

Małgorzata Oldak*

ARTUR BATOSZEWICZ, KRZYSZTOF KSIĘŻOPOLSKI,
ANDRZEJ ZYBAŁA (RED.)

*Polska... Unia Europejska... Świat...
w pandemii COVID-19 – wybrane zagadnienia.
Wnioski dla kształtowania i prowadzenia polityki publicznej
[Poland ... European Union ... World ... in the COVID-19 pandemic
– selected issues. Conclusions for shaping and conducting public policy]*

Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2021, ss. 318.

RECENZJE

Słowa kluczowe: COVID-19, polityki publiczne, pandemia, władze publiczne

Keywords: COVID-19, public policies, pandemic

Abstrakt: *Pandemia COVID-19 jest traumatycznym doświadczeniem, które w przeciwieństwie do wcześniejszych kryzysów dotyka wszystkie państwa. Wstępne zbadanie jej konsekwencji podjął się zespół badaczy ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. W artykule recenzyjnym przybliżam założenia monografii, jej główne cele oraz strukturę, a także podejmuję próbę uzupełniania proponowanych obszarów badawczych o kolejne aspekty, które mogą być istotne z punktu widzenia nauk o polityce.*

Abstract: *The COVID-19 pandemic is a traumatic experience that, unlike previous crises, affects all countries. A team of researchers from the Warsaw School of Economics undertook a preliminary study of its consequences. The author of the review introduces the assumptions of the monograph, its main goals and structure, and attempts to supplement the proposed research areas with further aspects that may be important from the point of view of political science.*

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0465-5763>; doktor nauk humanistycznych. Katedra Polityki Społecznej i Ubezpieczeń WNPiSM UW. E-mail: m.oldak@uw.edu.pl.

Struktura pracy i jej treść

Głównym przedmiotem zainteresowań pracowników Katedry Polityki Publicznej SGH są elementy nauki o polityce publicznej, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i pragmatycznym. Takie właśnie podejście możemy dostrzec w omawianej publikacji. Recenzowana praca ma przejrzystą strukturę. Została podzielona na cztery zasadnicze części:

- 1) wymiar teoretyczny polityki publicznej w czasach pandemii;
- 2) wymiar polityki społecznej w czasach pandemii;
- 3) wymiar polityki gospodarczej w czasach pandemii oraz
- 4) wymiar wyzwań opieki zdrowotnej w czasach pandemii.

Łącznie zawarto w niej, poza wprowadzeniem, 15 tekstów merytorycznych, mniej lub bardziej szczegółowo przedstawiających wpływ pandemii COVID-19 na wybrane sfery funkcjonowania polityk publicznych na poziomie polskim, europejskim lub globalnym. Poszczególne artykuły zawierają omówienie prezentowanych zagadnień, a także wiele wątków, pytań badawczych, które zdaniem redaktorów i autorów warto byłoby pogłębiać w najbliższym czasie.

We wprowadzeniu redaktorzy (A. Bartoszewicz, K. Księżopolski, A. Zybala) wskazują na istotne z punktu widzenia funkcjonowania państwa i społeczeństwa obszary, które w kontekście kryzysu związanego z pandemią, wymagają pilnego udoskonalenia czy przeprofilowania, tak by były w stanie zapewnić obywatelom poczucie bezpieczeństwa nie tylko w wymiarze gospodarczym, ale egzystencjalnym. Zaliczają do nich sposób m.in. funkcjonowanie służby zdrowia, jakość interwencji publicznych (odnoszonej np. do pakietów stymulacji w gospodarce, tj. tzw. Tarcz Antykryzysowych i Tarcz Finansowych PFR), problem silnej polaryzacji politycznej, w warunkach której musiały być podejmowane decyzje, mające ograniczać skutki pandemii. Ich zdaniem dodatkowym utrudnieniem w realizacji tych działań w przypadku takich państw, jak Polska, jest skomplikowanie wielu problemów społeczno-ekonomicznych (np. problemy klimatyczne, zdrowotne, wykluczenie społeczne, urbanizacja, przemoc), dodatkowo obciążonych brakiem silnego potencjału państwa i społeczeństwa czy też niższym poziomem respektu dla interesu społecznego (zbiorowego) niż w wielu innych państwach współczesnych.

Głównym celem publikacji jest opisanie polityk publicznych odpowiadających na pierwsze, widoczne skutki pandemii COVID-19 w Polsce i na świecie. Zdaniem redaktorów stanowi ona próbę „prezentacji stanu, jak też reakcji i jej braku, państwa, społeczeństwa, ale też struktur międzynarodowych na nadzwyczajne zjawisko pandemii COVID-19, które dotknęło wszystkich mieszkańców globu”¹. W recenzowanej publikacji perspektywa opisu dominuje względem perspektywy wyjaśniania podejmowanych zjawisk.

¹ A. Bartoszewicz, K. Księżopolski, A. Zybala, *Wprowadzenie*, [w:] *Polska... Unia Europejska... Świat... w pandemii COVID-19- wybrane zagadnienia*, Warszawa 2021, s. 15.

W pierwszej części publikacji zostały umieszczone artykuły odwołujące się do polityki publicznej w czasach pandemii w ujęciu teoretycznym. Znajdziemy tu m.in. analizę dylematów obecnych w polityce przestrzennej o charakterze proceduralnym, a także związanych z nowymi kierunkami polityki przestrzennej (formy partycypacji społecznej w czasie pandemii i ewentualny zakres i możliwości jej informatyzacji, (nie)zdolność do szybkiego uchwalania, wydawania aktów prawa miejscowego, podejmowania decyzji administracyjnych w odniesieniu do głównych narzędzi polityki przestrzennej czyli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego itp.), problem (braku) kontaktów między poszczególnymi organami administracji publicznej (Polityka przestrzenna i jej uwarunkowania w okresie pandemii COVID-19. Zagrożenia, wyzwania i reakcje władz publicznych, M. Nowak, A. Zybala).

Rozdział drugi (Pandemia COVID-19 z perspektywy teorii ryzyka) zawiera wstępną analizę wydarzeń związanych z „pierwszą falą” pandemii COVID-19 z wykorzystaniem wybranych teorii ryzyka (teoria strukturacji, antropologia kulturowa oraz teoria krytyczna). A. Klimczuk trafnie identyfikuje potencjalne skutki i dalsze ryzyka związane z pandemią, z uwzględnieniem m.in. pierwszych szacunków ONZ (m.in. likwidacja 5–25 mln miejsc pracy w skali globalnej, straty w dochodach z pracy o wartości od 860 mld do 3,4 bln USD, zmniejszenie globalnych przepływów bezpośrednich inwestycji o 30–40% czy też wypadnięcie z systemu edukacji 1,5 mld uczniów). Podkreśla on również, że różnego rodzaju ryzykami w dużo większym stopniu zagrożone są grupy szczególnie wrażliwe społecznie, czyli przede wszystkim kobiety i dzieci zagrożone przemocą domową, Romowie, więźniowie, uchodźcy, osoby w kryzysie bezdomności, a także osoby chore i starsze przebywające w zbiorowych obiektach użyteczności publicznej.

Konsumpcja zrównoważona w kontekście COVID-19 jest przedmiotem rozdziału trzeciego. Jego autorka (A. Horodecka) podejmuje próbę nowego zdefiniowania pojęcia zrównoważonej konsumpcji, bada związki między nierównościami społecznymi, tożsamościami i zrównoważoną konsumpcją, a także próbuje wyjaśnić, w jaki sposób przesunięcie kanału zbiorowego konsumpcji mogłoby skutkować jej większym zrównoważeniem. Zasadna wydaje się być konkluzja zawarta w tej części publikacji wskazująca na ścisły związek między konsumpcją prywatną i publiczną, będący oczywistą konsekwencją działań podejmowanych na rzecz globalnego równania konsumpcji. W tym kontekście szczególna uwaga, zdaniem Autorki, powinna być zwrócona na zwiększanie dostępu do usług publicznych, które z jednej strony są bodźcem i przestrzenią do poprawy publicznego zaangażowania i partycypacji obywatelskiej, a z drugiej przyczyniają się do osiągania celów związanych ze zrównoważoną konsumpcją.

Kolejną część publikacji, odnoszącą się do wymiaru polityki społecznej, otwiera tekst „Nieczynna do odwołania. O kulturze w czasach pandemii COVID-19”. A. A. Janowska przedstawia działania państwa wspierające sektory kultury i kre-

atywne (SKK) w Polsce w okresie pandemii i po jej zakończeniu, a także opinie na ich temat artystów, twórców i ludzi kultury. W oparciu o przeprowadzone badania własne autorka formułuje szereg rekomendacji odnoszących się m.in. do konieczności zwiększenia nakładów finansowych na kulturę, konieczności opracowania spójnej i przemyślanej polityki kulturalnej, a także konieczność nowego uregulowania sytuacji artystów i twórców, którzy najczęściej wykonują pracę o charakterze prekaryjnym.

Przedmiotem piątego rozdziału jest wpływ pandemii na politykę wobec niepełnosprawności i starości (M. Kocejko, R. Bakalarczyk, P. Kubicki). Autorzy we wstępie podkreślają, że obie grupy będące przedmiotem ich zainteresowania, zostały uznane przez organizacje międzynarodowej (jak WHO, ONZ) za grupy szczególnego ryzyka. Po części wynika to z faktu, że często mają one obniżoną odporność i choroby współistniejące, a po części z faktu, że stosunkowo częściej korzystają one z usług publicznych, a tym samym zmiany deregulujące ich świadczenia zaburzają, a często nawet uniemożliwiają ich codzienne funkcjonowanie. W dalszej części tekstu omawiają oni wybrane działania, jakie zostały podjęte w odniesieniu do tytułowej problematyki w związku z wybuchem pandemii, wskazując jednocześnie na niewykorzystaną szansę na nagłośnienie systemowych problemów związanych chociażby z koniecznością podjęcia pilnych działań mających na celu deinstytucjonalizację wsparcia tych osób w Polsce.

Autorka kolejnego rozdziału, E. Jastrzębska, przedstawia zagadnienie społecznej odpowiedzialności uczelni w Polsce w dobie pandemii. W oparciu o badania przeprowadzone z wykorzystaniem metody *web research* oraz obserwację uczestniczącą prezentuje w nim dobre praktyki, które w tym okresie koncentrowały się nie tylko na inicjatywach z zakresu edukacji *on-line*, wspieraniu swoich interesariuszy, ale też działaniach ukierunkowanych na otoczenie zewnętrzne, jak np. szpitale.

Kolejna, najobszerniejsza część recenzowanej pozycji, poświęcona jest wymiarowi polityki gospodarczej w czasach pandemii. Treścią rozdziału siódmego, przygotowanego przez A. Bartoszewicza (Tymczasowe środki pomocy publicznej w okresie pandemii COVID-19 odpowiedzią UE na kryzys gospodarczy. Modele pomocy publicznej w wybranych krajach i koncepcja wsparcia zaproponowana przez UE) jest prezentacja mechanizmów, jakie KE wdrożyła w celu ułatwienia realizacji działań pomocowych w obliczu kryzysu COVID-19 przez poszczególne państwa członkowskie UE, wybranych form tymczasowych środków pomocy publicznej, szczegółowej skali ich zastosowania, a także Planu Odbudowy UE (*Next Generation*). Słabością tych rozważań jest deficyt oceny efektywności wdrażanych rozwiązań.

Następny rozdział, przygotowany przez K. Książpolskiego, jest próbą odpowiedzi na pytanie, jakie wyzwania spowodowała pandemia w polityce klimatycznej i energetycznej w Polsce, Unii Europejskiej i globalnie (m.in. szok podażyowy i pobytowy na rynku surowców energetycznych, ryzyko przerw w do-

stawie nośników energii, zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego Polski ze względu na konieczność podjęcia działań na rzecz zapewnienia stałych dostaw z kopalni, zapewnienie wydobycia węgla kamiennego, rozszerzenie popytu na energię elektryczną w szczycie na pokrycie go w ciągu całej doby, konieczność podjęcia bardziej stanowczych działań na rzecz realizacji celów polityki klimatyczno-energetycznej UE)? W przeprowadzonych rozważaniach zabrakło mi refleksji na temat efektywności wdrażanych polityk i odniesienia się do ustaleń tych badaczy, którzy wykazują ich nieracjonalność.

Problem zakazu podróżowania i zamrożenia sektora turystyki jako światowego narzędzia polityki przeciwdziałania pandemii COVID-19 jest przedmiotem następnego rozdziału autorstwa K. Obląkowskiej. Z wykorzystaniem metody *desk research*, analizy ekonomicznej oraz analizy aktów prawnych prezentuje ona rolę sektora podróży i turystyki w przedpandemicznej gospodarce światowej, a także prognozy strat i utraconych przychodów.

Rozdział dziesiąty, napisany przez M. Mierzwińskiego dotyczy kluczowych aspektów wpływu pandemii na europejski i polski przemysł, czyli zwiększenia skali występowania tzw. firm *zombie* (niedochodowych firm, które sztucznie podtrzymują swoją obecność na rynku poprzez tanie kredyty bankowe, ciągłe zadłużanie się lub emitowanie akcji), przyspieszenie zmian w zarządzaniu przedsiębiorstwami, tendencje *reshoringu* czyli procesu odwracania rozrzuconych globalnych łańcuchów dostaw, a także konieczności wdrożenia zmian w tych łańcuchach w związku z przyspieszonymi zmianami w polityce klimatycznej.

Analiza negatywnego wpływu pandemii na rozwój najbiedniejszych państw świata stanowi treść ostatniego rozdziału zamieszczonego w tej części książki. F. Kaczmarek na podstawie danych wtórnych i prognostycznych, omawia w nim wpływ pandemii m.in. na ich gospodarkę, poziom ubóstwa, zdrowie czy też ryzyko związane z mniejszą dostępnością zewnętrznych źródeł finansowania.

Część czwartą recenzowanej pozycji, pt. Wymiar wyzwań opieki zdrowotnej, otwiera artykuł „Pandemia jako doświadczenie zbiorowe. O typowych i ponadczasowych reakcjach społeczeństw na zagrożenia zdrowotne”. Jego autor, S. Konstańczak, przedstawia wyniki badań historyczno-porównawczych nad zachowanymi relacjami z przebiegów pandemii, których ludzkość doświadczała w przeszłości. Uzupełnia je o pierwsze wnioski, jakie wypływają z trwającej pandemii COVID-19, a także wskazuje na związane z nią prawdopodobne ogólnoswiatowe konsekwencje. Do uniwersalnych zachowań obserwowanych w różnych okresach zalicza on m.in. działania związane z ograniczaniem szybkości rozprzestrzeniania się czynnika epidemicznego czyli możliwe szybkie usuwanie zwłok zmarłych, zastosowanie środków skutecznych zarówno w zapobieganiu, jak i (ewentualnym) leczeniu z choroby (np. alkohol, specjalne maski nasączane wonnymi olejkami, obwiązywanie twarzy płótnem nasączonym specjalnymi wywarami z czosnku, octu winnego, piołunu, rozmarynu czy szałwii), izolowanie chorych czy też różne formy ograniczania kontaktów z przybyszami z ze-

wnątrz. Warto podkreślić, że ze względu na zaobserwowane wśród dotychczasowych pandemii podobieństwa, Autor jako jeden z nielicznych stwierdza, że obecna pandemia zmieni świat, ale nie w tak rewolucyjny sposób, jak mogliśmy się spodziewać. Jednocześnie wskazuje na jej pozytywne skutki dla całej cywilizacji. Ma to wynikać chociażby z faktu, że brak środków, które byłyby w stanie przeciwdziałać istniejącym zagrożeniom epidemiologicznym, zawsze popycha ludzkość ku pomysłowości w dawaniu sobie rady w sytuacjach krytycznych.

Kolejny artykuł, „System Ochrony Zdrowia 2.0 w Polsce czyli Ministerstwo Sportu, Zdrowia i Polityki Społecznej” (M. Woch), poświęcony jest próbie wykazania, w jaki sposób rozdrobnienie instytucjonalne funduszy wydawanych na leczenie i powrót do aktywności społeczno-zawodowej, nie tylko nie służy racjonalizacji wydatków publicznych, ale również w negatywny sposób wpływa na klientów tych systemów, z powodu braku kompleksowego podejścia do ich wykluczenia społecznego. Zdaniem Autora, jak najszybciej należałoby podjąć działania, mające na celu skoordynowanie różnych systemów wsparcia, podzielonych obecnie między różne resorty i polityki szczegółowe.

W artykule „Bezpieczeństwo i higiena pracy w dobie pandemii COVID-19 a poszanowanie podstawowych praw pracowników” omówiono znaczenie wykonywania przez pracodawców pomiarów temperatury ciała pracowników oraz kierowania ich na dodatkowe badania w kierunku zakażenia SARS-CoV-2, w kontekście zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Jak dowodzi J. Drobot, ze względu na brak jednolitości w postrzeganiu tych kwestii w obowiązujących aktach prawnych, niezbędne jest przyjęcie dodatkowych przepisów, które umożliwiłyby pracodawcom właściwe wywiązywanie się z obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy wszystkim pracownikom zakładu pracy.

Ostatni artykuł poświęcony został wybranym problemom polityki zdrowotnej w kontekście zmian legislacyjnych podejmowanych w systemie ochrony zdrowia na przykładzie działań związanych z pandemią wirusa COVID-19, tj. powoływanie szpitali jednoimiennych, utworzenie sieci diagnostycznych laboratoriów COVID-19 czy szybkich punktów *drive-thru* czy teleporady (I. Wrześniewska-Wal).

Konkludując, opracowana przez zespół pracowników i współpracowników Katedry Polityki Publicznej SGH publikacja niewątpliwie jest pozycją cenną i wartą lektury. Jej pozytywna ocena wynika nie tylko z faktu, że w polskich warunkach, ma ona charakter pionierski. Po lekturze monografii należy również stwierdzić, że cele, które postawili sobie autorzy w dużej mierze zostały osiągnięte. Mimo tego, że dotyczy ona różnych wymiarów wybranych polityk publicznych, to przedstawione w niej studia przypadków pozwalają lepiej zrozumieć, z jakimi problemami i konsekwencjami pandemii COVID-19 mierzymy się – i co równe istotne – jakiego typu działania należy podjąć, byśmy do tego typu sytuacji mogli się lepiej przygotować w przyszłości. Istotne jest wskaza-

nie kierunków działania dla władz publicznych, które z jednej strony powinny wspierać (modernizować) istniejące polityki publiczne, a z drugiej strony, jak najszybciej poddać je innowacjom.

Recenzowana publikacja jest ważnym wkładem w dyskusję nad politykami publicznymi. Pewnym mankamentem z punktu widzenia Czytelnika może być brak szczegółowego uzasadnienia dla przyjętego układu poszczególnych części, a także wybór prezentowanych polityk szczegółowych. Z pewnością cennym uzupełnieniem recenzowanej publikacji byłyby przekrojowe teksty prezentujące całościową analizę działań systemowych podejmowanych na szczeblu krajowym, UE czy też na poziomie organizacji międzynarodowych w odniesieniu do polityki społecznej, gospodarczej czy zdrowotnej, a także kolejne problematyki, istotne z punktu widzenia wyzwań, jakie niesie za sobą wirus SARS-CoV-2 (np. edukacja, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo wewnętrzne, rynek pracy, zaufanie do instytucji publicznych czy też społeczeństwo obywatelskie). Jednak, jak zaznacza w Słowie wstępnym P. Błądowski, debata nad polityką publiczną w trakcie i po pandemii dopiero rozpoczyna się i powinna być kontynuowana. Być może będzie ona punktem wyjścia do przygotowania kolejnego wydania recenzowanej pracy, która mogłaby być zaktualizowana i rozszerzona o wskazane powyżej elementy. Jest to tym bardziej warte rozważania, że jak wielokrotnie podkreślają autorzy, często musieli się oni opierać na niepełnych danych ze względu na ich brak lub trudności z dotarciem do nich.