 proc.
– wynosi udział kultury w PKB Polski

Ponad 117 tys. przedsiębiorstw stanowi część sektora kultury jako przemysły kultury i kreatywne. Są to wydawnictwa, stacje radiowe, firmy fonograficzne, filmowe, a także agencje reklamowe, biura architektoniczne, firmy zajmujące się wzornictwem i projektowaniem itp. Przeważająca większość podmiotów (98,9 proc.) to mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników. Obostrzenia związane z pandemią uderzyły w nie równie mocno, jak we wszystkie inne firmy. Już w marcu epidemia wywołała załamanie się obrotu dziełami sztuki współczesnej. Zajmujące się nim galerie sztuki zostały zamknięte, a ich dochody zredukowane. Kryzys na rynku sztuki współczesnej oznacza pozbawienie środków do życia wielu twórców.

Sytuacja pandemii wyostrzyła i pogłębiła problemy istniejące od lat w społeczności zawodowych artystów i twórców.

Sytuacja pandemii wyostrzyła i pogłębiła problemy istniejące od lat w społeczności zawodowych artystów i twórców. Zamrożenie życia społeczno-gospodarczego najbardziej dotknęło te osoby, które zarabiają, realizując okolicznościowe, krótkie zlecenia,

lecz nie mają stałego lub stabilnego źródła utrzymania²⁴. Tak pracuje przeważająca większość twórców. Jedną z najbardziej powszechnych form zatrudniania artystów są umowy o dzieło lub umowy zlecenia, których realizacja w wyniku sytuacji pandemicznej została w najlepszym razie zawieszona. To dodatkowo pogłębiło problemy finansowe tej grupy. Sytuacja ta jest pokłosiem systemowego niedoinwestowania kultury i jej twórców.

Pandemia obnażyła z dodatkową siłą problem, z jakim borykają się od lat miasta historyczne. Ich atrakcyjność turystyczna doprowadziła do głębokich systemowych przemian centrów miast, w których zaczęła dominować funkcja turystyczna, oferta kierowana do jednego typu użytkowników. Brak turystów spowodował kryzys w przychodach butikowych hoteli, sklepów z pamiątkami i restauracji. W wielu centrach miast na lokalach pojawiły się informacje o ich likwidacji, mieszkania na wynajem krótkoterminowy – uważane w centrach popularnych miast za stosunkowo pewną i łatwą inwestycję – stały się ciężarem dla inwestorów. Sytuacja ta staje się więc okazją do krytycznej refleksji i zasadniczej zmiany podejścia do krajobrazu miast historycznych i formuły ich rozwoju. Pod uwagę należy wziąć antyturystyczny trend rozumiany nieco inaczej niż w momencie awersyjnego *overtourismu* – nie tyle z pozycji konfliktu, co przypomnienia znaczenia miasta jako wspólnoty mieszkańców. Ogromną rolę będzie miało odtwarzanie funkcji miejskich w centrach miast, strategiczne planowanie funkcji w obiektach miejskich, przywracanie funkcji ulic i całych kwartałów, deklomercja atrakcji turystycznych, spowalnianie ruchu i tworzenie enklaw sprzyjających rekonstrukcji funkcji miejskich.

²⁴ Ponad połowa wszystkich respondentów osiągała dochody w formie umowy o dzieło – ok. 54 proc. Prawie 11 proc. deklaruujących poszczególne zawody wskazała osiągnięcie przychodów na podstawie umowy zlecenia oraz ponad 14 proc. – na podstawie samozatrudnienia. Prawie 30 proc. deklaruujących poszczególne zawody osiągała dochody bez umowy [Ilczuk et al. 2018].

Kultura stanowi ważny obszar gospodarczy z ok. 3,5 proc. udziałem w polskim PKB i 320 tys. osób zatrudnionych w różnego rodzaju instytucjach, organizacjach pozarządowych oraz przemysłach kultury i kreatywnych²⁵.

Należy również pamiętać o tej istotnej roli kultury, która nadaje sens wspólnocie, jest kluczem do zrozumienia twórczego wymiaru egzystencji jednostek i zbiorowości. To wspólna przestrzeń wartości i symboli. Dla jednych działalność kulturalna to obszar twórczości i pracy zawodowej; dla innych – odbiorców tej działalności – sposób na poszerzenie horyzontów, przeżycie estetyczne, ale także spędzenie wolnego czasu. Kultura to z jednej strony wielowymiarowe życie jednostek i grup społecznych, z drugiej – złożony system instytucji, relacji, sieci, w których zachodzą dynamiczne procesy, rozwijają się praktyki kulturowe, powstają materialne i niematerialne wytwory tych praktyk, tworzą się znaczenia. Kultura jest jak tlen, którego potrzebuje każdy. Sytuacja, w której nie można złapać tchu jest nie tylko trudna, ale i niebezpieczna.

To dlatego na kulturę należy patrzeć szerzej niż tylko przez pryzmat kultury wysokiej i nie traktować jej jako działalności niepotrzebnej w czasie pandemii. Trzeba przestrzegać przed sprowadzaniem znaczenia kultury wyłącznie do rozrywki i traktowaniem twórców jako jednolitej, roszczeniowej, wiecznie niezaspokojonej grupy. **Niestety wiele decyzji rządu ograniczających działalność kulturalną w czasie pandemii powieli takie traktowanie sektora, którego złożoność, rozległość i powiązanie z wszystkimi dziedzinami gospodarki były wielokrotnie udowodnione.** Wyłączenie kultury będzie miało poważne skutki widoczne także w innych, kluczowych przestrzeniach społecznych.

Nie ma wciąż planów odmrażania kultury – ani samorządowych, ani ogólnego, przygotowanego przez władze centralne. Co więcej, z jesien-

Nie ma wciąż planów odmrażania kultury – ani samorządowych, ani ogólnego, przygotowanego przez władze centralne.

²⁵ Wyliczenia na podstawie: Bińczycka et al. [2020].

**Instytucje kulturalne
w Polsce**
(kina, teatry, biblioteki)

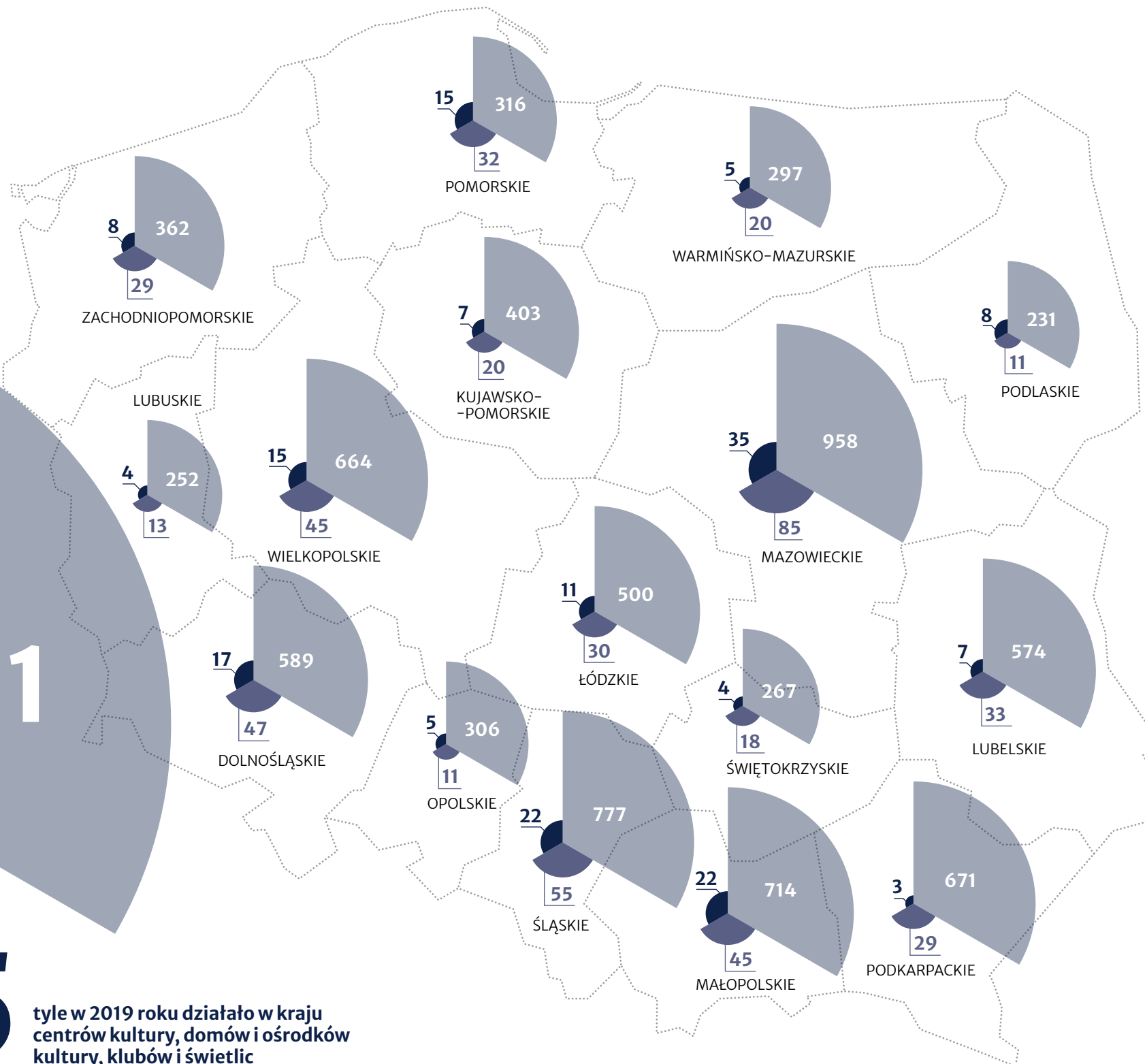
teatry
i instytucje
muzyczne
188

biblioteki
7 881

kina
523

4 255

tyle w 2019 roku działało w kraju
centrów kultury, domów i ośrodków
kultury, klubów i świetlic



nych wytycznych rządu wynikało, że w powiatach należących do strefy czerwonej można organizować wesela, a nie można wystawiać spektakli, zaś w całym kraju w salach teatrów widzowie mogą zająć co czwarte krzesło. To pokazuje, że kultura nie jest postrzegana przez władze jako sektor kluczowy, a pozostawiona sobie – będzie tonąć.

Ekspertcy wskazują na trzy najważniejsze i najpilniejsze zagrożenia związane z kulturą:

- utrzymanie różnorodności pola kultury, potencjału tego sektora i aktywności twórczej jego aktorów;
- zapewnienie niezbędnych warunków funkcjonowania twórców w sieci;
- zintegrowanie działań społeczności twórczych i instytucji kultury.

Pandemia, podobnie jak klęski żywiołowe, może w skrajnych przypadkach bezpowrotnie zniszczyć także ekosystemy kultury, dlatego utrzymanie ich różnorodności jest tak ważne. Potrzebne są także rozwiązania, które pomogą zwiększyć odporność instytucji kultury na różnego rodzaju zawirowania i kryzysy. W ten sposób kultura sama wytworzy mechanizmy służące przetrwaniu sektora, ale także pomoże roz-

budzić w odpowiednim czasie współpracę, optymizm, wolę współdziałania czy zaufanie społeczne – wartości ważne dla całego społeczeństwa w okresie wychodzenia z kryzysu.

Pandemia uwypukliła mankamenty i słabości sektora kultury, a doraźne działania – w sposób zamierzony lub nie – jeszcze

te problemy utrwały. Rozwiązania, jakie rząd zaproponował instytucjom kultury, twórcom oraz innym osobom pracującym w branży były spóźnione i cząstkowe. Opierały się na chaotycznym doraźnym dofinansowaniu. Rozdano środki na projekty, które nie budują trwale odporności całego sektora. Niektóre z nich utrwały złe nawyki organizacyjne, które już wcześniej można było zaobserwować w sektorze kultury („projektoza”, „granttoza”, tzw. „dyplomacja kłamkowa”).

Rząd powinien natychmiast zakończyć prace nad ustawą o uprawnieniach artysty zawodowego, uwzględniając zastrzeżenia samych zaintere-

sowanych. Obiekcje reprezentacji zawodowych i ekspertów wzbudziły pomysły administracyjnego sprawdzania dwa razy w roku reprezentatywności organizacji tworzących Polską Izbę Artystów (PIA). Artysty i pracownicy kultury obawiają się także wykorzystania uprawnień kontrolnych Rady PIA do celów politycznych i do podziału organizacji na sprzyjające władzom i dla nich niewygodne. **Konieczne jest jak najszybsze zakończenie prac nad ustawą, której rozwiązania, np. dołączenie artystów i twórców do systemu ubezpieczeń społecznych, stanowić będą znaczące wsparcie dla tej grupy zawodowej w przypadku nieprzewidywalnych wydarzeń zarówno w skali mikro (np. bezpłatna wizyta u lekarza pierwszego kontaktu), jak i w skali globalnej (np. potencjalny kryzys ekonomiczny czy kolejna pandemia).**

Spółeczności twórców od lat apelują do kolejnych Ministrów Kultury i Dziedzictwa Narodowego o wprowadzenie niezbędnych regulacji, aby polscy twórcy, podobnie jak praktycznie wszyscy twórcy europejscy, mogli otrzymywać wymaganą przez prawo europejskie i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, godziwą rekompensatę za możliwość kopiowania ich utworów na użytek prywatny. W chwili, gdy praktycznie cała działalność kulturalna jest zmuszona przenieść się do internetu, niezbędne jest, aby opłaty na rzecz twórców były ponoszone od nośników, na których z internetu korzystają użytkownicy. Istotne jest też natychmiastowe rozszerzenie kategorii urzędów i nośników do utrwalania i kopiowania dzieł.

Twórcy i osoby zatrudnione w szeroko pojętej branży kultury nie mają reprezentacji, z którą władze centralne musiałyby szybko skutecznie konsultować rozwiązania prawne i administracyjne. Jej brak jest szczególnie dotkliwy w obecnej sytuacji: rząd nie ma partnera, z którym mógłby omawiać zasady odmrażania sektora oraz punktową i systematyczną pomoc dla dotkniętych epidemicznymi zakazami. Trzeba zatem postulować wyłonienie reprezentacji społeczności kultury zdolnej do wywierania nacisku i służącej konsultacjom z rządzącymi, bo nawet te

523

– kin działało w Polsce w 2019 r., w tym tylko 20 we wsiach

3,44 proc.
– udział wydatków JST na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego we wszystkich wydatkach JST w 2019 r.

aktywne reprezentacje poszczególnych środowisk twórczych i rodzajów instytucji to za mało w odniesieniu do spraw ogólnych, dotyczących całego środowiska. Dla rządzących brak takiej reprezentacji (społecznej rady kultury) to wygodna wymówka, aby działać bez konsultowania decyzji ważących na funkcjonowaniu całego sektora kreatywnego. W polityce wobec sektora kultury obowiązuje zasada „dziel i rządź”.

Regiony, które mają rozwiniętą infrastrukturę kultury i wiele osób zaangażowanych w działalność kulturalną oraz te samorządy, które zwracały uwagę na tworzenie warunków dla jej rozwoju, są w korzystniejszej sytuacji niż pozostałe wspólnoty lokalne. Mają przed sobą mniejsze wyzwania związane ze wzmacnianiem wspólnotowości i współpracy, co jest niezbędne dla skutecznego ograniczania następstw społecznych i ekonomicznych

obecnego kryzysu. Dlatego wszelkie działania wspierające kulturę należy traktować jako antykryzysowe.

Deficyt funduszy zmusił lokalne władze do rezygnacji z modelu eventowego, polegającego na traktowaniu kultury przede wszystkim jako sposobu promocji zewnętrznej i budowania prestiżu poprzez organizację wielkich i drogich imprez z udziałem renomowanych artystów. To oznacza być może szansę na potraktowanie kultury jako sposobu integracji lokalnych społeczności przez wsparcie i promocję lokalnych twórców i grup artystycznych. Wymogi sanitarne i nowe nawyki ludzi (koncentracja aktywności w pobliżu miejsc zamieszkania) mogą okazać

się okolicznością sprzyjającą w staraniach na rzecz upowszechniania kultury wśród grup, które z różnych względów nie były jej odbiorcami i uczestnikami. Decentralizacja działań kulturalnych to również szansa na wzmocnienie sektora organizacji pozarządowych.

Po przejściu pandemii najbardziej będziemy potrzebowali nowych kompetencji, nie tylko cyfrowych. Także tych miękkich, odnoszących się do takich wartości jak solidarność, zaufanie, empatia, uważność i dialog. Te twarde (technologiczne) i te miękkie (społeczne) kompetencje muszą się łączyć i uzupełniać. Kultura, rozumiana jako społeczna umie-

jętność harmonijnego używania i korzystania z rozumu i emocji, będzie potrzebna dla pokonania traumy, którą długo będziemy obciążeni. Gdy minie heroiczny okres lekarzy, niezbędni będą kustosze i kuratorzy pamięci zbiorowej, pomagający wszystkim w sztuce współistnienia. Przychodzi czas na kulturę solidarności. Bez kultury społeczeństwo nie powróci do życia.

Edukacja i kompetencje

Zcentralizowany system zarządzania oświatą nie był przygotowany na takie wyzwanie, jakim jest pandemia COVID-19. Działania administracji rządowej podejmowano *ad-hoc*, bez konsultacji z partnerami społecznymi. To pogłębiało poczucie chaosu i niepewności wśród uczniów i rodziców (opiekunów).

Co więcej, latem i jesienią powtórzono wiosenne błędy. Przed prawie półtora miesiąca władze oświatowe nie mogły się zdecydować, w jaki sposób ma być prowadzona edukacja w roku szkolnym i akademickim 2020/2021. Potem pospiesznie wymyślono zasady i system reakcji na nadzwyczajne sytuacje. Niestety po kilku tygodniach okazało się, że zaproponowane mechanizmy nie działają. Rosnąca liczba osób zakażonych lub poddanych kwarantannie sprawiła, że poszczególne klasy kilka dni pracowały zdalnie, a kilka stacjonarnie. W drugiej połowie października w mediach społecznościowych dyrektorka jednej z krakowskich szkół napisała, że musi zawiesić zajęcia w klasach 4-8: *Z 44 pracujących z klasami 4-8 (31 oddziałów), dzisiaj w Szkole nie było 18 (większość na L-4, pozostali na kwarantannie rodzinnej). Przy 14 nieobecnych, byliśmy jeszcze w stanie zorganizować w miarę merytoryczne zastępstwa. Przy 18 to już farsa i igranie z bezpieczeństwem.*

Chaos nie tylko dezorganizował kolejny rok szkolny, ale także uwytknił mankamenty i słabości systemu edukacji. Doraźne decyzje i chaotyczne reakcje tylko je utrwaliły. Taką opinię przedstawili eksperci zajmujący się oświatą i nauką w *Raporcie Edukacja. Między pandemią COVID-19 a edukacją przyszłości* [Fandrejewska-Tomczyk 2020a].

0,61 proc.

– udział wydatków z budżetu państwa na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (łącznie z dotacjami i subwencjami dla jednostek samorządu terytorialnego) we wszystkich wydatkach budżetowych w 2019 r.

Eksperci podkreślają, że kształcenie zdalne wymaga powszechnego i równego dostępu do narzędzi oraz odpowiedniego poziomu kompetencji cyfrowych, ale także odmiennej metodyki pracy z uczniami. Ponieważ edukacja została wprowadzona w całości do świata on-line w sposób gwałtowny, to właśnie w czasie pandemii ujawniły się krytyczne słabości polskiej edukacji.

Grono ekspertów zwróciło uwagę na fakt, że nie przeprowadzono krytycznej analizy tego, co wydarzyło się w systemie edukacji wiosną br. Latem powtórzono błędy z początku roku – rząd koncepcję funkcjonowania szkół przedstawił, nie konsultując sytuacji w oświacie z samorządami lokalnymi, reprezentacjami zawodowymi nauczycieli oraz dyrektorami placówek.

Największy niepokój autorów budzi występowanie grup uczniów oraz nauczycieli, którzy z różnych powodów nie potrafili przystosować się i funkcjonować w nowych warunkach, wręcz „zniknęli z systemu”.

Eksperci podkreślili, że w obecnej sytuacji preferowane i upowszechniane powinny być wszelkie formy horyzontalnego samokształcenia nauczycieli, rodziców i uczniów. Mogłyby pomóc rodzicom, którzy, pozostając w domu, muszą pogodzić obowiązki opiekuńcze, edukacyjne i zawodowe. W proces ten powinni włączyć się nauczyciele akademicy i uczelnie.

Próby przeniesienia polskiej szkoły i uczelni online w trybie „jeden do jednego” pozwoliły dostrzec, że wciąż tkwią one korzeniami w starym nawyku jednostronnej transmisji wiedzy, a system jest przeregulowany.

Konieczność przejścia do kształcenia zdalnego ujawniła na różnych poziomach następujące problemy:

■ na poziomie systemowym i zarządczym:

- centralizację i sztywność systemu, które uniemożliwiają elastyczne reagowanie na nieprzewidziane zdarzenia na poziomie lokalnym, a jednocześnie niewydolność struktur centralnych w zapewnieniu wsparcia (np. wystarczającej liczby e-podręczników.);
- brak zarządzania wiedzą, efektywnej komunikacji i przepływu informacji, co sprawia, że do dzisiaj nie wiadomo, ilu uczniów nie uczestniczyło edukacji, ile szkół miało problemy infrastrukturalne itp.;

- tendencję do bagatelizowania problemów, unikanie ich analizy i dyskusji; zaprzeczanie istnieniu trudności grozi zaprzepaszczeniem wyniesionych z pandemii lekcji;

■ na poziomie społecznym:

- brak współpracy między najważniejszymi interesariuszami (rodzicami, dziećmi, nauczycielami, samorządami, MEN itp.);
- izolację (osamotnienie) szkoły podlegającej jednocześnie silnej presji ze strony władz oświatowych, rodziców i szerszej opinii publicznej;
- nastawienie nie na potrzeby i rozwój uczniów, ale na standardy i realizację podstawy programowej – wątpliwe w czasie pandemii;

■ na poziomie merytorycznym:

- nieobecność nowoczesnych metod kształcenia, nieprzygotowanie nauczycieli do niestandardowych form pracy z uczniem (pojawiają się opinie uczniów i rodziców, że doświadczenie samodzielnej nauki pokazało, jak beznadziejnie traci się czas w szkole i jak jest tam nudno);
- niskie kompetencje cyfrowe nauczycieli i uczniów;
- dominację transmisyjnego modelu przekazywania wiedzy połączonej z przeładowaniem programu nauczania;
- brak wykorzystania narzędzi i zasobów cyfrowych w kształceniu (dotyczy to w równym stopniu uczelni co szkół podstawowych i ponadpodstawowych);
- brak diagnozy potrzeb i zasobów;
- brak planu i szerszej strategii w działaniu;
- nadmiar wykorzystywanych narzędzi przy jednoczesnym braku ram i zasad postępowania;
- przeciążenie uczniów i nauczycieli;

■ na poziomie materialnym:

- infrastrukturę niewystarczającą do prowadzenia kształcenia online;
- nierówności społeczne w dostępie do edukacji;
- niezapewnianie warsztatu pracy nauczycielom;
- problemy z rozliczaniem godzin pracy;
- niedofinansowanie.

Autorzy Raportu Edukacja. Między pandemią COVID-19 a edukacją przyszłości [Fandrejewska-Tomczyk 2020a] przestrzegali, że jeśli nie wypracujemy programu zmian, polski system edukacji nie poradzi się z kolejnymi nadzwyczajnymi i nieoczekiwanymi sytuacjami, nie będzie też nadążać za potrzebami współczesnego świata.

Harmider związany z reagowaniem na pandemię zderzył się z problemami strukturalnymi. Jeden z nich to rozbudowana biurokracja. Specyfiką polskiego systemu edukacji jest bowiem duża liczba zmian w prawie oświatowym. Przeciętnie dzieje się to 37 razy w ciągu roku. Dyrektorzy szkół muszą wszystkie modyfikacje przeanalizować, wprowadzić w życie i monitorować ich realizację. Dążenie do zaspokojenia wymogów prawnych bierze górę nad dbałością o jakość kształcenia. Takie podejście do tworzenia prawa ma też dodatkowy skutek negatywny w postaci poszukiwania przez dyrektorów i nauczycieli za każdym razem podstawy prawnej wyrażonej w przepisie i literalnego jego przestrzegania. Je-

śli się to nie zmieni, to dyrektorzy i nauczyciele będą nadal działać w sposób wysoce zbiurokratyzowany.

Problemem jest również to, że współczesna polska szkoła rujnuje finansowo samorządy. Nakłady na edukację we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego przewyższają wysokość subwencji

oświatowej otrzymywanej przez gminy i powiaty w związku z realizacją zadań oświatowych. Najgorsza sytuacja jest w małych gminach, w których wysokość wydatków oświatowych pochodzących z własnych środków sięga 100 proc. wartości subwencji.

Skoro: (1) oświata jest najdroższą finansowo częścią działań samorządu na poziomie gminnym i powiatowym; (2) prowadzenie szkół jest jednym z podstawowych zadań własnych JST określonych w art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym; (3) w każdej gminie codzienny kontakt z placówkami oświatowymi ma ok. 30 proc. mieszkańców (dzieci, młodzież, rodzice, dziadkowie, nauczyciele), to należy zastanowić się, w jaki sposób współczesne samorządy powinny reagować na wyzwania stojące przed edukacją, a szerzej – kształtowaniem kompetencji. Czy rozwój kompetencji mieszkańców mógłby stać się fundamentem rozwoju gminy lub miasta?

Czy rozwój kompetencji mieszkańców mógłby stać się fundamentem rozwoju gminy lub miasta?

Przyjmując, że model zdecentralizowany, oparty na zasadzie pomocniczości, jest właściwym kierunkiem rozwoju naszego państwa, należy rozważyć wzmocnienie zarządzania szkołami przez JST, przekazując odpowiedzialność za jakość kształcenia (np. stałe i planowe działania na rzecz doskonalenia zawodowego nauczycieli, wdrażanie innowacji, dbałość o odpowiednie wyposażenie), zwracając jednocześnie uwagę na funkcje centralnego monitorowania jakości, np. przez system narodowej akredytacji placówek oświatowych w ramach krajowej (lub regionalnej) jednostki akredytującej. Przy tej okazji należałoby także zastanowić się nad samym systemem kontroli w ramach nadzoru pedagogicznego i ukierunkowaniem na oferowanie wsparcia nauczycielom.

Dobra „szkoła za rogiem”, szkoła blisko domu mogłaby hamować atomizację społeczną, która wynika m.in. z tego, że dzieci z osiedli miejskich i podmiejskich nie odnajdują się w relacjach sąsiedzkich. Działania wyrównujące szanse edukacyjne nie będą skuteczne, jeśli będzie występowała tak silna autoselekcja (co dotyczy zwłaszcza dużych miast), która powoduje, że dzieci z różnych warstw społecznych chodzą do różnych szkół i nie mają ze sobą kontaktu. Kształtowanie postaw wzajemnego zrozumienia i szacunku jest wówczas utrudnione.

Dla dobrego działania szkoły istotne stają się wszystkie lokalne centra aktywności społecznej. Tak działająca szkoła nie musi być droga. Wprost przeciwnie, pozyskiwanie przez nią ważnych zasobów zewnętrznych może okazać się relatywnie tanie, zwłaszcza jeśli placówka uczestniczy w ich współwytwarzaniu. Przy takim podejściu szkoła z punktu widzenia rodziców jest miejscem, w którym chodzi nie tylko o przyszłość ich dzieci, ale także o przyszłość społeczności lokalnej, a więc i ich samych.

Temat edukacji może stać się osią dyskursu publicznego skupiającego powszechne, a przynajmniej duże zainteresowanie mieszkańców. Taki dyskurs może, a nawet powinien mieć charakter między- i interpokoleniowy, co w kontekście współczesnych wyzwań edukacyjnych będzie miało istotne znaczenie.

Dla dobrego działania szkoły istotne stają się wszystkie lokalne centra aktywności społecznej.

Rozwój Polski nie będzie możliwy bez głębokiej zmiany kulturowej prowadzącej do podniesienia ogólnego poziomu zaufania oraz otwartości na dialog i współpracę. Dźwignią takiej zmiany może stać się stworzenie nowego systemu kształtowania kompetencji. Edukacja w tym ujęciu musi posiadać wymiar kulturowy, zakładać rozwój kompetencji społecznych, posiadać funkcję integrującą działania kulturotwórcze z innymi dziedzinami życia, a swoje główne zadanie dostrzegać w budowaniu kapitału ludzkiego i społecznego, przygotowując do aktywnego i twórczego uczestnictwa w życiu społecznym.

Akcent trzeba położyć na sposób kształtowania kompetencji, ich nabywania i twórczej rekonfiguracji. Konieczna jest w tym zakresie zasadnicza zmiana. Obecnie dominuje sposób (model) transmisyjny (jednokierunkowy), który powinien być zastąpiony przez model relacyjny, w którym doświadczanie rzeczywistości dzieje się w bezpośredniej relacji między dwiema lub więcej osobami (zarówno rówieśnikami, jak i międzypokoleniowo), stanowiąc podstawowe ogniwo budowania wiedzy, umiejętności, postaw i wartości. Tak rozumiane doświadczenia edukacyjne sumują się w trwałe efekty kształcenia.

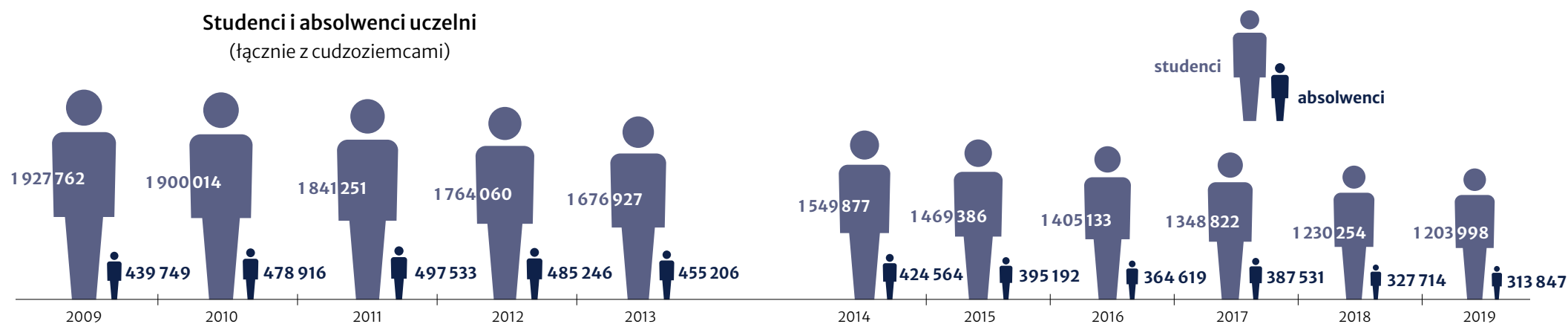
Przyszłość Polski będzie w decydującym stopniu zależeć od tego, jak zostanie obecnie ukształtowany system rozwoju kompetencji. Kwestia ta jest przedmiotem ogłoszonego we wrześniu raportu *Poza*

horyzont. Kurs na edukację [Hausner 2020]. Jego autorzy podkreślają, że świat jest poddany transformacji ku nieznanemu. Z tego powodu trudno jest sformułować długookresowy, strategiczny program rozwijania kompetencji potrzebnych za lat dziesięć, dwadzieścia, trzydzieści i więcej. Kompetencje przyszłości w większości nie są znane (i nie mogą być znane). Kluczowa jest umiejętność nabywania nowych kompetencji, które okażą się niezbędne w przyszłości. To oznacza, że dzieci od najmłodszych lat należy przygotować do aktywnego uczestnictwa w procesie nieustannego uczenia się i rozwijania przydatnych do tego umiejętności. Natomiast w przypadku ludzi dorosłych taką umiejętność trzeba wzmacniać i rozwijać.

Fenomen transformacji ku nieznanemu polega na tym, że nie ma wzorców, które można przejąć, potraktować jak „ściągawkę” dającą się udoskonalić i dopasować do lokalnych warunków. Nie jesteśmy w stanie w pełni zaimplementować wzorców wytworzonych w innym kontekście kulturowym.

Podążanie za kolejnymi „rewolucjami technologicznymi” nie daje wielkich szans na sprostanie pojawiającym się ciągle nowym wyzwaniom – taka polityka edukacyjna będzie zawsze reaktywna i spóźniona. U podłoża tej nieskutecznej – a mimo to podtrzymywanej – strategii leży silny, ukształtowany historycznie, hierarchiczny zwią-

Studenci i absolwenci uczelni
(łącznie z cudzoziemcami)



ŹRÓDŁO: GUS

zek pomiędzy państwem a edukacją. Powinien on ulec istotnemu rozluźnieniu i przedefiniowaniu, m.in. poprzez włączanie większej liczby aktorów społecznych do gry o usystematyzowane, lecz jednocześnie elastyczne relacje wzajemnego uczenia się. Dzięki temu zostanie poszerzone pole aktywności innych podmiotów, których potencjał jest obecnie niewykorzystanym zasobem, a których rola w systemie kształcenia powinna rosnąć.

Nadal jesteśmy mocno zakotwiczni w paradygmacie szkoły epoki przemysłowej.

Na tym tle widać, jak bardzo polska szkoła odżegnuje się od udziału w grze o przyszłość. Nadal jesteśmy mocno zakotwiczni w paradygmacie szkoły epoki przemysłowej.

Ciekawą propozycję nowoczesnego, dostosowanego do rewolucji przemysłowej 4.0 modelu kształtowania i rozwijania kompetencji pracowników przedsiębiorstwa przedstawili Brian Hancock, Scott Rutherford i Kate Lazaroff-Puck [2020]. Wyróżnili oni trzy podstawowe etapy działania w takim modelu: rekrutację (*scout*), kształtowanie (*shape*) i przestawienie (*shift*), co pokazuje poniższy schemat.

Trzyetapowy model kształtowania i rozwijania kompetencji pracowników

REKRUTACJA	KSZTAŁTOWANIE	PRZESTAWIENIE
Określenie zapotrzebowania na nowe kompetencje, w tym cyfrowe, i ocena niedoboru talentów oraz gotowości organizacyjnej do ich włączenia	Projektowanie przyszłych ról, stworzenie akceleratora talentów oraz ustanowienie infrastruktury do podnoszenia umiejętności oraz przekwalifikowywania się	Zwiększenie skali zmian w organizacji pracy, rozwój nowych umiejętności i intensyfikacja rozwijania zdolności pracowników

ŹRÓDŁO: HANCOCK, RUTHERFORD I LAZAROFF-PUCK [2020, S. 67].

Rekrutacja powinna polegać na odszukiwaniu utalentowanych uczących się. A to najlepiej czynić, podejmując współpracę ze szkołami i uczelniami działającymi w tej samej społeczności lokalnej, w której działa firma. Podstawowym punktem tej współpracy ma być włączenie przedsiębiorstwa i jego zasobów w proces edukacyjny, co obejmować powinno także odbywanie przez uczniów i studentów praktyk i staży. Takie działania powinny dotyczyć wszystkich typów szkół ponadpodstawowych, a nie tylko zawodowych.

Etap kształtowania kompetencji w szczególności ma polegać na włączeniu nowego pracownika w projektowanie swojej pracy, aby procesowo powiązać kompetencje zatrudnionego z potrzebnymi w firmie. Nie chodzi więc tylko o wykorzystanie kompetencji nabytych przez ucznia w szkole czy uczelni i proste ich dostosowanie do miejsca pracy, ale o twórcze ukształtowanie tych kompetencji pod kątem długofalowych potrzeb przedsiębiorstwa.

W naszym systemie edukacji szkoła została zaprogramowana jako struktura, która formatuje uczniów.

Ważne znaczenie ma etap trzeci, w którym równocześnie pracownicy pozyskują nowe kompetencje, a instytucje (w tym firmy) zmieniają wewnętrzny ład po to, by nowe kompetencje były w pełni wykorzystywane w tych instytucjach. Organizacja pracy zmienia się na taką, która lepiej sprzyja rozwijaniu, upowszechnianiu kompetencji, która stymuluje wzajemne uczenie się. W takich instytucjach utalentowany pracownik nie tylko rozwija swój talent, ale „dzieli” się nim z innymi: początkowo z pomocą wspierającego go coacha, następnie sam staje się coachem dla innych pracowników i spaja załogę.

W naszym systemie edukacji szkoła została zaprogramowana jako struktura, która formatuje uczniów.

Ważne są oceny, dyplom potwierdzający ukończenie określonego etapu edukacji, a nie umiejętności i kompetencje. Najważniejsza jest podstawa programowa, a nie stworzenie dzieciom i młodzieży możliwości rozwoju. Szkoła dba o zachowanie porządku operacyjnego, a nie porządku aksjonormatywnego, czyli takiego, w którym ważne są normy i wartości społeczne. Porządek operacyjny wyznacza cele instrumental-

ne. Cele sensotwórcze (egzystencjalne), rozwojowe mogą zostać wyznaczone tylko w porządku aksjonormatywnym.

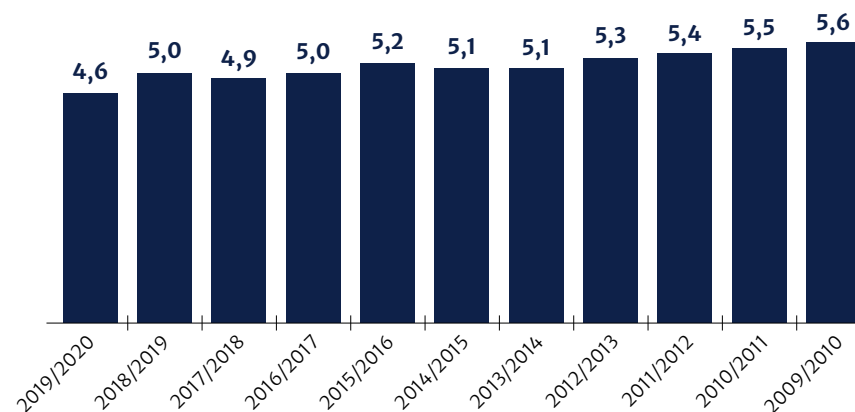
Aksjologiczny fundament edukacji nie może być sprowadzany do katalogu wartości i jakiegokolwiek formy „szkolnego” kodeksu. Nie da się go formować bez praktyki i towarzyszącej jej krytycznej refleksji. Wartości edukacyjnych i wszelkich innych wartości nie można po prostu zadać, narzucić. Formowanie i narzucanie szkole zamkniętego katalogu wartości staje się źródłem wojny kulturowej. A to w konsekwencji prowadzi do deprecjacji wartości i zaniku refleksji moralnej, do społecznej deaksjologizacji. Społeczną racją staje się egoizm i jednostkowy interes. Pokolenia dorosłych narzekają na młodzież, lecz nie zastanawiają się, jaką im stworzyli szkołę czy uczelnię.

Formowanie i narzucanie szkole zamkniętego katalogu wartości staje się źródłem wojny kulturowej.

Wartości „działają”, ponieważ są społecznie wytwarzane – stają się codziennym doświadczeniem wynikającym z zachowania jednostek i z relacji, które utrzymują w środowisku swego działania. Nie mogą być jedynie odświeżone i odnoszone do sytuacji nadzwyczajnych i heroiczych. Zanikają wówczas, kiedy są tylko deklarowane, a nie praktykowane, gdy nie ujawniają się w ludzkiej wzajemności. Mają one bowiem relacyjną naturę. Rozwój człowieka zorientowany aksjologicznie wymaga przejścia drogi od ich poszukiwania i odkrywania, doświadczania i przeżywania, rozumienia i porządkowania, przez ich wewnętrzną akceptację, uznania za swoje, kierowania się nimi w codziennym życiu, przyjmowania za kryterium postępowania, aż do świadomego ich współwytwarzania.

Szeroki i wielopokoleniowy system edukacyjny nie może być zorganizowany w formule resortowej (ministerstwo edukacji) i korporacyjnej (nauczyciel jako resortowy funkcjonariusz). Nie da się nim władczo i monocentrycznie zarządzać. Może się wyłonić tylko jako następstwo wielopodmiotowej i partnerskiej koordynacji (partnerstwo edukacyjne): jako efekt współzarządzania, a nie rządzenia, nie w efekcie wymuszenia, ale współdziałania i współodpowiedzialności. Państwo, które tego wszystkiego nie potrafi dostrzec i zmienić, staje się bezradne i destruktywne.

Liczba uczniów w Polsce (w mln)



ŹRÓDŁO: MINISTERSTWO EDUKACJI NARODOWEJ

Sektorowy (resortowy) system edukacji prowadzi do „zamykania się” szkoły lub uczelni i izolowania jej od otoczenia, jest nieczuły na bodźce lokalne, a często im niechętny. Na ogół relacje szkół z innymi instytucjami czy firmami są nacechowane nieufnością i selektywne. Długofalowe partnerstwo jest rzadkie. To oznacza, że szkoły i uczelnie są odosobnione. Prowadzi to do segmentacji edukacji i odgradzenia jej od niezbędnych dla niej zasobów.

Podniesienie jakości kapitału ludzkiego i rozwój kompetencji to ogromne wyzwania, ponieważ będziemy musieli radzić sobie ze zmniejszaniem się liczby ludności w większości gmin, powiatów i województw. **Jedną z twardych barier poprawy stanu edukacji w Polsce i formowania nowego systemu kształtowania kompetencji jest zanik międzypokoleniowej solidarności.** Nie da się bowiem tego celu osiągnąć bez dokonania zasadniczej reorientacji wydatków budżetowych – samorządowych i rządowych – z przeznaczeniem ich na edukację. A to zderzy się z potrzebami coraz liczniejszego pokolenia osób starszych, pokolenia emerytów. Wydatki przeznaczone dla tej licznej grupy mobilizują ją do aktywności wyborczej, czego przykładem jest 13. i 14. emerytura. To premiuje polityków sięgających po głosy tych wyborców, zachęca ich

Liczba szkół podstawowych i uczniów

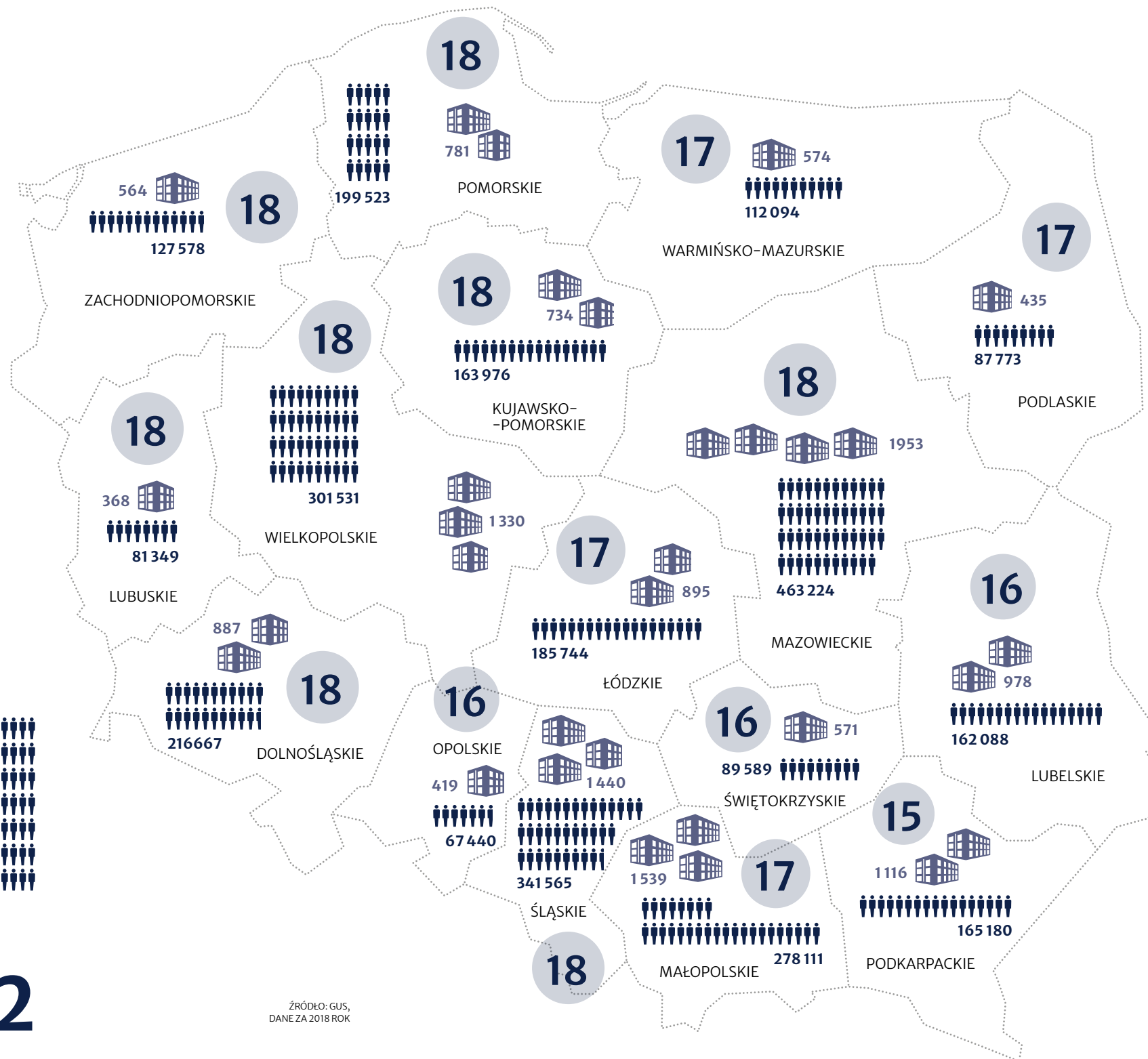
uczniowie przypadający na 1 klasę **17**



szkoły **14 584**



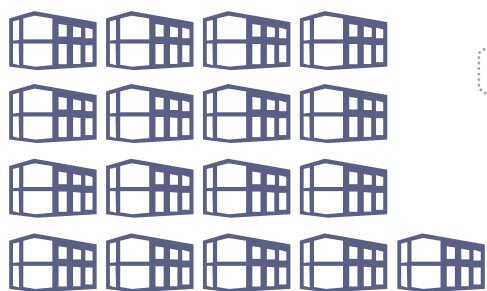
uczniowie **3 043 162**



ŹRÓDŁO: GUS, DANE ZA 2018 ROK

Liczba szkół ogólnokształcących i uczniów

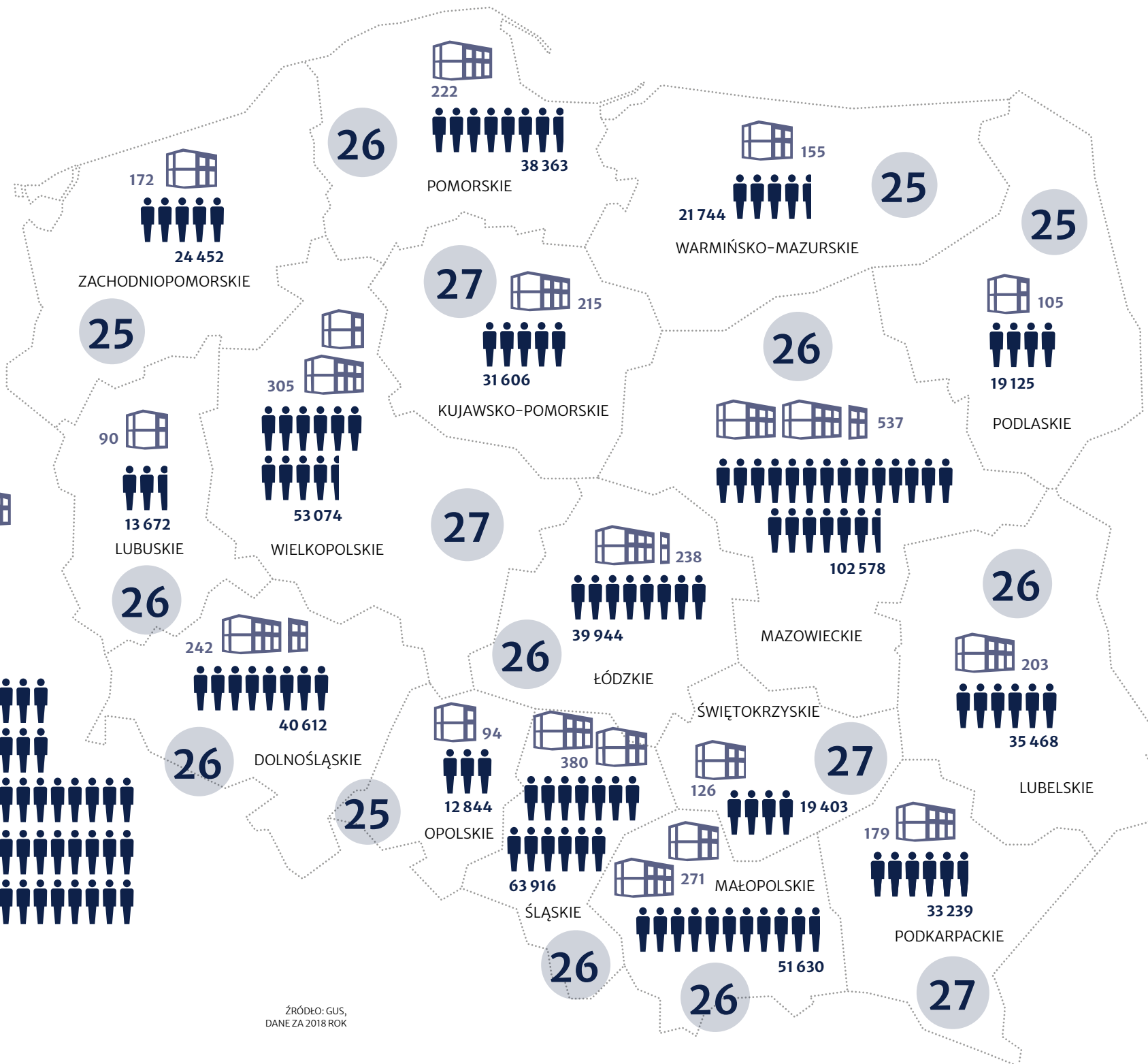
uczniowie przypadający na 1 klasę **26**



szkoły **3 534**



uczniowie **601 720**



ŹRÓDŁO: GUS, DANE ZA 2018 ROK

do zabiegania o ich lojalność, ale jednocześnie niszczy poczucie solidarności międzypokoleniowej.

Odwrócenie tej tendencji będzie trudne, jeśli starsze pokolenie nie dostrzeże, że lekceważenie potrzeb młodego pokolenia i znaczenia wydatków na jego dobrą edukację szybko obróci się przeciwko nim. Na ich życie wpływ ma postępująca emigracja młodych oraz wyludnianie średnich i małych miast. To oznacza zmniejszenie potencjału gospodarczego tych miast i załamanie ich finansów. W rezultacie zabraknie pieniędzy na finansowanie usług publicznych, z których korzystają starsi. Nie będzie miał kto się organizacją i świadczeniem tych usług zajmować.

Zmiana tej tendencji wymaga również dostrzeżenia związku między aktywnością edukacyjną i poziomem kształcenia kwalifikacji a utrzymaniem potencjału rozwojowego określonej społeczności lokalnej czy regionu. To warunkuje utrzymanie materialnych warunków życia starszych mieszkańców. Uruchomienie i wzmacnianie takiej rozwojowej spirali pobudzałoby międzypokoleniową solidarność.

Spojrzenie w przyszłość w perspektywie kolejnego pokolenia skłania do postawienia pytania o nowe imaginarium, które sprzyjałoby bardziej wspólnotowemu, łączącemu wszystkich tworzeniu relacji edukacyjnych. Znalezienie tego nowego modelu musi brać pod uwagę wszystkie ważne tendencje przemian otaczającego świata, by stworzyć pełniejsze wyobrażenie na temat przyszłości.

Gospodarowanie wodą

Ekspert zajmujący się gospodarowaniem wodą przygotowali 9 tematycznych Alertów i na ich podstawie opracowali *Raport Gospodarowanie wodą. Wyzwania dla Polski* [Kundzewicz et al. 2020].

Podkreślają w nim, że **Polska jest krajem, który boryka się z problemem braku odpowiedniego zarządzania i tak już skromnymi zasobami wodnymi oraz pogarszającą się ich jakością. Brakuje koncepcji, w jaki sposób ten stan zmienić.** Niski jest średni opad atmosferycz-

ny (ok. 630 mm, czyli 196 km³ rocznie). Wskaźnik mierzący odnawialne przepływy rzeczne na mieszkańca Polski osiąga zazwyczaj wartość 1 400-1 600 m³ wody rocznie, ale w suchym roku może być to tylko 1 000 m³. W Europie wartość ta wynosi średnio ponad 4 000, na świecie – ponad 5 000²⁶. Laik może uznać, że wody nie jest mało, skoro człowiek wypija średnio tylko ok. 1 000 litrów (1 m³) wody rocznie, czyli małą część z 1 500 m³ wody przypadającej w skali roku na mieszkańca Polski. Ogromne ilości wody potrzebne są jednak do produkcji żywności (np. „ślad wodny” kilograma wołowiny może wynosić 15 000 litrów), do higieny i praktycznie każdej ludzkiej działalności. Warto pamiętać, iż zasoby wodne należą się nie tylko człowiekowi! Jeśli zginą ekosystemy zależne od wody, odczujemy dotkliwe skutki katastrofy.

Jeśli zginą ekosystemy zależne od wody, odczujemy dotkliwe skutki katastrofy.

Zmienność czasowa i przestrzenna zasobów wodnych Polski jest znaczna. Lekarstwem na wahania dostępności wody w czasie jest jej retencjonowanie – łapanie wody, kiedy jest jej nadmiar i korzystanie ze zmagazynowanej wody, kiedy panuje susza. Jednak wszystkie polskie zbiorniki mieszczą tylko 6,5 proc. rocznego odpływu rzecznego, a reszta płynie w kierunku Bałtyku. Jest to od dawna rozpoznany problem i każda kolejna ekipa rządząca zwraca na niego werbalnie uwagę. Podczas tegorocznej suszy też mówiło się o potrzebie znacznego zwiększenia retencji. Do tematu zapewne wrócimy przy okazji kolejnej suszy, czyli prędko.

Retencja jest ogniwem osłabiającym jednocześnie zagrożenie powodzią i suszą. Dla zapobiegania powodziom optymalnym rozwiązaniem jest tzw. retencja „sucha”, czyli obszary zielone służące do zatrzymania nadmiaru spływającej wody, np. poldery. Do redukcji ryzyka suszy pożądana jest retencja „mokra”, a więc zgromadzenie w sprzyjających temu lokalizacjach zasobów wody do wykorzystania w okresie jej niedoboru. W większości przypadków są to te same lokali-

Retencja jest ogniwem osłabiającym jednocześnie zagrożenie powodzią i suszą.

²⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/water>.

zacje i tym samym tylko zintegrowane podejście do rozwiązania zagrożeń powodziami i suszami może prowadzić do właściwych rozwiązań.

Powiązania między zagrożeniem suszą i powodzią są szczególnie bliskie w obszarach dolin rzecznych, gdyż wystąpienie bardzo intensywnego opadu przerywającego długotrwałą suszę sprzyja przyspieszeniu spływu wód opadowych ze względu na ograniczone możliwości infiltracji do wysuszonej gleby. Zwiększa to zagrożenie powodzią. Metropolie i miasta są szczególnie wrażliwe na gospodarowanie wodą.

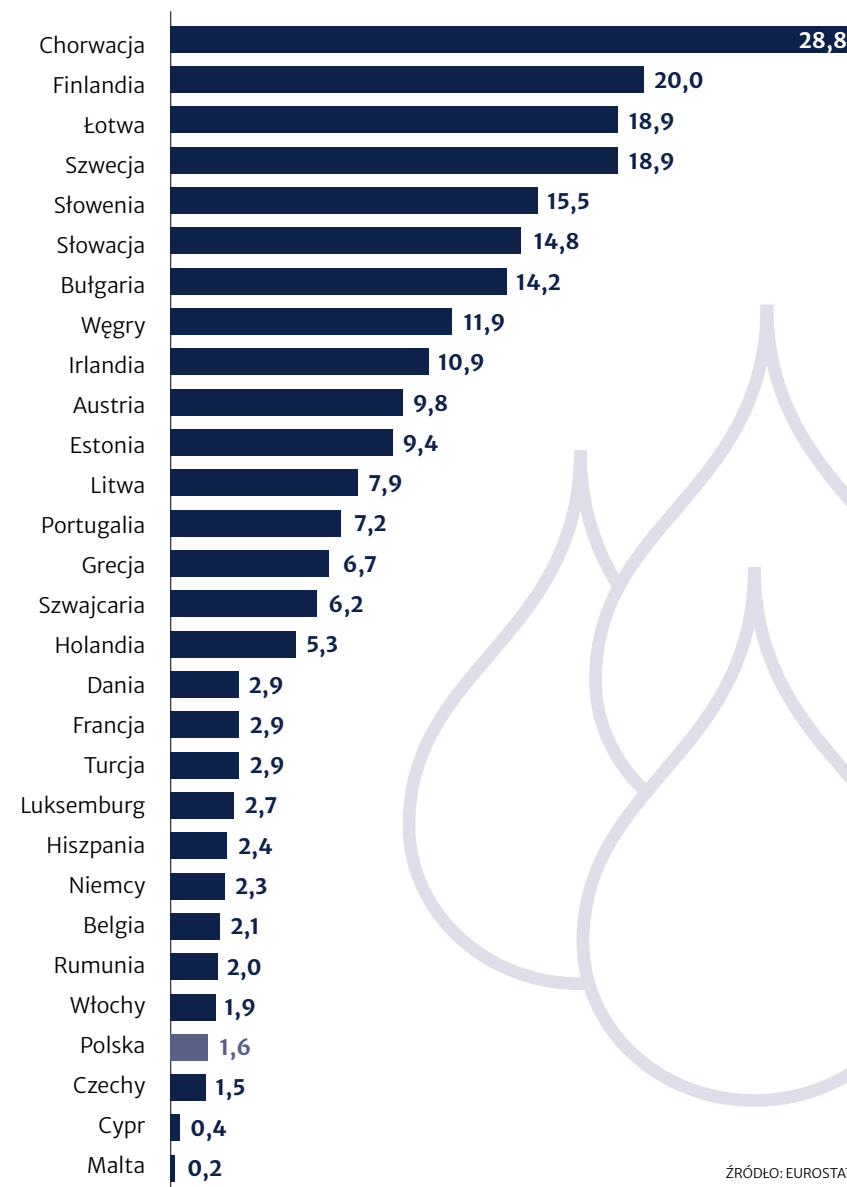
Metropolie i miasta są szczególnie wrażliwe na gospodarowanie wodą.

Henk Ovink i Jelte Boeienga [2018, s. 13] celnie konstatują: *nasze miasta są miastami wodnymi (water cities), nasza demokracja jest demokracją wodną*, mając na uwadze swój kraj – Niderlandy. Coraz bardziej można odnieść to do całego globu. W obliczu zmian klimatu i pogłębiania się dramatycznych ich konsekwencji, globalna perspektywa rozumienia wyzwania, jakim jest gospodarowanie wodą i konieczność podejmowania działań w skali globalnej jest oczywista. Cytowani autorzy podkreślają, że jednocześnie musi się zmienić podejście do problemu wody – z reaktywnego na prospektywne (*from response to preparedness*). To pociąga za sobą transformację myślenia o wodzie w mieście i sposobu zorganizowania miasta jako złożonego systemu wodnego. Tylko w ten sposób można dokonać długofalowej adaptacji miasta do zmian klimatu, których cofnąć się nie da.

Wodno-klimatyczna odporność miasta nie może polegać na z góry zdefiniowanym i władczo (monocentrycznie) skoordynowanym systemie zabezpieczeń i zdolności reagowania w stanach nadzwyczajnych (*emergency*). Musi także obejmować wielostronne działania prowadzące do stopniowego, ale zdecydowanego – częściowo zaprojektowanego, częściowo spontanicznego, oddolnego – przestawienia miasta na odpowiedni dla niego model miasta wodnego. W takim modelu muszą pojawić się i być w odpowiedni sposób aktywowane sprzężenia między gospodarstwem domowym, budynkiem, ulicą i miastem, między wybrzeżem (*waterfront*) i jego otoczeniem. Te sprzężenia wynikać mają z ich odpowiedniego przestrzennego i temporalnego zaprojektowania, uwzględniającego to, że w ich działanie muszą zostać

Odnawialne zasoby słodkiej wody

(w tys. m³ na mieszkańca)



ŹRÓDŁO: EUROSTAT

włączeni różni aktorzy i różne systemy techniczne. Miasto wodne to specyficzny wymiar społecznej czasoprzestrzeni.

Formuje ją nie tylko technika, cywilizacja, ale także kultura. I w tym sensie Ovink i Boeienga mówią o „demokracji wodnej”. Model „miasta wodnego” wymaga świadomych, aktywnych, odpowiedzialnych i zaangażowanych mieszkańców-obywateli. **Takich, którzy w odniesieniu do swojego miasta przyjmą za swoje przesłanie prezydenta Baracka Obamy o tym, że jesteśmy pierwszą generacją, która odczuwa konsekwencje zmian klimatu i zarazem ostatnią, która może je powstrzymać.**

Konieczność ograniczenia prywatyzacji przestrzeni działalności gospodarczej, w tym określonych zasobów, jest stosunkowo łatwa do zrozumienia w odniesieniu do przestrzeni publicznej. Co nie znaczy, że w innych przypadkach można to zagadnienie pominąć. Można sobie wyobrazić prywatną firmę wodociągową, ale nie sprywatyzowanie zasobów wody. Woda nie jest wyłącznie do użytku osobistego. I nie wolno jej tylko do takiego użytku przypisać. Jak bowiem

Miasto wodne to specyficzny wymiar społecznej czasoprzestrzeni.

w takim przypadku byłyby zasilane w wodę miejskie publiczne obszary zielone? Jak byłyby gaszone większe pożary? Jeśli woda pozostaje zasobem wspólnym i jest częściowo wspólnotowo użytkowana, to

w rezultacie wzrasta jej wartość (nie cena) jako dobra indywidualnego. Co dałoby utrzymywanie higieny osobistej przy braku takiej higieny w skali zbiorowej? Wyłączenie kogokolwiek z dostępu do wody stanowi w konsekwencji zagrożenie dla wszystkich mieszkańców. Tym samym, im bardziej komercjalizujemy gospodarowanie wodą, tym bardziej konieczne staje się zachowanie publicznego (wspólnotowego) charakteru części tej działalności. Aby efektywnie monetyzować taką działalność, jej istotny zakres musi być z pełnej monetyzacji wyłączony. Są zatem potrzebne różne schematy gospodarowania wodą: od czysto komercyjnych poprzez mieszane do niekomercyjnych. I takich schematów nie da się ustanowić raz na zawsze. Muszą być one dostosowywane do zmieniających się warunków, w tym zmian klimatu. Bez takiego ujęcia problemu trudno rozpoznać i kształtować związek pomiędzy gospodarowaniem a jakością życia mieszkańców miasta. Miarą cywilizacyjną nie może być

ilość zużytych zasobów na głowę mieszkańca, w tym wody czy energii elektrycznej, ale związek między ich zużyciem a jakością życia.

Różne historyczne doświadczenia przyczyniły się do wypracowania konceptu „solidarności terytorialnej”, odnoszącej się do relacji miasta i jego otoczenia, rozumianych w taki sposób, że polegają one na świadomie rozwijanym partnerstwie i podziale pracy ukierunkowanym na wzmacnianie potencjału rozwojowego obu stron tej relacji. Jednym z konkretnych przejawów takiego podejścia jest gospodarowanie wodą, w którym uczestniczy szereg terytorialnie bliskich jednostek osadniczych. Miasta, które uznały, że mogą być w tym zakresie w pełni samowystarczalne, ponoszą znaczne straty z powodu okresowego występowania nadmiaru lub niedoboru wody. Ten przykład pokazuje, że myślenie w kategoriach rozwojowej okrężności powoduje, że podział na miasto i otoczenie traci swoją wyrazistość i zasadność. Miasto, próbując w zakresie gospodarowania wodą być samowystarczalne, musi ją gromadzić w nadmiarowej ilości; nawet jeśli byłoby to technicznie możliwe, stałoby się na tyle kosztowne, że hamowałoby jego rozwój.

Projekcje klimatyczne na przyszłość, mimo znacznej niepewności, wyraźnie pokazują kontynuację ocieplania i efektów towarzyszących. Wzrośnie prawdopodobieństwo wystąpienia fal upałów w lecie. Mogą im towarzyszyć susze i pożary lasów. Opady mogą silnie wzrosnąć w półroczu zimnym, przy czym opady śniegu zmniejszą się. Wzrost opadów w półroczu ciepłym może być jednak niewielki, a niektóre modele klimatyczne w ogóle nie przewidują wzrostu opadów letnich dla części Polski. Dłuższe okresy bezopadowe (lub z opadem znacznie niższym od normy) mogą być przerywane ulewami. A więc musimy się liczyć z częstszym występowaniem zarówno suszy (meteorologicznej, hydrologicznej i rolniczej), jak i niszczącego nadmiaru wody. Zmiany klimatyczne wskazują, że częściej będziemy mieli do czynienia z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, które będą powodowały susze lub powodzie. Długotrwałe susze oznaczają zagrożenie ograniczeniem dostępności wody w miastach i wzrostem jej ceny.

Poważnym problemem staje się coraz silniejszy deficyt wody w sezonie wegetacyjnym. To znaczy, że więcej wody paruje, niż pada i to wtedy, kiedy

przyroda i rolnictwo potrzebują jej najbardziej. Z punktu widzenia produkcji rolnej wzrost opadów jest niekorzystnie rozłożony w czasie, gdyż jego większość przypada na okres zimy (raczej deszcz niż śnieg) i wczesnej wiosny. Natomiast w okresach krytycznych dla wzrostu roślin występowanie deficytów wody glebowej może się nasilać pod wpływem ocieplenia. W perspektywie kilkudziesięciu lat stosowanie nawodnień będzie musiało się stać nieodzownym elementem upraw rolnych w dużej części kraju, zwłaszcza tam, gdzie klimatyczny bilans wodny jest ujemny (np. Wielkopolska, Kujawy), a gleby charakteryzują się niską retencyjnością.

Dane z Państwowego Instytutu Geologicznego (PIG-PIB) wskazują, że istnieją jeszcze duże możliwości wykorzystania wód podziemnych²⁷. Jednak zasoby wód podziemnych są szczególnym bogactwem i powinny podlegać ścisłej ochronie, więc ich wykorzystanie dla rolnictwa powinno być poprzedzone dokładnym określeniem zasobów i progów ich bezpiecznego wykorzystania. Wody podziemne są w znacznej części dobrej jakości i powinny być przeznaczone głównie do zaopatrzenia ludności. Niekontrolowane czy wręcz rabunkowe pobory wód podziemnych mogą doprowadzić do znaczących negatywnych skutków środowiskowych, takich jak wysychanie małych cieków i torfowisk zasilanych wodami podziemnymi, zanik lasów łęgowych i olsów oraz prowadzić do niekorzystnych zmian gospodarczo-społecznych np. zmiany krajobrazu i zmniejszenia produktywności małych gospodarstw rolnych w porównaniu do silnych ekonomicznie gospodarstw wyposażonych w urządzenia nawadniające.

Generalnie działania powinny zostać ukierunkowane na przytrzymanie wody blisko tego miejsca, gdzie spadnie. Dlatego tak ważna jest odbudowa retencji korytowej i gruntowej oraz powstrzymanie postępującej urbanizacji i formowania coraz większej powierzchni nieprzepuszczalnej.

Potrzebne jest zdecentralizowane zarządzanie spływem wód opadowych oparte na podejściu „źródło-ścieżka-odbiornik”, obejmujące retencję:

²⁷ www.pgi.gov.pl/psh/zadania-psh/8886-zadania-psh-zasoby-wod-podziemnych.html.

- u „źródła”, czyli łapanie wody na miejscu opadu,
- na „ścieżce”, czyli w systemach odwodnieniowych i w sieci małych cieków,
- w „odbiorniku”, czyli w ciekach i na obszarach zagrożonych powodzią.

Podstawowym sposobem redukcji zagrożeń jest magazynowanie wody w okresach zwiększonego zasilania opadami i/lub roztopami. Działania „u źródła” dotyczą źródłowych odcinków cieków i potoków, a także odbudowy pasywnej retencji terenowej (glebowej, krajobrazowej), mokradeł i stawów. Potrzebne jest ograniczenie spływu wód burzowych przez czasowe przetrzymanie odpływu, a także małej i mikro retencji na obszarach leśnych, rolnych i zurbanizowanych. **Zwiększenie lokalnej retencji gruntowej można uzyskać poprzez powszechne egzekwowanie opłaty za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych do sieci kanalizacyjnych – deszczowych i ogólnospławnych.** Wtedy gromadzenie, wykorzystanie lub rozsączenie wód opadowych *in situ* opłaciłoby się finansowo. Problem jednak w tym, że urządzenia do zagospodarowania wód deszczowych, jak drenaże czy studnie chłonne, wymagają pozwolenia wodnoprawnego, co zniechęca inwestorów.

Podstawowym sposobem redukcji zagrożeń jest magazynowanie wody w okresach zwiększonego zasilania opadami i/lub roztopami.

Konieczne staje się przezwyciężenie tzw. syndromu krótkiej pamięci i prowadzenie dyskusji nie tylko doraźnie, w sytuacji realnego zagrożenia (suszy czy powodzi), ale również w czasie spokojnym. Konsekwentne, uporządkowane i zaplanowane działania prowadzone sekwencyjnie pozwoliłyby na sukcesywne obniżanie ryzyk. **Zadaniem gospodarki wodnej jest nie tylko zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb wodnych (zaopatrzenie w wodę mieszkańców i gospodarki), bezpieczeństwo wodne (ochrona przed powodzią i suszą), gospodarcze wykorzystanie rzek (rolnictwo, energetyka, żegluga, turystyka i rekreacja), ale także ochrona zasobów wodnych poprzez zapewnienie ich dobrego stanu.** Tak złożony układ celów i uwarunkowań wymaga specjalnego podejścia do zarządzania. Inaczej nie można ich razem

osiągnąć. Przede wszystkim zamiast megalitrów potrzebnej wody warto szukać negalitrów (ujemnych litrów) zaoszczędzonej wody.

Zakotwiczenie zarządzania gospodarką wodną, i tym samym związanych z tym instytucji (PGW Wody Polskie, IMGW etc.) w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej było strategicznym błędem (potwierdza to zmiana struktury rządu, która dokonana się jesienią). Żegluga śródlądowa jest tylko jednym i to raczej drugorzędym obszarem gospodarki wodnej, bez większych perspektyw w Polsce.

Ogłoszone plany doprowadzenia do żeglowności V klasy na Odrze, użeglowienia Wisły, kanału Odra-Wisła są przykładami gigantycznych programów inwestycyjnych, które będą w jeszcze większym stopniu podporządkowywały retencję potrzebom żeglugi śródlądowej, a podobnie jak realizowany projekt przekopu Mierzei Wiślanej wywołują ogromne wątpliwości od strony ochrony środowiska.

Wdrożona w 2015 r. przez rząd PiS struktura instytucjonalna gospodarki wodnej wypacza zasadę decentralizacji zadań publicznych. Ustawodawca pozbawił organy samorządu terytorialnego (marszałków i starostów) kompetencji administracyjnych i przeniósł je do podmiotu zhierarchizowanego i scentralizowanego, jakim są Wody Polskie. Demokratyczne systemy sprawowania władzy polegają na instytucjonalizowaniu takich sytuacji konfliktowych, czyli tworzeniu instytucji, którym przypisana jest odpowiedzialność za dany punkt widzenia na wykorzystanie zasobu. Towarzyszy temu stworzenie mechanizmów uzgodnień i konsultacji, które mają prowadzić do wypracowania na ogół kompromisowego rozwiązania, najlepszego ze społecznego punktu widzenia, między odpowiednio do tego upoważnionymi instytucjami. Uzupełnia to mechanizm rozstrzygania sporów w przypadku braku możliwości osiągnięcia kompromisu.

W przypadku gospodarki wodnej koniecznością jest instytucjonalizacja konfliktów o dostęp i wykorzystanie zasobów wodnych przez rozdzielanie odpowiedzialności za żeglugę śródlądową od gospodarki wodnej odpowiedzialnej za ochronę przeciwpowodziową i zapobieganie skutkom susz. Podobnie jest w przypadku czekającego nas w przyszłości konfliktu o wodę w wykorzystaniu dla konsumpcji, w rolnictwie i w wodochłonnych działach gospodarki (energetyka, produkcja żywności etc.).

CZĘŚĆ III: 8 GRZECHÓW GŁÓWNYCH RZECZYPOSPOLITEJ – ROK 2020

Co roku ogłaszany jest Global Risks Report przygotowywany na World Economic Forum w Davos. Ale to samo z siebie nie likwiduje tych zagrożeń i nie ogranicza niepewności. Można powiedzieć, że od lat stanowią one znane niewiadome [Rose 2019, s. 26]. Celnie ujmuje to skrót VUCA (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*): niestabilność, niepewność, złożoność i niejednoznaczność.

Żyjemy w świecie „transformacji ku nieznanemu”. Dzieje się tak w następstwie nagromadzenia się, kumulacji i wzmacniania wielu rodzajów globalnego ryzyka. To nie jest jedno wielkie ryzyko, któremu świat musi sprostać. Mamy do czynienia z syndromem, który pandemia COVID-19 intensyfikuje i zaostrza. Zmiany klimatu, klęski żywiołowe, deficyt wody pitnej, cyfrowe ataki, to tylko kilka zagrożeń z długiej ich listy. Każde z nich stanowi wielki problem. Razem wywołują katastrofalne spiralne, kumulujące się zagrożenia, których szybkie i bezbolesne usunięcie nie jest możliwe. Przykładem mogą być lekooporne bakterie, które rozprzestrzeniają się i niszczą ludzi, tym groźniejsze, im więcej zażywamy leków, aby się przed nimi zabezpieczyć.

W takiej sytuacji, gdy w skali globalnej narastają zagrożenia, w tym dotychczas nieznanne i nierozpoznane, nie da się wprowadzić pewnych, absolutnych zabezpieczeń. Takie nie istnieją: są ułudą. A jeśli tak, to bezpieczeństwa nie można kupić lub ustanowić, trzeba je żmudnie wytworzyć w postaci odporności – tak na poziomie mikro (jednostki, organizacji), jak i makro (systemu). **Potrzebujemy szczepionki przeciw koronawirusowi, ale jej upowszechnienie nie zlikwiduje automatycznie zagrożenia i problemu. Niezbędne będą trwałe zmiany w jednostkowych zachowaniach i zbiorowej organizacji.**

Wszędzie niezbędna będzie odporność nie tylko na szoki już doświadczane, ale przede wszystkim na nowe – nieznanne. To stanowi istotę „transformacji ku nieznanemu”. Tak rozumiana odporność to zdolność do osłabienia szoku (zagrożenia), następnie do odbudowania tego, co szok zniszczy. Ale najważniejsze jest takie następcze przeobrażenie się, które uczyni dany podmiot silniejszym – odporniejszym na kolejne szoki. W tym schemacie nie ma „normalności” interpretowanej jako stan stabilnej równowagi.

Wytworzenie takiej odporności w skali dowolnego systemu wiąże się przede wszystkim ze zdolnością do odpowiedniego rozkładu ryzyka w trzech wymiarach: społecznym, przestrzennym i czasowym. Można to ująć jako rozłożenie ryzyka w „społecznej czasoprzestrzeni”.

To pokazuje, jak wielkim wyzwaniem staje się współcześnie rozwój kompetencji. Bez nich nie uda się nasza „transformacja ku nieznanemu”. Jest to proces tym trudniejszy, że nie można tych kompetencji obecnie wymyślić, wystandaryzować. One powstaną w działaniu, w transformacji. Część da się określić przedmiotowo, odnieść do określonych technologii lub praktycznych zastosowań. Do nich należą na przykład kompetencje cyfrowe, bez których nie można rozwijać sztucznej inteligencji i z niej korzystać. Im bardziej będą one rozwijane i potrzebne, tym bardziej będą musiały być rozwijane nadrzędne kompetencje, które będą konieczne dla stworzenia ram (aksjonormatywnych, prawnych, instytucjonalnych) ograniczających wykorzystywanie technologii w sposób pogłębiający globalne zagrożenia, czyli przeciwko ludzkości i naszemu światu. Ich odniesienie nie jest bezpośrednio przedmiotowe.

Są podmiotowe i upodmiotawiające. Niezwykle trudno je doprecyzować. Ale to one właśnie są kluczem do wytworzenia odporności i rozwoju. Takie kompetencje są potrzebne jednostkom, wspólnotom, ale także w państwie.

To uzmysławia, że współcześnie wiedza i kompetencje nie mogą być traktowane jako skodyfikowany stan. Mają i powinny mieć procesową i relacyjną naturę. Wiedza i kompetencje obecnie rozwijają się nie poprzez zawłaszczanie i grodzenie, ale przez uspojnianie i uwspólnianie. Nowe niezbędne kompetencje trzeba zacząć uznawać za „dobro wspólne”, nawet jeśli są uosobione. Również dlatego, że ich wykorzystywanie jest dużo bardziej relacyjne niż transmisyjne.

Pandemia COVID-19 postawiła kwestię społecznych konsekwencji sztucznej inteligencji (SI) na porządku dziennym. Ważny w tej sprawie jest komentarz Yuwala Harariego [2020]. Podkreśla on, że obecnie działania są podejmowane w stanie nadzwyczajnym i uzasadniane koniecznością ratowania zdrowia i życia (*emergency*). Stan nadzwyczajny (epidemia) ustąpi, ale to nie znaczy, że zostaną wycofane nadzwyczajne działania i rozwiązania. Decyzje kiedyś podejmowane latami, obecnie są rozstrzygane w ciągu godzin, ale ich konsekwencje będą długotrwałe i często praktycznie nieodwracalne. To dotyczy w szczególności wdrożenia nowych technologii monitorowania i kontrolowania zachowań obywateli (*surveillance*). Rządy sięgają po nie, aby powstrzymać epidemię. Dlatego łatwo uzyskać na to przyzwolenie nawet w państwach demokratycznych.

Harari uważa, że znaleźliśmy się w krytycznym, przełomowym punkcie w kwestii ochrony prywatności. Szereg rządów sformułuje dylemat „zdrowie czy prywatność” i postawi przed nim swych obywateli. Większość z nich opowie się za zdrowiem, czyli zniesieniem prywatności, nie przyjmując, że jest to fałszywy wybór, że możliwe jest pogodzenie i respektowanie obu wartości. Dostrzeżenie tego i odrzucenie fałszywego wyboru zależy od tego, jak dobrze obywatele są poinformowani i umotywowani w sferze obrony swych praw i wolności, czyli od tego, jak bardzo są upodmiotowieni. To z kolei jest funkcją ich

Nowe niezbędne kompetencje trzeba zacząć uznawać za „dobro wspólne”, nawet jeśli są uosobione.

zdolności do społecznej komunikacji, poziomu zaufania oraz skali samoorganizacji i grupowej (zbiorowej) aktywności.

Szukając środków zapobiegawczych, nie wolno zapominać o edukacji. Wojciech Cellary podkreśla, że roboty i komputery sterowane przez SI przetwarzają dane, w których jest zapisane to, co było, aby formułować na tej podstawie predykcję przyszłości. Same jednak przyszłości nie kreują – tę mogą kreować tylko myślący, rozumiejący i twórczy ludzie. I tylko oni mogą zapobiegać koszmarnym błędom i zagrożeniom wynikającym z odtwarzania przeszłości. Stąd naczelnym celem systemu edukacji powinno stać się kształtowanie myślących i twórczych absolwentów zdolnych do współpracy z inteligentnymi maszynami w warunkach rozproszenia i niepewności [Cellary 2019, s. 7].

Pandemia, której dramatycznie i boleśnie doświadczamy, uświadcza nam jak bardzo – i jako społeczeństwo, i jako państwo – jesteśmy niegotowi i nieprzygotowani do takiej transformacji. Jak wielkim deficytem są kompetencje, a zarazem jak wielką są dla nas rozwojową rezerwę.

Obecnie z jeszcze większym nasileniem niż w poprzednich cyklach politycznych od 1989 r. energia polityczna jest generowana przez wzajemne niechęci, przerastające stopniowo w nienawiść. To pokłosie dominacji taktyki „rządzenia przez podział”, dzięki której wybory wygrywają przywódcy (wodzowie), którzy potrafią narzucić swą wolę i dyscyplinę swojemu obozowi. Przejmując diagnozuje to Kuba Wygnański w ważnym esejie *Tysiąc dni bez wyborów. Tysiąc dni dla Republiki* [Wygnański 2020].

Jedną ze składowych „rządzenia przez podział” jest ustanawianie ciągów decyzyjnych przypominających taśmę produkcyjną (np. w wymiarze sprawiedliwości), bazujących nie na regułach i ustawach, ale na personalnej zależności i lojalności. To umacnia wodzowski model przywództwa politycznego. Blokują jednak inicjatywę i zdolność reagowania w sytuacjach kryzysowych.

W naszym kraju dominuje monocentryczna formuła przywództwa (model wodzowski). W ten sposób jest narzucana formuła jednolitej i opartej na sile władzy państwowej. Ograniczana jest zatem przestrzeń społecznego dyskursu i zbiorowej refleksji. Osłabiamy tym samym two-

wienie kapitału społecznego. Pogłębia się więc podstawowy deficyt rozwojowy Polski. Jesteśmy włączani w anachroniczny układ instytucjonalny, zastój i peryferyzację, co już kiedyś doprowadziło do utraty państwowości.

Monocentryczna formuła przywództwa prowadzi do dominacji siły (politycznej) nad normatywnością. W konsekwencji generalnie słabnie porządek normatywny i ład konstytucyjny. Rezultatem jest destrukcja normatywności i narastanie bezprawia ubranego w szaty legalizmu.

Nowoczesne społeczeństwo potrzebuje przywództwa policentrycznego i demokratycznego, które jest silne poprzez otwarte drogi awansu do pozycji wiodących, zapewnia stały dopływ wysokiej jakości kadry kierowniczej państwa. Bez tego nie rozwinie się na szczytach władzy wyobraźnia strategiczna i zdolność do podejmowania historycznych wyzwań. Takie przywództwo musi też posiadać cechy przywództwa transformacyjnego, wytwarzającego wspólnotę wartości i celów, włączając w ten sposób szerokie zaplecze społeczne do przedsięwzięć adekwatnych do wyzwań.

Takiemu przywództwu sprzyja praktykowanie różnych form autentycznej samorządności w poszczególnych organizacjach i w ramach różnych systemów życia zbiorowego. Dzięki temu możliwe jest mikroeksperymentowanie i bezpieczne testowanie różnego rodzaju rozwiązań i ich przydatności w naszych instytucjonalnych i kulturowych uwarunkowaniach. Jednak wymaga to przełamania (a co najmniej osłabienia) dominujących wzorców kulturowych, które poziom akceptacji dla eksperymentu sytuują nisko, a skłonność karania za niepowodzenie wysoko.

W tym kontekście poważnym niebezpieczeństwem staje się wojna kulturowo-polityczna, która dzieli Polaków. Z jej powodu wzmacniane są historycznie ugruntowane uprzedzenia i rośnie wrogie nastawienie do oponentów. Narastający społeczny antagonizm sprzyja pogłębianiu wielu zakorzenionych instytucjonalnych deficytów Polski.

W takich sytuacjach jak epidemia koronawirusa, gdy niezbędne jest wyzwolenie obywatelskiej, społecznej inicjatywy i energii, dramatycznie

jej brakuje. Także dlatego, że latami ograniczano samodzielność i niezależność różnych struktur i organizacji. A to właśnie aktywne i niezależne od administracji organizacje społeczne tworzą formy retencji obywatelskiej energii. I współdziałając ze sobą, budują tkankę łączną społeczeństwa [Wygnański 2020].

Elementarnym brakiem jest w Polsce deficyt zaufania. Październikowy obywatelski protest jest tego dowodem.

Elementarnym brakiem jest w Polsce deficyt zaufania. Październikowy obywatelski protest jest tego dowodem. Zaufanie wynika ze współdziałania, a nie z apelowania o nie. Rząd i rządzący nieustannie się go dopominają, ale czynią wszystko, aby nie być w tym wiarygodnym. Źródłem tego kolejnego deficytu jest

w Polsce chroniczna słabość dialogu społecznego. **Emocjonalny protest młodych ludzi i kobiet to sprzeciw wobec polityki publicznej prowadzonej przez obecną formację polityczną, ale także wobec sposobu myślenia wielu polityków i działaczy ugrupowań politycznych o Państwie Polskim.**

Nie ma społeczeństw bezkonfliktowych. Rywalizacja i różnorodność są istotnymi sprężynami rozwoju, kreatywności energii. Ale z tej różnicy trzeba umieć twórczo korzystać, a nie wykorzystywać ją w celu unieważnienia oponenta. Alternatywą wobec dialogu jest przemoc. Nie wolno o tym nigdy zapomnieć. Jednakże rozmowa, choć zawsze potrzebna, jeśli nie prowadzi do wspólnej konkluzji, jakichś uzgodnień, nie umacnia dialogu i gotowości do jego prowadzenia. Przeciwnie – zniechęca i paraliżuje.

Jakie zalety (korzyści) warto dostrzec w naszym doświadczeniu społecznego dialogowania po 1989 r.:

- wygaszanie wielu konfliktów społecznych zasadniczo bez stosowania przemocy – ocieraliśmy się o nią wiele razy, ale w końcu dialog prowadził do rozładowania nawet najostrzejszych konfliktów;
- pozytywny społeczny odbiór dialogu i dochodzenia do porozumienia – agresja wielu się podoba, ale większość Polaków oczekuje dogadywania się. W sytuacji narastania społecznego gniewu trudniej bronić demokracji niż narzucać antydemokratyczne rozwiązania;

- nawiązywanie osobistych relacji między reprezentantami różnych stron dialogu – to pokazuje, że spotkanie i rozmowa ma zawsze znaczenie;
- stopniowa profesjonalizacja partnerów społecznych i rozbudowa infrastruktury dialogu.

Dla równowagi trzeba wskazać podstawowe deficyty dialogu społecznego w Polsce:

- rywalizacja między organizacjami stanowiącymi stronę pracowniczą i pracodawczą – przedtem w Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych, a obecnie w Radzie Dialogu Społecznego;
- upolitycznienie związków zawodowych;
- polityczne ambicje i powiązania szefów organizacji pracodawców;
- nierównowaga stron pracowniczej i pracodawczej na poziomie przedsiębiorstwa;
- złe uregulowania rozwiązywania sporów zbiorowych;
- dominacja układów korporacyjno-branżowych w obszarze prowadzenia różnych polityk publicznych;
- zanik mechanizmów komunikacji i koordynacji działań między rządem a organizacjami społecznymi przez zanik znaczenia takich instytucji jak Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Te trwałe słabości prowadzą do tego, że mamy do czynienia z konwulsyjnym, a nie ewolucyjnym rozwojem dialogu społecznego w Polsce. A jednocześnie systemowo jest on silnie skorporatyzowany, co prowadzi do wadliwych i dysfunkcjonalizujących system rozwiązań.

Dialog korporatystyczny, zwłaszcza prowadzony w scentralizowanej formie ma to do siebie, że zawsze w jakimś stopniu powoduje, iż partnerzy społeczni stają się częścią struktur państwa i tracą swoją autonomię. Skala tego zjawiska zależy od wielu czynników, m.in. od zakresu domeny państwowej i roli własności publicznej w gospodarce, jak też poziomu centralizacji państwa. Z tych właśnie powodów zagrożenie

Nie ma społeczeństw bezkonfliktowych. Rywalizacja i różnorodność są istotnymi sprężynami rozwoju, kreatywności energii.

nia wynikające z dialogu korporatystycznego obecnie się nasilają. Cena za zapewnienie pokoju społecznego i złagodzenie konfliktów może być i jest w praktyce wysoka. Jeśli nie są wytworzone inne, alternatywne formy dialogu, przede wszystkim dialogu obywatelskiego, trzeba ją niestety ponosić, bacząc jednak, aby dialog prowadził do choćby częściowego rozwiązywania problemów, a nie tylko ich klajstrowania – odsuwania na bok i na kiedyś.

Warto zastanowić się, po co dialog rządzącym – rządowi i władzom samorządowym:

1. wypełnienie formalnych wymogów – krajowych i europejskich;
2. demokratyczny rytuał;
3. prowadzenie rozgrywki politycznej z partnerami społecznymi;
4. wygaszanie konfliktów;
5. umożliwienie rozwiązywania trudnych problemów społecznych;
6. świadome kształtowanie partnerstwa dla rozwoju.

Od punktu 1. do punktu 6. daleka i trudna droga. Jeśli nie ma determinacji podążania nią, to stale wraca się do punktu 1. I każda kolejna próba dojścia choćby tylko do punktu 5. jest trudniejsza. Praktycznie nie dochodzimy do niego. Kumuluje się negatywne doświadczenie.

A po co partnerom społecznym dialog z rządzącymi:

1. ochrona interesu grupowego – w tym blokowanie niekorzystnych dla grup interesu zmian;
2. uzyskanie dostępu do określonych zasobów;
3. umocnienie swojej pozycji w relacji do konkurentów;
4. kontrolowanie przebiegu konfliktów społecznych;
5. dokonanie określonych zmian systemowych umożliwiających osiągnięcie ważnych celów rozwojowych w danym sektorze;
6. dokonanie określonych zmian systemowych umożliwiających osiągnięcie ważnych celów rozwojowych w kraju.

I znowuż rodzi się pytanie, jak często partnerzy społeczni przyjmowali na siebie odpowiedzialność i wykazywali determinację w dochodzeniu do punktów 5 i 6. Odpowiedź jest jasna: nigdy.

Gubimy sens, koncentrując swoje zainteresowanie i działanie na kwestii procedur i struktur dialogu. Spychając na dalszy plan jego treść, to czemu winien służyć. A to wymaga nieustannej refleksji i odkrywania. Bez takiej refleksji dialog się staje się pozorny i zniechęca do rozmowy.

A trzeba przecież pomyśleć nie tylko o procedurach i strukturach, ale również o celowości i sensie dialogu. To wymaga sformułowania i poddania debacie nowych koncepcji rozwojowych Polski. Wymaga też wygenerowania przestrzeni publicznej, w tym takich jej form społecznych i infrastrukturalnych, które wspomagać będą dialog. Tu chodzi zwłaszcza o kwestię mediów publicznych i instytucjonalizacji mediacji społecznej.

W prowadzeniu dialogu społecznego niezbędna jest równowaga pomiędzy jego ukierunkowaniem na regulowanie bieżących konfliktów społecznych oraz zorientowaniem na rozwiązywanie trudnych długofalowych problemów społecznych i formowanie partnerstwa dla rozwoju. I jedno i drugie jest potrzebne, przy czym to pierwsze powiedzie się tym bardziej, im lepiej rozwinięte jest to drugie. Przestrzenią dialogu obywatelskiego musi być myślenie i działanie na rzecz rozwoju. Bez tego polityka staje się tylko grą o władzę.

Jednym z narastających problemów rozwojowych Polski jest zapas demograficzny. Jej konsekwencją jest konflikt międzygeneracyjny o podział zasobów. Przedstawiciele starszej generacji często podkreślają, że współczesna młodzież ma więcej różnych możliwości niż one/oni w przeszłości. Młodzi mają więcej wolności wyboru. Na pozór tak jest: mają więcej potencjalnych opcji. Problem jednak w tym, czy mogą z nich skorzystać, a jeśli nawet mogą, to jakie to rodzi dla nich długofalowe konsekwencje. Dobrym odniesieniem dla przyjmowanej bezkrytycznie tezy o wielu możliwościach młodej generacji jest kredyt hipoteczny. Jego rozpowszechnienie się w ostatnich dekadach stwarza młodym dodatkowe możliwości dostępu do mieszkania, ale też skorzystanie z nich naraża na wysokie i długotrwałe ryzyko. Ich gospodarstwa

Przestrzenią dialogu obywatelskiego musi być myślenie i działanie na rzecz rozwoju. Bez tego polityka staje się tylko grą o władzę.

domowe są wysoko i ryzykownie zadłużone. W przypadku gospodarek wschodzących, ciągle półperyferyjnych, nie występuje zabezpieczenie tego ryzyka w postaci zakumulowanego w długim okresie rodzinnego bogactwa. W ich przypadku każdy poważny wstrząs społeczno-gospodarczy – a tak należy postrzegać obecną pandemię – wystawi młodych na ogromne zagrożenie utraty znaczącej części tego, co uzyskali za kredyt, zadłużając się – w tym mieszkania.

Dotychczas po pierwszym okresie transformacji gospodarczej nie mieliśmy w Polsce przypadku dużej skali utraty dochodów przez znaczącą część ludności. W obecnej dekadzie takie przypadki miały już miejsce w szeregu krajów UE, do których należą: Estonia, Włochy, Bułgaria, Litwa, Hiszpania, Portugalia, Chorwacja, Grecja i Łotwa [Stiglitz, Fitoussi i Durand 2019].

To pokazuje, jak niebezpieczne w makrospołecznej skali jest ukierunkowanie polityki mieszkaniowej na wolnorynkową opcję mieszkania na własność. Jej załamanie się uderzy nie tylko w młodych, ale w całe społeczeństwo, choć w młodych najbardziej.

Najwyższy czas, by odkryć swoich bliskich i dalszych sąsiadów, aby móc z nimi współdziałać.

Ten przykład wskazuje na potrzebę solidarności międzypokoleniowej, także okazywanej młodym przez starsze generacje. Nie może być tak, że liczniejsze roczniki osób starszych, zabiegając o swoją teraźniejszość, lekceważą i odsuwają kwestię przyszłości młodej generacji. Takie postępowanie

zwrotnie uderzy w tych starszych. Nie wystarczy tylko „bycie razem”. Potrzebne jest „działanie razem” i to w konkretnych lokalnych warunkach. Tylko to wytwarza wspólnotę losu jako fundament społecznej solidarności. Dlatego tak ważne są wszystkie te formy i wymiary życia zbiorowego, które umożliwiają wszystkim obecnym generacjom „działanie razem” i w których jest ono wymagane. Dwa obszary nasuwają się z miejsca: dziedzictwo kulturowe oraz kształtowanie kompetencji. W jednym i drugim przypadku idzie o całożyciowe uczenie się, ale rozumiane jako uczenie się od siebie, uczenie się we wspólnym działaniu. Takim, które generuje nie tylko wiedzę (kapitał ludzki), ale równocześnie społeczne więzi (kapitał społeczny).

Równoległym, komplementarnym i równie ważnym wymiarem solidarności społecznej jest solidarność terytorialna, przede wszystkim w relacji miasto – wieś, ale także metropolia – otoczenie. Tu kluczem do jej formowania nie jest tylko redystrybucja i transfer dochodów, lecz przede wszystkim zgodne rozwiązywanie wspólnych problemów i generowanie przy tym zasobów i ich uspołecznienie. Pół tak rozumianego terytorialnego partnerstwa jest co najmniej kilka. Wskazać w pierwszej kolejności można na energię, wodę, żywność, środowisko, komunikację czy edukację jako potencjalne i pożądane obszary takiego partnerstwa. Solidarność terytorialna w sytuacji starzenia się i depopulacji będzie pobudzać solidarność międzypokoleniową i odwrotnie. Najwyższy czas, by odkryć swoich bliskich i dalszych sąsiadów, aby móc z nimi współdziałać.

Nasz świat staje wobec wyboru ścieżki w przyszłość, w nieznanne. Jeden drogowca wskazuje kierunek „autorytarne bezpieczeństwo”. Drugi „solidarność w rozwoju”. Wbrew pozorom wybór ścieżki nie dokonają rządzący. Nawet jeśli by chcieli, nie narzucą go, co próbują uczynić, wywołując chaos i rozsiewając lęk. Dokonają go aktywni obywatele, decydując w większości o sposobie swego życiowego dostosowania się do sytuacji wywołanej pandemią, ale też do oczywistej – indywidualnej i zbiorowej – konieczności wytworzenia odporności na szereg różnych, już rozpoznanych i jeszcze nierozpoznanych zagrożeń, które, aktualizując się, wystawiają nas na kolejne szoki. Nie da się od tego uciec. Trzeba sobie z tym radzić.

Nawet tak trudne światopoglądowo kwestie jak aborcja można rozwiązać w sposób obywatelski, społeczny, a nie politykiński. Potrzebne jest do tego być może stworzenie „kolektywnej inteligencji”, która umiałaby wykorzystywać zarówno wiedzę ekspercką, jak i doświadczenia oraz wybory samych obywateli. Coraz więcej problemów ma charakter „splątany” (*wicked*), nierozwiązywalny w tradycyjnym sensie (gdzie wskazaniem jest poprawne rozwiązanie „równania” przez ekspertów). Z takimi problemami trzeba się mierzyć w formie umów społecznych, których stronami są: obywatele, elity polityczne i być może eksperci. Stąd tak ważna jest rosnąca rola rozwiązań deliberacyjnych. W Irland-

dii właśnie tak wymyślono i przyjęto rozwiązania na temat przepisów aborcyjnych. Irlandczycy dyskutowali w grupie 100 losowo wybranych osób (czegoś w rodzaju 3 izby). Obradowała ona przez kilka miesięcy na weekendowych sesjach. Wyniki ich pracy zasiliły zarówno decyzje referendalne, jak i pracę parlamentu [Suiter 2018].

W Polsce można byłoby zastosować podobne rozwiązanie, jeśli byłaby taka wola polityczna i społeczna. Problem w tym, że trudno sobie wyobrazić jego wiarygodnego organizatora. Być może ty być Konferencja Rektorów Akademickich Szkół Polskich (KRASP).

Dla ekspertów, którzy podjęli wysiłek wspólnego sformułowania swoich ocen i propozycji oraz podzielenia się nimi z innymi obywatelami, najbardziej obiecującą opcją współczesności – w skali globalnej, multilateralnej i krajowej – jest solidarność społeczna, ale solidarność nie tylko w oporze, ale przede wszystkim w rozwoju. To dobra droga dla Polski.

Pandemię COVID-19 często porównuje się do pandemii Hiszpanki sprzed 100 lat. Wydaje się równie uprawnione porównanie jej do wielkiej klęski żywiołowej, która ogarnia duże terytorium i liczną populację. Przykładem mogą być wielkie powodzie, huragany, cyklony czy pożary. Niemalże w każdym kraju takie katastrofy występują raz na pokolenie, w dużych co najmniej raz na dekadę. Analizy takich przypadków jak huragan Sandy, który zdewastował Nowy Jork i okolice, czy cyklon Katrina, który zniszczył Nowy Orlean i część Luizjany pokazują, że nawet w bogatym i dobrze funkcjonującym państwie w takiej apokaliptycznej sytuacji ujawniają się z całą dramaturgią systemowe deficyty. Zawodzi system energetyczny, służba zdrowia, niewydolne okazują się służby ratunkowe. Nagle przestaje działać wszystko, co zostało scentralizowane i poddane ogólnej regulacji. Noami Klein, powołując się m.in. na przykład Nowego Jorku, podkreśla, że najlepiej przetrwały kryzys wywołany żywiołem zwarte społeczności, których członkowie przyjęli odpowiedzialność za swoich sąsiadów, okazali solidarność, uruchomili społeczną samopomoc i mieli do dyspozycji odpowiednią do tego lokalną infrastrukturę [Klein 2016, s. 119]. Takie społeczności okazały się najbardziej odporne.

Dla nas pandemia jest także bolesną lekcją, ukazującą jak słabe, kartonowe okazuje się w istocie scentralizowane państwo, chcące kontrolować i penetrować wszystkie formy życia zbiorowego.

Przyglądając się 5 ostatnim latom – okresowi „dobrej zmiany” – przez pryzmat tego, czego aktualnie doświadczamy, trudno nie dojść do wniosku, że utrwalone dysfunkcje polskiego państwa prowadzą do wystąpienia „pętli rozwoju” hamującej nasz potencjał rozwojowy oraz obniżającej jakość zarządzania sprawami publicznymi.

Już od ponad piętnastu lat zmagamy się z nieefektywnością górnictwa. Jak dotąd żaden rząd nie skonstruował programu naprawczego i nie zrealizował go. Innym problemem są – na co zwracają uwagę ekonomiści – rosące zobowiązania państwa wobec obywateli. Obecne rządy jednak ze względu na budowanie swojego zaplecza politycznego dług ten powiększyły, pomijając kwestie równowagi finansów publicznych i konsekwencje zmian demograficznych. W wielu dziedzinach życia zbiorowego mamy do czynienia z działaniem regresywnej spirali i zawężaniem się puli rozwojowych możliwości. **Po 5 latach można powtórzyć: „jakże często wracamy na stare tory, wpadamy w koleiny prowadzące nie w tym kierunku, w którym chcemy lub powinniśmy podążać”.**

Koleiny i rozwojowe pętli nie są tylko problemem dzisiejszej Polski, występowały również w II Rzeczypospolitej, o czym przypomina historyczny komentarz E. Kwiatkowskiego: *Podobnie i w zakresie polityki walutowej i budżetowej państwa pojawiały się ustawicznie fakty, które były wypadkową różnych i sprzecznych tendencji, za które w końcu nikt faktycznej odpowiedzialności ponosić nie mógł i nie chciał, choć zaważyły one złowrogo na życiu gospodarczym całego kraju i nie zostały wyrównane nawet w późniejszych latach pomyślnej koniunktury. Obok więc stałego naporu ze strony czynników sejmowych na obniżanie dochodów skarbu państwa, coraz silniej przejawia się tendencja podwyższania wydatków państwowych, pomimo jasno rysującego się deficytu budżetowego i świadomości jego skutków* [Kwiatkowski 1931, s. 252].

W grzechach głównych tkwimy od dawna, zakorzeniły się i trudno je wypłenić. Problem w tym, że w ciągu ostatnich lat nie tylko nie podejmowano takiego wysiłku, ale przeciwnie – trwanie w grzechu oficjalnie uznano za cnotę.

W grzechach głównych tkwimy od dawna, zakorzeniły się i trudno je wyplenić. Problem w tym, że w ciągu ostatnich lat nie tylko nie podejmowano takiego wysiłku, ale przeciwnie – trwanie w grzechu oficjalnie uznano za cnotę. To nie jest wyłącznie hipokryzja, choć jej też nie brakuje – rozlewa się jak powódź. To doktrynalny wybór tych, którzy inaczej myśleć, działać i rządzić nie potrafią.

Zespół autorów raportu z roku 2015 stwierdził w konkluzji: *Nie siedzimy na becze z prochem, ale mieszanka wybuchowa się gromadzi*. Gromadzi się substancja autokratyczna generowana przez chaotyczną energię chęci zmiany manifestowaną przez różne destrukcyjne siły, które chcą czegoś nowego, czegoś innego, ale nie są w stanie określić czego i zdają się godzić na wszystko, byle było inaczej. Bez pewnego minimum porozumienia między odłamami elity politycznej – obejmującego przynajmniej zgodę na reguły gry – nie jest możliwa konsolidacja demokracji. Warto też po raz kolejny sięgnąć do E. Kwiatkowskiego: *Przeciwnik polityczny stał się u nas synonimem skończoności szubrawca. Ten pokarm podajemy ustawicznie niewyrobionemu politycznie społeczeństwu, tą metodą, pełną powszechnej wzajemności, podsycamy przejawskrawioną już i bez tego nieufność, tym zastępujemy ścieranie się poglądów i argumentów*.

Państwo nie jest kokpitem lub mostkiem kapitańskim, z którego za pomocą określonych mechanizmów transmisyjnych steruje się potraktowanym jako urządzenie społeczeństwem.

W prowadzeniu polityki publicznej można wyróżnić trzy podstawowe wymiary polityczności/rządzenia – aksjologiczno-normatywny, systemowy oraz operacyjny. Ład społeczny jest następstwem względnej spójności tych trzech wymiarów rządzenia. Jeśli jej nie ma, dokonuje się rozkład porządku społecznego, a tym samym państwo nie jest w stanie wypełniać swych podstawowych funkcji.

Ten syndrom braku spójności różnych wymiarów rządzenia nazaczył okres 5-letnich rządów Zjednoczonej Prawicy. Dokonała ona celowo destrukcji porządku aksjonormatywnego, przekonana, że blokuje on skuteczne rządzenie. To się rzeczywiście dokonało. Przede wszystkim poprzez podważenie praworządności. Miało to pomóc we władczym wprowadzaniu uprzednio zaplanowanych i niezaplanowa-

nych zmian systemowych. To okazało się prostsze, bowiem usunięte zostało potencjalne bariery. Ale w praktyce okazało się, że rządzenie bez normatywnych i systemowych ograniczeń nie wzmacnia, ale osłabia państwo, które w obliczu narastających zagrożeń i wyzwania okazuje się bezradne. Teraz w czasie pandemii widać, jak katastrofalne są tego skutki i następstwa.

Państwo nie jest kokpitem lub mostkiem kapitańskim, z którego za pomocą określonych mechanizmów transmisyjnych steruje się potraktowanym jako urządzenie społeczeństwem. To kompleksowy układ wielu mechanizmów i nie da się wszystkimi naraz sterować. Część z tych mechanizmów społecznych trzeba kontrolować i hierarchicznie sobie podporządkowywać, część pozostawiać samoregulacji, co najwyżej okresowo modyfikując niektóre jej składowe, a jeszcze inną część poddać oddziaływaniu innych podmiotów, z którymi należy współdziałać i zapewne rywalizować.

Działając poza porządkiem aksjonormatywnym, przedstawiciele państwa stają się amoralni. Pójście w zaparte, nie uznawanie, że czarne jest czarne, codzienne zakłamywanie rzeczywistości stało się wzorem i normą. W końcu sens działań znika, istotne jest tylko to, „kto kogo ogra”, „czyje będzie na wierzchu”. Działaniom naszego państwa brakuje wiarygodności i moralnego uzasadnienia. Jego działania stają się coraz bardziej kosztowne i mało skuteczne, a zarazem są postrzegane przez obywateli jako opresyjne.

Raport 8 grzechów głównych *Rzeczypospolitej. Państwo i My* kończyła następująca przestroga: *Nie ludźmy się, że sprawę rozwiąże charakterystyczny wódz z gotową receptą na wszelkie dolegliwości państwa. Taka operacja mogłaby się dokonać jedynie za cenę radykalnej redukcji złożoności społecznego życia i (niemożliwej do przeprowadzenia) kulturowej homogenizacji społeczeństwa, które zostałoby poddane hegemonii aparatu państwa. Państwo autorytarnej mobilizacji mogłoby nawet w krótkiej perspektywie zyskać na operacyjnej sprawności, kosztem jednak radykalnego ograniczenia potencjału rozwojowego i stworzenia podstaw do głębokich społecznych podziałów i ostrych konfliktów*.

Przestroga była prorocza. Problem w tym, że żaden z jej autorów nie czerpie z tego jakiegokolwiek satysfakcji. Po 5 latach pozostaje im ze smutkiem stwierdzić, że opracowana w roku 2015 krytyczna diagnoza stanu naszej państwowości jest nadal aktualna. W ciągu tych 5 lat jeszcze bardziej oddaliśmy się od sformułowanej wtedy wizji „dobrego państwa”. Jej urzeczywistnienie, chociaż trudniejsze, jest jeszcze bardziej pożądane i niezbędne w obliczu obecnego kryzysu i traumatycznego doświadczenia niezdolności do jego przewyciężenia i sprostanania wielkim wyzwaniom.

Działaniom naszego państwa brakuje wiarygodności i moralnego uzasadnienia.

Stoimy na rozdrożu. Jedną drogę wskazuje drogowskaz „autorytarne bezpieczeństwo”. To nią podążali przez 5 lat rządzący i popierająca ich znaczna część społeczeństwa. Większość za nimi nie podążyła, ale nie potrafiła wyznaczyć innej, alternatywnej drogi.

Ale i ona się teraz zarysowała. Wskazują ją ci aktywni obywatele, którzy w swoich miejscach wyznaczają ścieżki radzenia sobie z kryzysem i tworzenia czegoś nowego, ukazują praktycznie inne – solidarne i partnerskie – sposoby rozwiązywania wspólnych, społecznych problemów, takie, które łączą odporność z rozwojem. To droga solidarnego rozwoju.

Niestety nasze opisane przez prawie 150 osób zbiorowe doświadczenia związane z epidemią oraz sposób, w jaki władza reagowała na bieżącą sytuację i jak traktuje problemy strukturalne pokazują, że w 2020 r. wciąż trwamy w 8 grzechach głównych Rzeczypospolitej. Rozwinęły i utrwaliły się jeszcze mocniej. Po pięciu latach możemy tylko dopisać kolejne ich przejawy, zamiast skreślać poprzednie. Wyraźnie widać nowe groźne przejawy tych grzechów:

- 1) Wodzowski i monocentryczny model przywództwa politycznego.
- 2) Narzucanie formuły jednolitej i opartej na sile władzy państwowej: dominacja siły (politycznej) nad normatywnością.
- 3) Destrukcja porządku aksjonormatywnego i ładu konstytucyjnego, przede wszystkim poprzez podważenie praworządności, co prowadzi do narastania bezprawia ubranego w szaty legalizmu.
- 4) Osłabienie samorządności terytorialnej, pozycji i uprawnień jednostek samorządu terytorialnego.

- 5) Partyjne podporządkowywanie instytucji publicznych, które powinny być niezależne, co w szczególności dotyczy sądownictwa i mediów publicznych.
- 6) Rządzenie przez podział i wywoływanie wojny kulturowo-politycznej.
- 7) Wykorzystywanie mediów publicznych i instytucji publicznych do agresywnej komunikacji polaryzującej społeczeństwo przy jednoczesnym ograniczaniu dostępu obywateli do informacji publicznej.
- 8) Dewastacja dialogu społecznego.
- 9) Interwencja państwa w mechanizm rynkowy prowadząca do gospodarczego etatyzmu.
- 10) Podważanie ekonomicznej wiarygodności państwa, m.in. w następstwie nieprzejrzystości finansów publicznych.
- 11) Kwestionowanie korzyści z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i podważanie wartości i reguł, które ją konstytuują.

Prace ekspertów skupionych wokół Fundacji GAP i OEES udostępniane sukcesywnie od momentu wybuchu epidemii w Polsce ukazują zarówno trudności i problemy, jak i możliwości oraz sposoby ich rozwiązywania. Spontanicznie zorganizował się samorząd ekspertów. Ale potrzebujemy też pilnie samorządnych działań, nastawionych nie tylko na siebie, ale też na innych, tych blisko nas i tych bardziej oddalonych, na ich włączanie i upodmiotawianie. Jeśli zrodzi się z tego samorząd obywateli zdolny do sojuszu z samorządami terytorialnymi i różnymi formami społecznej samoorganizacji, to droga solidarnego rozwoju się zaludni i określi polską ścieżkę „transformacji ku przyszłości”.

BIBLIOGRAFIA

- Bińczycka E., Cembruch-Nowakowski M., Czekaj A., Kolczyk M., Kowacka A., Nowak B., Polit A., Sanetra-Szeliga J. [2020]. *Raport z pracy metodologicznej. Satelitarny Rachunek Kultury*: <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/rachunki-narodowe-i-regionalne/raport-z-pracy-metodologicznej-satelitarny-rachunek-kultury,9,1.html>.
- Cellary W. (2019). *Non-Technical Challenges of Industry 4.0*, [w:] Camarinha-Matos L.M., Afsarmanech H., Antonelli D. (red.), Collaborative Networks and Digital Transformation, IFIP Advances in Information and Communication Technology vol. 568, IFIP-Springer, DOI 10.1007/978-3-030-28464-0, s. 3-10.
- Fandrejewska-Tomczyk A. (red.) [2020a]. *Raport Edukacja. Między pandemią COVID-19 a edukacją przyszłości*, Fundacja GAP: Kraków.
- Fandrejewska-Tomczyk A. (red.) [2020b]. *Raport Społeczeństwo. Współobecność, współodpowiedzialność, wspólnotowość: społeczeństwo obywatelskie w czasach pandemii*, Fundacja GAP: Kraków.
- Fandrejewska-Tomczyk A. (red.) [2020c]. *Raport Samorząd. Pomiędzy nadzwyczajnymi zadaniami a ograniczonymi możliwościami – samorząd terytorialny w czasie pandemii*, Fundacja GAP: Kraków.
- Fandrejewska-Tomczyk A. (red.) [2020d]. *Raport Gospodarka. Pandemia nie usprawiedliwia błędów. Polityka gospodarcza i wiarygodność ekonomiczna Polski*, Fundacja GAP: Kraków.
- Fandrejewska-Tomczyk A. (red.) [2020e]. *Raport Kultura. Pierwsza do zamknięcia, ostatnia do otwarcia. Kultura w czasie pandemii COVID-19*, Fundacja GAP: Kraków.
- Fandrejewska-Tomczyk A. (red.) [2020f]. *Raport Biznes. Co dalej w biznesie? Jak pandemia zmienia zarządzanie firmami i ludźmi*, Fundacja GAP: Kraków.

- Global [2020]. *The Global Risks Report 2020, 15th Edition*, World Economic Forum: Cologne/Geneva.
- Golinowska S., Zabdyr-Jamroz M. [2020]. *Zarządzanie kryzysem zdrowotnym w pierwszym półroczu globalnej pandemii Covid-19. Analiza porównawcza na podstawie opinii ekspertów z wybranych krajów*, [w:] Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie nr 1/2020.
- GUS [2020a]. *Koniunktura w przetwórstwie przemysłowym, budownictwie, handlu i usługach – październik 2020 r. Wpływ pandemii COVID-19 na koniunkturę – oceny i oczekiwania (Aneks)*: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/koniunktura/koniunktura/koniunktura-w-przetworstwie-przemyslowym-budownictwie-handlu-i-uslugach-pazdziernik-2020-roku,3,95.html>.
- GUS [2020b]. *Wpływ pandemii COVID-19 na podmioty działające w obszarze kultury w pierwszym kwartale 2020 r.*: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wplyw-pandemii-covid-19-na-podmioty-dzialajace-w-obszarze-kultury-w-pierwszym-kwartale-2020-r-,23,1.html>.
- GUS [2020c]. *Wpływ pandemii COVID-19 na podmioty działające w obszarze kultury w drugim kwartale 2020 r.*: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/kultura-turystyka-sport/kultura/wplyw-pandemii-covid-19-na-podmioty-dzialajace-w-obszarze-kultury-w-drugim-kwartale-2020-r-,23,2.html>.
- Hancock B., Rutherford S., Lazaroff-Puck K. [2020]. *Getting practical about the future of work*: www.mckinsey.com/business-functions/organization/our-insights/getting-practical-about-the-future-of-work
- Harari Y.N. [2020]. *The world after coronavirus*: www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75 March 20.
- Hausner J. (red.) [2020]. *Poza horyzont. Kurs na edukację. Przyszłość systemu rozwoju kompetencji w Polsce*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej: Kraków.
- Hausner J., Mazur S. (red.) [2015]. *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej: Kraków.
- Hausner J., Marody M. [2001]. *Polski talk-show: dialog społeczny a integracja europejska*, Fundacja Friedricha Eberta, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej AE w Krakowie: Warszawa, Kraków.
- Ilczuk D., Gruszka-Dobrzyńska E., Socha Z., Walczak W. [2018]. *Raport. Szacowanie liczebności artystów, twórców i wykonawców w Polsce*, SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny: Warszawa.
- Klein N. [2016]. *To wszystko zmienia. Kapitalizm kontra klimat*. Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA S.A.: Warszawa.
- Kundzewicz Z., Zaleski J., Januchta-Szostak A., Nachlik E. (red.) [2020]. *Raport Gospodarowanie wodą. Wyzwania dla Polski*, Fundacja GAP: Kraków.
- Kwiatkowski E. [1931]. *Dysproporcje*, Wydawnictwo Towarzystwa Szkoły Ludowej: Kraków.
- KPZK PAN [2020]. *Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk w sprawie Strategicznego Studium Lokalizacyjnego CPK*: http://kpzk.pan.pl/images/END_firmowy_stanowisko_SSL_CPK.pdf.
- NBP [2020]. *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2019 roku*: www.nbp.pl/publikacje/zib/zib_2019_n.pdf.
- Ovink H., Boeijenga J. [2018]. *Too Big. Rebuild by Design: A Transformative Approach to Climate Change*, Naioro Publishers.
- Raport [2009]. *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* [2009]. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów: Warszawa 2009.
- Rose J.F.P. [2019]. *Dobrze nastrojone miasto. Czego współczesna nauka, prądawne cywilizacje i ludzka natura mogą nas nauczyć o przyszłości życia miastach*, Kraków: Karakter.
- Stiglitz J.E., Fitoussi J.P., Durand M. [2019]. *Beyond GDP. Measuring what counts for economic and social performance*. OECD Publishing, Paris: <https://doi.org/10.1787/9789264307292-en>.
- Suiter J. [2018]. *Deliberation in Action – Ireland’s Abortion Referendum*, Political Insight. 9. 30-32. 10.1177/2041905818796576.
- Wygnański J.J. [2020]. *Tysiąc dni bez wyborów. Tysiąc dni dla Republiki*: <http://wiesz.com.pl/2020/08/08/tysiac-dni-bez-wyborow-tysiac-dni-dla-republiki>.

ANEKS

W Aneksie zamieszczane są informacje ukazujące opracowania ekspertów, na podstawie których przygotowany został ten Raport. Wszystkie te opracowania zostały opublikowane przez Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej.



Państwo i My Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej

Andrzej Antoszewski,
Edwin Bendyk, Maciej Frączek,
Anna Giza, Grzegorz Gorzelak,
Jerzy Hausner (red.),
Hubert Izdebski, Rafał Matyja,
Stanisław Mazur (red.),
Bartłomiej E. Nowak,
Jacek Raciborski, Janusz Reiter,
Dawid Sześciło

KRAKÓW 2015



**Poza horyzont.
Kurs na edukację.
Przyszłość systemu rozwoju
kompetencji w Polsce**

Łukasz Cieślak, Krystyna
Dynowska-Chmielewska,
Michał Federowicz,
Krzysztof Głuc, Jarosław Górniak,
Jerzy Hausner (red.), Magdalena
Jelonek, Marcin Kędzierski,
Stanisław Mazur, Wojciech
Paprocki, Barbara Worek

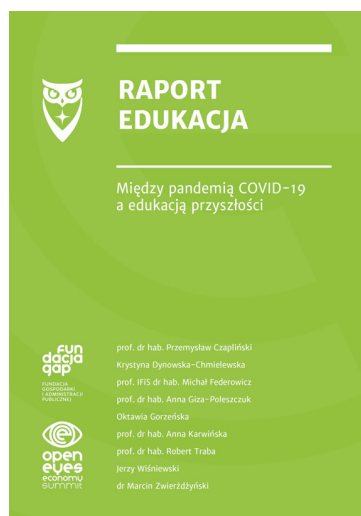
KRAKÓW 2020



**RAPORT SPOŁECZEŃSTWO
Współobecność,
współodpowiedzialność,
wspólnotowość: społeczeństwo
obywatelskie w czasach pandemii**

Piotr Augustyniak, Konrad
Ciesiołkiewicz, Ignacy Dudkiewicz,
Aleksandra Fandrejewska-Tomczyk,
Barbara Gąciarz, Anna Korzeniewska,
Cezary Obracht-Prondzyński,
Agnieszka Pacut, Michał Przedlacki,
Barbara Sadowska, Joanna Sadzik,
Alek Tarkowski, Kuba Wygnański

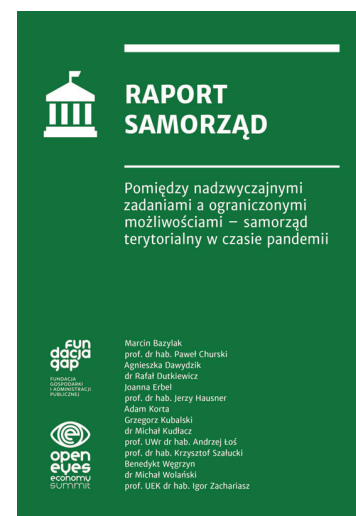
KRAKÓW, 21 WRZEŚNIA 2020 R.



**RAPORT EDUKACJA
Między pandemią COVID-19
a edukacją przyszłości**

Przemysław Czaplinski,
Krystyna Dynowska-Chmielewska,
Michał Federowicz, Anna Giza-
Poleszczuk, Oktawia Gorzeńska,
Anna Karwińska,
Robert Traba, Jerzy Wiśniewski,
Marcin Zwierzdzyński

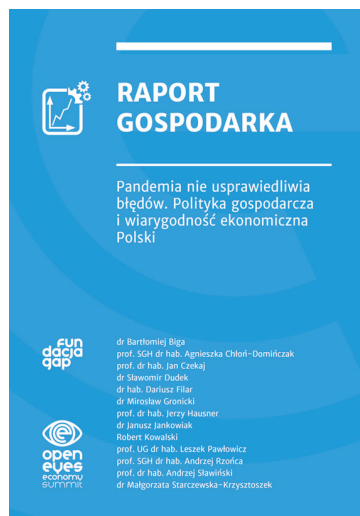
KRAKÓW, 31 SIERPNI 2020 R.



**RAPORT SAMORZĄD
Pomiędzy nadzwyczajnymi
zadaniami a ograniczonymi
możliwościami – samorząd
terytorialny w czasie pandemii**

Marcin Bazylak, Paweł Churski,
Agnieszka Dawydzik, Rafał Dutkiewicz,
Joanna Erbel, Jerzy Hausner, Adam
Korta, Grzegorz Kubalski, Michał
Kudłacz, Andrzej Łoś, Krzysztof
Szałucki, Benedykt Węgrzyn, Michał
Wolański, Igor Zachariasz

KRAKÓW, 8 PAŹDZIERNIKA 2020 R.



RAPORT GOSPODARKA
Pandemia nie usprawiedliwia błędów. Polityka gospodarcza i wiarygodność ekonomiczna Polski

Bartłomiej Biga, Agnieszka Chłoń-Domińczak, Jan Czekaj, Sławomir Dudek, Dariusz Filar, Mirosław Gronicki, Jerzy Hausner, Janusz Jankowiak, Robert Kowalski, Leszek Pawłowicz, Andrzej Rzońca, Andrzej Sławiński, Małgorzata Starczewska-Krzysztozek

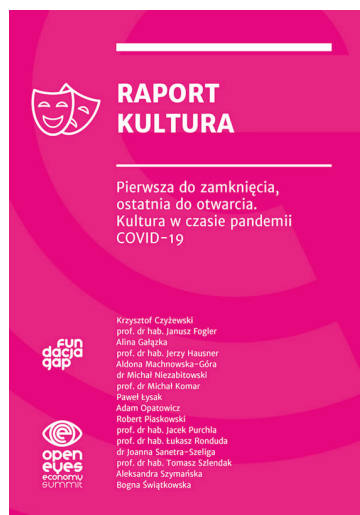
KRAKÓW, 12 PAŹDZIERNIKA 2020 R.



RAPORT GOSPODAROWANIE WODĄ
Wyzwania dla Polski

Zbigniew Kundzewicz, Janusz Zaleski, Anna Januchta-Szostak, Elżbieta Nachlik (red.)

KRAKÓW, 25 LISTOPADA 2020 R.



RAPORT KULTURA
Pierwsza do zamknięcia, ostatnia do otwarcia. Kultura w czasie pandemii COVID-19

Krzysztof Czyżewski, Janusz Fogler, Alina Gałązka, Jerzy Hausner, Aldona Machnowska-Góra, Michał Niezabitowski, Michał Komar, Paweł Łysak, Adam Opatowicz, Robert Piaskowski, Jacek Purchla, Łukasz Ronduda, Joanna Sanetra-Szeliga, Tomasz Szlendak, Aleksandra Szymańska, Bogna Świątkowska

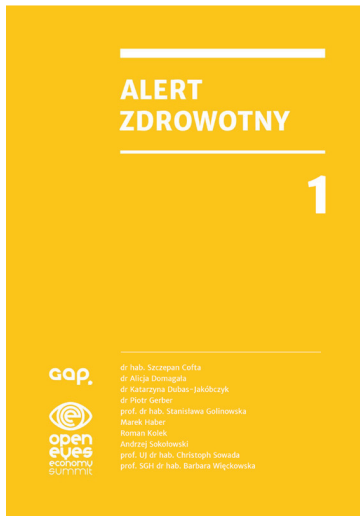
KRAKÓW, 22 PAŹDZIERNIKA 2020 R.



RAPORT BIZNES
Co dalej w biznesie? Jak pandemia zmieniła zarządzanie firmami i ludźmi

Dominika Bettman, Andrzej Jacek Blikle, Henryka Bochniarz, Tomasz Brzostowski, Tomasz Budziak, Wojciech Eichelberger, Joanna Erdman, Jarosław Grzesiak, Jerzy Hausner, Ewa Łabno-Fałęcka, Krzysztof Obłój, Przemysław Powałacz, Piotr Voelkel, Mateusz Zmysłony

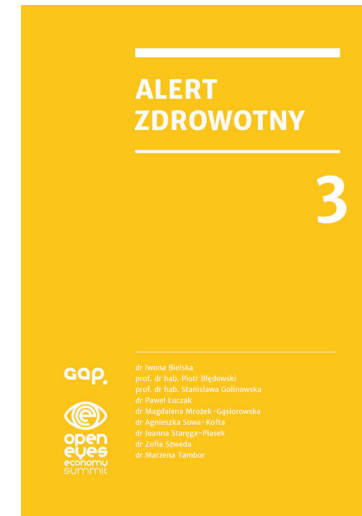
KRAKÓW 25 LISTOPADA 2020 R.



ALERT ZDROWOTNY 1 **Szpital w czasie pandemii** **i po jej zakończeniu**

Szczepan Cofta, Alicja Domagała, Katarzyna Dubas-Jakóbczyk, Piotr Gerber, Stanisława Golinowska, Marek Haber, Roman Kolek, Andrzej Sokołowski, Christoph Sowada, Barbara Więtkowska

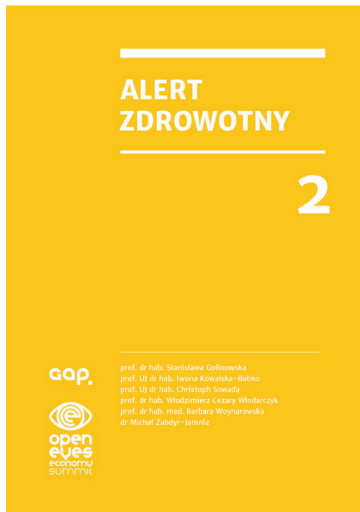
KRAKÓW, 25 KWIECIA 2020 R.



ALERT ZDROWOTNY 3 **Bezpieczeństwo zdrowotne** **w opiece długoterminowej** **w kontekście pandemii** **COVID-19**

Iwona Bielska, Piotr Błędowski, Stanisława Golinowska, Paweł Łuczak, Magdalena Mrożek-Gąsiorowska, Agnieszka Sowa-Kofta, Joanna Staręga-Piasek, Zofia Szweda-Lewandowska, Marzena Tambor

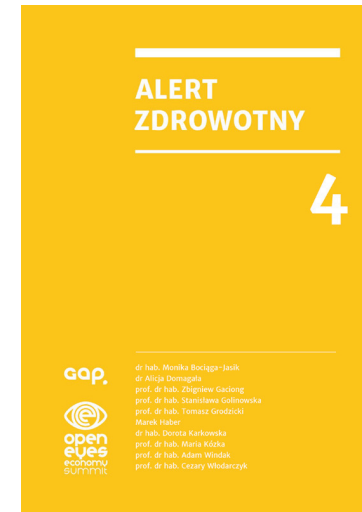
KRAKÓW, 1 LIPCA 2020 R.



ALERT ZDROWOTNY 2 **Zdrowie publiczne w świetle** **epidemii COVID-19**

Stanisława Golinowska, Iwona Kowalska-Bobko, Christoph Sowada, Włodzimierz Cezary Włodarczyk, Barbara Woynarowska, Michał Zabdyr-Jamróż

KRAKÓW, 9 MAJA 2020 R.



ALERT ZDROWOTNY 4 **Zawody medyczne i inne** **zawody ochrony zdrowia** **w świetle pandemii COVID-19**

Monika Bociąga-Jasik, Alicja Domagała, Zbigniew Gaciong, Stanisława Golinowska, Tomasz Grodzicki, Marek Haber, Dorota Karkowska, Maria Kózka, Adam Windak, Cezary Włodarczyk

KRAKÓW, 14 WRZEŚNIA 2020 R.

KRAKÓW WSPIERA PRZEDSIĘBIORCÓW I MIESZKAŃCÓW W DOBIE PANDEMII

Wpływ pandemii koronawirusa widoczny jest w codziennym życiu mieszkańców i przedsiębiorców Krakowa. Nowa rzeczywistość, w której się znaleźliśmy wymaga wspierania lokalnej gospodarki. Urząd Miasta Krakowa wyszedł z szeregiem inicjatyw reaktivizujących, dedykowanych poszczególnym grupom społecznym. Już w marcu 2020 r. Prezydent Miasta Krakowa, będąc w stałym kontakcie z krakowskimi przedsiębiorcami, a w szczególności właścicielami sklepów, lokali usługowych, gastronomicznych czy przewoźnikami, podjął kroki, które ułatwiły ich funkcjonowanie w tym trudnym czasie.

Na samym początku wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego, wdrożony został w Krakowie program „Pauza”, obejmujący działania pomocowe, takie jak: obniżki czynszów, ulgi w dzierżawie nieruchomości, podatkach oraz opłatach lokalnych. Od 1 maja 2020 r. przedsiębiorcy mają możliwość zadawania pytań pracownikom urzędu obsługującym Punkty Doradztwa Kryzysowego. Punkty te współpracują z wydziałami i miejskimi jednostkami udzielającymi wsparcia, informując również o innych formach pomocy, np. w ramach rządowej Tarczy Antykryzysowej. Warto wspomnieć, że przy Prezydencie Miasta Krakowa powołany został także zespół zadaniowy ds. przeciwdziałania skutkom epidemii Covid-19. Zespół ten zajmuje się wypracowywaniem rozwiązań pomocowych wspierających mieszkańców oraz krakowskich przedsiębiorców.

Obecnie pracujemy nad aktualizacją form miejskiej pomocy, uwzględniając szczególnie głos przedstawicieli branż dotkniętych kryzysem. Chcemy, przy współpracy ze stowarzyszeniami reprezentującymi biznes, zbudować wydajną i efektywną platformę wsparcia dla

przedsiębiorców. W tych trudnych czasach liczy się więc współpraca, wzajemne przekazywanie informacji i wsparcie. Dlatego pozostajemy w stałym kontakcie z krakowskimi firmami oraz przedstawicielami środowisk biznesowych, w tym Izbą Przemysłowo-Handlową, Krakowską Kongregacją Kupiecką, Małopolską Izbą Rzemiosła i Przedsiębiorczości, Małopolskim Stowarzyszeniem Kupców i Przedsiębiorców, czy stowarzyszeniami ASPIRE oraz ABSL.

Przykładem wymiernego wsparcia, udzielanego przez Miasto krakowskim firmom jest mapa „Jestem AKTYWNY”. To interaktywne narzędzie daje szansę przedsiębiorcom na zwiększenie swojej widoczności w Internecie. Celem projektu jest nie tylko pomoc lokalnym usługodawcom i producentom w skutecznym dotarciu do klientów, ale także ułatwienie mieszkańcom korzystania z ich oferty. Do tej pory na mapie znalazło się 630 lokalnych podmiotów, a liczba zainteresowanych stale wzrasta. Mając na uwadze szczególne potrzeby branży gastronomicznej, narzędzie „Jestem AKTYWNY” zostało rozszerzone o mapę krakowskiej gastronomii - obecnie 274 podmioty. Dedykowana jest ona w szczególności przedsiębiorcom z sektora gastronomicznego, którzy pomimo pogarszającej się sytuacji w kraju i w regionie nadal świadczą swoje usługi oraz mieszkańcom, którzy chcą skorzystać z oferty gastronomicznej dostępnej w najbliższej okolicy. Stale rozwijamy ten serwis i aktualizujemy go o nowe podmioty gospodarcze. Pracujemy też ciągle nad doskonaleniem i rozwijaniem innych form wspierania krakowskich przedsiębiorców – bo to z nimi jest związany rozwój naszego Miasta.



Wydawca:
Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej



ul. ks. I. J. Skorupki 22
31-519 Kraków
tel.: 12 423 76 05
www.fundacjagap.pl

© Fundacja GAP, Kraków 2020

Redakcja:
Jerzy Hausner

Redakcja językowa i korekta:
Aleksandra Fandrejewska-Tomczyk, Marcin Kukiełka

Redakcja techniczna: **Monika Janota**

Projekt graficzny okładki i skład: **Grzegorz Brodowski**

Infografiki na str. 6, 30, 40, 47: **Lech Mazurczyk**

Dane do grafik: **Anna Ogonowska-Rejer**

ISBN: 978-83-955443-2-3

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów.
Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej nie ponosi odpowiedzialności
za sposób wykorzystania informacji zawartych w opracowaniu.

PARTNER GŁÓWNY



Żyjemy w świecie „transformacji ku nieznanemu”. Dzieje się tak w następstwie nagromadzenia się, kumulacji i wzmacniania wielu rodzajów globalnego ryzyka. To nie jest jedno wielkie ryzyko, któremu świat musi sprostać. Mamy do czynienia z syndromem, który pandemia COVID-19 intensyfikuje i zaostrza. Zmiany klimatu, klęski żywiołowe, deficyt wody pitnej, cyfrowe ataki, to tylko kilka zagrożeń z długiej ich listy. Każde z nich stanowi wielki problem. Razem wywołują katastrofalne spiralne, kumulujące się zagrożenia, których szybkie i bezbolesne usunięcie nie jest możliwe.

W takiej sytuacji, gdy w skali globalnej narastają zagrożenia, w tym dotychczas nieznanne i nierozpoznane, nie da się wprowadzić pewnych, absolutnych zabezpieczeń. A jeśli tak, to bezpieczeństwa nie można kupić lub ustanowić, trzeba je żmudnie wytworzyć w postaci odporności – tak na poziomie mikro (jednostki, organizacji), jak i makro (systemu). Niezbędne będą trwałe zmiany w jednostkowych zachowaniach i zbiorowej organizacji.

Potrzebujemy też pilnie samorządnych działań, nastawionych nie tylko na siebie, ale też na innych, tych blisko nas i tych bardziej oddalonych, na ich włączanie i upodmiotawianie. Jeśli zrodzi się z tego samorząd obywateli zdolny do sojuszu z samorządami terytorialnymi i różnymi formami społecznej samoorganizacji, to droga solidarnego rozwoju się zaludni i określi polską ścieżkę „transformacji ku przyszłości”.

www.oees.pl

PARTNER GŁÓWNY

