



Jak wydamy ponad 100 miliardów?

Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy





**Klub
Jagielloński**

Jak wydamy ponad 100 miliardów?

Ocena projektu
Krajowego Planu Odbudowy

Raport powstał we współpracy z Instytutem Zielonej Gospodarki,
który sfinansował jego wydanie.



**Klub
Jagielloński**



**Instytut
Zielonej
Gospodarki**

Redakcja:
Jakub Kucharczuk
Tomasz Ociepka

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Magdalena Karpińska

ISBN 978-83-958106-3-3

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2021

Dziękujemy Krzysztofowi Chmielińskiemu, Dagmirowi Długoszowi, Michałowi Dulakowi, Konradowi Hennigowi, Grzegorzowi Płatko-
wi, Piotrowi Trudnowskiemu, Marcie Wenclewskiej i Grzegorzowi
Wiaderkowi za wkład koncepcyjny w powstanie podrozdziału
„Komponent, którego zabrakło – sprawne i stabilne państwo”

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

SPIS TREŚCI

7 / Czym jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i jakie będą skutki jego zastosowania?

Michał Wojtyło

14 / Wytyczne dla projektów krajowych planów odbudowy

Michał Wojtyło

22 / Krajowe plany odbudowy innych państw – przegląd

Kinga Bieniek

32 / Plan, który zrodził się z chaosu.

Kulisy tworzenia Krajowego Planu Odbudowy

Jakub Kucharczuk

38 / Analiza Krajowego Planu Odbudowy

38 / Odporność i konkurencyjność gospodarki (komponent A – cele szczegółowe A1, A2)

Jakub Kucharczuk

44 / Odporność i konkurencyjność gospodarki (komponent A – cele szczegółowe A3, A4)

dr Marcin Kędzierski

54 / Zielona energia i zmniejszenie energochłonności (komponent B)

Paweł Musiałek

66 / Transformacja cyfrowa (komponent C)

Bartosz Paszcza

**74 / Efektywność, dostępność i jakość systemu
ochrony zdrowia (komponent D)**

Maria Libura

84 / Zielona, inteligentna mobilność (komponent E)

Bartosz Jakubowski

**92 / Zrównoważony rozwój regionalny – wyzwanie
o charakterze horyzontalnym**

Karol Wałachowski

**100 / Komponent, którego zabrakło – sprawne
i stabilne państwo**

Paweł Musiałek

117 / Podsumowanie

Paweł Musiałek

Czym jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i jakie będą skutki jego zastosowania?

Początku apeli o powstanie unijnego Funduszu Odbudowy należy szukać już w pierwszej połowie poprzedniej dekady, gdy część państw strefy euro zaczęło odczuwać pierwsze negatywne skutki utworzenia unii walutowej w Europie. Podział na bogatą Północ i uboższe Południe na kontynencie europejskim od tamtego czasu tylko rósł. Światowy kryzys finansowy (2008-2013), który szczególnie uderzył w Południe, dodatkowo powiększył przepaść. Skalę problemu najlepiej pokazują statystyki przytoczone w monografii Polskiego Instytutu Ekonomicznego, [*Europa 2050. Siedem głównych ryzyk w epoce post-COVID*](#), które podkreślają znaczący wzrost bezrobocia w latach 2001-2013 w krajach takich jak Hiszpania (z 10,5% do 26,1%) czy Grecja (z 10,5% do 27,5%). Choć sytuacja poprawiła się wraz z końcem kryzysu, bezrobocie w latach 2015-2019 na Południu nadal utrzymywało się powyżej 12%, podczas gdy na północy i wschodzie Europy nie przekroczyło 8%. Obecnie poziom długu państwowego w odniesieniu do PKB krajów strefy euro znajdujących się na południu kontynentu wynosi pomiędzy 135% a 150%, natomiast w pozostałych państwach członkowskich unii walutowej oscyluje wokół 50%. Południe doświadcza stagnacji rozwojowej. Po raz pierwszy od dekad młodzi ludzie będą wieść mniej dostatnie życie niż ich rodzice, już teraz napotykać na ogromne problemy ze znalezieniem zatrudnienia.

Pandemia koronawirusa przyspieszyła dotychczasowe trendy. Europejskie Południe zanotowało większy spadek PKB niż inne regiony kontynentu. Według [*prognoz Komisji Europejskiej*](#) spadek realnego PKB w całym 2020 r. wyniósł: w Hiszpanii 11%, w Grecji 10%,

we Włoszech 8,8%, a w Portugalii 7,6%. W europejskich mediach zaczęły pojawiać się częściej niż wcześniej sondaże wskazujące na wzrost eurosceptycyzmu w społeczeństwach państw Południa, m.in. we Włoszech. Europejscy przywódcy i KE, aby ratować UE przed procesami dezintegracyjnymi, musieli zareagować.

18 maja 2020 r. na wspólnej konferencji prasowej kanclerz Niemiec Angela Merkel i prezydent Francji Emmanuel Macron [ogłosili](#) polityczną koncepcję stworzenia tymczasowego, w części bezwrotnego funduszu odbudowy europejskiej gospodarki. Był to przełom – w publicystyce nazywany często nawet Hamiltonowskim – ze względu na wyrażenie woli przez Merkel do finansowania funduszu ze środków pozyskanych poprzez emisję wspólnych dla UE obligacji długoterminowych. Niemieckie poparcie dla zadłużenia się przez całą Unię było szczególnie ważne, ponieważ dotychczas Berlin, wraz z krajami Północy (m.in. Holandią, Danią i Szwecją), tworzył frakcję konserwatyzmu fiskalnego, sprzeciwiającą się tak bezpośredniemu ponoszeniu konsekwencji uwspólnotowienia zadłużenia. Istniała (i nadal istnieje) obawa, że rządy krajów Południa będą kontynuować politykę nadużywania instrumentu emisji długu, tym razem nie na własny rachunek, a bezpośrednio na konto wszystkich członków Unii.

Francja, od lat podnosząca postulat ściślejszej unii fiskalnej, w zamian za przychyłność niemiecką – i szerzej: krajów Północy – wyraziła poparcie dla procedury konieczności uzyskania akceptacji Komisji Europejskiej i Rady Unii Europejskiej dla celów, na które przeznaczane są nowe środki przez narodowe rządy według ścisłych kryteriów wyznaczonych przez KE.

Wspólny unijny dług oznacza kolejny transfer kompetencji z europejskich stolic państw członkowskich do Brukseli i tym samym krok ku federalizacji UE. Krok ten jest jak na razie jednorazowy, ale jeżeli odniesie sukces, rozpocznie się dyskusja nad wpisaniem go w unijną rzeczywistość na stałe. Po raz kolejny w historii Unii Europejskiej kryzys stał się impulsem do silniejszej integracji państw Europy,

zgodnie z mechanizmem ucieczki do przodu (*failing forward*), który wskazuje, że kryzys to jedyny moment, w którym państwa narodowe są skłonne do oddania znaczącej części swoich kompetencji organom unijnym.

Szczegóły odbudowy

Porozumienie francusko-niemieckie dało zielone światło Komisji Europejskiej do stworzenia [Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) (*The Recovery and Resilience Facility*, RRF) – głównego komponentu unijnego instrumentu NextGenerationUE, który został zaproponowany przez Komisję Europejską 27 maja 2020 r. i ustalony na poziomie politycznym [21 lipca 2020 r.](#) w pakiecie z Wieloletnimi Ramami Finansowymi (WRF) na lata 2021-2027. [10 listopada 2020 r.](#) Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej porozumiały się w sprawie ostatecznego kształtu pakietu WRF i NextGenerationUE, na które ma zostać przeznaczone łącznie 1,8 bln euro.

Przeznaczeniem [Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) jest wspieranie reform i inwestycji, które mają na celu odbudowę europejskiej gospodarki po kryzysie wywołanym pandemią koronawirusa. Długoterminowo Instrument ma także przyspieszyć budowę odporności na przyszłe kryzysy i promować zrównoważony rozwój zgodny z zieloną oraz cyfrową transformacją, które są przez Komisję Europejską uważane za cele strategiczne. Wszelkie reformy i inwestycje mają przestrzegać zasady „nie-wyrządzania znaczącej szkody” (*‘do no significant harm’ principle*), obejmującej m.in. ochronę środowiska naturalnego.

Krytycy Instrumentu wskazują na jego niekonsekwencje. Z jednej strony zawiera wymóg bardzo szybkiego działania przy sztywnym harmonogramie, co mogłoby wskazywać na chęć natychmiastowego impulsu fiskalnego dla postcovidowej odbudowy europejskiej gospodarki. Z drugiej strony stawia wysokie wymagania co do skali i złożoności finansowanych projektów,

które muszą być zgodne z priorytetami KE, a ponadto przewiduje, że część środków trafi do państw członkowskich dopiero w 2023 i 2024 roku. W tym napięciu między krótko- a długoterminowymi celami Instrumentu wyraźnie widać ścieranie się wizji niemieckiego konserwatyzmu fiskalnego z francuską, mniej rygorystyczną wizją długu publicznego. Konsekwencją starcia tych dwóch perspektyw jest ogromne wyzwanie postawione przed rządami narodowymi, aby w rekordowo krótkim czasie skonstruowały one spójne, wielowymiarowe reformy państwa.

Łączna pula środków na [Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności](#) wynosi 672,5 mld euro (ok. 5% PKB UE). W medialnych nagłówkach często pojawia się 750 mld euro, ale należy podkreślić, że są to środki na cały NextGenerationUE, który zawiera również inne składowe, m.in. ReactEU i Fundusz Sprawiedliwej Transformacji. 672,5 mld euro zostanie udostępnione w formie pożyczek (do 360 mld euro) i grantów (pula do 312,5 mld euro). Maksymalnie w jego ramach Polska będzie mogła się zadłużyć na 34,2 mld euro.

Dokładna wartość transferów bezzwrotnych dla poszczególnych państw nie jest jeszcze znana, ponieważ zostały one podzielone na dwie transze. 70% z grantów [zostanie](#) rozdysponowane w pierwszych dwóch latach trwania projektu, tj. do końca 2022 r. [Kryteriami](#) rozdzielenia tych środków były wskaźniki za okres 2015-2019, odniesione do unijnej średniej: populacji, PKB *per capita* i bezrobocia. W ramach pierwszej transzy najwięcej środków [będzie dostępnych](#), odpowiednio, dla: Włoch (44,72 mld euro), Hiszpanii (43,48 mld euro), Francji (22,70 mld euro) i Polski (18,92 mld euro). Grecja również może otrzymać znaczącą kwotę (12,61 mld euro), co pokazuje, że to właśnie kraje Południa są głównymi beneficjentami tej inicjatywy.

Podział pozostałych 30% środków z puli grantowej przeznaczonej na 2023 r. poznamy do 30 czerwca 2022 r. Wyliczenia będą bazować na statystyce spadku PKB krajów w latach 2020-2021.

Według [przewidywań KE](#) (na podstawie prognozy gospodarczej z połowy 2020 r.) Polska powinna otrzymać w ramach tej transzy 4,14 mld euro.

Splata długu

W odróżnieniu od tradycyjnych Wieloletnich Ram Finansowych nowy Fundusz Odbudowy ma zostać sfinansowany z długu zaciągniętego przez KE, a nie ze składek państw członkowskich. Według naszkicowanego przez unijnych urzędników harmonogramu ma on zostać spłacony w latach 2028-2058.

Wymarzony scenariusz nakreślony przez unijnych polityków zakłada, że zostanie spłacony m.in. z nowych unijnych [podatków](#): granicznego podatku węglowego (*Carbon Border Adjustment*; [według Deutsche Bank Research szacowany przychód wyniesie 5-14 mld euro rocznie](#)), podatku cyfrowego (1,3 mld euro rocznie), rozszerzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) m.in. na sektory lotniczy i morski, a także przekazania części wpływów z niego do wspólnego budżetu (10 mld euro), podatku od odpadów z nierecyclengowalnego plastiku ([7 mld euro rocznie](#)), reorganizacji opodatkowania największych pod względem dochodu grup kapitałowych oraz podatku od transakcji finansowych (nawet 57 mld euro rocznie).

Podatek od plastiku wszedł w życie 1 stycznia 2021 r. i jest jedynym jak dotąd zrealizowanym źródłem finansowania z wyżej wymienionych. Pozostałe [są dopiero na etapie koncepcyjnym](#) (m.in. podatek od transakcji finansowych na poziomie europejskim to kwestia, która od wielu lat nie posuwa się istotnie do przodu), ich wejście w życie będzie bardzo trudne do realizacji i ma potencjał generowania międzynarodowego napięcia (np. ze Stanami Zjednoczonymi i ChRL). Brak nowych źródeł finansowania na odpowiednio wysokim poziomie sprawi, że najprawdopodobniej państwa członkowskie będzie musiały stworzyć dodatkowy fundusz do spłaty zadłużenia, finanso-

wany ze składek, co może zwiększyć eurosceptyczne nastroje w całej UE.

Kwestia spłaty zobowiązań jest również istotna w kontekście części pożyczkowej Instrumentu. W teorii przecież państwa narodowe same mogą (i to robią) wyemitować więcej własnych obligacji. I tak się stanie – bogate państwa Północy (np. Dania i Holandia) najprawdopodobniej nie wykorzystają swojej puli z kredytowej części pakietu. Jest to mechanizm przeznaczony dla krajów o niższej wiarygodności fiskalnej od średniej unijnej, m.in. dla państw Południa i Europy Środkowo-Wschodniej, które będą mogły zadłużać się na znacznie korzystniejszych warunkach (wyrażających się głównie niskim oprocentowaniem) niż obecnie.

Kto zyska?

Europejski Bank Centralny (EBC) [w swoim gospodarczym biuletynie](#) potwierdza, że głównym kluczem przyznawania środków z Instrumentu jest skala postcovidowego wyzwania gospodarczego, które jest największe w krajach Południa.

Również analiza [Jeana Pisani-Ferry dla czołowego europejskiego think tanku Bruegel](#), potwierdza, że największe transfery brutto otrzymają państwa uboższe, w szczególności Południe i Europa Środkowa-Wschodnia: Bułgaria (16% dochodu narodowego brutto), Grecja (13,5% DNB), Polska i Portugalia (8% DNB) oraz Włochy (5% DNB).

[Przytaczana analiza EBC](#) wskazuje także, że kraje Północy będą płatnikami netto grantów z instrumentu – dla Danii rachunek ten ma wynieść nawet -2% PKB. Jednak oficjalna, widoczna na papierze niewielka przewaga wydatków nad przychodami z RRF bogatszych państw (takich jak Holandia, Niemcy czy Austria) wcale nie oznacza ich realnych strat. [Oliver Picek](#) z wiedeńskiego Momentum Institut argumentuje, że kraje Północy finalnie skorzystają na programie, w głównej mierze w wyniku efektu zewnętrznego zwiększenia aktywności gospodarczej w pozostałych krajach UE

(*trickle-down effect*), dzięki eksportowi i inwestycjom bogatszych państw Północy na południu kontynentu.

[Publikacja Jeana Pisani-Ferry](#) jest mniej optymistyczna. Przewiduje, że tylko w dwóch scenariuszach RRF przyniesie wszystkim państwom Unii istotne korzyści netto. Pierwszy zaistnieje, jeżeli UE zmotywowana stymulującymi gospodarkę wydatkami sięgnie po nowe źródła wpływów podatkowych, niedostępnych dla poszczególnych państw narodowych, na skalę umożliwiającą spłatę całego długu i odsetek. Drugi scenariusz zakłada wprowadzenie podatku inflacyjnego, który zastąpiłby spłatę długu przy jego monetyzacji przez Europejski Bank Centralny. Oba te scenariusze Pisani-Ferry uznaje za możliwe, ale mało prawdopodobne.

W analizie eksperta Bruegel wskazuje jako przykład płatnika netto Instrumentu Francję (-1% PKB) i stwierdza, że jeżeli pominie się w ocenie efekty zewnętrzne, to Paryż nie skorzysta na RFF – z perspektywy makroekonomicznej – zarówno w krótkim, jak i średnim okresie. Wszelkie programy gospodarcze mające na celu stymulację gospodarki francuskiej zostaną pokryte głównie z narodowego budżetu, a jedynie ¼ przez nowy Instrument (pomijając efekty potencjalnych zmian podatkowych). Tym samym wyraźnie widać, że skala zysków dla poszczególnych państw członkowskich UE potrafi być diametralnie różna, a przez to w najbliższych latach możemy obserwować wzrost napięć wewnątrz Unii spowodowanych niegospodarnością decydentów wydających dodatkowe unijne środki.

Wytyczne dla projektów krajowych planów odbudowy

Zaciągnięcie wspólnego dla UE długu i konieczność jego spłaty ma swoje konsekwencje – zgoda zamożniejszych państw Północy na emisję obligacji nie byłaby możliwa bez mechanizmu weryfikacji planów krajowych i odpowiednich wytycznych zabezpieczających interesy całej UE. Te ogromne pieniądze nie zostaną przyznane nikomu „w ciemno”. Każde państwo, aby je otrzymać, musi złożyć do KE krajowy plan odbudowy i wzmacniania odporności (w Polsce znany jako Krajowy Program Odbudowy – KPO), przedstawiający konkretne reformy i inwestycje na lata 2021-2023.

KPO nie może być zbiorem niepowiązanych ze sobą inwestycji infrastrukturalnych, jak to jest możliwe w wypadku Funduszy Spójności. Musi przedstawiać uporządkowane, szeroko zakrojone reformy konkretnych obszarów państwa. Inną ważną różnicą jest to, że inwestycje nie będą rozliczane na podstawie dokumentów księgowych, a z osiągnięcia kamieni milowych wpisanych w plany, czyli z realnych efektów.

[Zgodnie z wrześnieowymi wytycznymi KE](#) rządy narodowe muszą wysłać dokument do Brukseli do 30 kwietnia 2021 r.

Krajowe plany zostaną następnie ocenione przez Komisję Europejską i do czterech tygodni po opublikowaniu rekomendacji Komisji będą musiały zostać zatwierdzone większością kwalifikowaną przez Radę Unii Europejskiej. Co najmniej raz na dwa lata rządy państw członkowskich mają obowiązek składania raportów dotyczących postępów realizacji. Formalny końcowy [termin](#) implementacji planów to koniec 2026 r., lecz ze względu na konieczność późniejszego procesu weryfikacji wszyst-

kie cele wpisane w projekty powinny być *de facto* osiągnięte do czerwca 2026 r.

Otrzymanie całej przydzielonej kwoty przez państwo członkowskie będzie wymagać od jego rządu przygotowania Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zgodnego z kryteriami i rekomendacjami zawartymi w:

- [6 priorytetach Komisji Europejskiej na lata 2019-2024:](#)
 - [Europejski Zielony Ład \(European Green Deal\)](#),
 - [Europa na miarę ery cyfrowej \(Europe fit for the digital age\)](#),
 - [Gospodarka służąca ludziom](#),
 - [Silniejsza pozycja Europy na świecie \(A stronger Europe in the world\)](#),
 - [Promowanie naszego europejskiego stylu życia \(Promoting our European way of life\)](#),
 - [Nowy impuls dla demokracji europejskiej \(A new push for European democracy\)](#),
- [Rocznej strategii zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021](#),
- [Wytycznych KE dla państw członkowskich na podstawie planów odbudowy i zwiększania odporności](#),
- [Semestrze europejskim](#),
- [Ocenie narodowych planów dot. energii i klimatu](#).

Wszystkie inwestycje i reformy sfinansowane z Instrumentu muszą przestrzegać zasady „nie szkodzić” (*do no significant harm principle*), która jest zdefiniowana poprzez reguły wpisane

w unijną [taksonomię](#), stawiającą na ochronę środowiska naturalnego, m.in. nieprzekraczanie określonych poziomów emisji dwutlenku węgla (co wyklucza z inwestycji np. elektrownie gazowe).

Ogólne [Wytyczne Komisji Europejskiej](#) wskazują na cztery główne cele, przez pryzmat których będzie oceniać nadesłane Plany Odbudowy i Zwiększania Odporności:

- 1) promocja gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności UE,
- 2) wzmocnienie gospodarczej i społecznej odporności,
- 3) zmniejszanie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu,
- 4) wspieranie zielonej i cyfrowej transformacji.

Plany mają się składać ze spójnych komponentów, z których każdy ma wypełniać co najmniej jedno z poniższych kryteriów:

- walczyć z co najmniej jednym wyzwaniem dotyczącym danego kraju, zapisanym w europejskim semestrze,
- wpisywać się w cyfrową i zieloną transformację,
- wzmacniać zrównoważony rozwój, tworzenie miejsc pracy, odporność społeczną i gospodarczą, walkę ze skutkami gospodarczego i społecznego kryzysu przy jednoczesnym wspieraniu spójności i konwergencji.

Komponenty mogą zawierać zarówno reformy, jak i inwestycje. [Definicja](#) inwestycji podana przez KE w tym kontekście wskazuje na wydatki na projekt, który będzie skutkował zmianą strukturalną we: wzmacnianiu społecznej i gospodarczej odporności, budowaniu zrównoważonej i długoterminowej konkurencyjności w ramach zielonej i cyfrowej transformacji oraz wzroście zatrudnienia. Inwestycje mogą mieć formę inwesty-

cji bezpośrednich, instrumentów fiskalnych, planów wsparcia, subsydiów i innych, których implementacja nie przekracza horyzontu czasowego Instrumentu (do 2026 r.). Jeżeli natomiast będą one trwać dłużej, to należy udowodnić, że ich finansowanie będzie zagwarantowane także po wygaśnięciu Instrumentu i ich negatywny skutek dla budżetu państwa będzie jedynie tymczasowy.

Podwójna transformacja – cyfrowa i zielona

W wytycznych wpisano dwa główne wskaźniki dla wydatków. Minimum 37% z nich w ramach krajowych planów musi być przeznaczane na stricte zielone reformy, których cele są związane z przeciwdziałaniem globalnemu ociepleniu. Mowa w tym punkcie o inwestycjach zgodnych z Europejskim Zielonym Ładem, [jednym z sześciu priorytetów KE na lata 2019-2024](#), które są związane m.in. z energetyką, transportem, przemysłem, gospodarką obiegu zamkniętego, a także różnorodnością biologiczną. [Roczna strategia zrównoważonego wzrostu gospodarczego na rok 2021](#), którą rządy mają również się podierać podczas tworzenia KPO, explicite wspomina m.in. o rozwoju energii odnawialnej, technologii wodorowych (500 GW energii z OZE, elektrolizery o mocy 6 GW do produkcji wodoru, który przekładałby się 1 mln ton zielonego wodoru, w całej UE do 2025 r.) i podniesieniu efektywności energetycznej budynków. W kontekście ochrony klimatu KE podkreśla rolę transportu publicznego i transnarodowej kolei. Nacisk położony jest również na wzrost popytu na bez- i niskoemisyjne pojazdy oraz infrastrukturę ich ładowania (milion punktów tankowania jednostek elektrycznych do 2025 r. i 500 stacji tankowania wodoru).

Wyliczenia procentu wydatków zaliczających się do tej kategorii mają opierać się na metodologii zapisanej w regulacji związanej z m.in. funduszami spójności 2018/0196(COD). Tabela 1 przedstawia obszary, które otrzymały współczynnik 100% we wspieraniu celów dot. zmiany klimatu. Poza tymi pozycjami istnieje jeszcze kate-

goria działań o współczynniku 40% wydatków zaliczających się do ochrony klimatu.

Tab. 1 Typy działań, które otrzymały współczynnik 100% zaliczenia wydatków do wspierania celów dot. zmiany klimatu

L.p.	Typ działania
1.	Procesy badawcze i innowacyjne, transfer technologii i współpraca między przedsiębiorstwami koncentrujące się na gospodarce niskoemisyjnej, odporności i przystosowaniu się do zmiany klimatu
2.	Projekty w zakresie efektywności energetycznej i projekty demonstracyjne w MŚP oraz środki wsparcia
3.	Renowacja istniejących budynków mieszkalnych i infrastruktury publicznej dla celów efektywności energetycznej, projekty demonstracyjne i środki wsparcia
4.	Wsparcie dla przedsiębiorstw, które świadczą usługi stanowiące przyczyniające się do gospodarki niskoemisyjnej i odporności na zmiany klimatu
5.	Energia odnawialna
6.	Wysokosprawna kogeneracja, systemy ciepłownicze i chłodnicze
7.	Środki w zakresie dostosowania do zmiany klimatu oraz ochrona przed zagrożeniami związanymi z klimatem dotyczącymi: powodzi, pożarów, erozji i susz, oraz zarządzanie ryzykiem w tym zakresie (w tym zwiększanie świadomości, ochrona ludności oraz systemy i infrastruktura do celów zarządzania klęskami i katastrofami)
8.	Nowo wybudowane linie kolejowe (w tym TEN-T)
9.	Infrastruktura i tabor na potrzeby czystej komunikacji miejskiej
10.	Infrastruktura przeznaczona dla rowerów
11.	Infrastruktura paliw alternatywnych
12.	Przyczynianie się do ekologicznych umiejętności i miejsc pracy oraz gospodarki ekologicznej

Źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0375&from=EN>

Drugim sztandarowym wyznacznikiem przeznaczenia środków jest próg minimum 20% wydatków, które mają być związane z cyfrową transformacją, rozumianą nie tylko jako infrastruktura i badania, ale także umiejętności cyfrowe społeczeństwa (wzrost liczby osób posiadających podstawowe umiejętności cyfrowe do co najmniej 70% w przedziale wiekowym 16-74 lat do 2025 r.). W [Rocznej strategii na 2021](#) w tym komponencie wymienione zostały: powszechność Internetu o dużej przepustowości (w tym także rozwoju sieci 5G – do 2025 r. nieprzerwany jej zasięg w całej UE), cyfryzacja administracji publicznej i sądownictwa, rozwój sztucznej inteligencji (AI), wzmocnienie cyberbezpieczeństwa, poszerzenie usług w chmurze (podwojenie udziału europejskich firm używających zaawansowanych usług w chmurze i big data), technologie kwantowe (zwłaszcza w kryptologii), rozwój mikroelektroniki (celem podwojenie do 2025 r. produkcji półprzewodników w UE). Uzasadnienie wpisania inwestycji lub reformy do kategorii transformacja cyfrowa ma opierać się na wymiarach metodologii wykorzystywanej w DESI (*Digital Economy and Society Index*) – łączność, kapitał ludzki, wykorzystanie usług internetowych, integracja technologii cyfrowych i cyfryzacja usług publicznych.

Unijny Plan Odbudowy – dużo więcej niż infrastruktura

W rekomendacjach i wytycznych do KPO znajdziemy obszary państwa, które trudno zaszeregować intuicyjnie jako cele, na które przeznaczone zostaną konkretne środki unijne. To np. zapewnienie stabilności makroekonomicznej państwa i poprawa jakości tworzenia prawa.

W tym duchu jednym z mniej namacalnych wymiarów, który powinien się znaleźć w Planach Odbudowy, jest sprawiedliwość (*fairness*), rozumiana głównie jako zmniejszanie nierówności w wymiarach: gospodarczym, społecznym i terytorialnym. Reformy w jej ramach powinny poszerzyć dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji i szkoleń. Jednym z proponowanych działań w Rocz-

nej strategii na 2021 r. jest reforma podatkowa z odpowiednim obciążeniem poszczególnych grup społecznych.

Szczególnie istotny w procesie planowania i ewaluacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności jest powstały już w 2010 r. [europejski semestr](#). Publikowany każdej wiosny dokument jest zbiorem rekomendacji działań zarówno dla całej UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. Dotychczas semestr, ze względu na brak wpisanego weń realnego systemu zachęt i sankcji, nie miał znaczącej wagi w polityce europejskiej i jego rekomendacje (*Country Specific Recommendations*, CSR) były często ignorowane przez państwa członkowskie. [Analiza Thomasa Wiesera](#) wskazuje, że to właśnie RRF może być czynnikiem nacisku do wdrażania od lat niespełnianych CSR semestru. Najnowsze [rekomendacje w jego ramach](#) dla Polski na lata 2020-2021, których oczekuje KE i które nie pojawiły się w poprzednich punktach tego tekstu, to:

- wzrost wydatków na ochronę zdrowia, w tym rozwinięcie zdrowia publicznego, e-zdrowia i podstawowej opieki zdrowotnej;
- wprowadzenie tymczasowego mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy przy odpowiednim wsparciu przedsiębiorstw;
- zwiększenie elastyczności formy pracy, m.in. poprzez pracę zdalną i elastyczne godziny;
- bardziej sprofilowane ukierunkowanie transferów socjalnych (mowa tutaj głównie o wprowadzenie kryterium dochodowego do tzw. 13-nastki dla emerytów i 500+, a także zwiększeniu środków przeznaczonych dla grupy o najniższych dochodach);
- wyższy poziom świadczeń zapewniających dochód minimalny i poszerzenie dostępu do ochrony socjalnej osób zatrudnionych;

- zwiększenie atrakcyjności zawodu nauczyciela;
- większe oparcie się na nauce i innowacjach, któremu przeszkadza niewystarczająca współpraca nauki z biznesem;
- zwiększenie niezależności, wydajności i jakości sądownictwa;
- poprawa jakości dialogu społecznego i znaczące ograniczenie omijania konsultacji społecznych w procesie tworzenia prawa, które są kluczowe do poprawy jakości ustawodawstwa;

Rekomendacje z zeszłego roku:

- podwyższenie wieku przejścia na emeryturę i reformowanie systemów emerytalno-rentowych;
- zwiększenie efektywności wydatków publicznych;
- zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy (m.in. poprawa opieki nad dziećmi).

Powyższe wytyczne wskazują na ambicje Komisji Europejskiej, aby środki wydane z Funduszu Odbudowy były spójne z celami powziętymi przez UE w ostatnich latach, m.in. zieloną transformacją i cyfryzacją państw europejskich. Odpowiednie wydanie środków w tej wizji KE ma dać większy mandat tej instytucji w przyszłości i zapobiec dolewaniu paliwa ruchom eurosceptycznym, które przeznaczanie wspólnego długu całej UE przez sąsiednie państwa na cele niezgodne z wizją większości państw członkowskich mogłyby wziąć na sztandary. Należy jednak pamiętać, że wstępne dokumenty to jedno, a poprzedzona często gorącymi negocjacjami ostatec na ich realizacja to drugie. Jak zatem w praktyce wyglądają krajowe plany odbudowy i budowania odporności w państwach członkowskich UE?

Krajowe plany odbudowy innych państw – przegląd

Według stanu na 8 marca 2021 r. trzynaście państw UE (w tym Polska) opublikowało projekty krajowych planów odbudowy bądź ich części. Państw, które przygotowały już swoje projekty i przesłały je do Komisji Europejskiej, jest jednak znacznie więcej. Termin przekazania projektów KE upływa 30 kwietnia.

Tabela 2. Wykaz państw, które opublikowały projekty KPO (stan na 08.03.2021)

Państwo	Środki przyznane w ramach RRF w mld EUR (bezzwrotne granty)*	Link do oficjalnej strony z informacjami o KPO
Bułgaria	6,3	http://www.strategy.bg/Public-Consultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5572
Czechy	7,1	https://www.vlada.cz/cz/evropske-zalezitosti/aktualne/priprava-narodniho-planu-obnovy-cr-186298/ https://www.vlada.cz/assets/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/Vychodiska-NP-obnovy.pdf

Państwo	Środki przyznane w ramach RRF w mld EUR (bezzwrotne granty)*	Link do oficjalnej strony z informacjami o KPO
Francja	39,4	https://www.economie.gouv.fr/presentation-plan-relance#
Grecja	17,8	http://www.opengov.gr/minfin/?p=10013
Hiszpania	69,5	https://www.lamonicloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/espana-puede.aspx
Łotwa	2,0	https://www.esfondi.lv/atveselosanas-un-noturibas-mehanismi
Niemcy	25,6	https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/2021-01-13-german-recovery-and-resilience-plan.html
Portugalia	13,9	https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=plano-de-recuperacao-e-resiliencia-recuperar-portugal-2021-2026-plano-preliminar
Rumunia	14,2	https://mfe.gov.ro/pnrr/
Słowacja	6,3	https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/strategicke-materialy/ine-strategicke-materialy/

Państwo	Środki przyznane w ramach RRF w mld EUR (bezzwrotne granty)*	Link do oficjalnej strony z informacjami o KPO
Włochy	68,9	http://www.politicheeuropee.gov.it/it/comunicazione/approfondimenti/pnrr-approfondimento/
Litwa**	2,0	https://finmin.lrv.lt/lt/vyriausybes-patvirtintas-planas

*Dane na podstawie: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf, dostęp z dnia 15.02.2021 r.

**Litwa na oficjalnych stronach ogłosiła tylko część dokumentu, ale na jej podstawie można zidentyfikować najważniejsze informacje o planowanych działaniach i alokacje środków w poszczególnych obszarach.

Opublikowane dokumenty wskazują, że państwa członkowskie konsekwentnie odzwierciedlają w swoich strategiach kluczowe założenia RRF, skupiając się na projektach i inwestycjach związanych z zieloną transformacją i cyfryzacją. Oprócz nich najczęściej powtarzającymi się obszarami interwencji są ochrona zdrowia, infrastruktura i transport oraz edukacja i rozwój innowacji.

Droga do KPO w innych państwach UE

Proces wypracowywania dokumentów w poszczególnych państwach różnił się znacząco pod względem czasu przygotowania, formy dokumentu czy sposobu prowadzenia konsultacji. Pierwsze kraje zaczęły komunikować swoje przygotowania do planu naprawy już na przełomie maja i czerwca 2020. W tej grupie były np. Niemcy i Litwa, które już wtedy zaprezentowały wstępne założenia. W wielu krajach okresem wytężonej pracy był... sezon urlo-

powy, na co wskazuje kilka przykładów państw, które opublikowały pierwsze wersje dokumentów jesienią (m. in. Francja, Bułgaria, Włochy, czy Słowacja). Jako jedni z pierwszych złożenie planu do Komisji Europejskiej ogłosili już w październiku Czesi (plan nie został w pierwszej wersji zatwierdzony i po uwagach Komisji jest aktualnie przez Czechów zmieniany).

Odtworzenie procesu powstawania KPO w poszczególnych krajach jest stosunkowo trudne. Pierwsze informacje w oficjalnych kanałach pojawiają się zazwyczaj dopiero w momencie publikacji. Do tego momentu informacje o KPO ograniczone są do relacji w mediach, które zapowiadały kolejne terminy publikacji dokumentów. Na tej podstawie nie sposób dokładnie zrekonstruować procesu, który toczył się w agendach rządowych. Dostępne informacje pozwalają przypuszczać, że ogłoszenie pierwszych projektów jesienią otwierało dopiero proces publicznych konsultacji i dawało możliwość wypowiedzi przedstawicielom licznych środowisk. Przykładowo plan zaprezentowany przez ministra finansów Słowacji podczas konferencji prasowej 5 października 2020 roku był przygotowywany przez grupę ekspertów powołaną przy ministrze. Dopiero publikacja projektu pozwoliła na zgłoszenie postulatów przez środowisko akademickie czy samorządowców. Niektóre państwa, które jesienią rozpoczęły konsultacje, wciąż są w trakcie zbierania opinii i modyfikowania planów.

Analizując procesy wypracowywania KPO w innych państwach UE, warto zwrócić uwagę na kilka ciekawych i dobrych praktyk komunikacyjnych. Można tu wskazać na takie przykłady, jak przygotowana przez rząd Bułgarii strona internetowa, na której można znaleźć informacje nie tylko o KPO, ale również o całym funduszu [Next Generation EU](#), a także wszystkie archiwalne wersje planu naprawy. Na uwagę zasługuje też strona przygotowana przez francuskie [Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Odbudowy](#). Na portalu można znaleźć informacje o aktywnych i planowanych naborach wniosków o wsparcie, a także wstępny harmonogram naboru

wniosków na projekty, które będą realizowane w ramach planu naprawy w 2021 i 2022 roku.

Godnym odnotowania trendem jest wykorzystanie przygotowań do RRF do wypracowania szerszych reform, wykraczających poza 2022 r. Tak jest choćby w projekcie słowackiego KPO, opracowanego z perspektywą do 2030 r. i przewidującego reformy, które mają zostać zapoczątkowane w ramach RRF, a następnie kontynuowane np. w ramach wieloletnich ram finansowych. Otwarte pozostaje pytanie, czy i w jakim kształcie Komisja zatwierdzi tę propozycję. Gdyby nie KPO, które stało się impulsem do analizy i wypracowania propozycji długofalowych reform, procesy te prawdopodobnie nie zostałyby zapoczątkowane, a przedstawione propozycje reform jeszcze długo nie miałyby szansy stać się przedmiotem szerokiej publicznej debaty.

Zielona gospodarka

Działania w obszarze ochrony klimatu są jednym z kluczowych filarów Funduszu Odbudowy. Zgodnie z wytycznymi, każdy kraj powinien przeznaczyć na ten cel 36% środków otrzymanych w ramach RRF. Przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska i polityką klimatyczną znalazły się więc w każdym z opublikowanych projektów.

Zawarte w poszczególnych dokumentach propozycje wykorzystania środków w tym obszarze można podzielić na dwie grupy:

- inwestycje mające na celu ochronę środowiska naturalnego,
- projekty, których celem jest zapobieganie skutkom zmian klimatu.

Sposoby realizacji tych celów różnią się w zależności od konkretnego krajowego planu. Wiele z nich stawia na wykorzystanie – szczególnie w gospodarce – odnawialnych źródeł energii, które

miałyby zastąpić energię pozyskiwaną w wyniku spalania paliw kopalnych, zwłaszcza węgla. Na takie rozwiązanie zdecydowali się np. Czesi, Grecy, Litwini czy Niemcy. Ci ostatni szczególnie uwagę poświęcają wykorzystaniu energii wodnej.

Innymi często pojawiającymi się rozwiązaniami problemu emisji dwutlenku węgla są reformy w sektorze transportu. Rozbudowę linii kolejowych planują np. Czechy i Rumunia, zaś Niemcy zamierzają ponadto zwiększyć liczbę samochodów elektrycznych. Łotwa planuje natomiast zwiększenie atrakcyjności i dostępności komunikacji miejskiej, w tym szczególnie w obszarze metropolitalnym Rygi. Francuzi poza rozwojem komunikacji publicznej przewidują także rozwój komunikacji rowerowej.

Wiele państw planuje ograniczenie emisji dwutlenku węgla w gospodarstwach domowych i budynkach administracji publicznej. Francuzi oraz Litwini w swoim planie uwzględnili środki na termomodernizację zarówno budynków prywatnych, jak i administracyjnych czy użyteczności publicznej. Niemcy, którzy również przywiązują dużą wagę do efektywnego wykorzystania energii w gospodarstwach domowych, zwracają w swoim planie uwagę na przyjazne dla klimatu konstrukcje domów z drewna. Wydatki na zwiększenie efektywności wykorzystania energii w gospodarstwach domowych przewidują w swoim planie także Portugalczycy.

Część z udostępnionych dotąd krajowych planów zakłada także przygotowanie na niekorzystne skutki zmian klimatu, jak np. występowanie niedoborów wody w okresach suszy oraz powodzi wskutek nadmiernych opadów. Rumunia planuje przeznaczyć część środków na uregulowanie stosunków wodnych i budowę potrzebnej do tego celu infrastruktury. Wydatki na zwiększenie odporności na skutki występowania katastrof naturalnych wynikających z negatywnych zmian klimatu planują także Czesi i Grecy.

Często pojawiającym się postulatem jest poszerzenie lub utworzenie nowych terenów zielonych. Włosi postanowili przeznaczyć

część środków na zwiększenie liczby lasów na terenie kraju, podobne plany mają także Czesi. Bułgarzy deklarują w KPO większą troskę o obszary objęte ochroną, a Słowacy dodatkowo będą skupiać się na ściganiu przestępstw przeciwko środowisku.

Cyfryzacja

Drugim kluczowym obszarem interwencji w ramach Funduszu Odbudowy jest cyfryzacja. Według wskazań Komisji Europejskiej na ten filar powinno zostać przekazane minimum 20% środków przyznanych państwu członkowskiemu w ramach RRF.

Poglądy różnych państw na temat tego, jak powinna przebiegać transformacja oraz w jaki sposób należy wykorzystać środki pochodzące z RRF są zróżnicowane. Większość państw zgodnie uznaje jednak za konieczne cyfryzację administracji publicznej. Niektóre z nich idą nawet nieco dalej – Włosi uwzględnili w swoim planie cyfryzację sektora podatkowego oraz ochrony zdrowia. Jej cyfryzację planują również Portugalia i Rumunia, która deklaruje ponadto cyfryzację sądownictwa.

Kolejnym obszarem, który państwa członkowskie chcą poddać cyfrowej transformacji, jest edukacja i procesy szkoleniowe. Słowacja i Portugalia planują usprawnienie działalności administracji publicznej przez szkolenie urzędników w zakresie posługiwania się z informatyzowanymi systemami. Przekazanie części funduszy na szkolenie szerszej grupy ludności planują natomiast Czesi, Łotysze i Niemcy. Bułgarzy stawiają na szkolenie dzieci i młodzieży. Niektóre państwa zaplanowały budowę (lub rozwój istniejących) platform do przeprowadzania zajęć i szkoleń w ramach zdalnej edukacji.

Kolejnym ważnym tematem poruszonym w planach odbudowy jest cyberbezpieczeństwo. Jego promocję oraz wdrażanie gwarancji spójności terytorialnej planuje m.in. Hiszpania, postulując ponadto w swoim planie budowę niezależnej chmury dla krajów europejskich. Na podniesienie poziomu

cyberbezpieczeństwa planują przeznaczyć część środków Rumunia i Słowacja.

Z opublikowanych do tej pory dokumentów wynika, że wiele państw zdecyduje się także na budowę infrastruktury, która podniesie jakość połączeń internetowych oraz pozwoli na rozwój sieci 5G. Rozbudowę sieci światłowodowej planują Włochy i Grecja. Czesi planują budowę infrastruktury umożliwiającej obsługę sieci dużych prędkości. Hiszpanie i Słowacy zamierzają zmniejszyć wykluczenie cyfrowe poprzez budowę infrastruktury w miejscach, gdzie do tej pory mieszkańcy mieli utrudniony dostęp do sieci. Niemcy planują ponadto przeznaczyć część środków na budowę infrastruktury sieci 6G i OpenRAN.

Część państw decyduje się także na wsparcie procesu digitalizacji w biznesie oraz usług w otoczeniu biznesu. Wśród nich można wskazać Łotwę, Słowację, Czechy i Litwę. Łotwa planuje ponadto wprowadzenie instytucji agenta cyfrowego, który będzie pomagał małym i średnim przedsiębiorcom w cyfryzowaniu ich firm. Na cyfryzację MŚP w przemyśle spożywczym, handlu i turystyce część środków w ramach RRF przeznaczą Hiszpanie. Grecy natomiast planują rozwój z informatyzowanego systemu przepływu i formacji w biznesie.

Wśród innych ciekawych projektów w obszarze cyfryzacji na uwagę zasługuje niemiecki projekt digitalizacji, badań i innowacji w siłach zbrojnych. Wymienić tutaj można również projekty w obszarze cyfryzacji wymiaru sprawiedliwości. Przykładem jest Rumunia, która planuje wprowadzenie systemu umożliwiającego załatwianie niektórych spraw sądowych za pośrednictwem Internetu.

Ochrona zdrowia

Zaraz po cyfryzacji i zielonej transformacji najczęściej pojawiającym się obszarem interwencji w krajowych planach jest ochrona zdrowia. Pandemia COVID-19 uwypukliła wszystkie problemy, braki i zaniedbania w systemach ochrony zdrowia, co zgodnie podkreślają wszystkie państwa UE.

Wśród propozycji reform wymienionych w niemal każdym z dostępnych dokumentów jest cyfryzacja. Włochy planują upowszechnienie elektronicznej karty pacjenta oraz rozwój telemedycyny. Słowacja zamierza wprowadzić system centralnego informatycznego zarządzania szpitalami oraz reformę systemu EMS, dzięki któremu karetki będą mogły szybciej docierać do chorych. Rozwój technologii umożliwiających zdalną opiekę medyczną w swoim planie zawarły także Rumunia i Niemcy. Francja i Hiszpania przeznaczą natomiast część środków pozyskanych w ramach RRF na budowę i rozwój systemów informatycznych mających na celu szybsze i łatwiejsze przekazywanie danych pacjenta na różnych etapach leczenia. Z kolei Bułgaria zawarła w swoim dokumencie plan rozwoju systemu alarmowego 112 z wykorzystaniem nowych technologii, zwiększających efektywność jego funkcjonowania.

Równie często państwa zwracają uwagę na potrzebę poprawy infrastruktury medycznej. Portugalia, Rumunia, Czechy i Słowacja skupiają się na rozbudowie i doposażeniu oddziałów opieki paliatywnej i długofalowej. Rumunia deklaruje także rozwój szpitali i oddziałów kardiologicznych, onkologicznych i pediatrycznych. Niektóre państwa, jak Łotwa, Portugalia, Rumunia i Włochy, planują przeciwdziałanie nierównościom w dostępie do podstawowej i specjalistycznej opieki medycznej. Włochy i Rumunia chcą poprawić sytuację osób mieszkających na terenach marginalizowanych (obszarach wiejskich, peryferyjnych) poprzez budowę, rozwój i wyposażenie placówek podstawowej opieki medycznej oraz praktyk lekarzy rodzinnych. Rumunia i Portugalia planują także wykorzystanie części środków na poprawę stanu opieki psychiatrycznej.

Część państw boryka się także z problemem niedoboru personelu medycznego. Słowacja planuje zwiększenie liczby lekarzy o specjalizacji ogólnej poprzez podwyżkę wynagrodzeń. Szkolenia dla personelu medycznego planują realizować Włochy, Rumunia, Łotwa i Czechy. Budowę centrum szkoleń i rozwoju neuroradiologii chce realizować natomiast Bułgaria.

Tabela 3. Najczęściej uwzględniane projekty w krajowych planach odbudowy

Obszar	Projekt	Bułgaria	Czechy	Francja	Grecja	Hiszpania	Łotwa	Niemcy	Portugalia	Rumunia	Słowacja	Włochy	Litwa	ŁĄCZNIE
Zielona transformacja	Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej			✓				✓		✓			✓	4
	Termomodernizacja budynków mieszkalnych			✓	✓			✓	✓	✓			✓	6
	Inwestycje w rozwój odnawialnych źródeł energii		✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓	8
	Rozwój ekologicznych form transportu		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			8
	Uregulowanie gospodarki wodnej (ochrona terenów zalewowych, systemu oszczędzania wody)		✓		✓	✓	✓				✓	✓		6
	Inwestycje w rozwój terenów zielonych (tworzenia parków, obszarów przyrody chronionej, sadzenie lasów)	✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓		7
Cyfryzacja	Cyfryzacja administracji publicznej (e-usługi, zwiększanie kompetencji cyfrowych urzędników, poprawa infrastruktury informatycznej)		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	10
	Zwiększenie poziomu cyberbezpieczeństwa					✓		✓		✓	✓			4
	Rozwój sieci 5G	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	9
	Zwiększanie kompetencji cyfrowych obywateli	✓	✓				✓	✓	✓					5
Ochrona zdrowia	Uzupełnienie niedoborów kadrowych w publicznym systemie ochrony zdrowia (reforma systemów kształcenia, reforma systemu wynagradzania)	✓	✓				✓			✓	✓	✓	✓	7
	Poprawa infrastruktury medycznej (doposażanie i remonty szpitali)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	11
	Rozbudowa infrastruktury cyfrowej w służbie zdrowia	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	11

Plan, który zrodził się z chaosu. Kulisy tworzenia Krajowego Planu Odbudowy

Powstający od lipca 2020 r. w zaciszu ministerialnych gabinetów plan miał pokazać, w jaki sposób Polska chce wykorzystać bezprecedensowy dopływ środków z unijnego Funduszu Odbudowy. Postawione przez brukselskich urzędników warunki były wymagające, a pogłębiający się kryzys polityczny w rządzącej koalicji nie pomagał w wypracowaniu spójnej wizji. Przedstawiona w kolejnym rozdziale ocena poszczególnych komponentów pozwala jednak stwierdzić, że przy tworzeniu KPO zabrakło przede wszystkim lidera odpornego na polityczną presję.

Tworzenie Krajowego Programu Odbudowy można podzielić na trzy fazy: ogólnopolskie czyszczenie szuflad, polityczne przeciąganie liny oraz gorączkowe szukanie spójności dla wytypowanych obszarów inwestycyjnych i reform. Wszyscy doskonale zdawali sobie sprawę, że czasu na przygotowanie planu będzie wyjątkowo mało. Trudniej było jednak przewidzieć, że oczekiwany przez Komisję Europejską finalny produkt zostanie zarysowany w tak ogólnikowy sposób. Po osiągnięciu politycznego konsensusu w lipcu unijni urzędnicy przedstawili wytyczne techniczne, które opisujemy w pierwszym rozdziale tego opracowania. Ich oczekiwania były jednak na tyle mało konkretne, a ilość pieniędzy do wydania w krótkim okresie na tyle przytłaczająca, że polski rząd i urzędnicy wyznaczeni do stworzenia planu uruchomili biurokratyczną maszynę przeglądania szuflad i wymyślania nowych projektów i inwestycji.

Na początku był chaos

Na organ koordynujący tworzenie Krajowego Planu Odbudowy wyznaczono Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) – i samo to od początku wzbudziło kontrowersje w rządzie. Resort, na czele którego stała wówczas Małgorzata Jarosińska-Jedynak, od lat jest doceniany za zarządzanie funduszami unijnymi. W trakcie rozważań nad KPO pojawiły się jednak wątpliwości, czy w ministerstwie są osoby, które będą w stanie przygotować nie tylko urzędowe dokumenty, ale i wizję rozwoju, której powszechnie oczekiwano od tworzonego planu odbudowy. Część członków rządu była przekonana, że KPO jest dziejową szansą dla Polski, dlatego też trzeba wyznaczyć nie tylko urzędniczego, ale i politycznego lidera, który będzie w stanie „obronić” unijne środki przed zakusami poszczególnych członków rządu i zadbać o spójność planu. Jarosińska-Jedynak jest doceniana za swoją pracę, ale nikt nie miał wątpliwości, że jej polityczna pozycja w Zjednoczonej Prawicy jest bardzo słaba i gdy trzeba będzie rozstrzygać, które projekty ostatecznie znajdą się w KPO, to nie szefowa funduszy będzie ostateczną instancją.

Obok MFiPR najmocniej w tworzenie planu odbudowy zaangażowało się Ministerstwo Rozwoju (MR), którego ówczesną szefową była wicepremier Jadwiga Emilewicz. Powołano zespoły robocze oraz zaangażowano zewnętrznych ekspertów. W efekcie jeszcze w lipcu MR miało kilkanaście swoich fiszek, które dotyczyły bardzo wielu obszarów państwa. Równolegle Emilewicz i jej zespół prowadzili rozmowy z urzędnikami Komisji Europejskiej, w tym z wiceprzewodniczącą Komisji Margrethe Vestager, z którą sama wicepremier miała dobre relacje. Spowodowało to, że jeszcze w wakacje projekty przygotowane przez resort rozwoju były zdecydowanie bardziej zaawansowane niż projekty pozostałych ministerstw. Co więcej, w zdecydowanej większości spełniały też oczekiwania unijnych urzędników dotyczące spójności oraz zgodności z rekomendacjami semestru europejskiego.

Jeszcze w sierpniu ówczesna wicepremier Jadwiga Emilewicz próbowała przejąć inicjatywę w tworzeniu KPO. Na konferencji prasowej ogłosiła ogólnokrajowe zbieranie pomysłów od obywateli i organizacji pozarządowych. Wystartowała nawet wtedy strona internetowa planodbudowy.gov.pl, która miała wyjaśniać, czym jest KPO. Jak [opisywali na łamach „Dziennika Gazety Prawnej” Tomasz Żółciak i Grzegorz Osiecki](#), te działania zostały negatywnie odebrane przez urzędników MFiPR, którzy zinterpretowali je jako próbę przejęcia kontroli nad KPO. Konflikt nie zdążył jednak wybuchnąć na dobre, jako że Jadwiga Emilewicz przestała wkrótce pełnić funkcję wicepremier i minister rozwoju. Razem z nią odeszło wielu jej współpracowników, którzy pilotowali poszczególne fiszki. Lektura KPO potwierdza, że większość ich pomysłów nie znalazła się w ostatecznej wersji planu odbudowy.

Pisząc o chaosie, nie można zignorować warunków zewnętrznych. Choć urzędnicy Komisji Europejskiej deklarowali, że warunki brzegowe krajowych planów odbudowy są wszystkim znane, to w zakulisowych rozmowach przyznawali, że sami są wciąż na etapie opracowywania poszczególnych kryteriów. Bardzo długo nie potrafili również zdefiniować, jak rozumieją „reformy”, które w dokumentach unijnych były odmieniane przez wszystkie przypadki. Dopiero pod koniec 2020 r. doszło do rozmów, w trakcie których uzgodniono (przynajmniej w teorii), jak powinien wyglądać KPO i co może się w nim znaleźć.

Wakacyjne czyszczenie szuflad

Wskutek braku spójnej koncepcji co do kształtu i zawartości plan odbudowy, doszło do prawdopodobnie największego w nowożytnej historii Polski przeglądu „potrzeb i zachcianek”. Do ministerstw, spółek Skarbu Państwa, państwowych agencji i instytucji oraz samorządów trafiła prośba o przygotowanie fiszek-projektów, na które chcieliby otrzymać środki z funduszu odbudowy. Kryteriów nie było wiele, a wzór samej fiszki na tyle ogólny, że pozwalał na pełną dowolność. Zainteresowane strony zostały w teorii

poinformowane, że pisane przez nich projekty powinny wpisywać się w rekomendacje semestru europejskiego, czyli publikowanej przez Komisję Europejską corocznej analizy polskiej gospodarki, ale nawet w tym przypadku można mieć wątpliwości, czy o tym fakcie zostały powiadomione wszystkie strony. Z rozmów z samorządowcami wynika, że pisali oni swoje fiszki w ciemno, a i sam proces ich zgłaszania był niejasny.

Analiza ponad 1000 fiszek, które trafiły do urzędników z MFiPR, była druzgocąca, ale i raczej niezbyt zaskakująca. Zdecydowana większość ze zgłoszonych projektów nie spełniała oczekiwań nie tylko osób odpowiedzialnych za tworzenie KPO, ale i przede wszystkim była oderwana od jakichkolwiek oczekiwań Komisji Europejskiej. W pełnym zestawieniu wszystkich pomysłów, które jako Klub Jagielloński otrzymaliśmy w listopadzie 2020 r. od MFiPR na podstawie wniosku o dostęp do informacji publicznej, można wyróżnić dwa główne źródła projektów – ministerstwa oraz samorządy województw.

Głównym źródłem fiszek samorządowych były zarządy województw – można więc znaleźć wśród projektów charakterystyczne dla tego szczebla samorządu inwestycje w kolej, drogi, infrastrukturę rowerową czy też instytucje kultury lub szpitale. Sporo było również „zielonych” propozycji. Z informacji od samorządowców wynika jednak, że „wojewódzkie” fiszki nie dotyczyły jedynie projektów ogólnowojejewódzkich. Znalazły się tam również fiszki przygotowane przez poszczególne miasta (Kraków zgłosił ich kilka) oraz instytucje działające na terenie danego województwa. Z otrzymanego przez nas zestawienia fiszek nie jesteśmy w stanie ocenić ich zasadności, bo nie znamy szczegółów. Możemy bazować jednak na doniesieniach medialnych i wywiadach członków zarządu województw, którzy zdecydowali się pochwalić swoimi pomysłami. Zdarzyło się nawet, że niektórzy z nich zapewniali przed ogłoszeniem KPO, że finansowanie zgłoszonej przez nich inwestycji jest przesądzone (co ostatecznie nie okazało się prawdą).

Symbolem tego procesu może być fiszka zgłoszona przez województwo podkarpackie, które zażyczyło sobie 3 mld złotych na rozbudowę infrastruktury rowerowej w województwie. Nie ma żadnej wątpliwości, że rozwój zeroemisyjnego transportu oraz turystyki rowerowej jest potrzebny. Oczywistym jest jednak, że podana kwota jest absurdalna – województwo podkarpackie nie jest w stanie w najbliższych latach zaabsorbować nawet jej dziesiątej części na infrastrukturę rowerową, której budowa jest trudna, a proces uzgodnień żmudny i często nieefektywny.

Finalnie, z setek fiszek zgłoszonych przez samorządy województw, w KPO można odnaleźć nieliczne. Dowodzi to, że praca wykonana przez samorządowców co do zasady nie miała większego sensu. Warto zaznaczyć, że za „złe” projekty winy nie ponoszą samorządy województw. Zdecydowana większość zgłoszonych przez nie projektów była konsekwencją działań, które podejmują na co dzień i które mogą zostać sfinansowane choćby z funduszy europejskich, które trafią do województw w najbliższych latach. Nie jest winą samorządów, że nikt im nie wytłumaczył, jakie projekty mają się znaleźć w KPO. Co więcej, mają pełne prawo czuć się rozczarowane, że w ostatecznej wersji dokumentu samorządy zostały zmarginalizowane.

Drugim, ważniejszym źródłem fiszek były poszczególne ministerstwa. W trakcie procesu jak w soczewce skupiły się problemy „silosowości” poszczególnych resortów. Opracowane przez ministerstwa projekty były bardzo zróżnicowane jakościowo, jednak przeważały projekty słabe i bardzo słabe. Co gorsza, część z nich się pokrywała, co potwierdzało, że ministerstwa pracowały nad tymi samymi projektami bez wyraźnego uzgodnienia podziału obszarów pomiędzy sobą.

Co ciekawe, w przekazanym nam zestawieniu można wskazać pojedyncze fiszki zgłoszone przez Konfederację Lewiatan oraz Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Pokazuje to, że ze strony rządu była bardzo niewielka otwartość na pomysły z zewnątrz.

Jak wykuto KPO?

Jesienią zeszłego roku odpowiedzialni za pisanie KPO urzędnicy MFIPR przygotowali matrycę planu, która miała pomóc w stworzeniu finalnego dokumentu. Jak deklarowali urzędnicy: „Matryca przedstawia logikę programowania interwencji w ramach KPO oraz zapewnia praktyczne, operacyjne ułatwienie dla poszczególnych grup roboczych w dokładnym umiejscowieniu projektów w odniesieniu do określonych celów, jakie mają być osiągnięte; stanowi wytyczną do weryfikacji projektów zgłoszonych do KPO”. To również wtedy tempa nabrały prace międzyresortowych zespołów (powstało ich osiem), których zadaniem było stworzyć „wiązki projektowe” ze wszystkich zebranych fiszek oraz ich oceny, wraz z wydaniem rekomendacji, czy dany pomysł powinien się znaleźć w KPO.

Podstawowym zadaniem grup projektowych było zdefiniowanie celów oraz wyzwań. Jak wskazują eksperci oceniający poszczególne komponenty na dalszych stronach tego opracowania, część diagnostyczna KPO nie wzbudza istotnych zastrzeżeń.

Zdecydowanie trudniejsze było pogodzenie wszystkich zainteresowanych ministrów, którzy oczekiwali, że ich projekty zostaną sfinansowane w ramach planu odbudowy. O ile urzędnicze negocjacje ws. projektów na tym etapie przebiegały dosyć sprawnie, a już na pewno zdecydowanie szybciej niż jeszcze w lipcu czy sierpniu, o tyle uzgodnienia polityczne co rusz trafiały na najwyższy szczebel – do gabinetu premiera lub nawet wicepremiera ds. bezpieczeństwa narodowego. To właśnie w tym momencie najbardziej widoczny był brak politycznego umocowania minister koordynującej KPO.

Trudno mieć pretensje do urzędników, że prace nad Krajowym Programem Odbudowy się przeciągnęły i proces konsultacyjny rozpoczął się 2 miesiące później niż pierwotnie planowano. Nie sposób jednak nie wytknąć, że w tworzeniu planu zabrakło miejsca dla podmiotowej roli innych graczy niż najważniejsi politycy partii rządzącej.

Analiza Krajowego Planu Odbudowy

Jakub Kucharczuk

Odporność i konkurencyjność gospodarki (komponent A – cele szczegółowe A1, A2)

Pierwszy komponent Krajowego Planu Odbudowy jest zdecydowanie najbardziej różnorodnym elementem zaprezentowanej koncepcji. Zgromadzono w nim cele i priorytety, które nie tworzą spójnej całości (co samo w sobie nie musi być zarzutem). Ponad 4 miliardy euro w ramach tego komponentu trafi więc zarówno na zwiększenie innowacyjności, reformę planowania przestrzennego, wzmocnienie urzędów pracy, jak i budowę żłobków.

1. Czy dobrze zdiagnozowano wyzwania i cel główny, który ma na nie odpowiadać?

Przy tak różnorodnym i rozbudowanym komponencie planu trudno się dziwić, że zdefiniowane wyzwanie (wyższa produktywność gospodarki oraz zachowanie zdolności do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy w warunkach transformującej się gospodarki) zostało przedstawione w sposób bardzo ogólny, co w praktyce uniemożliwia jego ocenę.

Oczywiście, budowanie odporności gospodarki będzie kluczowym wyzwaniem w nadchodzących latach, dlatego słusznie, że rządzący chcą część środków z KPO wydać właśnie w taki sposób. Główny cel, czyli zapewnienie odporności gospodarki na kryzysy oraz tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy można ocenić w podobny sposób. Dlatego też kluczowe dla oceny pierwszego komponentu KPO jest przyjrzenie się jego poszczególnym elementom, które zgodnie z intencjami twórców planu otrzymały również swoje wyzwania i cele.

2. Czy właściwie zdefiniowane są cele szczegółowe oraz inwestycje?

A1. Ograniczenie wpływu COVID-19 i skutków spowodowanego przez niego kryzysu na przedsiębiorstwa.

Wskazano dwa główne wyzwania rozwojowe: zwiększenie aktywności przedsiębiorstw oraz tworzenie stabilnych reguł funkcjonowania przedsiębiorstw, w szczególności w odniesieniu do uwarunkowań wynikających z planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Wyznaczony cel szczegółowy, jakim jest odbudowa oraz zwiększenie długotrwałej odporności przedsiębiorstw na zjawiska kryzysowe, nie budzi większych wątpliwości. Autorzy planu wskazują, że przewidziane inwestycje mają trafić przede wszystkim do obszarów, na których w regionalnych i lokalnych gospodarkach dominują przedsiębiorstwa z branż, których wrażliwość kryzysową pandemia COVID-19 ujawniła szczególnie. Celem inwestycji będzie dywersyfikacja działalności społeczno-gospodarczej dla zapewnienia odporności, konkurencyjności i produktywności.

Nie ma żadnych wątpliwości, że jednym z najważniejszych zadań stojących przed Krajowym Planem Odbudowy jest wsparcie dla przedsiębiorców – szczególnie z tych branż, które w kryzysie ucierpiały najmocniej.

Na realizację powyższego celu przewidziano ponad 2 miliardy euro, które podzielono na kilka inwestycji: wsparcie inwestycji w przedsiębiorstwach, wsparcie wykorzystania „zielonych” rozwiązań w przedsiębiorstwach, inwestycje związane ze skracaniem łańcucha dostaw w przetwórstwie rolno-spożywczym oraz przygotowanie terenów inwestycyjnych w Polsce.

Powyższe działania są prawdopodobnie najmniej kontrowersyjną częścią KPO – nie wymagają też od rządzących dużego wysiłku, gdyż trafią w formie grantów do przedsiębiorców lub instytucji,

które już teraz zajmują się przygotowywaniem terenów inwestycyjnych. Absolutnie kluczowe w przypadku rozdzielania tych pieniędzy będzie jednak stworzenie właściwych kryteriów, aby uniknąć sytuacji, w której spora część funduszy przewidzianych na ten cel zostanie zmarnowana na wątpliwej jakości projekty.

Odmierna od powyższych działań jest wskazana w komponentcie A1 reforma planowania przestrzennego, która ma zagwarantować stabilność inwestycyjną. Większość reform w Krajowym Planie Odbudowy jest reformami tylko z nazwy. Jako że takie były oczekiwania Komisji Europejskiej, twórcy planu postarali się o to, żeby w planie się znalazły – nie bacząc na to, czy w praktyce mają coś wspólnego z reformowaniem wybranych obszarów państwa. Jednym z nielicznych wyjątków jest zaproponowana w opisywanym komponentcie kompleksowa reforma systemu planowania przestrzennego w Polsce.

O potrzebie zmian w systemie planowania przestrzennego wiemy już od prawie 20 lat, czyli od momentu, w którym wprowadzono w życie obowiązujący obecnie system przestrzenny. O jego dysfunkcjach przekonał się bardzo boleśnie – dynamiczny rozwój polskich miast w ostatnich kilkunastu latach naznaczony jest chaosem przestrzennym. Próżno szukać osiedli i fragmentów miast, które zostały zaplanowane i zrealizowane z uwzględnieniem potrzeb ich późniejszych mieszkańców. Szkodliwym zjawiskiem jest również niekontrolowane rozlewanie się miast na zewnątrz, co powoduje nie tylko zwiększenie kosztów funkcjonowania, ale przede wszystkim obniża poziom życia mieszkańców.

Trafnie wskazują autorzy KPO, że „pokrycie planistyczne gmin w Polsce wynosi ok. 31%. Na pozostałym terenie kształtowanie zabudowy odbywa się w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy (WZ). Idea decyzji WZ została wypaczona – praktyka i orzecznictwo uczyniły z tego instrumentu podstawowe narzędzie kształtowania przestrzeni. Część decyzji WZ jest niezgodna z treścią studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin,

co znacząco utrudnia prowadzenie polityki przestrzennej przez gminy. W konsekwencji następuje niekontrolowane rozlewanie się zabudowy”.

Co więcej, negatywnie należy ocenić procedury tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz stopień ich szczegółowości. Nawet w największych miastach, gdzie poziom pokrycia MPZP sięga nieraz nawet 70% (Kraków), uchwalone plany nie mają decydującego wpływu na charakter powstającej zabudowy i umożliwiają tworzenie tzw. „miejskich sypialni” oraz monokultury biurowej. Wszystko to sprawia, że w ostatnich latach trudno wskazać w Polsce obszary, które tworzyłyby zwartą tkankę miejską. Obiektem westchnienia stały się osiedla planowane w PRL – też przecież niepozbawione wad.

Prace nad reformą systemu planowania przestrzennego toczą się od wielu lat. W trakcie rządów Zjednoczonej Prawicy kierunek tych prac zmieniał się kilkakrotnie, a wypracowane przez jedno z ministerstw założenia nowego kodeksu urbanistyczno-budowlanego zostały odłożone do szuflady. Zaproponowana w KPO koncepcja jest oparta na wypracowanych przez Ministerstwo Rozwoju w 2020 roku założeniach, które trafiły już do wstępnych konsultacji.

Plan reformy przedstawiony przez autorów planu jest ogólny. Więcej szczegółów można znaleźć w dokumentach przesłanych do konsultacji publicznych w ostatnich miesiącach. Z dokumentów wynika, że ministerialni urzędnicy nie planują drastycznie zmienić założeń planowania przestrzennego – główny kierunek interwencji polegał będzie na naprawieniu błędów obecnego systemu, które sprawiają, że jest on dziurawy i niedokładny.

Z jednej strony projektantom reformy można wytknąć brak bardziej ambitnych celów, zważywszy choćby na to, że systemy planowania przestrzennego w innych krajach regulują zdecydowanie więcej kwestii niż tylko ład przestrzenny. Przykładem może

być choćby Wielka Brytania, gdzie to właśnie system planowania przestrzennego pozwala samorządom nakładać na prywatnych inwestorów obowiązek budowania tzw. mieszkań przystępnych cenowo, które potem stają się zasobem mieszkań na wynajem. Z drugiej jednak strony, absolutnie kluczowe dla polskiego systemu jest naprawienie jego błędów pierwotnych – potem będzie można skoncentrować się na jego udoskonaleniu.

Największym zagrożeniem w realizacji tej reformy jest ograniczenie czasowe oraz brak zasobów ludzkich. Cel, który postawiono w reformie, czyli przyjęcie przez większość gmin planów ogólnych do 2026 roku, wydaje się nie uwzględniać specyfiki tworzenia takich dokumentów w miastach oraz długości procesu konsultacyjnego. Co więcej, z racji na słabość systemu planowania oraz niewielką liczbę urbanistów w Polsce, skupienie tak wielu działań w krótkim czasie spowoduje dramatyczny wzrost cen w branży – przewidywana kwota 100 tysięcy złotych dla każdej gminy na opracowanie planu będzie więc raczej niewielkim „zadatkim”, a większość kosztów spadnie na samorządy.

Wpisanie reformy planowania przestrzennego w KPO należy jednak ocenić jednoznacznie pozytywnie. Jest to prawdopodobnie najambitniejsze z przedstawionych w nim zadań – zarówno z racji ograniczonego czasu, jak i potencjalnych trudności we wdrażaniu. Skuteczna realizacja pozwoli jednak w końcu zapanować nad chaosem przestrzennym, który jest przyczyną wielu innych problemów rozwojowych.

A2. Rozwój narodowego systemu innowacji: wzmocnienie koordynacji, stymulowanie potencjału innowacyjnego oraz współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami i organizacjami badawczymi, w tym w zakresie technologii środowiskowych.

Wyzwaniem przedstawionym przez autorów KPO jest wzmocnienie popytu na wiedzę i innowacje oraz efektywnego ich wdrażania w przedsiębiorstwach, w szczególności w sektorach istotnych dla

innowacyjności polskiej gospodarki. Analogicznie jak w przypadku obszaru A1, trudno odmówić słuszności umieszczenia właśnie takiego wyzwania w KPO, zwłaszcza że idzie to w parze z innymi dokumentami strategicznymi rządu oraz będzie uzupełnieniem już istniejących programów wspierających zwiększenie innowacyjności przedsiębiorstw.

Największym zarzutem jest jednak nieadekwatność części przedstawionych działań i inwestycji do postawionego celu i wyzwania. Lektura odnośnego fragmentu planu pogłębia wrażenie, że poszczególne części KPO powstawały w oderwaniu od siebie. Również zasadność niektórych inwestycji wydaje się mocno wątpliwa.

Autorzy planu trafnie dostrzegają, że niedostateczny poziom dużych inwestycji innowacyjnych w sektorze przedsiębiorstw w kluczowych obszarach gospodarki skutkuje brakiem możliwości generowania wyższego i bardziej stałego popytu na innowacje w gospodarce – w tym w organizacjach badawczych oraz małych i średnich przedsiębiorstwach. Dlatego prawie 500 mln euro na duże projekty innowacyjne wydaje się kwotą za niską w stosunku do potrzeb, zwłaszcza że działanie ma być skierowane do dużych firm. Niestety, autorzy nie opisali szczegółowo, na jakie projekty zostaną przeznaczone środki ani jakie będą kryteria selekcji – a będzie to przecież główny czynnik, który przesądzi czy wydanie takiej kwoty wpłynie w jakikolwiek sposób na zwiększenie innowacyjności gospodarki.

Rzeczywistość polityczna wymusiła na twórcach KPO pogodzenie interesów polityków, którzy forsowali własne inwestycje. Z racji priorytetów stawianych przez Komisję Europejską kilku z nich było uprzywilejowanych, a niektórzy musieli wykazać się pewną kreatywnością w prezentowaniu inwestycji, na których im zależy. Niewątpliwie jednym z bardziej jaskrawych przykładów jest prawie 100 milionów euro przewidziane na innowacyjne rozwiązania w kulturze (przemysły kreatywne). Ministerstwo Kultury zgłosiło do KPO utworzenie modelowego centrum wspierania przemysłu

słów kreatywnych, ze szczególnym uwzględnieniem designu i architektury. Pomysł, choć enigmatyczny, nie wydaje się budzić kontrowersji. Jednak odpowiedzialny za ten projekt minister zdradził przed publikacją KPO, że wspomniany projekt to nic innego jak stworzenie Muzeum Architektury i Designu (jako części Muzeum Narodowego w Krakowie) w krakowskim Hotelu Cracovia, który został niedawno zakupiony przez Skarb Państwa. I choć warto docenić, że Ministerstwo Kultury chce tworzyć duże jednostki muzealne również poza Warszawą, to trudno znaleźć uzasadnienie, dlaczego to przedsięwzięcie znalazło się w Krajowym Programie Odbudowy.

Podsumowaniem niespójności tego komponentu jest przeznaczenie ponad 160 milionów euro na „mobilność bezzałogową”. Ta inwestycja jak w soczewce pokazuje największe problemy całego planu – niełatwo zgadnąć, dlaczego to właśnie rozwój dronów jest tak ważny dla budowy odporności polskiej gospodarki. Co więcej, trudno szukać w ostatnich latach przykładów działań, które pozwalałyby mieć nadzieję, że inwestowanie w mobilność bezzałogową to coś więcej niż kaprys pomysłodawcy, który prze-forsował umieszczenie inicjatywy w KPO. W samym opisie brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla tej inwestycji.

dr Marcin Kędzierski

Odporność i konkurencyjność gospodarki (komponent A – cele szczegółowe A3, A4)

A3. Doskonalenie systemu edukacji oraz mechanizmów uczenia się przez całe życie w kierunku lepszego dopasowania do potrzeb nowoczesnej gospodarki.

Głównym wyzwaniem wskazanym w obszarze systemu edukacji jest wzrost dopasowania kwalifikacji do wymogów rynku pracy. Choć bezrobocie rejestrowane należy do najniższych w UE, poło-

wa bezrobotnych nie posiada doświadczenia zawodowego albo nie ma odpowiednich kwalifikacji, co zdaniem autorów KPO uniemożliwia im podjęcie pracy, pomimo istnienia wakatów na rynku w sektorze prywatnym. Jednocześnie w opinii twórców planów polska gospodarka będzie stawiała w obliczu konieczności (do) kształcenia istniejących i nowych kadr, niezbędnych do sprostania wyzwaniom technologicznym. Realizacja takiego zadania wymaga jednak rozbudowy sprawnego systemu uczenia się przez całe życie i dopasowania go do potrzeb lokalnych rynków pracy, przy uwzględnieniu miejscowych wyzwań demograficznych.

Trudno nie zgodzić się z tak zarysowanym wyzwaniem – system kształcenia zawodowego, w tym tzw. uczenie się przez całe życie, od lat niedomaga. Należy jednak zadać pytanie, dlaczego zarówno od strony podażowej (np. instytucje edukacyjne), jak i popytowej (firmy, pracownicy, bezrobotni), mamy do czynienia z brakiem presji na zmianę zastanej sytuacji. Odpowiedź na tak postawione pytanie wymagałaby przeprowadzenia gruntownych badań, ale na podstawie dostępnej wiedzy można postawić dwie hipotezy:

- od strony podażowej, w polskim systemie edukacyjnym nie ma potencjału kadrowego (nauczyciele, trenerzy) niezbędnego do stworzenia adekwatnej oferty edukacyjnej, a sektor przedsiębiorstw nie jest zasadniczo zainteresowany czy to merytorycznym wsparciem istniejącej kadry, czy to udostępnieniem swoich kadr;
- od strony popytowej, zarówno bezrobotni i pracownicy, jak i kadra zarządzająca firmami, nie ma świadomości potrzeb szkoleniowych; ponadto w modelu opartym o konkurencję kosztową (w tym głównie niskie koszty pracy) inwestycja w kształcenie traktowana jest jako nieoptymalna.

Niestety, w dokumencie nie widać śladu takiej refleksji. Jednocześnie wśród preferowanych kierunków kształcenia autorzy KPO

wskazują takie, które wynikają z trendów związanych z cyfryzacją, robotyzacją, automatyzacją czy sztuczną inteligencją, pomijając kompletnie aspekt kompetencji społecznych, związanych ze współczesnymi wyzwaniami (starzenie się społeczeństwa, samotność, depresje, etc.).

Jedynym celem w tym obszarze jest przygotowanie kadr na potrzeby nowoczesnej gospodarki oraz funkcjonowania w sytuacjach kryzysowych. Jakkolwiek trudno uznać taką konstrukcję celu za niewłaściwą, należy zwrócić uwagę na kontekst przedstawiony przez autorów dokumentu w części poświęconej wyzwaniom. Z tej perspektywy dokument operuje kategoriami hasłowymi, mającymi często życzeniowy charakter i abstrahującymi od realnych, znanych od dawna ograniczeń. Przykładem takiego życzeniowego myślenia jest choćby przekonanie, że „odpowiednie kompetencje będą podstawą do rozwoju atrakcyjnych i wysokiej jakości miejsc pracy” – doświadczenia ostatnich lat wyraźnie pokazują, że nie ma bezpośredniego związku między podażą określonych kwalifikacji a popytem na nie, nie wspominając już o wpływie na jakość miejsc pracy.

Co więcej, można odnieść wrażenie, że nowoczesna gospodarka jest rozumiana przez autorów dokumentu w sposób mocno zawężony, jedynie przez pryzmat nowych technologii i bliżej nieokreślonych „zielonych kompetencji”, bez uwzględnienia wymiaru społecznego czy demograficznego. Zresztą dokument w tej części kompletnie pomija wątek przygotowania kadr na potrzeby współczesnego państwa czy współczesnego społeczeństwa, koncentrując się wyłącznie na potrzebach współczesnej gospodarki (choć warto dodać, że wątek tzw. ekonomii społecznej pojawia się w innej części KPO (A4)).

Ponad 500 mln euro przewidziano w puli inwestycji, które mają zapewnić przestrzeń dla skutecznej współpracy szkół (w tym zawodowych), uczelni, pracodawców, ośrodków badawczo-rozwojowych i innych instytucji otoczenia gospodarczego. W części

poświęconej celom szczegółowym inwestycji wskazano kilka konkretnych działań, takich jak:

- tworzenie 120 branżowych centrów umiejętności, realizujących koncepcję centrów doskonałości zawodowej;
- budowę, wyposażenie i funkcjonowanie centrum doradztwa i poradnictwa zawodowego „Kraina zawodów”;
- organizację ogólnopolskiego konkursu umiejętności zawodowych PolSkills;
- koordynację działań w regionach na rzecz kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie, w tym uczenia się dorosłych.

Powyższe działania powinny umożliwić realizację celu w postaci stworzenia przestrzeni współpracy, natomiast autorzy dokumentu nie wskazują, jak zapewnić skuteczność takiej przestrzeni, zwłaszcza w kontekście częstego braku woli kooperacji, szczególnie ze strony przedsiębiorców. Z samego faktu stworzenia 120 branżowych centrów umiejętności (nota bene ciężko określić charakter tych instytucji, podobnie jak ich lokalizację na mapie Polski) nie wynika jeszcze, że firmy będą zainteresowane współpracą z takimi podmiotami.

Pozytywnie należy ocenić pomysł stworzenia instytucji zajmującej się doradztwem i poradnictwem zawodowym, natomiast warto zastanowić się, czy państwo nie powinno również współtworzyć miejsc pracy w tych zawodach, które raczej nie będą preferowane przez rynek, a mają duże znaczenie społeczne (usługi opiekuńcze, wychowawcze, towarzyszące, etc.). Co więcej, pojawia się naturalne pytanie o kompetencje pracowników takiej instytucji – dla przykładu przedmiot doradztwo zawodowe jest obecny w programie kształcenia, ale niekoniecznie osoby go prowadzące mają aktualną i adekwatną wiedzę na temat funkcjonowania rynku pracy. Zresztą także w kontekście branżowych centrów umiejętności

w ogóle nie został podniesiony problem niedoboru wykwalifikowanej kadry, która mogłaby w takich centrach pracować. Dlatego trudno ocenić, czy dany cel („skuteczna współpraca”) jest osiągalny przy realizacji planowanych inwestycji.

Drugą inwestycją w tym obszarze ma być ponad 50 mln euro, które zostaną przeznaczone na przystosowanie pracowników/przedsiębiorstw do zmian zachodzących w nowoczesnej gospodarce.

W tej części wskazano działania o charakterze doradczym i szkoleniowym dla 3000 mikro, małych i średnich firm, z zakresu procesu cyfryzacji ich działalności, jak również wsparcie zakupu oprogramowania i licencji. Pozytywnie należy ocenić przeznaczenie 80% środków przewidzianych na realizację tego celu na działania szkoleniowo-doradcze – zakup oprogramowania czy licencji ma odbyć się ze środków prywatnych, natomiast sfinansowanie szkoleń, a zwłaszcza doradztwa, może zwiększyć realne efekty programu. Nie sprecyzowano jednak, czy są dostępne kadry niezbędne do przeprowadzenia doradztwa i szkoleń, a to może stanowić jeden z ważniejszych czynników sukcesu tej inwestycji. Można jednak założyć, że założony cel jest osiągalny.

A4. Zwiększenie dopasowania strukturalnego, efektywności i odporności kryzysowej rynku pracy.

Głównym wyzwaniem wskazanym w obszarze rynku pracy jest niski poziom aktywności zawodowej kobiet, spowodowany koniecznością pełnienia funkcji opiekuńczych wobec innych członków rodziny, w tym zwłaszcza dzieci. W tym kontekście problemem jest niska dostępność opieki żłobkowej, zwłaszcza na prowincji. Drugim wyzwaniem jest rozproszenie i słabość systemu publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza w kontekście integracji cudzoziemców na rynku pracy.

Wskazane wyżej wyzwania są podnoszone od lat, zwłaszcza w zakresie aktywności zawodowej kobiet. W KPO nie zwrócono jednak należytej uwagi (poza pracą zdalną i uelastycznieniem form

organizacji pracy) na alternatywne formy godzenia obowiązków zawodowych z życiem prywatnym, takie jak choćby praca w ograniczonym wymiarze czasowym. Co więcej, dokument praktycznie nie wspomina *explicite* o problemie niskiej aktywności zawodowej osób 55+, a zwłaszcza osób niepełnosprawnych, których aktywizacja z perspektywy społecznej mogłaby stanowić alternatywę wobec nadmiernej koncentracji na aktywizacji zawodowej młodych rodziców.

Jednocześnie wśród zidentyfikowanych słabości rynku pracy razi brak uwzględnienia zjawiska jakości zatrudnienia, ochrony praw pracowniczych i dualizmu rynku pracy (wzmocnionego za sprawą pandemii COVID-19 i jej skutków) oraz postępującej zapaści Państwowej Inspekcji Pracy (*nota bene* kryzys brutalnie pokazał, jaki był skutek braku działań wobec postępującej zapaści Państwowej Inspekcji Sanitarnej). Polska należy do krajów UE, w których najczęściej dochodzi do łamania praw pracowniczych, co nie pozostaje bez wpływu choćby na niski poziom innowacyjności polskiej gospodarki – trudno będzie poprawić jej długookresową konkurencyjność bez istotnej poprawy stosunków pracy.

Z powyższego powodu lektura fragmentu KPO dotycząca edukacji zawodowej i rynku pracy zasadniczo sprawia wrażenie przyjęcia wąskiej wizji, skoncentrowanej na prymacie takich wartości autotelicznych, jak choćby poziom aktywizacji zawodowej. Warto dodać, że taka wizja rynku pracy, w której człowiek/pracownik traktowany jest jako bezosobowy element kapitału ludzkiego, co najmniej od kilku lat jest poddawana sporej krytyce właśnie ze względu na niską odporność na kryzysy gospodarcze.

Reformą w tym obszarze ma być zwiększenie potencjału instytucji rynku pracy, w tym publicznych służb zatrudnienia na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Ma to się dokonać poprzez koncentrację na aktywnych formach pomocy osobom bezrobotnym/nieaktywnym zawodowo, jak również rozszerzenie kompetencji służb zatrudnienia na obszar równoważenia podaży i popytu na

umiejętności i kwalifikacje. Co prawda regionalne urzędy pracy zajmują się już tym zagadnieniem, ale wzmocnienie ich kompetencji w tym obszarze można uznać za zasadne.

Analogicznie jak w przypadku obszaru A3, także cel szczegółowy w obszarze A4 nie spełnia kryteriów SMART.

Jednocześnie brakuje wyrażnie celu w postaci poprawy jakości rynku pracy, w tym ochrony praw pracowniczych, co jednak jest spójne z brakiem dostrzeżenia tego problemu w części poświęconej wyzwaniom. Dziwi natomiast nieuwzględnienie w opisie celu szczegółowego problematyki form organizacji pracy czy instytucjonalnej opieki nad dziećmi, które stanowiły bardzo ważny element opisu wyzwań stojących przed tym obszarem.

Prawie 100 mln euro przewidziano na inwestycje, których celem będzie poszerzenie grupy klientów urzędów pracy o osoby bierne zawodowo, wprowadzenie kompleksowej obsługi online dla klientów urzędów pracy, konsolidacja systemów teleinformatycznych i wdrożenie nowoczesnych rozwiązań. Prawie połowa tej kwoty ma trafić na wzmocnienie potencjału podmiotów ekonomii społecznej, a w szczególności przedsiębiorstw społecznych w zakresie konkurencyjności, reintegracji i realizacji usług społecznych.

W tym obszarze, obejmującym inwestycje niezbędne do realizacji celu A4, wskazano bardzo wiele celów szczegółowych. W założeniu twórców dokumentu mają być one osiągnięte przede wszystkim dzięki kompleksowej cyfryzacji Państwowych Służb Zatrudnienia. Z pewnością digitalizacja PSZ powinna przyczynić się do usprawnienia wielu procesów, ale nie można zapominać, że osoby bierne zawodowo (w tym niepełnosprawni, osoby 50+) są często wykluczone cyfrowo, a zatem próba ich aktywizacji zawodowej musi dokonać się przy użyciu tradycyjnych metod. W tym sensie cyfryzacja PSZ z pewnością poprawi jakość funkcjonowania instytucji jako takich, co jednak nie musi się automatycznie przełożyć na skuteczność ich działania.

W tym kontekście należy docenić, że wśród działań pojawiają się też te podejmowane na rzecz podmiotów ekonomii społecznej. Wydaje się jednak, że zakres przedmiotowy działalności, która ma podlegać wsparciu, należałoby rozszerzyć poza zieloną transformację, zwłaszcza mając na uwadze bardzo negatywne skutki społeczne pandemii i walki z nią.

Kolejną inwestycją w tym obszarze ma być zwiększenie dostępności terytorialnej instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 (żłobków, klubów dziecięcych i dziennych opiekunów). Przewidziano na to w KPO prawie 400 mln euro.

Zaplanowane działania powinny umożliwić osiągnięcie założonego celu – na szczególnie pozytywną uwagę zasługuje propozycja opracowania uniwersalnego projektu architektonicznego inwestycji budowlanej, polegającej na budowie żłobka lub klubu dziecięcego dostosowanego do liczby dzieci objętych opieką w danej instytucji (uwzględniającego koncepcję uniwersalnego projektowania i potrzeby dzieci z niepełnosprawnością) oraz wykorzystującego technologie minimalizujące zużycie zasobów i energii, zwłaszcza energii ze źródeł nieodnawialnych.

Jednocześnie warto byłoby przedstawić informację na temat mechanizmu lokowania inwestycji w budowę nowych żłobków/klubów dziecięcych – obecnie nie wiadomo, według jakiego klucza będzie następował podział przewidzianych na ten cel środków.

Czy KPO wymaga dodatkowych działań?

W części poświęconej edukacji i rynkowi pracy zdecydowanie brakuje trzech kluczowych elementów. Pierwszym jest nieuwzględnienie problemu braku kadr niezbędnych do rozwoju kształcenia zawodowego w Polsce. Zresztą problem niedoboru nauczycieli (i to nawet niezależnie od ich kwalifikacji) dotknie w najbliższych latach większość poziomów kształcenia – od przedszkoli po szkolnictwo zawodowe. W efekcie problemem nie będzie wyłącznie brak wykwalifikowanej kadry, co w ogóle brak nauczycieli, którzy

potencjalnie mogliby nabyć takie kwalifikacje. Należy przy tym pamiętać o ogromnym deficycie w zakresie andragogiki czy uczenia osób dorosłych – polski system edukacyjny jest kompletnie nieprzygotowany do kształcenia osób z nietradycyjnych kohort edukacyjnych (osoby 30+). W efekcie stworzenie centrów edukacji zawodowej może okazać się niemożliwe ze względu na brak kadr dydaktycznych, przy jednoczesnym braku skutecznych rozwiązań na zaangażowanie kadr z sektora przedsiębiorstw.

Drugim brakującym elementem jest nieuwzględnienie problematyki aktywizacji zawodowej osób starszych, a zwłaszcza osób niepełnosprawnych, które stanowią poważny i niewykorzystany rezerwu-
ar dla rynku pracy. Związany z tym jest brak propozycji takich zmian w kodeksie pracy, które ułatwiałyby pracę w niepełnym wymiarze godzin. W efekcie działania na rzecz aktywizacji zawodowej koncentrują się głównie na młodych kobietach i, szerzej – na młodych rodzicach, co nie wydaje się rozwiązaniem optymalnym społecznie.

Wreszcie trzecim ogromnym brakiem jest nieuwzględnienie problematyki dualizmu rynku pracy, jakości pracy (w tym BHP) oraz respektowania praw pracowniczych. W obliczu słabości istniejących instytucji w postaci dialogu społecznego pomiędzy pracodawcami i pracownikami, skutkującej wyraźną nierównowagą pozycji stron na rynku pracy, niezbędne jest wzmocnienie instytucjonalne i kompetencyjne Państwowej Inspekcji Pracy.

Należy rozważyć rozszerzenie Krajowego Planu Odbudowy o następujące reformy:

- Reforma systemu kształcenia nauczycieli wraz ze zmianą organizacji edukacji (modyfikacja podejścia przedmiotowego w edukacji w kierunku kształcenia zintegrowanego także poza nauczaniem początkowym), zmniejszeniem systemowego zapotrzebowania na nauczycieli, a przy utrzymaniu nakładów – radykalnym wzrostem ich przeciętnych wynagrodzeń.

- Stworzenie systemu zachęt dla firm, mających na celu pozyskanie przedstawicieli biznesu do wsparcia centrów *lifelong learning*, wraz z wprowadzeniem systemu doradztwa dla kadr zarządzających w zakresie możliwości rozwoju firm poprzez inwestycje w kapitał ludzki.
- Ułatwienie możliwości korzystania z niepełnego wymiaru czasu pracy, zwłaszcza przez młodych rodziców, osoby niepełnosprawne, a także osoby przechodzące na emeryturę – rozszerzenie możliwości pracy w ograniczonym wymiarze może być jedną ze strategii wydłużania aktywności zawodowej i opóźnienia realnego wieku emerytalnego (w tym obszarze także należy rozważyć wprowadzenie zachęt – nota bene ten kierunek działań wpisuje się w zalecenia semestru europejskiego, które nie znalazły odzwierciedlenia w żadnej części KPO)
- Instytucjonalne i kompetencyjne wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy, które może dokonać się np. poprzez wprowadzenie następujących działań:
 - wprowadzenie możliwości prowadzenia kontroli bez zapowiedzi;
 - wprowadzenie uprawnienia do automatycznej zmiany formy umowy na umowę o pracę (konieczne wprowadzenie definicji fałszywego samozatrudnienia);
 - podniesienie kar dla przedsiębiorstw łamiących przepisy proporcjonalnie do obrotów (obecnie za recydywę dostaje się tylko 5 tys. zł kary).
 - zwiększenie zasobów PIP poprzez partnerstwa ze związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców w innowacyjnym modelu wspólnego egzekwowania prawa;

- zwiększenie wynagrodzeń inspektorów;
- zwiększenie liczby inspektorów, a w efekcie zwiększenie liczby efektywnych kontroli w firmach;
- wprowadzenie szkoleń dla inspektorów;
- wzmocnienie działań edukacyjno-prewencyjnych poprzez upowszechnianie informacji o prawie pracy i zasadach BHP w różnych językach (zwłaszcza ukraińskim), a także szkolenia/konkursy dla uczniów z BHP;
- wzmocnienie współpracy międzynarodowej z European Labour Authority i odpowiednikami PIP w innych krajach.

Paweł Musiałek

Zielona energia i zmniejszenie energochłonności (komponent B)

Największym problemem w ocenie komponentu B jest brak czytelnego podziału na działania finansowane z KPO, z wieloletnich ram finansowych (WRF) i z innych źródeł, tj. Funduszu Sprawiedliwej Transformacji czy dochodów ze sprzedaży pozwoleń na emisję CO₂. Poszczególne działania, których brakuje w KPO, mogą się pojawić w innych programach, w tym inwestycjach z Funduszu Spójności, więc wskazywanie ich nieobecności w KPO jest bezcelowe.

Kwestia różnych źródeł finansowania determinuje ograniczony zakres inwestycji wskazanych w KPO, co sprawia, że nie należy części energetycznej czytać jako kompleksowej polityki energetyczno-klimatycznej (ta co do zasady jest/powinna być ujęta w Polityce Energetycznej Polski 2040), ale jedynie tych jej elementów, które mogą być sfinansowane ze środków dodatkowego unijnego fun-

duszu. To powoduje, że w procesie ewaluacji zasadna jest ocena celów oraz sygnalizowanie wątpliwości dotyczących wskazanych w KPO inwestycji, nie zaś wskazywanie tych brakujących, ponieważ mogą być realizowane poza ramami KPO.

1. Czy dobrze zdiagnozowano wyzwania i cel główny, który ma na nie odpowiadać?

Głównym wyzwaniem wskazanym w kompetencji B jest transformacja kluczowych sektorów gospodarki do modelu niskoemisyjnego przy wykorzystaniu szans rozwoju w obszarze zielonych technologii, jak również efektywna adaptacja najbardziej zagrożonych obszarów i sektorów do zmian klimatu.

Powyższe wyzwanie zostało trafnie zidentyfikowane przez twórców planu. Zasadny jest również cel – ograniczenie negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego oraz ekologicznego kraju.

Tak wskazany cel, choć zasadny, nie rozstrzyga kluczowego problemu – gdzie powinien znaleźć się punkt równowagi między bezpieczeństwem energetycznym i ekologicznym (w tym klimatycznym) a konkurencyjnością gospodarki.

Maksymalizacja celów klimatycznych (osiągnięcie neutralności klimatycznej w najszybszym technologicznie tempie) z pewnością jest procesem kosztownym (część rozwiązań niskoemisyjnych jest droga), podobnie jak budowa wysokiego poczucia bezpieczeństwa (im większa rezerwa mocy elektrowni, tym większe bezpieczeństwo), a koszty będą nie tylko ograniczać dochód rozporządzalny gospodarstw domowych, ale i konkurencyjność firm, w których koszt energii stanowi istotny składnik kosztów funkcjonowania firmy. Oznacza to, że kluczową kwestią nie jest cel główny, który uwzględnia wszystkie ważne perspektywy, ale cele szczegółowe i sposób ich realizacji, ponieważ to właśnie tam można odnaleźć odpowiedź na pytanie

o punkt równowagi między kluczowymi aspektami. W tej optyce cel główny komponentu B jest słuszny, ale nie rozstrzyga kluczowych dylematów.

2. Czy dobrze zdefiniowane są cele szczegółowe oraz inwestycje?

B1. Poprawa efektywności energetycznej gospodarki.

Zważywszy na wysoką energochłonność polskiej gospodarki (duży potencjał redukcji) i konieczność kontrybucji do unijnego celu wzrostu efektywności energetycznej do 32,5% do roku 2030, zasadna jest interwencja publiczna, aby obniżyć energochłonność. Aby pomoc ta była efektywna, powinna jednak spełniać liczne kryteria.

Jeżeli program wsparcia dla efektywności energetycznej ma być skuteczny, należy stworzyć na etapie realizacji KPO mechanizm finansowego wsparcia inwestycji proporcjonalnego do efektu redukcji mierzonego wskaźnikiem energochłonności. Taki mechanizm powinien wykluczać inwestycje konsumujące nieproporcjonalną ilość środków do końcowego efektu, a przy okazji pozwoli na sprawiedliwe kryterium wyboru projektów wymagających wsparcia. Zasada ta odnosi się tak do kwestii efektywności energetycznej, jak i redukcji smogu czy innych substancji obniżających jakość powietrza, gdzie również wsparcie powinno być adekwatne do uzyskanego efektu ekologicznego. Inwestycje powinny być skierowane tam, gdzie wydatek zostanie w dłuższym okresie zrekomensowany niższymi kosztami energii. Należy unikać kierowania środków z KPO na obniżanie energochłonności tam, gdzie inwestycje nie dadzą długofalowo ekonomicznych zysków.

Wspierane powinny być te inwestycje z sektora publicznego i prywatnego, które bez takiego wsparcia nie zostaną przeprowadzone ze względu na niewystarczające zasoby poszczególnych podmiotów. Za niepożądane należy uznać wsparcie tych inwestycji, które i tak zostałyby przeprowadzone – co odnosi się w dużej

mierze do przedsiębiorstw, w których proces obniżenia energochłonności jest naturalnym działaniem wynikającym z rachunku ekonomicznego. Znaczące obniżenie energochłonności przemysłu w ostatnich latach dowodzi tego, że bodziec ekonomiczny jest wystarczający do podjęcia skutecznych działań. Kluczowym dylematem, który powinien zostać rozstrzygnięty, jest to, jaki będzie minimalny poziom wsparcia, który zapewni przeprowadzenie oczekiwanych inwestycji.

Wśród planowanych w KPO przedsięwzięć znajdują się inwestycje w źródła ciepła w systemach ciepłowniczych. Konieczność modernizacji, w tym „zazielenienia” systemów ciepłowniczych (25% OZE do 2030 r.), bardzo niska rentowność ciepłownictwa w Polsce, a także jego wysoka emisyjność (22% emisji CO₂ w Polsce) sprawiają, że systemowe wsparcie sektora ciepłowniczego jest nieodzowne. Aż 80 proc. systemów ciepłowniczych w Polsce nie spełnia wymogów dyrektywy o efektywności energetycznej, co oznacza w praktyce zablokowanie możliwości starania się o wsparcie ze środków unijnych. Na wzór mechanizmów wsparcia osiągnięcia określonego poziomu OZE w elektroenergetyce należy wprowadzić system aukcyjny wspierający zwiększenie udziału OZE w ciepłownictwie.

Wsparcie ze środków KPO nie powinno zahamować zmiany wadliwego modelu taryfowania ciepłownictwa, ponieważ nie daje on wystarczających zasobów do inwestycji, czego efektem jest obecnie tragiczny stan infrastruktury ciepłowniczej. Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. zauważa ten problem, ale nie wskazuje wystarczających rozwiązań.

Trafnym priorytetem w KPO jest ciepłownictwo indywidualne, a więc inwestycje w efektywność energetyczną budynków jednorodzinnych. Ten obszar, ze względu na niską efektywność energetyczną polskich domów (70% nieefektywnych energetycznie) daje potencjał skokowej redukcji popytu na energię, ale także eliminuje problem smogu. Bardzo wolne tempo wzrostu efektywności

energetycznej w gospodarstwach domowych w ostatnich latach (1,2% w przedziale 2008-2018) potwierdza również diagnozę, że bodziec ekonomiczny w postaci obniżenia rachunków za energię jest niewystarczający, prawdopodobnie z powodu dużych kosztów jednorazowych inwestycji, których nie są w stanie ponieść gospodarstwa domowe.

Mając na uwadze ogromne potrzeby finansowe (program „Czyste powietrze” ma kosztować do 2030 r. ok. 100 mld zł), należy wyraźnie podkreślić, że potrzebne jest większe wsparcie niż proponowane w KPO 3,2 mld euro. Nawet kosztem innych, mniej priorytetowych obszarów wskazanych w planie odbudowy.

Program „Czyste powietrze” musi być powiązany z dodatkowymi działaniami, których w KPO brakuje. Przede wszystkim, aby zrealizować cel zawarty w PEP 2040, czyli odejście od palenia węglem w piecach (w miastach do 2030 r. i na wsiach do 2040 r.), należy zaprzestać dotowania wymiany pieców węglowych w ramach programu. Obecnie możliwość wymiany kotłów węglowych powoduje, że cel staje się coraz mniej realny, ponieważ żywotność zainstalowanych w wyniku dofinansowania pieców osiąga kilkanaście lat, a więc przekracza perspektywę 2030 r.

Z tego samego powodu należy wprowadzić natychmiastowy zakaz wydawania pozwoleń na budowę nowych domów z ogrzewaniem węglowym. Ponadto, aby program był właściwie realizowany, wymaga dalszych ułatwień w zakresie rozliczania, a także zmian progów wsparcia. Docelowo powinien być przeznaczony dla osób, których nie stać na dokonanie termomodernizacji, a odejść od wspierania osób, które są w stanie z własnych środków sfinansować wymianę źródła ciepła, ponieważ jest to nieefektywny wydatek środków publicznych.

Dotychczasowe tempo likwidacji pieców węglowych jest nieadekwatne do stawianych celów, dlatego systemowy (np. coroczny) mechanizm oceny i korekty programu „Czyste powietrze” jest nie-

zbędny, aby szybko identyfikować i znosić pojawiające się bariery. Poprawa jakości powietrza wymaga nie tylko sprawnej realizacji programu „Czyste powietrze”, ale także innych działań, w tym promocyjnych. Należy podkreślić, że kluczowe jest wsparcie samorządów w realizacji uchwał antysmogowych, co wymaga większych środków na ewidencję kotłów, obsługę beneficjentów czy działania kontrolne.

Koniecznym działaniem poprawiającym jakość powietrza jest wprowadzenie standardów emisyjnych dla pelletów (biomasa), ponieważ podobnie jak w przypadku węgla, często zawierają one szkodliwe substancje, a zjawisko nie jest marginalne. Mając na uwadze, że emisja ze spalania biomasy jest wysoka, należy wprowadzić rozwiązania mające na celu kontrolę poziomu jej spalania.

Bez wątpienia istnieje duży potencjał redukcji zapotrzebowania na energię w szkołach, natomiast KPO nie odpowiada na pytanie, dlaczego termomodernizacja szkół została wyróżniona z grona budynków publicznych wymagających wsparcia. Zasadne jest stworzenie jednego programu wsparcia efektywności energetycznej dla wszystkich budynków publicznych w Polsce. Zajmujące je instytucje publiczne nie mają bowiem finansowego potencjału do inwestycji ze względu na niekomercyjny charakter swojej działalności.

B2. Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

KPO zakłada wsparcie efektywności energetycznej i OZE w przedsiębiorstwach. Działanie to wzbudza kontrowersje, ponieważ prognozowany wzrost kosztów energii elektrycznej spowoduje, że inwestycje w efektywność energetyczną staną się bardziej opłacalne, więc nie ma potrzeby tworzenia dodatkowych, powszechnych bodźców finansowych ze środków publicznych.

Kluczowym wyzwaniem jest odpowiednie skalibrowanie mechanizmu wsparcia, aby było udzielane tam, gdzie jest niezbędne. Powinien on zachęcać do inwestycji w niskoemisyjne rozwiązania

przede wszystkim te podmioty, które nie mają finansowego potencjału, aby samodzielnie sprostać inwestycji. Z drugiej strony wsparcie nie powinno dotyczyć inwestycji prywatnych, które i tak zostałyby przeprowadzone w wyniku rynkowej presji. Spełnienie tych dwóch zasad nada systemowi funkcję finansowej dźwigni, a więc przede wszystkim niskooprocentowanego kredytu, a nie dotacji.

Kolejnym z celów szczegółowych komponentu B jest rozwój sieci przesyłowych, w tym inteligentnej infrastruktury elektroenergetycznej. I choć jest to niezbędny element transformacji energetyki, to należy zwrócić uwagę, że istnieje model finansowania rozwoju sieci energetycznych poprzez uwzględnianie kosztów w taryfie operatora sieci przesyłowej, toteż finansowanie inwestycji w tym obszarze ze środków KPO nie wydaje się konieczne.

Kluczowym pytaniem w odniesieniu do wsparcia wielkoskalowych inwestycji w OZE jest jego właściwe skalibrowanie. Wskazane w KPO wsparcie inwestycji w morskie farmy wiatrowe, które będą budowane przez duże koncerny energetyczne, każe zastanowić się nad sensownością wsparcia finansowego w sytuacji, w której inwestor może przeprowadzić inwestycję z własnych środków lub kredytów. Pomoc powinna być skierowana do tych elementów infrastruktury które są niezbędne do przepływu energii z farm do systemu elektroenergetycznego (np. infrastruktura portowa), ale nie powinno się współfinansować konkretnych projektów farm wiatrowych, co sugeruje KPO.

W programie wsparcia dla OZE należy przyjąć najbardziej efektywne kosztowo rozwiązanie w postaci systemu gwarantującego osiągnięcie celu OZE na poziomie zobowiązań unijnych, i to w systemie aukcyjnym, który pozwala minimalizować koszty wsparcia. Zwiększenie roli OZE w miksie ponad unijne zobowiązania powinno odbywać się na stricte rynkowych zasadach. Należy przy tym zastrzec, że przez unijne zobowiązania należy rozumieć wymagania wobec Polski, a nie wymagania na poziomie unijnym. Za bezza-

sadne i kosztowne należy uznać przyjęcie jako punktu odniesienia celów klimatycznych formułowanych przez inne państwa czy ogólnego celu UE, co często wskazywane jest w debacie publicznej jako rozwiązanie „ambitne”, czyli bardziej pożądane.

KPO wprawdzie słusznie wskazuje na problemy regulacyjne, ale w sposób niewystarczający na nie odpowiada. Fundamentalnym problemem w rozwoju OZE w Polsce są niesprzyjające regulacje, a przede wszystkim zasada 10h, która zakazuje lokalizowania turbin w odległości od zabudowań mniejszej niż 10-krotność ich całkowitej wysokości. Wprowadzenie tej zasady w 2017 r. spowodowało gwałtowne zahamowanie rozwoju energetyki wiatrowej na lądzie, która jest najtańszym obecnie źródłem energii. Zmiana regulacji jest tym bardziej wskazana, że zamówiona w Ministerstwie Rozwoju ekspertyza wykazała brak uzasadnienia dla zasady 10h.

B3. Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczenie degradacji środowiska.

KPO zapowiada ograniczenie wpływu na środowisko wielkoobszarowych terenów zdegradowanych oraz materiałów niebezpiecznych zalegających na dnie Morza Bałtyckiego w wybranych lokalizacjach. Nie kwestionując problemu, należy zaznaczyć, że w wyzwaniach nie został wskazany wystarczający powód, aby właśnie zanieczyszczenia na dnie Morza Bałtyckiego zostały potraktowane priorytetowo w ramach działań na rzecz ograniczenia degradacji środowiska.

W przypadku wielkoobszarowych terenów zdegradowanych twórcy planu mają na myśli pilotażowy projekt rewitalizacji terenów przemysłowych krakowskiej huty i dostosowanie ich do wymogów współczesnego przemysłu. Rewitalizacja przemysłowych terenów wymaga olbrzymich środków, które pomogą przystosować je do ponownego zagospodarowania. Krakowska huta od lat jest przedmiotem rozważań i różnych projektów, których celem jest stworzenie tam terenów inwestycyjnych. Główną

barierą są oczywiście olbrzymie koszty, jednak projekty z europejskich miast pokazują, że nawet tak trudne tereny zdegradowane przez przemysł ciężki mogą być zrewitalizowane. Warto, aby ten pilotaż przyczynił się do stworzenia kompleksowego programu rewitalizacji takich terenów, których przecież w Polsce nie brakuje.

Ponad dwa miliardy złotych przewidziano w KPO na zieloną adaptację miast oraz obszarów funkcjonalnych. Do samorządów mają trafić środki na bardzo szeroki zakres działań – od przebudowy miejskich ulic w celu uspokojenia ruchu i zmniejszenia „betonozy” po zwiększanie powierzchni biologicznie czynnych w miastach (co można odczytywać nawet jako środki na wykup przez samorządy terenów zielonych). Konstrukcja KPO sprawia, że jedynie niewielka pula trafi bezpośrednio do samorządów, a zdecydowana większość pójdzie na cele realizowane przez instytucje centralne. Wszystko to powoduje, że samorządy, które do tej pory były głównymi beneficjentami środków europejskich, protestują przeciwko takiemu podziałowi środków. Wydaje się, że KPO powinien w zdecydowanie większym stopniu uwzględniać potrzeby miast, a dwa miliardy na tak szeroki priorytet jak „zielona adaptacja miast” są kwotą zdecydowanie za niską. Szczególnie brakuje wsparcia dla transportowych inwestycji miast, zwłaszcza tych opartych na transporcie szynowym. Zdziwienie wywołuje również to, że w komponencie poświęconym energii znalazły się projekty dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego czy przebudowy ulic

Czy KPO wymaga dodatkowych reform?

Wśród celów szczegółowych brakuje kluczowego, jakim jest dekarbonizacja polskiej energetyki. Wprawdzie jest ona częściowo realizowana przez cel większego wykorzystania OZE w miksie energetycznym czy też przez oddzielny od środków na KPO Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, ale nie wyczerpuje to zakresu działań, które powinny zostać podjęte, aby realizować cel główny, czyli gospodarkę niskoemisyjną o wysokiej konkurencyjności.

Dekarbonizacja jest wskazywana jako rekomendacja w semestrze europejskim zarówno w 2019, jak i 2020 r., ale działania odpowiadające na tę rekomendację są niewystarczające. Odwołania do przyjętej przez rząd Polityki Energetycznej Polski 2040 nie wypełniają tego zadania, ponieważ założone tam tempo dekarbonizacji jest zbyt wolne.

Za fundamentalny błąd należy wskazać diagnozę zakładającą, że transformacja energetyczna przyjmie charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny, co pozwoli na rozłożenie jej kosztów w czasie. To właśnie rewolucyjna zmiana polegająca na jak najszybszym wyłączeniu elektrowni węglowych i zastąpienie ich źródłami gazowymi z OZE (i ewentualnie atomem) jest znacznie tańszym scenariuszem dla budżetu, spółek energetycznych i obywateli niż wydłużenie w czasie prac nierentownych elektrowni. Tempo zamykania elektrowni węglowych powinno być dyktowane rachunkiem ekonomicznym oraz czasową zdolnością do budowy alternatywnych źródeł. Dekarbonizacja energetyki powinna zakładać np. tworzenie mechanizmów wsparcia dla inwestycji gazowych, które najszybciej są w stanie zastąpić elektrownie węglowe wobec gwałtownego spadku ich rentowności w ostatnim czasie. Potrzeba rozbudowy gazowych mocy wytwórczych jest zresztą wskazana w KPO. Kwestią kluczową jest zbudowanie systemu wsparcia dla osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, które w najbliższych latach wzrośnie, zarówno wśród konsumentów energii elektrycznej, jak i ciepłej.

Propozycja reformy: zapewnienie kadr dla transformacji energetycznej

Transformacja energetyczna to nie tylko wyzwanie finansowe, technologiczne czy społeczne, ale także edukacyjne. Zmiana paradygmatu rozwoju energetyki stawia duże wyzwanie przed przygotowaniem kadr do przeprowadzenia tej transformacji w wielu wymiarach.

Powinien powstać „Energostrateg” – dedykowany program strategiczny w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, którego celem byłby wzrost wykorzystania rezultatów badań w kształtowaniu polskiej transformacji energetycznej. Badania te powinny być realizowane przez konsorcjum z udziałem instytucji publicznych odpowiedzialnych za realizację określonego odcinka działań oraz instytucji badawczych i think tanków. Współpraca powinna polegać na zdefiniowaniu problemu przez instytucję publiczną i wspólną pracę nad praktycznym rozwiązaniem zakończonym wdrożeniem.

Wymóg wdrożenia danego rozwiązania pozwalałby unikać tworzenia badań „do szuflady”, a więc maksymalizowałby jego efektywność. Energostrateg byłby korzystny dla wszystkich interesariuszy – ministerstwa uzyskałaby odpowiedź na kluczowe pytania poparte badaniami, instytucje badawcze i think tanki mogłyby wykorzystać swój potencjał do rozwiązywania praktycznych problemów, przy okazji pogłębiając kompetencje i praktyczną wiedzę dzięki współpracy z instytucjami publicznymi. Praca w ramach konsorcjów pomaga również w przepływie wiedzy między stronami.

Należy także podkreślić, że duża liczba pojawiających się w przestrzeni publicznej raportów dotyczących różnych aspektów polskiej transformacji może tworzyć wrażenie braku konieczności dodatkowych badań. Niestety częstą praktyką jest ukryty lub jawny charakter lobbingowy takich publikacji, a rekomendacje bazujące na nich często mają charakter nieobiektywny i promujący rozwiązania nieoptymalne z punktu widzenia dobra wspólnego. Konieczność budowy suwerenności intelektualnej w kluczowym dla państwa obszarze jest dodatkowym argumentem na rzecz wzmocnienia finansowania obszaru badawczego.

Waga zagadnienia transformacji energetycznej, długotrwałość procesu i jego horyzontalność sprawiają, że zasadne jest również stworzenie specjalnego elitarnego kursu przede wszystkim dla

pracowników administracji publicznej, a także kadr menedżerskich w przedsiębiorstwach energetycznych kontrolowanych przez państwo, mającego na celu podniesienie kompetencji. Kurs powinien mieć zatem charakter doszkalający przede wszystkim dla osób, które w różnym stopniu uczestniczą w tym procesie i przedstawiać różne aspekty transformacji energetycznej, w tym finansowe, technologiczne, społeczne, prawno-regulacyjne, informatyczne, polityczne.

Idea kursu wynika z diagnozy nierówno dystrybuowanej wiedzy na temat różnych aspektów transformacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami publicznymi, które w swojej pracy już się stykają albo niebawem zetkną się z szeroko pojętym procesem Zielonego Ładu. Kurs powinien pomóc zbudować liderów transformacji energetycznej w Polsce.

Oferta powinna obejmować zajęcia nie tylko z naukowcami i ekspertami, ale także z kadrą zarządzającą firm energetycznych, aby przekazywana wiedza odnosiła się do aktualnego stanu wiedzy teoretycznej, a także bieżących wyzwań rynkowych i technologicznych. Ponadto program powinien obejmować spotkania z przedstawicielami administracji publicznej na szczeblu dyrekcji departamentów, aby uczestnicy zapoznawali się z bieżącymi działaniami i wyzwaniami polityk publicznych.

Akademia polskiej transformacji energetycznej powinna być klastrem wiedzy i wymiany doświadczeń. Z uwagi na dobór uczestników istotną wartością dodaną będą nie tylko spotkania z prowadzącymi, ale także wzajemna wymiana wiedzy i doświadczeń między uczestnikami. W ten sposób korzyścią z kursu będzie zarówno podniesienie kompetencji kluczowych pracowników poszczególnych instytucji, jak i sieciowanie, które powinno zaowocować bardziej efektywną współpracą między instytucjami, co jest szczególnie ważne wobec problemu „resortowości” polskiej administracji.

Bartosz Paszcza

Transformacja cyfrowa (komponent C)

Transformacja cyfrowa to kluczowy aspekt dla przyszłości polskiej gospodarki, która poza dynamicznym, choć wciąż niewielkim sektorem IT, pozostaje poniżej europejskiej średniej w rozwoju cyfrowym. Równie ważne jest podnoszenie umiejętności cyfrowych w społeczeństwie oraz stworzenie e-państwa naprawdę zorientowanego na obywatela. Warunkiem minimum postawionym przez Komisję jest przeznaczenie 20% środków KPO na cel cyfryzacji. Biorąc pod uwagę skalę koniecznych inwestycji w wyżej wymienione trzy obszary, rozczarowujące jest, że całosciowy udział tego komponentu wynosi zaledwie 20,9% – nieznacznie więcej niż narzucone minimum. Taka skala inwestycji, choć przyczyni się do wyeliminowania części problemów, nie spowoduje rozwojowego skoku cyfrowego w społeczeństwie, państwie i gospodarce.

1. Czy właściwie postawione jest główne wyzwanie i cel główny, który ma na nie odpowiadać?

Kluczowym wyzwaniem wskazanym w KPO w obszarze cyfryzacji państwa jest zapewnienie rozwoju infrastruktury łączności cyfrowej oraz rozwiązań w zakresie e-usług, wykorzystania potencjału technologii przełomowych, cyfrowej edukacji, wzrostu kompetencji cyfrowych społeczeństwa, a także cyberbezpieczeństwa.

Mając na uwadze niewystarczające kompetencje cyfrowe pracowników administracji w zakresie projektowania, tworzenia i rozwijania systemów technologicznych oraz problem z pozyskaniem wykwalifikowanych pracowników w związku z rosnącym popytem na specjalistów technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) w gospodarce i ich niskim odsetkiem w populacji, trzeba stwierdzić, że diagnoza jest właściwie postawiona. Co więcej, trafnie wskazano niedostatki w koordynacji polityk sektorowych, prowadzące do powstania rozwiązań nieefektywnych pod względem

finansowym, tworzących zagrożenia dla cyberbezpieczeństwa i pozbawionych możliwości połączenia z innymi systemami (brak interoperacyjności). I wreszcie, twórcy KPO słusznie dostrzegli brak modelu wymiany wiedzy pomiędzy jednostkami administracji, prowadzący do spowolnienia procesu zdobywania i dzielenia się wiedzą o tworzeniu i zarządzaniu projektami technologicznymi, czy wreszcie niski poziom kompetencji cyfrowych oraz zaufania obywateli wobec siebie, a przede wszystkim wobec państwa.

Godnym docenienia jest kompleksowe podejście do kwestii transformacji cyfrowej, podkreślające wagę inwestycji w infrastrukturę (eliminacja „białych plam” w dostępie do sieci), zmiany w podaży usług cyfrowych po stronie administracji i gospodarki oraz poziom kompetencji cyfrowych obywateli.

W świetle powyższego cel wzmocnienia przemian cyfrowych w sektorze publicznym, społeczeństwie i gospodarce należy ocenić jako postawiony trafnie.

2. Czy właściwie zdefiniowane są cele szczegółowe oraz inwestycje?

C1. Poprawa dostępu do szybkiego Internetu

Telekomunikacja

Słusznie określone zostało jako priorytetowe podjęcie problemu miejsc, w których brak dostępu do sieci o przepustowości minimum 30 Mb/s. To najpilniejszy problem telekomunikacyjny dotyczący wielu obywateli. Godne pochwały jest również ujęcie kwestii monitoringu natężenia pola elektromagnetycznego jako odpowiedzi na obawy części społeczeństwa. Słuszne jest również oparcie wskaźnika inwestycji o odsetek podłączonych gospodarstw domowych.

C2. Rozwój e-usług i ich konsolidacja, tworzenie warunków dla rozwoju zastosowań przełomowych technologii cyfro-

wych w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie oraz usprawnienie komunikacji między instytucjami publicznymi, obywatelami i biznesem

a) E-usługi publiczne, rozwiązania IT usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki oraz technologie przełomowe w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie

Przedstawione reformy oraz inwestycje w obszarze e-państwa, pomimo deklaratywnego nastawienia „frontem do obywatela”, wciąż nie są skupione na misji dostarczania wartości właśnie obywatelom. W opisie reform w niewystarczający sposób podkreślone jest, że o rozwoju e-państwa świadczy nie tyle liczba uruchomionych e-usług, ile ich jakość, wskazywana wprost przez odsetek korzystających z nich obywateli.

Stąd rozczarowuje m.in. oparcie ewaluacji wielu reform i inwestycji w tym obszarze właśnie o wsobne wskaźniki w rodzaju zbudowania 75 e-usług, 25 nowych systemów informatycznych, 7 publicznych platform udostępniania danych oraz wejście w życie sześciu nowych ustaw i programów. Nie neguję konieczności ich przeprowadzenia, jednak słuszna ewaluacja takich działań powinna być raczej oparta o odsetek obywateli korzystających z e-usług, ich zadowolenie z cyfrowego i analogowego kontaktu z państwem oraz czas wypełniania formularzy. Sformułowania użyte w tekście zaskakują, ponieważ w innych reformach z obszaru transformacji cyfrowej wskaźniki oparte są właśnie o niezwykle potrzebną „perspektywę obywatela”, np. w formie oceny reformy przez liczbę podłączonych gospodarstw domowych czy osób przeszkolonych z kompetencji cyfrowych.

Reforma e-administracji proponowana w Krajowym Planie Odbudowy zogniskowana jest – w wielu miejscach słusznie – na odpowiedzi na pytanie, co należy wykonać, pomija jednak kluczowe pytania i misje rozwojowe, w rodzaju: „jak zreformować e-ad-

ministrację, aby w 2026 roku odsetek obywateli korzystających z usług administracji publicznej wzrósł z poziomu 54% do 80%?”. Tym samym reforma nie odnosi się do części przedstawionej [m.in. w Programie Zintegrowanej Informatyzacji Państwa](#) diagnozy przyczyn wolnego rozwoju e-administracji – niewystarczającej koordynacji skromnych zasobów ICT w administracji oraz niewystarczającego wykorzystania informacji zwrotnej od obywatela do ulepszania e-usług.

b) Cyfrowa infrastruktura szkół

Doposażenie szkół oraz nauczycieli w sprzęt stanowi trafną odpowiedź na problemy zdiagnozowane między innymi podczas pandemii. Szczególnie godne docenienia jest ujęcie działań podnoszących kompetencje cyfrowe nauczycieli – brak jednak wskaźnika dotyczącego tego elementu.

c) E-kompetencje

Trafnie wskazano, że ten obszar to kluczowa bariera rozwojowa dla polskiego społeczeństwa, gospodarki i państwa. W [rankingu Digital Economy and Society Index 2020](#) niska (22.) pozycja Polski w Unii Europejskiej wynika w dużej mierze właśnie z bycia poniżej średniej unijnej zarówno pod względem podstawowych umiejętności cyfrowych (44% osób w Polsce względem unijnej średniej wynoszącej 58%), tych ponadpodstawowych (21% w porównaniu do 33%), jak i przynajmniej podstawowych umiejętności informatycznych (46% względem 61%). Niższy od średniej UE (3,9%) pozostaje również odsetek specjalistów ICT w populacji (3%). Co więcej, dynamika zmian sugeruje, że dystans w ostatnich latach nie zmniejsza się, ale raczej pozostaje stały lub, w niektórych miarach, wręcz rośnie.

Pod znakiem zapytania jest jednak, czy określony w KPO cel w tym obszarze – objęcie szkoleniami nieco ponad 375 tysięcy osób do 2026 roku – pozwoli na zmniejszenie dystansu do europejskich liderów, nawet mając na względzie inne progra-

my finansowania podobnych działań. Godne pochwały jest jednak, że cel został wyznaczony właśnie w oparciu o liczbę odbiorców (obywateli).

C3. Wzrost bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni i zabezpieczenie infrastruktury przetwarzania danych

a) Cyberbezpieczeństwo – CyberPL oraz infrastruktura przetwarzania danych i dostarczania usług cyfrowych

Cele i działania w tym obszarze stanowią trafną, choć niepełną odpowiedź na diagnozowany wielokrotnie problem braku wydzielonych środków do realizacji krajowej strategii cyberbezpieczeństwa. Niejasne jednak pozostaje, w jaki sposób projekt ten uzupełnia program cyfrowy na lata 2021-27 oraz czy łącznie zaplanowane w obu źródłach finansowania środki pozwolą na realne wdrożenie założeń strategicznych.

3. Czy KPO wymaga dodatkowych działań?

Rozwój e-usług wymaga wprowadzenia zasad zwinnego zarządzania projektami technologicznymi z naciskiem na perspektywę obywatela oraz wprowadzenie rozwiązań pozwalających na zarządzanie ryzykiem technologicznym.

Proponowane uzupełnienie reformy składa się z trzech kluczowych elementów dotyczących: skupienia ograniczonych zasobów wiedzy i umiejętności wewnątrz administracji, wdrożenia zwinnego trybu zarządzania projektami technologicznymi, stawiającego na bliską współpracę z odbiorcami usług publicznych, oraz stworzenia rozwiązań organizacyjnych pozwalających zarządzać ryzykiem technologicznym.

a) Centrum GovTech – wdrożenie efektywnego zarządzania zasobami w celu przeprowadzenia transformacji cyfrowej w administracji

W celu efektywnego wykorzystania ograniczonych zasobów oraz

środków na kosztowną cyfryzację reforma ma na celu stworzenie jednostki administracji wspierającej inne instytucje w procesie cyfryzacji.

Celem działania takiej jednostki jest skalowanie dobrych praktyk w diagnozowaniu problemów, sugerowanie technologii stanowiących elementy potencjalnych rozwiązań, pomoc w przygotowaniu zamówienia uwzględniającego standaryzację i potrzeby połączenia z innymi systemami. Zespół tej jednostki powinien więc pomagać od samego początku procesu (czyli identyfikowania potrzeb), następnie dopasowywać rozwiązanie oraz, na przykład, przeprowadzać szeroki proces konsultacyjny. W ten sposób jednostka jednocześnie będzie szerzyć w administracji umiejętności zarządzania projektami IT oraz stać na straży wysokiej jakości tworzonych systemów.

Stworzenie takiej instytucji wymaga zmian organizacyjnych, legislacyjnych oraz, przede wszystkim, rozwoju i rozbudowy istniejących kadr. Transformacja cyfrowa jest w pierwszej kolejności zmianą organizacyjną – badania pokazują, że niemożliwa jest efektywna digitalizacja bez zmiany kultury organizacyjnej i metody zarządzania w administracji.

Dotychczasowe doświadczenia innych państw potwierdzają, że tworzenie właśnie zintegrowanych i skutecznych pomocniczych zespołów transformacyjnych – tzw. Digital Service Teams – może pozwolić dokonać skutecznej transformacji. Brytyjskie doświadczenia związane z powołaniem takiej instytucji ([Government Digital Service](#)) pozwoliły temu państwu stać się jednym z globalnych liderów rozwoju e-usług publicznych.

Efektem tej reformy będzie synergia rozproszonej do tej pory wiedzy i umiejętności dotyczących rozwiązywania problemu przy wykorzystaniu technologii, tworzenia usług użytecznych dla obywateli, standaryzacji i zarządzania projektami ICT. Dzięki temu osiągnięta zostanie wyższa jakość powstających rozwiązań, poprawiona zostanie ich interoperacyjność oraz efektywność wydat-

kowania środków publicznych.

b) Zwinny rząd – stworzenie programu zwiększania użyteczności e-usług dla obywatela w oparciu o informację zwrotną

Wyzwaniem technologicznej transformacji w administracji jest analiza stworzonych rozwiązań również po tym, gdy zaczęły funkcjonować. W tym celu konieczne jest skupienie się na rozwiązywaniu problemów i tworzenie systemów zwinnych z definicji (*agile by design*). Celem reformy jest stworzenie ram organizacyjnych i rozwój umiejętności administracji w spojrzeniu na e-usługi publiczne oraz systemy administracji z perspektywy doświadczenia obywatela, tzw. *citizen experience*.

Elementem reformy jest rozwój umiejętności urzędników, analityki danych oraz zdolności organizacyjnych w celu pozyskiwania i wykorzystania doświadczenia obywatela w doskonaleniu oraz integracji usług publicznych, zarządzaniu systemami administracji, tworzeniu spójnej wizji rozwoju e-państwa. Narzędziami takiego procesu są więc m.in. wiedza o zarządzaniu procesami IT (tzw. *human-centered design*), narzędzia konsultacyjne (piaskownica administracyjna, kontrolowane eksperymenty, mapowanie „ścieżki” podróży użytkownika) oraz analityczne (gromadzenie i analityka danych o użyciu e-usług).

W celu podniesienia dojrzałości polskiego e-państwa konieczne jest skupienie się na rozwoju wewnętrznych i zewnętrznych platform e-administracji, rozwój dojrzałych, predykcyjnych e-usług publicznych, redukujący potrzebę podawania danych przez obywatela do minimum oraz automatyzację procesów. Występuje również silna potrzeba stworzenia ekosystemu wspólnego z sektorem prywatnym i społeczeństwem rozwoju usług oraz wymiany danych. Przykładem takiej realizacji cyfryzacji państwa może być włoska platforma [Public IO](#), zintegrowana i częściowo automatyzująca formularze aplikacja służąca obywatelom do komunikacji z administracją.

Efektem reformy zarządzania procesem cyfryzacji będzie budowa dojrzałego cyfrowo państwa, w którym technologia oraz zmiany organizacyjne w administracji są skutecznie i transparentnie wykorzystywane do rozwiązywania najważniejszych potrzeb i problemów obywateli oraz poprawienia ich relacji z państwem. Zostanie to osiągnięte poprzez zmianę modelu budowy rozwiązań technologicznych, stworzenie prawdziwych kanałów pozyskiwania wiedzy o perspektywie obywatela, wykorzystanie danych na temat korzystania z e-usług do ich doskonalenia oraz współpracy z sektorem prywatnym oraz społecznym.

c) Ocena skutków algorytmizacji – stworzenie procesów pozwalających zarządzać ryzykiem technologicznym

Reforma ma na celu podniesienie poziomu zaufania obywateli do wprowadzanych przez administrację rozwiązań technologicznych, w tym algorytmów i systemów wykorzystujących dane osobowe, poprzez wdrożenie rozwiązań gwarantujących adekwatną ocenę ryzyka technologicznego i transparentność.

Przykłady błędów wprowadzanych systemów zautomatyzowanego podejmowania decyzji (ADM – *automated decision making*) na całym świecie zmuszają do wyciągnięcia wniosków i wdrożenia środków zaradczych. Z takimi problemami mieliśmy już do czynienia również w Polsce w przypadku systemu wystawiającego mandaty za przekroczenie prędkości czy algorytmu przydziału spraw w sądach, co było opisywane w raportach „[alGOVrithms: State of Play](#)” oraz „[AlgoPolska](#)”. Trudne do wykrycia błędy i wypaczenia (*bias*) w decyzjach podejmowanych przy wykorzystaniu algorytmów, szczególnie zaś te wpływające na prawa obywatelskie, mogą być poważnym czynnikiem długoterminowo hamującym rozwój e-państwa. Takie ryzyko jest wysokie zwłaszcza w Polsce, w której zaufanie społeczne od dekad znajduje się na relatywnie niskim poziomie.

Dlatego w ramach reformy zostanie rozwinięty ekosystem oceny

i adresowania ryzyka technologicznego. Narzędziami takiego procesu może być rejestr algorytmów, ocena skutków algorytmizacji, obowiązek audytu i otwartej dostępności dokumentacji lub kodu. Stopień wymagań powinien być jednak zróżnicowany, biorąc pod uwagę potencjał wyrządzenia szkody, jej nieodwracalność oraz skalę interwencji w podstawowe prawa obywateli. Przykładami takiego zróżnicowanego i odpowiedzialnego podejścia są rozwiązania wprowadzone przez rząd Kanady czy Nowej Zelandii.

W szerokim trybie konsultacji przygotowane zostaną wstępne ramy procesu oceny ryzyka technologicznego, ponadto powinny zostać przeprowadzone eksperymenty (*sandboxing*) z jego wdrożeniem.

Efektem reformy będzie podniesienie zaufania społecznego do administracji i wdrażanych przez nią rozwiązań technologicznych. Dzięki procesowi oceny ryzyka technologicznego powstanie możliwość szybszego wyeliminowania błędów w systemach, poprawiona zostanie transparentność administracji państwowej i poszerzony dialog z obywatelami, sektorem prywatnym i pozarządowym.

Maria Libura

Efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia (komponent D)

Zarysowany z rozmachem w celach i wyzwaniach horyzont naprawy systemu ochrony zdrowia w Polsce zostaje na poziomie konkretnych propozycji zawężony do fragmentarycznie ujętych elementów publicznego systemu ochrony zdrowia. Zamiast śmiałej wizji transformacji zarysowano szereg interwencji wzmacniających wcześniejsze tendencje w sektorze. W pewnych zakresach odbędzie się to z prawdopodobnym pożytkiem dla określonych wycinków systemu, w innych jednak grozi petryfikacją zastanych struktur.

W projektach i reformach komponentu D, na który autorzy KPO przewidzieli 4,3 mld euro, brakuje perspektywy zdrowia publicznego, transformacji w kierunku systemu zapewniającego skuteczną profilaktykę i promocji zdrowia. Mocny akcent położony jest na inwestycje w infrastrukturę dużych podmiotów leczniczych. „Podniesienie poziomu dojrzałości cyfrowej” podmiotów sektora ochrony zdrowia koncentruje się na wdrożeniu opóźnionych rozwiązań, w niewielkim stopniu przygotowując system na nadchodzącą rewolucję danych i związane z nią szanse i zagrożenia. Program szczepień stanowi obecnie priorytet, niezależnie od źródeł finansowania, ale trudno nazwać go reformą.

1. Czy dobrze zdiagnozowano wyzwania i cel główny, który ma na nie odpowiadać?

Celem głównym proponowanych w dokumencie działań ma być sprawne funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia oraz poprawa efektywności, dostępności oraz jakości świadczeń zdrowotnych. Sposób sformułowania celu jest ogólnie słuszny – na tyle ogólnie, że pasowałby do opisu dowolnego programu reformy lub naprawy systemu ochrony zdrowia na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci. Sekcja dokumentu dotycząca wyzwań przypomina dostępne statystyki dotyczące stanu zdrowia ludności Polski, wysokiego w porównaniu do średniej unijnej poziomu niezaspokojonych potrzeb zdrowotnych, nierówności regionalnych w dostępie do opieki medycznej, niekorzystnej sytuacji demograficznej i pogłębiającej się luki kadrowej. Przywołany jest także bieżący kontekst pandemii, który stanowi bezpośredni impuls opracowania KPO. Zbyt mało uwagi w diagnozie poświęcono mechanizmom systemowym w samym sektorze ochrony zdrowia, które wpływają na jego niezadowalającą efektywność, dostępność i jakość. Podobne zastrzeżenie budzi słabe powiązanie diagnozy z sytuacją w innych sektorach oddziałujących zarówno na zdrowie Polaków, jak i na ich możliwości dostępu do opieki medycznej.

Przy tak ogólnie zarysowanym celu uzasadnione wydaje się oczekiwanie, by opis reform wyjaśniał, w jaki sposób i w jakim zakresie osiągnięty zostanie zakładany efekt. Doprecyzowanie modelu reform, wskazanie tego, jak zmieni się organizacja i sposób działania systemu zdrowia po ich wdrożeniu – te kluczowe elementy niestety pozostają dość enigmatyczne. Takie bezkontekstowe, a w pewnych aspektach nawet ahistoryczne ujęcie wyzwań i celu głównego komponentu D ma jeden wyjątek – są nim działania doraźne w odpowiedzi na epidemię COVID-19. Ilustruje to sposób, w jaki zdefiniowano podstawowe wyzwania, które podzielono na wstępie na dwie kategorie: jedną stanowią właśnie trudności związane z pandemią COVID-19, drugą zaś – długoterminowa efektywność systemu.

Problemy wywołane pandemią stanowią swego rodzaju „kotwicę” komponentu, co mogłoby stanowić dobry punkt wyjścia dla szerszej wizji zmian systemowych, ukierunkowanych na przebudowę systemu zdrowia. Niestety, odniesień do tej drugiej w dokumencie brakuje, poza wskazaniem, że system ma być efektywny kosztowo i wysokiej jakości, a także odporny na kryzysy. Co więcej, mimo zapewnień Ministerstwa Rozwoju o szczególnym charakterze Funduszu Odbudowy, który ma finansować reformy, a nie inwestycje, trudno oprzeć się wrażeniu, że istotna część komponentu D jest właśnie ukierunkowana na wydatki inwestycyjne, w tym w zastanę infrastrukturę i jej podtrzymanie, a nie transformację sektora. Jeżeli za tymi inwestycjami kryje się jakiś projekt zmiany, jest starannie ukryty za mało czytelnym opisem sporządzonym w biurokratycznym języku.

Jest to duży mankament planu wydania kwoty ok. 4,3 mld euro, która w powiązaniu z innymi środkami stanowi szansę na zainicjowanie zdrowotnego „Planu Marshalla”. Tym bardziej, że kontrast między konkretnym opisem celów pierwszej kategorii (zabezpieczenie podstawowych materiałów i środków medycznych niezbędnych w przeciwdziałaniu pandemii COVID-19) a abstrakcyjnym ujęciem drugiej (nazwanym w dokumencie rozwiązania-

mi systemowymi) okazuje się pozorny; na poziomie propozycji szczegółowych przedstawione inwestycje mają w dużej mierze charakter działań doraźnych, reaktywnych i fragmentarycznych, co zostanie szerzej opisane w dalszej części analizy. Część z nich jest uzasadniona, część nasuwa liczne wątpliwości, ale co najistotniejsze: razem nie tworzą spójnej wizji, która gwarantowałaby jakościową transformację obecnego systemu.

2. Czy dobrze zdefiniowane są cele szczegółowe oraz inwestycje?

D1. Poprawa efektywności funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, dostępności oraz jakości świadczeń zdrowotnych, w szczególności w kluczowych obszarach ze względu na zagrożenia epidemiologiczne, choroby cywilizacyjne oraz sytuację demograficzną.

Jest to niezwykle szerokie ujęcie, któremu w praktyce mógłby sprostać plan działań obliczony na dekadę. I tak, w przypadku pandemii COVID-19 za główne wyzwania uznane zostały:

- dalszy rozwój publicznych usług cyfrowych oraz zdalnych form świadczenia opieki zdrowotnej – kluczowy element odpowiedzi na zagrożenie związane z pandemią COVID-19 oraz jedno z podstawowych założeń strategii wyjścia z obecnego kryzysu;
- zakup odpowiedniej liczby szczepionek przeciw COVID-19, ich dystrybucja oraz monitoring przebiegu i efektywności szczepienia;
- rozwój sektora farmaceutycznego zapewniającego samowystarczalność w produkcji leków.

Wyjawszy zakup szczepionek i ich dystrybucję, nasuwa się pytanie, czy tak ujęte cele nie powinny raczej stanowić elementu strategii długofalowych. Umieszczenie cyfryzacji publicznej ochrony zdrowia oraz rozwoju krajowego sektora farmaceutycznego

w kategorii wyzwań związanych z pandemią COVID-19 nadaje tym wyzwaniom doraźnego charakteru, podczas gdy realizacja tak ambitnie postawionych zadań wymaga wieloletniego horyzontu, szerszego niż leczenie i zapobieganie konkretnej chorobie zakaźnej. KPO zyskałoby też na bardziej precyzyjnym ujęciu wycinków, które pozyskane środki mają wzmocnić. Cele szczegółowe pozostają na zbyt dużym poziomie ogólności, co utrudnia ich ocenę. Jednocześnie przedstawione kamienie milowe wskazują, że urzędnicy mają świadomość tych ograniczeń. Tym mniej zrozumiała jest inflacja języka wyzwań i celów, widoczna w terminach takich, jak „samowystarczalność lekowa”.

Rozwój i modernizacja infrastruktury podmiotów leczniczych stanowi istotą część komponentu D. Trudno na podstawie przedstawionego tekstu ocenić, czy i w jakim stopniu przyczyni się ona do realizacji zakładanego celu głównego i celu szczegółowego, do którego została przypisana. Oczywiście, wymiana sprzętu i aparatury na nowocześniejsze urządzenia w wielu przypadkach jest zasadna i potrzebna. Pandemia pokazuje wszakże, iż podstawowym wyzwaniem w Polsce jest liczebność kadr specjalistycznych, bez których infrastruktura pozostaje pustą obietnicą opieki medycznej.

Zawarty w opisywanym niżej obszarze inwestycji (D2) pomysł na uzupełnienia kadr poprzez zwiększenie naboru na studia na kierunkach medycznych nie daje nadziei na to, że wystarczy specjalistów do obsługi tego odmłodzonego sprzętu przed czasem jego amortyzacji. Co więcej, tak silny akcent na odmłodzenie bazy sprzętowej powinien zostać opatrzony obszerniejszym wyjaśnieniem dotyczącym celu inwestycji w aparaturę i infrastrukturę w kontekście zapowiadanych przez Ministerstwo Zdrowia zmian, takich jak restrukturyzacja szpitali i przekształcenie części z nich w placówki pełniące inne funkcje.

Przykładowo, w przypadku psychiatrii, która ma przekształcać się w model środowiskowy, warto byłoby wskazać, w jakim zakresie inwestycje skierowane zostaną na budowę centrów wspar-

cia środowiskowego. Ze sposobu, w jaki zdefiniowano odbiorcy wsparcia, można wnosić, że środki trafią do dużych szpitali – mają to bowiem być podmioty lecznicze o ponadregionalnym lub regionalnym zasięgu oddziaływania. Plan stwierdza, że inne podmioty lecznicze, w tym podstawowa opieka zdrowotna, otrzymają wsparcie z innych źródeł, nie jest jednak jasno wytłumaczone i zmapowane, jak będzie to zorganizowane.

Zrozumiała i uzasadniona jest chęć wykorzystania bodźca kryzysowego, jaki stanowi obecna sytuacja, do tego, by przyspieszyć wdrożenie rozwiązań umożliwiających zdalne formy świadczenia opieki. Warto jednak w tym miejscu zauważyć, że to wcześniej, a nie doraźnie opracowane mechanizmy, takie jak e-recepta czy e-zwolnienie, ułatwiły działanie w sytuacji kryzysowej. Natomiast wprowadzane interwencyjnie w stanie wyższej konieczności na masową skalę teleporady czy zdalne monitorowanie saturacji przy pomocy pulsoksymetrów okazały się obarczone licznymi mankamentami, w tym także z zakresu bezpieczeństwa pacjenta.

Owszem, zarówno usługi cyfrowe, jak i zdalne formy opieki zdrowotnej są ważnym filarem odporności systemu ochrony zdrowia i z tego powodu wręcz nie powinny być projektowane w doraźnym kontekście, gdyż grozi to utrwaleniem niskiej jakości rozwiązań. Szczegółowy opis inwestycji wskazuje, że środki zasilały rozwijane od dłuższego czasu projekty, takie jak repozytorium danych medycznych, platformę rejestrów medycznych, wsparcie procesu informatyzacji sektora ochrony zdrowia, szkolenia oraz pewną liczbę grantów obejmujących rozwiązania telemedyczne i cyfryzacyjne. Opóźnienia w ich realizacji są dużą bolączką sektora. Podobnie brak narzędzi wspierających pracę lekarza. Elektroniczna Dokumentacja Medyczna ma być jednak wdrożona już w tym roku, podobnie jak centralna e-rejestracja na usługi zdrowotne. Podejście do cyfryzacji zawarte w komponencie D KPO wydaje się jednak zbyt mocno osadzone we „wsobnej” wizji cyfryzacji sektora zdrowia; brakuje w nim takich inicjatyw jak wspólne dane zdrowotne czy projekty, których celem byłaby integra-

cja danych zdrowotnych z różnych źródeł, w tym tych spoza publicznej ochrony zdrowia.

Mało wyraźnie zaznaczony jest plan zdrowia publicznego, który mógłby wiele zyskać na rozwiązaniach cyfrowych. Część wyrażonych celów – np. zmniejszenie nierówności w dostępie do opieki medycznej osób starszych poprzez telemedycynę – może być trudna do osiągnięcia ze względu na zastane bariery, takie jak dostęp do odpowiednich urządzeń w grupach wykluczonych oraz niewystarczający poziom alfabetyzmu cyfrowego w populacji docelowej. Projekty te będą wymagały dokładnego monitorowania, gdyż niewłaściwie wdrożone mogą wręcz pogłębić istniejące niesprawiedliwości regionalne, społeczne i ekonomiczne.

D2. Rozwój kadr systemu ochrony zdrowia oraz wzmocnienie potencjału uczelni medycznych i podmiotów leczniczych biorących udział w kształceniu kadr medycznych

Do drugiego celu przypisano trzy reformy. Cel wydaje się oczywisty, w świetle danych dotyczących średniego wieku w wielu zawodach medycznych (ponad 20% zarówno w przypadku lekarzy, jak i lekarzy-dentystów) i ich niskiego przelicznika na populację. Wsparcie uczelni i wydziałów medycznych w zakresie modernizacji bazy dydaktycznej (przedklinicznej i klinicznej) jest niezbędne, tym bardziej, że wzrasta liczba studentów przyjmowanych na kierunki medyczne.

Wątpliwości budzi idea kredytów na płatne studia w języku polskim, gdyż system ten, zakładający konieczność odpracowania w publicznej służbie zdrowia, zupełnie pomija relatywnie niski koszt polskiego kształcenia medycznego. Innymi słowy, chętnym do wyjazdu zagraniczną placówką/rząd po prostu ten kredyt spłaci, bo polskie uczelnie kształcą na granicy opłacalności.

Można się także zastanawiać, czy nie jest to w rzeczywistości „ukryta reforma” promująca model odpłatnego kształcenia na kierunku lekarskim. W przypadku ratownictwa medycznego zakłada się

uruchomienie studiów II stopnia, co pozwoli na rozwój kierunku i poprawę postrzegania absolwentów. Jednak głównym wyzwaniem, wspomnianym we wprowadzeniu, pozostają warunki pracy, w tym finansowe, których nie można rozwiązać na poziomie kształcenia przeddyplomowego. W przypadku pielęgniarstwa, diagnostyki laboratoryjnej, fizjoterapii i ratownictwa konkurencyjne wobec pracy w sektorze publicznym są nie tylko placówki prywatne czy kontrakty zagraniczne, ale praca w zawodach pokrewnych. Np. pielęgniarki są mile widziane w branży farmaceutycznej, kosmetologicznej, a fizjoterapeuci – w sektorze prywatnym, branży fitness i spa. Zwiększenie naboru na studia nie musi w automatyczny sposób przełożyć się na wzrost chętnych do pracy w publicznym sektorze zdrowia.

D3. Rozwój badań naukowych i sektora farmaceutycznego w odpowiedzi na wzmocnienie odporności systemu ochrony zdrowia

Trzeci obszar zakłada kilka działań o dość zróżnicowanym charakterze. Jednym z nich jest uruchomienie Centrum Badawczo-Analitycznego – laboratorium o najwyższym stopniu bezpieczeństwa (BSL-4) przy Narodowym Instytucie Zdrowia Publicznego – Państwowym Zakładzie Higieny. Centrum ma umożliwić prowadzenie badań z aktywnymi, namnożonymi wirusami, zaliczanymi do najbardziej niebezpiecznych, a więc wzmocnić potencjał badań w zakresie chorób zakaźnych, co wydaje się celowe w świetle przyszłych zagrożeń biologicznych.

Zaplanowano także finansowanie takich działań, jak przeprowadzenie analiz w zakresie zbierania i analizy danych, optymalizacja terapii, promocja uczestnictwa pacjentów w badaniach klinicznych, utworzenie nowych i rozwój dotychczas działających Centrów Wsparcia Badań Klinicznych, a także udzielanie różnych form wsparcia dla sektora biomedycznego, np. programy grantowe (w tym na realizację badań epidemiologicznych), tworzenie funduszy zależkowych typu venture capital, bezzwrotnych i zwrotnych pożyczek, doradztwa, prowadzenia eksperymentów medycz-

nych. Wyraźnie brakuje wskazania, w jaki sposób te różnorodne aktywności złożą się na realizację spójnej wizji rozwoju badań naukowych o potencjale innowacyjnym.

Rozwój krajowego sektora farmaceutycznego jest tematem podejmowanym od wielu lat w kontekście bezpieczeństwa lekowego, czego wyrazem są kolejne próby uruchomienia tzw. refundacyjnego trybu rozwojowego. Wzrost znaczenia tego sektora może być także znaczącym elementem rozwoju gospodarczego.

KPO zakłada wsparcie producentów w zakresie rozbudowy infrastruktury produkcyjnej aktywnych substancji farmaceutycznych, leków biopodobnych i generycznych. Z pewnością sprecyzowania wymaga zakładany zakres samowystarczalności w produkcji farmaceutyków, jaki nasz kraj zamierza osiągnąć. Określenie „samowystarczalność” sugeruje przecież bardzo ambitne cele, jednak trudno sobie wyobrazić, by Polska w ciągu kilku lat stała się globalnym potentatem produkcji wszystkich niezbędnych leków, nawet gdyby na ten cel przekierowano wszystkie środki przeznaczone na komponent D, a nie jedynie ich ułamek. Brakuje też odniesienia do przyszłej strategii, która zapewniłaby tak wyprodukowanym lekom miejsce na konkurencyjnym rynku, choć być może kryje się ona pod stwierdzeniem, że „w obszarze regulacyjnym zakłada się przede wszystkim stworzenie ram prawnych oraz wdrożeniowych systemu zachęt dla producentów w zakresie produkcji API”. Ustalanie cen leków oraz zasady ich refundacji – to znane bariery zniechęcające do produkcji leków w Polsce, która jest kosztowniejsza i przekłada się na ceny wyższe w porównaniu z konkurencją z Azji.

Czy KPO wymaga dodatkowych działań?

Diagnozy różnych obszarów terapeutycznych m.in. chorób rzadkich, psychiatrii i neurologii oraz chorób cywilizacyjnych wykazują istnienie luk w systemie opieki zdrowotnej, które związane są m.in. z dynamicznym rozwojem różnych obszarów terapeutycznych, pojawianiem się nowych rozwiązań związanych z diagnosty-

ką, terapią i sposobem opieki nad pacjentem. Istnieje zatem stała konieczność reewaluacji dotychczasowego podejścia w odniesieniu do rozwiązań stosowanych systemowo (na poziomie ustaw oraz aktów wykonawczych), jak także sposobu opieki nad pacjentem w jego otoczeniu. Identyfikacja tych luk oraz możliwość ich wypełnienia na bazie wiarygodnych danych pochodzących np. z badań klinicznych czy analiz porównawczych, będą wyzwaniem wymagającym szybkiego rozwiązania.

Kolejnym z wyzwań jest model trwałej i systemowej integracji tzw. cyfrowych technologii zdrowotnych z systemem ochrony zdrowia. Wdrożenie elektronicznej historii pacjenta i innych funkcjonalności umożliwiających gromadzenie i analizę danych powinno być wstępem do tego, aby skutecznie i bezpiecznie dla pacjenta wdrożyć takie rozwiązania jak choćby mobilne aplikacje zdrowotne czy formy opieki zdalnej bazujące na współdzieleniu danych przez pacjenta i zespół terapeutyczny. Aby tak się stało, potrzebne byłoby wypracowanie mechanizmu ich refundacji, zakładającego odpowiednią ścieżkę oceny ich funkcjonalności, skuteczności, bezpieczeństwa, a także odpowiedniego, wysokiego poziomu ochrony danych osobowych.

Amerykańska FDA dopuściła pod koniec 2018 roku aplikację reSET-O, stosowaną w leczeniu uzależnienia od opioidów w połączeniu z farmakoterapią. Dane z badania sprawdzającego skuteczność aplikacji w rzeczywistej praktyce klinicznej wskazywały na podwójną korzyść: pacjenci używający aplikacji w większym stopniu stosowali się do zaleceń lekarza, a jednocześnie koszt ich leczenia był średnio o 2 150 dolarów niższy od grupy kontrolnej. Przykładem europejskim może być niemiecki Federalny Instytut Leków i Wyrobów Medycznych (BfArM), który testuje ścieżkę utworzenia katalogu zarejestrowanych po wcześniejszej weryfikacji aplikacji, refundowanych w ramach ubezpieczenia społecznego. Dana aplikacja otrzymać ma tymczasową refundację na okres roku, po którym to czasie przedstawi BfArM dowody weryfikujące jej użyteczność. Po otrzymaniu certyfikacji i ustaleniu ceny ubez-

pieczytel pokrywać będzie koszt jej stosowania. W Polsce do uruchomienia podobnych procesów można wykorzystać istniejące urzędy i agencje centralne, takie jak np. Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji i Centrum e-Zdrowia, które wspólnie z Narodowym Funduszem Zdrowia mają potencjał do wypracowania polskiej ścieżki cyfrowych terapeutyków

Bartosz Jakubowski

Zielona, inteligentna mobilność (komponent E)

1. Czy dobrze zdiagnozowano wyzwania i cel główny, który ma na nie odpowiadać?

Na poziomie samych tytułów zarówno wyzwanie, jak i cel główny („rozwój zrównoważonego, bezpiecznego i odpornego systemu transportowego, zapewniającego odpowiednią obsługę potrzeb gospodarki i społeczeństwa”) są sformułowane bardzo trafnie. Również początkowe fragmenty diagnozy wyzwania wskazują, że dostrzega się kluczowe problemy odnoszące się bezpośrednio do sektora transportu (zależność od paliw kopalnych, luka w zakresie infrastruktury transportowej, wysoka emisyjność, kongestia) oraz do kwestii powiązanych z nim (zróżnicowanie terytorialne dostępu do podstawowych usług publicznych, zanieczyszczenie powietrza w miastach). Jednym z cenniejszych i ważniejszych jest stwierdzenie o skali wyzwania, jakim jest ponad trzykrotny wzrost przewozów towarów w transporcie drogowym w latach 2005-2019 przy jednoczesnym wzroście takich przewozów koleją w tym samym okresie o zaledwie 9%. Diagnozę w części dotyczącej poprawnej identyfikacji głównych wyzwań i problemów należy zatem ocenić pozytywnie.

Niestety, wyjaśnienie przyczyn zaistniałego stanu nie opiera się na faktach, a na domniemaniach. Są one bardzo płytkie i służą często ekspresowemu przejściu do działań, bez identyfikacji możliwych

rozwiązań w ramach wytycznych ogólnych KPO. Przykładem może być ten fragment: „Niewystarczająca atrakcyjność publicznych środków transportu wynika m.in. ze słabej dostępności transportowej wielu obszarów w Polsce oraz niejednoznacznych korzyści dla obywatela wynikających z wyboru zbiorowego środka transportu. Wykorzystywany niejednokrotnie stary tabor także nie sprzyja zmianom nawyków społeczeństwa. Zwiększenie udziału pojazdów wykorzystujących nowoczesne rozwiązania techniczne, jest niezbędne dla zachęcenia społeczeństwa do zmiany nawyków transportowych i zwiększenia udziału transportu zbiorowego, co jest istotne zwłaszcza w miejskich obszarach funkcjonalnych (ze względu na kwestie kongestii i emisji zanieczyszczeń)”.

Analiza wyzwania zaczyna się od stosunkowo poprawnej identyfikacji problemu, aby za pomocą dwóch kolejnych, niepopartych danymi tez wytworzyć rozwiązanie problemu, który nie jest spójny z tym przedstawionym na wstępie. Tego rodzaju wywód skutkuje falsyfikowaniem faktów na potrzeby uzasadnienia danego działania, co jest sprzeczne z logiką dokumentów strategicznych. Mówiąc wprost – wygląda to tak, jakby do z góry ustalonego działania (zakupy autobusów elektrycznych) wymyślono problem, który w rzeczywistości nie istnieje. Skoro bowiem zdaniem autorów KPO „wzrost udziału transportu zbiorowego w przewozach pozwoli na [...] ograniczenie wpływu transportu na środowisko z uwagi na wielkość emisji zanieczyszczeń powietrza spowodowaną niskim udziałem pojazdów transportu zbiorowego zasilanych paliwami alternatywnymi”, to oznacza dokładnie tyle, że twierdzą oni, jakoby obecne wysokie emisje z transportu były generowane przez... transport publiczny, a nie przez motoryzację indywidualną i pojazdy ciężarowe.

Słowem wyjaśnienia: między 2005 a 2018 rokiem (bo z tego właśnie roku są najnowsze szczegółowe dane o emisji m.in. CO₂) emisyjność samochodów osobowych łącznie wzrosła o 74%, lekkich samochodów dostawczych o 49%, a ciężkich oraz autobusów o 118%. W tym czasie przewozy towarów

ciężarówkami wzrosły o 164%, a praca taboru w komunikacji miejskiej o 2%.

2. Czy dobrze postawione są cele szczegółowe oraz inwestycje?

Nierówny poziom diagnozy widać jeszcze bardziej w celach szczegółowych KPO i jego poszczególnych komponentach. O ile same cele są postawione dość trafnie, to już przejście z identyfikacji problemów do działań jest obciążone tymi samymi błędami jak przy wyznaczaniu i celu głównym.

E1. Zwiększenie udziału zeroemisyjnego transportu oraz przeciwdziałanie i zmniejszenie negatywnego oddziaływania transportu na środowisko

Bardzo słusznie wskazuje się przykładowo na „zmniejszenie narażenia na zanieczyszczenie powietrza przez cząstki stałe (PM_{2,5}) oraz zahamowanie trendu spadkowego udziału autobusów i pociągów w transporcie pasażerskim ogółem”. Co więcej, zauważa się, że „istotnym wyzwaniem wciąż pozostaje zapewnienie transportu publicznego na obszarach wykluczonych transportowo – szacuje się, że ok. 60% JST nie przeznacza środków na finansowanie transportu publicznego na swoim obszarze”. Zdawać by się mogło, że w takiej sytuacji reformy należałoby skupić na zapewnieniu stabilnego narzędzia finansowania transportu publicznego. W KPO jednak nie ma mowy o wprowadzeniu takiego rozwiązania, natomiast zapisano, że od 2025 roku każdy przetarg na autobusy w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców ma dotyczyć wyłącznie autobusów elektrycznych. Od tego samego roku również zamówienia na przewozy w publicznym transporcie zbiorowym mają być realizowane wyłącznie autobusami elektrycznymi.

W ramach przewidywanych inwestycji planuje się zakup 1200 autobusów elektrycznych. Problem jednak w tym, że mają one zastąpić istniejącą flotę, a nie stanowić dodatkowy zasób, pozwalający na uruchomienie nowych połączeń na obszarach wykluczonych transportowo. Ponadto zaprezentowane „dane”, mające uzasad-

niać interwencje, są nieprawdziwe i niepowiązane z działaniami. W KPO wpisano, że „wprowadzenie 100 tys. pojazdów zasilanych czystą energią na drogi skutkuje redukcją roczną emisji CO₂ w wysokości ponad 142 tys. ton”. Wartości te nie zostały poparte żadnym źródłem.

Wymiana typowego, 12-metrowego autobusu zasilanego olejem napędowym na autobus elektryczny, przy aktualnych warunkowaniach, pozwala zredukować ślad węglowy ceteris paribus o ok. 9 ton CO₂ rocznie¹. Zakupy autobusów przewidziane w KPO mogą więc zredukować roczną emisję CO₂ o ok. 11 tys. ton. Autorzy KPO twierdzą, że zaowocuje to znaczną redukcją emisji CO₂, co jest – delikatnie mówiąc – nieporozumieniem, zważywszy, że roczna emisja CO₂ z transportu to 65 mln ton.

Trudno nie pozbyć się wrażenia, że mamy do czynienia również z myśleniem życzeniowym, gdyż autorzy twierdzą, że „rozbudowie zero- i niskoemisyjnego taboru autobusowego towarzyszyć będą inwestycje związane z rozbudową infrastruktury ładowania (elektrycznej i wodorowej), powstałej nie tylko dla floty transportu publicznego. Infrastruktura ładowania będzie tworzona wzdłuż dróg sieci TEN-T. Powstała synergia umożliwi obniżenie kosztów również dla pojazdów użytkowych i samochodów prywatnych. Zwiększy to zachęty do dalszej odnowy floty pojazdów prywatnych i użytkowych”. Teza ta również nie została poparta danymi.

E2. Zwiększenie dostępności transportowej, bezpieczeństwa i cyfrowych rozwiązań

Również i w tym przypadku hasłowa identyfikacja wyzwania jest prawidłowa, lecz w istocie proponowane rozwiązania są wtórne i niepowiązane z celem (wyjątkiem jest reforma dotycząca kompensowania utraconych przychodów zarządcy infrastruktury ko-

¹ Obliczenia własne na podstawie danych KOBiZE i KE

lejewej). Jako kluczowy element dla rozwoju transportu intermodalnego wskazuje się... powołanie specjalnej komórki do tego celu w Ministerstwie Infrastruktury. Jako element poprawy funkcjonowania transportu kolejowego w ogóle – konieczność dalszego modernizowania linii kolejowych. Których? W jaki sposób wybieranych? Do jakiego standardu? Tego nie wskazano. Pomija się przy tym fakt, że niemal wszystkie modernizacje linii kolejowych w Polsce były dotąd prowadzone wyjątkowo nieudolnie, nieterminowo i nie realizując założonych celów, a wybudowane trasy stanowią jedynie maleńki ułamek tego, co w tym czasie rozebrano.

Mamy tu też inwestycje, które są celem samym w sobie, jak zakup piętrowych składów dla PKP Intercity. Również wspomniane wcześniej wsparcie dla transportu intermodalnego ma dotyczyć prymitywnego wsparcia w postaci budowy bocznicy, terminali i zakupu urządzeń do przeładunku. Nigdzie nawet nie wskazano, że celem mogłoby być rozszerzenie działalności poprzez np. przygotowanie nowych typów wagonów, pozwalających na łatwy i tani transport całych naczep czy wręcz zestawów drogowych (tzw. „TIR-y na tory”).

Podobnie ma się rzecz w kwestii cyfryzacji transportu. Celem jest cyfryzacja sama w sobie, a nie redukcja kosztów, poprawa dostępności czy bezpieczeństwa. Stąd też kuriozalnym pomysłem jest „objęcie 103 kolejowych posterunków ruchu zdalnym sterowaniem z 40 centrów sterowania ruchem kolejowym (stacji zdalnie sterujących)”, jako że stanowi najdroższy możliwy sposób prowadzenia ruchu kolejowego. Zamiast tego pożądanym rozwiązaniem byłoby choćby opracowanie uproszczonych systemów sterowania ruchem na potrzeby linii małoobciążonych, co pozwoliłoby na znaczącą redukcję kosztów ich eksploatacji, a tym samym utrzymanie ich przy życiu. Z kolei system sprzedaży biletów kolejowych to koncepcja, której obecny rząd nie jest w stanie wdrożyć już od 5 lat (zapisano ją bowiem już w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju!), przy pełnej dostępności środków unijnych, choćby z Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

Wśród przewidywanych działań na rzecz bezpieczeństwa na drogach wymienia się reformy, które już są wdrażane, a których bezpośrednie koszty są zerowe. Dobrze należy ocenić przewidywane działania, jak likwidacja miejsc niebezpiecznych na krajowej sieci dróg czy zakup 300 fotoradarów, natomiast skala tych działań, jak i sposób realizacji – przez który należy rozumieć brak wsparcia dla samorządów czy brak wdrożenia automatycznego systemu egzekucji kar za wykroczenia zarejestrowane przez fotoradary – są stanowczo niewystarczające.

Podsumowanie

KPO w zakresie transportu i mobilności zawiera w sobie typowe wady dokumentów strategicznych opracowywanych w ostatnich latach. Mimo trafnej diagnozy problemów, nie dokonano rzetelnej analizy przyczyn stanu obecnego, a co za tym idzie, nie przygotowano poprawnie logiki interwencji na rzecz osiągnięcia celów, których tak naprawdę również nie zdefiniowano w mierzalny sposób. Zaplanowane działania cechuje niska innowacyjność, a związek z określonymi celami i wyzwaniami jest w wielu przypadkach znikomy. Z tego powodu trudno mówić o tym, aby przygotowany zestaw inwestycji pozwolił na wypełnienie założeń związanych ze wzmocnieniem odporności gospodarki na kryzysy, łagodzeniem skutków kryzysu czy wspieraniu zielonej transformacji.

Przypomina to raczej sytuację, w której jawiące się jako możliwe do zrealizowania „tu i teraz” inwestycje zostały dopasowane do celów i wyzwań, które stawia krajowy sektor transportu i mobilności. Jednak nawet przyjmując taką optykę działania, widać zupełny brak reakcji na ukazujące się problemy. Otóż w sytuacji, kiedy od trzech lat wyłączane są z eksploatacji kolejne podmiejskie linie tramwajowe w aglomeracji łódzkiej (borykającej się z poważnymi problemami społecznymi), brak wsparcia dla tamtejszego transportu szynowego jest błędem. Podobnie jak brak reakcji na wycofywanie się samorządów ze sztandarowego rządowego projektu „Kolej+” (dot. odbudowy lokalnych linii kolejowych) z powodu

braku możliwości zapewnienia finansowania wkładu własnego. Ponadto mimo wyraźnego wzrostu osób regularnie korzystających z transportu rowerowego w okresie pandemii, nie przewidziano żadnego instrumentu wsparcia na rzecz rozbudowy infrastruktury rowerowej czy rozwoju systemów rowerów publicznych.

Nieliczne dobrze przygotowane i potrzebne do realizacji poprawnie określonych celów działania są zaplanowane w zbyt małej skali lub pomijają udział samorządów jako beneficjentów. Dotyczy to w szczególności działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym, cyfryzacji czy wsparcia dla zeroemisyjnego transportu (innego niż autobusowy).

Czy KPO wymaga dodatkowych działań?

Budowa systemów cyfrowej informacji pasażerskiej w transporcie autobusowym

KPO nie odnosi się w ogóle do problemu braku informacji pasażerskiej. Samorządy wydające zezwolenia na przewozy regularne nie publikują rozkładów jazdy, a jeżeli to robią, to najczęściej odbywa się to w formie zeskanowanych tabel - załączników do zezwoleń. Ich czytelność i użyteczność dla pasażera jest stosunkowo niska, z uwagi na to, że są to dokumenty tworzone na potrzeby postępowania administracyjnego. Ponadto z uwagi na niejasne regulacje w zakresie publikowania rozkładów jazdy na przystankach, często zdarza się, że są one nieaktualne, nieczytelne lub nie ma ich wcale. Brak wygodnego dostępu do informacji pasażerskiej wpływa negatywnie na dostępność pozamiejskiego transportu autobusowego i tym samym obniża jego rentowność (potencjalni pasażerowie nie są w stanie dowiedzieć się o dostępnych w ich miejscowości połączeniach, a zatem nie korzystają z nich). Istniejące komercyjne wyszukiwarki nie zawierają informacji o wszystkich realizowanych połączeniach, co wynika z faktu, że ich widoczność zależy od aktywności przedsiębiorców wykonujących te przewozy regularne (oraz samorządów organizujących publiczny transport zbiorowy).

Również w przypadku przewozów organizowanych przez mniejsze samorządy istnieje problem dostępności informacji o rozkładach jazdy, co wynika z niskiego poziomu know-how, szczególnie w gminach wiejskich i mniejszych miastach. Należy przy tym zwrócić uwagę, że rozkłady przygotowywane przez przedsiębiorców prowadzących przewozy regularne są przygotowywane i przechowywane w formie cyfrowej, jednak na potrzeby postępowań o przyznanie zezwolenia są one drukowane i podpisywane ręcznie. W efekcie dochodzi do sytuacji, w których podmiot posiadający wszystkie rozkłady jazdy dysponuje wyłącznie ich papierową formą, mimo że pierwotna zawsze jest cyfrowa.

Reforma ma polegać na zobowiązaniu przedsiębiorców prowadzących przewozy regularne do przekazania rozkładów jazdy, stanowiących załącznik do zezwolenia na realizację tych przewozów, w formie elektronicznej i utworzeniu przez samorządy udzielające zezwoleń elektronicznych repozytoriów zawierających całość aktualnych rozkładów jazdy w ramach ww. zezwoleń. Repozytoria te będą stanowić publiczne dane udostępniane bez ograniczeń poprzez interfejs programowania aplikacji (API) lub jako kompletne bazy danych. Pozwoli to na zapewnienie stałego, nieograniczonego dostępu do aktualnych rozkładów jazdy. Otwarty format danych pozwoli na wykorzystywanie ich w komercyjnych oraz otwartych wyszukiwarkach połączeń lub innego rodzaju aplikacjach i systemach informacyjnych (np. systemach informacji pasażerskiej na dworcach).

Fundusze w ramach KPO mają zostać przeznaczone na stworzenie infrastruktury informatycznej po stronie samorządów, przygotowanie otwartego oprogramowania obsługującego bazy danych z rozkładami jazdy oraz interfejsy dla interesariuszy (przewoźników prowadzących przewozy regularne, operatorów publicznego transportu zbiorowego, operatorów systemów SDIP, operatorów dworców, itp.), a także na szkolenia pracowników odpowiedzialnych za utrzymanie systemów. Z uwagi na to, że przyjęte standardy w zakresie wymiany danych o rozkła-

dach jazdy są już przygotowane i stanowią otwarte formaty danych, realizacja projektu będzie bazować na funkcjonujących już i sprawdzonych rozwiązaniach.

Karol Wałachowski

Zrównoważony rozwój regionalny – wyzwanie o charakterze horyzontalnym

W Krajowym Programie Odbudowy przedstawiono sześć wyzwań, z których pięć znalazło bezpośrednie odzwierciedlenie w pięciu komponentach. Szóste wyzwanie, przedstawione jako horyzontalne, dotyczy zrównoważonego rozwoju regionalnego. To już kolejny dokument rządowy, w którym dostrzeżono potrzebę prowadzenia działań stymulujących procesy rozwojowe i transformacyjne na tych obszarach Polski, które mają niską odporność na zjawiska kryzysowe. Zgodnie z intencjami twórców KPO, działania dotyczące tego wyzwania są rozproszone we wszystkich komponentach, dlatego w poniższej analizie pojawią się również działania, które były opisywane w poprzednich podrozdziałach, zanalizowane jednak z perspektywy zrównoważonego rozwoju terytorialnego.

1. Czy dobrze zdiagnozowano wyzwania i cel główny, który ma na nie odpowiadać?

Głównym celem przedstawionym w KPO jest „promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”. Wyzwaniem, na które ma odpowiadać strategia, jest „wyraźna kumulacja negatywnych zjawisk w niektórych regionach kraju, w tym regionach zależnych od turystyki czy obszarach o słabej jakości i dostępności usług (niektóre obszary wiejskie i małe miasta)” oraz „przeciwdziałanie nierównościom społecznym i przestrzennej koncentracji problemów rozwojowych”. Strategia podkreśla różnice w poziomie rozwoju przestrzennego (dywergencja), które są wzmacniane

wciąż trwającym kryzysem spowodowanym epidemią COVID-19.

Skutki pandemii wedle diagnozy najsilniej odczuwane są przez te obszary, które dotychczas doświadczały trudności rozwojowych (miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze) oraz te, które posiadają cechy predestynujące je do zwiększonej wrażliwości na kryzys: o niezdywersyfikowanej strukturze gospodarczej i oparte np. na turystyce. Brak reakcji na kryzys może skutkować trwałą marginalizacją tych obszarów i nieosiągnięciem celów związanych ze spójnością społeczną i terytorialną państwa.

W KPO komponent związany ze spójnością terytorialną ma charakter horyzontalny – konkretne cele oraz zadania tego obszaru przedstawione są we wszystkich komponentach strategii. Powoduje to rozmycie celu, który w dokumencie jest znacznie bardziej deklaracyjny aniżeli ma odzwierciedlenie w konkretnych celach szczegółowych czy działaniach.

W całym dokumencie fraza „zwiększenie spójności terytorialnej” pojawia się w różnych miejscach dziesięć razy, cel jednak nie posiada żadnego odzwierciedlenia w zamierzonych rezultatach programu. Efekty obejmują wskaźniki gospodarcze (PKB, poziom inwestycji, produktywność gospodarki, wskaźnik zatrudnienia, wydatki na innowacje), związane z cyfryzacją (dostęp do Internetu), transformacją energetyczną (udział energii odnawialnej, zanieczyszczenie przez cząstki stałe, udział autobusów i pociągów w transporcie), zdrowie publiczne (zdrowie społeczeństwa) czy edukację (stopę uczestniczących w kształceniu). W dokumencie nie znalazły się żadne kryteria dotyczące spójności terytorialnej, nie wiadomo więc, jak jest ona rozumiana przez autorów strategii. Czy istnieje system osadniczy, do którego chcemy dążyć? Czy ma się to odbywać kosztem największych miast? Czy ważniejsze są różnice w poziomie rozwoju pomiędzy regionami, czy klasą wielkości ośrodków? Na te pytania nie znajdziemy odpowiedzi. W strategii brak także wskazania sposobu uprawiania polityki terytorialnej. W większości działań nie wyjaśniono, które instrumenty

programu skierowane są do konkretnych, problemowych ośrodków/obszarów (*place-based policy*), a które realizować mają cele dotyczące spójności terytorialnej przy pominięciu kwestii przestrzennych, a skupiając się na problemach niezależnie od miejsca (*people-based policy*).

Stawiane w strategii wyzwania opierają się na powieleniu diagnozy zamieszczonej w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze) oraz dodaniu nowych wyzwań pojawiających się w związku z pandemią COVID-19. Strategia w KPO zbyt ogólnie określa wyzwania, nie precyzując, które obszary wymagają interwencji.

W dokumencie znajdziemy „wyraźną kumulację negatywnych zjawisk w niektórych regionach kraju”, „przestrzenną koncentrację problemów rozwojowych”, które to problemy wzmacniane są przez „skutki kryzysu COVID-19”, a najsilniej odczuwają je obszary „o niezdywersyfikowanej strukturze gospodarczej i oparte na turystyce”. Wyzwania te sformułowane są zbyt ogólnie, nie znajdziemy żadnych przesłanek, które mogą świadczyć o prawdziwości tych twierdzeń. Nie wiadomo, które regiony i obszary kumulują negatywne zjawiska, nie zanalizowano także wpływu braku zdywersyfikowanej struktury gospodarczej na rozwój w trakcie kryzysu. Przede wszystkim nadal niezbadana jest wrażliwość i ścieżka wyjścia z kryzysu poszczególnych obszarów (*resilience*). Nie odnajdziemy też aktualizacji wpływu pandemii na „miasta średnie tracące funkcje”. Bez właściwej diagnozy nie wiadomo, gdzie konieczna jest pomoc publiczna, a w których miejscach obszary będą w stanie same poradzić sobie z kryzysem.

2. Czy właściwie zdefiniowane są cele szczegółowe oraz inwestycje (działania)?

Jako cel horyzontalny spójność terytorialna nie posiada celów szczegółowych, a jedynie konkretne działania wewnątrz komponentów.

A 1.1.4. Przygotowanie terenów inwestycyjnych w Polsce

W KPO przewidziano 350 mln euro na przygotowanie terenów inwestycyjnych. Premiowane mają być inwestycje w miastach średnich, tracących funkcje gospodarcze i społeczne, oraz w regionach, w których występuje wysokie bezrobocie.

Działanie należy ocenić bardzo dobrze. Priorytet dla obszarów problemowych przyczyni się do zwiększenia spójności terytorialnej, a samo powstanie i uzbrojenie terenów inwestycyjnych będzie zachętą do inwestowania w tych obszarach. Brakuje jednak określenia konkretnych specjalizacji regionalnych/lokalnych, które byłyby drogowskazem dla przyciągania danych typów inwestycji, które wzmocniłyby terytorialne specjalizacje.

A 1.1.5. Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne od wielu lat wskazywane jest przez ekspertów jako obszar wymagający pilnej i kompleksowej interwencji. Chaotyczna, źle zaplanowana zabudowa skutkuje powstawaniem wysokich kosztów i degeneruje obszary w całej Polsce. Dlatego wiązkę inwestycji należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Warunkiem koniecznym ich powodzenia i osiągnięcia długoterminowych celów jest reforma uwarunkowań prawno-administracyjnych planowania przestrzennego, bez których niemożliwe będzie osiągnięcie zakładanych rezultatów.

Z perspektywy spójności terytorialnej realizacja działania przyczyni się z jednej strony do poprawy jakości przestrzeni w obszarach, które są przedmiotem intensywnych inwestycji i tym samym są najsilniej narażone na chaotyczną zabudowę (głównie największe ośrodki), z drugiej strony przyczyni się do zaistnienia warunków dobrego tworzenia przestrzeni w ośrodkach, które do tej pory nie posiadały wystarczających funduszy na zrealizowanie strategii planowania przestrzennego.

A 3.1.1. Wsparcie rozwoju nowoczesnego kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz uczenia się przez całe życie

W KPO przewidziano ponad 500 mln euro na stworzenie sieci 120 branżowych centrów umiejętności, które mają łączyć przedsiębiorców, szkolnictwo zawodowe, wyższe, usługi poradnictwa i doradztwa zawodowego oraz upowszechniania uczenia się przez całe życie.

W dokumencie brak szczegółów dotyczących konkretnych lokalizacji i przedmiotu działania centrum. Koncepcja posiada bardzo duży potencjał wzmacniania lokalnych i regionalnych specjalizacji, które we współczesnej gospodarce są najważniejszym bodźcem rozwojowym. W razie udanej realizacji centra mogą zwiększać kapitał społeczny wśród aktorów z danych sektorów i przyczyniać się do wzrostu produktywności i innowacyjności. Postulat, jeżeli zostanie zrealizowany przy wykorzystaniu obecnych, lokalnych potencjałów endogenicznych, może zwiększyć spójność społeczną oraz przyciągnąć ludzi i kapitał do obszarów koncentrujących problemy rozwojowe.

B 3.1.2. Systemy oczyszczania ścieków oraz zaopatrzenia w wodę poza aglomeracjami

W tej inwestycji postawiono priorytet dla obszarów najbiedniejszych, których do tej pory nie było stać na inwestycje. Grupą docelową według szacunków autorów ma być 33 990 osób, które dzięki inwestycjom będą mieć dostęp do sieci wodociągowej.

Łączne potrzeby inwestycyjne w tym obszarze wynoszą według szacunków 95 mld zł, dlatego może dziwić zasadność takiej inwestycji akurat w KPO. Trudno oczekiwać, że akurat takie inwestycje będą impulsem rozwojowym. Kwestionować można także dobór grupy docelowej. Bardziej zasadny wydaje się dobór obszarów o większym stopniu urbanizacji, co obniżyłoby jednostkowy koszt zapewnienia tych usług publicznych.

B 3.1.3. Zielona transformacja miast i obszarów funkcjonalnych

Działanie można scharakteryzować jako kompleksową, ekologiczną transformację miast średniej wielkości i ich obszarów funkcjonalnych. W jej zakres mają wchodzić następujące projekty: opracowanie dokumentów strategicznych w zakresie adaptacji do zmian klimatu, inwestycje dot. poprawy jakości powietrza w miastach, rozwój energetyki rozproszonej i obywatelskiej, zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej, inwestycje miejskie oparte na przyrodzie, zrównoważone systemy gospodarowania wodami opadowymi, budowa wielofunkcyjnych przestrzeni publicznych, bezpieczna infrastruktura niechronionych uczestników ruchu drogowego, przebudowa ulic w celu uspokojenia ruchu lub wyprowadzenia go z centrów miast, energooszczędne technologie oświetlenia dróg i przestrzeni publicznych, infrastruktura transportu zeroemisyjnego, poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, inwestycje w systemy monitoringu i ostrzegania o zagrożeniach w miastach, edukacja dot. adaptacji do zmian klimatu.

Szeroki katalog możliwych działań umożliwi miastom i ich obszarom funkcjonalnym na dostosowanie instrumentów do lokalnych wyzwań i uwarunkowań. Program przyczyni się także do zwiększenia konkurencyjności ośrodków (poprawienie jakości życia, transportu publicznego, zaopatrzenia w usługi publiczne) i zwiększy ich atrakcyjność osiedleńczą w stosunku do największych ośrodków w Polsce. Działanie należy traktować więc jako element terytorialnej polityki spójności.

Rozczarowująca jest wysokość wsparcia programu. Miasta są kluczowymi aktorami budowy odporności gospodarek i transformacji ekologicznej i powinny być priorytetem w KPO. Zurbanizowane obszary odpowiadają za większość problemów środowiskowych, są też największymi ofiarami zmian klimatycznych (wyspy ciepła, lokalne podtopienia). W razie zakłócenia działalności, z powodu dużej gęstości zaludnienia, generują też największe straty z punk-

tu widzenia funkcjonowania gospodarki państwa. Dlatego w tym priorytecie kwota wsparcia powinna być znacząco większa.

Ryzykiem dla tego priorytetu jest niewłaściwe wykorzystanie środków. Dotychczasowe doświadczenia samorządów opierają się na wydawaniu środków unijnych, które polegało w znacznej mierze na dużych inwestycjach infrastrukturalnych (drogi, rynki, aquaparki). Dlatego wśród kryteriów przyznawanych projektów powinny znaleźć się wymagania dot. zwiększania odporności (*resilience*).

C 1.1.1. Telekomunikacja

Działanie ma na celu zmniejszenie liczby osób obecnie wykluczonych cyfrowo, Dostęp do szybkiego Internetu jest we współczesnej gospodarce warunkiem koniecznym dla większości aktywności gospodarczych i społecznych. Wyeliminowanie tej bariery przyczyni się zwiększenia spójności i stworzenia potencjału włączenia do krajowej gospodarki obszarów do tej pory z tego powodu zmarginalizowanych.

E. Zielona, inteligentna mobilność

Działania związane z transportem nie posiadają określonych ram terytorialnych. Na podstawie obecnego dokumentu w sposób pośredni można dojść do wniosku, że w obszarze transportu inwestycje wzmocnią dotychczasowe różnice terytorialne, premiując największe ośrodki kosztem całej reszty. Zakup 1200 autobusów elektrycznych ma być zrealizowany w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Inwestycje kolejowe obejmują modernizację istniejących linii oraz zakup taboru. Obydwie inwestycje nie przyczynią się do poprawienia dostępności transportowej w obszarach dotychczas zmarginalizowanych.

Czy KPO wymaga dodatkowych działań?

KPO rozczarowuje przede wszystkim z perspektywy planowania strategicznego. W dokumencie brakuje diagnozy obecnej

sytuacji – diagnozy, która mogłaby umożliwić celowe, skuteczne działania. Zupełnie nierozpoznane są obecne warunki rozwojowe związane z pandemią COVID-19. Nie wiemy, jak wpłynęła ona na rozwój terytorialny i czy zmieniła sytuację jednostek osadniczych. Nie mamy także prognoz co do tego, czy zmiany są krótkookresowe i znikną wraz z pandemią COVID-19 (np. w sektorze turystycznym), czy w sposób trwały wpłyną na trajektorie rozwojowe (*path dependence*).

Brak diagnozy przekłada się na brak sformułowania konkretnych celów obszaru. Nie wiadomo, jakie są priorytety interwencji publicznej i co chcemy dzięki niej osiągnąć. Uniemożliwia to też określenie słuszności wykorzystania instrumentów. Skoro nie wiadomo, jakie cele powinny zostać osiągnięte, to nie wiadomo również, czy można byłoby je osiągnąć efektywniej innymi sposobami.

Rozczarowuje także brak rozwiązań dotyczących miast średnich tracących funkcje gospodarcze. Strategia nie wskazuje sposobu wyjścia z pułapki rozwojowej tej kategorii miast. Brakuje namysłu nad przyczynami negatywnych procesów rozwojowych i sposobów ich rozwiązania. Wymagałoby to analizy barier rozwojowych ośrodków i wskazania konkretnych interwencji. Nikt do tej pory nie zdiagnozował, jakie są najważniejsze potrzeby rozwojowe konkretnych miast. Działania takie jak przygotowanie terenów inwestycyjnych czy wsparcie dla kształcenia zawodowego rozwiązują te problemy „na ślepo”, bez wymaganej priorytetyzacji. W wielu przypadkach nie będą więc lekiem na właściwą chorobę.

Propozycja reformy – wsparcie dla subregionalnych specjalizacji

Najważniejszym czynnikiem rozwojowym dla miast są dobrze wykształceni młodzi ludzie. Jak wskazują badania, miejsce studiowania jest kluczową determinantą dla miejsca życia po studiach. Aby wyrównać szanse rozwojowe, należy wzmocnić oraz zwiększyć atrakcyjność sieci szkół wyższych i zawodowych w średnich oraz

małych miastach. Celem nie są tylko osoby mieszkające w tych ośrodkach, a cały subregion, dla którego dane miasto jest największym ośrodkiem. Przedmiotem interwencji powinny być uczelnie i kierunki powiązane z lokalną gospodarką. Celem proponowanej reformy jest wzmocnienie specjalizacji oraz układowienie.

Instrumenty do wykorzystania:

- Wyposażenie szkół wyższych kierunkowo dla specjalizacji lokalnej (zakup sprzętów specjalistycznych do badań, dydaktyki, finansowanie stażów i badań).
- Wsparcie „życia kulturalnego” uczelni: cykliczne imprezy, miejsca studenckie. Jak wskazują badania, jest to kluczowy czynnik wyboru uczelni przez studentów. Mniejsze miasta posiadają zwykle ubogą ofertę kulturalną, co skutecznie zniechęca do studiowania.
- Dotacje na wspólne badania uczelni wyższych i lokalnych firm – specjalizacja ośrodka.
- Wspólne projekty ośrodków subregionalnych i czołowych uczelni w Polsce/zagranicznych – wzmocnianie prestiżu uczelni, poprawa relacji, poprawa jakości kadry.

Paweł Musiałek

Komponent, którego zabrakło – sprawne i stabilne państwo

Brakującym obszarem w KPO jest jakość instytucji państwa. W dodatkowym komponencie „Sprawne państwo i stabilne prawo” powinny znaleźć się reformy instytucjonalne, które zwiększą jakość zarządzania publicznego w czasie pandemii. Powinny one wynikać z kompleksowej ewaluacji sposobu zarządzania państwem i stanowić odpowiedź na zidentyfikowane słabości. Jednym

z obszarów, który niezauważenie stał się ofiarą pandemii, jest proces legislacyjny, dlatego proponujemy reformę polegającą na poprawie jakości procesu legislacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia systemu badań postlegislacyjnych – ocen skutków regulacji *ex post*.

Jednym z trzech głównych celów rozwojowych zidentyfikowanych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) była budowa sprawnego państwa i jego instytucji. Słusznie wskazano, że jakość funkcjonowania sfery prawno-regulacyjnej państwa to jeden z kluczowych czynników rozwojowych we współczesnym świecie, a w diagnozie problemu wprost stwierdzono, że wyzwaniem pozostaje: duża liczba przepisów prawnych, częste zmiany regulacji w ostatnich latach, niespójność i niejednoznaczność regulacji, liczne obowiązki prawne nakładane na obywateli i przedsiębiorców (a także na administrację różnych szczebli) oraz niedostateczna efektywność systemu oceny skutków regulacji (OSR).

Diagnoza ta jest powielana w innych strategiach sektorowych. Mimo wielu podjętych działań w latach 2006-2015 (w tym głównie w ramach programu „Lepsze Regulacje”), wciąż jakość stanowienia prawa w Polsce pozostawia wiele do życzenia. Zarówno w SOR, jak i sektorowych strategiach miarą sukcesu jest wskaźnik jakości prawa opracowany przez Bank Światowy. Wskaźnik ten nie tylko nie osiąga zakładanego pułapu, ale w ogóle nie poprawił się na przestrzeni ostatniej dekady.

Niską jakość procesu legislacyjnego potwierdzają liczne publikacje ekspertów, a także raport NIK z 2017 r., oceniający system ocen skutków regulacji w Polsce. Zaledwie w co trzecim zbadanym przez NIK rządowym procesie legislacyjnym dokonano oceny wpływu w sposób pozwalający na stwierdzenie, że dostarczyła ona wiarygodnych informacji na temat skutków (kosztów i korzyści) przyjmowanych regulacji prawnych. Istotnym problemem jest również omijanie rządowego procesu legislacyjnego poprzez formalne inicjowanie procesu w parlamencie, a nie w rządzie, co

pozwała przyspieszyć tryb procedowania i zaniechać konsultacji publicznych oraz sporządzenia ocen skutków regulacji.

Przyczyną niezadowalającej jakości legislacji jest niska kultura uprawiania polityki opartej na dowodach. Dokonywanie oceny wpływu nie jest powszechnie postrzegane jako instrument doskonalenia prawa, wspomagający podejmowanie przez decydentów politycznych decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych, ani tym bardziej efektywną metodą korzystania z zewnętrznej wiedzy eksperckiej. Wręcz przeciwnie – „poważne” potraktowanie wniosków z analiz wpływu danej regulacji postrzegane jest przez decydentów jako zagrożenie dla spełnienia politycznych obietnic. Raport NIK stwierdza, że w sytuacjach, w których istnieje silna wola polityczna przeprowadzenia określonych zmian, OSR traktowany jest jako biurokratyczny formalizm.

Dlaczego proponowana reforma jest konieczna?

Odpowiedzią na wskazane problemy powinny być projakościowe korekty regulacji, a więc realizacja postulatów zawartych w kluczowych strategiach rządowych. Zasadniczym postulatem reformy proponowanej przez CAKJ jako dodatkowego elementu KPO jest wzmocnienie systemu badań postlegislacyjnych – ocen skutków regulacji *ex post*.

Zakłada on ocenę funkcjonowania danej regulacji po określonym czasie, a tym samym ocenę skuteczności realizacji przyjętych celów, a także samej ich adekwatności. Koncentracja na tym odcinku procesu wynika z faktu, iż jest to obecnie luka w cyklu procesu legislacyjnego. O ile proces tworzenia prawa, w tym OSR *ex ante*, jest uregulowany, o tyle analizy postlegislacyjne, monitorujące, jakie skutki przyniosła dana regulacja (a przede wszystkim, czy zostały osiągnięte zamierzone cele) ma charakter nieregularny, „wyspowy” i w minimalnym stopniu wpływający na procesy decyzyjne.

Co prawda regulamin prac Rady Ministrów przewiduje opcję sporządzania OSR *ex post* (dział V), a nawet został przygotowany

w tym celu specjalny formularz, jednak sporządzanie OSR *ex post*, w przeciwieństwie do OSR *ex ante*, nie jest obowiązkową procedurą i realnie było przeprowadzane bardzo rzadko. Na blisko 1000 ustaw przyjętych w latach 2015-2019 przeprowadzono zaledwie 15 OSR *ex post*.

Badanie postlegislacyjne jest istotne, ponieważ wiele regulacji zakłada wystąpienie określonego efektu na podstawie wskazanej interwencji publicznej. Niestety, to założenie bazuje często na ułomnych danych i przewidywaniach, co sprawia, że efekt jest inny niż zamierzony.

Korzyści z dobrze rozpisanego procesu ewaluacji mogą być wielorakie:

- sprawdzenie skuteczności interwencji publicznej przewidzianej w regulacji, a zatem pośrednio także proporcjonalności przepisów prawnych wobec problemu, który miała rozwiązać;
- identyfikacja przepisów wzbudzających problemy z interpretacją;
- aktualizacja regulacji pod kątem problemu, na który ma odpowiadać;
- zmniejszenie nadregulacji prawa poprzez identyfikację nieskutecznych, a przez to zbędnych regulacji;
- weryfikacja poprawności zdefiniowania problemu, na który regulacja stanowiła odpowiedź;
- zidentyfikowanie niezamierzonych i nieprzewidzianych skutków regulacji;
- wzmocnienie spójności prawa przez identyfikację kolizji norm prawnych;
- sprawdzenie realnych kosztów określonych reform, przede wszystkim tych niezakładanych;

- wypracowanie rekomendacji zmian także dla systemu OSR *ex ante* oraz innych rekomendacji dotyczących procesu stanowienia prawa;
- generalne zwiększenie świadomości skuteczności wpływu prawa na rzeczywistość (walor edukacyjny);
- możliwość rozwoju kultury eksperymentu legislacyjnego (np. wprowadzenie czasowych ustaw).

Założenia reformy

System badań postlegislacyjnych powinien składać się z wielu różnych, skojarzonych działań, mających na celu zwiększenie liczby i jakości przeprowadzonych OSR *ex post*, ich znaczenia w procesie legislacyjnym, a także wiarygodności OSR, poprzez rozszerzenie kategorii potencjalnych wykonawców oceny wpływu. W związku z powyższym proponujemy poniższe rekomendacje, zawierające zarówno działania o charakterze legislacyjnym, organizacyjnym, jak i finansowym, jednakowoż koncentrujące się na odpowiedzi na pytanie, co należy zrobić, a nie jakimi narzędziami prawnymi; traktujemy tę kwestię jako drugorzędną. Należy dodać, że część rekomendacji ma charakter „autorski”, część przedstawia dominujące w literaturze eksperckiej propozycje, a część przywołuje rekomendacje zawarte, ale niezrealizowane w dokumentach rządowych.

1) Obowiązkowy regularny monitoring prawa przez KPRM i debata o stanie prawa w Sejmie

Narzędziem, które wymusi tworzenie regularnych OSR *ex post*, jest wprowadzenie stałego mechanizmu raportów regulacyjnych poświęconych ustawom „ministerialnym” (czyli branżowym) i wskazujących zbędne regulacje.

Obowiązek ten powinien spoczywać na ministerstwach i być egzekwowany przez KPRM, co powinno wzmocnić także rolę koordynacyjną premiera, a tym samym ponadsektorowe zarządzanie

państwem. Mechanizm raportowania pozwoliłby również wskazać ustawy do zderegulowania. Co do zasady każda ustawa zainicjowana przez dany resort powinna przechodzić regularną ewaluację. Ponadto KPRM powinien być odpowiedzialny za OSR *ex post* kluczowych z punktu widzenia strategii państwa ponadsektorowych regulacji (w tym celu należy do KPRM przenieść również tworzenie dokumentów strategicznych, jak i innych funkcji koordynacji i programowania polityki publicznej).

Rekomendacja ta była zawarta już w programie „Lepsze Regulacje 2015” z 2013 r., ale nie została wdrożona. Należy dodać, że rekomendacja wpisuje się w postępujące od kilku lat wzmacnianie KPRM w zakresie opiniowania OSR, a szczególnie w ostatnie zmiany regulaminu prac Rady Ministrów, które upoważniają Centrum Analiz Strategicznych do wykonywania OSR *ex post* dowolnej ustawy na wniosek premiera.

Na podstawie zaraportowanych OSR, a także tych wykonanych osobno przez KPRM, reprezentant tej instytucji powinien przedstawić co roku w parlamencie raport o stanie prawa, który powinien następnie być przedmiotem sejmowej debaty.

2) Rozszerzenie zakresu działania Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w Sejmie o rozpatrywanie OSR *ex post* wybranych regulacji

Proces ewaluacji regulacji powinien być przeprowadzany nie tylko przez instytucje rządowe, ale także parlamentarne, jako że pełnią one funkcję kontrolną wobec rządu. Właściwą instytucją, w której powinny toczyć się debaty nad jakością regulacji, jest Komisja do Spraw Kontroli Państwowej w Sejmie. Przedmiotem dyskusji powinny być zarówno OSR *ex post* dokonywane przez NIK, jak i sporządzane przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS) na wniosek posłów. Komisja powinna być otwarta na wysłuchania publiczne i współpracę z ekspertami. Ważniejsze regulacje powinny być przedmiotem debaty plenarnej połączonej z prezentacją raportu o stanie

prawa przez przedstawiciela KPRM wspomnianego w poprzednim punkcie.

3) Obowiązek sporządzania OSR *ex post* przyjętych strategii

Każda strategia przyjęta przez rząd czy poszczególnych ministrów powinna przed aktualizacją przechodzić szczegółową ewaluację. Ewaluacja powinna zawierać także OSR *ex post* wdrożonych regulacji wynikających z przyjętej strategii. Zarówno cała ewaluacja, jak i poszczególne OSR powinny być stworzone w jednym standardzie, a także powinny być koniecznie upublicznione. KPRM powinien kontrolować stan wykonania powyższych wskazań i interweniować w przypadku uchybień.

4) Stworzenie procedur organizacji pracy zespołów ds. OSR w ministerstwach

Szkolenie powinno być poprzedzone stworzeniem zespołów ds. OSR w poszczególnych ministerstwach. Zadanie to również było wpisane jako cel strategii „Lepsze regulacje”, ale nie zostało w pełni zrealizowane, ponieważ rola zespołów w ministerstwach jest zróżnicowana.

Postulujemy, aby wprowadzić jeden standard pracy (wymaga skodyfikowania praktyk organizacyjnych przez KPRM we współpracy z Rządowym Centrum Legislacji (RCL)) wydzielonych i wyspecjalizowanych zespołów ds. OSR w poszczególnych ministerstwach (najlepiej w randze całego departamentu analitycznego, który powinien być równorzędnym partnerem w rozmowie z departamentami merytorycznymi). Stworzenie wydzielonych zespołów zajmujących się jedynie analizą polityki publicznej pozwoli profesjonalizować się pracującym tam analitykom, a więc powinno zwiększyć jakość OSR. Drugą korzyścią będzie rozdzielenie procesu tworzenia regulacji i jednoczesnej oceny jej skutków przez merytoryczny departament w danym ministerstwie. Praktyka ta sprawia bowiem, że OSR nie służy realnej ocenie zasadności danej regulacji, ale jest *de facto* dodatkowym uzasadnieniem ustawy.

RCL powinno stworzyć dobre praktyki dla ministerstw dot. sposobu pracy zespołów ds. OSR, w tym także korzystania z nowoczesnych technologii zarządzania danymi. Powyższe postulaty wpisują się w proces wzmacniania pozycji Prezesa RCL w procesie legislacyjnym na mocy zmian w regulaminie prac Rady Ministrów z grudnia 2020 r.

5) Korzystanie z ekspertów zewnętrznych w sporządzaniu OSR

Ministerstwa powinny częściej korzystać z ekspertów zewnętrznych przy wykonywaniu OSR, ponieważ dysponują oni unikalną wiedzą, której nie posiadają często członkowie zespołu ds. OSR (praktycy stosujący dane regulacje). Wskazaną praktyką jest także upowszechnienie paneli eksperckich, w trakcie których analitycy z ministerstw mogą zebrać opinie i oczekiwania, a także skonfrontować własny punkt widzenia na dany problem poprzez rozmowę z praktykami danych regulacji. Metod współpracy z zewnętrznymi ekspertami jest więcej, dlatego powinny w tej kwestii zostać wypracowane dobre praktyki. W tym celu konieczne jest zbudowanie w poszczególnych ministerstwach stale aktualizowanej i otwartej na różne perspektywy bazy ekspertów i instytucji, z którymi regularnie ministerstwo powinno współpracować. Aby mechanizm ten zadziałał, należy zidentyfikować bariery prawno-organizacyjne, ale przede wszystkim zwiększyć finansowanie. Oczywiście wszystkie konkursy na analizy powinny mieć charakter otwarty, a zamówione analizy powinny być upubliczniane.

6) Wzmocnienie RCL poprzez włączenie centrum kompetencji i szkoleń w zakresie ocen wpływu (OW)

Zasadne jest stworzenie wysoce kompetentnej i doświadczonej komórki w RCL, która byłaby odpowiedzialna za szkolenie urzędników z innych ministerstw w zakresie sporządzania OW, w tym zarówno OSR *ex ante*, jak i *ex post*, z uwagi na silne powiązanie tych działań (OSR *ex post* powinien być *de facto* sprawdzeniem założeń przedstawionych w OSR *ex ante*), aczkolwiek wobec słabości OSR

ex ante często nie będzie to możliwe lub zasadne. Dotychczasowe szkolenia w ramach aplikacji legislacyjnej organizowanej przez RCL odnoszą się głównie do innych aspektów tworzenia prawa (techniki legislacyjnej) aniżeli metodyka przeprowadzania OSR.

Jak wykazał raport NIK z 2018 r. oraz badania ekspertów, istnieje problem kompetencyjny w zakresie sporządzania ocen wpływu (OSR *ex ante*, OSR *ex post*) w poszczególnych ministerstwach, gdzie powstają regulacje.

Obecnie OW bardzo często są redukowane do oceny oddziaływania na stan finansów publicznych, a nie szerokiego wpływu na aspekty gospodarcze i społeczne. Aby tę wąską interpretację rozszerzyć, a także uczynić OSR użytecznym narzędziem poprawy jakości prawa, potrzebne jest lepsze przygotowanie merytoryczne urzędników, którzy w poszczególnych ministerstwach odpowiadają za OSR.

Konieczne jest szkolenie całych interdyscyplinarnych zespołów (prawnicy, ekonomiści, politolodzy, socjolodzy) z poszczególnych ministerstw, aby OW miała charakter kompleksowej analizy polityki publicznej. Szkolenie powinno dotyczyć przede wszystkim umiejętności analitycznych, tj. zdolności trafnego definiowania problemu, tworzenia adekwatnych wskaźników realizacji założonych celów, analizy oddziaływania regulacji na konkurencyjność gospodarki, rynek pracy i inne obszary. Szkolenie powinno mieć duży komponent ćwiczeniowo-narzędziowy, a nie tylko teoretyczny.

Należy podkreślić, że powyższe działania wpisują się w zgłoszony przez RCL do KPO projekt „System usprawnienia procesu legislacyjnego”. Powyższa rekomendacja stanowi więc rozbudowę postulatów zgłaszanych przez zainteresowaną instytucję.

7) Stworzenie wytycznych sporządzania OSR *ex post*

RCL powinien przygotować zestaw dobrych praktyk i podstawowy instruktaż, jak wypełnić formularz OSR *ex post* (obecnie rolę tę

pełnią spisane wytyczne do przeprowadzenia OW i konsultacji publicznych), a także obszerny podręcznik metodologiczny pozwalający urzędnikom znaleźć odpowiedź na najczęściej pojawiające się dylematy przy sporządzaniu OSR.

Wytyczne metodologiczne liczenia kosztów regulacyjnych są konieczne, aby ujednolicić i poprawić jakość przeprowadzonych analiz OSR. Wytyczne powinny objąć także sposób mierzenia konsekwencji niefinansowych, w tym głównie zmian społecznych i innych, które były zakładane w danej regulacji. Wytycznym powinny towarzyszyć także inne sporządzone przez RCL materiały łatwo dostępne w jednym miejscu i przydatne dla analityków w ministerstwach, np. wzorcowe OSR, najczęściej popełniane błędy, Q&A. Wytyczne powinny być przedstawione przez RCL, a następnie przyjęte przez Radę Ministrów jako obowiązkowy dokument dla ministerstw.

8) Poprawa dostępności i jakości danych potrzebnych do OSR

Aby wykonać rzetelnie OSR, potrzebne są dane ze źródeł administracyjnych, które zwykle nie są przygotowane do analizy lub trudno dostępne dla analityków ze względów formalnych. Potrzebne są też dane z zasobów statystyki publicznej. W przypadku tych ostatnich problemem często bywa ich nieaktualność lub brak dostępności w formacie potrzebnym do analiz.

9) Wyposażenie NIK i urzędy rzecznicze w kompetencje oraz zasoby do oceny OSR *ex post*

Rekomendacja ta wynika z potrzeby przeprowadzania OSR *ex post* przez instytucje inne niż te, które były odpowiedzialne za tworzenie ocenianej regulacji. Najwyższa Izba Kontroli jest konstytucyjnie naczelnym organem kontroli państwowej, kontrolującym działania organów administracji rządowej w zakresie nie tylko legalności, ale także gospodarności, celowości i rzetelności. Takie ustrojowe kompetencje stanowią dobre uzasadnienie uzupełnienia kontroli NIK o sporządzanie OSR *ex post*. Budowa kompetencji powinna

być oparta na szkoleniach w RCL. NIK powinien także audytować w procesie kontroli jakość OSR *ex ante* i *ex post* poszczególnych ustaw przygotowywanych przez ministerstwa.

Zasadne jest wyposażenie w zasoby finansowe i merytoryczne także instytucji rzeczniczych – Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjentów, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i innych – do wykonywania OSR *ex post* regulacji w obszarach ich kompetencji, a także wprowadzenie obowiązku przedstawiania w sprawozdaniach rocznych wyników dokonywanych OSR, wraz z wnioskami *de lege ferenda*. Pierwszym krokiem w tym kierunku było wyposażenie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w możliwość zgłoszenia potrzeby przeprowadzenia ocen OSR *ex post* (przewiduje to regulamin pracy Rady Ministrów).

10) Finansowanie analiz OSR tworzonych przez III sektor

Zasadne jest, aby stworzyć fundusz dla III sektora (strażnicze organizacje pozarządowe, think tanki, uczelnie, instytuty badawcze) na badania dotyczące oceny skutków regulacji *ex post*. Konkurs powinien być otwarty.

Zaangażowanie III sektora w proces ewaluacji regulacji jest niezbędnym elementem systemu badań postlegislacyjnych, ponieważ przypisanie oceny OSR *ex post* jedynie do państwowych jednostek administracyjnych z pewnością będzie ograniczeniem perspektywy oceny. Rozwój think tanków stworzył potencjał ekspercki, który pozwala z optymizmem ocenić możliwość wysoce jakościowych badań wpływu regulacji. Warto dodać, że wiele think tanków posiada unikalną wiedzę w danej polityce publicznej. Fundusz powinien być ulokowany bądź w Narodowym Instytucie Wolności, bądź w RCL/KPRM, bądź w celu całkowitego odpolitycznienia – w NIK. Dobrą praktyką powinny stać się również konkursy organizowane przez poszczególne ministerstwa na OSR *ex post* zdefiniowanych sektorowych regulacji jako metoda współpracy z ekspertami zewnętrznymi.

Fundusz jest potrzebny, ponieważ badanie wpływu danej regulacji jest działaniem kosztownym, stąd brakuje w przestrzeni publicznej ewaluacji *ex post*. Konkurs powinien punktować innowacyjne metodologie badawcze – każda reforma powinna bowiem być oceniana w sposób uwzględniający jej specyfikę.

Fundusz docelowo mógłby obejmować trzy osobne programy - kilkuletnie kompleksowe ewaluacje polityki publicznej, ewaluacje wybranych reform polityki publicznej oraz ewaluację poszczególnych aktów prawnych. Docelowa propozycja podziału na trzy osobne fundusze wynika z różnorodnych potrzeb, ale i zasobów po stronie III sektora. Są w nim podmioty, które mają potencjał do ewaluacji kompleksowej, ale i takie, których zasoby pozwalają jedynie na skromniejszą ewaluację i warto skorzystać z ich potencjału.

Inne działania poprawiające jakość stanowienia prawa

Budowa systemu badań postlegislacyjnych powinna być priorytetem, aczkolwiek tworząc reformę procesu legislacyjnego, należy rozważyć pojawiające się w debacie eksperckiej postulaty odnoszące się do kwestii systemowych, a także innych etapów tworzenia regulacji (w tym głównie OSR *ex ante*), aby reforma była kompleksowa. O ile procedury dotyczące OSR *ex ante* są oceniane jako dość dobre, o tyle badania potwierdzają wiele barier hamujących ich potencjał w procesie decyzyjnym, dlatego postuluje się wprowadzenie rozwiązań mających na celu ich doskonalenie.

Proponowane przez nas rekomendacje:

1) Poprawa systemowych kwestii procesu stanowienia prawa

- a) Wprowadzenie obowiązku podjęcia inicjatywy legislacyjnej przez rząd określonej terminem w sprawach mających na celu uzupełnienie luki w prawie, powstałej po negatywnym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego.
- b) Wprowadzenie obowiązku białych i zielonych ksiąg jako dodatkowych etapów prac legislacyjnych w ważnych obszarach.

c) Upowszechnienie ustaw ograniczonych czasowo („klauzula zachodzącego słońca”) – w polskim porządku prawnym należy upowszechnić mechanizm uchwalania ustaw na z góry zdefiniowany czas, po którym następuje wygaszenie regulacji, a następnie dokonywana jest obowiązkowa OSR *ex post*. Jeśli jej wynik wykaże zasadność utrzymania regulacji, to ustawa powinna być, z modyfikacjami wynikającymi z OSR, ponownie uchwalona już na okres bezterminowy. Jeśli OSR nie wykaże wartości dodanej, to należy zaniechać dalszej regulacji. Upowszechnienie czasowo ograniczonych ustaw jest uzasadnione szczególnie w przypadkach, w których istnieje duże ryzyko nietrafnego oszacowania konsekwencji danej regulacji, a więc odnosi się to do ustaw wprowadzających rozwiązania eksperymentalne. Upowszechnienie czasowo ograniczonych ustaw będzie nie tylko wymuszało przeprowadzanie i poważne potraktowanie wyników OSR *ex post*, ale także ograniczy liczbę zbędnych ustaw, a więc dodatkową korzyścią będzie ograniczenie nadregulacji.

d) Powołanie instytutu badawczego zajmującego się m.in. ekonomiczną analizą prawa, z dużym programem badawczym ds. jakości procesu legislacyjnego. Celem instytutu byłyby kompleksowe teoretyczne i praktyczne badania jakości prawa, a także rozwój metodologii narzędzi jej poprawy. Instytut powinien być więc centrum budowy kompetencji legislacyjnych, ściśle współpracującym z RCL. Instytut powinien także zastępować Radę Legislacyjną w jej dotychczasowych funkcjach, a jednocześnie skorzystać z jej zasobów. Członkowie RL mogliby zasilić kadry nowego instytutu lub pełnić rolę rady instytutu wspierającej go w działaniach. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być przeznaczenie środków publicznych na stworzenie wieloletniego programu dot. ekonomicznej analizy prawa w już istniejących ośrodkach uniwersyteckich, a także Polskim Instytucie Ekonomicznym.

2) Wzmocnienie systemu przedlegislacyjnego (OSR *ex ante*)

a) Zmiana wytycznych dla OSR *ex ante*.

Potrzebny jest obowiązek określenia przy tworzeniu OSR *ex ante* również metodologii *ex post* oraz wskazanie, kiedy ewaluacja powinna się odbyć. Ponadto mocniejszy nacisk powinien być położony na przedstawienie różnych wariantów rozwiązań, wraz z ich dokumentacją oraz kryteriami oceny, na podstawie których wybiera się dany wariant.

b) Obowiązek przeprowadzania OSR i konsultacji społecznych dla poselskich, senackich i prezydenckich projektów ustaw.

Obecnie obowiązek przeprowadzania OSR dotyczy tylko rządowego etapu prac legislacyjnych. Rozszerzenie go na parlament pozwoli podnieść jakość poselskich projektów, a także uniknąć procesu wykorzystywania poselskiej ścieżki do realizacji rządowych projektów. OSR dla poselskich projektów powinno wykonywać Biuro Analiz Sejmowych, ale z możliwością realizacji ich poza BAS.

c) Obowiązek uzasadnienia i uproszczonej OW poprawek poselskich do projektów aktów prawnych.

Rozwiązanie to pozwoliłoby wskazać konsekwencje pozwalające ocenić wpływ poprawki na całość regulacji i tym samym pozwoliłoby ograniczyć poprawki poselskie, które rozbijają spójność aktu prawnego. Postulat ten jest ważny w kontekście praktyki ingerencji parlamentu w ok. 80% rządowych projektów. W tym przypadku również BAS powinno wykonywać, ale z możliwością realizacji poza BAS.

3) Wprowadzenie OSR na poziom lokalny. W odróżnieniu od procesu prawodawczego na szczeblu rządowym, procedura ta nie

funkcjonuje jeszcze w samorządzie terytorialnym. Celem oceny skutków regulacji w gminach jest poprawa jakości stanowionego prawa lokalnego, jak również wykorzystanie w procesie przygotowania projektów aktów prawnych różnych źródeł wiedzy rozproszonych w urzędzie, a także poprawę poziomu merytorycznego i jakości komunikacji na linii urząd gminy-mieszkańcy.

Ze względu na zróżnicowanie gmin proponujemy dwie opcje dokonywania oceny skutków regulacji lokalnych, wpisujące się w cele obszarów KPO:

- Wewnątrzurzędowa ocena skutków regulacji.

Ocena dokonywana na etapie tworzenia projektów aktów normatywnych w urzędzie gminy przez wewnętrzne jednostki merytoryczne urzędu lub ewentualnie wyspecjalizowaną w tym celu jednostkę. Wykorzystywany byłby autorski specjalny formularz oceny.

- Społeczna ocena skutków regulacji.

Angażuje zróżnicowane grupy społeczne w proces tworzenia prawa lokalnego, wykorzystując ideę konsultacji społecznych, ale sprawia, że są one bardziej konkluzywne dla decydentów. Społeczna ocena skutków regulacji lokalnych powinna być procedurą administracyjną, stosowaną po przygotowaniu założeń projektu regulacji przez wnioskodawcę, a przed opracowaniem projektu samej regulacji.

4) Jawność procesu legislacyjnego

- a) Cyfryzacja i łatwa dostępność do procesu legislacyjnego.

Cyfryzacja jest podstawowym narzędziem w walce o zwiększenie dostępu do informacji publicznej, w tym do pełnego wglądu w proces legislacyjny. Obecnie

informacje o procesie stanowienia prawa są rozproszone. Wiedzę na ten temat trzeba czerpać osobno ze stron RCL, Sejmu, Senatu. Wskazane byłoby stworzenie jednego wspólnego systemu, w którym można byłoby znaleźć wszystkie dostępne informacje na temat procedowania ustawy. Funkcjonalny i dobrze zaprojektowany portal, który intuicyjnie przeprowadziłby obywatela przez proces legislacyjny, wpłynąłby zdecydowanie na zwiększenie jakości życia publicznego. Portal ten powinien być zintegrowany z portalem Internetowego Systemu Aktów Prawnych.

b) Lobbying.

Dopełnieniem reformy w zakresie procesu stanowienia prawa byłyby zmiany zwiększające przejrzystość działań lobbyingowych. Dlatego też rekomendujemy gruntowne zmiany lub napisanie na nowo polskiej ustawy o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa, obecnie będącej ustawą fasadową. Należy przede wszystkim objąć szerszym zakresem podmioty podlegające regulacjom ustawy, tak by nie dotyczyły tylko tych prowadzących zawodową działalność lobbyingową – swym zakresem ustawa powinna regulować również role fundacji, stowarzyszeń, związków zawodowych, związków pracodawców oraz innych organizacji gospodarczych. Należy ponadto urealnić obowiązki sprawozdawcze instytucji publicznych w zakresie prowadzonej wobec nich działalności lobbyingowej.

Powyższe rekomendacje odpowiadają nie tylko celom formułowanym w rządowych dokumentach strategicznych, ale również oczekiwaniom UE sformułowanym w semestrze europejskim, który zaleca Polsce m.in. zapewnienie skutecznych konsultacji publicznych i zaangażowanie partnerów społecznych w proces kształtowania polityki. Należy także zwrócić uwagę, że nie mniej

istotna od reformy procesu legislacyjnego jest poprawa percepcji tego procesu, która w ostatnich latach została osłabiona. Wiele decyzji gospodarczych jest bowiem podejmowanych właśnie na podstawie percepcji procesu, a nie jego rzeczywistego stanu (w dużej mierze z racji ograniczonej możliwości sprawdzenia). Proponowane rekomendacje, jeśli zostaną wdrożone i dobrze zakomunikowane, niosą potencjał poprawy nadszarpniętego wizerunku zarówno samego procesu legislacyjnego, jak i szerszego problemu odbioru stanu praworządności w Polsce.

Oczywiście nawet realizacja wszystkich rekomendacji nie zmieni jednej z głównych barier skuteczności OSR, czyli sposobu traktowania ich przez decydentów. Nawet najlepiej dopasowane rozwiązania instytucjonalne, wdrażane przez najlepszych analityków na podstawie najwyższej jakości danych empirycznych nie będą w stanie poprawić jakości polityki publicznej, jeśli nie staną się częścią szerszej kultury podejmowania decyzji politycznych opartych na dowodach. Wolno jednak mieć nadzieję, że wprowadzenie do obecnego systemu dodatkowych bodźców przybliżających realia do idealnego procesu legislacyjnego będzie zachętą wobec polityków do poważniejszego traktowania ocen wpływu w procesie legislacyjnym.

Podsumowanie

Z jednej strony trafna diagnoza i słuszne cele, a z drugiej dziurawe reformy i nieoptymalne inwestycje. Do tego wszystkiego wadliwe wskaźniki skoncentrowane na działaniach, a nie ich efektach. Krajowy Plan Odbudowy jak w soczewce pokazuje niski poziom kultury myślenia strategicznego. Liczne mankamenty tego dokumentu nie oznaczają, że unijne środki z Funduszu Odbudowy zostaną wyrzucone błoto, ale ryzyko niskiej efektywności wielu proponowanych inwestycji jest niestety wysokie. Żeby uniknąć tego scenariusza, czas na konsultacje publiczne powinien być okresem ponownej analizy logiki działań, a także „zassania” nowych pomysłów. W raporcie przedstawiamy kompleksową analizę rządowego dokumentu, a także zgłaszamy propozycje reform opracowane przez ekspertów Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego.

Żadne inne wydarzenie w powojennej historii nie spowodowało tak dramatycznych skutków gospodarczych jak wciąż trwająca pandemia. Ryzyko masowego upadku firm niezdolnych do odbudowy po zakończeniu epidemii wywołało bezprecedensową falę pomocy gospodarczej inicjowanej przez państwa i międzynarodowe instytucje. Po raz pierwszy w historii na taki mechanizm zdecydowała się także Unia Europejska, tworząc Europejski Fundusz Odbudowy i Rozwoju, którego celem jest ograniczenie skutków kryzysu i wzmocnienie odporności gospodarki na kolejne kryzysy. Decyzja o zaciągnięciu wspólnego długu, finansującego nowy fundusz, jest z pewnością przełomem w integracji europejskiej.

Ten śmiały krok wzbudził oczywiście sporo kontrowersji. Główna oś sporu przebiegała między oszczędną (lub: skąpą) północą Europy, z Holandią na czele, a promującym gospodarczą

stymulację południem pod przewodnictwem Francji, Włoch czy Hiszpanii.

Jak wyjaśnia w I rozdziale raportu Michał Wojtyło, spór ten został rozstrzygnięty na korzyść południa dzięki postawie Niemiec. To właśnie rząd Angeli Merkel pod wpływem rosnącego sceptycyzmu wobec integracji europejskiej zdecydował się na wsparcie dla państw, które nie tylko najmocniej ucierpiały wskutek I fali pandemii, ale także borykają się z problemami rozwojowymi od co najmniej dekady.

Zgoda na wspólny dług i sfinansowanie inwestycji rozwojowych nie została podjęta bez oporu. Fundusz Odbudowy jest obwarowany licznymi warunkami. Wśród nich kluczowym jest wymóg finansowania przede wszystkim głębokich reform, które mają sprawić, że dług będzie miał charakter inwestycji w budowę stabilnych źródeł wzrostu, a nie zostanie wykorzystany do napędzania konsumpcji.

Krajowe plany odbudowy i zwiększania odporności (KPO) będzie zatwierdzała Komisja Europejska. Z tego powodu na znaczeniu zyskały rekomendacje tworzone w ramach semestru europejskiego. Dotychczas były one często ignorowane przez państwa, ponieważ brakowało „kija” wymuszającego realizację postulatów. Tworzone plany odbudowy mają zawierać kompleksowe reformy wpisujące się w unijne priorytety, w tym przede wszystkim w koncepcję cyfrowej i zielonej gospodarki. Ich szczegółowe wytyczne przedstawił Michał Wojtyło w rozdziale II.

Analiza Kingi Bieniek w rozdziale III pokazuje, że plany odbudowy, sporządzone przez rządy poszczególnych europejskich państw, mają wiele podobieństw. Cyfryzacja administracji i systemu ochrony zdrowia czy rozwój ekologicznych środków transportu pojawiają się w niemal każdym dokumencie. Z jednej strony pokazuje to wspólnotę wyzwań, a z drugiej – rangę odgórnych kryteriów zdefiniowanych przez Komisję Europejską.

Uwydatnia to napięcie pomiędzy budową stabilnych podstaw długoterminowego rozwoju w postpandemicznych czasach a gospodarczą stymulacją, która ma pozwolić utrzymać popyt i miejsca pracy w czasie pandemii. Lektura krajowych projektów potwierdza, że najbardziej pożądaną formą wsparcia z unijnych środków byłoby wsparcie finansowe kosztochłonnych inwestycji. Dofinansowanie planowanych wcześniej projektów pozwoliłoby odciążyć budżet państwa i przeznaczyć więcej środków na bieżące potrzeby związane z walką z COVID-19, w tym stymulację gospodarczą za pomocą tarcz finansowych dla zagrożonych firm. Takie podejście, choć optymalne jako szybki zastrzyk finansowy dla gospodarki i obrony miejsc pracy, nie zostało zaakceptowane przez KE, która niechętnie patrzy na pomysł (współ)finansowania kolejnych inwestycji w modelu znanym z Funduszy Spójności. To sprawia, że ze środków KPO nie da się współfinansować np. budowy elektrowni atomowej, która z punktu widzenia celów UE powinna być traktowania priorytetowo. „Reformatorskie” podejście KE rodzi jednak więcej dylematów.

Po pierwsze, unijni urzędnicy zdefiniowali swoją rolę nie tylko jako recenzenci, ale i nadzorcy, którzy roszczą sobie prawo do lepszego zidentyfikowania problemów rozwojowych niż państwa członkowskie. Takie podejście wzbudza kontrowersje, szczególnie że część recept gospodarczych zalecanych przez KE państwom mającym problemy rozwojowe od czasu kryzysu finansowego w 2009 r. okazała się nietrafiona. Nie powinno to dziwić, ponieważ urzędnicy KE nie mają tak szczegółowej wiedzy i kompetencji, aby przygotowywać choćby rekomendacje tworzenia krajowych polityk przemysłowych.

Po drugie, czas na przygotowanie reform jest mocno ograniczony. Krótki okres nie powinien dziwić, mając na uwadze chęć szybkiej stymulacji gospodarczej, ale nie jest wystarczający, aby przygotować kompleksowy plan reform. Po trzecie, KPO nie ma zastępować, ale uzupełniać krajowe strategie rozwojowe. Trudno się dziwić, że poszczególne państwa (w tym Polska) postanowiły

potraktować fundusz odbudowy jako dodatkowe narzędzie finansowe wspierające działania już wcześniej zaplanowane, na które brakowało po prostu środków. Stąd zjawisko „wyciągania z szuflad” starych projektów.

Praktyka wdrażania reform strategicznych pokazuje, że realnej pomocy potrzebują przede wszystkim te działania, które wymagają znaczących finansowych nakładów. Dobrym przykładem jest polski system innowacji. Ostatnie lata były czasem budowy instytucji mających na celu tworzenie ekosystemu sprzyjającego innowacjom; kluczowe reformy w tym obszarze już się dokonały i co najwyżej wymagają ewaluacji i korekt, a tym, czego realnie brakuje, są środki na proinnowacyjne inwestycje.

Po czwarte, kluczowym uwarunkowaniem Funduszu Odbudowy jest finansowanie działań, których horyzont sięga maksymalnie 2026 r. Oznacza to, że finansowanie bardziej czasochłonnych reform będzie musiało zostać sfinansowane z budżetu państwa.

Krótki czas na przygotowanie oraz nacisk na reformy zdeterminował specyficzny sposób pracy nad KPO. Koordynujące proces Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zebrało pomysły od innych ministerstw i jednostek samorządu terytorialnego. Następnie zgłoszone opisy projektów zostały wyselekcjonowane na podstawie przyjętych kryteriów (unijnych i krajowych). Do wybranych projektów „doklejono” działania, które miały sprawiać wrażenie systemowych reform, kamuflując charakter wyspowych inwestycji. Tak powstała robocza wersja, która przeszła następnie przez proces politycznych uzgodnień, w których poszczególne projekty wypadały z dokumentu (by nieraz doń powrócić).

O ile zbieranie oddolnego „popytu” na inwestycje nie powinno dziwić, szczególnie że na tamtym etapie nie było klarownych wytycznych KE, o tyle etap politycznych uzgodnień wzbudza kontrowersje. Nie można oprzeć się wrażeniu, że część projektów została przyjęta z powodu politycznego znaczenia mi-

nistrów zgłaszających poszczególne pomysły, a nie wpisanie się w przedstawione cele.

Gdyby faktycznie przedmiotem sporu były projekty wpisujące się w cele, zdefiniowane w semestrze europejskim czy choćby Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, to problem byłby ograniczony. Przedmiotem sporu stały się niestety także projekty, które były priorytetem jedynie danego ministra. Przykładem takiego działania jest umieszczenie w KPO budowy Muzeum Architektury i Designu, na co słusznie zwrócił uwagę Jakub Kucharczuk, który w IV rozdziale przedstawił kulisy tworzenia polskiego KPO. W efekcie tej praktyki projekt Krajowego Planu Odbudowy, który trafił do konsultacji, zawiera przedsięwzięcia stanowiące wyłom. Są one niewytłumaczalne zarówno na gruncie szybkiej stymulacji gospodarczej, jak i kompleksowych reform.

Reformy i obszary inwestycji przygotowane przez polski rząd zostały zgrupowane w pięć komponentów: a) odporność i konkurencyjność gospodarki; b) zielona energia i zmniejszenie energochłonności; c) transformacja cyfrowa; d) efektywność, dostępność i jakość systemu ochrony zdrowia; e) zielona, inteligentna mobilność. Każdy komponent zawiera opis wyzwania, na które odpowiada, a także ma przypisany cel główny; następnie wskazane są cele szczegółowe – te z kolei mają przypisane reformy i inwestycje. Analiza poszczególnych komponentów przygotowana przez naszych ekspertów znajduje się w rozdziale V.

KPO potwierdza, iż państwowa administracja satysfakcjonująco diagnozuje wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi Polska. Wskazane wyzwania dość kompleksowo pokazują problemy w poszczególnych obszarach, a także trafnie kreślą główny cel, będący odpowiedzią na wyzwania. Także cele szczegółowe nie wzbudzają na ogół kontrowersji, co wynika przede wszystkim z faktu, iż należą one do kategorii „ogólnie słusznych”, a więc politycznie „bezpiecznych”. Najbardziej problematyczne są reformy i przypisane im inwestycje, a to właśnie one rozstrzygają w dużej

mierze o tym, jaką treścią wypełniana jest ogólna rama zdefiniowanych celów. O ile więc odpowiedź na pytanie „co?” jest zasadniczo słuszna, to odpowiedź na pytanie „jak?” jest dużo bardziej problematyczna.

Niestety, twórcy KPO nie zadbali o zachowanie logiki interwencji na rzecz osiągnięcia celów, których nie zdefiniowano w mierzalny sposób. W efekcie związek z określonymi celami i wyzwaniem jest w wielu przypadkach znikomy. Przypomina to raczej sytuację, w której jawiące się jako możliwe do zrealizowania „tu i teraz” inwestycje zostały dopasowane do celów i wyzwań. Zdecydowana większość wskazanych inwestycji to działania, które na obecnym etapie trudno ocenić z uwagi na ich ogólnikowość, a to właśnie od sposobu zrealizowania danego pomysłu zależy jego ocena. Należy podkreślić, że w KPO znalazły się projekty, które słabo lub w ogóle wpisują się w zdefiniowane cele. Inwestycja w drony jest najbardziej charakterystycznym przykładem.

Warto jednak pamiętać, że Krajowy Plan Odbudowy to dodatkowe narzędzie finansujące działania rozwojowe, a nie strategiczny dokument rozwojowy państwa, który powinien zawierać kompleksowe rozwiązania. Wiele proponowanych przedsięwzięć, aby było skuteczne, wymaga dodatkowych działań poza KPO.

Sytuację dodatkowo komplikuje to, że równolegle do KPO tworzona była umowa partnerstwa wskazująca sposób wydania środków z polityki spójności, które mają podobne priorytety co Fundusz Odbudowy. Urzędnicy musieli więc podzielić działania i przypisać im środki na dwa osobne, choć komplementarne programy. Powoduje to, że dopiero ich łączna lektura – a najlepiej także lektura sektorowych strategii w obszarze polityki energetycznej, zdrowotnej, transportowej, gospodarczej i cyfryzacji – pozwala na ocenę kompleksowości spojrzenia na wyzwania rozwojowe i odpowiadające im działania.

Problemem w KPO, który powiela bolączki polskiej administracji, jest koncentracja na liczbowych działaniach, a nie ich efektach, co

jest widoczne również w zdefiniowanych wskaźnikach, które odnoszą się do działań, a nie efektu wskazującego zmianę. Dobrym przykładem jest koncentracja na liczbie e-aplikacji powstałych w toku cyfryzacji administracji, a nie liczbie finalnych użytkowników. Brak staranności w tworzeniu wskaźników jest tym dotkliwszy, że w przeciwieństwie do środków z wieloletnich ram finansowych środki z KPO wymagają osiągnięcia kamieni milowych pod rygorem wstrzymania dofinansowania.

Powyższe mankamenty nie oznaczają, że unijne środki z Funduszu Odbudowy zostaną w całości zmarnowane, ale ryzyko niskiej efektywności jest istotne. Z pewnością czas na konsultacje publiczne powinien być okresem nie tylko „zassania” nowych, ciekawych pomysłów wpisujących się w cele KPO, ale także ponowienia krytycznego namysłu nad logiką przejścia od celów do działań, kończąc na mierzalnych efektach.

Co proponuje CAKJ?

Ekspert CAKJ, ewaluując KPO, nie ograniczyli się do wskazywania mankamentów poszczególnych komponentów. W rozdziale V wskazali także reformy, które mogłyby zostać sfinansowane ze środków Funduszu Odbudowy i które uzupełniają propozycje zawarte w konsultowanej wersji dokumentu.

Dr Marcin Kędzierski, oceniając komponent A (gospodarczy), wskazał, iż w części poświęconej edukacji i rynkowi pracy zdecydowanie brakuje trzech kluczowych elementów. Pierwszym jest brak reakcji na problem deficytu kadr niezbędnych do rozwoju kształcenia zawodowego w Polsce. Drugim brakującym elementem jest nieuwzględnienie problematyki aktywizacji zawodowej osób starszych, a zwłaszcza osób niepełnosprawnych, które stanowią poważny i niewykorzystany rezerwuar dla rynku pracy. Trzecim deficytem jest brak zrozumienia problematyki dualizmu rynku pracy, jakości pracy (w tym BHP) oraz respektowania praw pracowniczych. W obliczu słabości dialogu społecznego pomiędzy pra-

codawcami i pracownikami postuluje wzmocnienie instytucjonalne i kompetencyjne Państwowej Inspekcji Pracy.

W komponencie B (transformacja energetyczna) zwracam uwagę, że to nie tylko wyzwanie finansowe, technologiczne czy społeczne, ale także intelektualne. Zmiana paradygmatu rozwoju energetyki stawia duże wyzwanie w postaci przygotowania kadr do przeprowadzenia tej transformacji w wielu wymiarach. Proponuję stworzenie „Energostratega” – programu strategicznego w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju, którego celem byłby wzrost wykorzystania rezultatów badań w kształtowaniu polskiej transformacji energetycznej. Waga zagadnienia, długotrwałość i horyzontalność procesu transformacji energetycznej powoduje, że zasadne jest również stworzenie specjalnego elitarnego kursu dla pracowników administracji publicznej, a także kadr menedżerskich w przedsiębiorstwach energetycznych kontrolowanych przez państwo oraz chętnych polityków. Kurs miałby na celu podniesienie ich kompetencji. Akademia polskiej transformacji energetycznej powinna być klastrem wiedzy i wymiany doświadczeń.

W komponencie C (cyfryzacja) Bartosz Paszcza wskazuje, że proponowany w KPO rozwój e-usług wymaga wprowadzenia zasad zwinnego zarządzania projektami technologicznymi z naciskiem na perspektywę obywatela oraz wprowadzenie rozwiązań pozwalających na zarządzanie ryzykiem technologicznym. Pierwszą propozycją jest stworzenie Centrum GovTech – jednostki administracji mającej na celu wspieranie innych instytucji w cyfryzacji. Drugim pomysłem jest Zwinny Rząd – stworzenie programu zwiększania użyteczności e-usług dla obywatela w oparciu o informację zwrotną. Celem reformy jest stworzenie ram organizacyjnych i rozwój umiejętności administracji w spojrzeniu na e-usługi publiczne oraz systemy administracji z perspektywy doświadczenia obywatela, tzw. *citizen experience*. Trzecim pomysłem jest ocena skutków algorytmizacji – stworzenie procesów pozwalających zarządzać ryzykiem technologicznym. Reforma ma na celu podniesienie poziomu zaufania obywateli do wprowadzanych przez administra-

cję rozwiązań technologicznych, w tym algorytmów i systemów wykorzystujących dane osobowe, poprzez wdrożenie rozwiązań gwarantujących adekwatną ocenę ryzyka technologicznego i transparentność.

W komponencie D (ochrona zdrowia) Maria Libura wyjaśnia, że jednym z wyzwań jest model trwałej i systemowej integracji tzw. cyfrowych technologii zdrowotnych z systemem ochrony zdrowia. Aby skutecznie i bezpiecznie dla pacjenta wdrożyć takie rozwiązania (m.in. aplikacje zdrowotne), potrzebny byłby mechanizm ich refundacji, zakładający odpowiednią ścieżkę oceny ich funkcjonalności, efektywności, bezpieczeństwa i ochrony danych osobowych. Przykładem może tu być niemiecki Federalny Instytut Leków i Wyrobów Medycznych (BfArM), który wypracowuje ścieżkę utworzenia katalogu zarejestrowanych, sprawdzonych aplikacji podlegających refundacji w ramach ubezpieczenia społecznego.

W komponencie E (transportowym) Bartosz Jakubowski postuluje budowę systemu cyfrowej informacji pasażerskiej w transporcie autobusowym. Reforma ma polegać na zobowiązaniu przedsiębiorców prowadzących przewozy regularne do przekazania rozkładów jazdy w formie elektronicznej i utworzeniu przez samorządy udzielające zezwoleń elektronicznych repozytoriów zawierających całość aktualnych rozkładów jazdy w ramach ww. zezwoleń. Repozytoria te będą stanowić publiczne dane udostępniane bez ograniczeń za pomocą interfejsu programowania aplikacji (API) lub jako kompletne bazy danych. Pozwoli to na zapewnienie stałego, nieograniczonego dostępu do aktualnych rozkładów jazdy.

W raporcie proponujemy też dodanie do KPO nowego obszaru „Sprawne państwo i stabilne prawo”. Postuluję, by wykorzystać Fundusz Odbudowy do wzmocnienia systemu badań postlegislacyjnych – ocen skutków regulacji *ex post*. Zakłada on ocenę funkcjonowania danej regulacji po określonym czasie, a tym samym

ocenę skuteczności realizacji przyjętych celów, a także samej ich adekwatności. O ile proces tworzenia prawa, w tym OSR *ex ante*, jest uregulowany i z różną rzetelnością realizowany, o tyle analizy postlegislacyjne monitorujące, czy zostały osiągnięte zamierzone cele, mają charakter nieregularny i w minimalnym stopniu wpływają na procesy decyzyjne. Wśród proponowanych działań wskazują: obowiązkowy regularny monitoring prawa przez KPRM i debata o stanie prawa w Sejmie, rozszerzenie zakresu działania Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w Sejmie o rozpatrywanie OSR *ex post* wybranych regulacji, obowiązek sporządzania OSR *ex post* przyjętych strategii, stworzenie procedur organizacji pracy zespołów ds. OSR w ministerstwach, korzystanie z ekspertów zewnętrznych w sporządzaniu OSR, wzmocnienie RCL poprzez włączenie weń centrum kompetencji i szkoleń w zakresie ocen wpływu (OW), stworzenie wytycznych metodologicznych sporządzania OSR *ex post*, poprawę dostępności i jakości danych potrzebnych do OSR, wyposażenie NIK i urzędy rzecznicze w kompetencje oraz zasoby do oceny OSR *ex post*. Wreszcie postulują, aby ze środków KPO stworzyć fundusz finansujący analizy OSR przez III sektor.

Ocena CAKJ odnosi się również do zdefiniowanego w KPO wyzwania o charakterze horyzontalnym: zrównoważonego rozwoju regionalnego. Karol Wałachowski zwraca uwagę, że rozczarowujący jest brak rozwiązań dotyczących miast średnich tracących funkcje gospodarcze, mimo iż diagnoza problemu jest w KPO zasygnalizowana. Postuluje wsparcie dla subregionalnych specjalizacji. W tym celu proponuje wyposażenie szkół wyższych pod kątem specjalizacji lokalnej (zakup specjalistycznego sprzętu do badań i dydaktyki, finansowanie stażów i badań, itp.) i wsparcie „życia kulturalnego” uczelni (cykliczne imprezy, miejsca studenckie), gdyż jak wskazują badania, jest to kluczowy czynnik wyboru uczelni przez kandydatów.

Krajowy Plan Odbudowy to jeden z najważniejszych dokumentów strategicznych w historii Polski. Bezprecedensowe środki, które mogą zostać wydane na postpandemiczną odbudowę i transformację polskiej gospodarki, sprawiają, że trwające konsultacje publiczne nie powinny być traktowane przez rządzących jako nieprzyjemny biurokratyczny obowiązek, ale szansa na weryfikację przedstawionego planu. Mamy nadzieję, że przedstawiona w raporcie CAKJ ewaluacja, a także zaproponowane reformy, będą stanowiły dla decydentów cenną inspirację do korekty przedstawionego dokumentu.

Spodobał Ci się nasz raport? Dołącz do grona **darczyńców Klubu Jagiellońskiego!**

Możliwości wsparcia:

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

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegialnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

Misyjność

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

Niezależność

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

Przejrzystość

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

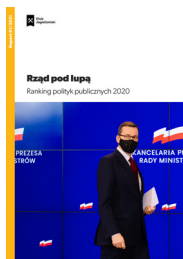
Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperci CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedzialnej komisji parlamentarnej).

Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Dorobek publikacyjny



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2020

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



Pracować po republikańsku. Marzenie o państwie jako dobrym pracodawcy

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



Nierealne oczekiwania. Bilans i perspektywy stosunków polsko-chińskich

W ostatniej dekadzie Polska osiągnęła niespotykany wcześniej poziom relacji politycznych z Chinami. Nie pomogło to jednak ani w otwarciu chińskiego rynku na import znad Wisły, ani w sprowadzeniu dużych chińskich inwestycji.



Po dywersyfikacji. Polski rynek gazu – historia i postulaty zmian

Zakończenie wieloletniej umowy gazowej z Gazpromem oraz kluczowych inwestycji dywersyfikacyjnych zamknie pewną epokę na polskim rynku gazu i stworzy zupełnie nowe uwarunkowania wymagające na nowo zdefiniowania kluczowych wyzwań i odpowiedzi na nie.



Fikcja jawności. Działalność lobbingsowa w Sejmie RP w latach 2006-2019

Analiza ustawy o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia jedynie z pozorną regulacją.



Przez Bałkany do Brukseli? Przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Polska powinna zbudować na poziomie europejskim narrację tożsamościową opartą na odwołaniach do historii i kultury, która pokazywałaby wspólną przestrzeń bałkańsko-czarnomorską będącą integralną częścią Europy.



Konfrontacja czy kompromis? Scenariusze decyzji dot. wyborów prezydenckich w cieniu pandemii COVID-19

Z analizy wynika, że negocjacje konstytucyjne są dziś faktycznie propozycją kompromisową. Zarówno rządzący, jak i opozycja ustępują w nim ze swoich przeciwstawnych pozycji pierwszej preferencji i decydują się na współpracę w scenariuszu – obustronnie – drugiego wyboru.



Podatkowy labirynt. Wyzwania polskiego systemu danin publicznych

Arbitraż w podatkach dochodowych i brak sterowności systemu – głównie dlatego polskie podatki są postrzegane jako niesprawiedliwe. Niestety, bez dostępu do danych Ministerstwa Finansów nie da się odpowiedzieć na pytanie, jak powinna wyglądać struktura podatkowa w Polsce.



Uciekające metropolie. Ranking 100 największych polskich miast

Statystyki potwierdzają hipotezę o zwiększającym się dystansie rozwojowym pomiędzy największymi metropoliami a mniejszymi miastami. Nie istnieje już w Polsce podział na biedny wschód i bogaty zachód. Czynnikiem różnicującym stało się posiadanie w regionie dużej metropolii.



Zmierzch dyplomacji? Polityka zagraniczna w dobie cyfrowej rewolucji

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



AlgoPolska. Zautomatyzowane podejmowanie decyzji w służbie społeczeństwu

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



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

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



Dostateczna zmiana. Ranking polityk publicznych 2015-2019

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



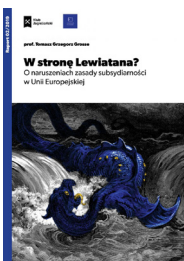
Kierunek Bałkany! Znaczenie i potencjał współpracy Polski z państwami Bałkanów Zachodnich

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



Deglomeracja czy degradacja? Potencjał rozwoju średnich miast w Polsce

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



W stronę Lewiatana? O naruszeniach zasady subsydiarności w Unii Europejskiej

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



Nowa współzależność. Perspektywy rozwoju polsko-niemieckiej współpracy gospodarczej

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



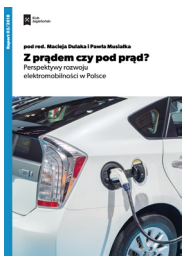
Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2018

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



Lekarstwo dla uniwersytetu. Kolegia jako sposób na decentralizację polskich uczelni

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



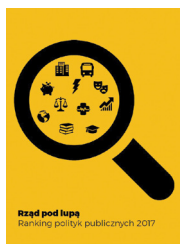
Z prądem czy pod prąd? Perspektywy rozwoju elektromobilności w Polsce

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



Polska średnich miast. Założenia i koncepcja aglomeracji w Polsce

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



Rząd pod lupą. Rankig polityk publicznych 2017

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



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

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



Rewolucja i równowaga. Założenia kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości

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

**Kontakt w sprawie
współpracy:**

Paweł Musiałek
Dyrektor CAKJ,
członek zarządu Klubu Jagiellońskiego

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

www.klubjagiellonski.pl

