

Stan nieufności

Rządzenie w czasach epidemii

Bartłomiej Biga
Marcin Kędzierski
Rafał Matyja
Dariusz Mącarz

Kraków, 31 lipca 2020

Spis treści

Wstęp.....	3
1. Pułapki modelu paternalistycznego	7
2. Proces stanowienia prawa w czasie epidemii	13
3. <i>Policy-making</i> w czasie kryzysu – analiza polityki komunikacyjnej rządu.....	19
3.1. Ocena zagrożenia.....	20
3.2. „Przewrót bergamski”	24
3.3. Słabości systemowe	26
4. <i>ProteGO Safe</i> – studium przypadku	27
5. Podsumowanie	32

Ogłoszone w poniedziałek 27 lipca przez ministra zdrowia Łukasza Szumowskiego zakończenie pierwszej fali epidemii stanowi dogodny moment, aby niejako podsumować wpływ COVID-19 na wiele procesów społeczno-gospodarczych, i to zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Pandemia, choć trwa od zaledwie kilku miesięcy, zdążyła już bowiem przeobrazić życie całego globu i uwypuklić bardzo wiele zjawisk, które wcześniej albo nie istniały, albo były dla nas ledwo zauważalne. Co prawda nie jesteśmy w stanie przewidzieć, dokąd te zmiany nas zaprowadzą, jednak możemy zacząć podejmować próby ich opisu w konkretnych wymiarach.

Jednym z nich jest szeroko rozumiana rola i funkcja państwa we współczesnym świecie. Nie ulega wątpliwości, że państwo jako instytucja, wraz ze wszystkimi swoimi przejawami, m.in. na skutek postępującej rewolucji cyfrowej, podlega współcześnie istotnym przeobrażeniom. Zmiany dotyczą nawet fundamentu demokratycznego państwa w postaci procesu wyborczego. Odczuwają to zarówno politycy, zmuszeni do prowadzenia kampanii wyborczych w mediach społecznościowych, jak i obywatele, którzy np. mogą dopisać się do spisu wyborców za pośrednictwem internetu.

Rewolucyjne zmiany w ostatnich miesiącach nie dotyczyły jednak tylko procesu wyborczego, ale niemal wszystkich kluczowych polityk państwa. Doświadczamy tego choćby w postaci zdalnych wizyt lekarskich, zdalnego nauczania czy zdalnego załatwiania spraw w urzędzie. To wszystko stanowi wystarczający argument, aby przeanalizować wpływ pandemii nie tylko na politykę, rozumianą *sensu stricto* jako proces zdobywania i utrzymywania władzy, ale także na całą politykę publiczną, rozumianą jako proces mający na celu rozwiązywanie różnych problemów publicznych – zarówno tych rzeczywistych, jak i tych będących jedynie przejawem percepcji rzeczywistości ze strony określonych grup (tzw. nie-problemy publiczne).

Co istotne, mowa tu o szeroko rozumianej polityce publicznej, która składa się z bardzo wielu różnych procesów i elementów. Chodzi bowiem zarówno o tworzenie tzw. agendy publicznej i definiowanie problemów publicznych czy też wybór metody ich diagnozowania, jak i o sposób planowania, uzgadniania czy wreszcie wdrażania konkretnych rozwiązań. W rezultacie zdefiniowanie wpływu pandemii COVID-19 na politykę publiczną wymaga przyjrzenia się bardzo wielu zagadnieniom, takim jak m.in.:

- sposób wyboru i prezentowania problemów w debacie publicznej oraz charakter procesu uzgadniania propozycji ich rozwiązywania,
- zachowanie się poszczególnych interesariuszy w sytuacji złożoności i niepewności (w tym charakter relacji pomiędzy różnymi interesariuszami),
- proces stanowienia prawa w sytuacjach kryzysowych,
- dostępność i jakość usług publicznych świadczonych w sytuacji kryzysowej (w tym też swoista hierarchia usług publicznych),
- skuteczność instrumentów polityki publicznej (i szerzej – interwencji publicznej) w różnych sytuacjach kryzysowych,
- zdolność administracji publicznej do szybkiego wdrażania wybranych instrumentów polityki publicznej we współpracy z podmiotami niepublicznymi (i szerzej – wpływ władzy wykonawczej na rzeczywistość społeczno-gospodarczą).

Doświadczenia ostatnich miesięcy dowiodły, że choć w warstwie deklaratywnej dla wielu obywateli odczuwających strach związany z zagrożeniem utraty zdrowia i życia, państwo stanowiło podstawowy punkt odniesienia, to w praktyce korelacja pomiędzy działaniami władzy wykonawczej a zachowaniami społecznymi była co najmniej wątpliwa. Najlepszym przykładem niech będzie dyskusja wokół używania środków ochrony indywidualnych w postaci maseczek. Można odnieść bowiem wrażenie, że społeczeństwo używało masek ochronnych znacznie chętniej w momencie, w którym nie były one zalecane przez rząd, a mniej chętnie, od kiedy rządzący zaczęli rekomendować ich stosowanie (inna sprawa, że sami się do tych rekomendacji nie stosowali). Obserwacja ta sama w sobie jest ogromnym wyzwaniem dla polityki publicznej, która niejako z definicji może osiągać swoje cele głównie poprzez skłanianie obywateli do zachowań zgodnych z interesem wspólnoty politycznej (a co najmniej interesem rządzących).

Ponadto analiza zarówno rozporządzeń Ministra Zdrowia wprowadzających restrykcje, jak i dotychczasowych czterech już tzw. tarcz antykryzysowych, wskazuje wyraźnie, że tradycyjne sposoby stanowienia prawa nierzadko były wtórne wobec deklaracji decydentów, wyrażanych np. podczas konferencji prasowych. Można było odnieść wrażenie, że funkcjonujemy w rzeczywistości stanu wyjątkowego bez ogłoszenia stanu wyjątkowego. Szczególnie ciekawym przejawem tego zjawiska było zlecenie organizacji wyborów prezydenckich metodą korespondencyjną na mocy ustnego polecenia Prezesa Rady Ministrów.

Niezależnie jednak od politycznej oceny poszczególnych zachowań, trudno nie zauważyć, że istniejący w Polsce proces stanowienia prawa przeszedł w trakcie pandemii swoisty *stress test*, którego efekty mogą mieć konsekwencje w przyszłości. W tym kontekście warto przypomnieć, że konieczność wprowadzania tzw. tarcz antykryzysowych w drodze ustawy wyraźnie opóźniła reakcję polskiego rządu, w porównaniu do reakcji innych państw europejskich. Kiedy w wielu państwach Europy Zachodniej pomoc publiczna trafiła już w drugiej połowie marca, w Polsce przyszło nam nią czekać niemal do połowy kwietnia, a w praktyce do początku maja, kiedy ruszyła tzw. tarcza finansowa.

Wreszcie, analiza prac nad aplikacją *ProteGO Safe* stanowi ciekawe studium przypadku tworzenia się nowych relacji pomiędzy administracją publiczną a podmiotami prywatnymi i społecznymi w procesie tworzenia i wdrażania polityki publicznej. Lekcje płynące z tych prac powinny stanowić cenne źródło wiedzy dla kreowania polityki publicznej w przyszłości. Jednocześnie pokazują one, jak ogromny wpływ na sposób funkcjonowania państwa w praktyce mają instytucje nieformalne, w tym szeroko rozumiana kultura i zaufanie.

Omówienie powyższych procesów, ze względu na swą wycinkowość, stanowi jedynie załączek rozważań o roli państwa oraz specyfice polityki publicznej (zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym) w trzeciej dekadzie XXI wieku. Mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie będzie stanowić inspirację do pogłębionej debaty o modelu zarządzania państwem w nowym, (post)pandemicznym świecie.

Już dziś jednak widoczne są trzy zasadnicze osie tej debaty, a zarazem obszary wymagające korekty w polityce rządu. Pierwszy z nich dotyczy paternalistycznego stylu sprawowania władzy przez PiS, który to styl wpisał się w szersze nawyki rządzących, także na niższych niż centralny szczeblach. Paternalizm ten wyraża się nie tylko w przekonaniu, że rządzący „wiedzą lepiej”, ale także w faktycznym uznaniu zbędności opozycji i debaty publicznej oraz niereagowaniu na sygnały płynące ze strony administracji i sektora publicznego. Co więcej, przejawia się on także w lekceważeniu ryzyka ponoszonego przez firmy prywatne, organizacje pozarządowe i grupy społeczne. Dyskusja wokół tego „konsensualnego” aspektu sprawowania władzy prowadzona jest w przestrzeni silnie spolaryzowanego konfliktu między PiS a pozostałymi ugrupowaniami politycznymi, jak również między wyraźnie oddzielnym zapleczem medialnym obozu władzy a pozostałymi mediami, zwłaszcza bardzo krytycznie nastawionymi do rządów w ostatnich pięciu latach. Stanowisko paternalistyczne wzmocnione

jest w tej dyskusji nie tylko przypisywaniem przeciwnikom złych intencji, ale nierzadko także sprzecznych z dobrem publicznym interesów. To sprawia, że obóz władzy skłonny jest traktować sam paternalizm jako uzasadnienie swojego uprzywilejowanego stanowiska w debacie publicznej. Korzysta przy tym z dość powszechnej akceptacji paternalistycznych postaw i stylów zarządzania w innych instytucjach publicznych – samorządach, szkołach czy urzędach.

Drugi wymiar dyskusji o państwie, a zarazem pożądaney korekty jego działania, dotyczy już nie tylko arbitralnej postawy rządu w relacjach z jednostkami samorządu terytorialnego i partnerami społecznymi, ale także zdolności uzgadniania z nimi swoich polityk sektorowych. Problem ten był widoczny już w czasie rządów PO–PSL i wyrażał się, poza lekceważeniem opozycji i organizacji społecznych, także w lekceważeniu innych podmiotów władzy wykonawczej: gmin, powiatów, województw. Bariere współpracę stanowi z jednej strony lęk środowisk samorządowych przed postępującą centralizacją władzy, a z drugiej – postrzeganie samorządów i niepodlegających kontroli partnerów społecznych jako faktycznej opozycji.

Wreszcie trzeci wymiar debaty, który dał o sobie znać w czasie *lockdownu*, to anachroniczne koncentrowanie się na politykach resortowych, mimo ich oczywistych współzależności. Co ciekawe, ta ostatnia debata – inaczej niż poprzednie dwie – nie toczy się wyłącznie w Polsce. W reakcji na problemy związane z zarządzaniem restrykcjami i łagodzeniem konsekwencji *lockdownu* poszukuje się bowiem narzędzi pozwalających na uwzględnianie złożonych konsekwencji działań. Przykładem takiego problemu, wykraczającego poza tradycyjnie rozumianą politykę oświatową, jest choćby opiekuńczą funkcję szkoły – zwykle traktowana marginalnie, okazała się istotnym elementem pozwalającym na „odmrożenie” rynku pracy (możliwość powrotu rodziców do pracy). Z drugiej strony, efektywność samego procesu kształcenia w trakcie pandemii była uzależniona nie tyle od instytucji edukacyjnych, co bardziej od kompetencji rodziców, warunków mieszkaniowych czy też dostępu do internetu. Mając to wszystko na uwadze, coraz większą popularność w międzynarodowej debacie zyskuje idea tzw. „superpolityk publicznych”, wykraczających daleko poza ich prostą koordynację czy integrację. „Superpolityki” łączą bowiem w sobie tradycyjne polityki w szersze wiązki działań władz i całego sektora publicznego.

1. Pułapki modelu paternalistycznego

Przestrzeń polityki publicznej jest obszarem szerszym niż zakres oddziaływania władz państwowych. Często jest ona w tak znaczącym stopniu kształtowana przez interesariuszy, na których nie mają one wpływu, że w niewielkim stopniu poddaje się programowaniu i kontroli. Epidemia COVID-19 była jeszcze jedną okazją do tego, by przyjrzeć się nie tylko granicom skutecznego wpływu władz publicznych, ale także by móc wyjaśnić efektywność tych działań. W przypadku aktywności rządu mieliśmy ich pełną gamę: od próby narzucenia swojej woli otoczeniu aż po formy otwartego na współpracę i modyfikacje przywództwa. Wiele tych działań sprowadzało się przy tym – jak pokazujemy w analizie wystąpień jego przedstawicieli w trzeciej części opracowania – do efektywnej komunikacji celów i form działania oraz mobilizacji środków publicznych zmierzającej do ich wspierania.

Przykładem granic skuteczności działania jest zakończona niepowodzeniem próba organizacji wyborów prezydenckich w oparciu o struktury rządu i podległej mu Poczty Polskiej. Już na poziomie gry parlamentarnej doszło do poważnego błędu, jakim było zaniechanie współpracy – a co za tym idzie także wspólnej odpowiedzialności – z opozycją, a następnie do próby przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych w warunkach braku dostatecznej podstawy prawnej. Istotą popełnionego błędu było założenie – czynione wielokrotnie w innych działaniach obozu władzy – iż do skutecznego przeprowadzania woli politycznej wystarczy arytmetyczna większość. Jej współpraca z opozycją, podobnie jak współpraca rządu z samorządem, może zaś dowodzić jedynie słabości i niepotrzebnie uzależniać działania obozu władzy od niepodlegających jego kontroli partnerów.

Zjawiska te były dobrze widoczne już we wcześniejszych działaniach rządu PiS, np. w przeprowadzonej praktycznie z pominięciem głosów otoczenia – w tym także przyjaznych rządzącej partii – operacji zniesienia gimnazjów. Przemysław Sadura, analizując treść tej zmiany, wskazuje zarówno na jej związki z wizją państwa scentralizowanego i hierarchicznego, lekceważącego opinie społecznych partnerów władzy, jak i na charakterystycznym dla populistycznego zwrotu w polityce publicznej wzmocnieniu kontroli i kumulowaniu zasobów.

W trakcie walki z epidemią paternalizm ten okazał się w istocie nieskuteczny. Władze sprawnie realizowały jedynie cele zgodne z odczuciami i lękami społecznymi, przede wszystkim

związane z przestrzeganiem restrykcji w pierwszym okresie. Nie radziły sobie natomiast ani z formułowaniem bardziej zaawansowanych działań czy choćby zaleceń, niepopartych twardymi sankcjami (używanie maseczek, funkcjonowanie systemu informowania o zachorowaniach czy uruchomienie przedszkoli) ani z działaniami napotykanymi wyraźny sprzeciw (próba przeprowadzenia wyborów 10 maja 2020 r.).

Dodatkowo, o ile w pierwszej fazie epidemii działania o charakterze doraźnym były w pełni usprawiedliwione, to jednak wybór narzędzi ich realizacji przesądzał o długofalowych skutkach wprowadzenia restrykcji i sposobie, w jaki oddziaływały one na politykę publiczną. Pierwszą taką decyzją było powstrzymanie się od osadzonego w konstytucji rozwiązania, jakim są stany nadzwyczajne. Ich zaletą jest tworzenie ram dla działań ograniczających wolności i prawa obywatelskie, a także ochrona przed negatywnymi skutkami wprowadzanych regulacji. Powstrzymanie się przez rząd od tego rozwiązania – poza podejrzeniami o motywy polityczne związane z niechęcią do przełożenia terminu wyborów prezydenckich – wzmacniało poczucie niepewności i zwiększało ryzyko po stronie obywateli, podmiotów gospodarczych, jednostek samorządu terytorialnego czy wreszcie organizacji pozarządowych.

Najpoważniejszym skutkiem w perspektywie ustrojowej była niezdolność państwa do rozwiązania – zgodnie z przepisami Konstytucji – kwestii terminu wyborów prezydenckich. Przyjęte ostatecznie rozwiązanie poprzedzała katastrofa nieprzeprowadzonych w terminie i nieodwołanych lub nieprzesuniętych wyborów, stanowiąca przy tym obraz bezradności i limitów paternalizmu. Narażenie państwa na kryzys konstytucyjny było efektem trzech decyzji: powstrzymania się od zgodnej z Konstytucją regulacji nadzwyczajnej sytuacji, rezygnacji z uzgodnień z kontrolującą izbę wyższą opozycją oraz niczym nieuzasadnionej wiary w moc sprawczą woli politycznej. Zwłaszcza, gdy okazało się, że brakuje narzędzi, których trzeba użyć do jej wprowadzenia w życie.

Sprzeciw kilku postów Porozumienia, wzmocniony dymisją wicepremiera Jarosława Gowina, można uznać za dramatyczną próbę racjonalizacji polityki obozu rządzącego w obliczu nadciągającej katastrofy prawnej i wizerunkowej, a być może także znaczącego pogorszenia sytuacji epidemicznej. Nic jednak nie wskazuje, że z doświadczenia tej porażki wyciągnięto wnioski zmierzające do korekty modelu państwa paternalistycznego.

Warto mimo tych krytycznych uwag wspomnieć także to, co jest zasadnie uznawane za sukces rządu Mateusza Morawieckiego – czyli uniknięcie katastrofy zdrowotnej, która stała się

udziałem części europejskich krajów, pociągając za sobą liczne ofiary i doprowadzając do praktycznego załamania się publicznej opieki zdrowotnej. W tej podstawowej warstwie operacja wprowadzenia restrykcji była przede wszystkim oparta na zarządzaniu ryzykiem i zaufaniem. Zarządzanie ryzykiem polegało zaś przede wszystkim na redukcji zagrożenia niewydolności systemu opieki zdrowotnej wskutek wysokiej liczby zachorowań. To podyktowało wprowadzenie daleko idących restrykcji i lekceważenie spowodowanych nimi zagrożeń.

Dla pierwszego okresu zasadnicze znaczenie miały podobieństwa w postrzeganiu ryzyka przez rząd, instytucje publiczne i większość obywateli. Jednak w miarę upływu czasu widoczne były także różnice związane np. z ryzykiem utraty pracy, bankructwa firmy, utrudnień w terapii zdrowotnej, utraty dodatkowych środków utrzymania etc. Władze nie uwzględniały też w swoich kalkulacjach ryzyka problemów małych grup ludności, np. pracujących za granicą, mieszkających na terenach przygranicznych i ponoszących konsekwencje zatrzymania ruchu granicznego.

Można zatem powiedzieć, że władze uznały zrazu za dominujący jeden tylko czynnik ryzyka, przykładając relatywnie mniejszą wagę do pozostałych, zwłaszcza tych niezwiązanych wprost z aktywnością gospodarczą, w tym głównie funkcjonowaniem firm. Dopiero po jakimś czasie – także w stosunku do decyzji podejmowanych przez rządy innych państw europejskich – podjęto działania zmierzające do łagodzenia ryzyka ponoszonego przez grupy obywateli. Choć, gwoli sprawiedliwości, należy dodać, że wynikało to w jakimś stopniu z opisanych w kolejnej części raportu ograniczeń instytucjonalno-prawnych, związanych ze specyfiką procesu stanowienia prawa w Polsce.

Jednak nawet niezależnie od wspomnianych ograniczeń, w procesie znoszenia restrykcji nie pojawiły się choćby deklaracje wskazujące na zrozumienie tej zasadniczej asymetrii. W niektórych przypadkach o znoszeniu restrykcji decydować musiały bowiem naciski poszczególnych grup interesu lub zamiar poprawy nastrojów społecznych przed wyborami, a nie zamiar redukcji niepewności grup szczególnie doświadczonych skutkami restrykcji.

Innym ważnym problemem, związanym z funkcjonowaniem państwa w modelu paternalistycznym, jest kwestia dystrybucji zaufania. Należy zauważyć, w trakcie epidemii rząd okazał – nawet mimo wcześniejszych oznak nieufności – sporą dozę zaufania do określonych grup. Co istotne, dotyczyło to nie tylko środowiska medycznego, kluczowego z perspektywy

walki z epidemią, ale także np. nauczycieli i rodziców jako głównych organizatorów zdalnych form nauki szkolnej. To na te dwie grupy spadło bowiem zadanie dostosowania sposobów nauczania do warunków powstałych na skutek zamknięcia szkół i innych placówek oświatowych czy opiekuńczych. Krytyczny wobec środowiska nauczycielskiego rząd musiał w praktyce uznać kompetencje tego środowiska do samodzielnego poradzenia sobie z bardzo trudnym wyzwaniem.

Jednocześnie nie uregulowano precyzyjnie zakresu zadań, które mogą być przerzucone na rodziców i opiekunów, w tym nie określono minimalnych obowiązkowych standardów takiego nauczania. Dodatkowym elementem zwiększającym poczucie niepewności obu grup zaangażowanych w dydaktykę było odwołanie decyzji dotyczących terminu i formy matur oraz egzaminów ósmoklasistów. Tym zaniedbaniem towarzyszyło też zlekceważenie faktu, że cała operacja organizacji zdalnego nauczania odbyła się przy wykorzystaniu prywatnego sprzętu komputerowego, prywatnego oprogramowania i prywatnych pakietów transferu danych – zarówno po stronie nauczycieli, jak i uczniów. Niedostrzeżenie przez rząd tego faktu należy uznać raczej za wstydlive przyznanie się do bezradności niż za wyraz niedopatrzenia.

W przeciwieństwie do lekarzy i nauczycieli oraz rodziców, którzy zostali obdarzeni zaufaniem władz, w czasie pandemii byliśmy świadkami narastającej nieufności między rządem a samorządem. Władze centralne przerzucały co prawda niektóre obowiązki związane z realizacją procesu łagodzenia restrykcji na samorzady, nie konsultowały jednak z nimi ani terminarza, ani procedur towarzyszących (*vide* kwestia przedszkoli). Ponadto, rząd chętnie obciążał samorzady odpowiedzialnością za zaniedbania (*vide* kwestia domów pomocy społecznej), która była co najmniej wspólna. Co więcej, rząd posunął się nawet do gróźb ustanowienia zarządu komisarycznego w wypadku podtrzymania przez jednostki samorządu terytorialnego negatywnego stanowiska w sprawie warunków przeprowadzenia wyborów prezydenckich.

Jednocześnie parlamentarna większość zrezygnowała z powszechnie stosowanego sposobu budowania zaufania społecznego, jakim są akty współpracy ponad politycznymi podziałami, kooperacji z samorządami i organizacjami trzeciego sektora. Zamiast tego pojawiły się nowe pola konfliktów wokół terminu i sposobu przeprowadzenia wyborów prezydenckich. Dodatkowym błędem obniżającym zaufanie do władzy było umieszczanie rozwiązań umożliwiających realizację planów partii rządzącej w ustawach tworzących „tarczę”.

Podsumowując, podjęta na początku marca decyzja o wprowadzeniu surowych restrykcji ograniczających zarówno prawa i wolności obywatelskie, jak i funkcjonowanie kluczowych instytucji sektora publicznego i przedsiębiorstw, była uzasadnioną reakcją na powstanie trudnego do oszacowania ryzyka załamania się systemu opieki zdrowotnej. Jednak działania podjęte w kolejnych tygodniach pokazały wyraźnie ograniczenia stosowanego przez PiS od pięciu lat paternalistycznego populizmu, opartego na nieufności do społecznych partnerów władzy i niekontrolowanych przez rząd podmiotów administracji publicznej. Mając jednak na uwadze zarówno specyfikę walki z szeroko rozumianym kryzysem pandemicznym, jak i ryzyko pojawienia się kolejnej fali epidemii w nieodległej przyszłości, sensowne byłoby porzucenie lub poważne zrewidowanie tego sposobu myślenia o sprawowaniu władzy.

Trudno bowiem w dotychczasowy sposób walczyć dalej i z epidemią, i z kryzysem, który ona powoduje. Rządzący roztrwonili ogromny kapitał zaufania, który pojawił się w marcu i który pozwolił na tak skuteczną obronę przed pierwszym uderzeniem wirusa. Natomiast w kolejnych miesiącach w wyniku chaosu legislacyjnego, nerwowego ulegania niektórym grupom interesu, czy wysuwającej się na pierwszy plan walce politycznej, budowanie na zaufaniu stawało się coraz trudniejsze, a czasem nawet niemożliwe, czego dowiodły choćby prace nad aplikacją *ProteGO Safe*, opisane w studium przypadku w ostatniej części raportu.

W jakim zatem kierunku powinna przebiegać pożądana modyfikacja modelu zarządzania państwem w zakresie relacji pomiędzy różnymi interesariuszami polityki publicznej? Przede wszystkim należy przeformułować sposób myślenia o zasadach uzgadniania odmiennych perspektyw – zarówno poprzez wykorzystanie istniejących instytucji i form dialogu społecznego oraz konsultacji, jak i stworzenie rozwiązań pozwalających na szybkie i szeroko uznawane uzgodnienia z przedstawicielami samorządów, organizacji pracodawców, związków zawodowych, organizacji niosących pomoc etc. Podstawowe wnioski z minionych miesięcy walki z epidemią mogą być przełożone na język praktyki rządzenia w następujący sposób:

- 1) Przyjęcie za istotny cel władzy redukcji niepewności nie tylko w obrębie jej struktur, ale także po stronie obywateli, przedsiębiorstw, instytucji publicznych, i wspólne kalkulowanie ryzyka przez różne podmioty.
- 2) Przywrócenie zaufania w przestrzeni publicznej, przede wszystkim poprzez uznanie opozycji za prawomocnego przedstawiciela znaczącej części społeczeństwa, uznanie jej praw w procesie legislacyjnym, konsultowanie i uzgadnianie z nią kluczowych działań

w zakresie zagrożenia epidemią, zarządzania restrykcjami i przeciwdziałania skutkom *lockdownu*.

- 3) Wypracowanie wspólnie ze społecznymi partnerami szeroko akceptowanej formuły solidarności w warunkach kryzysu. Formuła ta powinna obejmować nie tylko wsparcie dla przedsiębiorstw i pracowników, ale także określać warunki bardziej solidarnego postępowania w sytuacji nawrotów epidemii, w tym ochronę praw personelu medycznego i wynagradzania jego zwiększonego wysiłku i ponoszonego ryzyka. Formuła solidarności powinna określać też udział lokalnych władz w podtrzymywaniu szczególnie narażonych na likwidację usług – zarówno publicznych jak i komercyjnych – oraz przeciwdziałania szczególnie dotkliwym przejawom obniżania jakości życia, w tym w szczególności ryzyka pogorszenia się stanu zdrowia i bezpieczeństwa socjalnego.

2. Proces stanowienia prawa w czasie epidemii

Pandemia COVID-19 uwidoczniła, jak groźne w sytuacjach kryzysowych jest obniżanie standardów dobrej legislacji, dokonywane jest w „spokojnych czasach”. Nie chodzi tu jedynie o fasadowość konsultacji (a nawet ich pomijanie), czy też ukazywany często w mediach ekspresowo-nocny tryb legislacyjny¹. Problemem jest bowiem także narastająca przez lata w Polsce nadprodukcja prawa i jego niestabilność. Jak pokazują badania Grant Thornton², w 2019 roku w Polsce weszło w życie 21 527 stron nowych aktów prawnych. Co prawda, spowolniła legislacja podatkowa, ale za to przyspieszyła kadrowo-płacowa. Ta grupa przepisów była najbardziej zmienna od 10 lat.

Co istotne, w 2019 roku przyspieszyło również tempo prac legislacyjnych. Uchwalenie ustawy zajmowało przeciętnie 69 dni, wobec 99 dni w roku 2018. Co prawda z punktu widzenia zarządzania państwem w czasach epidemii mogłaby to być dobra wiadomość, w praktyce jednak przyspieszeniu temu towarzyszyło pogorszenie jakości legislacyjnej uchwalanych przepisów. To zaś wymuszało szereg równie pośpiesznych nowelizacji, które jeszcze bardziej zaciemniają obraz polskiego prawa.

Warto przypomnieć też, że większość stanowionego prawa w Polsce ma charakter pozaustawowy – na jedną stronę ustawy przypada blisko pięć stron rozporządzeń. Również w czasie COVID-19 kluczowe rozwiązania dotyczące walki z pandemią – o ile w ogóle były wprowadzane do porządku prawnego – były wdrażane właśnie w drodze rozporządzeń. Choć taka proporcja sama w sobie nie świadczy źle o jakości legislacji, to jednak należy pamiętać, że w trakcie epidemii znaczna część regulacji wprowadzała ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw obywateli, które zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP mogą być ustanawiane wyłącznie w ustawie. Co więcej, normy tej nie może zmienić żadna spec-ustawowa delegacja.

Praktyka ostatnich miesięcy obfitowała zresztą w jeszcze dalej idące naruszenia. W istocie o tym, co jest dozwolone a co zakazane, przesądzały niejednokrotnie już nawet nie rozporządzenia, ale konferencje ministra zdrowia i premiera – problem ten został szczegółowo

¹ Jednym z bardziej spektakularnych przykładów tego zjawiska może być dokonana w 2019 roku zmiana prawa oświatowego, dokonana w trakcie strajku nauczycieli, która umożliwiła przeprowadzenia matur w trybie nadzwyczajnym. Wówczas cały proces legislacyjny, od przedłożenia projektu ustawy do podpisu Prezydenta zajął mniej niż dwie doby, a same sejmowe czytania ustawy – zaledwie trzy godziny.

² Barometr Prawa: <https://barometrprawa.pl>.

opisany w kolejnej części raportu. W tym miejscu trzeba wyraźnie podkreślić, że wyrażana tu krytyka nie oznacza bagatelizowania wartości polityki komunikacyjnej. Standardy demokratycznego państwa prawa nakazują jednak, aby komunikowane na konferencji obostrzenia nie tylko znajdowały przełożenie na infografiki na ministerialnych stronach (choć i je trzeba docenić), ale były też przepisane do uchwalonych i ogłoszonych na czas aktów normatywnych, które *nota bene* należy traktować także w kategorii komunikatu wysłanego obywatelom.

Co więcej, wszystkie te poziomy komunikacji – konferencje, infografiki, czy wreszcie akty normatywne – powinny być ze sobą spójne. Niestety, w tym obszarze dochodziło do rażących zaniedbań. W konsekwencji niespójności komunikatów płynących ze strony władz, służby publiczne (w tym w szczególności Policja) otrzymywały niejednoznaczne wytyczne mogące sprowadzać na obywateli drakońskie kary. Te zaś nie dość, że były oparte na mocno wątpliwej, bo nieustawowej podstawie prawnej, to jeszcze bywały pokłosiem niespójności komunikatów.

Dla nowoczesnego państwa kluczowe znaczenie ma też wyraźne rozróżnienie między tzw. „twardym prawem” (akty normatywne) a rekomendacjami (*soft law*). Warto podkreślić, że różne formy *soft law* w wielu społeczeństwach często okazują się skuteczniejszym narzędziem niż formalne regulacje. Odwoływanie się do autorytetów czy powszechnie akceptowanych wartości, bez wprowadzania sankcji, pozwala chociażby znacząco obniżyć koszty egzekwowania prawa. W okolicznościach pozaepidemicznych pokazują to chociażby doświadczenia brytyjskiego *Behavioural Insights Team*, który doprowadził do praktycznego zastosowania wielu wyników badań behawioralnych w szeroko rozumianej polityce publicznej. Zresztą także w naszym kraju, m.in. za sprawą działań podejmowanych przez Polski Instytut Ekonomiczny, do praktyki administracji publicznej powoli wprowadzane są rozwiązania bazujące na doświadczeniach ekonomii behawioralnej.

Skuteczność „miękkiego oddziaływania” jest jednak uwarunkowana wyraźnym określeniem jego charakteru. Uzyskanie optymalnych efektów nie jest bowiem możliwe, gdy faktyczny brak sankcji wynika raczej z niedomówień czy bałaganu legislacyjnego niż stosowania narzędzi *soft law* w postaci np. jasno zakomunikowanej decyzji o rezygnacji z wprowadzania kary. Niestety, sytuacje wynikające czy to z bałaganu legislacyjnego, czy też wadliwej polityki komunikacyjnej, były regułą w czasie polskiej walki ze epidemią. Za wyrazisty przykład takiej sytuacji można uznać debatę wokół legalności świątecznych wyjazdów. Na pytania dziennikarzy „Czy zakazany

jest wyjazd do rodziny na święta?”, rząd odpowiadał „Nie rekomendujemy...”. W modelowym ujęciu, odpowiedź powinna brzmieć „Nie wprowadzamy takiego zakazu, ale odwołujemy się do Państwa odpowiedzialności za siebie i innych, i dlatego zdecydowanie odradzamy...”. Pierwszy wariant odpowiedzi skłania bowiem do szukania nieścistości czy luk i w efekcie do próby obejścia prawa. Drugi natomiast zwiększa szanse na upowszechnienie rozsądnych postaw dzięki okazanemu przez władzę zaufaniu wobec obywateli.

Wracając jednak do „twardych regulacji”, konieczne jest zwrócenie uwagi, iż w przypadku przepisów silnie ingerujących w podstawowe prawa obywateli, konieczna jest duża precyzja regulacji, której niestety w czasie pandemii niestety zabrakło. Było to szczególnie widoczne w rozważaniach, co powinno się rozumieć przez „zaspokajanie niezbędnych potrzeb związanych z bieżącymi sprawami życia codziennego”, o których mówił §5 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 31 marca. Odpowiedź na to pytania miała ogromne znaczenie, gdyż w najostrzejszej fazie *lockdownu* na przełomie marca i kwietnia była to jedna z zaledwie kilku okoliczności, które pozwalały legalnie opuszczać miejsce zamieszkania.

Wobec chaosu generowanego za sprawą wypowiedzi z konferencji prasowych i prezentowanych na nich infografik, interpretacji wskazanego przepisu ostatecznie dokonywali policjanci i, co nie dziwi, były to wykładnie bardzo niejednolite. Przyczyniło się to do dalszego osłabienia zaufania do tej formacji, a pośrednio także całego państwa. W krótkim okresie obniżało to skuteczność wielu obostrzeń tj. tych, których policja nie mogła albo z jakichś powodów nie chciała skutecznie weryfikować.

Dużym problemem była też spóźniona reakcja rządu na społeczne i gospodarcze skutki walki z epidemią, czego najlepszym przykładem były tzw. tarcze antykryzysowe. Wyraźnie kontrastowało to ze sprawnie i szybko wprowadzanymi w początkowym etapie działaniami, które skutkowały wprowadzeniem kolejnych restrykcji. Każdy dodatkowy dzień gospodarczej niepewności zmniejszał bowiem efektywność państwowej pomocy. Zdarzało się, że część przedsiębiorców, nie mogąc się doczekać konkretnych rozwiązań, podejmowała decyzje o redukcji zatrudnienia. Gdyby jednak mieli oni wcześniej pewność, że tarcza zapewni im odpowiednią ochronę, to mogliby utrzymać więcej miejsc pracy. W tym kontekście kluczowe były ostatnie dni marca, kiedy niepewność gospodarcza była ogromna. Zbliżał się koniec miesiąca, czyli optymalny czas na faktyczne skrócenie okresu wypowiedzenia, a wciąż nie było

wiadome jak skonstruowana będzie pomoc rządowa. Według danych Konfederacji Lewiatan, aż 69% pracodawców planowało wtedy redukcję zatrudnienia.

Wydaje się jednak, że opóźnienia we wprowadzaniu tarcz antykryzysowych nie wynikały tyle z opieszałości rządu, co raczej z przyjęcia fatalnej w skutkach strategii tworzenia ekstremalnie rozbudowanych (i przez to nieczytelnych) narzędzi. Dodatkowo, nie były one pozbawione tak szkodliwego w tych okolicznościach elementu uznaniowego. Zamiast więc prostego, zrozumiałego dla przedsiębiorców, bazującego na oświadczeniach mechanizmu, otrzymaliśmy w pierwszej wersji 119 stron regulacji, do których opracowano liczący 140 stron podręcznik. Pierwotny formularz ZUS dla podmiotów chcących skorzystać z odroczenia płatności składek zawierał zaś aż 81 pól. Zresztą, wysoki stopień złożoności mechanizmów wsparcia nie przełożył się jedynie na trudność pozyskania środków, ale także na problem z rozliczeniem przyznanych pieniędzy.

Można przypuszczać, że taki kształt regulacji wynikał głównie z niskiego zaufania państwa do przedsiębiorców. Paradoksalnie jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest niejasność polskiego prawa podatkowego, które skłania przedsiębiorców, używając kolokwialnego określenia, do zakrojonego na szeroką skalę kombinowania. W rezultacie organy państwa, które dużą część swojej aktywności przywykły przeznaczać na ograniczanie nielegalnych procedurów, prawdopodobnie założyły, że próby takich kombinacji będą podejmowane także przy ubieganiu się o „koronawirusową” pomoc.

Zresztą, prawdopodobnie istniała uzasadniona skądinąd obawa, że skoro nawet dopracowywane przez lata prawo podatkowe wciąż pozostawia spore pole do nadużyć, to tym bardziej pośpiesznie uchwalone tarcze antykryzysowe stworzą przestrzeń do łatwych wyłudzeń. Stąd też można przypuszczać, że wprowadzenie elementu uznaniowego ze strony urzędników przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu pomocy miało być swoistym bezpiecznikiem ostatniej szansy. Rozwiązanie takie tworzyło bowiem możliwość blokowania działań wnioskodawców, których nie przewidziano tworząc prawo, a które ewidentnie zasługują na miano nadużycia.

Niestety, taki kształt regulacji niósł bardzo negatywne konsekwencje. Uznaniowość bowiem zwiększa poczucie niepewności wśród przedsiębiorców. Tym bardziej, że doświadczenia polskich podmiotów gospodarczych z normami uznaniowymi są przeważnie negatywne, czego

najlepszym przykładem są wielkie rozbieżności w linii decyzyjnej o umarzaniu zaległości podatkowych (art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej).

Ponadto, od samego początku rząd komunikował, że opracowywane w danym momencie rozwiązania mogą nie mieć ostatecznego charakteru i w razie konieczności będą podlegać modyfikacji. W rezultacie przedsiębiorcy otrzymywali coraz mniej czytelne nowelizacje, w których pojawiały się takie zapisy jak: „W ust. 1 wyrazy <<art. 15 zzzj i art. 15 zzzk>> zastępuje się wyrazami <<art. 15zzzk i art. 15zzzl>>”. Warto jednak dodać, że charakter wspomnianych nowelizacji wynikał po części z chęci zmieszczenia jak największej liczby nowych przepisów w jednym akcie prawnym, co niestety trudno nazwać troską o jakąkolwiek zasadę dobrej legislacji. Wydaje się, że o wiele bardziej prawdopodobną motywacją było stworzenie sobie przez rządzących dogodnej przestrzeni do ukrywania rozmaitych kontrowersyjnych „wrzutek” przy okazji kolejnych odsłon walki z kryzysem. Jednym z bardziej wyrazistych przykładów takich działań było przyznanie służbie więziennej uprawnienia do stosowania paralizatorów w przypadkach biernego oporu.

Warto podkreślić, że powyższe zarzuty nie wypływają z dogmatycznego podejścia do standardów legislacyjnych. Stan epidemii z pewnością wymuszał zastosowanie nadzwyczajnych środków także w tym zakresie. W takich sytuacjach jednak konieczna jest troska o zdobycie społecznego zaufania, które pozwala zaakceptować obywatelom przyśpieszanie czy upraszczanie procedur w imię sprawności i skuteczności. Niestety, przemykanie w kolejnych nowelizacjach kontrowersyjnych przepisów, kompletnie niezwiązanych z treścią omawianych aktów prawnych, szybko prowadziło do roztrwonienia i tak już niskiego zaufania Polaków do rządzących, które jeszcze w pierwszych dniach epidemii było zaskakująco wysokie.

W tym kontekście należy docenić rzetelną pracę przedstawicieli mediów i organizacji społecznych, dzięki której udawało się odstąpić próby ukrywania kontrowersyjnych przepisów, a tym samym uniemożliwić wprowadzenie części z nich – kilkakrotnie rząd rezygnował bowiem z części niefortunnych pomysłów. Dla przykładu, z tzw. tarczy antykryzysowej 4.0 usunięto rozwiązanie dające rządowi możliwość zwalniania pracowników lub obniżki płac w samorządach czy uczelniach publicznych, czyli instytucjach, które nie podlegają bezpośrednio rządowi. Nie oznacza to jednak, że każdorazowo zdemaskowanie jakiejś „wrzutki” kończyło się jej wycofaniem. Pozostała chociażby furtka do dokonywania cięć

zatrudnienia w służbie cywilnej, które w skali kraju nie mają szans przynieść zauważalnych oszczędności, ale mogą zniszczyć resztki niezależności tej struktury.

Nie można wreszcie zapominać, że fatalny stan legislacji przekłada się na wiarygodność gospodarczą państwa, która jest pojęciem wykraczającym poza przedmiot oceny ze strony agencji ratingowych. W tym kontekście warto zwrócić uwagę przede wszystkim na Globalny Indeks Konkurencyjności (*Global Competitiveness Index*). Polska w ostatniej edycji została sklasyfikowana dopiero na 37. miejscu. Jedną ze składowych tego rankingu jest jakość legislacji (*Efficiency of legal framework in challenging regulations*). Podejście do stanowienia prawa w dobie epidemii brutalnie obnażyło słabości naszego państwa w tym obszarze. Można się więc spodziewać, że aspekt ten utrudni nam awans w rankingu w przyszłości.

Podsumowując, dramatyczne okoliczności spowodowane wybuchem pandemii COVID-19 sprawiły, że ze zdwojoną siłą doświadczyliśmy negatywnych skutków systematycznego, trwającego od wielu lat pogarszania się standardów procesu stanowienia prawa. Wystarczy wymienić bylejaką ocenę skutków regulacji, unikanie konsultacji publicznych poprzez procedowanie rządowych projektów ustaw w trybie poselskim, czy wspomniany już ekspresowo-nocny proces ustawodawczy. Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że przedstawiona w niniejszej części krytyka skupia się wyłącznie na aspektach legislacyjnych i abstrahuje od merytorycznych aspektów regulacji. Nie jest to jednak troska o „sztukę dla sztuki” – błędy i zaniedbania w tym obszarze rzutowały bowiem na skuteczność działań antyepidemicznych, generowały szereg niepotrzebnych kosztów, a także przyczyniały się do osłabienia wiarygodności gospodarczej Polski.

3. *Policy-making* w czasie kryzysu – analiza polityki komunikacyjnej rządu

Komunikacja stała się podstawowym instrumentem rządu w zarządzaniu reakcją społeczną w obliczu kryzysu zdrowotnego. Minister Łukasz Szumowski, jego zastępcy i rzecznik resortu zdrowia, od końca lutego do czerwca niemal codziennie informowali o rozwoju pandemii COVID-19 w Polsce i reakcjach rządu. Dokonywali prognoz, tłumaczyli wprowadzane, a następnie wycofywane restrykcje. Kluczowe decyzje komunikowane były podczas konferencji z udziałem premiera. Wyprzedzały one nawet porządek prawny dostosowywany często *post factum* wobec tego, co ogłaszano opinii publicznej na briefingach prasowych. Problem ten został szerzej opisany w poprzedniej części opracowania.

Wracając jednak do analizy samej polityki komunikacyjnej rządu, treść i formę jego komunikatów można oceniać zarówno w warstwie informacyjnej, jak i perswazyjnej, kierowanej do opinii publicznej oraz administracji publicznej. Co warte podkreślenia, komunikowanie się w warunkach kryzysu, w trybie codziennym, ujawniło także szereg innych warstw. Obszerne i wygłaszane regularnie wypowiedzi na żywo nie podlegały bowiem pełnej kontroli i zaplanowaniu przez ich nadawcę. Do pewnego stopnia można zatem spojrzeć na nie jak na przeźrocze, które obrazuje stan emocji decydentów oraz odsłania elementy procesu podejmowania decyzji.

Z takim zamiarem – zajrzenia w głąb procesu zarządzania przez rząd działaniami w czasie kryzysu COVID-19 – sporządziliśmy listę konferencji prasowych i wywiadów z czterech miesięcy – od 24 stycznia 2020 r., czyli dnia, w którym zarejestrowano pierwsze zachorowanie na COVID-19 na terenie Unii Europejskiej, do 31 maja 2020 r., gdy rozpoczęto już na dobre poluzowywanie zasad izolacji społecznej w Polsce. Z liczby 110 odnotowanych materiałów przeanalizowaliśmy ponad 50 tekstów oraz transkrypcji wywiadów i briefingów obejmujących wypowiedzi medialne ministra Łukasza Szumowskiego i jego współpracowników. Pod uwagę wzięliśmy również te konferencje prasowe, w których szef resortu zdrowia towarzyszył Premierowi Mateuszowi Morawieckiemu, szefowi KPRM Michałowi Dworczykowi oraz innym ministrom.

3.1. Ocena zagrożenia

Jak przedstawiane było zagrożenie na przestrzeni czterech miesięcy kryzysu zdrowotnego i co możemy powiedzieć o kulisach decyzji podejmowanych przez rząd? Ocena zagrożenia zawarta w wypowiedziach medialnych znacznie ewoluowała w czasie. Zmienne były też szczegółowe cele, na których wraz z rozwojem sytuacji koncentrowała się uwaga przedstawicieli Ministerstwa Zdrowia (MZ). Początkowe doniesienia o pojawieniu się nieznanego wirusa w Wuhan i jego transmisji komentowane były w uspokajającym tonie. Gdy wirus obecny był już we Włoszech, rzecznik prasowy MZ – Wojciech Andrusiewicz, podobnie jak jego przełożony, przestrzegali przed wyolbrzymianiem zagrożenia. Pojawiły się dwie ścieżki argumentacji. Pierwsza głosiła, że nie bardzo wiadomo, czym jest wirus, ale nie jest on niczym „spektakularnym” – żyjemy wśród wielu koronawirusów na co dzień (W. Andrusiewicz, Radio Warszawa, 23.01.2020). Druga ścieżka, powtarzana od lutego aż do połowy marca, apelowała do poczucia rozsądku i zachowania proporcji w reakcjach. Jak twierdził minister Szumowski, poważniejszym zagrożeniem są częste w Polsce zachorowania na gripę i zapalenia płuc, a „znacznie więcej zabójczych drobnoustrojów jest na każdym OIOM-ie.” (Ł. Szumowski, Dziennik Gazeta Prawna, 7.02.2020).

Rząd jednak, równoległe do tonujących komunikatów, rozpoczął informowanie o podejmowanych działaniach przygotowawczych i zapobiegawczych. Powtarzano deklaracje, że służby medyczne są „bardzo dobrze przygotowane na wypadek nawet pojawienia się koronawirusa w Polsce” (M. Morawiecki, briefing prasowy, 2.02.2020). Minister Zdrowia mówił o tym, że „już nic nie zmieni w naszym trybie postępowania”. Wydaje się, że rząd miał jednak trudności z oszacowaniem tego prawdopodobieństwa i zmagał się ze sprzecznymi sygnałami. Wiceminister zdrowia Waldemar Kraska informował o spotkaniu roboczym z 24 lutego, gdzie konsultant ds. chorób zakaźnych i ds. epidemiologii „zgodnie stwierdzili, że nie potrafimy przewidzieć, czy on się pojawi w Polsce i kiedy” (W. Kraska, Radio ZET, 25.02.2020). Dzień później minister Szumowski oceniał, że przypadki chińskiego koronawirusa w Polsce na pewno się pojawią „w nie za długim czasie” (briefing prasowy, 26.02.2020). Na tym etapie uznano, że ważnym obszarem jest przeciwdziałanie wybuchowi paniki, przeciwdziałanie chaosowi informacyjnemu i dezinformacji (M. Dworczyk, briefing prasowy, 26.02.2020).

Od ostatniego tygodnia lutego wydarzenia wyraźnie przyśpieszyły, a bezpieczeństwo zdrowotne znalazło się na szczycie agendy całego rządu. W skutek sygnałów międzynarodowych ocena zagrożenia poszybowała w górę. Przełom lutego i marca to także konsolidacja komunikacji i wyznaczenie kierunku działań przez MZ dla administracji. Na briefingu prasowym 3 marca Michał Dworczyk, szef KPRM, zaprezentował dwa obrazy – wykres prezentujący wzrosty zachorowań w Europie i w Chinach, oraz mapę Europy z ostatnimi obszarami bez wykrytych przypadków COVID-19. „Niebieską” Polskę z zachodu, południa i północnego-wschodu otaczały już kolory pomarańczowy i czerwony, oznaczające skalę zachorowań. Została zbudowana atmosfera nerwowego wyczekiwania na nieuchronne. To, na co w jakimś stopniu przygotowywano opinię publiczną, nastąpiło w środę 4 marca. U wracającego z Niemiec mieszkańca województwa lubuskiego zdiagnozowano pierwszy przypadek COVID-19 w Polsce. Kluczowe decyzje zapadły i zostały ogłoszone w pierwszych dniach kolejnego tygodnia. W poniedziałek 9 marca, minister Szumowski w towarzystwie wszystkich zastępców poinformował o 17 zakażonych, 170 hospitalizowanych oraz 4 000 osób w kwarantannie. Wspomniano przy tym o możliwym zamknięciu szkół i spodziewanych gwałtownych wzrostach wykrytych zakażeń. Ponadto minister raportował o przygotowaniach szpitali do przyjęcia zwiększonej liczby chorych. Pojawił się też powtarzany emocjonalny apel o dbanie o bliskich i siebie przez zachowanie odpowiedzialności i przestrzeganie przede wszystkim kwarantanny domowej przez osoby do niej skierowane. Założono wysokie prawdopodobieństwo skokowego wzrostu zakażeń oraz konieczność szybkiego i szerokiego zamrożenia interakcji społecznych (Ł. Szumowski, briefing prasowy, 9.03.2020). Przyjęto maksymalistyczną ocenę potencjalnego zagrożenia zgodnie z założeniem „zapobiegać raczej niż leczyć, prewencja raczej niż późniejsze konsekwencje” (M. Morawiecki, briefing prasowy 10.03.2020).

Rząd skupił swoje działania na dwóch obszarach – szybkim przygotowaniu szpitali i zwiększeniu zdolności diagnostycznej oraz kontroli zachowań społecznych. Pierwszy oznaczał konieczność pozyskania respiratorów i brakujących środków ochronnych oraz stworzenia miejsc intensywnej opieki medycznej. Drugi obejmował nakłonienie ludzi do przestrzegania izolacji społecznej i monitorowania reakcji społecznej. Sięgnięto po różne instrumenty – od miękkich środków w postaci rekomendacji z mocnym odwołaniem się do sfery wartości (solidarność z ludźmi starszymi i upośledzoną odpornością, troska o najbliższych), przez

twarde obostrzenia i sankcje (zakazy działalności, mandaty), aż po kontrolę bezpośrednią (wizyty policji u osób przebywających w kwarantannach, patrole uliczne).

Obserwacja skali przyrostu liczby osób zarażonych i porównywanie się z innymi krajami stało się podstawową czynnością analityczną, o której komunikowano opinii publicznej. Szczególną rolę w opowiadaniu, a wydaje się też radzeniu sobie przez decydentów z interpretowaniem informacji o rozwoju epidemii, odegrał wykres prezentujący tzw. wypłasczoną krzywą zachorowań. Owe „wypłasczenia” tempa rozwoju epidemii – jako działanie mające na celu uniknięcie scenariusza zapaści służby zdrowia – w praktyce stało się podstawą strategii komunikacyjnej rządu. W centrum znalazły się słowa języka interpretacji danych – obok wspomnianego już „wypłasczenia” były to „dynamika” i „wzrost” (Ł. Szumowski, Wprost, 22.03.2020).

Kolejne dni nie przynosiły poznawczego uspokojenia. Przedstawiciele MZ wciąż mówili otwarcie o niepewności co do danych i rozwoju pandemii – przewidywanie dalszego rozwoju sytuacji miało przypominać „wróżenie z fusów” (Ł. Szumowski, Radio Zet, 18.03.2020). Pomimo tego, uzasadnienie działań oraz punkt odniesienia budowano – o czym wspominał wiceminister zdrowia Sławomir Gadomski – na bazie zobiektywizowanych kryteriów, opartych na „modelach matematycznych i ekonometrycznych” (S. Gadomski, TOK FM, 23.03.2020).

Koniec marca i początek kwietnia to okres, w którym rząd najmocniej mówił o zagrożeniu i ryzyku. „Spełniają się wszystkie negatywne scenariusze” relacjonował premier, „które jeszcze dwa tygodnie temu były czasami przez analityków określane jako mało prawdopodobne, dzisiaj te same scenariusze sprzed tygodnia, sprzed dwóch, są określane jako wysoce prawdopodobne” (M. Morawiecki, briefing prasowy, 31.03.2020). Minister zdrowia powoływał się na modele nakazujące redukcję kontaktów społecznych o 80% w celu zmniejszenia zasięgu pandemii.

Na przełomie marca i kwietnia zaczęto mówić o pierwszych pozytywnych interpretacjach reakcji społecznej na obostrzenia. Wysyłano optymistyczne sygnały dotyczące utrzymania kontroli nad wzrostem zachorowań. Wraz z nimi na agendzie pojawiła się zapowiedź odmrożenia gospodarki. Minister Zdrowia uzasadniał je w połączeniu z celem zdrowotnym, jakim jest zapewnienie środków na leczenie wszystkich chorych w przyszłości, do czego konieczna jest działająca gospodarka (Ł. Szumowski, M. Morawiecki, D. Piontkowski, briefing prasowy, 9.04.2020).

Początkowo nie można było wskazać jasnego kryterium, którym posługiwał się rząd, aby ocenić stopień opanowania sytuacji. Po kilku tygodniach, w kwietniu, podstawowym wskaźnikiem, o jakim zaczęto mówić, miała stać się liczba chorych oraz liczba wolnych łóżek szpitalnych i respiratorów (Ł. Szumowski, M. Morawiecki, briefing prasowy, 16.04.2020). Te dwie zmienne minister Szumowski określił jako mierniki wydolności systemu ochrony zdrowia. Pod koniec kwietnia obłożenie oscylowało w granicach odpowiednio: 20% łóżek oraz 10% respiratorów (Ł. Szumowski, Puls Medycyny, 23.04.2020). Niski poziom obciążenia służby zdrowia stanowił fundament, na którym rząd oparł decyzję o przejściu do kolejnych etapów odmrożenia gospodarki. Apelowo o zachowanie odpowiedzialności społecznej od połowy kwietnia towarzyszyło także złagodzenie przekazów o niepewności co do rozwoju epidemii, a także mówienie o skuteczności dotychczasowych działań rządowych, przede wszystkim w porównaniu z państwami Europy Zachodniej.

Komunikacja z tygodnia na tydzień podlegała modyfikacjom. Co prawda na przełomie kwietnia i maja nadal wiele mówiono o ostrożności i konieczności bezwzględnego zachowywania zasad dystansu społecznego, ale pojawiły się również głosy dotyczące innego czynnika decyzyjnego, będącego przedmiotem analiz rządu i decydującym o zasadach odblokowywania aktywności społecznej. Wspominał o tym minister Szumowski w wywiadzie dla radiowej „Trójki” z 4 maja – poza powtórzeniem, że na powrót normalności trzeba poczekać ok. dwóch lat, wspominał wówczas, że rząd – podejmując decyzję o łagodzeniu restrykcji – będzie brać pod uwagę kryterium branżowe (udział danego sektora w PKB, liczba osób zatrudnionych, ryzyko epidemiczne). Co ciekawe jednak, do tego kryterium nie wracano już w późniejszym okresie.

Wyraźny wzrost optymizmu w deklaracjach rządu był zauważalny 13 maja podczas informowania o łagodzeniu restrykcji. Powtarzały się co prawda komunikaty dotyczące podobnej oceny ryzyka zakażenia oraz apele o zachowanie dystansu społecznego, jednak na pierwszy plan wysunięto wypowiedzi mówiące o sukcesie rządu w przeciwdziałaniu epidemii. Jak oceniał premier, „wygrywamy w tej walce, w której na pewno, przynajmniej do pewnego stopnia, opanowaliśmy rozprzestrzenianie epidemii koronawirusa, dlatego możemy dzisiaj uwalniać gospodarkę” (M. Morawiecki, briefing prasowy, 13.05.2020). Akcentowano jednocześnie, że odpowiedzialność za przejścia w kolejne fazy uruchamiania gospodarki spoczywa na społeczeństwie i zachowaniu przez nie zasad bezpieczeństwa.

3.2. „Przewrót bergamski”

Analizując ewolucję polityki komunikacyjnej rządu, warto zwrócić uwagę na przełomowy moment, który nastąpił w drugiej połowie marca. Miał on decydujący wpływ na dynamikę i kierunek reakcji rządu w początkowej fazie kryzysu. Restrykcje wprowadzone wraz ze stanem epidemicznym w dniach 9-11 marca (zamknięcie szkół, kontrole granic, odwołanie imprez masowych, ograniczenie zgromadzeń) zostały bowiem wyraźnie zastrzeżone po 25 marca (zamknięcie parków, ograniczenie poruszania się nieletnich).

Biorąc pod uwagę liczne wypowiedzi i powtarzające się przez wiele tygodni uzasadnienia, można postawić tezę, że podstawą do przyjęcia bazowego, negatywnego scenariusza rozwoju sytuacji w Polsce były doświadczenia włoskie, w tym relacje tamtejszych lekarzy i innych obserwatorów z pierwszej połowy marca. Ich symbolem stały się zdjęcia napływające m.in. z Bergamo, miasta najczęściej dotkniętego koronawirusem we Włoszech, prezentujące ciężarówkę wiozącą dziesiątki trumien. W przestrzeni medialnej zdjęcia te pojawiły się po 15 marca.

Radykalna zmiana percepcji zagrożenia związanego z COVID-19, którą można określić mianem „przewrotu bergamskiego”, doprowadziła decydentów do przyjęcia założenia o wysokim prawdopodobieństwie katastrofalnych następstw rozwoju choroby w społeczeństwie i możliwego załamania systemu ochrony zdrowia. Wstrząs poznawczy i poczucie znalezienia się na krawędzi katastrofy były prawdopodobnie dominującym wrażeniem wśród osób podejmujących decyzje. „Wiem, że skutki lockdownu odczuje cała gospodarka. Ale mamy wybór – swoiste zamknięcie państwa i ograniczenie aktywności społecznej do minimum albo dziesiątki i setki tysięcy chorych, a do tego setki zmarłych. Nie chcę, by jak we Włoszech lekarze musieli wybierać, kogo podłączyć pod respirator” – przedstawiał sytuację minister Łukasz Szumowski (Ł. Szumowski, Rzeczpospolita, 19.03.2020). Premier Mateusz Morawiecki tak interpretował to, co działo się w niektórych krajach UE: „dochodzi do załamania służby zdrowia, polegającej na tym – co jak pierwszy raz to przeczytałem, to nie mogłem uwierzyć – selekcji chorych tych pacjentów, którzy nie mogą już podlegać dalszym procedurom leczniczym z różnych względów, przede wszystkim w Hiszpanii, we Włoszech widzimy to na co dzień. Nie chcemy dopuścić do takich strasznych rzeczy, nie chcemy dopuścić do tego w Polsce” (Mateusz Morawiecki, briefing prasowy, 24.03.2020).

Uznano, że reakcja powinna być zdecydowana, szybka, wyprzedzająca i niezależna od kosztów. O sile oddziaływania przykładów z południa Europy może świadczyć też fakt, że w początkowej fazie epidemii w komunikatach rządu niemal w ogóle nie widać śladu analizy gospodarczych i społecznych kosztów wprowadzanych restrykcji. Wielokrotne przywoływanie obrazów ze szpitali i ulic północnych Włoch, także retrospektywnie w kwietniu i maju, gdy wycofano już restrykcje społeczne, stanowi dodatkowe potwierdzenie, że obrazy te były jednym z kluczowych elementów wpływających na proces tworzenia strategii walki z epidemią koronawirusa w Polsce.

Należy zwrócić uwagę, że „przewrót bergamski” wyznaczył dwa kierunki działań, na których skupiono się w Ministerstwie Zdrowia. Pierwszym było przygotowanie służby zdrowia na wzrost chorych zakażonych COVID-19, a więc działania zakupowe, przygotowywanie procedur i miejsc do leczenia oraz przekształcanie placówek. Drugi kierunek to kontrola społeczna. Tak interpretować można wypowiedzi jak ta: „Włosi nie przestrzegali reżimu kwarantanny, stąd mamy u nich skokowy, wręcz drastyczny wzrost zachorowań, przez który system ochrony zdrowia stał się kompletnie niewydolny. My takich błędów popełniać nie możemy. U nas policja prowadzi kontrole osób przebywających na kwarantannie” (Ł. Szumowski, Wprost, 23.03.2020). Założono więc, że rekomendacje co do zachowania dystansu i izolacji społecznej mogą spotkać się w Polsce ze zignorowaniem. Mogła to być przesłanka do daleko idących kroków mających zdyscyplinować ludność. Warto dodać, że jedyną grupą, którą precyzyjnie wskazano i obłożono szczególnymi obostrzeniami, stała się młodzież – osoby niepełnoletnie przez pewien okres nie mogły wychodzić samodzielnie z domów (Ł. Szumowski, briefing prasowy, 31.03.2020). Za sprawą „obrazów z Bergamo” wyznaczono zatem anty-cel. Gdy widmo załamania ochrony zdrowia zostało oddalone, dyscyplina społeczna stała się jednak mniej istotna, nawet gdy wciąż nie można było zakomunikować, że przeszliśmy szczyt zachorowań.

Co ciekawe, nawet w obliczu obniżenia niepewności, uzyskania kontroli nad rozprzestrzenianiem się wirusa oraz posiadania większej ilości danych o specyfice COVID-19 w Polsce, odniesienia do „scenariusza włoskiego” w wypowiedziach rządu nie zniknęły. Stały się punktem odniesienia dla oceny własnej rządu *ex post*, prezentowanej opinii publicznej. Przyjmując perspektywę najgorszego możliwego scenariusza, każda decyzja rządu miała jawić

się jako racjonalna i uprawniona, a uniknięcie jego spełnienia powinno być traktowane jak sukces.

3.3. Słabości systemowe

Wątki dotyczące problemów systemowych ujawniły się już z końcem lutego i dotyczyły zaopatrzenia sprzętowego oraz adekwatności przygotowanych procedur dla szpitali (Ł. Szumowski, Radio Zet, 26.02.2020). Innym problemem, jaki ujawnił się w debacie publicznej, stało się zarządzanie procesem testowania. W początkowej fazie zapewniano o właściwej skali oraz rosnącej zdolności do testowania (W. Andrusiewicz, Radio Lublin, 18.03.2020). W końcu marca i w kwietniu przyznawano, że nie są znane podwody niewykorzystywania potencjału, czego nie poprawiło powołanie pełnomocników wojewódzkich oraz apele do szpitali i lekarzy (Ł. Szumowski, RMF FM, 14.04.2020.).

W tym obszarze ujawniły się ograniczenia modelu centralnego zarządzania służbą zdrowia w obliczu pandemii, o którym tak mówił minister: „jeżeli mówię, że gdzieś trzeba opróżnić szpital, to takie rzeczy się dzieją. Jeżeli mówię, że służby medyczne mają jechać z każdym pacjentem COVID-owym do takiego szpitala, to jadą. I ja to muszę brać na klatę. Albo gdy przenoszą pacjenta z jednego OIOM-u na drugi, co może mieć tragiczne konsekwencje (Ł. Szumowski, TVN, 5.04.2020).

Niejasność zrodziła także decyzja z końca kwietnia o uruchomieniu żłobków i przedszkoli po długim weekendzie majowym. Brak dialogu z władzami samorządowymi doprowadził do kontrowersji, które musiano wyjaśniać na początku maja. W tym samym momencie, ogłaszając poluzowanie restrykcji w handlu, wspomniano o przeprowadzonych rozmowach z właścicielami galerii handlowych, dotyczących otwarcia sklepów wielkopowierzchniowych. Pokazuje to, że proces dialogu w odmrażaniu restrykcji był fragmentaryczny i nieczytelny.

4. *ProteGO Safe* – studium przypadku

Studium przypadku powstania aplikacji *ProteGO Safe* warto rozpocząć od przedstawienia finalnego rezultatu tak, aby można było w jego kontekście przeanalizować cały proces, który doprowadził do takiego, a nie innego zakończenia. Aplikacja, która trafiła do polskich użytkowników na początku czerwca, czyli w momencie, w którym społeczne zainteresowanie epidemią radykalnie spadło, jest *de facto* rozwiązaniem zaproponowanym przez firmy Google oraz Apple, z którego skorzystało wiele państw świata. Nasz wkład ograniczony został do opracowania polskiego interfejsu. Niewątpliwą zaletą takiego rozwiązania jest poszanowanie zasad prywatności użytkowników – w aplikacji przygotowanej przez Google’a i Apple’a nawet zgłoszenie faktu zachorowania na COVID-19 ma charakter dobrowolny. Stanowi to jednak jednocześnie istotną wadę, ponieważ ogranicza zaufania co do skuteczności działania aplikacji. Problem ten jest jedną (choć nie jedyną) z przyczyn niskiego zainteresowania *ProteGO Safe* – do 15 lipca aplikacja została pobrana przez niecałe 300 tys. użytkowników (mniej niż 1% populacji), i zgodnie z praktyką funkcjonowania rynku aplikacji mobilnych trudno się spodziewać, aby w przyszłości liczba ta istotnie wzrosła. Mając na uwadze, że skuteczność tego rozwiązania dla optymalnego funkcjonowania strategii powstrzymywania rozwoju epidemii poprzez śledzenie osób zarażonych (tzw. *test&trace*) wymaga objęcia nim co najmniej 60% populacji, można bez żadnego ryzyka stwierdzić, że aplikacja *ProteGO Safe* nie spełni pokładanych w niej nadziei i pozostanie technologiczną nowinką, która kosztowała budżet państwa 2,31 mln zł³.

Pojawia się zatem pytanie, czy możliwe było pokierowanie prac nad aplikacją w taki sposób, aby umożliwić wykorzystanie jej w ramach strategii *test&trace*. Odpowiedź na to pytanie wymaga prześledzenia historii prac nad aplikacją i zidentyfikowania czynników, które mogły wpłynąć na ich powodzenie. Pomysł stworzenia aplikacji służącej strategii *test&trace* pojawił się w polskim środowisku informatycznym w przededniu wprowadzenia w naszym kraju stanu epidemii (13 marca). Pierwotnie to rozwiązanie nie znalazło bardzo dużego zainteresowania administracji publicznej. Sytuacja zmieniła się w momencie, kiedy Singapur wprowadził pierwszą aplikację do śledzenia chorych na COVID-19 *Trace Together* (20 marca), a w międzynarodowym obiegu naukowym zaczęło się pojawiać coraz więcej opracowań

³ <https://spidersweb.pl/plus/2020/07/polska-aplikacja-do-walki-z-panademia-niewypal> [dostęp 16.07.2020].

wskazujących na zalety strategii *test&trace*. Na początku kolejnego tygodnia (23–29 marca) Ministerstwo Cyfryzacji wyraziło zainteresowanie współpracą nad polskim rozwiązaniem, które zgodnie z pierwotnym założeniem miało być tworzone społecznie w oparciu o metodę open source.

Warto podkreślić, że rządowa zgoda na zastosowania tej metody wynikała po części ze złych doświadczeń z prac nad aplikacją „Kwarantanna domowa”, która została zaprezentowana 25 marca – w obliczu braku publicznej instytucji zdolnej do wypracowania takiego rozwiązania, zostało ono zlecone na rynku, ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami tej decyzji (brak przejrzystości, zarzuty dotyczące wyboru oferenta i wartości zamówienia, ograniczona możliwość publicznej kontroli procesu etc.)

Okres dwóch tygodni, od ok. 23 marca do 6-7 kwietnia, stanowi sam w sobie bardzo ciekawy przykład funkcjonowania „polskiego modelu” partnerstwa publiczno-społecznego. Uczestnicy prac nad polską aplikacją wspominają te kilkanaście dni jako niezwykle czas emocjonalnego, pospolitego ruszenia, w ramach którego mogli podmiotowo zaangażować się we wspólnotowe rozwiązanie bardzo ważnego problemu publicznego. Co ciekawe, partner publiczny w postaci Ministerstwa Cyfryzacji umiejętnie dostosował się do takiego trybu prac.

Istotnym elementem tej współpracy było zejście na dalszy plan sporów o charakterze politycznym – w prace nad aplikacją zaangażowały się osoby, które niekoniecznie utożsamiają się z polityką partii rządzącej. Korespondowało to w jakiś sposób, także w sensie czasowym (ostatnia dekada marca), z ponadpartyjnymi pracami nad ustawą wprowadzającą tzw. pierwszą tarczę antykryzysową, uchwaloną ostatecznie przez Sejm 31 marca. Sytuacja ta niestety zmieniła się na początku kwietnia, wraz z wprowadzeniem do publicznej agendy kontrowersyjnych przepisów dotyczących głosowania korespondencyjnego (projekt wniesiono do Sejmu w piątek 3 kwietnia).

Uruchomienie nowej osi sporu politycznego podważyło zaufanie części społeczeństwa do decyzji i działań władz. W efekcie zaczęła załamywać się skuteczność polityki komunikacyjnej rządu, która jeszcze w marcu była w powszechnym przekonaniu oceniana pozytywnie. Ten deficyt zaufania przełożył się również bardzo szybko na prace nad aplikacją – w środowisku osób pracujących społecznie nad aplikacją z początkiem kwietnia zaczęły się pojawiać coraz wyraźniejsze głosy, że rozwiązanie, które w tamtym momencie było niemal na ukończeniu, niedostatecznie chroni prywatność użytkowników i daje możliwość pozyskiwania przez władze

wrażliwych danych osobowych. Zważywszy, że w środowisku informatycznym popularne są poglądy kryptoanarchiczne, zarzuty o możliwe wyłudzenie danych osobowych przez rząd trafiły na podatny grunt, choć oczywiście można zidentyfikować podmioty, które tę debatę uruchomiły (np. Fundacja Panoptykon).

Problem z podważeniem zaufania do intencji władz nie był jednak jedynym czynnikiem, który spowolnił prace nad aplikacją. Równoległe pojawiła się informacja o istnieniu w ramach administracji publicznej innego zespołu, który przygotowuje na komercyjnych zasadach konkurencyjne rozwiązanie – patronat nad jego pracami objął rządowy program GovTech Polska, umocowany w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Spór kompetencyjny pomiędzy Ministerstwem Cyfryzacji i GovTech Polska udało się co prawda rozwiązać po Świątach Wielkanocnych, ale w efekcie pojawiła się konieczność połączenia prac dwóch zespołów, znajdujących się na różnych poziomach zaawansowania prac.

Co więcej, po Wielkanocy ze strony Ministerstwa Rozwoju zaczęły wychodzić niezbyt precyzyjne zapowiedzi dotyczące wprowadzenia obowiązku korzystania z aplikacji dla osób poruszających się w przestrzeni publicznej. Choć niemal od razu przekaz ten został zdementowany przez Ministerstwo Cyfryzacji, sytuacja ta pogłębiła problem braku zaufania osób zaangażowanych w tworzenie nowego rozwiązania wobec rządzących, przekonanych głęboko o zasadzie dobrowolności korzystania z aplikacji.

Na skutek wymienionych wyżej zdarzeń, jak również pojawienia się 10 kwietnia informacji o nowej, globalnej aplikacji tworzonej przez firmy Google i Apple, która miała w pełni chronić prywatność użytkowników, stworzony oddolnie zespół programistów *de facto* zrezygnował z dalszego tworzenia aplikacji w formule partnerstwa publiczno-społecznego. Warto jednak zwrócić uwagę, że te kilka tygodni współpracy może stanowić cenną lekcję dla przyszłych projektów technologicznych, realizowanych na zasadach *open source* we współpracy z administracją publiczną. Najciekawszym rozwiązaniem o charakterze instytucjonalnym, które zostało wypracowane przy okazji prac nad aplikacją, było zastosowanie formuły otwartej licencji. Daje ona z jednej strony administracji publicznej możliwość modyfikowania produktu bez konieczności ubiegania się o zgodę wszystkich rozproszonych twórców oprogramowania i ponoszenia dodatkowych kosztów, a z drugiej strony gwarantuje publiczną przejrzystość wszelkich zmian wprowadzanych w przyszłości. Należy dodać, że wszystkie osoby zaangażowane w projekt podpisywały przy pomocy e-PUAP oświadczenie, w którym udzielały

licencji na swoją pracę, co ściągało z administracji publicznej problem związany z ew. roszczeniami majątkowymi, a nie wymagało podpisywania dwustronnych umów między każdym zaangażowanym a administracją.

Niezależnie jednak od wskazanych problemów, należy mieć na uwadze, że od drugiej połowy kwietnia zaczęła upowszechniać się opinia o nieskuteczności rozwiązań mobilnych do tzw. *contact tracingu*. Jednym z przełomowych momentów było ukazanie się 29 kwietnia na portalu medium.com artykułu Tomasa Pueyo, twórcy popularnej koncepcji młota i tańca (*The Hammer and the Dance*; schemat cyklicznego zaostrzania i łagodzenia restrykcji), w którym analizował on skuteczność aplikacji mobilnych do śledzenia osób chorych w sytuacji, w której członkowie społeczeństwa są niechętni do dzielenia się swą prywatnością⁴. Już wówczas było wiadomo, że pionierska aplikacja *Trace Together*, wdrażana bądź co bądź w specyficznych uwarunkowaniach Singapuru (państwo-miasto), została pobrana przez zaledwie 20% populacji. Jak napisał Jason Bay, główny programista odpowiedzialny za stworzenie singapurskiego rozwiązania: „Jeśli spytacie mnie, czy jakikolwiek system śledzenia kontaktów Bluetooth wdrożony lub opracowywany w dowolnym miejscu na świecie jest gotowy do zastąpienia ręcznego śledzenia kontaktów, to odpowiedź brzmi: nie”⁵. W momencie udostępnienia w Polsce aplikacji użytkownikom na początku czerwca tak naprawdę nikt nie wierzył już w skuteczność tego rozwiązania. Alternatywą wobec aplikacji do śledzenia, o której pisał wspomniany Tomas Pueyo, jest tradycyjny model *contact tracingu*, oparty o bezpośrednie wywiady z osobami zarażonymi. Problem w tym, że rozwiązanie takie jest niezwykle kosztowne i organizacyjnie skomplikowane.

Z doświadczeń nad stworzeniem polskiej aplikacji do *contact tracingu* płynnie kilka wniosków dla polityki publicznej:

1. Partnerstwo publiczno-społeczne może być skutecznym, alternatywnym wobec rynkowego modelem tworzenia instrumentów polityki publicznej, zwłaszcza w zakresie e-administracji, czego w przeszłości dowiodły już m.in. prace nad systemem e-deklaracje. Co istotne, model ten może być stosowany w sytuacjach kryzysowych. Oprogramowanie tworzone w modelu *open source* jest bowiem nie tylko tańsze czy mniej podatne na

⁴ <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-how-to-do-testing-and-contact-tracing-bde85b64072e> [dostęp 16.07.2020].

⁵ <https://spidersweb.pl/plus/2020/07/polska-aplikacja-do-walki-z-panademia-niewypal> [dostęp 16.07.2020].

ew. ataki hakerskie ze względu na swoją przejrzystość, ale przede wszystkim elastyczne, gdyż posiada zdolność do szybszego dostosowania się do zmieniających się uwarunkowań. Tym samym oprogramowanie tworzone na zasadach *open source* powinno z jednej strony budzić większe zaufanie wśród użytkowników i przekładać się na wzrost skuteczności jego stosowania, a po drugie umożliwić wykorzystanie ogromnego zasobu i potencjału polskich programistów, gotowych do angażowania się w tworzenie dla państwa rozwiązań *pro bono*.

2. Barię w tworzeniu skutecznych partnerstw publiczno-społecznych jest brak wypracowanych mechanizmów współpracy – w tym sensie doświadczenia z prac nad *ProteGO Safe* (np. w zakresie otwartych licencji) mogą stanowić inspirację do instytucjonalizacji takich partnerstw, czyli wypracowania zestawu zasad i reguł funkcjonowania podobnych projektów w przyszłości.
3. Problemem polityki publicznej w Polsce jest brak koordynacji działań podejmowanych przez różne instytucje państwa, skutkujący brakiem wzajemnej komunikacji, występowaniem sporów kompetencyjnych i walką konkurencyjną pomiędzy poszczególnymi podmiotami publicznymi. Rywalizacja różnych instytucji wewnątrz administracji publicznej generuje nie tylko zbędne koszty (finansowe i czasowe), ale może powodować chaos i zmniejszać skuteczność polityki. Mając to na uwadze, niezbędne jest wprowadzenie – postulowanej zresztą od wielu lat – ściślejszej koordynacji prac rządu, eliminacja istniejących sporów kompetencyjnych oraz swego rodzaju „horyzontalizacja” polityki publicznej, zwłaszcza w takich obszarach jak cyfryzacja państwa.
4. Fundamentalnym czynnikiem wpływającym na skuteczność polityki publicznej, która z definicji ma na celu wpływ na pożądane z perspektywy publicznej zachowania jednostek, jest zaufanie pomiędzy różnymi interesariuszami procesu politycznego. Niestety, bardzo ostry i nasilający się konflikt polityczny, w którym państwo polskie funkcjonuje od dłuższego czasu, podmywa społeczne zaufanie (w tym zaufanie pomiędzy społeczeństwem i władzą), trwale osłabiając skuteczność polityki publicznej. Z tej perspektywy wszelkie inicjatywy o charakterze partnerstwa publiczno-społecznego powinny być traktowane priorytetowo jako narzędzia służące odbudowywaniu kapitału społecznego w Polsce.

5. Podsumowanie

Sposób radzenia sobie przez polskie władze, w tym szczególnie przez administrację rządową, z zarządzaniem kryzysem epidemicznym stanowi niezwykle cenny materiał do analizy dla obserwatorów polityki publicznej. Zwłaszcza, że stan epidemii wyostrzył wiele zjawisk, które dotąd w większości nie były aż tak wyraźnie dostrzegalne dla opinii publicznej.

Wspomniane wyostrenie wynika z dwóch czynników. Po pierwsze, cały szeroko rozumiany proces polityczny przyśpieszył i uległ skondensowaniu. Po drugie, więcej jego aspektów było komunikowanych na zewnątrz, a w rezultacie stał się on przedmiotem zainteresowania publicznego. W rezultacie kryzys wpłynął na politykę publiczną niczym kontrast podawany przy badaniu rezonansem magnetycznym – wzmocnił on sygnały i wydobyl na światło dzienne istniejące dysfunkcje, jednocześnie umożliwiając weryfikację określonych działań, w tym występujących ograniczeń i ich skali.

Jednym z obszarów, którego problematyczność ujawnił kryzys wokół COVID-19, jest moment przełożenia woli i decyzji politycznej na działanie administracji, zarówno na szczeblu centralnym, jak i terenowym. W pierwszych tygodniach epidemii mieliśmy do czynienia z trudnościami z przełożeniem rządowych rekomendacji oraz wypracowanych na poziomie centralnym procedur na poziom szpitali jednoimiennych, funkcjonujących w tzw. terenie. Ponadto kolejne tygodnie epidemii przyniosły niesatysfakcjonujące wzrosty liczby przeprowadzanych testów, nawet mimo zwiększonych zdolności laboratoryjnych. Początkowo MZ przerzucał odpowiedzialność na poziom szpitali i stacji sanitarno-epidemiologicznych. Z pierwszej linii walki z epidemią płynęły z kolei głosy o pozostawieniu pracujących tam samymi sobie.

Dlatego w późniejszej fazie ministerstwo przeszło na sterowanie z centrum. Dążenie do sprawczości i poczucia kontroli przyniosło pokusę wzmocnienia „woli” decydentów oraz skoncentrowania uwagi na precyzyjnym odcinku. Trzeba jednak mieć na uwadze, że taka strategia jest dalece nieefektywna – zasoby „centrali” są bowiem mimo wszystko ograniczone i nawet przy ich całkowitej konsolidacji nie sposób koordynować i nadzorować wszystkich zadań publicznych, za które odpowiada administracja rządowa i samorządowa. Tym samym nie sposób prowadzić polityki publicznej, która działa bez mechanizmów koordynacji i komunikacji, opartych na zaufaniu. To zresztą bardzo wyraźny przykład ograniczeń, przed

jakimi w trakcie pierwszych tygodni epidemii stanął model sprawowania władzy oparty na paternalizmie, opisany w pierwszej części niniejszego opracowania.

Nasuwa się także pytanie o kondycję administracji terenowej, w tym stacji sanitarno-epidemiologicznych, i przyczyny jej niskiej efektywności. Można zaryzykować stwierdzenie, że w obliczu kryzysu, przy modelu działania zbudowanym na paternalizmie, administracja przypomina niesprawny system nerwowy: mózg może podejmować decyzje i wysyłać jakieś sygnały, ale nie jest w stanie precyzyjnie poruszać dłońmi, czyli reagować w odpowiedni sposób na poziomie „państwa widzialnego” – tam, gdzie doświadczają go obywatele i następuje kontakt z rzeczywistością.

Kolejne wątpliwości rodzi faza odchodzenia od restrykcji. Brak wyraźnych kryteriów „odmrażania” gospodarki, a także wybiórczość w dialogu z poszczególnymi grupami, może sugerować, że decyzje o ograniczaniu obostrzeń były wypadkową zdolności do dotarcia do decydentów i siły interesariuszy, a nie wypracowanych, istniejących kanałów konsultacji czy też racjonalnie skonstruowanego planu. Przykładem niech będzie zajęcie się przez rząd problemem odmrożenia rozgrywek piłkarskich, podczas gdy jednocześnie zwlekano m.in. z działaniami wobec sektora kultury, oczekując inicjatywy ze strony środowiska. Dezorientacja pojawiła się także w samorządach, które zostały zaskoczone m.in. decyzją o otwarciu placówek edukacji żłobkowej i przedszkolnej.

Podsumowując, nie da się nie zauważyć, że sposób wprowadzania, a zwłaszcza luzowania restrykcji bez czytelnego kryterium, dokonywany w warunkach wybiórczych negocjacji, prowadzonych z wybranymi w duchu paternalizmu stronami (*vide* galerie handlowe czy PZPN), jak również swoiste „fragmentaryzowanie” logiki ograniczeń, osłabiły społeczną gotowość do zachowywania wprowadzonych zasad i regulacji. W rezultacie w trakcie epidemii polityka prowadzona przez rząd stała się jeszcze bardziej nieczytelna niż przed jej wybuchem. Spostrzeżenia te mogą stać się na nowo istotne w sytuacji nawrotu epidemii, ale nie pozostają też bez znaczenia dla polityki publicznej w post-kryzysowej przyszłości.