



Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

**Raporty CASE**

# **Nowe dylematy polityki społecznej**

**Stanisława Golinowska, Michał Boni (red.)**

**nr 65/2006**

**Warszawa, 2006**

Prezentowane stanowiska merytoryczne wyrażają osobiste poglądy autorów i niekoniecznie są zbieżne z oficjalnym stanowiskiem CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych.

Recenzja: profesor dr hab. Jerzy Wilkin

Książka jest posumowaniem debaty prowadzonej w 2005 r. w ramach Forum Społecznego CASE kierowanego przez Michała Boniego i Stanisławę Golinowską. Prace redakcyjne i koszty składu oraz druku książki zostały sfinansowane z dotacji przekazanych na rzecz projektu przez Work Service Sp. z o.o., Grupa Kęty SA, Opoczno SA.

Opracowanie redakcyjne: Krystyna Olechowska

**Słowa kluczowe: polityka społeczna, europejski model socjalny, decentralizacja, rynek pracy, system emerytalny, pomoc społeczna, edukacja, ochrona zdrowia, organizacje pozarządowe**

© CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2006

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

ISBN: 978-83-7178-406-4

EAN 9788371784064

Wydawca:

CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych

ul. Sienkiewicza 12, 00-944 Warszawa

tel.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33, faks: (48 22) 828 60 69

e-mail: [case@case.com.pl](mailto:case@case.com.pl)

<http://www.case.com.pl>

# Spis treści

<b>Wprowadzenie do książki. O nowych i starych dylematach polityki społecznej w Polsce – Michał Boni i Stanisława Golinowska</b> . . . . .	<b>11</b>
--	-----------

<b>Rozdział 1. Zewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki społecznej – Stanisława Golinowska</b> . . . . .	<b>21</b>
--	-----------

Wyzwania polskiej polityki społecznej w warunkach globalizacji oraz integracji z Unią Europejską . . . . .	22
Wprowadzenie . . . . .	22
1.1. O polskiej polityce społecznej okresu transformacji . . . . .	22
1.2. Warunki lepszej polityki społecznej . . . . .	25
1.3. Znaczenie wyzwania globalizacyjnego w polityce społecznej . . . . .	29
1.4. Europejska a polska polityka społeczna . . . . .	33
1.5. Wnioski . . . . .	42

<b>Rozdział 2. Dcentralizacja a polityka społeczna</b> . . . . .	<b>45</b>
--	-----------

Wprowadzenie . . . . .	46
2.1. Dcentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych – Stanisława Golinowska . . . . .	48
2.2. Dcentralizacja polityki społecznej (głos w dyskusji) – Michał Boni . . . . .	67
2.3. Dcentralizacja oświaty w Polsce – szanse i zagrożenia – Maciej Jakubowski . . . . .	73
2.4. Dcentralizacja władzy a funkcje zdrowotne państwa – Iwona Kowalska . . . . .	82
2.5. Przyczynek do dcentralizacji pomocy społecznej – Joanna Starega-Piasek . . . . .	90
2.6. Dcentralizacja – wiara czy wiedza? (na marginesie tekstu Stanisławy Golinowskiej) – Grzegorz Gorzelak . . . . .	97

<b>Rozdział 3. Problemy trudnego rynku pracy. . . . .</b>	<b>101</b>
Wprowadzenie . . . . .	102
3.1. Dylematy rynku pracy w Polsce – <i>Michał Boni</i> . . . . .	104
3.2. Warunki tworzenia pracy w Polsce – <i>Stanisława Golinowska</i> . . .	125
3.3. O czterech dylematach rynku pracy (komentarz do tekstu Michała Boniego) – <i>Maciej Bukowski i Julian Zawistowski</i> . . . . .	136
<b>Rozdział 4. Bieżące i przyszłe problemy zabezpieczenia emerytalnego . . . .</b>	<b>141</b>
Wprowadzenie . . . . .	142
4.1. Nowy system emerytalny. Co dotychczas i co dalej? – <i>Agnieszka Chłoń-Domińczak</i> . . . . .	144
4.2. Przyszłość systemu emerytalnego. Problemy do rozwiązania – <i>Aleksandra Wiktorow</i> . . . . .	154
4.3. Przyszłość emerytur z ubezpieczenia społecznego – wyzwania dla polityki społecznej – <i>Krzysztof Hagemeyer</i> . . . . .	161
4.4. O zagrożeniach stabilności systemu emerytalnego i utrzymaniu dotychczasowego kierunku reformy – <i>Stanisława Golinowska</i> . . .	172
4.5. Zakłady emerytalne – brakujący segment zreformowanego systemu emerytalnego – <i>Wojciech Wyszyński</i> . . . . .	176
4.6. Polski system emerytalny w kontekście Unii Europejskiej Maciej Żukowski . . . . .	181
<b>Rozdział 5. Problemy z koncepcją i efektami systemu edukacyjnego. . . . .</b>	<b>187</b>
Wprowadzenie . . . . .	188
5.1. Tworzenie elit czy dbanie o spójność społeczną? Pozorny dylemat polityki oświatowej – <i>Roman Dolata</i> . . . . .	190
5.2. Nauczyciele, uczniowie i rodzice, czyli o polskiej oświacie – <i>Maciej Jakubowski</i> . . . . .	198
5.3. Dylematy rozwoju powszechnej oświaty – <i>Michał Federowicz</i> . . .	207
5.4. Ubóstwo dzieci i młodzieży a edukacja – <i>Elżbieta Tarkowska</i> . . .	218
5.5. Rozwój studiów wyższych – sukces czy porażka? Spojrzenie od strony rynku pracy – <i>Urszula Sztanderska</i> . . . . .	236
<b>Rozdział 6. Problemy funkcjonowania i reformowania ochrony zdrowia. . .</b>	<b>257</b>
Wprowadzenie . . . . .	258
6.1. Problemy i koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce a potrzebne zmiany i reformy – <i>Stanisława Golinowska</i> . .	261
6.2. Zdrowie i opieka zdrowotna w programach partii politycznych – <i>Cezary W. Włodarczyk</i> . . . . .	288

- 6.3. O zdrowiu publicznym i funkcjach właścicielskich samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia (komentarz do tekstu Stanisławy Golinowskiej) – *Barbara Błaszczyk, Mieczysław Błaszczyk* . . . . . 320

<b>Rozdział 7. Partnerstwo państwa i organizacji pozarządowych w polityce społecznej</b> . . . . .	<b>323</b>
Wprowadzenie . . . . .	324
7.1. Organizacje pozarządowe w polityce społecznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – próba podsumowania i wyzwania – <i>Jakub Wygnański</i> . . . . .	327
7.2. Organizacje pozarządowe a samorząd terytorialny w oświacie – <i>Maciej Jakubowski</i> . . . . .	350
7.3. Rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań i celów polityki społecznej (komentarz do tekstu Jakuba Wygnańskiego) – <i>Michał Boni</i> . . . . .	355
7.4. Trzeci sektor w Polsce – ku rozsądnej kontynuacji – <i>Piotr Broda-Wysocki</i> . . . . .	359
7.5. Funkcje oczekiwane i realizowane organizacji pozarządowych – <i>Stanisława Golinowska</i> . . . . .	364
<b>Zakończenie – Wnioski i rekomendacje</b> . . . . .	<b>371</b>

**Barbara Błaszczyk**, profesor nauk ekonomicznych, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, wieloletni pracownik Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN, stypendystka niemieckiej fundacji naukowej im. Aleksandra von Humboldta oraz amerykańskiej Pew Charitable Trust, założyciel i prezes (do 2004 r.) Fundacji Naukowej CASE. Autorka licznych krajowych i międzynarodowych publikacji dotyczących procesów regulacyjnych i prywatyzacyjnych w gospodarkach poddanych transformacji, koordynatorka projektów na ten temat w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Obecnie wykładowca w Wyższej Szkole Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu.

**Mieczysław Błaszczyk**, lekarz, doktor nauk medycznych, pełnił funkcje administracyjne w sektorze ochrony zdrowia (dyrektor szpitala, lekarz wojewódzki, dyrektor departamentu w ministerstwie zdrowia i NFZ, podsekretarz stanu), obecnie lekarz naczelny ZUS. Uczestniczył w wielu projektach pomocnych w reformowaniu ochrony zdrowia w Polsce.

**Michał Boni**, absolwent i początkowo pracownik naukowy Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 90. pełnił funkcje polityczne i kierownicze w administracji rządowej: poseł na Sejm I kadencji (1991-1993), minister i wiceminister pracy (1991 oraz 1992-1993), szef zespołu doradców ministra pracy (1998-2001). Tworzył programy i współdziałał z wieloma organizacjami pozarządowymi, pełniącymi rolę niezależnych instytutów badawczo-doradczych: Fundacją Batorego (dyrektor ds. reform polityki społecznej), Instytutem Spraw Publicznych (dyrektor 1996-1997), Instytutem Nauk o Człowieku w Wiedniu, Fundacją Bertelsmanna, a obecnie – z Fundacją Naukową CASE. Doradca i konsultant w sprawach rynku pracy oraz zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach partnerów społecznych oraz gospodarczych. Autor licznych publikacji na temat rynku pracy i dialogu społecznego. Redaktor naczelny miesięcznika „Rynek pracy”.

**Piotr Broda-Wysocki**, doktor socjologii, adiunkt w Instytucie Politologii Uniwersytetu kardynała Stefana Wyszyńskiego oraz w Zakładzie Polityki Społecznej Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie. Zajmuje się problematyką społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych i wykluczenia społecznego. Uczestnik projektów realizowanych na potrzeby ministerstwa pracy i polityki społecznej poświęconych zwalczaniu ubóstwa i pomocy społecznej, współtwórca Narodowej Strategii Integracji Społecznej.

**Maciej Krzysztof Bukowski**, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego i Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, doktor nauk ekonomicznych, pracownik naukowy Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, prezes Instytutu Badań Strukturalnych, w latach 2003-2005 wicedyrektor i dyrektor Departamentu Analiz w Ministerstwie Gospodarki i Pracy. W pracy naukowej zajmuje się teorią i empirią wzrostu gospodarczego oraz

ekonomią pracy. Współautor m. in. takich publikacji jak: „Racjonalizacja Wydatków Społecznych – Zielona Księga”, „Zatrudnienie w Polsce 2005” (także redaktor) czy „Struktura i poziom wydatków i dochodów SFP a sytuacja na rynku pracy – Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski”.

**Agnieszka Chłoń-Domińczak**, doktor nauk ekonomicznych, absolwentka Szkoły Głównej Handlowej, były pracownik Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, uczestnik zespołu przygotowującego reformę systemu emerytalnego w Polsce. Urzędnik ministerstwa pracy i polityki społecznej na szczeblach kierowniczych: podsekretarza stanu oraz dyrektora departamentu. Autorka licznych publikacji oraz ekspertyz i projektów poświęconych systemom zabezpieczenia społecznego w Polsce i na świecie.

**Roman Dolata**, doktor nauk pedagogicznych, pracownik naukowy Wydziału Pedagogicznego Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się problematyką nierówności społecznych w edukacji, pomiaru dydaktycznego i socjalizacji politycznej. Jako ekspert Instytutu Spraw Publicznych w latach 2000-2005 brał udział w programie monitorowania reformy oświaty. Członek polskich zespołów międzynarodowych badań osiągnięć szkolnych: Civic Educational Study IEA, PISA/OECD, PIRLS IEA.

**Michał Federowicz**, doktor habilitowany nauk humanistycznych w zakresie socjologii, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, stypendysta Fundacji Kościuszkowskiej (Cornell University, Harvard University), kieruje zakładem Socjologii Polityki i Gospodarki w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN. W latach 90. prowadził liczne badania nad przemianami instytucjonalnymi w gospodarce, współpracując z Instytutem Badań nad Gospodarką Rynkową, Fundacją CASE i Centrum im. Adama Smith’a. Opublikował m.in. „Różnorodność kapitalizmu. Instytucjonalizm i doświadczenie zmiany ustrojowej po komunizmie”; „Corporate Governance in a Changing Economic and Political Environment: Trajectories of Institutional Change”. Od 1999 r. koordynuje badania edukacyjne PISA w Polsce (Programme for International Student Assessment – OECD).

**Stanisława Golinowska**, profesor nauk ekonomicznych, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, stypendystka fundacji naukowej im. Aleksandra von Humboldta, gość wykładowca na uczelniach niemieckich, były dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. Obecnie wykłada na Uniwersytecie Jagiellońskim i kieruje Instytutem Zdrowia Publicznego Wydziału Ochrony Zdrowia w Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jest współzałożycielem fundacji CASE oraz wiceprzewodniczącą Rady Fundacji CASE. Ekspert w dziedzinie polityki społecznej, rynku pracy i ochrony zdrowia. Autorka licznych publikacji krajowych i zagranicznych z tego zakresu, koordynator oraz realizator wielu projektów badawczych i doradczych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Autorka raportów organizacji międzynarodowych (w tym UNDP

oraz UE) poświęconych sprawom społecznym w Polsce oraz w tym regionie Europy. Inicjator debat i reform dotyczących systemów emerytalnych i rentowych, pomocy społecznej, funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz ochrony zdrowia.

**Grzegorz Gorzelak**, profesor nauk ekonomicznych, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, stypendysta amerykańskiej fundacji im. Fulbrighta. Obecnie dyrektor Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG) oraz Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania. Doświadczenie i specjalizacja zawodowa: rozwój regionalny i lokalny, polityka regionalna i przestrzenna, strategie rozwoju regionalnego i lokalnego, transformacja postsocjalistyczna, statystyczne analizy porównawcze. Koordynował przygotowaniem „Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”, doradzał w pracach nad strategicznymi dokumentami rządowymi (Polska, Ukraina) i regionalnymi (Polska i Ukraina), w DG Regio Komisji UE. Nadal kieruje dużymi projektami badawczymi (także międzynarodowymi) i wykonuje prace doradcze na różnych szczeblach: europejskim, krajowym oraz samorządów terytorialnych. Autor licznych publikacji w swoich specjalnościach, także międzynarodowych. Redaktor naczelny kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne”.

**Krzysztof Hagemeyer**, doktor nauk ekonomicznych, absolwent i pracownik (obecnie na urlopie bezpłatnym) Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1980-1991 doradca NSZZ „Solidarność” do spraw polityki społecznej, a w latach 1991-1993 doradca ministra pracy i polityki społecznej. Od 1993 r. pracuje w Departamencie Zabezpieczenia Społecznego Międzynarodowego Biura Pracy w Genewie, obecnie jako koordynator ds. polityki zabezpieczenia społecznego. Autor licznych publikacji z pogranicza ekonomii i polityki społecznej, współautor podręczników budżetowania i finansowania zabezpieczenia społecznego, od 2001 r. wykłada „Social budgeting” na Uniwersytecie w Maastricht.

**Maciej Jakubowski**, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, doktorant na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, współpracownik CASE Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Federacji Inicjatyw Oświatowych oraz Centralnej Komisji Egzaminacyjnej. Autor publikacji z zakresu ekonomii edukacji i teorii wyboru publicznego. Prowadzi badania systemu oświaty, organizacji pozarządowych, samorządu lokalnego i rynku pracy w Polsce.

**Iwona Kowalska**, doktor nauk politycznych, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Stypendystka fundacji Tempus na Uniwersytecie w Goettingen. Od 1999 r. adiunkt w Zakładzie Polityki Zdrowotnej i Zarządzania w Instytucie Zdrowia Publicznego Wydziału Ochrony Zdrowia Collegium Medicum U.J. Zajmuje się aspektami lokalnymi i międzynarodowymi polityki zdrowotnej społecznej oraz sys-



temami zdrowotnymi. Reprezentuje krakowski Instytut Zdrowia Publicznego w Komitecie Wykonawczym stowarzyszenia naukowego European Political Science Network.

**Joanna Staręga-Piasek**, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, absolwentka Szkoły Głównej Handlowej, teoretyk i praktyk polityki społecznej. Pełniła funkcje polityczne i kierownicze w administracji rządowej: posłanka na Sejm I, II i III kadencji, wiceminister resortu pracy i polityki społecznej oraz prezes PFRON. Współtworzyła podstawowe regulacje dotyczące pomocy społecznej. Autorka licznych badań i publikacji dotyczących funkcjonowania pomocy społecznej, pracy socjalnej oraz gerontologii. Obecnie dyrektor Instytutu Rozwoju Służb Społecznych.

**Urszula Sztanderska**, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, absolwentka i obecnie profesor Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się ekonomią rynku pracy i makroekonomią. Szczególnym obszarem jej zainteresowań w ostatnim okresie są: bezrobocie, w tym strukturalne, współzależności edukacji i rynku pracy, instytucjonalne aspekty funkcjonowania rynku pracy, przyczyny zróżnicowania tego rynku w przekroju terytorialnym i kwalifikacyjnym, zjawisko dyskryminacji w zatrudnieniu oraz wpływ otwarcia gospodarki na jej efekty, w tym zatrudnieniowe, jak również zagadnienia efektywności polityki ekonomicznej w odniesieniu do rynku pracy i warunkowanej przez ten rynek.

**Elżbieta Tarkowska**, profesor socjologii, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Jest specjalistką w dziedzinie metodologii badań jakościowych, w tym szczególnie dotyczących ubóstwa. Od ponad 10 lat prowadzi badania nad warunkami życia i ubóstwem. Jest autorką ponad 70 publikacji na temat ubóstwa, w tym współautorką i współredaktorką podstawowych książek w tej dziedzinie. Redaktor naczelna kwartalnika „Kultura i Społeczeństwo”.

**Aleksandra Wiktorow**, doktor nauk ekonomicznych, absolwentka Szkoły Głównej Handlowej. Była pracownikiem Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (w latach 1973-1990), wiceminister pracy i polityki socjalnej w trzech kolejnych rządach (1991-1993), odpowiedzialna za ubezpieczenia społeczne oraz warunki i bezpieczeństwo pracy. Następnie pracownik naukowy Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Od 1993 r. także profesor Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, od maja 2001 r. prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W latach 1996-1998 współpracowała przy tworzeniu reformy emerytalnej w Biurze Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego. Autorka kilkudziesięciu prac z dziedziny polityki społecznej, ubezpieczeń społecznych i warunków bytu ludności oraz ekspertyz dla komisji sejmowych, senackich oraz Banku Światowego.

**Włodzimierz Cezary Włodarczyk**, profesor nauk ekonomicznych, absolwent prawa Uniwersytetu Łódzkiego, były pracownik Instytutu Medycyny Pracy w Łodzi, były dyrektor Centrum Organizacji i Ekonomiki Ochrony Zdrowia przy Ministerstwie Zdrowia i były dyrektor Instytutu Zdrowia Publicznego Wydziału Ochrony Zdrowia Collegium Medicum Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, obecnie prodziekan tego wydziału. Ekspert i współpracownik Światowej Organizacji Zdrowia w latach 1991-1993. Jest specjalistą w zakresie polityki zdrowotnej oraz reform opieki zdrowotnej w Polsce i na świecie. Autor kilku książek, współautor i redaktor wielu następnych. Redaktor naczelny „Zeszytów Naukowych Ochrony zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”.

**Jakub Wygnański, socjolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego**, działacz organizacji pozarządowych, współzałożyciel Stowarzyszenia KLON/JAWOR, prezes Forum Inicjatyw Pozarządowych, członek Rady Działalności Pożytku Publicznego. Od 1992 r. zajmuje się badaniem aktywności organizacji pozarządowych w Polsce. Stypendysta amerykańskiego Uniwersytetu Yale w ramach programu Yale World Fellows.

**Wojciech Wyszyński**, doktor nauk ekonomicznych, absolwent Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, pracownik Instytutu Ekonomii Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, od 1999 r. kieruje Wydziałem Analiz najpierw w Urzędzie Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi (UNFE), a obecnie w Urzędzie Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych. Autor artykułów z zakresu funkcjonowania funduszy emerytalnych w Polsce.

**Julian Zawistowski**, ekonomista, absolwent Szkoły Głównej Handlowej, pracownik Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, gdzie odpowiada za analizy rynku pracy. Współautor publikacji „Zatrudnienie w Polsce 2005” i „Struktura i poziom wydatków i dochodów SFP a sytuacja na rynku pracy – Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski”.

**Maciej Żukowski**, doktor habilitowany nauk ekonomicznych, absolwent a obecnie profesor Akademii Ekonomicznej w Poznaniu w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej. Związany także z Wyższą Szkołą Bankową w Poznaniu. Stypendysta niemieckiej fundacji im. Aleksandra von Humboldta oraz brytyjskiej szkoły wyższej – London School of Economics. Zainteresowania badawcze obejmują przede wszystkim systemy zabezpieczenia społecznego, w tym zwłaszcza emerytalnego w Polsce i w innych państwach europejskich, politykę społeczną Unii Europejskiej, ekonomiczną teorię polityki społecznej, rynek pracy i migracje. Autor ponad 70 publikacji naukowych, w tym zagranicznych, uczestnik międzynarodowych projektów badawczych.

# O nowych i starych dylematach dylematach polityki społecznej w Polsce

*Michał Boni i Stanisława Golinowska*

Prowadzenie społecznie niezbędnej i ekonomicznie racjonalnej polityki społecznej w Polsce stało się niezwykle utrudnione. Polityka społeczna bowiem znalazła się w bardzo krytycznym momencie swego rozwoju. Rozstrzygnięcia początkowego okresu transformacji wymagają dzisiaj przemyślenia i kolejnych dostosowań, a nawet reform. Chociaż przyczyniły się do zreformowania, niekiedy w sposób nowoczesny, wielu instytucji, to były jedynie pierwszą odpowiedzią na problemy transformacyjne. Po 16 latach przemian widać, że niektóre elementy składowe systemu bezpieczeństwa socjalnego przysparzają zbyt wielu efektów przewrotnych i kosztów, a niektóre w ogóle nie spełniają oczekiwanych funkcji. Widać również, że brakuje odpowiednich instytucji i instrumentów związanych z rozwiązywaniem nowych kwestii socjalnych oraz odpowiadających współczesnym wyzwaniom rozwojowym.

Otwarcie należy powiedzieć, że mamy do czynienia z poważnym kryzysem polityki społecznej w Polsce. Na ten kryzys złożyły się różne przyczyny i okoliczności. Z jednej strony, wynikają one z jej koncepcji, nieodpowiadającej fazie rozwoju kraju i szybko zmieniających się warunków. Z drugiej strony, związane są one z lekceważeniem polityki społecznej jako autonomicznego narzędzia kształtowania ładu społecznego. Instytucji oraz instrumentów polityki społecznej używa się przede wszystkim do łagodzenia skutków intensywnych przemian ekonomicznych – a także do zdobywania kapitału politycznego (walki o władzę), co w kraju młodej demokracji nie znajduje jeszcze wystarczających mechanizmów, służących ograniczaniu tego typu nadużywania. Zorganizowane siły polityczne, najczęściej jako partie, z natury rzeczy walczą o własną pozycję przez uznanie elektoratu. To powoduje, że traktują problemy społeczne i sposoby ich rozwiązywania w sposób instrumentalny, wkomponowany w dyskurs polityczny i retorykę walki, a nie merytoryczne podejście do rozwiązywania problemów.

W debacie publicznej na tematy polityki społecznej obecne są ciągle głosy o charakterze ideologicznym, na które silnie rzutują historyczne podziały. Skrajnie rzecz ujmując, z jednej strony prezentowane są tezy nawiązujące do bardzo jednostronnie interpretowanej idei równości społecznej i uniwersalnych instrumentów polityki społecznej, a z drugiej – do indywidualnej oraz rodzinnej odpowiedzialności i świadczeń adresowanych. Szytne trzymanie się ideologii powoduje, że np. problemy polityki rodzinnej czy wsparcia kobiet w godzeniu ich funkcji rodzinnych i zawodowych ciągle nie znajdują rozwiązania odpowiedniego do realnie występujących kwestii socjalnych w tej dziedzinie (dynamicznie spadającej diety i ubóstwa dzieci).

Także podstawy aksjologiczne i/czy teoretyczne stymulujące prawo i tworzenie norm, nie stanowią wystarczającej przesłanki do tworzenia odpowiedzi na aktualne problemy i wyzwania. Oparte są niejednokrotnie na niedostatecznie zdefiniowanym systemie wartości, z *a priori* wmontowanymi konfliktami, nie uwzględniają nowych potrzeb i ograniczeń. Często podstawy teoretyczne różnych rekomendacji w sferze polityki społecznej przedstawiane przez środowiska naukowe całkowicie abstrahują od realności wdrożenia postulowanych rozwiązań.

Na tle kryzysu polityki społecznej pojawiły się opinie polityków i ekspertów negujące sens społecznych interwencji państwa i nawołujące do totalnych cięć wydatków społecznych bez względu na ich funkcje. W odpowiedzi mamy do czynienia z desperacką obroną dotychczasowych instytucji polityki społecznej *an bloque* bez względu na ich sens w obecnych warunkach, skuteczność oraz koszty.

W rezultacie tych podziałów i sporów polityczny proces podejmowania decyzji w obszarze polityki społecznej narażony jest na wiele napięć, trudne negocjacje, konieczność zawierania niezadowolających nikogo kompromisów. W konsekwencji efektywność podejmowanych decyzji jest bardzo niska. Polską politykę społeczną cechują wysokie koszty (wydatki społeczne jako % PKB są wysokie) i jednocześnie bardzo niekorzystna alokacja środków publicznych z punktu widzenia pożądanego kierunku rozwoju społecznego.

Tymczasem dotychczasowy rozwój kraju przysparza uciążliwych kwestii socjalnych, których wpływ na dalszy rozwój staje się coraz bardziej destrukcyjny. W tym miejscu trzeba zauważyć, że w obszarze diagnozowania zjawisk mamy do czynienia z celowymi działaniami pomniejszania występujących problemów społecznych, przyczyniającego się często do spóźnionych oraz znacznie kosztowniejszych reakcji i w konsekwencji – o niskiej efektywności. Albo też do ich wyolbrzymiania, często w dobrej intencji zwrócenia uwagi na problem, ale w konsekwencji – do podważenia wiarygodności diagnozy, co w końcowym efekcie prowadzi do tego samego skutku decyzyjnego, jak w przypadku pomniejszania problemu.

Zasadniczym problemem społecznym w Polsce jest niska, najniższa w rozszerzonej Unii Europejskiej (UE), stopa pracujących. Skutkiem jest bardzo wysokie bezrobocie ludzi młodych, ogromna skala dezaktywizacji ludzi starszych, wysoka redystrybucja dochodów na rzecz pokolenia starszego i niskie inwestycje w kapitał ludzki: edukację oraz zdrowie. Taki splot problemów społecznych ogranicza potencjał rozwojowy i wzrost gospodarczy, który z kolei tworzy materialną podstawę rozwiązywania tych problemów. Powstała sytuacja błędnego koła, z którego wyjście jest koniecznym warunkiem zmiany. Zmiany, w której polityka społeczna rozwój będzie współtworzyć przez inwestycje w kapitał ludzki i kształtowanie satysfakcjonującego ładu społecznego, a nie tylko łagodzić niektóre skutki przemian i stanowić instrument walki o władzę, obciążając przy tym niewspółmiernie gospodarkę.

Kryzys polskiej polityki społecznej ogranicza korzystne włączenie się w realizację europejskich strategii społecznych, których celem jest uzyskanie silnego sprzężenia celów ekonomicznych ze społecznymi, aby uzyskać zarówno istotne przyspieszenie ekonomiczne oraz aby jednocześnie nie odejść od podstawowych wartości społecznych Europy, odróżniających ją od innych części świata, czyniąc ją przez to atrakcyjnym miejscem naszego życia.

Kryzys polskiej polityki społecznej szczególnie silnie uwidoczniała przedwyborcza debata w roku 2005. Była to wprawdzie kampania z politycznego punktu widzenia bardziej klarowna (wyraźniejsze programy polityczne), ale w obszarze polityki społecznej zawierała uproszczenia, a zafałszowywanie i ideologizacja problemów społecznych dominowały nad rzetelną diagnozą, uświadamianiem wyborców i wskazywaniem rozwiązań w sposób umożliwiający obiektywną ocenę kosztów i korzyści. Z tego powodu podjęta została w CASE inicjatywa identyfikacji podstawowych problemów polityki społecznej, aby móc w tej debacie zabrać głos. Skoncentrowaliśmy się na problematyce instytucjonalnej, zakładając że procesy realne są rozpoznane i podstawowe tendencje rozwoju społecznego są powszechnie znane. To założenie okazało się być przecenione. W debacie przedwyborczej (a także później) spierano się bowiem niekiedy bardziej o statystyczne fakty dotyczące poziomu wskaźników o skali problemów społecznych niż o to, jak problemy te rozwiązywać. Mieliśmy więc, z jednej strony – epatowanie dramatycznymi liczbami i wskaźnikami, jak np. o milionowej skali głodujących dzieci, a z drugiej – pomniejszanie rozmiarów i ostrości podstawowych problemów społecznych: wzrostu nierówności, ubóstwa i wykluczenia społecznego.

W pierwszym półroczu 2005 r. odbywały się w CASE seminaria, na których prezentowano i dyskutowano kolejne problemy. Książka, którą przekazujemy do rąk Czytelników jest odzwierciedleniem tych dyskusji.

Konwencja, w jakiej dyskutowano oraz opisano problemy poruszane w trakcie seminariów polega na ukazaniu podstawowych dylematów zasadniczych obszarów polityki społecznej. Z jednej strony, chodziło o zarysowanie ram możliwych wyborów, a z drugiej – o ich ukierunkowanie ze wskazaniem różnego rodzaju argumentów „za” i „przeciw”, ujmujących problemy z różnej perspektywy i wskazujących różne interesy. Mimo że to ukierunkowanie nie zawsze jest jednoznaczne, jako że nie jest oparte na dychotomicznie przedstawianych racjach, to stara się ukazać realne trudności, ale też przesłanki trafnych odpowiedzi.

Książkę rozpoczyna opracowanie o nowych i przede wszystkim **zewnętrznych uwarunkowaniach prowadzenia polityki społecznej**. W opracowaniu została podjęta próba ukazania podstawowych dylematów polskiej polityki społecznej w nowych warunkach: uczestnictwa w UE, zwiększonej siły wpływów świata zewnętrznego oraz nowych i nasilonych tendencji niekorzystnego kierunku rozwoju społecznego, czyli starzenia się populacji oraz trudnego rynku pracy. Europejska polityka społeczna – wbrew obawom – może stać się istotnym czynnikiem poprawy efektywności polskiej polityki społecznej. Formułowane zagrożenia zbytnią socjalnością i wysokimi kosztami realizacji europejskiego modelu socjalnego w Polsce abstrahują zarówno od tego, jak bardzo realizowana polityka społeczna w Polsce jest nieefektywna i jak istotne z polskiej perspektywy są cele wskazywane przez UE (a nie realizowane modele polityki społecznej w niektórych krajach UE). Obecny priorytet Agendy Socjalnej – więcej pracy dla wszystkich – jest szczególnie w Polsce ważny. Nie tylko dlatego, że w wielu miejscach kraju i dla wielu grup ludności nie ma pracy, ale także dlatego, że zmieniają się charakter, formy i organizacja pracy. Potrzebne są więc nie tylko nowe miejsca pracy, ale wzrost umiejętności dostosowania się do tej nowej pracy. To wyzwanie jest w Europie wspólne, mimo że pojawia się na różnym etapie rozwoju krajów rozszerzonej Europy.

Polityka społeczna w Polsce została wpisana w zdecentralizowane struktury władzy i administracji. Jednak, gdy dyskutuje się osiągnięty zakres i ukształtowany model decentralizacji państwa, to umykają z pola widzenia **problemy ograniczonej efektywności instytucji polityki społecznej funkcjonujących w warunkach zdecentralizowanego państwa**. Rozpoczynając proces decentralizacji używano argumentu, że decentralizacja jest konieczna ze względu na niską efektywność działań państwa centralnego. Zakładano, że w sprawach społecznych decyzje podejmowane i realizowane na niższych szczeblach są znacznie bardziej trafne i efektywne. Odwoływano się przy tym do zasady pomocniczości, która zakłada naturalne dzielenie się odpowiedzialnością między władzą centralną, władzami regionalnymi i lokalnymi, przedsiębiorstwami, rodzinami

oraz pojedynczymi osobami, odpowiednio do możliwości, umiejętności, przyporządkowanych zobowiązań oraz społecznego imperatywu.

W obecnej fazie realizacji projektu decentralizacyjnego widoczne są problemy, które nie pozwalają jednoznacznie korzystnie ocenić wpływ tego procesu na politykę społeczną. Następuje bowiem nie tyle dzielenie się odpowiedzialnością w przemyślany i uporządkowany sposób, co przesuwanie, potocznie mówiąc, spychanie odpowiedzialności z władzy krajowej na inne podmioty – nie zawsze zresztą dbając o to, czy są wyposażone w odpowiednie instrumentarium realizacyjne wraz z odpowiednimi środkami finansowymi. Polskie doświadczenia związane z drugą reformą administracyjną z roku 1999 pokazują, że tylko częściowo był to proces spójny.

Podstawowy dylemat w sferze decentralizacji jest ciągle ten sam. Z jednej strony, decentralizacja jest konieczna, aby zapewnić demokratyczne uczestnictwo w decydowaniu o warunkach własnego życia, dzielić się władzą i odpowiedzialnością, wyzwalać energię, być bliżej obywatela. Jednocześnie jednak proces decentralizacji zwiększa ryzyko niekompetencji, niższej sprawności, partykularyzmu w działaniu, ograniczonej perspektywy... Na tym tle ciągle aktualne są więc następujące pytania:

- Czy państwo na każdym jego terytorialnym szczeblu jest na tyle gotowe i sprawne, aby podzielić się władzą oraz odpowiedzialnością w sposób korzystny dla rozwoju, sprzyjając efektywnemu rozwiązywaniu problemów społecznych? Czy zdecentralizowane instytucje w polityce społecznej mają odpowiedni potencjał, środki oraz *know how*?
- Czy w zdecentralizowanym państwie możliwe jest osiągnięcie społecznego konsensusu, aby ustalać długookresowe cele, określać priorytety, tak by można było przygotowywać skoordynowane programy działania na różnych szczeblach władzy? Jakie są koszty transakcyjne takiego działania?
- Czy istnieje dostateczna świadomość, że w procesie decentralizacji zmieniają się funkcje władzy centralnej? Potrzebne jest bowiem wzmocnienie funkcji regulacyjnych oraz koordynacyjnych przy ograniczaniu funkcji bezpośredniego zarządzania.

Wskazując dylematy decentralizacji trzeba podkreślić, że problemem nie jest to, czy zdecentralizować – tylko, w jakim tempie, jak głęboko, a przede wszystkim, w jakich warunkach oraz – jaki do tego jest potrzebny potencjał zasobów materialnych oraz ludzkich.

Kolejny rozdział książki poświęcony jest dylematom instytucjonalnym związanym z największym problemem społecznym współczesnej Polski – niską stopą pracujących. Problem ten potocznie przedstawia się jako problem bezrobocia, co istotnie ogranicza perspektywę, a przede wszystkim sprzyja wskazywaniu niewłaściwych w polityce społecznej rozwiązań. **W walce z bezrobociem** ma bowiem miejsce uciekanie się do narzędzi

dezaktywizacji (głównie różnych form wcześniejszych emerytur oraz rent), co niszczy równowagę finansową systemu zabezpieczenia społecznego, osłabia spójność społeczną, a także zwiększa zagrożenie wzrostem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Dlatego zasadniczym problemem polityki społecznej, generowanym przez trudną sytuację na rynku pracy, jest społecznie i politycznie akceptowane odejście od dezaktywizacji związanej z brakiem pracy dla starszej generacji pracowników. Dalsza aktywność zawodowa tej grupy oraz wspieranie tworzenia pracy dla młodych, wchodzących na rynek pracy, wymagają innej polityki, nazywanej niekiedy polityką tworzenia pracy. Zawiera ona w sobie dwa kierunki: (1) tworzenie motywacji do zmiany postaw na zdecydowanie bardziej aktywne, prowadzące do podejmowania pracy oraz (2) tworzenie warunków na rzecz wzrostu zatrudnienia, co zresztą jest elementem odpowiedniej polityki gospodarczej.

W tym kontekście warto zaznaczyć, że ta aktywna polityka społeczna, której celem jest więcej pracy oraz lepsze dopasowanie zasobów pracy do wymogów rynku pracy musi być bardzo kompleksowa; ściśle powiązana z pomocą społeczną, systemem rent i wczesnych emerytur, czy polityką migracyjną. Dlatego ważne jest, aby dostrzec i rozumieć różne uwarunkowania przemian modelu polityki społecznej – z klasycznego *welfare state* na *workfare state*.

Wybór między dotychczas realizowaną polityką ochrony socjalnej a aktywną polityką społeczną nie ma charakteru li tylko teoretycznego. To także przedmiot walki politycznej okresu transformacji. Racjonalność kierunku zorientowanego na aktywność i samodzielność przez pracę zderza się w codzienności oraz świecie publicznym z dominacją roszczeń, jakie artykułują różne grupy społeczne wobec państwa. Źródłem tych roszczeń niejednokrotnie jest egoizm grupowych interesów, artykułowanych w uznawanych strukturach politycznych, nadający im rangę sprawy ogólnospołecznej. W tej konfrontacji często biorą udział podstawowi dla dialogu społecznego partnerzy: związki zawodowe oraz pracodawcy i przedsiębiorcy. Wynik tej konfrontacji zależy od tego, jaka będzie postawa polityków. Czy przyłączą się do protestów, zmuszając rząd i administrację do rozwiązań na rzecz danej grupy, czy też podejmą się trudnego dialogu, zachęcając rząd do mediacji w celu uzyskania kompromisowego rozwiązania.

Kolejny problem polityki społecznej, dyskutowany na seminarium i opisany w trzecim rozdziale książki, dotyczy **zabezpieczenia dochodów na okres starości**. Wprowadzona w Polsce w 1999 r. reforma emerytalna stanowi istotny wkład w rozwiązywanie problemu większego bezpieczeństwa źródeł finansowania przy jednoczesnym dążeniu do ograniczenia redystrybuowanych środków w przyszłości. Sprzyja budowie kapitałowego (oszczędnościowego i inwestycyjnego) segmentu systemu oraz tworzy nowy porządek motywacyjny wobec ubezpieczonych, wprowadzając formułę o zdefiniowanej składce zamiast formuły definiującej świadczenie. Jednocześnie jednak na bieżąco two-



rzy dodatkowe problemy w uzyskaniu równowagi finansów publicznych. Utrudnia ponadto zmniejszanie pozapłacowych kosztów pracy. Czy w debacie o pozapłacowych kosztach pracy dostatecznie świadomie bierze się pod uwagę długookresowe zobowiązania wynikające z wdrażania ambitnej reformy emerytalnej? Dylematem jest to, czy rozmowa o zmniejszaniu kosztów pracy i niepodwyższaniu obciążeń państwa dodatkowymi dopłatami do systemu ubezpieczeń, a zarazem – niedokonywaniu radykalnych racjonalizacji w innych częściach systemu socjalnego jest w Polsce w ogóle możliwa. I na jakich zasadach?

Istotnym problemem w kontekście reformy emerytalnej jest jej niedomknięcie, co zagraża uzyskaniu oczekiwanych efektów w przyszłości. Wśród tych braków znalazła się instytucja emerytur pomostowych, związanych ze sfinansowaniem ustalonych wcześniej przywilejów dla niektórych grup pracowniczych i stopniowym odejściem od nich, zmieniając całkowicie zasadę ewentualnego wprowadzania odstępstw od jednolitych reguł ogólnych; następnie instytucja i sposób wypłaty świadczeń z drugiego filaru; dalej – włączenie rolników do zreformowanego systemu oraz zamiana świadczeń rentowych na emerytalne w warunkach zreformowanego systemu.

**W sferze edukacji** w Polsce przeżywamy wielki boom skolaryzacyjny na poziomie średnim maturalnym i wyższym, z powolnymi zmianami modelu szkolnictwa i programowania edukacji. Mimo ilościowego sukcesu coraz częściej dostrzegany jest fakt, że masowy charakter wzrostu i realizacji aspiracji edukacyjnych wywołuje uboczny efekt w postaci niskiej jakości usług edukacyjnych, słabego zarządzania sektorem kształcenia na różnych jego szczeblach oraz w różnych typach instytucji edukacyjnych i, co jest bardzo ważne, że nie towarzyszy mu poprawa pozycji absolwentów szkół na rynku pracy. Ponadto ciągle aktualne jest pytanie o to, czy w warunkach różnicowania się warunków bytu oraz jakości szkolnictwa, dostęp do edukacji jest pełny; zagwarantowany każdemu dziecku, co jest ważne nie tylko ze względu na potrzebę realizacji zasady równych szans, ale i z powodów racjonalnych oraz cywilizacyjnych; pełnej, efektywnej i satysfakcjonującej alokacji zasobów ludzkich w procesie rozwoju.

Z perspektywy polityki społecznej zasadniczym celem jest pogodzenie pełnej dostępności do edukacji z poprawą jej jakości i wymagań, jakie stawiane są uczniom i studentom, ale także ich nauczycielom. Czy istnieją warunki instytucjonalne, aby lepiej tę kwestię rozstrzygać i jasno określić zadania podstawowych uczestników w tej sferze oraz umiejętnie godzić ich cele z celami ogólniejszego rozwoju? Odpowiedź na to pytanie jest niezmiernie ważna dla całości przemodelowania polskiej polityki społecznej.

Dziedzina o największych trudnościach w dostosowywaniu się do zmian strukturalnych nowoczesnego państwa oraz oczekiwań społecznych w Polsce jest **system opieki**

**zdrowotnej.** System ten od dłuższego już czasu funkcjonuje w warunkach kryzysu zarządzania oraz poważnych trudności finansowych. Poddawany niedopracowanym reformom, z rozmytą odpowiedzialnością i w konsekwencji poddany silnemu i nierzadko destrukcyjnemu oddziaływaniu różnych grup interesów środowiska medycznego, biznesowego oraz polityków wymaga systematycznej i kompleksowej przebudowy, ale nie rewolucyjnych zmian. Doświadczenie związane z wprowadzaniem reformy 1999 r. pokazało, że zbyt radykalne zmiany organizacyjne, w dodatku niedostatecznie przygotowane do wdrożenia, obarczone są tak wysokimi kosztami społecznymi, że w konsekwencji burzą ład systemowy; przyczyniają się do wycofywania elementów racjonalnych, wygrywania partykularnych interesów pod pretekstem naprawy, do zaburzeń mechanizmu nadzoru i w sumie – chaosu utrudniającego ocenę sytuacji oraz osiągnięcie konsensusu w sprawie dróg wyjścia. Ten stan niejasności był silnie obecny w projektach partii politycznych biorących udział w kampanii wyborczej 2005 r. Z tego powodu zostały one w książce szczegółowo przedstawione.

Trudności w racjonalnym i spokojnym reformowaniu systemu ochrony zdrowia związane są zarówno z trudnościami i sprzecznościami w jego ocenie, jak i skalą nowych problemów oraz wyzwań, przed jakimi sektor ochrony zdrowia stanął. Jak bardzo reformowanie tej dziedziny jest przedsięwzięciem kompleksowym i skomplikowanym, ukazuje zarówno długa lista problemów, jakie wymagają rozwiązania, jak i trudności ze wskazaniem priorytetów oraz sekwencji podejmowania zmian instytucjonalnych.

Debata dotycząca funkcjonowania sektora zdrowotnego osiągnęła w ostatnim okresie pewien postęp. Coraz więcej w niej zgody dotyczącej diagnozy sytuacji. Być może przyczynił się do tego raport z końca 2004 r. nazwany *Zieloną Księgą finansowania ochrony zdrowia w Polsce*. Jednym słowem jesteśmy coraz bardziej zgodni w ocenie, jakie składniki systemu funkcjonują źle. Natomiast nie ma jeszcze zgody co do kierunku naprawy. Jak na wieloletnie spory dotyczące diagnozy (spory o fakty), przejście do sporów na temat dróg naprawy – to istotne osiągnięcie.

W krajach demokratycznych publiczne instytucje polityki społecznej są uzupełniane i niejednokrotnie wzmacniane przez dobrowolne **organizacje społeczne, działające na zasadach non-profit, nazywane pozarządowymi** (*non-governmental organizations, NGOs*). O roli tych organizacji w polityce społecznej istniały wygórowane wyobrażenia. W gronie reformatorów systemu okresu transformacji istniało przekonanie, że organizacje pozarządowe, podobnie jak samorządy, skutecznie i efektywnie przejmą liczne socjalne zadania państwa i odciążą oraz poprawią jego funkcjonowanie w sferze społecznej. W praktyce organizacje pozarządowe, wchodząc w liczne luki i nisze sieci bezpieczeństwa socjalnego, oczekiwały od państwa partnerstwa i niejednokrotnie wspar-

cia finansowego, co spowodowało zdystansowanie się doń administracji publicznej. Mimo że koncepcja partnerstwa publiczno-społecznego wydawała się najbardziej dostosowana do warunków biednego i radykalnie reformowanego kraju, to „układanie się z państwem”, poczynając od regulacji przez konkretne działania na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, okazało się trudne i często mało skuteczne. Nadal więc aktualne jest pytanie o możliwości realnego wzmocnienia działalności organizacji i rozszerzenia ich bazy społecznej. Rozwój polskich NGOs zatrzymał się, co świadczy o niezbyt wysokiej jeszcze otwartości społeczeństwa na pozarządowe formy udziału w demokratycznym życiu publicznym.

Warto dokładnie rozważyć warunki, jakie mogłyby sprzyjać dalszemu rozwojowi organizacji pozarządowych. Jednym z takich warunków jest niewątpliwie wzmocnienie pozycji NGOs jako partnera samorządu i kontraktora wielu zadań społecznych oraz usług społecznych. To byłby z jednej strony czynnik stabilizujący funkcjonalnie, organizacyjnie i finansowo te organizacje, a z drugiej ukierunkowujący proces alokacji środków publicznych zgodnie z potrzebami regionalnymi i lokalnymi. Jednak wymagania wobec partnera administracji publicznej są znaczne. Organizacje społeczne powinny być bardziej profesjonalne. Czy jednak droga rozwoju NGOs w kierunku profesjonalizacji nie odbierze im ich elastyczności oraz siły, a także poczucia misji, czyli bezinteresownej potrzeby działania, bez oglądania się na innych oraz bez inwestowania w formalizację działalności. Utrzymywanie tej swoistej „czystości” w realizacji misji NGOs, a zarazem ich stabilizacja instytucjonalna i ukierunkowywanie alokacji – to trudne zadanie do wypełnienia. Świadomość problemu, rozsądne regulacje oraz kształtowanie klimatu sprzyjającego bardziej elastycznemu podejściu administracji wobec organizacji społecznych mogłyby wiele ułatwić.

Polityka społeczna w naszym kraju ma do rozwiązania kilka spraw o fundamentalnym wpływie na dalszy rozwój kraju. Przez obniżenie pozapłacowych kosztów pracy może wpływać na poprawę sytuacji na rynku pracy, a przez inwestycje w kapitał ludzki – zwiększyć potencjał rozwojowy gospodarki. Jednocześnie polityka społeczna może sprzyjać kształtowaniu takiego ładu społecznego, w którym zbytnie nierówności nie zagrażają spójności społecznej i który nie utrwała enklaw wykluczenia społecznego.

Aby polityka społeczna była zdolna do podejmowania tych zadań i wyzwań, potrzebna jest rzetelna i profesjonalnie argumentowana dyskusja o problemach społecznych widzianych w ich wielorakich związkach i w dłuższym czasie. Kształtując ład społeczny wyłącznie na podstawie wąsko pojętych celów politycznych oraz „wykrzyczanych” i „wywalczonych” racji pojedynczych grup politycznych, zawodowych, czy producenckich, skazujemy rozwój społeczny na destrukcyjny chaos. Wydajemy publiczne pieniądze nie tworząc dobra publicznego, a jednocześnie ograniczamy dobra indywidualne.

We współczesnym świecie, mimo dynamicznego postępu technologicznego, powstaje coraz więcej ograniczeń dotyczących zasobów. Każda instytucja musi te ograniczenia respektować, także instytucje polityki społecznej. Balansując między presją ograniczeń ekonomicznych a presją oczekiwań i ambicji społecznych trzeba tworzyć lepsze warunki dla społecznej debaty i w konsekwencji – procesu podejmowania decyzji. A do tego potrzebna jest polityczna i medialna świadomość spraw ważnych i znacznie bardziej profesjonalna debata o drogach rozwiązywania wskazywanych problemów. Próbę enumeracji pilnych zadań polityki społecznej znajdzie Czytelnik w zakończeniu książki. Na pewno nie jest to lista wyczerpująca. Jednak obecnie większym problemem wydaje się umiejętność priorytetyzacji celów ze względu na kryteria rozwojowe niż możliwość ujawniania kolejnych trudnych problemów społecznych, mimo że także w tej dziedzinie istnieją trudności, na co nasi Autorzy i dyskutanci niejednokrotnie zwracają uwagę.

Dziękujemy wszystkim uczestnikom Forum Polityki Społecznej CASE 2005 oraz Autorom publikacji, która powstała dzięki prowadzonym dyskusjom. Była to inicjatywa społeczna i obywatelska. Środki na druk publikacji zostały uzyskane od sponsorów: Work Service Sp. z o.o., Grupa Kęty SA, Opoczno SA już po napisaniu książki. Nie miało to więc wpływu na jej treść.

## **Rozdział 1**

# **Zewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki społecznej**

## Wyzwania polskiej polityki społecznej w warunkach globalizacji oraz integracji z Unią Europejską

**Stanisława Golinowska**

Dyskusja o polskiej polityce skupiona jest na problemach krajowych. Polskie kwestie społeczne: od kilku lat bardzo niska stopa zatrudnienia, ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz nierówności, a także złe funkcjonowanie wielu instytucji społecznych i publicznych (szczególnie opieki zdrowotnej i sądownictwa) tak bardzo absorbują uwagę polityków, mediów i społeczeństwa, że znika z pola widzenia jeden z istotnych aspektów tej polityki. Chodzi o wpływ procesu integracji europejskiej. Unia Europejska stymuluje do innego sposobu jej prowadzenia – w oparciu o szerszą refleksję, dłuższą perspektywę oraz wspólne priorytety – a także motywuje do tego, ukierunkowując alokację funduszy strukturalnych.

Europejski aspekt polityki społecznej jest dyskutowany w sposób asymetryczny. Bardziej wskazywane są obawy przed europejskim modelem socjalnym jako zbyt kosztownym i „zabijającym” gospodarkę. Z kolei w jego obronie pojawiają się głosy, które nie odwołują się do polityki społecznej Unii Europejskiej, polityki obecnie deklarowanej w ramach Strategii Lizbońskiej, lecz albo do różnych konstrukcji teoretyczno-ideologicznych, albo do polityki społecznej ukształtowanej w powojennym okresie wzrostu państwa opiekuńczego. Odniesienia te w obu przypadkach bardziej wyjaśniają zróżnicowanie państwa socjalnego w kontekście historyczno-porównawczym niż pomagają wnieść pożądane argumenty do myślenia o przyszłości europejskiego *welfare state*.

W tekście podjęta została próba ukazania podstawowych dylematów polskiej polityki społecznej w nowych warunkach; uczestnictwa w UE, zwiększonej siły wpływów świata zewnętrznego oraz nowych i nasilonych tendencji niekorzystnego kierunku rozwoju społecznego.

### 1.1. O polskiej polityce społecznej okresu transformacji

Dyskusja nad modelem państwa opiekuńczego w nowym ustroju była nie tylko w Polsce raczej wątpliwa. W innych krajach transformacji było podobnie (Ferge, Tomes). W kręgach akademickich albo skupiała się na obronie koncepcji państwa opiekuńczego w ogóle (część), albo w ogóle lekceważyła potrzebę sprawowania przez państwo funkcji socjalnych (wariant skrajnie liberalny). Poważnej debaty o modelu polityki społecznej w gospodarce rynkowej nie przeprowadzono, chociaż na temat jej konkretnych dziedzin (np. emerytur) taka dyskusja się odbyła i nadal trwa, bo wysokie koszty przej-

ściowe reformy emerytalnej wywołują pytania o słuszność jej skali, choć nie podważają kierunku polegającego na wprowadzeniu regulacji oraz instytucji obligujących do oszczędzania na własną emeryturę.

Dotychczasowy rozwój polityki społecznej w Polsce nie ujawnił trwałych cech, które świadczyłyby, że zmierza ona ku jakiemś wyznaczonemu modelowi teoretyczno-ideologicznemu, czy kształtuje jednoznacznie zdefiniowany model własny. Była to przede wszystkim polityka reaktywna<sup>1</sup>; wspierająca rynkowe przemiany gospodarcze i systemowe oraz jednocześnie łagodząca ich drastyczne skutki społeczne. Próby stworzenia klarownego modelu polityki były nieskuteczne. Rynkowe reformy w sferze społecznej nie miały zdecydowania i nie nabrały dynamiki<sup>2</sup>, a zróżnicowane dochodowo społeczeństwo oraz w swej masie ciągle niedostatecznie zamożne, nie tworzyło jeszcze wystarczającego popytu na rynkowe świadczenia społeczne.

W Polsce od pierwszych dni transformacji werbalnie odwoływano się do modelu niemieckiego, kojarząc go z pojęciem społecznej gospodarki rynkowej. W konsekwencji tego odwoływania się w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej znalazł się termin: społeczna gospodarka rynkowa (art. 20). Zdefiniowano ją tam jako gospodarkę opartą na swobodzie działalności gospodarczej, prywatnej własności, solidarności oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych. W debacie lat 90. rządziej nawiązywano do socjaldemokratycznego modelu szwedzkiego, chociaż wcześniej powstało wiele ciekawych publikacji na ten temat<sup>3</sup> i w zasadzie odrzucono bardziej liberalny model brytyjski.

Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej w niewielkim stopniu wyznaczyła reformy społeczne w Polsce. Polityka społeczna w gospodarce rynkowej w duchu niemieckiego ordoliberalizmu, to polityka upowszechniania własności, motywowania do tworzenia majątku przez gospodarstwa domowe (wspieranie tworzenia klasy średniej) oraz takiej dystrybucji świadczeń społecznych, które zobowiązują świadczeniobiorcę do zrobienia czegoś na rzecz społeczeństwa (zasada ta zwana jest *Leistung gegen Leistung*). Kierunek ten z czasem uległ pewnemu uzupełnieniu, wprowadzając także świadczenia oparte na prawach człowieka oraz prawach pracowniczych, w zgodzie z ideologią europejskiej socjaldemokracji.

Polska polityka społeczna okresu transformacji nie miała jasnego kierunku, mimo deklaracji, że będzie współtworzyć społeczną gospodarkę rynkową. W retoryce była raczej socjalistyczna: ochrona tradycyjnych praw pracowniczych, ochrona słabszych, re-

<sup>1</sup> Pisano o niej, że zawiera więcej elementów żywiołowości niż prób podporządkowania wyraźnej hierarchii wartości (Książopolski 2004), lub że była realizowana w znacznej mierze pod wpływem politycznej intuicji (Staręga-Piasek 2004).

<sup>2</sup> Używa się tu nawet tezy o rynkowo-paternalistycznej hybrydzie (Książopolski 2004).

<sup>3</sup> Na przykład Mirosław Książopolski – *Systemy zabezpieczenia społecznego w krajach nordyckich*, Studia i Materiały IPISS, z 1, Warszawa 1988, czy Wojciech Lamentowicz – *Reformizm szwedzki*. PWN, Warszawa 1977.

spektowanie praw nabytych, równość dostępu do usług społecznych, zwalczanie ubóstwa. Nie wspierała tych, którzy tworzyli gospodarkę rynkową: zakładających firmy, kształcących się i oszczędzających na inwestycje. Poza pewnymi wyjątkami nie wspierała w odpowiednim stopniu krajowych drobnych przedsiębiorców, dla których najważniejszym problem był dostęp do kapitału<sup>4</sup>. W dodatku w praktyce była to polityka zmienna i mało konsekwentna. Z jednej strony początkowo chroniła poszkodowanych w wyniku przemian, zwiększając transfery pieniężne i dezaktywizując pracujących, z drugiej jednak – wspomagała indywidualne rozwiązywanie problemów socjalnych, a także komercjalizację usług społecznych.

Decyzje w sferze społecznej dokonywały się pod wpływem bieżących konieczności i nacisków. Po pierwsze, ze względu na obawy związane z kosztami zbyt radykalnych przekształceń. Zagrożonych ubóstwem w wyniku prywatyzacji, restrukturyzacji i bankructwa zakładów pracy wyposażano w liczne świadczenia socjalne (pakiety socjalne i kosztowne świadczenia przedemerytalne). Tym samym obniżano stopę pracujących i zwiększano koszty zabezpieczenia społecznego, coraz bardziej zubożając sferę publiczną w aktywnej polityce rynku pracy i usługach społecznych: edukacji, ochronie zdrowia i innych. Po drugie – także pod wpływem presji rozwiązań promowanych przez zinstytucjonalizowane grupy interesów (nie tylko branż przemysłowych, ale także pod widocznym wpływem sektora finansowego) oraz podpowiedzi organizacji międzynarodowych. W tej ostatniej sprawie sformułowany został pogląd, że reformy społeczne w krajach postkomunistycznych dokonują się pod znacznym wpływem koncepcji międzynarodowych. Bob Deacon (1998) sformułował nawet pogląd, że kraje transformacji stworzyły okazję do ćwiczeń; stały się poligonem doświadczalnym dla wprowadzania nowych modeli instytucjonalnych w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, a przede wszystkim reformy emerytalnej. Stały się też miejscem ścierania konkurencyjnych koncepcji różnie zorientowanych organizacji międzynarodowych, np. Międzynarodowej Organizacji Pracy i Banku Światowego.

Argumentacja przy podejmowaniu reform systemowych, w znacznej mierze ograniczających świadczenia socjalne w poszczególnych dziedzinach, opierała się na uproszczonych tezach, pochodzących z wyrywkowych doświadczeń krajów zachodnich. Dominował pogląd o tym, że istnieją sprawdzone wzory i tylko trzeba je wdrożyć. Nie brano pod uwagę poziomu rozwoju kraju, jego zróżnicowania regionalnego oraz innych cech strukturalnych (np. wysokiego udziału rolnictwa w utrzymaniu ludności).

Podejmowana krytyka prowadzonej polityki społecznej państwa dokonywała się

---

<sup>4</sup> Znacznie więcej oferowała tzw. inwestorom strategicznym, w tym – inwestorom zagranicznym. Drobnyim przedsiębiorcom dopiero w końcu lat 90. uruchomiono instytucję poręczeń kredytowych.



głównie z pozycji ideologicznych. Głównym jej zarzutem było z jednej strony zbytne lekceważenie nierówności (strona lewicowa<sup>5</sup>) lub brak polityki prorodzinnej (strona prawicowa). Krytyka ta pomijała ponadto instytucjonalne konkrety, które pozwoliłyby ukazać podstawową wadę prowadzonej w Polsce polityki społecznej, jaką jest brak całościowego widzenia problemów społecznych; we wzajemnych związkach, wymagających skoordynowanego działania. Reformy polityki społecznej podejmowane były we fragmentach, ignorując skutki w innych dziedzinach lub w dłuższym okresie. Wpłynęło to na zachwianie równowagi w licznych systemach społecznych (obecnie bardzo dotkliwe w ochronie zdrowia), stawiając pod znakiem zapytania możliwość realizacji podstawowych funkcji społecznych przez powołane do tego instytucje.

Wysoka skala bezrobocia, w tym bezrobocia długookresowego, obejmującego także w dramatycznym zakresie młodzież (i to ze znacznie lepszymi kwalifikacjami niż to było w historii), będzie wymagała szybkiej zmiany kierunku dotychczasowej polityki społecznej. Potrzebne jest bowiem przesunięcie środków publicznych z transferów społecznych na działania aktywizujące: dobrze ukierunkowaną edukację, wspieranie usamodzielniania się, przedsiębiorczości i dostosowania do podejmowanych zmian. Potrzebne są środki publiczne na infrastrukturę i instytucje dobrze funkcjonującego społeczeństwa: zintegrowanego i obywatelskiego. Ograniczanie się do polityki kreowania indywidualnych transferów społecznych kosztem infrastruktury, instytucji publicznych i usług społecznych, w gruncie rzeczy zwiększa społeczną dezintegrację i nie sprzyja rozwojowi gospodarki oraz tworzeniu miejsc pracy.

## 1.2. Warunki lepszej polityki społecznej

Źródło problemów z polską polityką społeczną tkwi zarówno w realizowanych koncepcjach, jak i w sposobach jej prowadzenia. Koncepcje, jak pisano wyżej, były niedostatecznie przemyślane i zmienne. Zawsze przy tym panował klimat drugorzędności spraw, chyba że w grę wchodziły interesy jakiegoś rynku (np. finansowego) czy branży (np. farmaceutycznej) lub miało miejsce zagrożenie strajkiem, bądź większą demonstracją w stolicy. Kolejne ekipy polityczne były i są nadal przekonane, że polityka społeczna jest dziedziną łatwą i nadającą się do efektywnych zmian. Stąd ciągle pojawiają się nowe pomysły organizacyjne: powołać urząd, połączyć, rozdzielić lub zlikwidować. Gdy nie zmienia się urzędów, to przynajmniej zmienia się ich kierownictwa, bez

<sup>5</sup> Ten styl jest charakterystyczny dla pewnej szkoły uprawiania analizy, reprezentowanej przede wszystkim przez Tadeusza Kowalika (np. Kowalik 2002).

względu na kompetencje i umiejętności poszczególnych osób. W konsekwencji problem z administracją publiczną polega na tym, że nie stała się ona narzędziem konsekwentnego wprowadzania zmian w interesie publicznym w zmieniającym się środowisku i wobec spraw, które są złożone (Kozłowski 2005).

Z drugiej strony, kontrolne funkcje społeczeństwa w Polsce (oraz w innych krajach transformacji) są ograniczone. Przyjrzyjmy się bliżej tym zagadnieniom.

## Mądre i sprawne państwo

Transformacja w kierunku gospodarki rynkowej, zmiana sojuszy w układzie międzynarodowym, otwarcie gospodarki, integracja z krajami UE oraz ambicje modernizacyjne (silnie warunkujące integrację) wymagałyby mądrego i sprawnego państwa. Można by tu dodać państwa silnego, ale siła może być interpretowana w kategoriach większych formalnych kompetencji struktur władzy, a nie siły w kategoriach mądrości związanej z szerszą perspektywą, długookresową wizją i umiejętnością przewidywania zjawisk i procesów w ich skomplikowanych zależnościach.

Kraje transformujące swą gospodarkę rozpoczęły budowę demokratycznego ładu politycznego, który tworzy struktury pluralistyczne i zmienne w czasie, a przy tym w warunkach zwrotu ku wartościom indywidualistycznym i stałej obecności amoralnego familizmu<sup>6</sup>. Czy i jak w takich warunkach można stworzyć silne i sprawne państwo? Przypomnijmy, że silne swą mądrością, sprawiedliwością i autorytetem, a nie represyjnością.

Dlaczego silne państwo potrzebne jest w polityce społecznej?

Doświadczenie ostatnich kilkunastu lat pokazało, że uruchomione jednocześnie procesy transformacyjne, integracyjne i modernizacyjne nie szły w parze z budową stabilnych oraz efektywnych struktur państwowych. W literaturze i publicystyce ubolewa się nad brakiem tendencji do wzmacniania jakości instytucji publicznych. O państwie pisze się i mówi<sup>7</sup>, że jest upartyjnione (upolitycznione) i niesterowne (Staniszki), miękkie (Hausner), brakuje mu elit i przywództwa (Reykowski), niesprawne (Kozłowski) i z zakorzenioną korupcją (Jarosz).

W polityce społecznej silne państwo jest potrzebne, aby ustanawiać w pierwszym rządzie długookresowe cele dla ogółu, a nie ograniczać się do celów krótkookresowych jakiejś grupy politycznej i/albo ekonomicznej. Badania na temat wartości społecznych

---

<sup>6</sup> Zjawisko to, silnie obecne w polskiej rzeczywistości opisane zostało w literaturze także pod nazwą „*informality*” (Miształ 2000).

<sup>7</sup> Wiele druzgocącej krytyki pod adresem polskiego państwa przedstawiono w cyklu artykułów „Państwo do remontu” publikowanych w latach 2002-2004 w Rzeczpospolitej (Plus/Minus). Tym problemom poświęcono też dwie sesje RSSG w 2005 r. (patrz RSSG 2005).

prowadzone z perspektywy międzynarodowej ukazują utrzymywanie się w krajach postkomunistycznych oraz w Polsce silnych wartości materialistycznych. Taka orientacja dotyczy nie tylko społeczeństwa, ale także elit; zarówno ekonomicznych jak i politycznych (Siemieńska 2004). W krajach dojrzałej demokracji oraz o wyższym poziomie zamożności dominują wartości postmaterialistyczne. Wartości te nie zawsze dotyczą całego społeczeństwa, ale prawie zawsze dotyczą elit politycznych.

Przytoczony wynik badań dotyczący krajów transformacji, wskazujący na dominację wartości materialistycznych, wiąże się z fazą rozwoju ekonomicznego, w jakiej kraje te się znajdują. Społeczeństwa tych krajów doganiają zachodni poziom życia oraz dopiero budują gospodarkę rynkową, dla której naturalne są motywacje indywidualistyczne oraz materialistyczne. Zrozumienie tej tendencji nie zmniejsza niepokoju związanego z faktem reprezentowania takich postaw i wartości przez elity polityczne.

Spadek zaufania do polityków jest tendencją charakterystyczną nie tylko dla państw postkomunistycznych, ale jak twierdzi popularny w Wielkiej Brytanii i Niemczech politolog Perri 6, to tendencja generalna, charakterystyczna dla współczesnego świata w ogóle. W państwach postkomunistycznych jednak brak zaufania do polityków okazać się może znacznie poważniejszy w skutkach. Wywołuje bowiem brak zaufania do kierunku zmian ustrojowych i demokracji oraz ogranicza efektywną partycypację społeczną. Bez tego budowanie nowych stosunków społecznych i większego zaangażowania społecznego na rzecz dobra wspólnego, także tego najbardziej socjalnego, będzie niezwykle trudne.

Mądre i sprawne państwo potrzebne jest do przezwyciężenia populizmu i ustanawiania rozwiązań prorozwojowych. Jak jest to potrzebne i trudne w realizacji, dowodzi brak priorytetu dla edukacji, kształcenia i nauki w programach rządowych całego okresu transformacji w Polsce, mimo systematycznych deklaracji w tej dziedzinie oraz powszechnej świadomości elit rządzących o pozytywnym wpływie *human capital* na wzrost i modernizację kraju.

Mądre państwo jest potrzebne do przezwyciężenia ideologii nie sprzyjających sprawiedliwości, przezwyciężenia tendencji do zbytniego różnicowania warunków rozwoju i społecznego wykluczenia. Państwa o największych zróżnicowaniach dochodowych oraz nie zapewniające powszechnego dostępu do podstawowych dóbr publicznych, to państwa słabe, niestabilne politycznie, z utrzymującymi się barierami rozwoju. Jednocześnie większa równość, obecność programów zwalczania ubóstwa i przeciwdziałania społecznej marginalizacji sprzyjają stabilnej demokracji oraz zrównoważonemu rozwojowi. Na potwierdzenie tych tez można już znaleźć liczne dowody empiryczne. Nieodstrzeżenie i niebranie pod uwagę tego rodzaju zależności w szeroko pojętej polityce społecznej oznacza hołdowanie społecznej arogancji, która jest tak samo szkodliwa jak

populizm. W Polsce ten rodzaj arogancji nie jest skrywany i wiele decyzji redystrybucyjnych zapada pod jej wpływem<sup>8</sup>.

Cechą sprawnego państwa są sprawni urzędnicy. Cechą mądrego państwa są też urzędnicy etyczni, kierujący się interesem ogólnym, a także odpowiedzialni.

Odpowiedzią na słabości polskiego państwa jest postulat jego ograniczania lub nawet likwidacji. Najbardziej wzięte hasło to 'tanie państwo'. W konsekwencji jeszcze bardziej osłabiona biurokracja ugina się pod zadaniami, których coraz więcej dostarcza akcesja ze strukturami UE, a i wysoki poziom decentralizacji wymagałby lepszej koordynacji. Tanie państwo funkcjonuje coraz gorzej i staje się coraz bardziej nieetyczne.

Na słabości państwa coraz bardziej cierpi polityka społeczna, której publiczny zakres z natury rzeczy jest znaczny. To przecież nie ulegnie zmianie. Dlatego modernizacja zabezpieczenia społecznego, co stawia się jako zasadnicze reformatorskie zadanie w Strategii Lizbońskiej, wymaga w Polsce równoległej reformy: nowych zasad i metod zarządzania publicznego; przeniesienia idei *corporate governance* do instytucji publicznych w celu niezbędnego podniesienia ich jakości oraz efektywności działania.

## Spółeczeństwo obywatelskie

Dlaczego społeczeństwo obywatelskie potrzebne jest w polityce społecznej? Społeczeństwo obywatelskie nie jest przecież warunkiem rozwoju pomocy wzajemnej, indywidualnego wspomaganie potrzebujących czy organizowania się na rzecz celów społecznych. Jednak we współczesnym świecie, z małą rodziną i masowym zatrudnieniem kobiet, ogromnym wzrostem mobilności, aktywność społeczna funkcjonująca na zasadzie indywidualnej pomocy i wzajemnych usług społecznych stanowi tylko pewien niewielki zakres działań społecznych.

W organizacji życia społecznego podstawowe znaczenie mają i nadal będą miały instytucje publiczne, chociaż znacznie bardziej zdecentralizowane i z mieszanym finansowaniem. W takiej sytuacji społeczeństwo obywatelskie jest niezbędnym warunkiem kontroli działania tych instytucji. Przy czym nie chodzi tu tylko o kontrolę w sensie tradycyjnej kontroli społecznej. Chodzi tu także, a może obecnie nawet przede wszystkim,

---

<sup>8</sup> Trzykrotnie na posiedzeniach Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej podjęto temat zbyt dużych nierówności i jej negatywnych skutków dla zrównoważonego rozwoju (Raporty: nr 27/1997, nr 39/2001 i nr 49/2002). Nie zmieniło to ogólnego klimatu akceptacji dla polskich nierówności w środowisku polityków gospodarczych oraz popularnej prasy ekonomicznej. Podstawą tej akceptacji jest stara teza Okuna (1975) o tym, że zbyt duża redystrybucja od bogatych do biednych może zagrażać efektywności alokacyjnej. Spory wokół równości i efektywności zamiast prowadzić do konstruktywnej i pragmatycznej odpowiedzi na pytanie, co to znaczy „zbyt duża redystrybucja” czy „zbyt duże nierówności” pozostają na ogólnym poziomie „za” i „przeciw”.

o zinstytucjonalizowane uprawnienia i warunki kontroli prowadzonej przez obywateli, uprawnionych, ubezpieczonych i świadczeniobiorców. W usługach społecznych rynek istnieje tylko na marginesie, a gdyby nawet był wprowadzony w większym zakresie, to okazałoby się, że jest kontrolerem zawodnym. Ani uczniowie, ani pacjenci nie zachowują się i nie będą zachowywać zgodnie z zasadą „płać i wymagaj”. Wnioski, jakie wynikają z teorii agencyjnej, która ma tu zastosowanie, prowadzą jednoznacznie do postulatu wzmocnienia społecznie zinstytucjonalizowanych regulacji kontrolnych.

Słabość kontrolnych funkcji społeczeństwa obywatelskiego wynika także z faktu, że po przeciwnej stronie znalazły się znacznie lepiej zorganizowane siły profesjonalistów sfery publicznej, a w tym socjalnej (prawników, lekarzy, nauczycieli itd.). W Polsce i w innych krajach transformacji nastąpiło umocnienie struktur zawodowych przez odrodzenie tradycyjnych organizacji korporacyjnych. Ich niekiedy bardzo egoistyczne regulacje utrudniają rozwiązywanie wielu problemów socjalnych, głównie związanych z jakością świadczonych usług.

Skoro państwo i społeczeństwo jest słabe, to droga, nazywana „od państwa opiekuńczego do opiekuńczego społeczeństwa”, nie jest antidotum na obecne trudności. Niewątpliwie potrzeba większego zaangażowania społecznego, ale zarysowanie potencjalnej perspektywy nie tworzy jeszcze rozwiązań. Wydaje się, że w obecnych warunkach potrzebne jest inne zaangażowanie społeczne niż to, które wyrosło na mieszaninie tradycyjnych wzorów własnych z podpatrzonymi z kultury zachodniej. Dzisiaj potrzeba większej profesjonalności i efektywności w działaniu, a to znacznie ogranicza jego skalę. Dlatego **droga ku społeczeństwu opiekuńczemu jest drogą współdziałania, a nie alternatywą**, jak to niekiedy jest podawane. Współdziałanie jest niewątpliwie koncepcją w praktyce najtrudniejszą w realizacji, szczególnie w warunkach krajów transformacji. W nich bowiem ciągle obecne są historyczne podziały, a umiejętności współdziałania ponad podziałami nie należą do rozwiniętych.

### 1.3. Znaczenie wyzwania globalizacyjnego w polityce społecznej

Globalizacja oznacza intensyfikację spraw i relacji o zasięgu światowym. Intensyfikacja ta następuje szczególnie silnie w gospodarce i w polityce. W gospodarce na skutek przepływu kapitału przez otwarte już dla niego całkowicie granice oraz swobodny przepływ dóbr i usług – wprawdzie z pewnymi ograniczeniami, ale coraz słabszymi. Także wychodzenie pracowników poza granice własnych państw ciągle rośnie. Globalizacji sprzyjają nowoczesne techniki oraz technologie informacyjne.

Wraz z umiędzynarodowieniem interesów gospodarczych wzrasta rola politycz-

nych sojuszy, rozwiązań, kontaktów i organizacji, których liczby nie sposób już dzisiaj szybko zliczyć. Misje tych organizacji w sposób widoczny przekraczają interesy państw narodowych.

Globalizacja to także proces uniwersalizacji kultury. Jest on możliwy głównie dzięki mediom, ale także rozwojowi transkontynentalnej komunikacji i transportowi oraz ekspansji handlowej producentów licznych dóbr konsumpcyjnych.

Korzystnym efektem globalizacji jest społeczeństwo informacyjne – poinformowane, reaktywne, absorbujące nowe koncepcje, upowszechniające wiedzę. Dzięki temu postęp jest udziałem nie tylko elit, ale tej części mas, które mają dostęp do nowych dóbr, mediów i Internetu. Ta korzyść skutkuje nowym rodzajem więzi – bardziej wirtualnych niż realnych. Media oraz Internet zabijają jednak tradycyjny kapitał społeczny oparty na bezpośrednich kontaktach i więziach, jak udowadnia to Rober Putnam w swej pracy (Putnam 2000), ale rozwijają nowy – wirtualny.

Proces globalizacji wzbudza niepokoje, a niekiedy nawet przeraża. Ze względu na ogromne tempo „dziania się”, globalizacji towarzyszą trudności z ogarnianiem globalnego zasięgu spraw. Wzrasta międzynarodowa konkurencja, która podważa stabilizację. Proces dostosowawczy do nowych wyzwań nie ma końca. Horyzont jakiegokolwiek realnej strategii jest coraz krótszy. Nowoczesne technologie i nowe produkty zaczynają budzić nieufność. Trzeba by je dobrze poznać, aby z przekonaniem z nich korzystać. Ich wpływ na życie ludzi nie zawsze jest rozpoznawany i szczerze podawany do publicznej wiadomości. Wobec tego pojawiają się ostrzegawcze komunikaty ze strony przeciwników globalizacji. Niekiedy istotnie przesadzone, tym bardziej straszą.

Światowa konkurencja wpływając na ogromny wzrost wydajności pracy, także w oparciu o coraz niższe koszty pracy, zakłóca społeczny porządek. Podstawy materialne ludzkiej egzystencji stają się niestabilne, wzrasta ryzyko utraty pracy, dochodów i zabezpieczenia społecznego. Niepokój jest ogromny, bo obawy adresowane są już nie tylko do organizacji państwowych szczebla krajowego. Przenosi się na szczebel globalny. Pojawia się pytanie zarówno o demokrację w globalnym porządku, jak i w ogóle o możliwość efektywnego rządzenia w skali globalnej.

Mimo ogólnoświatowego dostępu do informacji i uniformizacji kulturowej, globalna wioska, jak to nazwał Marshall McLuhan<sup>9</sup> (choć jest to właściwie globalne miasto), nie tworzy jednego globalnego społeczeństwa. Przeciwnie. Chociaż jednoczy świat, to dzieli jego społeczeństwa. Rodzi nowy rodzaj nierówności: na tych, którzy uczestniczą w światowym wyścigu technicznym i gospodarczym i na tych, którzy nie

---

<sup>9</sup> McLuhan (1975) – Przekazniki, czyli przedłużenie człowieka, w: Wybór pism, Jacek Fuksiewicz (wyb), tłum. Karol Jakubowicz, WAiF, Warszawa.

wskoczą do tego pędzącego pociągu. Powstają dramatyczne różnice między tymi, którzy mają zdolności i umiejętności adaptacyjne, a tymi, którzy ich nie mają, bo wśród nich funkcjonuje już inny mechanizm reprodukcji – reprodukcji *underclass*. Ten nowy rodzaj nierówności kształtuje się między krajami i wewnątrz nich. Ich źródłem jak pisze Jacek Kochanowicz (2002) już nie jest „wyzysk w dziewiętnastowiecznym sensie – bogatym biedni nie są już potrzebni”. Grupy te żyją jakby w innych światach. Ci najbiedniejsi mają swój gorszy rynek pracy z przewagą szarej strefy i pracy dorywczej, średniacy operują na rynkach krajowych i regionalnych, a rynek pracy nowych bogatych ma wymiar międzynarodowy. Uczestnictwo w nim nie jest jednak dane raz na zawsze. Wymaga wysokiej jakości kształcenia i stałej gotowości do zmiany. Pozycja na nim nie jest więc stabilna. Gwarancja stałej pracy, ze znanym wzorem kariery, to cecha rynku pracy minionego wieku. Z kolei nowi bogaci ze względu na bardzo szybkie tempo zmian mają także swoje problemy i stresy, które ich życie czynią odległym od tradycyjnej ludzkiej normy.

Negatywne skutki globalizacji szczególnie wyraźnie są postrzegane w efekcie podziału na kraje dobrobytu i kraje biedne: kraje Północy i Południa. Przepływ kapitału z krajów bogatych do biednych, na skutek szansy skorzystania w nich z niskich kosztów pracy, nie wyrównuje poziomu życia między społeczeństwami obu ich grup albo wyrównuje w bardzo powolnym, niedostatecznym tempie. Przynosi przy tym dodatkowe ryzyka: ekologiczne i zdrowotne. Fabryki lokowane w trzecim świecie są źródłem wielu zagrożeń przez niedotrzymywanie zachodnich standardów jakości i bezpieczeństwa. Jak uważa niemiecki socjolog Ulrich Beck, autor znanej pracy o społeczeństwie ryzyka, na nowy rodzaj nierówności w skali międzynarodowej nakładają się bieda materialna i niedostrzeżenie oraz lekceważenie ryzyka; ekologicznego i zdrowotnego (Beck 2002).

Globalne nierówności nasilają migracje. Z krajów peryferyjnych ludzie przenoszą się do regionów bogatszych, w których na tym tle narastają problemy natury kulturowej i politycznej. Integracja przybyszów nie następuje bezboleśnie, szczególnie wówczas, gdy procesy te stają się masowe. Z jednej strony, wśród przybyszów powstają problemy związane z poczuciem tożsamości etnicznej i narodowej, a z drugiej – wśród goszczących przybierają na sile fale uczuć ksenofobicznych wobec imigrantów.

Każdy wzrost nierówności, także o charakterze globalizacyjnym, przysporzyć może kłopotów politycznych, poważnie zagrażając demokracji. Zbyt duże różnice ograniczają możliwości szerokiego współdziałania społecznego, eliminują z uczestnictwa w głównym nurcie życia społecznego liczne grupy ludności, czyniąc je podatnymi na destrukcyjne wpływy i manipulacje polityczne, powodując przy tym, że kontrola społeczna staje się niespełnionym oczekiwaniem systemu demokratycznego.

Procesy globalizacyjne dostarczając nowych problemów społecznych jednocześnie

osłabiają narodowe państwo opiekuńcze<sup>10</sup>, które powołało kilka skutecznych instytucji bezpieczeństwa socjalnego. Tak więc odpowiedzią na nowy rodzaj nierówności, na nowy rodzaj problemów społecznych nie będzie już zapewne tradycyjne narodowe państwo opiekuńcze, chociaż nie należy zbyt szybko sprawiać mu pogrzebu. Jest to instytucja silnie broniona i zachodnie demokracje tak łatwo nie pogodzą się z jego zanikiem. Gdzie poszukuje się więc odpowiedzi?

**Po pierwsze – w powrocie do rozwiązań lokalnych i regionalnych**, których odrodzenie stymulować będą wszystkie możliwe siły. Promocja powrotu do regionalności oraz lokalności powinna wywołać proces równie widoczny jak proces globalizacyjny, i wówczas będziemy mieli do czynienia z globalizacją; jednoczesną internacjonalizacją oraz regionalizacją. Oznacza to, że globalne osiągnięcia w dziedzinie postępu technicznego, upowszechniania nowych technologii oraz promowania uniwersalnych standardów w licznych sferach naszego życia będą stosowane z uwzględnieniem właściwości i ambicji regionalnych oraz lokalnych, zgodnie z hasłem „myśl globalnie – działaj lokalnie”. Ten powrót w dobie globalizacji na szczebel regionalny i lokalny, jest raczej pewną deklaracją woli i polityki niż tendencją wynikającą z przebiegu procesów realnych. Region nie wydaje się być alternatywą dla *welfare state*. Raczej jego uzupełnieniem. Nie nowym, lecz w latach prosperity powojennej i siły państwa narodowego – zlekceważonym.

**Po drugie – w budowaniu globalnej solidarności – globalnego społeczeństwa opiekuńczego.** Budowanie solidarności ponadnarodowej już się dokonuje. Wszystkie działania organizacji międzynarodowych prowadzą do określania i implementowania różnego typu praw i standardów, począwszy od praw człowieka, zasad równości w wymiarze politycznym i stosunków międzyludzkich, zasad rozwiązywania konfliktów przemysłowych i prowadzenia dialogu społecznego oraz zapewnienia minimalnych gwarancji bezpieczeństwa ekologicznego, bezpieczeństwa zdrowotnego w miejscu pracy i środowiska oraz zabezpieczenia społecznego. Poszczególne organizacje międzynarodowe

---

<sup>10</sup> Globalizacja w ogóle osłabia państwa narodowe. Skoro rośnie znaczenie międzynarodowych koncernów oraz międzynarodowych organizacji, zmniejsza się znaczenie organizacji działających w skali jednego państwa. Państwa narodowe w sferze politycznej zmuszone są działać pod wpływem reguł wynikających z uczestnictwa w globalnych sojuszach, a w sferze gospodarczej pod wpływem reguł globalnego rynku i uniwersalnych regulacji globalnych instytucji ekonomiczno-finansowych. Zakres krajowych interwencji, także społecznych, jest stopniowo coraz bardziej ograniczony. Tezy te w krajach postkomunistycznych wywołują mieszane uczucia. Z jednej strony bowiem, powstały wreszcie wolne i narodowe państwa, którym nadaje się duże znaczenie w retoryce politycznej i w sferze symbolicznej. Z drugiej strony, państwa te dobrowolnie i z nadzieją na przyspieszenie modernizacyjne włączają się w proces integracji europejskiej, a wraz z demokratyzacją życia społecznego i otwarciem ekonomicznym podlegają oddziaływaniu organizacji i korporacji międzynarodowych, które bezpośrednio i pośrednio ograniczają spontaniczny rozwój narodowych gospodarek.



mają swoje wyraźnie zorientowane misje związane także z ukierunkowaniem rozwoju krajów świata. UNDP (Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju) – z koncepcją zrównoważonego rozwoju społecznego czy Międzynarodowa Organizacja Pracy z troską o godzenie przyzwoitej pracy (*decent work*) dla wszystkich z odpowiednim standardem zabezpieczenia społecznego oraz dialogiem społecznym i bezpieczeństwem socjalnym. Podkreśliłabym także dwie istotne społecznie misje Banku Światowego, związane z walką z ubóstwem oraz ostatnio także rozwojem kapitału społecznego na poziomie krajowym i regionalnym w wielu miejscach na świecie (szczególnie w Afryce).

Obawy przed nieogarnięciem rozlicznych negatywnych skutków globalizacji, zagrożeniem kryzysami finansowymi, ekologicznymi, zdrowotnymi i buntem marginalizowanych mas powodują jednak, że coraz częściej pojawiają się głosy (sny) o potrzebie globalnej władzy, władzy zarazem demokratycznej i mądrej. Dlatego Global Governance (*Commission on Global Governance – 1995*), to idea tych, którzy chcieliby narodowe państwo opiekuńcze przenieść na szczebel globalny.

Zanim jednak tego typu idea przybierze kształt realny, powstają gremia do rozważenia i przedstawienia problemu wpływu globalizacji na życie ludzi oraz do zaproponowania możliwych rozwiązań o charakterze ponadnarodowym. Przykładem takiego gremium jest powołana w 2002 r. w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy Komisja ds. Społecznych Aspektów Globalizacji (*The Social Dimension of Globalization*<sup>11</sup>). Jej celem jest najpierw sprawdzenie, czy globalizacja istotnie przynosi negatywne społecznie skutki, jak to się opisuje. Czy strach ten nie jest przypadkiem nadmierny wobec korzyści, których się niedocenia?

## 1.4. Europejska a polska polityka społeczna

Co oznacza oraz oznaczać może integracja europejska na tle procesów globalizacyjnych? Z punktu widzenia pojedynczego kraju członkowskiego UE oznacza większe otwarcie na procesy globalizacyjne. To otwarcie jest szczególnie silnie odczuwane w nowych krajach członkowskich, które w pierwszym rządzie poddają się wpływom i konkurencji w ramach wspólnoty. Jednocześnie jednak, integrując się z krajami UE, kraje członkowskie poddane są reakcjom i interwencjom ze świata adresowanym do całego regionu europejskiego. Wspólna odpowiedź na to, czyli wspólne działania europejskie mają niewątpliwie większą siłę niż działania pojedynczego kraju. Zintegrowana Europa stanowi oczywistą szansę wzrostu znaczenia także krajów członkowskich w wymiarze światowym. Jednocześnie Unia Europejska jest zintegrowana wspólnymi regułami, które mo-

<sup>11</sup> [www.ilo.org/public/english/wcsdsg/globali/globali.htm](http://www.ilo.org/public/english/wcsdsg/globali/globali.htm)

gą osłabić procesy adaptacji do zmian w pojedynczym kraju. Z tego powodu te wspólne regulacje europejskie są przedmiotem oglądu oraz krytyki z perspektywy wyzwań globalizacyjnych. Pytanie o to czy **Unia Europejska jest wzmocnionym partnerem w globalnej konkurencji** jest podstawowym pytaniem, jakie jest od pewnego czasu stawiane w europejskiej debacie, mimo że może nie zawsze jest jednoznacznie artykułowane.

Wśród wspólnych reguł działania Unii Europejskiej istotne są te, które wynikają z polityki społecznej, prowadzonej na szczeblu europejskim. Od kilkunastu już lat w Unii Europejskiej urzeczywistniany jest nie tylko wielki projekt ekonomiczny i polityczny, ale także społeczny. Na szczeblu europejskim od końca lat 80. prowadzona jest bowiem także wspólna polityka społeczna i jej zakres powoli ulega rozszerzeniu.

Gdy dyskutujemy o europejskim modelu socjalnym, to powinniśmy dyskutować o koncepcji i faktach tego, co się w Europie dokonuje. Tymczasem bardzo często dyskutujemy o koncepcjach, według których sklasyfikowane zostały polityki społeczne państw narodowych. Titmuss, a następnie Esping-Andersen zaproponowali bardzo przejrzysty schemat klasyfikujący doktryny polityczne oraz społeczne rozwiązania instytucjonalne, czyli tzw. reżimy społeczne w krajach świata zachodniego. Czy jednak można powiedzieć, że jest to jednocześnie jakaś oferta do wyboru dla Europy i jej krajów członkowskich, jak to niejednokrotnie próbuje się tę klasyfikację interpretować?

Modele polityki społecznej: liberalny, konserwatywny i socjaldemokratyczny – to raczej typy idealne. Przewaga pewnych cech instytucjonalno-politycznych w jednej grupie krajów, a innej wiązki tych cech w kolejnej grupie, to często wynik bardzo długiej tradycji instytucjonalnej, różnie rozłożonej w czasie dynamiki rozwoju ekonomicznego oraz różnego przebiegu rozwoju politycznego. Nie wydaje się, że dzisiaj można by przed jakimkolwiek krajem postawić wybór któregoś z modeli jako wizji do realizacji bez względu na uwarunkowania ekonomiczne, istniejące instytucje oraz system wartości. Tym bardziej przed Europą, by wspólnie realizowała któryś z tych modeli. Debata o modelach społecznych w takim kierunku wydaje się praktycznie mało użyteczna.

Użyteczna wydaje się natomiast debata o tym, czy realizowana polityka społeczna UE daje się jednoznacznie zidentyfikować i opisać nie w języku (żargonie) dokumentów unijnych, lecz kategoriach w pełni wyjaśniających podstawowe założenia i związki. Dla takiego kraju, jak Polska, z jego aspiracjami modernizacyjnymi, a jednocześnie rozwojowymi zapóźnieniami, jest to szczególnie ważne. Pozwoli z jednej strony ocenić, czy włączenie się w realizację tej polityki jest długookresowo korzystne, a z drugiej – z przekonaniem tę politykę realizować. Na razie strategie społeczne, w które nasz kraj się włączył, wydają się być realizowane bardziej w dokumentach niż realnie.

Jakie elementy europejskiej polityki społecznej wchodzi tu w grę?

W polityce UE dostrzec można trzy fazy. Pierwsza skupiona była na pracowni-

**Zestawienie. Kamienie milowe europejskiej polityki społecznej**

<b>Podstawowe zapisy</b>	<b>Treść uzgodnień</b>	<b>Data</b>
Jednolity Akt Europejski Dział III, art. 118a	Wyrównywanie warunków pracy i bezpieczeństwa zdrowotnego (bhp) Dialog społeczny	1986
Karta socjalna pracowników w krajach Wspólnoty Europejskiej	Swoboda poruszania się, równe traktowanie mężczyzn i kobiet, prawa pracownicze do zabezpieczenia społecznego, współdziałanie pracowników i pracodawców w zakładzie pracy, dostęp do kształcenia zawodowego, ochrona społeczna pracującej młodzieży i osób niepełnosprawnych	1989
Traktat o Unii Europejskiej Protokół w sprawie polityki społecznej	Rozszerzenie praw pracowniczych: ochrona pracowników przy rozwiązywaniu stosunków pracy, partycypacja pracownicza w zarządzaniu	1992
Traktat Amsterdamski	Tworzenie pracy i prowadzenie polityki zatrudnienia Trwały i nieinflacyjny wzrost gospodarczy Spójność gospodarcza i społeczna Solidarność między krajami członkowskimi i powołanie Europejskiego Funduszu Socjalnego Rozwój europejskiego wymiaru edukacji; wymiana studentów i nauczycieli, wzajemne uznawanie dyplomów Dbałość o zdrowie publiczne i środowisko naturalne	1997
Strategia Lizbońska i Agenda Socjalna 2000	Zaufanie do UE – podstawa efektywności wspólnych działań Konkurencyjność i wzrost gospodarczy w wyniku rozwoju gospodarki opartej na wiedzy Pakt stabilizacji i wzrostu gospodarczego (nieinflacyjny wzrost) Polityka zatrudnienia dla wszystkich – podstawa społecznej inkluzji Otwarta metoda koordynacji Modernizacja europejskiego modelu socjalnego; praca musi się opłacać, świadczenia emerytalne powinny być pewne i finansowalne, polityka społeczna powinna zapewniać integrację (inkluzję) oraz dobrą jakościowo i długookresowo finansowalną opiekę zdrowotną	2000
Agenda Socjalna 2005-2010	W kierunku polityki pełnego zatrudnienia Budowanie europejskiego rynku pracy Nowa dynamika dialogu społecznego Spójność społeczna Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego Promowanie różnorodności, tolerancji i niedyskryminowania ludzi Rozwój usług społecznych o znaczeniu publicznym ( <i>social services of general interest</i> )	2005

Źródło: Zestawienie własne na podstawie odpowiednich dokumentów UE.

czych uprawnieniach i ujednolicaniu warunków pracy. Za retoryką socjalną tych działań kryła się obawa o to, że niedorozwój w zakresie warunków pracy i uprawnień socjalnych sprzyjać może przewadze konkurencyjnej, a przecież nie tymi przewagami powinno się konkurować w Europie. Przeciwno takiej polityce społecznej protestowała Wielka Brytania, która na przełomie lat 80. i 90. nie podpisywała uzgodnień i odpowiednich dyrektyw.

Druga faza polityki społecznej UE naznaczona jest troską o pracę. Traktat Amsterdamski oraz Strategia Lizbońska akcentują potrzebę wzrostu zatrudnienia w Europie. Pierwszy i podstawowy kierunek nowej filozofii społecznej Unii Europejskiej to koncentracja celów i aktywności polityki społecznej wokół zatrudnienia, a nie wokół podziału. Więcej pracy przez zwiększenie zakresu pracujących to pierwszy i podstawowy cel polityki społecznej powtórzony następnie w Strategii Lizbońskiej. Te miejsca pracy powinny być oczywiście dobre; produktywne, gwarantujące przyzwoite wynagrodzenie a wykonywana praca nie powinna uwłaczać ludzkiej godności. Przeciwnie, powinna dawać wiele satysfakcji i dowartościowywać pracowników. Jednocześnie przyjęto, że polityka społeczna krajów członkowskich powinna być tak zmodernizowana, aby cel wzrostu zatrudnienia był realny.

W obu dokumentach zakłada się, że wyższe zatrudnienie zostanie osiągnięte w wyniku bardziej dynamicznego wzrostu gospodarczego oraz wyższej konkurencyjności europejskich gospodarek. W Strategii Lizbońskiej przyjęto też, że rozwój w Europie powinien przebiegać w warunkach spójności społecznej, którą gwarantuje utrzymanie przyzwoitego poziomu zabezpieczenia społecznego. Te dwa cele: z jednej strony wzrost gospodarczy i innowacyjność, a drugiej utrzymanie dobrego poziomu zabezpieczenia społecznego stoją na bieżąco w konflikcie i nie można go nie dostrzegać, nawet wydłużając istotnie horyzont czasowy strategii. W Strategii Lizbońskiej przyjmuje się, że cele społeczne nie powinny być zaniechane w imię rozwoju ekonomicznego. Europa nie chce zrezygnować ze swych socjalnych wartości. Nie chce odrzucić wartości wywalczonych i osiągniętych przez wiele dziesiątków lat. To jednak nie znaczy, że nadal pozostanie przy swoich tradycyjnych instytucjach i dotychczas stosowanych narzędziach realizacji polityki społecznej. Przeciwnie zamierza dokonać zmiany: zweryfikować je i zmodernizować, wprowadzając wiele istotnych reform.

W trzeciej fazie polityki społecznej, zapoczątkowanej przez Agendę Socjalną 2000 i rozwiniętej w Agendzie Socjalnej 2005-2010, dostrzec można silniejszą reakcję na nowe problemy socjalne: starzenie się populacji oraz zjawiska dezintegracji społecznej, a także wysiłek lepszego godzenia celów ekonomicznych oraz społecznych. W tym ostatnim przypadku chodzi o wyciągnięcie wniosków z faktu, że Strategia Lizbońska napotkała istotne trudności w realizacji założonych celów (Błaszczuk 2005). Raport Wima Koka (High Le-

vel Group 2004) nie pozostawił wątpliwości, co do diagnozy sytuacji. Wniosek, jaki został skierowany pod adresem polityki społecznej dotyczy wprzęgnięcia jej w cele ekonomiczne i związane ze wzrostem zatrudnienia<sup>12</sup>. Ideą hasła „aktywna polityka społeczna” jest zastępowanie pieniężnych świadczeń socjalnych pracą i rozwojem usług społecznych.

Jednocześnie jednak w polityce Unii Europejskiej nie rezygnuje się z dobrego (adekwatnego) wsparcia starszej populacji. Jak to pogodzić, gdy w przekroju międzygeneracyjnym mamy do czynienia z wyraźną asymetrią korzyści, a wyzwanie demograficzne wymaga zmiany dotychczas realizowanych preferencji?

Europejska polityka społeczna realizowana jest za pomocą miękkiego instrumentarium, zwanego metodą otwartej koordynacji. Metoda ta stanowi rodzaj zarządzania przez cele. Oczekuje się od niej, że polityka społeczna krajów członkowskich przekształcać się będzie samodzielnie w pożądanym ogólnoeuropejskim kierunku. Środki unijne będą wspierać cele proklamowanych strategii społecznych. Oznaczać to będzie *de facto* wspólną realizację europejskiego modelu socjalnego. Modelu z różnicami w konkretnych rozwiązaniach instytucjonalnych, ale modelu ze wspólnym kanonem wartości: wyrównaniem społecznym, solidarnością, dialogiem społecznym i partycypacją oraz społeczną spójnością.

Co to oznacza dla Polski? Z jednej strony, wyrażane są nie bezpodstawne obawy, że europejski model socjalny będzie obciążeniem dla gospodarki (Góra 2005). Utrudni osiągnięcie konkurencyjności i dynamizowanie wzrostu gospodarczego. Z drugiej strony, podnoszone są argumenty, że brak polityki społecznej nastawionej na rozwój kapitału ludzkiego oraz osiągnięcie spójności może przynieść bardzo wysokie koszty: nie tylko utrudnić zrównoważoną ścieżkę rozwoju, ale i zanegować demokrację.

W dobie globalizacji poddani jesteśmy oddziaływaniu trendów i wydarzeń na świecie znacznie bardziej niż to było jeszcze całkiem niedawno. Refleksja i debata o problemach przyszłości w szerokim kontekście uczestnictwa Polski w globalnym nurcie przemian jest uboga. Tymczasem od dłuższego czasu znane są zjawiska – o długim horyzoncie występowania i o ważnych konsekwencjach społecznych i politycznych – których uwzględnienie wymaga działań antycypacyjnych, bądź łagodzących, czy też przeciwstawienia się, gdy trend jest negatywny. Zjawiska o długotrwałym działaniu, które były przedmiotem niejednego już raportu społecznego różnych agend ONZ oraz innych organizacji międzynarodowych to:

- Proces starzenia się społeczeństw, szczególnie krajów zachodnich (ale nie tylko,

<sup>12</sup> Komisja Europejska pod przewodnictwem Barroso na początku 2005 r. zaproponowała nawet, aby cele dotyczące spraw socjalnych oraz ochrony środowiska odłożyć i skoncentrować się na osiągnięciu zadań Strategii Lizbońskiej związanych ze wzrostem zatrudnienia oraz wzrostem gospodarczym.

to także trend światowy).

- Zanieczyszczenie środowiska skutkujące zmianami klimatycznymi.
- Przemiany charakteru pracy oraz tradycyjnej jej organizacji, a jednocześnie występowanie deficytu pracy w wielu regionach świata na skutek zdynamizowania konkurencji przez globalizację.
- Nierówny i pogłębiający zróżnicowanie podział bogactwa narodów, rozszerzanie się zakresu ubóstwa i wykluczenia społecznego.
- Na tle nierówności materialnych ulega ograniczeniu dostęp do podstawowych praw i dóbr: a szczególnie do edukacji i zdrowia.

Te globalne problemy dotyczą także Polski. W wielu przypadkach ich występowanie jest w krajach transformacji znacznie silniejsze niż w innych regionach zachodniego świata. Dotyczy to szczególnie problemów związanych z przemianami pracy, wysoką dynamiką transformacji demograficznej oraz wzrostem zróżnicowań. Dzieje się tak na skutek nagłego otwarcia tych krajów na świat, przyspieszonej modernizacji, a w tym – przyjmowania zachodnich wzorów konsumpcji i stylu życia.

Integracja europejska jest dla Polski nadzieją na wspólne radzenie sobie z wyzwaniami przyszłości, na realizację celów społecznych, których sami w warunkach słabego państwa i niedorozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie moglibyśmy szybko zrealizować.

Rozwój społeczny w Polsce w zgodzie z założeniami europejskiego modelu społecznego, będzie stanowił bardzo duże wyzwanie. W okresie transformacji jeszcze bardziej niż w epoce gospodarki centralnie planowanej polityka społeczna polegała na wspieraniu dochodowym albo tylko pokrzywdzonych grup, albo żądających uprzywilejowania. Aktywizacja polityki społecznej w duchu deklarowanego w UE modelu socjalnego wymagałaby istotnej realokacji wydatków społecznych: mniej na pieniądze transfery społeczne, a więcej na programy umożliwiające i motywujące do brania spraw w swoje ręce: poczynawszy od edukacji i zatrudnienia, do przedsiębiorczości i społecznego zaangażowania.

Polska włączyła się do realizacji europejskich strategii społecznych w sensie formalnym. Pierwszy program – Narodową Strategię Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000–2006 opracowano już w 1999 r. Wprawdzie było to bardziej ćwiczenie niż realizowalny program, ale ćwiczenie ważne, podlegające wspólnej z Komisją Europejską ocenie. Krajowy Plan Działań ukierunkowany na wzrost zatrudnienia przygotowano dopiero w 2004 r. z jednorocznym horyzontem – na 2005 r. Jednocześnie rozpoczęły się prace programowe w innych dziedzinach polityki społecznej.

Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) przygotowana została z inicjatywy rządu jako długookresowa podstawa do przygotowywanych co dwa lata planów konkretnych działań. Jej cele zostały oparte na koncepcji zapewnienia dostępu do pracy dla ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym i wykluczonych. Stanowi wyraz re-

alizacji jednego z filarów Europejskiej Strategii Zatrudnienia – poprawy zatrudnialności grup podatnych na nieuczestniczenie w rynku pracy; mających trudności wejścia na rynek pracy i utrzymania pracy, podatnych na dyskryminację oraz zwolnienia.

W strategii zawarte są kierunki działań zwalczających wykluczenie społeczne i zarazem sprzyjających społecznej integracji. Aby takie działania uruchomić, w każdym kraju potrzebna jest wiedza o społecznej ekskluzji: o jej przyczynach, rodzajach, strukturach i skali.

Działania na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego wymagają nie tylko wiedzy o jego przyczynach, ale także wypracowania koncepcji zwalczania tego zjawiska i długookresowego przeciwdziałania jego występowaniu. W unijnej dokumentacji i literatu-

### Zestawienie 2. Polskie programy wynikające ze wspólnie realizowanej europejskiej polityki społecznej

Programy	Cele i treści programów	Przełożenie na działania – problemy
Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006 opracowana w 1999 r. i przyjęta przez rząd w 2000 r.	Poprawa stopy zatrudnienia ogółem (w 2006 r. 62-64%) i wśród młodzieży do 24 roku życia, rozwój kształcenia ustawicznego	Ze Wspólnej Oceny Założeń Polskiej Polityki Zatrudnienia ( <i>Joint Assessment Paper – JAP</i> ) wynikało, że jest to dobry dokument, lecz instrumentarium dla jego realizacji na szczeblu rządu jest ograniczone: m.in. na skutek problemów z ustalaniem priorytetów, trudnościami ze wskazaniem wkładu własnego do sfinansowania zadań, w związku z problemami w koordynacji.
Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2005	Ograniczenie instytucjonalnych barier wzrostu zatrudnienia, wsparcie zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw, promowanie rozwiązań zwiększających atrakcyjność pracy. Rozwijanie aktywnych polityk rynku pracy na szczeblu regionalnym i lokalnym. Aktywizacja osób bezrobotnych. Wzmocnienie koordynacji instytucjonalnej i zwiększenie przejrzystości procesów decyzyjnych.	
Narodowy Program Rozwoju na lata 2004-2006	Przygotowany pod wykorzystanie funduszy strukturalnych oraz Funduszu Kohezyjnego.	NPR na lata 2004–2006 obejmuje sześć programów operacyjnych, wśród nich m.in.: (1) Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), (2) Sektorowy Program Operacyjny Wzrostu Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP), (3) Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPO RZL).

**Zestawienie 2 cd. Polskie programy wynikające ze wspólnie realizowanej europejskiej polityki społecznej**

<b>Programy</b>	<b>Cele i treści programów</b>	<b>Przełożenie na działania – problemy</b>
Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) na lata 2004–2010, przyjęta przez rząd – V. 2004 r.	Cele NSIS dotyczą trzech obszarów: edukacji, pracy i sytuacji ubóstwa. Opracowano 20 wskaźników-celów. Potrzebne działania sklasyfikowano następująco: (1) zapobiegające, prewencja oraz działania umożliwiający wczesne ostrzeżenie, (2) działania wyrównawcze, kompensujące gorsze wyposażenie życiowe ludzi, (3) wspomagające w rozwiązywaniu problemów grup szczególnego ryzyka, bardziej podatnych na wzrost ubóstwa i wykluczenia społecznego, wymagające rozwiązań oraz interwencji specjalnych, (4) uświadamianie i mobilizowanie wszystkich aktorów/organizacji ze sfery polityki, gospodarki i życia społecznego do działań na rzecz realizacji celów NSIS, (5) ułatwiające obywatelom szeroki dostęp do informacji o ich możliwościach, prawach i zobowiązaniach.	Strategia została opracowana w ramach specjalnie powołanego przez rząd zespołu we współpracy z partnerami społecznymi, z NGO, z przedstawicielami samorządu terytorialnego i organizacjami międzynarodowymi. NSIS służy ukierunkowaniu krajowych planów działania, przygotowywanych wspólnie z Komisją UE.
Krajowy Plan Działań – Integracja na lata 2004-2006, przyjęty przez rząd - IX 2004	Wskazano cztery priorytety: (1) działania edukacyjne, socjalne i zdrowotne zapobiegające wykluczeniu oraz wspierające równy start dzieci i młodzieży, (2) rozbudowa systemu bezpieczeństwa socjalnego i przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu (3) aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, (4) rozwój służb społecznych oraz instytucjonalny rozwój usług społecznych i ich koordynacji.	KPD – Integracja został opracowany w Ministerstwie Polityki Społecznej we współpracy z innymi resortami. Nie nawiązuje w pełni do NSIS.
Krajowa Strategia Emerytalna (KSE)	Adekwatny i stabilny poziom świadczeń na okres starości.	Opracowanie KSE w 2005 r. stanowi wyraz włączenia się w prowadzenie metodą otwartej koordynacji wspólnej polityki społecznej z UE .
Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013	Cele: wzrost gospodarczy, konkurencyjność i spójność. NPR stanowi strategię rozwoju kraju obejmującą całość działań rozwojowych, finansowanych zarówno ze źródeł krajowych, jak i funduszy europejskich.	NPR jest dokumentem niezbędnym jako podstawa dla kolejnego roku budżetowego UE, ale jednocześnie jest wewnętrznym dokumentem, mobilizującym do działania zgodnie z wyznaczonymi celami.

Źródło: Zestawienie własne.



rze używa się pojęcia inkluzji społecznej (*social inclusion*). Pojęcie to nie jest tożsame z integracją społeczną. Jest węższe. Inkluzja oznacza bycie z innymi bez zakładania, że jest to zespolenie i zharmonizowanie, co zawiera się w pojęciu integracji<sup>13</sup>. W dążeniu do integracji społecznej wykraczającej poza działania inkluzyjne nie należy „zapędzać się” zbyt daleko i ograniczać wolnościowych praw pojedynczych ludzi. W kraju postkomunistycznym, z doświadczeniami nadmiaru form kolektywnych występuje bowiem uczulenie na zbyt integracyjną strategię społeczną.

Prawie równoległe do prac nad NSIS, przygotowano krajowy plan działań dotyczący zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego nazwany KPD – Integracja. Plan ten został opracowany w Ministerstwie Polityki Społecznej we współpracy z innymi resortami. W gruncie rzeczy bardziej rozszerza NSIS niż ją konkretyzuje. Wskazane działania stanowią raczej pełną listę słusznych celów niż próbę uszeregowania priorytetów w krótszym przecież okresie. Liczba wskazanych działań w ramach priorytetów jest długa (23 działania pierwszego rzędu), dłuższa niż w NSIS.

W ramach metody otwartej koordynacji polski rząd w sierpniu 2005 r. przygotował dokument strategii emerytalnej na potrzeby wspólnej z UE polityki społecznej. Służy on w znacznej mierze wyjaśnieniu polskiej reformy emerytalnej oraz ukazaniu przyszłych świadczeń w kontekście kryteriów, jakie w UE zdefiniowano dla oceny krajowych systemów emerytalnych.

Wśród programów wywołanych akcesją do UE, na szczególną uwagę zasługuje Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007-2013. Można by założyć, że jest to polski wariant Strategii Lizbońskiej. W dokumencie NPR zapisano bowiem, że podstawową regułą rozwoju stanowi lizbońska triada: wzrost – konkurencyjność – spójność. NPR jest pierwszą od dłuższego czasu próbą wyznaczenia programu rozwoju kraju w dłuższej perspektywie. Akcesja wprowadza do prac rządowych element zarzucony w okresie transformacji, a mianowicie planowanie długookresowe. Fakt ten należy powitać z zadowoleniem. Zwiększa bowiem podstawy informacyjno-analityczne podejmowanych decyzji i definiuje cele strategiczne rozwoju na podstawie nie tylko ambicji politycznych i preferencji ideologicznych rządzących partii, lecz także formułuje je bardziej obiektywnie; na podstawie szerokiej wiedzy o tendencjach i wyzwaniach, przed jakimi stoi Polska, Europa, a także świat. NPR na lata 2007-2013 to ważny dokument. Prace nad nim nie zostały zakończone przed zmianą rządu jesienią 2005 r., co może spowodować zmianę jego charakteru oraz priorytetów. Tymczasem niezwykle pilne jest przygotowanie tzw. narodowych stra-

<sup>13</sup> Integracja społeczna przyjęta w polskiej nazwie dla działań na rzecz realizacji celów Strategii Lizbońskiej jest pojęciem na wyrost. Wydaje się, że przez jego zastosowanie oczekiwać można by bardzo ambitnych działań integracyjnych. Tymczasem chodzi o działania rudymenarne: przede wszystkim o pracę i aktywność prowadzącą do wynagrodzenia, czyli, jak się to niekiedy formułuje, o złoty sposób (*royal road*) na inkluzję.

tegicznych ram odniesienia, które definiują krajowe priorytety rozwoju pod przyszłe fundusze unijne. Fundusze te stanowią ogromny zastrzyk kapitału dla Polski. Niekiedy podkreśla się, że wartość tego kapitału w okresie 2007-2013 przekracza wartość środków planu Marshalla dla Niemiec. Wyzwaniem jest więc taka ich alokacja, która zarówno zdynamizuje rozwój kraju, jak i zdecydowanie zmniejszy największe zapóźnienia cywilizacyjne. W polskiej polityce istotne są oba cele. Nie tylko polityka wyrównywania, czy podciągania regionów słabszych, jak niekiedy interpretuje się politykę spójności.

Mimo że NPR jest jak dotąd najpoważniejszym wysiłkiem wypracowania koncepcji strategicznej rozwoju kraju w okresie transformacji, to w odniesieniu do polityki społecznej ma poważne słabości. Cele społeczne w NPR nie są potraktowane w sposób kompletny z punktu widzenia wagi kwestii społecznych w perspektywie długookresowej, szczególnie widoczny jest brak priorytetu dotyczącego inwestycji w młode pokolenie oraz budowanie zdrowia dla kurczącej się populacji kraju. Także nasz dystans do krajów UE w wielu dziedzinach rozwoju społecznego (np. warunki mieszkaniowe) nie jest dostatecznie uwzględniony jako wyzwanie do działania. Ponadto wśród zapisów NPR znajdujemy treści normatywne (np. ekonomia społeczna) o nieuzasadnionej randze wśród wskazywanych działań (nie tylko w rozdziale o aksjologii). Zapisy NPR także nie biorą dostatecznie pod uwagę celów wspólnie realizowanej z UE polityki społecznej w odniesieniu do jej głównych dziedzin podejmowanych w ramach metody otwartej koordynacji. Mimo to wiele wskazań, szczególnie o charakterze rozwiązań instytucjonalnych, dotyczących poprawy zarządzania w państwie na jego różnych szczeblach ma znaczenie przełomowe.

Równoległe do prac nad NPR podjęto prace nad przygotowaniem strategii częściowych, np. w dziedzinie polityki społecznej czy ochrony zdrowia. Wstępne wersje dokumentów rozesłane do konsultacji społecznej nie były jeszcze dopracowane, a ich priorytety nie zawsze były zgodne z określonymi w innych dokumentach, wcześniej opracowanych w ramach wspólnej z UE polityki społecznej. Istotne jest jednak to, aby podjęte prace nie zostały zarzucone. Bez refleksji strategicznej oraz dokumentów ukierunkowujących działania, polityka społeczna w Polsce zostanie skazana na realizację doraźnych celów politycznych oraz silnych grup interesu, zabierając wiele środków, a nie rozwiązując problemów społecznych i jednocześnie nie sprzyjając rozwojowi kraju.

## **1.5. Wnioski**

Europejska polityka społeczna może stać się istotnym czynnikiem efektywności polskiej polityki społecznej. Formułowane zagrożenia zbytnią socjalnością i kosztami realizacji europejskiego modelu socjalnego w Polsce abstrahują zarówno od tego, jaka w gruncie rzeczy polityka społeczna jest w Polsce realizowana i jakie cele są wskazywa-

ne w UE. Uważam, że cele europejskich strategii społecznych mogą tylko pomóc w rozsądnym ukierunkowaniu polskiej polityki społecznej. Cele te ukierunkowane są na gośdzenie dążeń ekonomiczno-modernizacyjnych z utrzymaniem i rozwijaniem społecznej dymensji ludzkiego życia. To, co nazwane zostało ogólnym hasłem spójności jest wyrazem tej społecznej perspektywy. Polska i niektóre kraje transformacji potrzebują tego nawet bardziej niż stare kraje europejskie. Szybka transformacja i wysokie aspiracje konsumpcyjne „wygłodzonego społeczeństwa”, co naturalne, burzą tradycyjny ład społeczny, ale nie sprzyjają rozważnemu i racjonalnemu podejściu do budowania nowego.

Nie znaczy to jednak, że europejska polityka społeczna jest kierunkowo idealnie dostosowana do rozwiązywania problemów współczesności oraz wyzwań przyszłości. Ma też swoje asymetryczności, luki i artykulacje w duchu politycznej poprawności, które przeszkadzają w jej całkowitej akceptacji. Na przykład zdecydowanie bardziej nastawiona jest na potrzeby starzejących się populacji niż młodego pokolenia. Słusznie akcentując równość w przekroju płci, gubi potrzebę wsparcia dla rodziny i dzieci. Nie radzi sobie z koncepcją rozwiązywania skutków migracji zarobkowych oraz integracji społecznej cudzoziemców. Jednak jej obecny priorytet – więcej pracy dla wszystkich – jest szczególnie ważny. Nie tylko dlatego, że głównym problem społecznym polskiej rzeczywistości jest brak pracy (*joblessness*) w wielu miejscach kraju i dla wielu grup ludności, ale także dlatego, że zmienia się charakter, formy i organizacja pracy. Potrzebne są więc nie tylko nowe miejsca pracy, ale wzrost umiejętności dostosowania się do nowego charakteru i organizacji pracy. To wyzwanie jest w Europie wspólne.

## Literatura

- Barr, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford University Press, New York.
- Beck, U. (2002), *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Błaszczyk, B. (2005), *The Lisbon Strategy: A Tool for Economic and Social Reforms in the Enlarged European Union*, [www.case.com.pl](http://www.case.com.pl)
- Dahrendorf, R. (1997), Wykład w ISP, 22 maja 1995 r., Instytut Spraw Publicznych. Program Reformy Polityki Społecznej, Warszawa.
- Deacon, B. / Hulse, M. / Stubbs, P. (1998), *Global Social Policy: Internationals Organisations and the Future of Welfare*, Sage / London.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Esping-Andersen G. i inn. (2002): *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

- Esping-Andersen, G. / Gallie, D. / Hemerijck, A. / Myles, J. (2001), *A New Welfare Architecture for Europe?* Report submitted to the Belgian Presidency of the EU.
- European Commission (2004), Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union, Brussels.
- European Commission (2005), *The Social Agenda 2005-2010. A Social Europe in the Global Economy. Jobs and Opportunities for All.* Luxembourg.
- Ferrera, M. / Hemerijck, A. / Rhodes, M. (2002), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy.* Report for the Portuguese Presidency of the European Union, European University Institute, Florence.
- Friedrich Ebert Stiftung (2005), *Das Europäische Sozialmodell im 21. Jahrhundert.* Diskussionspapier, Bonn.
- Góra, M. (2005), Niedostatki koncepcji zwanej Europejskim Modelem Społecznym, w: *Problemy Polityki Społecznej* nr 8/2005, Warszawa
- High Level Group (2004), *Facing the Challenge. The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report chaired by Wim Kok, Brussels.
- Kowalik, T. (red.) (2002), *Nierówni i równiejsi*, Fundacja Innowacja, Warszawa.
- Kozłowski, J. (2005), Wyzwania administracji rządowej w Polsce, w: RSSG – Administracja publiczna. Stan i kierunki zmian, Warszawa.
- Książopolski, M. (2004), Co dalej z polityką społeczną w Polsce? Od socjalistycznych gwarancji do paternalistyczno-rynkowej hybrydy, w: M. Rymśa (red.) – *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa,
- Ministerstwo Polityki Społecznej (2004), *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Warszawa.
- Ministerstwo Polityki Społecznej (2004), *Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej dla Polski*, Warszawa.
- Ministerstwo Polityki Społecznej (2005), *Krajowa Strategia Emerytalna*, Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Gospodarki (2005), *Narodowy Plan Rozwoju*, Warszawa.
- Perri 6 / Leat, D. / Selzer, K. /Stoker, G. (2002), *Towards Holistic Governance. The New Reform Agenda*, Palgrave Macmillan, New York 2002.
- Putnam, R. D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Rodger, J. J. (2000), *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, Macmillan Press Ltd, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Starega-Piasek, J. (2004), Pomoc społeczna. Próba oceny funkcjonowania pomocy społecznej w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego, w: S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska „Badania nad ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Metody i wyniki”, IPISS Warszawa.
- Titmuss R.M. (1974), *Essays on Social Policy, An Introduction*, London.

## **Rozdział 2**

# **Decentralizacja a polityka społeczna**

## **Wprowadzenie**

Zmiana w funkcjonowaniu polityki społecznej ostatnich lat polega w istotnym stopniu na decentralizacji jej instytucji i wpisaniu jej zadań w kompetencje różnych szczebli samorządu terytorialnego. Przedmiotem tego rozdziału jest nie tyle ocena procesu decentralizacji władzy i administracji państwa, lecz przede wszystkim ocena funkcjonowania instytucji społecznych w zdecentralizowanych strukturach państwa. Pytania dotyczą w gruncie rzeczy narzędzi usprawnienia realizacji funkcji socjalnych w nowych warunkach. A kto wie, czy pytanie o efektywność funkcjonowania samorządu terytorialnego z jego funkcjami społecznymi nie jest dzisiaj jednym z najważniejszych w kontekście trafności oraz efektywności wydatków socjalnych w Polsce. Nie bez przesady można powiedzieć, że wysoka efektywność realizacji funkcji społecznych przez samorządy terytorialne zdecydowanie o warunkach rozwoju cywilizacyjnego naszego kraju.

W ciągu ostatnich kilkunastu lat nastąpiło istotne rozszerzenie procesów decentralizacyjnych. Często jednak, wprowadzając kolejne etapy reform decentralizacyjnych, zapominano o tym, że zdecentralizowane struktury mają do wypełnienia wiele trudnych zadań społecznych – zadań, które wymagają większego profesjonalizmu oraz odpowiednich instrumentów do ich realizacji. Decentralizacja bowiem nie jest celem samym w sobie, nie można w nią wierzyć, jak w magiczne zaklęcie, za pomocą którego różne, trudne problemy będą same się rozwiązywały. Decentralizacja jest sposobem na dzielenie się odpowiedzialnością za sferę spraw społecznych. Aby to był sposób efektywny, potrzebne są określone warunki. Warunki te wskazane zostały w tekście wprowadzającym Stanisławy Golinowskiej. Autorka zwraca przy tym uwagę na nową rolę szczebla centralnego oraz pojawienie się szczebla ponadkrajowego – Unii Europejskiej, która w swej polityce odwołuje się także bezpośrednio do regionalnych, a nawet lokalnych szczebli samorządu terytorialnego. Autorka, ukazując problemy i bariery w osiągnięciu celów poszczególnych dziedzin polityki społecznej przez różne terytorialnie szczeble zarządzania w państwie, przedstawia też rekomendacje ukierunkowane na tworzenie warunków do przezwyciężenia tych barier.

Uzupełnieniem podstawowych tez tekstu wprowadzającego są rozważania dotyczące różnych dziedzin realizacji funkcji socjalnych państwa w jego zdecentralizowanych strukturach. Michał Boni przedstawia główne problemy po-

lityki rynku pracy oraz ukazuje trudności i wskazuje warunki zarządzania instytucjami rynku pracy na szczeblach zdecentralizowanych. Maciej Jakubowski wskazuje podstawowe problemy funkcjonowania edukacji z uwzględnieniem roli samorządów terytorialnych w tej dziedzinie, a Iwona Kowalska – systemu ochrony zdrowia. Joanna Staręga-Piasek pisze o funkcjonowaniu pomocy społecznej w ramach różnych szczebli samorządu terytorialnego.

Komentarzem do całości rozdziału jest opinia profesora Grzegorza Gorzelaka, specjalisty ds. polityki regionalnej, który przede wszystkim broni podjętego procesu decentralizacji mimo trudności efektywnej realizacji społecznych funkcji państwa w zdecentralizowanych strukturach. Ta obrona wskazuje, że dyskusja o decentralizacji jest w Polsce ciągle bardzo trudna. Nadal istnieje obawa, że wskazywanie problemów służy zanegowaniu procesu decentralizacji. Tymczasem chodzi o pewną modyfikację zdecentralizowanych struktur; niekiedy zmianę usytuowania kompetencji poszczególnych dziedzin polityki społecznej, wzmocnienie szczebla regionalnego, wsparcie narzędziowe zdecentralizowanych szczebli, a także o wzmocnienie mechanizmów kontrolnych. Z autorem komentarza należy się zgodzić, że zdecentralizowany model funkcji socjalnych państwa jest ważnym czynnikiem regionalnego rozwoju kraju.

Wielowymiarowość zaprezentowanej tu perspektywy – stwarza szansę, by do kwestii decentralizacji podejść na nowo i dostrzec zarówno to, czego w poszukiwaniu kolejnych rozwiązań należy unikać, jak i to, co warto byłoby rozwijać dalej.

## 2.1. Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych

Stanisława Golinowska

Decentralizacją nazywa się proces przekazywania przez organy centralne zadań i kompetencji jednostkom niższego szczebla. Jakie jednostki niższego szczebla wchodzi tu w grę?

Po pierwsze – mogą to być jednostki administracyjne organów centralnych usytuowane nie tylko niżej w administracyjnej hierarchii (podległe), ale też i zlokalizowane w terenie w taki sposób, aby stworzyć sieć lepszego dostępu obywateli do tych instytucji. Ten rodzaj decentralizacji nazywany bywa delegacją.

Po drugie – mogą to być wyspecjalizowane w danej problematyce instytucje – narodowe agencje, do których transferuje się pewien zakres władzy centralnej, kompetencji i środki. Agencje pozostają niezależne od władzy terytorialnej, nawet jeżeli mają swe terenowe oddziały. Ten rodzaj decentralizacji nazywany bywa dewolucją.

Po trzecie – mogą to być samodzielne i samorządne organy władzy terenowej, które całkowicie przejmują od organów centralnych kompetencje w danej sprawie. Taka decentralizacja, oznaczająca transfer władzy, kompetencji i środków (udział w przychodach państwa) do jednostek terytorialnych, nazywana bywa dekoncentracją. W skrajnej postaci tego procesu państwo staje się federacją jednostek terytorialnych, na ogół regionów. Wówczas mamy do czynienia z politycznym i fiskalnym federalizmem jednostek terytorialnych.

W latach 90. w Polsce mieliśmy do czynienia z postępującym procesem decentralizacji w kierunku samorządnych jednostek terytorialnych. Samorządność w pierwszym rządzie nadana została gminom (1990), a następnie województwom i powiatom (1999). Podział władzy i kompetencji został dokonany w ten sposób, że zachowana została pełna autonomia każdego szczebla samorządu terytorialnego (żadnej zależności). Współpraca między szczeblami miała charakter dobrowolny.

Proces decentralizacji (dekoncentracji) władzy w kierunku jednostek terytorialnych, jaki dokonuje się w Polsce, stanowi zmianę w zakresie administracji państwem o ogromnym znaczeniu jakościowym. W jednym z dokumentów OECD stwierdza się, że decentralizacja we współczesnych państwach oznacza, że mamy do czynienia z zarządzaniem wolnością i autonomią podmiotów (*managing autonomy and choice*) co jest konieczne, a przy tym znacznie trudniejsze niż zarządzanie bezpośrednie (OECD 1996).



Decentralizacja w Polsce dokonuje się bez dostatecznej analizy krytycznej jej założeń, przebiegu oraz efektów. Wypowiedzi w tej dziedzinie są paraliżowane przez imperatyw poprawności politycznej, zgodnie z którą o decentralizacji nie można dyskutować, ponieważ można by ją podważyć. W sprawie decentralizacji istnieją w Polsce dwie skrajne opinie. Jedna poprawna politycznie i powszechnie głoszona przez polityków, bez względu na opcję, że jest to reforma udana i jedyny jej problem – to zbyt małe środki przekazywane na szczeble zdecentralizowane. Druga opinia, tworzona na podstawie analizy funkcji realizowanych przez zdecentralizowane struktury samorządu terytorialnego, jest taka, że proces decentralizacji ma w Polsce poważne wady, które prowadzą do znacznej nieskuteczności w realizacji zadanych funkcji, co deformuje i różnicuje rozwój społeczny kraju.

Decentralizacja w kierunku jednostek terytorialnych zdekoncentrowała kompetencje instytucji polityki społecznej. Każdy ze szczebli ma w tej dziedzinie określone zadania społeczne. Realizuje je samodzielnie w oparciu o ogólne – ramowe – regulacje i środki, określone w ramach zasad kształtowania przychodów. W nielicznych przypadkach mamy do czynienia z transferem pieniądza znaczonego (np. subwencja oświatowa). Jako że ocena funkcjonowania polskiego państwa opiekuńczego w dużej skali zależy obecnie od jakości procesu decentralizacji, wymaga on rzeczowej analizy.

W sumie – ocena przebiegu polskiej reformy decentralizacyjnej wymaga oceny dwóch jej perspektyw: rozwoju procesów polityczno-społecznych oraz efektywności realizacji polityki społecznej. Taka analiza nie jest wyrazem odrzucenia decentralizacji. Przeciwnie – jest wyrazem troski o jakość państwa i rządu w nim. Także proces decentralizacji wymaga ewaluacji. Z jednej strony z punktu widzenia skuteczności realizacji zakładanych funkcji, a z drugiej – efektywności społecznej i kosztowej wykonywania powierzonych do realizacji zadań publicznych, a wśród nich – zadań społecznych.

### **2.1.1. Zakładane cele decentralizacji**

Przed procesem decentralizacji na rzecz samorządnych jednostek terytorialnych teoretycznie stawiane są następujące trzy podstawowe cele: polityczny, efektywnościowy i socjalny. Cele te zostały postawione także przed polską reformą decentralizacyjną.

Polityczny cel decentralizacji polega na motywowaniu do wzrostu zainteresowania i uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych, co jest normą współczesnej demokracji. Ponadto decentralizacja zwiększa społeczną kontrolę nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami alokacyjnymi. Waga

politycznej funkcji decentralizacji uzasadnia podjęcie tego procesu. Korzystne efekty zdecentralizowanych systemów politycznych, funkcjonujących w warunkach demokracji, stanowią wzór nie do podważenia.

Gdy mówi się o efektywnościowej funkcji decentralizacji, to przyjmuje się, że decentralizacja sprzyja tworzeniu warunków lepszego zarządzania sprawami publicznymi. Gdy szczebel jest niższy, to ogarnianie zakresu problemów jest łatwiejsze, ma miejsce większa trafność decyzji oraz łatwiej dociera się z interwencją.

Spoleczna funkcja decentralizacji oznacza, że w warunkach samorządności terytorialnej możliwy jest wzrost udziału obywateli w priorytetyzacji spraw społecznych, zwiększa się wpływ obywateli na zarządzanie lokalnymi instytucjami społecznymi, a samorządne struktury mogą być bazą rozwoju kapitału społecznego, samopomocy i obywatelskich inicjatyw.

### **2.1.2. Warunki powodzenia korzystnej społecznie decentralizacji**

Analiza procesów decentralizacyjnych w perspektywie historyczno-porównawczej zwraca uwagę, że ich korzyści nie zawsze są oczywiste. Ponadto ujawniają się one w dłuższym okresie i wymagają licznych warunków towarzyszących i uwarunkowane są zarówno jakością rządów, jak i rządzonych społeczności.

Paradoksem właściwie przebiegającego procesu decentralizacji jest to, że uwaga rządu na to, co się dzieje na szczeblach samorządowych musi być większa niż w systemie scentralizowanym. Wymaga to od rządu wysokich kwalifikacji, stabilnych i z wyprzedzeniem przygotowanych regulacji dotyczących finansów niższych szczebli, sprawnej administracji posługującej się narzędziami sterowania procesami alokacji w kierunku odpowiadającym kryteriom wyższej efektywności rozwoju (Hommes 1995), prowadzenia specjalistycznych monitoringów oraz kontroli.

Badania krajów, które podjęły reformy decentralizacyjne po wiekowej tradycji centralizacyjnej, głównie krajów Ameryki Łacińskiej, dowodzą, że wraz z uruchomieniem procesów decentralizacyjnych, mogą pojawić się poważne niebezpieczeństwa, które pogarszają jakość rządzenia w państwie. Mogą wystąpić tendencje do nieefektywnej alokacji środków, zjawiska sitw, nepotyzmu oraz korupcji. Częstym zjawiskiem jest klientelizm niższych szczebli wobec rządu centralnego.

Wyniki badań wskazują ponadto, że zbyt duża autonomia sprzyja nie tylko swobodzie działania, lecz także bezkarnemu lenistwu prowadzącemu do niepodejmowa-

nia lub zaniechania potrzebnych działań, gdy nie ma dostatecznej presji z zewnątrz (Peterson 1994).

Druga grupa warunków dobrej decentralizacji wiąże się z jakościowymi cechami społeczeństwa. Społeczeństwa zmodernizowane, bogatsze i lepiej wykształcone są bardziej zainteresowane decydowaniem o sobie w szerokim zakresie spraw, a także lepiej potrafią organizować odpowiednie struktury instytucjonalne niezbędne dla osiągnięcia ich celów. Decentralizacja w takich społeczeństwach rozwija się w obywatelskich wspólnotach, dzięki którym podejmuje się inicjatywy na rzecz wspólnego dobra, a ich realizację opiera na wspólnym zaufaniu oraz poczuciu odpowiedzialności.

Putnam, który weryfikował opinie i teorie dotyczące sprawności instytucji demokratycznych, prowadząc empiryczne badania nad włoskimi oraz amerykańskimi instytucjami o charakterze wspólnot obywatelskich, potwierdza tezę, że decentralizacja przynosi większe korzyści tam, gdzie istnieje tradycja samorządów i obywatelskiego zaangażowania, a tam, gdzie tradycja polega na długookresowej zależności od hierarchicznej administracji centralnej, albo gdy tradycja ginie wobec otwartości i wielokulturowości społeczeństwa imigracyjnego, decentralizacja może niekiedy przynieść formy karykaturalne, jeśli nie wręcz patologiczne (Putnam 1995, 2000).

Wśród trudności rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie można pominąć problemu tzw. modelu demoralizacji. Opisany jest on jako rozszerzanie się zachowań antyspołecznych: społecznej bierności, bezpodstawnej roszczeniowości, pasożytnictwa, agresji i przemocy oraz podejmowania działań przestępczych. Zygmunt Bauman pisał, że demoralizacja jest niechcianym produktem modernizacji i stosunków rynkowych (Bauman 1990). W polskiej obecnej rzeczywistości jest także produktem wysokiej skali bezrobocia i radzenia sobie z nim w szarej strefie. Środowiska lokalne w wielu miejscach kraju cechuje bardziej model społeczeństwa zdemoralizowanego niż obywatelskiego i opiekuńczego.

Chociaż w Polsce istnieją pewne tradycje samorządności, bogate nie tylko w Wielkopolsce, to jednak słabości w organizowaniu się społeczeństwa obywatelskiego są duże. Polskie społeczeństwo jest w swej masie społeczeństwem słabo uczestniczącym w obywatelskich organizacjach oraz inicjatywach. Wprawdzie zarejestrowano już 42 tysiące organizacji pozarządowych (według danych KLON/JAWOR), co wskazywałoby, że jest to spory potencjał społecznego zaangażowania, ale rozkład tej aktywności jest bardzo nierówny. Prawie w 50% gmin nie ma żadnej organizacji pozarządowej. Najliczniejsze NGOs występują w środowiskach inteligenckich, w dużych miastach oraz w regionach tradycyjnego zasiedlenia.

Można by powiedzieć, że Polacy nadal powielają wzorce zachowań z okresu państwowego socjalizmu. Państwowy socjalizm pozostawił społeczeństwo rozczłonkowane na drobne grupy „rodzinno-towarzysko-układowe”. Wewnątrz grup istniał wysoki poziom zaufania. Polacy w niewielkim natomiast stopniu identyfikowali się z oficjalnymi organizacjami, nawet ci, którzy posiadali legitymacje przynależności do nich. Gdy uczestniczyli w oficjalnym życiu społeczno-politycznym (np. w pochodach, czynach społecznych, czy innych akcjach), to był to często rodzaj sytuacji przymusowej. Po zmianie ustroju nastąpiło odreagowanie tamtej sytuacji. Wolność zaczęto traktować jako brak konieczności przynależenia i uczestniczenia. W trakcie badań CBOS na ten temat (CBOS 2003) pytano osoby nienależące do organizacji społeczno-politycznych, czy skłonne byłyby do nich przystąpić. Na to pytanie negatywnie odpowiedziało aż 80% osób nienależących do żadnej organizacji (stanowili oni 70% ogółu). Tak więc siedmiu Polaków na dziesięciu deklaroowało, że nigdzie nie należą i nie mają ochoty należeć do żadnej organizacji. Na marginesie warto dodać, że członkostwo w partiach politycznych deklaroowało zaledwie 0,3% obywateli.

Na brak ochoty uczestnictwa składa się także wstępna i trudna faza rozwoju samorządności władzy terytorialnej. Z cytowanych badań CBOS (2003) wynika, że zaledwie 22% Polaków uważało, że lokalne samorządy istotnie liczą się z interesami mieszkańców, a 53% było zdania, że dla przedstawicieli tej władzy liczą się przede wszystkim ich własne interesy i interesy ich znajomych. W konsekwencji frekwencja w wyborach samorządowych jest bardzo niska, znacznie niższa niż w innych wyborach (parlamentarnych i prezydenckich) oraz niż w innych krajach europejskich.

Rozważając problem społecznego zaangażowania i uczestnictwa w życiu społecznym, nie można pominąć pewnej tendencji uniwersalnej. Problemem współczesnego – postmodernistycznego – świata jest bowiem osłabienie życia wspólnotowego, osłabienie także kapitału społecznego. Putnam nazywa to metaforycznie samotną grą w kręgle (Putnam 2000). Coraz więcej ludzi spędza życie w pojedynkę, jeśli nie zawsze, to w znacznej części swego życia. Czas wolny wypełnia telewizja, kino domowe oraz Internet, który dodatkowo zapewnia szybki, acz wirtualny kontakt z innymi. Rozszerza się sfera zainteresowań, które nie mieszczą się w dotychczasowych kręgach kontaktów.

Tradycyjne organizacje społeczne nastawione na miejscowe problemy społeczne w strukturach lokalnych nie są fascynujące, gdy konkurencją są sprawy globalne i atrakcyjne postacie z wielkiego świata, który dzięki mediom tworzy iluzję łatwego doń dostępu. Wystarczy tylko zadzwonić, zgłosić się, wysłać e-mail, czy sms. Nic więc dziwnego, że w reakcji na brak zaangażowania ludzi, rozpoczęto żmudną pracę odbudowywania i budowania kapitału społecznego w realnych środowiskach społecznych wprowadzając odpowiednie programy edukacyjne, promocje pracy społecznej oraz bodźce

finansowe służące pobudzeniu aktywności organizacji społecznych. Państwo jest w tym procesie bardzo aktywne, a jego działanie – poddane społecznej kontroli. Aktywne społeczeństwo nie jest więc wyłącznie produktem oddolnego i długiego procesu przemian, ale także bieżącego wpływu regulacji państwa, które do tej aktywności zachęca, promuje ją i nagradza.

Brak tradycji samorządności oraz niski kapitał społeczny tym bardziej wymaga więc działań wspomagających: edukacyjnych, promocyjnych<sup>1</sup>, wskazywania dobrych praktyk, kształcenia i wspierania liderów<sup>2</sup>, także motywacji, a przede wszystkim medialnej i społecznej kontroli. W tym ostatnim przypadku potrzebne jest wsparcie instytucjonalne. Proces kontroli działalności samorządów terytorialnych jest słaby także na skutek słabości sądownictwa w Polsce. Skargi i odwołania na gruncie cywilno-prawnym są realizowane z opieszałością, a i dostęp do sądów jest istotnie utrudniony, między innymi ze względu na różne opłaty, konieczne do wniesienia pozwów czy czas ich rozpatrzenia. W takiej sytuacji strach przed lokalnymi układami bywa paraliżujący nawet, gdy dotyczy to zjawisk z pogranicza przestępczości.

Proces decentralizacji na rzecz samorządu terytorialnego, jaki dokonuje się w Polsce, jest kierunkowo bardzo głęboki. Wielość szczebli i autonomia poszczególnych poziomów władzy terytorialnej – ogromnie zwiększają jej formalne kompetencje. Tymczasem rzeczywiste kompetencje: kwalifikacje, doświadczenie, zdolności menedżerskie i postawa moralna urzędników, niejednokrotnie budzą zasadnicze wątpliwości. Ogromne szkody przynosi nieprzygotowanie kadr, co w warunkach „krótkiego finansowania”<sup>3</sup>, prowadzi dodatkowo do negatywnej selekcji zatrudnienia. Ubocznym, acz dotkliwym skutkiem polskiej decentralizacji jest marnotrawstwo kadr, które już w okresie transformacji zostały wykształcone do realizacji profesjonalnych zadań polityki społecznej, głównie służby zatrudnienia i pracownicy socjalni. Dlatego przygotowanie rozwiązań dotyczących poprawy jakości zatrudnienia w samorządach terytorialnych – stanowi zasadniczej wagi warunek efektywności ich działania.

Przytoczone wyniki badań oraz opinie na temat procesu decentralizacji nie składają się jeszcze na całościową diagnozę efektów podjętej w Polsce reformy. Mimo że wie-

<sup>1</sup> Głównie obawy przed niską frekwencją wyborczą wywołują pewne działania promocyjne w środowiskach lokalnych, np. duchowni wyraźnie skłaniają parafian do uczestnictwa w wyborach, wyjaśniając znaczenie demokracji i wskazując możliwości wpływania na programy i realizację interesu lokalnego.

<sup>2</sup> Badania samorządności w Polsce ukazują, że efektywną alternatywą braku kapitału społecznego jest lider, będący sprawnym zarządcą, budzący zaufanie i respekt. Sukcesy wielu społeczności lokalnych oparte są na energii, ambicjach i kompetencji uznanych liderów. Stąd kształcenie liderów na potrzeby samorządu terytorialnego jest równie ważnym instrumentem jego wspierania, jak promocja organizacji pozarządowych.

<sup>3</sup> Terminem „krótkiego finansowania” nazywają finansiści zasadę przekazywania niższej puli środków niż wynoszą realne koszty realizacji zadania.

le ukierunkowanych prac na ten temat można już znaleźć w zbiorach literatury przedmiotu, to mają one albo charakter opisu formalnych kompetencji (np. Frączkiewicz-Wronka red. 2002), albo dopiero sygnalizują występujące problemy (np. Firlit-Fesnak red. 2001). Ciągłe niezbadany jest proces decyzyjny na szczeblu jednostek samorządowych; np. rola radnych i rola urzędników, mechanizmy współdziałania z innymi instytucjami w ramach jednostek terytorialnych i poza nimi, zjawiska kontroli społecznej i efekty kontroli instytucjonalnej i wiele innych. Niepodejmowanie tematu oceny reformy decentralizacyjnej w obawie przed jej zanegowaniem, może przynieść skutek dokładnie odwrotny od zamierzonego – i przynosi. To właśnie ukrywanie niepowodzeń i brak napiętnowania zjawisk szkodliwych w obawie przed kompromitacją reformy decentralizacyjnej przynosi frustrację a nawet tęsknotę za silnym państwem centralnym.

### **2.1.3. Państwo socjalne w zdecentralizowanych strukturach władzy**

Decentralizacja jest drugą po komercjalizacji tendencją, a zarazem strategią na ograniczanie państwa opiekuńczego. Mimo znaczniejszej skali zdecentralizowania struktury administracji państwowej w krajach zachodnich, także w nich podjęto reformę polegającą na decentralizacji usług społecznych. Zakłada się, że proces ten sprzyjać będzie odbiurokratyzowaniu, deregulacji, demokratyzacji, partycypacji i samorządności (Olsson 1993).

W retoryce politycznej decentralizacja zadań oraz instytucji polityki społecznej w Polsce miała na celu głównie wzrost efektywności zarządzania w wyniku zwiększenia partycypacji obywateli w decyzjach alokacyjnych samorządów terytorialnych, a także uruchomienie zasobów lokalnych w realizacji celów społecznych oraz wzrost oddolnej kontroli ich realizacji. Cel ograniczenia funkcji socjalnych państwa w wyniku decentralizacji nie był wprost artykułowany. Jednak, gdy za przekazywaniem funkcji społecznych na szczeble samorządu terytorialnego nie postępowały adekwatne decyzje o środkach dla ich realizacji, pojawiły się zarzuty o „spychotechnice”. Zaczęto domagać się większego udziału środków z przychodów podatkowych kierowanych do samorządów terytorialnych. Jednocześnie w obawie, że samorządność nie zawsze prowadzi do pożądanego alokacji, utrzymywano i rozwijano instrumentarium tzw. pieniądza znaczonego, czyli przekazywania zadań wraz ze środkami. Ponadto stopniowo zwiększono udział samorządów terytorialnych w przychodach państwa.

Problem decentralizacji zadań polityki społecznej na szczeble samorządów terytorialnych jest jednak problemem bardziej zasadniczym. Chodzi o merytoryczny po-

dział kompetencji samorządnych szczebli władzy terytorialnej w każdym z sektorów polityki społecznej. Przydział zadań poszczególnym autonomicznym szczeblom samorządu dokonał się „na sucho” bez szczegółowej analizy i teoretycznego uzasadnienia. Szczególnie widoczne jest to w odniesieniu do szczebla powiatowego. Przydzielano mu zadania bardziej ze względu na wypełnienie jego formalnych kompetencji (coś powinien mieć) niż ze względu na merytoryczne uzasadnienie, że to ten szczebel w tym zadaniu jest właściwy.

Jednocześnie podział zadań polityki społecznej między szczeble samorządu terytorialnego dokonał się bez dostatecznego wzięcia pod uwagę logiki reform w poszczególnych sektorach społecznych.

Obraz podziału zadań polityki społecznej w strukturze samorządów terytorialnych, z jakim mamy do czynienia prezentuje zamieszczone na następnej stronie zestawienie. Uwzględniono w nim także szczebel Unii Europejskiej, która na przełomie dekad zaczęła aktywnie prowadzić europejską politykę społeczną. Wprowadzie prowadzi ją przy pomocy miękkiego instrumentu: metody otwartej koordynacji, ale coraz bardziej precyzyjnie ukierunkowując fundusze strukturalne na cele, które wynikają ze wspólnych strategii społecznych, ma szansę skuteczniej wpływać na politykę społeczną realizowaną w kraju.

Proces przekazywania zadań socjalnych pod zarząd zdecentralizowanych szczebli władzy publicznej nie został jeszcze zakończony. Zapowiadane są w tej dziedzinie kolejne przesunięcia. W rezultacie ocena realizowanej obecnie polityki społecznej – to w zasadzie ocena działań poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Obraz dotychczasowego podziału zadań polityki społecznej pod względem merytorycznym nie zawsze jest uzasadniony. Kompetencje szczebla samorządu wojewódzkiego polegają na określaniu kierunków i priorytetów polityki społecznej, co ma sens, jeśli plany wojewódzkie są z jednej strony internalizowane w planie krajowym, a z drugiej – znajdują przełożenie na plany i programy niższych szczebli samorządu. Podział zadań polityki społecznej między kolejne szczeble samorządu terytorialnego także zastanawia. I tak: polityka rynku pracy – dopiero samorząd powiatowy, zwalczanie ubóstwa – tylko samorząd gminny, polityka rodzinna – aż samorząd powiatowy, polityka edukacyjna na poziomie średnim – samorząd powiatowy, a na poziomie podstawowym – samorząd gminny, polityka zdrowotna – każdy szczebel samorządowy w zależności od rodzaju i szczebla referencyjnego placówek zdrowotnych i od niedawna zdecentralizowana polityka wspierania i aktywizacji osób niepełnosprawnych – samorząd powiatowy. Problemem tego podziału jest nie tylko nie zawsze adekwatne przyporządkowanie, ale także trudności koordynacji i brak motywacji do samodzielnej koope-

**Zestawienie. Podział kompetencji w dziedzinie polityki społecznej między szczeble zarządzania; instytucje i instrumenty**

	<b>Polityka regionalna</b>	<b>Rynek pracy</b>	<b>Ubezpieczenia społeczne</b>	<b>Edukacja</b>	<b>Ochrona zdrowia</b>	<b>Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia</b>
UE	Polityka spójności Fundusze strukturalne	Strategia zatrudnienia OMC*	Strategia emerytalna OMC	Deklaracja Kopenhaska Deklaracja Bolońska	Strategia ochrony Zdrowia (OMC w planie)	Strategia integracji społecznej OMC
Rząd	Narodowy Plan Rozwoju Ministerstwo Finansów – środki przekazywane <i>via</i> resorty	Krajowy Plan Działań i programy sektorowe	Inicjatywy ustawodawcze i inne regulacje prawne, Administracja ZUS i KRUS	Inicjatywy ustawodawcze i inne regulacje prawne, kuratoria	Polityka zdrowotna (NPZ) NFZ – finansowanie placówek	Narodowa Strategia Integracji Społecznej (NSIS) i KPDz
Województwo	Strategia rozwoju województwa Plany zagospodarowania przestrzennego	Programy przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy		Programy podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli Kształcenie nauczycieli Szkoły wyższe	Programy zdrowia publicznego Medycyna pracy Leczenie uzależnień Organy założycielskie placówek wojewódzkiego stopnia referencji Sanatoria	Programy pomocy społecznej i polityki prorodzinnej Kształcenie służb pomocy społecznej
Powiat	Strategie rozwoju powiatu	Powiatowe Urzędy Pracy Rejestracja bezrobotnych Pomoc bezrobotnym z FP oraz PFRON ALMP*		Szkolnictwo publiczne średnie – ponad gimnazjalne Szkolnictwo specjalne	Promocja zdrowia Organ założycielski szpitali powiatowych	Powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych Poradnictwo i terapia dla rodzin Informowanie o prawach i wsparciu Pomoc dzieciom w trudnych sytuacjach, opuszczającym więzienia CPR
Gmina				Przedszkola, Szkolnictwo podstawowe i gimnazjalne	Organ założycielski podstawowej opieki zdrowotnej	Udzielanie pomocy społecznej <i>via</i> OPS Współpraca z NGOs

\*OMC – Metoda otwartej koordynacji

\*ALMP – Aktywna polityka rynku pracy

Źródło: Zestawienie własne.



racji. Każdy szczebel samorządu – to struktura autonomiczna. Niektóre zadania zostały rozłożone na dwa szczeble, np. na szczebel gminny i powiatowy, co bardziej promuje je do rywalizacji niż współdziałania<sup>4</sup>. Kooperacja między autonomicznymi szczeblami samorządu jest wynikiem działania dobrowolnego. Natomiast administracja rządowa na szczeblach zdecentralizowanych, jeżeli jeszcze funkcjonuje, to nie na zasadzie struktury wspomagającej, lecz swego rodzaju cenzora i rygła, co – oczywiście – rodzi liczne konflikty między tymi strukturami.

W warunkach decentralizacji komplikuje się zarówno programowanie rozwoju, reformowanie sektorów, jak i zarządzanie w ramach wyznaczonych celów i zadań. Decentralizacja tworzy szczególne wymagania wobec regulatora (władz centralnych). Od niego bowiem zależy, jaka koncepcja decentralizacji jest wdrażana. Czy koncepcja ta umożliwi sprawne i efektywne społecznie funkcjonowanie instytucji oraz służy rozwiązywaniu problemów społecznych na wyodrębnionych szczeblach samorządu terytorialnego?

### **Szczebel krajowy (narodowy)**

Efektywna decentralizacja polityki społecznej uwarunkowana jest spójnym i wspierającym oddziaływaniem na samorządy terytorialne instytucji zewnętrznych. Wśród nich zasadniczą rolę do spełnienia mają instytucje szczebla rządowego. Tymczasem na szczeblu rządowym mamy do czynienia z bardzo różnymi siłami ciężenia, utrudniającymi lub wręcz uniemożliwiającymi samorządom ukierunkowanie swej aktywności w zgodzie z interesem ogólnym. Na szczeblu rządu widoczne są bowiem trzy osie o własnej sile ciężenia: oś ogólnospołeczna (państwowa), oś sektorowa (interesów branżowych) oraz oś horyzontalna (samorządów terytorialnych). Dodatkowo – ta ostatnia oś niejednokrotnie nie jest jedna; jest ich wiele.

Oś ogólnospołeczna (państwowa) w polityce społecznej na poziomie krajowym jest reprezentowana słabo. Efektem tej słabości jest brak klarownej, wspartej wynikami analiz oraz społecznie i politycznie uzgodnionej priorytetyzacji celów społecznych.

Cele społeczne artykułowane są – z jednej strony – pod wpływem interesów politycznych (budowanie/utrzymanie kapitału politycznego), co oznacza odwoływanie się do potrzeb społecznych tych grup elektoratu, które są ważne ze względu na skalę i uczestnictwo w wyborach oraz opieranie się na odczuciach i stereotypach szeroko w społeczeństwie powielanych i podtrzymywanych (populizm). Nawet w sytuacji oczy-

<sup>4</sup> Jest sporo dowodów na to, że szczególnie szczebel powiatowy nie spełnia efektywnie swych funkcji, a opinii o tym, że jest zbędny nie są odosobnione (Izdebski 2002).

wistych sprzeczności celów grupowych z interesem społecznym podejmowane są decyzje na rzecz tych grup. Przykładów dostarczają nie tylko decyzje parlamentarne, kiedy zamiast uzgadniać ważne cele ponad podziałami podejmowane są decyzje podyktowane tylko interesem politycznym jednej partii. Także decyzje prezydenta podyktowane bywają interesem politycznym<sup>5</sup>.

Interes ogólnospołeczny formułowany jest bardzo często w kategorii ideologicznych haseł dotyczących problemów ustrojowych, funkcjonowania instytucji państwowych oraz finansów publicznych, a nie w kategoriach rozwiązywania podstawowych kwestii socjalnych. Promocja haseł ideologicznych dokonuje się bez względu na szkodę, jaka może być wyrządzona przy ich realizacji w konkretnej dziedzinie polityki społecznej. Przykładem niech będzie aktualne obecnie hasło „taniego państwa” zamiast państwa sprawnego. Hasło to jest głoszone bez analizy funkcji tego państwa. Niektóre z tych funkcji są źle realizowane, bo państwo swoje instytucje niedostatecznie wyposaża w konieczne instrumenty. Są też funkcje, które w pewnym zakresie mogą być ograniczone lub przesunięte w kierunku rozwiązań mieszanych lub prywatnych. Jednak poprawność polityczna paraliżuje dyskusję na temat funkcji państwa i ewentualnie potrzebnych środków na to, aby te funkcje realizować efektywnie.

Kolejna trudność związana z artykułowaniem celów ogólnospołecznych na szczeblu krajowym związana jest siłą układów resortowych. Zauważmy, że każda strategia, każdy krajowy program powstaje jako suma „przykrojonych” strategii, czy programów resortowych. W konsekwencji dominuje resortowy punkt widzenia i długookresowe cele ogólnospołeczne nie nabierają odpowiedniej wagi, a jednocześnie znikają z pola widzenia problemy z obszarów „pomiędzy”.

Wzrost jednolitości i współdziałanie na osi rząd i sektory, reprezentowane przez poszczególne dziedzinowe ministerstwa (resorty), może zapewnić:

- Przygotowywanie szeroko uzgadnianych (ekspercko, politycznie – z udziałem opozycji – oraz społecznie) długookresowych strategii rozwoju kraju z wyznaczonymi priorytetami i rozpisaną odpowiedzialnością instytucjonalną oraz ich uchwalanie przez parlament.
- Respektowanie przez rządy priorytetów zawartych w długookresowych strategiach rozwoju<sup>6</sup>.
- Wydłużenie horyzontu planowania budżetowego.

---

<sup>5</sup> Przykładem jest podpisanie w sierpniu 2005 r. ustawy o wcześniejszych emeryturach dla górników mimo sprzeczności z logiką podjętej reformy systemu emerytalnego i ogromnych kosztów finansowych tej decyzji.

<sup>6</sup> Jak rozwiązać problem populistycznych programów wyborczych zwyciężskich partii, niejednokrotnie stojących w sprzeczności z celami rozwojowymi o dłuższym horyzoncie?

- Wzmocnienie zdolności do argumentacji merytorycznej w decyzjach finansowych oraz argumentacji ekonomiczno-finansowej w decyzjach resortowych.

### **Szczebel krajowy a samorządy terytorialne**

Współdziałanie na osi horyzontalnej – rząd i samorządy terytorialne – przebiega na dwóch ścieżkach: bezpośredniej oraz pośredniej – *via* resorty. W ramach ścieżki bezpośredniej decydujący jest urząd wojewody.

Trudności przekładania priorytetów ogólnopaństwowych na szczebel województw utrudnia z jednej strony polityzacja, jaka jest coraz bardziej widoczna w obecnym kształcie rządu krajem, a z drugiej – wmontowany w strukturę decentralizacyjną system dwuwładzy na szczeblu regionalnym, będący znacznym potencjałem konfliktu. Chodzi o urząd wojewody i marszałka. Nic więc dziwnego, że konieczne są rozwiązania zmieniające ten układ. W NPR 2007–2013 proponuje się wzmocnienie urzędu marszałka i jednocześnie wzrost nadzoru (szczególnie w sprawach finansowych) ze szczebla centralnego.

W polityce społecznej szczególne znaczenie ma współdziałanie w ramach ścieżki: resorty dziedzinowe (sektory) a samorządy terytorialne. Trudności współdziałania występują już w procesie programowania. Funkcja ta przypada województwom. Każdy region opracowuje więc swoje regionalne strategie i bardziej konkretne programy w różnych dziedzinach polityki społecznej i na różne horyzonty czasowe, zgodnie z rozpoznanymi potrzebami społecznymi oraz opierając się na posiadanych umiejętnościach. Ocena opracowanych strategii województw jest dość krytyczna (Gorzelać, Jałowicki 2001), np. cele są niejasne lub sformułowane bardzo ogólnie – hasłowo, stanowią niejednokrotnie listę pobożnych życzeń, brakuje diagnostycznej bazy dla ustalania priorytetów, niepokazywane są warunki realizacji, co prowadzi do tego, że strategie wojewódzkie mają na ogół niską przydatność w ukierunkowywaniu praktycznego działania. Dziedzinowe programy są bardziej konkretne, ale jednocześnie – zbyt autonomiczne, niepowiązane ani ze strategią województwa, ani krajowego planu rozwoju danego sektora, jeśli taki istnieje.

Koordinacja procesu programowania wojewódzkiego na szczeblu krajowym jest ograniczona. W krajowych programach, jeśli powstają, nie podejmuje się wysiłku uzgodnienia celów wojewódzkich i krajowych. Jednocześnie występuje pałaca konieczność zaprogramowania wielu rozwiązań z perspektywy szczebla centralnego, np. krajowa sieć szpitali czy szkolnictwa. Programy tego rodzaju, podejmowane tylko przez ekspertów, nie znajdują siły sprawczej.

## Między szczeblami samorządów terytorialnych

Struktura samorządów terytorialnych w Polsce zbudowana została przy wykorzystaniu zasady pomocniczości, zgodnie z którą samorzady są wzajemnie niezależne. Jak pisze Jerzy Regulski *zasada pomocniczości odrzuca zależność hierarchiczną. Jak bowiem można wymagać, aby jednostka „niższa” była podporządkowana „wyższej”, jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocnicza w stosunku do tej „niższej”?* (Regulski 2000, s. 368). Odrzucenie hierarchii nie powinno oznaczać odrzucenia partnerstwa i konieczności niekiedy ścisłej koordynacji zadań między szczeblami. Tymczasem ubocznym skutkiem budowania niezależnych szczebli samorządu terytorialnego stało się rozproszenie instytucji polityki społecznej z danego sektora i rozmycie odpowiedzialności za całość jego funkcjonowania. Ten uboczy skutek niezależnej samorządności terytorialnej jest szczególnie dotkliwy w przypadku usług społecznych, wymagających systemowego traktowania, przede wszystkim ochrony zdrowia i edukacji. Samorządowcy programujący polską reformę decentralizacyjną zwykle mieli w polu widzenia sprawy gospodarcze społeczności lokalnych oraz usługi komunalne a nie sprawy usług społecznych. Większość prac na temat samorządu terytorialnego ograniczała się do tych usług, także prac mających ambicje pełnienia funkcji podręcznika (np. Wojciechowski, PWN 1997). Z problematyki społecznej ewentualnie brano pod uwagę samorządowe zarządzanie pomocą społeczną.

Reasumując – zadania polityki społecznej w 1999 r. i w latach następnych zostały podzielone między autonomiczne samorzady terytorialne w sposób, który brał pod uwagę bardziej to, aby samorząd wyposażyć w odpowiednią masę formalnych kompetencji, a nie to, czy z punktu widzenia funkcjonowania danej dziedziny polityki społecznej i rozwiązywania konkretnych problemów socjalnych zachowana jest kompletność oraz logika zapewniająca społeczną efektywność działania. W konsekwencji decentralizacja wywołała wiele problemów, które dodatkowo zmniejszają efektywność polskiego *welfare state*.

Poszukiwanie i wskazywanie rozwiązań służących zwiększeniu trafności ulokowania konkretnego zadania polityki społecznej na danym szczeblu samorządu terytorialnego, wypełnianie luk oraz podjęcie koniecznej koordynacji działań – to te elementy procesu decentralizacji, które zwiększą skuteczność realizacji zakładanych w stosunku do niego funkcji. Nie da się zwiększyć efektywności instytucji polityki społecznej bez „poprawienia” procesu decentralizacji. Zwracamy przy tym uwagę na to, że problem nie sprowadza się li tylko do nieadekwatności środków publicznych na każdym ze szczebli samorządu, chociaż nie należy tego problemu lekceważyć. Tym bardziej, że nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (2003) nie zmienia w sposób istotny podstaw do wzrostu możliwości i gospodarności samorządów (Surówka

2004). Pierwotnym problemem efektywnego funkcjonowania instytucji oraz społeczności w zdecentralizowanych strukturach jest jednak merytoryczna zdolność samorządów terytorialnych do realizacji nałożonych zadań polityki rynku pracy oraz polityki społecznej. Zdolność ta nie jest cechą oczywistą każdej spośród 2800 jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce. Przekazanie spraw w ręce JST wykazało, że nie każdy samorząd umiał tę swobodę efektywnie wykorzystać. Wystąpiło zbyt wiele problemów, aby można było dalszy los zdecentralizowanej polityki rynku pracy oraz polityki społecznej tak zostawić. Z jednej strony potrzebna jest strategia na wzmocnienie zaplecza koncepcyjno-informacyjno-analitycznego struktur samorządowych, a z drugiej weryfikacja zadań JST z punktu widzenia trafności usytuowania na odpowiednim szczeblu oraz zdolności do partnerstwa i kooperacji.

W każdej dziedzinie polityki społecznej znajdujemy obszary wymagające zmian usytuowania w zdecentralizowanej strukturze instytucji państwa. W dziedzinie rynku pracy oraz edukacji wskazywana jest potrzeba wzmocnienia szczebla wojewódzkiego i to nie tylko w funkcji planistycznej (potrzeba stworzenia zaplecza informacyjno-analitycznego) i koordynacyjnej, ale także – zarządczej w stosunku do niektórych instytucji tych sektorów. Z drugiej strony proponuje się, aby województwo w przypadku nieefektywnego wypełniania funkcji organu założycielskiego w stosunku do niektórych placówek usług społecznych, przekazało je wyspecjalizowanym strukturom rządowym, zachowując niezbędne procedury kooperacji.

Wysoce kontrowersyjne ulokowanie wielu zadań polityki społecznej na szczeblu powiatowym wymaga bardzo rozważnej analizy funkcji społecznych, możliwych do wypełnienia przez ten szczebel samorządu terytorialnego. Powiat nie ma bowiem dostatecznego instrumentarium ani merytorycznego, ani finansowego, aby samodzielnie realizować politykę społeczną we wskazanych mu dziedzinach. Niekiedy potrzebuje koniecznego wsparcia gmin (także finansowego)<sup>7</sup>, a niekiedy zarządzania ze szczebla regionu.

## Wnioski

Prowadzenie zdecentralizowanej polityki społecznej napotyka zarówno klasyczne trudności, jak i specyficzne, wynikające z fazy rozwoju kraju i przebiegu procesu transformacji ku gospodarce rynkowej.

<sup>7</sup> Na przykład wsparcie powiatów w funkcji organu założycielskiego dla szpitali powiatowych może dokonać się także dzięki pomocy finansowej gmin (Surówka 2004).

Pierwszy problem – to brak zdefiniowanych zasad polityki społecznej, jej koncepcji i zasadniczych kierunków. Ani szczebel rządowy, ani regionalny nie wypełniają tego zadania. Wprawdzie odpowiednie dokumenty na szczeblu regionalnym powstały i powstają (przy znacznym wysiłku i środkach), ale jeszcze nie pełnią funkcji przewodnika w tej dziedzinie. Brakuje strategicznej koncepcji państwowej polityki społecznej<sup>8</sup>. Wobec takiej sytuacji samorządowcy w swych autonomicznych decyzjach niejednokrotnie kierują się stereotypami, uprzedzeniami, emocjonalnym stosunkiem do definiowania kwestii socjalnych i decyzji o podejmowaniu interwencji, niechęcią do pomocy swym ziomkom w sytuacji wykluczenia społecznego (postrzeganych w kategoriach zjawisk patologicznych), interesownością oraz niechęcią do dialogu społecznego i współdziałania (Woźniak 2001).

Drugi problem – to brak instrumentów. Nie chodzi przy tym wyłącznie o finanse, chociaż to instrument bardzo ważny (ostatnie zmiany dotyczące finansowania samorządów poprawiają ich potencjalne zasoby finansowe), ale także o inne narzędzia, które warunkują jego dobre zastosowanie. Chodzi o narzędzia analityczne, pozwalające diagnozować sytuację, o umiejętności programowania działań, o umiejętności organizacyjne i zarządcze, o umiejętności współdziałania i prowadzenia dialogu społecznego. Ten rodzaj instrumentów – to głównie informacja i ludzie. Zaniedbania w tej dziedzinie są ogromne. Przy kolejnym przesuwaniu zadań na szczebel samorządowy można i trzeba to zmienić, tym bardziej że mury uczelni wyższych w pierwszej dekadzie XXI wieku opuszcza znaczna rzesza absolwentów, największa w polskiej historii. Efektywne wykorzystanie tej grupy mogłoby zaowocować przyspieszeniem rozwojowym wielu ośrodków lokalnych.

Unia Europejska posiada instrumenty realizacji wspólnej polityki społecznej: wspólne strategie, wskazuje metodę otwartej koordynacji dla realizacji strategii i środki w postaci funduszy strukturalnych. Skuteczność tej polityki trudno jeszcze ocenić. Polska dopiero niedawno przystąpiła do wspólnej realizacji przyjętych strategii i planów. Wydaje się, że świadomość potencjalnego wpływu europejskiego planowania na kształtowanie polskiej rzeczywistości umyka z pola widzenia. Może to być zarówno wyraz lekceważenia, czy niedocenywania tego wpływu, jak i braku dostatecznej wiedzy na ten temat.

W polityce UE preferowane są regiony jako te jednostki, które są odpowiedzialne za programowanie rozwoju w zgodzie z przyjętymi przez UE celami i, które są podstawowym adresatem środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Wprawdzie w polskiej refor-

---

<sup>8</sup> Takiej roli nie spełnia dokument opracowany w 2002 r. w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej pt. „Strategia Polityki Społecznej 2002-2005. Praca i Zabezpieczenie Społeczne”. Ma on bowiem charakter resortowy (nie uwzględnia zagadnień socjalnych będących w gestii innych resortów) i ogranicza się do problemów będących w kompetencji szczebla rządowego, pomijając problemy niezbędnej koordynacji zadań przesuwanych na szczebel samorządu terytorialnego.

mie decentralizacyjnej funkcja programowania rozwoju także została przyporządkowana regionom (województwom), lecz nie mają one dostatecznych instrumentów realizacyjnych wobec pełnej autonomii jednostek samorządu terytorialnego niższych szczebli. Z kolei szczebel centralny, na którym mogłaby dokonywać się koordynacja programów regionalnych, ma ograniczone możliwości weryfikowania tych programów w zgodzie z koncepcją ogólnokrajową. Nic więc dziwnego, że perspektywa europejska zmienia nastawienie do kształtu reformy decentralizacyjnej. W przygotowanym dokumencie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 widoczna jest tendencja do wzmocnienia regionów. Zapisano, że *wyznaczenie pozycji i roli województwa oraz jego samorządowych władz jest kluczowym zagadnieniem* dotyczącym zdolności Polski do kształtowania rozwoju zgodnie z potrzebami i aspiracjami ogólnospołecznymi. Wzmocnienie to oznacza wzrost możliwości oddziaływania w stosunku do jednostek niższych szczebli oraz zwiększenia możliwości działań koordynacyjnych, zarówno w ramach wzajemnej współpracy między regionami, jak przez poddanie się koordynacyjnemu oddziaływaniu szczebla krajowego.

Rząd posiada inicjatywę prawną oraz zaplecze analityczno-eksperckie na rzecz jej argumentacji. W pracy tej nie jest dostatecznie zdeterminowany interesem ogólnym i perspektywą dłuższego horyzontu. Ponadto doświadczenie pokazało, że decyzje podejmowane przez parlament oraz prezydenta mogą stać w głębokiej sprzeczności z uzasadnioną merytorycznie inicjatywą rządową.

Opracowywane długookresowe strategie oraz sektorowe programy krajowe nie mają przełożenia na konkretne decyzje instytucjonalno-budżetowe. Nasze członkostwo w UE oraz realizacja wspólnej polityki społecznej mogą przyczynić się do wzrostu znaczenia długookresowych strategii<sup>9</sup>.

Koordynacyjna funkcja rządu w stosunku do samorządów terytorialnych dotycząca tych problemów polityki rynku pracy oraz polityki społecznej, które wymagają uwzględnienia krajowej perspektywy, jest ograniczona. Rząd nie stosuje wobec samorządów nawet metody otwartej koordynacji, którą stosuje UE wobec państw członkowskich. Wieloszczeblowa decentralizacja ze znaczną autonomią kolejnych szczebli wymaga licznych uzgodnień na bazie dobrowolności. Aby to się dokonało, rząd i każdy samorząd terytorialny musi mieć odpowiednią motywację (też interes) do ponoszenia kosztów transakcyjnych licznych i trudnych uzgodnień. Ten problem jest zawsze trudny do rozwiązania. Jednak źródłem sukcesu w tym względzie są bardziej mądre politycznie i zdolne do efektywnego rządzenia władze centralne niż samorząd terytorialny. Decentralizacja, para-

<sup>9</sup> Przykładem są uzgodnienia z Komisją Europejską w kontekście jej wytycznych i przygotowanego przez polski rząd dokumentu NPR na lata 2007-2013. Uzgodniony i przyjęty plan wyznaczy w istotnym stopniu alokację środków związanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych. Jak szacuje się w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej, Polska może zaabsorbować środki w skali 4% PKB.

doksalnie, wymaga większych realnych kompetencji rządów narodowych, umiejących sterować rozwojem metodami demokratycznymi. Dlatego podjęcie procesu decentralizacji – w dodatku w warunkach akcesji z UE – wymaga zdefiniowania (czy redefiniowania) funkcji władzy centralnej we wszystkich jej strukturach.

W regionie mamy sytuację dwuwładzy oraz brak instrumentarium realizacji opracowywanych regionalnie strategii i programów. Ponadto efektywność działania utrudnia ograniczenie się do 4-letniego okresu sprawowania władzy. Na szczeblu powiatu głównym problemem są słabości kompetencyjne i brak instrumentów. Poziom finansowania jest bardzo niski. Gmina – posiada relatywnie większe środki, ale słabo współpracuje z innymi samorządami w celu ich lepszej alokacji.

Realnym efektem decentralizacji jest zróżnicowanie rozwoju. Tylko niektóre samorządy terytorialne wykorzystały decentralizację do zwiększenia swobody działania, przyczyniając się do wyższej efektywności zarządzania sprawami publicznymi. Widoczne przyspieszenie w samorządach aktywnych, uczyniło je silniejszymi i oddaliło samorządy nieaktywne, a w konsekwencji – słabsze. Wpływ decentralizacji na zróżnicowanie rozwoju w przekroju terytorialnym jest znaną prawdą i zjawiskiem uniwersalnym. Z tego powodu każda dobrze zaprogramowana reforma decentralizacyjna zawiera jednocześnie instrumenty wyrównawcze, a także taki udział struktur rządowych, który zabezpiecza respektowanie standardów podstawowych, mimo swobód i wolności samorządowych. Proces przygotowywania i wdrażania standardów podstawowych w polityce społecznej pozostaje w Polsce daleko w tyle za osiągniętymi swobodami samorządu terytorialnego oraz instytucji społecznych, przyczyniając się do powiększania różnicowań społecznych. Jest to jeden z poważniejszych skutków podejmowanych obecnie reform, który nie stał się jeszcze przedmiotem dostatecznie pogłębionych propozycji przeciwdziałania zbytniemu zróżnicowaniu. Tendencje różnicujące w rozwoju są bardzo silne. W latach reformy decentralizacyjnej szczególnie widoczna jest koncentracja aktywności gospodarczej tylko w kilku największych miastach i wokół nich (Surażska 2005) z ogromną przewagą stolicy.

Koincydencja decentralizacji i różnicowania rozwoju nie musi oznaczać związku przyczynowo-skutkowego. Jednak faktem jest, że polski model decentralizacji w jego realnym wdrażaniu nie sprzyja wyrównanemu rozwojowi kraju. Zasadniczym problemem jest bardzo nierównomierny rozwój infrastruktury, którego fundamentalne założenia wymagają koncepcji centralnej, istotnie zinternalizowanej w środowiskach samorządowych.

W rzeczowej debacie na temat poprawiania decentralizacji w obszarze rynku pracy i polityki społecznej występują trudności ze względu na przewagę realizacji funkcji politycznej w tym procesie nad każdą inną.



## Rekomendacje

- Potrzebne są badania i poważna debata ekspercka nad efektywnością polityki rynku pracy oraz polityki społecznej w zdecentralizowanych strukturach samorządu terytorialnego w celu wypracowania kompleksowej koncepcji wzmocnienia JST oraz weryfikacji – w uzasadnionych przypadkach – usytuowania powierzonych im zadań.
- Konieczne jest zwiększenie umiejętności oraz wyposażenie w odpowiednie środki organów rządowych i ich zaplecza, sprzyjających realizacji niezbędnych funkcji koncepcyjnych oraz koordynacyjnych w odniesieniu do konkretnych zadań polityki rynku pracy oraz polityki społecznej w rozproszonych strukturach sektoro-samorządowych.
- Niezbędne jest przygotowanie i wprowadzenie procedury szerokich uzgodnień politycznych (z udziałem opozycji) oraz społecznych dla długookresowych strategii rozwoju kraju z wyznaczonymi priorytetami i rozpisaną odpowiedzialnością instytucjonalną w zdecentralizowanej ich strukturze terytorialnej i uchwalenie ich przez parlament.
- Konieczne jest wskazanie rozwiązań instytucjonalnych oraz lokalizacyjnych w strukturze rządowo-samorządowej dla tych zadań polityki rynku pracy oraz polityki społecznej, które zostały zlekceważone, pominięte, czy zapomniane jako ważne społecznie zadanie państwa, np. kształcenie dla dorosłych (*life long learning*), zajęcia pozalekcyjne dla młodzieży.
- Konieczne jest wzmocnienie szczebla wojewódzkiego (regionalnego) zarówno jako struktury partnerskiej, jak i zarządczej dla powiatów i gmin ze względu na jego większe zdolności do kreowania polityki dłuższego horyzontu (wykorzystanie miejscowego zaplecza akademickiego) oraz zasadniczą rolę w absorpcji środków z funduszy strukturalnych UE.
- Jednostki samorządu terytorialnego, szczególnie pełniące funkcje planistyczno-programistyczne (województwo i powiat) wymagają wyposażenia nie tylko w odpowiednie środki, lecz także w zaplecze informacyjno-analityczne w oparciu o zasoby kadrowe miejscowych uczelni i ich jednostek badawczych. Mury uczelni wyższych w pierwszej dekadzie XXI wieku opuszcza znaczna rzesza absolwentów, największa w polskiej historii. Efektywne wykorzystanie tej grupy mogłoby zaowocować przyspieszeniem rozwoju wielu ośrodków lokalnych.
- Wobec słabości polskiego systemu sądowiczego (opieszalność, ograniczenia w dostępności obywateli) skargi, pretensje i odwoływania obywateli w stosunku do działań i zachowań przedstawicieli samorządów terytorialnych na drodze cywil-

no-prawnej nie mogą być skutecznie rozwiązywane. Jednocześnie instytucjonalna kontrola (głównie izb obrachunkowych) działalności samorządów jest wysoce formalna. Z tego powodu rozważenia wymaga wprowadzenie pewnego zakresu kontroli działalności samorządów, uwzględniających wnioski nie tylko pojedynczych obywateli, ale także organizacji społecznych.

## Literatura

- Boni, M. (2003), Decentralization: what difference does it make? A paper for a conference on *Decentralization of employment policies and new forms of governance: tackling the challenge of accountability*, OECD and MGPIPS, Warsaw.
- CBOS (2004), *Spoleczeństwo obywatelskie 1998 – 2004*, Opinie i Diagnozy nr 1, Warszawa.
- Firlit-Fesnak, G. (2001), Regionalne aspekty reform społecznych, IPS UW, Warszawa.
- Frączkiewicz-Wronka, A. (2002), *Samorządowa polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna i Towarzystwo Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa.
- Golinowska, S. (2003), Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej, w: *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, wybór: L. Dziewieniecka-Bokun i K. Zamorska, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gorzelał, G., Jałowicki, B. (2001), Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny, w: *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 15.
- Hommes R. (1995), *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*, The World Bank, Washington D.C.
- Izdebski, H. (2002), Prawne problemy kreowania i koordynowania polityki społecznej jednostek samorządu terytorialnego, ekspertyza dla potrzeb MGPIPS, Warszawa.
- Peterson G. E. (1994), *Decentralization Experience in Latin America: An Overview of Lessons and Issues*, LACTD Dissemination Note, The World Bank, Washington D. C.
- Putnam R. D. (1995) – *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Znak & Fundacja im. Batorego: Kraków, Warszawa.
- Putnam, R. D. (2000), *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- Regulski, J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, PWN, Warszawa.
- Rysz-Kowalczyk, B. (2001), Reformy społeczne z perspektywy zróżnicowania przestrzennego, w: *IPS UW Regionalne aspekty reform społecznych*, Warszawa.
- Surówka, K. (2004), Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu opieki zdrowotnej w dobie kryzysu opieki zdrowotnej w Polsce, w: *Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia, Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, t. II nr 1/2004, Kraków.
- Surażska, W. (2005), W cieniu Warszawy, *Rzeczpospolita* z dnia 8.02.2005.
- Wojciechowski, E. (1997), *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, PWN, Warszawa.

## 2.2. Decentralizacja polityki społecznej (głos w dyskusji)

*Michał Boni*

Od kilkunastu lat polityka społeczna podlega różnym reformom i zmianom. Wynika to z konieczności dostosowania jej modelu do warunków gospodarki rynkowej, możliwości budżetowych państwa w okresie transformacji, a także niezbędności odpowiedzi na wiele rodzących się na bieżąco problemów. To spowodowało, że cechą wyróżniającą zmian w polityce społecznej stała się nadmierna prosta reaktywność. Pojawiał się problem – trzeba było natychmiast reagować. Jedyną reformą o charakterze strukturalnym przygotowaną względnie kompleksowo i wdrażaną względnie spójnie – była reforma emerytalna. Niemniej wydaje się, że drugą reformą strukturalną w obszarze polityki społecznej, która miała szansę na całościowy charakter – była idea decentralizacji polityki społecznej, w powiązaniu z decentralizacją państwa.

Niestety, z uzyskanych dokonań nie możemy być zadowoleni. Przyczyną prawdopodobnie jest niedokończenie tej reformy i brak przemyślenia wszystkich aspektów wprowadzanych w życie rozwiązań, w tym i zagadnienia przepływów finansowych. W rezultacie dzisiaj, w kontekście decentralizacji polityki społecznej, uwidaczniają się trzy rodzaje deficytów.

**Pierwszy, to deficyt zasady pomocniczości.** Istotą tej zasady jest zdrowy mechanizm podziału odpowiedzialności w taki sposób, by każdy z potencjalnych podmiotów i szczebli odpowiedzialności oraz działań w sferze polityki społecznej skupiony był na zagadnieniach im przynależnych. Do państwa należy stworzenie odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych oraz dbałość o redystrybucję środków (jeśli to potrzebne). Do samorządu terytorialnego (od regionu po gminę) należy realizacja zadań takich, jakich nie może podjąć państwo i jakim nie może podolać rodzina czy jednostka. Ale obowiązki i odpowiedzialność spoczywają także na rodzinie i na pojedynczych osobach. Podłoże podziału ma charakter głęboko moralny. Niestety, deficyt w tej dziedzinie polega na tym, że dominują roszczenia wobec państwa, nie są jasno podzielone zadania (samorząd nie zawsze wie, co miałby robić, albo otrzymuje zadania do realizacji bez gwarancji środków finansowych). Często zatem zwyciężają wilcze zasady oszustwa – z zasiłków korzystają ludzie wcale do nich nieuprawnieni, wszyscy akceptują życie na koszt innych (ucieczka w renty i równoczesność pracy legalnej, lub w szarej strefie).

Niezbędna jest zmiana tej sytuacji i wprowadzenie zasady pomocniczości jako fundamentu dla decentralizacji polityki społecznej.

**Drugi rodzaj deficytu, to deficyt sprawności zarządzania w sferze spraw społecznych i rynku pracy.** Wprowadzona konstytucyjnie reguła odrębności i pełnej autonomii różnych poziomów samorządowej władzy – staje się barierą dla koordynacji wielu przedsięwzięć, czy dbałości o jakość oferowanych usług. Wiele cennych inicjatyw oraz programów skazanych jest na rozproszenie. Dzieje się tak nie tylko z powodów strukturalnych, ale również ze względu na słabe nawyki współdziałania, niewystarczające wzory kooperacji i zadaniowej realizacji celów. Kultura publiczna w Polsce jest kulturą konfliktu, a nie uzgodnień i porozumienia. Rozproszone struktury wywołują bowiem sytuacje braku kooperacji, braku orientacji na efektywność i skupienia energii na wspólnych celach. Trudno także w bałaganie organizacyjnym modelu polskiego państwa dokonać sensownej lokalizacji kompetencji. I nie wiemy, kto ma decydować o zamknięciu niepotrzebnego szpitala, czy szkół, by nie wywołało to konfliktu między różnymi szczeblami władzy. Nie wiemy, kto ma programować działania na lokalnym rynku pracy i jak je sprzęgać z pomocą społeczną, która winna kierować ludzi ku aktywności zawodowej, a nie przyzwyczajając do bierności i pułapki życia ze świadczeń.

Jeżeli chcemy w nowoczesny sposób poddać sferę usług rynku pracy i usług społecznych regułom zarządzania – by osiągać wysoką jakość serwisu, efektywność działań oraz skuteczność – to relacje między różnymi szczeblami władzy (rząd – samorządy różnego szczebla) muszą zostać uporządkowane. I to w taki sposób, by nie naruszając swobód dla wspólnot – nie zagrozić sprawności zarządzania.

**Trzeci deficyt, to deficyt partnerstwa.** W ostatnich latach, choćby ze względu na różne unijne wymogi, na papierze – „partnerstwa” jest mnóstwo. Ale praktycznie – nie ma go. Komisja Trójstronna działa rutynowo, ale nie umie budować porozumień. Na szczeblu województwa działają wojewódzkie rady zatrudnienia, ale i komisje dialogu społecznego, a także różne rady na rzecz integracji społecznej. Mają charakter fasadowy. Są dekoracjami demokracji i uczestnictwa, a nie wyrazem demokracji i partycypacji. To wymaga zmiany, ale też i nowych impulsów dla dialogu społecznego, dla dialogu obywatelskiego, dla budowy kapitału społecznego. Niezbędne stają się korepetycje w dziedzinie partnerstwa: umiejętność artykulacji własnych interesów, rozumienie interesów odmiennych, mechanika uzgadniania spraw wspólnych i różniących, nastawienie na rozwiązywanie problemów, a nie straszenie ich istnieniem, gotowość do mediacji, otwartość na sytuację: wygrany – wygrany, a niewygrany – przegrany.

Jeśli myślimy o poprawie funkcjonowania polityki społecznej i jej efektywności, to problem tych trzech deficytów – powinien zostać podjęty i rozwiązywany.

Jak tworzyć warunki dla efektywności polityki społecznej? Trzeba pamiętać, że często uważa się samą decentralizację za czynnik profektywnościowy. To jednak złudzenie, bo nie istnieje tu automatyzm. Bez względu na to, czy skupimy uwagę na aktywnej polityce rynku pracy, czy na pomocy społecznej, czy wsparciu niepełnosprawnych, czy na społecznych aspektach polityki regionalnej, czy na polityce edukacyjnej i zdrowotnej, to oprócz ustalenia na jakim poziomie państwa sytuuje się odpowiedzialność za rozwiązywanie różnych kwestii w tych obszarach, ważne jest uzmysłowienie sobie – jakie są metody wspierające efektywność podejmowanych działań.

Efektywności służy:

- programowanie (poparte dobrą diagnozą, pozwalające na wskazywanie celów, kierunków, działań);
- planowanie strategiczne i taktyczne (z udziałem partnerów i realizatorów, oraz dobrą analizą funkcji czasu);
- określenie zasad i źródeł finansowania (budżet państwa, środki własne, środki UE, sposoby montażu finansowego itp.);
- charakterystyka warunków realizacji (zasoby, podmioty realizujące, adresaci, mierniki oceny skuteczności, efekty realizacji – częstkowe i całościowe);
- dobre przywództwo w realizacji (fachowe, obdarzone zaufaniem);
- monitoring, ocena (tak, aby przebieg był na bieżąco widziany, także i w celu możliwości dokonywania korekt, niezbędna jest też końcowa ocena efektów i skutków długofalowych – dokonana w audycie zewnętrznym i wewnętrznym).

To jest droga do wzrostu efektywności w obszarze zarządzania sektorem publicznym w Polsce, w tym i sektorem usług społecznych.

Dla przejrzystości wyводу chciałbym poniżej przedstawić kilka praktycznych uwag dotyczących nowego spojrzenia na rolę publicznych służb zatrudnienia w budowaniu efektywnych, zdecentralizowanych modeli działania, zorientowanych na cel główny, jakim jest w tym wypadku – poprawa sytuacji na rynku pracy.

Publiczne służby zatrudnienia winny działać wedle nowych zasad – może nawet warto byłoby określić ich misję. Ich centrum organizacyjne powinno funkcjonować na poziomie województwa i być skoncentrowane na zadaniach programowych, organizacyjnych i finansowych. Do zadań regionalnego centrum zatrudnienia (choć nic nie stoi na przeszkodzie, by zostać przy obecnej nazwie – wojewódzki urząd pracy) należałoby:

- długofalowe programowanie powiązane z rozwojem gospodarczo-społecznym regionu i obejmujące wszystkie ważne punkty odniesienia, jak m.in.: demografia, kierunki potrzeb i wyzwań edukacyjnych, związki polityki rynku pracy i zadań integracji społecznej, ale i rozwój infrastruktury technicznej;
- monitorowanie sytuacji na regionalnym oraz lokalnych (powiatowych) rynkach pracy, w kontekście ich potencjału rozwojowego w krótko- i długoterminowych perspektywach;
- analiza elastyczności na regionalnych i lokalnych rynkach pracy, z wzięciem pod uwagę spraw adaptacyjności przedsiębiorców i pracowników do zmieniających się wymogów konkurencyjnej gospodarki;
- integracja działań w sferze pomocy społecznej, pracy z niepełnosprawnymi, pomocy rodzinie oraz polityki rynku pracy;
- agregacja i przetwarzanie danych dotyczących spraw społecznych, w tym –rzutu-jących na rynek pracy;
- wskazywanie priorytetów i celów dla regionalnego rynku pracy – w tym i docelowych grup programów aktywizacji (we współpracy z ogniwami terenowymi – powiatowymi służbami zatrudnienia);
- pozyskiwanie środków na aktywną politykę rynku pracy (Fundusz Pracy – środki z algorytmu) oraz tworzenie zasad montażu finansowego środków z różnych źródeł, w tym i wykorzystywanie środków europejskich (programowanie, projekty, wnioski, nadzór realizacyjny, przetargi, itp.);
- organizowanie konkursów na realizację programów aktywizacji, czyli kontraktowanie usług zatrudnieniowych przez wybór z rynku najlepszych ofert;
- wdrażanie programów aktywizacji bezrobotnych oraz monitorowanie przebiegu ich realizacji i ocena efektywności;
- stała współpraca z partnerami społecznymi i kooperacja z pracodawcami (organizacja usług dla pracodawców);
- realizacja własnych programów rynku pracy i aktywizacji;
- dbałość o kadry publicznych służb zatrudnienia.

Na poziomie powiatowym winny funkcjonować dzisiejsze PUP-y jako jednostki służby zatrudnienia o charakterze zadaniowym i kadrowym, nastawione na realizację następujących zadań:

- rejestracja bezrobotnych, ale przy użyciu sprawnej sieci informatycznego przepływu informacji;

- udzielanie bezrobotnym podstawowych informacji;
- identyfikacja potrzeb bezrobotnych i ram ich indywidualnego programu działań, inicjacja kontaktu i relacji (czy tego zadania nie można zakontraktować?);
- kierowanie do usług pośrednictwa niepublicznego lub kojarzenie z posiadaną ofertą pracy – w pierwszej fazie;
- dopasowywanie bezrobotnych do grup działań programowych i kierowanie do udziału w programach;
- kooperacja z lokalnymi partnerami, a przede wszystkim z samorządem na poziomie powiatu;
- analiza sytuacji na lokalnym rynku pracy, monitorowanie trendów;
- tworzenie programów rynku pracy, kooperacja w tym obszarze ze strukturami województwa;
- wyciąganie wniosków dotyczących tworzenia warunków dla powiatowych programów aktywizacji i kontraktowanie usług zatrudnieniowych na poziomie powiatu (ze wszystkimi rygorami programowymi i formalnymi);
- współpraca z powiatową radą zatrudnienia – istotna rola starosty jako przewodniczącego tej rady;
- kierowanie do pracy subsydiowanej (jeśli nie dzieje się tak w ramach całościowego programu aktywizacji) oraz innych kanałów współpracy z pracodawcami;
- analiza kosztów i ocena efektywności działań partnerów – wykonawców zakontraktowanych usług zatrudnieniowych;
- monitorowanie losów beneficjentów różnych projektów;
- podejmowanie niekonwencjonalnych działań w zakresie usług zatrudnieniowych stosownie do potrzeb (np. mobilne doradztwo zawodowe, współpraca z ośrodkami dla bezdomnych, zatrudnianie byłych więźniów, promocja elastycznych form zatrudnienia, itp.).

Z tego przeglądu zadań wynika konieczność postawienia pytania: czy zespoły powiatowe publicznych służb zatrudnienia docelowo muszą mieć zawsze publiczny charakter, czy nie można będzie w przyszłości i tych zadań zakontraktować – usługa pod nazwą: zarządzanie powiatowym biurem pracy?

Przedstawione wyżej krótkie rozważania o roli i miejscu publicznych służb zatrudnienia prowadzą do pełnego zrozumienia funkcji i znaczenia zasobów, jakimi dysponujemy przy realizacji celów polityki społecznej. Nabiera to jeszcze większej rangi, jeśli chcemy umieszczać nową politykę społeczną w zdecentralizowanym modelu państwa.

A zatem relacja: polityka społeczna a decentralizacja, wymaga dostrzeżenia i połączenia ze sobą dwóch perspektyw:

- perspektywy misji i celów polityki społecznej realizowanej efektywnie;
- perspektywy decentralizacyjnej jako warunku realnie wspomagającego (także przez likwidację wskazanych trzech rodzajów deficytu) uzyskiwanie w polityce społecznej założonych celów, ale nie w sposób samoczynny, tylko wysoce przemyślane i przygotowane.

Warto o tym pamiętać.



## 2.3. Decentralizacja oświaty w Polsce – szanse i zagrożenia

*Maciej Jakubowski*

Przyszłość polskiej oświaty, jak i jej obecne problemy są ściśle związane z funkcjonowaniem samorządu lokalnego. Kwestią, która od kilku lat skupia największą uwagę, jest finansowanie szkolnictwa. Jednak – ze względu na rosnącą świadomość odpowiedzialności za oświatę, wzrost doświadczeń i kwalifikacji samorządowców, wprowadzenie egzaminów zewnętrznych, rosnącą aktywność organizacji pozarządowych i przedstawicieli rodziców – radni oraz władze gmin i powiatów coraz częściej interesują się nie tylko kosztami, ale i organizacją oraz jakością kształcenia na ich terenie. Powoduje to, że obecny system, w którym samorządy formalnie odpowiadają za szkoły, a w praktyce mają bardzo ograniczony wpływ na ich funkcjonowanie, jest często kwestionowany.

Równocześnie coraz więcej uwagi skupia problem nierówności edukacyjnych, ściśle związany z jakością zarządzania i zasobami samorządów lokalnych. Nierówności edukacyjne wymagają nadzoru i koordynacji z innymi działaniami z zakresu polityki społecznej. Polskie szkolnictwo, zróżnicowane pod względem jakości i nadal dość jednorodne pod względem instytucjonalnym, wymaga rozwijania systemu kontroli i wsparcia, którego podstawę może stanowić system egzaminów zewnętrznych.

### Finansowanie oświaty

Najwięcej kontrowersji budzi nierówne obciążenie samorządów kosztami utrzymania szkół na ich terenie. Wydatki gmin na oświatę na poziomie podstawowym i gimnazjalnym są rzeczywiście mocno zróżnicowane. W latach 2001-2003 gminy miejskie wydały średnio ok. 3800 zł na jednego ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum, podczas gdy gminy wiejskie ok. 4300 zł. Więcej informacji dostarcza jednak rozkład średnich wydatków w latach 2001-2003 przedstawiony w tabeli 1.

Tabela ta ukazuje znaczące dysproporcje między poszczególnymi gminami, zarówno na obszarach wiejskich, jak i w miastach. Różnice te spowodowane są zarówno obiektywnymi warunkami organizacji oświaty w danej gminie (np. gęstością zaludnienia czy zaległościami remontowymi), jak i preferencjami oraz jakością zarządzania poszczególnych samorządów (np. tworzenie małych oddziałów, premiowanie i rozwijanie

**Tabela 1. Wydatki gmin na ucznia szkoły podstawowej i gimnazjum (średnia z lat 2001-2003)**

	wysokość średnich wydatków gminy na ucznia w latach 2001-2003					
	do 3000 zł	3001 -3500 zł	3501 -4000 zł	4001 -4500 zł	4501 -5000 zł	ponad 5000 zł
% gmin miejskich	27%	48%	15%	8%	1%	1%
% gmin wiejskich	0%	7%	30%	35%	18%	10%
% wszystkich gmin	4%	17%	30%	27%	14%	8%

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS (dane z lat 2001-2003 dostępne dla 2296 gmin, w tym 270 gmin miejskich i 1488 gmin wiejskich).

szkolenia nauczycieli, finansowanie dodatkowych zajęć, inwestowanie w infrastrukturę i pomoc dla uczniów). Różnice w wydatkach oświatowych budzą niepokój, bowiem istnieje podejrzenie, że mogą one wpływać na poziom zasobów dostępnych w szkołach publicznych.

Szkolnictwo finansowane jest głównie przez subwencję ogólną, w przypadku gmin składającą się w ok. 80% z tzw. subwencji oświatowej. Subwencję oblicza się stosując algorytm, którego podstawowym czynnikiem jest liczba uczniów. Co roku modyfikowany jest system wag zwiększających kwotę należną samorządom na każdego ucznia w zależności od wielu cech, z których podstawowe znaczenie mają współczynniki dla uczniów szkół wiejskich i w małych miastach. Modyfikacje tych współczynników wpływają na różnice w poziomie dopłat między gminami wiejskimi i miejskimi. Ostatnie badania pokazują, że od 2000 r. zmiany te wpływały korzystnie na poziom subwencji dla gmin wiejskich (Swianiewicz i in., 2005). Jednak ze względu na niejednorodność tej kategorii stosowanie tego algorytmu dodatkowo wspiera gminy zamożne (np. leżące w pobliżu aglomeracji), podczas gdy gminy wiejskie, o obiektywnie wyższych kosztach organizacji oświaty i większych potrzebach (mała gęstość zaludnienia i niskie dochody własne) zmuszone są często do dopłacania do subwencji. Lepsze dopasowanie wysokości subwencji oświatowej do obiektywnych potrzeb oświatowych samorządów wymaga zastosowania nowych kryteriów uwzględniających np. gęstość zaludnienia, warunki dowożenia uczniów itp. Te cechy powinny zastąpić obecną definicję obszarów wiejskich, która ukrywa znaczne ich zróżnicowanie.

Wspomniane powyżej badania pokazują też, że do subwencji oświatowej więcej dopłacają gminy bogatsze, co świadczy o tym, że gminy biedne zmuszone są do oszczędzania na oświacie. Budzi to uzasadniony niepokój o warunki kształcenia w tych gminach. Gminy oszczędzają likwidując przedszkola (lub podnosząc w nich opłaty), zamykając stołówki szkolne lub tworząc bardzo duże oddziały, co obniża jakość nauczania

i ogranicza możliwości wyrównywania szans edukacyjnych<sup>1</sup>. Dla gmin wiejskich, znacznie bardziej wrażliwych na zmiany wpływów budżetowych, wzrost kosztów oświatowych i zmiany wysokości subwencji oznaczają ograniczenie inwestycji i zachwianie równowagi finansowej<sup>2</sup>. Ciągłe zmiany w algorytmie naliczania subwencji, ustalonym przez rozporządzenie ministra edukacji powodują, że gminy, które zagrożone są wzrostem kosztów oświatowych, nie mogą swobodnie tworzyć długofalowych planów inwestycyjnych. Na swobodę samorządów w alokacji zasobów ma także ogólny wzrost dopłat do subwencji oświatowej, który wynika prawdopodobnie ze wzrostu centralnie regulowanych pensji nauczycielskich (Swianiewicz i in., 2005).

## Zarządzanie

Kontrowersje wokół finansowania przesłaniają problemy związane z zarządzaniem szkołami. Za prowadzenie przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów na swoim terenie odpowiada samorząd gminny, jednak w rzeczywistości jego prawa są mocno ograniczone. Samorząd w dużej mierze nie może kontrolować wydatków szkół, bowiem ma niewielki wpływ na zatrudnienie i awans zawodowy nauczycieli, a przez to na ich wynagrodzenia, stanowiące ponad 80% kosztów prowadzenia szkół. Zwalnianie nauczycieli jest trudne i bardzo kosztowne, a najłatwiejszym sposobem zmniejszenia zatrudnienia jest likwidowanie placówek. Możliwość wpływu władz samorządowych na funkcjonowanie szkoły jest dość pozorna, często sprowadza się jedynie do finansowania działalności placówki i corocznego zatwierdzania jej arkusza organizacyjnego.

Jednym z ważniejszych zadań gminy jest ustalanie sieci szkolnej. Jednak od 2003 r. rola ta została mocno ograniczona przez przepisy, które wprowadziły wymóg uzyskania zgody kuratora na likwidację placówek. W warunkach niżu demograficznego szczególnie boleśnie odczuwają wzmocnienie praw kuratorów gminy wiejskie, zmuszone do utrzymywania placówek, w których koszty przekraczają nawet 10 tys. zł na jednego ucznia. Przykład takich gmin jak Kamień Pomorski, Karczew czy Kowiesy, gdzie koszty oświaty dramatycznie rosną wraz z malejącą liczbą uczniów i uzyskiwaniem przez nauczycieli kolejnych stopni awansu zawodowego pokazuje, że działania kuratorów podważają su-

<sup>1</sup> Badania wskazują na negatywną zależność między wzrostem liczby uczniów w klasie a wynikami uczniów podczas egzaminów zewnętrznych (por Jakubowski, Sakowski, 2005). Znaczenie edukacji przedszkolnej podkreślają prace w: M. Zahorska (red.), 2003.

<sup>2</sup> Badania wykonane przez autora potwierdzają często wysuwaną przez wiejskich samorządowców tezę, że w przypadku gmin wiejskich zwiększone koszty oświaty powodują m. in. niższy poziom inwestycji niezwiązanych z oświatą. W przypadku gmin miejskich takiej zależności nie stwierdzono (niepublikowane dotąd badania wszystkich gmin w Polsce przeprowadzone w ramach pracy doktorskiej, dostępne na życzenie u autora).

werenność władz samorządowych i mają wpływ nie tylko na oświatę na ich terenie, ale i na ogólną sytuację finansową gmin<sup>3</sup>. Problem szkół z niewielką liczbą uczniów będzie w najbliższym czasie gwałtownie narastał ze względu na niż demograficzny<sup>4</sup>.

Niezgoda na likwidację placówki oznacza w praktyce, że gminy nie mogą też reorganizować oświaty przekazując szkoły innym podmiotom. Odpowiada za to przepis, wymagający likwidacji i otwarcia na nowo szkoły, która ma być przejęta przez np. stowarzyszenie lub osobę prywatną, nawet gdyby miała być dalej placówką publiczną. Nie wydając zgody na likwidację szkoły, kuratoria zablokowały działania gmin wzorowane na pomysłach gminy Stoszowice (woj. opolskie), gdzie radni przyjęli program restrukturyzacji oświaty, zakładający utworzenie gminnej fundacji oświatowej. Fundacji tej transferowano by subwencję oświatową przekazując odpowiedzialność za zarządzanie szkołami. Oczywisty jest cel takiego zabiegu: fundacji nie obowiązują przepisy Karty nauczyciela, co pozwoliłoby dostosować koszty płacowe do realnych zasobów gminy, uzależnić wynagrodzenia od jakości pracy, swobodnie określać pensum nauczycielskie itd. Wzbudziło to ostre protesty Związku Nauczycielstwa Polskiego, które próbowało wprowadzić ustawowe zapisy zakazujące gminom przekazywania szkół innym podmiotom<sup>5</sup>.

Zaletą decentralizacji jest swoboda w dopasowaniu do lokalnych potrzeb i możliwości, dlaczego więc nie pozwolić samorządom na wprowadzanie różnych rozwiązań? Czy jeden model oświaty może efektywnie funkcjonować we wszystkich polskich gminach? Czy samorządy, które w wielu miejscach wprowadzają innowacje, zwiększając efektywność instytucji publicznych, nie są zdolne do takich działań w oświacie? Zapewne są i należałoby dać im ku temu możliwość. Jednak działania samorządów, które potencjalnie mogą przynieść wiele korzyści, wymagają opracowania zbioru zasad i systemu monitoringu, zapewniającego podobne warunki kształcenia we wszystkich szkołach. Doraźne działania kuratorów i protesty ZNP nie zmieniają faktu, że w świetle prawa samorząd może wybrać dowolny sposób zapewnienia edukacji swoim mieszkań-

---

<sup>3</sup> We wszystkich tych gminach kuratoria negatywnie zaopiniowały likwidację placówek, w których obecnie uczy się mniej niż 100 dzieci, a liczba uczniów będzie znacząco maleć. Koszty utrzymania tych placówek są bardzo wysokie i np. w Kamieniu Pomorskim wynoszą ponad 10 tys. zł na ucznia, a w gminie Karczew, gdzie funkcjonuje kilka małych szkół i przedszkoli, sama dopłata do subwencji zabiera ok. 1/4 budżetu, co powoduje kłopoty z regulowaniem bieżących płatności, a gmina zbliża się do ustawowych limitów zadłużenia (informacje przekazane bezpośrednio przez samorządy).

<sup>4</sup> Zakładając, że niż demograficzny w równym stopniu dotknie wszystkie gminy można policzyć, że na przykład w woj. opolskim, gdzie w 2003 r. tylko 20% uczniów uczęszczało do placówek z mniej niż 100 uczniami, to w roku 2009 będzie to już 40%, a takie szkoły stanowić będą 60% wszystkich szkół podstawowych (obliczenia własne na podstawie danych z Systemu Sprawozdawczości Oświatowej 2003 firmy Vulcan).

<sup>5</sup> Program ten i perypetie z jego wprowadzeniem opisane zostały na łamach pisma „Wspólnota” (nr 5,6,11/2004).

com. Nie stanowią one także systemowego rozwiązania prowadzącego do zagwarantowania odpowiednich warunków nauczania we wszystkich gminach.

## **Standardy, system wsparcia i nadzoru jakości nauczania**

Pierwszym krokiem w kierunku systemu zapewniającego podobne warunki nauczania we wszystkich szkołach powinno być ustalenie standardów edukacyjnych określających np. dopuszczalną liczbę uczniów przypadających na nauczyciela, maksymalną i minimalną liczbę uczniów w szkole, odległość, z jakiej mogą być dowożeni uczniowie, wymogi kadrowe itp. Wraz z ustaleniem minimalnych warunków nauczania, niezbędne jest określenie bazowego kosztu utrzymania ucznia w placówkach różnego typu, który zastąpiłby obecną podstawę obliczania subwencji powstałą przez uśrednienie historycznych kosztów. Wprowadzenie standardów zapewniłoby wszystkim szkołom publicznym minimalne zasoby, a także pozwoliłoby na określanie długofalowych celów rozwijania warunków kształcenia wraz z potrzebnymi na to funduszami (Zięba, 2004). Dzięki standardom pomoc finansową można by skierować do szkół i rejonów, które z przyczyn obiektywnych (wyznaczanych przez standardy i inne reguły) takiej pomocy potrzebują. Standardy stanowią też warunek ewentualnego wprowadzenia mechanizmu bonu oświatowego, gdzie zasada obliczania kosztów utrzymania ucznia musi opierać się na obiektywnych wskaźnikach. Określenie standardów jest rzeczą trudną, ale niezbędną. Stąd też negatywnie należy oceniać decyzję o wykreśleniu ustawowego zapisu zobowiązującego ministra edukacji do ich ustalenia.

Monitorowanie wyników nauczania umożliwia system egzaminów zewnętrznych, jednak w Polsce w obecnej postaci nie spełnia on takiej roli. Co prawda egzaminy kończą już wszystkie etapy kształcenia powszechnego, jednak dla nadzoru jakości nauczania niezbędne jest wprowadzenie dodatkowych testów, przynajmniej na początku szkoły podstawowej. Umożliwiłoby to stosowanie technik oceny jakości pracy szkół i nauczycieli wykorzystywanych np. w USA czy Wielkiej Brytanii. Obecnie szkoły otrzymują wynik każdego ucznia oraz średnią dla placówki, przy czym informacja ta nie jest publicznie dostępna. Kilka okręgowych komisji egzaminacyjnych upubliczniło wyniki szkół, jednak nie opracowano zasad ich udostępniania w całym kraju. Związane jest to z obawą o błędną interpretację surowego wyniku egzaminu, który niesie w sobie ograniczony zasób informacji o jakości pracy szkoły, bowiem nie bierze pod uwagę środowiska, w jakim szkoła pracuje, w tym pochodzenia społecznego i posiadanej „na wejściu” wiedzy uczniów. Wyniki takie mogą być krzywdzące dla placówek pracujących w środowiskach o niskim statusie społeczno-ekonomicznym. Obecnie trwają prace nad systemem oceny pracy gimnazjów wy-

korzystującym wskaźniki tzw. edukacyjnej wartości dodanej, który stanowi znacznie lepszy punkt wyjścia dla oceny pracy szkoły<sup>6</sup>. Jego wprowadzenie i rozszerzenie na szkoły podstawowe i średnie znacznie poprawiłoby poziom dostępnych informacji, tworząc podstawę dla systemu monitorowania jakości nauczania w różnych placówkach i rejonach.

Jednym z grzechów decentralizacji polskiej oświaty był i jest brak systemu wsparcia dla samorządów i rejonów o szczególnych potrzebach. Samorządy pozostawione zostały same sobie, a za obawami, czy zdolne są one przejąć tak znaczny zakres obowiązków, nie poszły działania ułatwiające im to zadanie. Jakość edukacji miała zagwarantować znaczna niezależność dyrektorów szkół i nauczycieli, jednak jakość ta zależy też od skuteczności w zarządzaniu oświatą przez samorząd. W wielu gminach marnotrawiono środki na budowę gimnazjów, tzw. „pomników wójta”, tak odbierając sygnały reformy oświaty wskazujące na potrzebę tworzenia gimnazjów i szkół zbiorczych. Obecnie, po kilku latach, i w obliczu niżu demograficznego, szkoły te zaczynają świecić pustkami. Zabrakło systemu doradztwa, propagowania modelowych rozwiązań i edukacji kadr samorządowych. System oświatowy skupiony jest na swoich potrzebach i na pracy nauczycieli. Brakuje koordynacji działań z innymi sektorami polityki społecznej, czego przykładem jest organizacja systemu stypendiów, czy też dożywiania uczniów. Brak też zasad, według których rodzice i lokalna społeczność mogliby wpływać na kontrolę wydatków i zarządzanie szkołami. W wielu krajach powstały rozwiązania, które taką kontrolę ułatwiają. Wydaje się, że polskie społeczności dojrzały już do pełnienia takich zadań i należy stworzyć im ku temu możliwości<sup>7</sup>.

System wsparcia i monitoringu powinien też znaleźć oparcie w badaniach naukowych. Wbrew pozorom, w Polsce istnieją spore zasoby danych oświatowych, które można by wykorzystać<sup>8</sup>. Jednak w porównaniu z innymi krajami dorobek badań nad edu-

---

<sup>6</sup> Wskaźniki wartości dodanej są wprowadzane w wielu krajach (np. USA, Wielka Brytania, Holandia, Francja) i stanowią obecnie najlepszą metodę obiektywnej oceny jakości nauczania w szkołach. Centralna Komisja Egzaminacyjna rozpoczęła prace nad wprowadzeniem takich wskaźników w Polsce. Pojawiające się głosy o szkodliwości egzaminów dla pracy szkół („uczenie pod testy”) wydają się o tyle nietrafione, że stanowią one jedyną obiektywną miarę osiągnięć uczniów, niezbędną w nowoczesnym zarządzaniu oświatą. Egzaminy należy rozwijać i unowocześniać, a przy tym tworzyć system zachęt dla szkół, aby nie pomijały aspektów kształcenia niemożliwych do mierzenia testami (np. przez upublicznianie kompleksowych danych o metodach nauczania i „kulturze” szkół, podobnie jak w Wielkiej Brytanii).

<sup>7</sup> Mieszkańcy mogą co prawda kontrolować wydatki oświatowe gmin, przez wgląd do budżetu. Nie jest to jednak sposób na kontrolę zarządzania szkołami. Oświata stanowi tak duży wydatek w budżetach samorządowych i dotyka tak dużej liczby mieszkańców, że celowe wydaje się rozważenie wprowadzenia specjalnych organów gromadzących reprezentantów nauczycieli, samorządu, rodziców i lokalnej społeczności z uprawnieniami decyzyjnymi co do zasobów oświatowych. Można tu skorzystać z doświadczeń np. Holandii, gdzie takie instytucje z sukcesem funkcjonują od kilkudziesięciu lat.

<sup>8</sup> Por. raport S. Barro (2000), gdzie amerykański ekonomista wyraża zdziwienie brakiem prac badawczych przy tak znakomitej bazie empirycznej. Od tego czasu stan statystyki oświatowej znacznie się poprawił. Istnieją np. zbiory wyników egzaminacyjnych oraz dane z Systemu Informacji Oświatowej. Jednak żaden z tych zbiorów nie jest publicznie dostępny, a przy ich projektowaniu nie brano pod uwagę przydatności z punktu widzenia badań naukowych.

cją mamy bardzo skromny, szczególnie jeżeli chodzi o analizy ilościowe i ekonomiczne, badające relacje między systemem szkolnictwa a rynkiem pracy. Należy jedynie liczyć, że wraz z rozwojem Systemu Informacji Oświatowej (SIO) i ustabilizowaniem komisji egzaminacyjnych takie prace zostaną zapoczątkowane na większą niż dotąd skalę.

## Konkurencja, bon oświatowy i szkoły niepubliczne

Wiele w Polsce powiedziano o tzw. bonie oświatowym i rozwijaniu konkurencji o ucznia między szkołami. W rozdziale poświęconym edukacji wspominam o zagrożeniach płynących z takiego systemu z punktu widzenia nierówności społecznych. Tutaj chciałbym poruszyć kwestię tworzenia lokalnych rynków edukacyjnych, ściśle związaną z decentralizacją oświaty. Wprowadzenie bonu oświatowego ma na celu utworzenie finansowych zachęt do konkurencji o ucznia przez jakość nauczania w szkołach. Jednak podstawowym warunkiem powodzenia takiego systemu jest: zapewnienie odpowiedniej informacji o jakości nauczania (co jest w Polsce częściowo możliwe w oparciu o egzaminy zewnętrzne), opracowanie standardów edukacyjnych (w innym kontekście wspomnianych powyżej) i stworzenie warunków dla konkurencji przez jakość na lokalnym rynku edukacyjnym.

Brak standardów edukacyjnych prowadzić może do sytuacji patologicznych. Nawet obecnie, gdy bon oświatowy funkcjonuje jedynie w ograniczonej postaci, w zależności od woli samorządów, które mogą na zasadzie „pieniądze idą za uczniem” rozdzielać fundusze między podległe im placówki. Przejawem takich sytuacji są np. ponad 30-osobowe oddziały w szkołach publicznych, które paradoksalnie zdobywają uczniów przez działania finansowane z zaoszczędzonych w ten sposób pieniędzy (np. reklamę, propagowanie dodatkowych zajęć odbiegających od podstaw programowych) lub też po prostu wykorzystują swoją renomę (np. znane licea) i słabość innych szkół w okolicy. Tak duże oddziały mogą powstawać zarówno z inicjatywy dyrektorów, chcących pozyskać dodatkowe fundusze dla szkoły, jak i z inicjatywy samorządowców, chcących w ten sposób obniżyć wydatki oświatowe. Bezcelowe z punktu widzenia społeczeństwa wydają się praktyki reklamowania szkół, które raczej nie prowadzą do wzrostu obiektywnej informacji na temat ich pracy, a przez to marnotrawią publiczne pieniądze. Jednak w obecnym systemie zachęty do takich działań wydają się oczywiste<sup>9</sup>.

Warunkiem wzrostu konkurencji między szkołami jest też odpowiednia ich sieć tworząca możliwość wyboru rodzicom i uczniom. W rejonach wiejskich siłą rzeczy

---

<sup>9</sup> Niektóre szkoły podstawowe posyłają swoje reklamówki nawet przedszkolakom.

konkurencja nie przyniesie zbyt dużych korzyści, choć osobiście znam przykłady gmin i cenionych szkół, które organizują dowożenie chętnych nawet ze stosunkowo odległych wsi<sup>10</sup>. Niektórzy eksperci wskazują także na potrzebę zróżnicowania instytucjonalno-pedagogicznego szkół. W USA od dłuższego już czasu toczy się debata na temat tzw. *charter schools*, które są placówkami publicznymi, zobowiązanymi do wykazania się wysoką jakością kształcenia w zamian za swobodę w organizacji pracy i metodach nauczania. Pomijając spór badaczy i ekspertów o efekty pracy tych placówek, należy podkreślić, że zwiększają one znacznie możliwości wyboru dla uczniów i rodziców. Stanowią równocześnie ogromny poligon doświadczalny i zapewniają nisze edukacyjne, bowiem często kierują działania na regiony lub uczniów o specjalnych potrzebach. Badania pokazują też, że wpływają one mobilizująco na inne szkoły publiczne na ich terenie (Hastings i in., 2005).

W Polsce sektor szkół prywatnych i społecznych jest słabo rozwinięty. W placówkach prowadzonych przez podmioty prywatne i społeczne uczy się ok. 2% uczniów. W miastach są to głównie szkoły płatne, gromadzące dzieci z zamożnych rodzin. Z punktu widzenia oświaty publicznej ciekawe są placówki niesamorządowe na terenach wiejskich, gdzie najczęściej niemożliwe jest pobieranie dodatkowych opłat od rodziców. Należą do nich szkoły prowadzone przez stowarzyszenia mieszkańców, często nazywane Małymi Szkołami. Szkoły te utrzymują się z subwencji oświatowej i wiele z nich wykazuje się wysoką jakością nauczania<sup>11</sup>. Charakteryzuje je swoboda w zatrudnianiu i wynagradzaniu nauczycieli, a także silne oparcie w społeczności lokalnej, która zarządza szkołą wspólnie z dyrektorem odpowiedzialnym za kwestie pedagogiczne. Placówki te wypełniają na wsi ważną lukę po likwidowanych szkołach samorządowych, podobnie jak przedszkola niepubliczne. Pokazują, że przez tworzenie warunków dla rozwoju podobnych placówek w innych miejscach, także w miastach, można by wprowadzić ważny element innowacji, poszerzenia możliwości wyboru rodziców i wzmocnienia konkurencji.

---

<sup>10</sup> Np. gimnazjum w gminie Marianowo, które dzięki swoim zaletom, m. in. niewielkim rozmiarom, pozyskuje uczniów z innych gmin (ok. 50 na 300 ogółem w 2005 r.).

<sup>11</sup> Więcej informacji o Małych Szkołach można znaleźć w: Jakubowski, Kozińska-Bałdyga, 2005, lub też w piśmie „Mała Szkoła”. Z ostatnich moich badań wynika, że wiejskie szkoły stowarzyszeniowe uzyskują wyniki nieznacznie wyższe lub porównywalne z innymi szkołami w ich gminach (badanie metodą porównania średnich wyników szkół dopasowanych na podstawie organu prowadzącego i przynależności do gminy w latach 2002–2005). Choć ze względu na niewielką liczbę takich placówek rezultaty te należy traktować ostrożnie, to jednak pokazują one, że wbrew stereotypom małe szkoły wiejskie mogą dobrze uczyć.



## Literatura

- Barro S. (2000), „Pieniądze, nauczyciele i uczniowie: ocena polskiej statystyki finansowania oświaty oraz statystyki uczniów i zatrudnienia w systemie oświaty”, raport MEN.
- Hastings J., Kane T., Staiger D. (2005), „Parental Preferences And School Competition: Evidence From A Public School Choice Program”, NBER Working Paper 11805
- Jakubowski M., A. Koziańska-Bałdyga (2005), „Małe Szkoły – pomysł na wybrane problemy wiejskiej oświaty w Polsce”, *Wiś i Rolnictwo* 3/2005.
- Jakubowski M., P. Sakowski (2004), „Quasi-Experimental estimates of class size effects in Poland”, przekazane do druku, wersja robocza dostępna na: [www.wne.uw.edu.pl/mjakubowski](http://www.wne.uw.edu.pl/mjakubowski)
- Swianiewicz P., M. Herbst, W. Marchlewski (2005), „Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na terenach wiejskich”, raport dla Związku Gmin Wiejskich RP.
- Zahorska M. (red.) (2003), „Opieka przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia”, Instytut Spraw Publicznych.
- Zięba J. (2004), „Na co nas stać”, *Wspólnota* 22/2004.

## 2.4. Decentralizacja władzy a funkcje zdrowotne państwa

Iwona Kowalska

### Koncepcje decentralizacji systemu ochrony zdrowia

Dotychczasowe miejsce samorządu terytorialnego w reformowanym systemie ochrony zdrowia określono w sposób kompromisowy. Koncepcji w tej dziedzinie było kilka i dość skrajnych. Jedna z nich zakładała całkowite podporządkowanie samorządom podzielonego systemu ochrony zdrowia. Inna w ogóle nie dostrzegała potrzeby włączenia samorządu do systemu ochrony zdrowia funkcjonującego w formule ubezpieczeniowej, może poza odpowiedzialnością za zdrowie publiczne i jakiś zakres podstawowej opieki zdrowotnej. Kompromis w tej dziedzinie, jak każdy kompromis, przyczynił się *de facto* do powstania nowej i tak naprawdę nieoczekiwanej przez nikogo koncepcji, według której rola samorządu, formalnie dość znaczna, w praktyce okazywała się niedookreślona, a samorządy dodatkowo pozbawione zostały skutecznych narzędzi do jej wypełniania (Włodarczyk, Sitko 2000).

W sferze regulacji pierwszy istotny krok w stronę decentralizacji uczyniony został w połowie lat 90. wraz z uchwaleniem przez parlament tzw. ustawy o dużych miastach. Zgodnie z nią 46 największych miast przejęło znaczny zakres zadań oraz odpowiedzialności wcześniej pozostających w gestii administracji rządowej. Tego rodzaju rozwiązania legislacyjne były zgodne z wcześniejszymi ustaleniami i koncepcjami podziału systemu według dużych regionów.

Zadania i kompetencje, które przekazano enumeratywnie wymienionym miastom, mogły być także przekazywane utworzonym w tym celu miejskim strefom usług publicznych, w których skład wchodziły gminy o statusie miasta wojewódzkiego oraz związane z nim inne gminy (Golinowska 2002). W tym przypadku jednak zadania te przejmowane mogły być jako zadania zlecone. Utworzenie miejskich stref usług publicznych dawało możliwość rozszerzenia tych zadań także na gminy wiejskie, które weszły w skład tych stref.

Na przełomie lat 1997-1998, z inicjatywy posłów Unii Wolności wpłynął do Sejmu projekt ustawy o samorządowej opiece zdrowotnej. Zgodnie z założeniami projektu, budżet lokalny stawał się podstawowym źródłem finansowania ochrony zdrowia, a funkcję płatnika pełniła administracja samorządowa na szczeblu powiatu i województwa. Przekazywanie środków miało następować na mocy umowy o udzielaniu świadczeń na podstawie centralnie ustalonych stawek. Zakładano, że własność świadczeniodawców będzie skomunalizowana, przy możliwości działania innych form właścicielskich.

W projekcie zaproponowano, aby zasada publicznej odpowiedzialności za dostęp do świadczeń była realizowana przez powierzenie głównej części zadań jednostkom samorządu terytorialnego, wprowadzając zaopatrzeniowy tytuł do świadczeń. Odróżnienie pakietów świadczeń (wojewódzkiego, powiatowego i realizowanego na szczeblu krajowym) konkretyzowało zakresy odpowiedzialności każdego z odpowiedzialnych podmiotów. Wykluczono konkurencję cenową i stworzono zachęty do integrowania świadczeń (Włodarczyk 1999). Nie proponowano w nim oddzielenia funkcji płatnika, świadczeniodawcy, organizatora i kontrolera.

Projekt wniesiono do Sejmu w maju 1998 r. Jednak w wyniku politycznych uzgodnień koalicji AWS-UW w sprawie powszechnych ubezpieczeń zdrowotnych, nie doszło nawet do jego pierwszego czytania. W tej sytuacji oczekiwania dotyczące istotnej roli samorządów zostały oparte na ogólnikowych deklaracjach inicjatorów reformy administracji publicznej z 1998 r., którzy sprawy ochrony zdrowia przedstawiali jako „sprawy dla samorządów” (Golinowska 2002).

W ostateczności zdecydowano się na oddzielenie funkcji płatnika od świadczeniodawcy, którego właścicielem pozostają jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęto, że nierealne byłoby, aby całość zadań (zarówno kontraktowanie świadczeń jak i sprawowanie funkcji właścicielskich) mógł sprawować samorząd. Nie był bowiem do tego zdolny. Samorząd nie był i nadal nie jest przygotowany do realizowania tego typu zadań, a jego struktura i zakres zadań podlegają dalszym zmianom. W tej sytuacji projekt samorządowej służby zdrowia w naturalny sposób nie mógł stanowić bazy dla reformy opieki zdrowotnej (Kowalska – Koprowska 2003).

## Proces decentralizacji w ochronie zdrowia

Istotną zmianę sytuacji w zakresie ochrony zdrowia przyniósł zapoczątkowany w 1990 r. proces decentralizacji, gdy zadania z zakresu ochrony zdrowia i polityki zdrowotnej stały się przedmiotem kompetencji samorządu gminnego (Frączkiewicz-Wronka 1998). Stało się to w wyniku jednoczesnego wejścia w życie ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>1</sup> oraz ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, między organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>2</sup> (tzw. ustawa kompetencyjna).

<sup>1</sup> Tekst pierwotny Dz.U. nr 16, poz. 95.

<sup>2</sup> Dz.U. nr 34, poz. 198, nr 43, poz. 253 i nr 87, poz. 506, z 1991 r. nr 95, poz. 425, nr 107, poz. 464 i nr 114, poz. 492, z 1995 r. nr 90, poz. 446 oraz z 1996 r. nr 114, poz. 542.

Na mocy tych ustaw gminom, obok zadań z zakresu zdrowia publicznego, takich jak np. utrzymanie czystości oraz urządzeń sanitarnych, organizację i prowadzenie żłobków, przekazano także, jako zadanie zlecone, prowadzenie niewielkiej liczby jednostek dotychczas podporządkowanych radom narodowym (Golinowska, Włodarczyk i inni 2002). Bezpośrednim skutkiem przepisów o utworzeniu gmin było przejście przez nie odpowiedzialności za ZOZ-y zwane prezydenckimi (szpitale razem z opieką ambulatoryjną i pogotowiem).

Istotne unormowanie wprowadziła także ustawa z 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, która umożliwiła gminie zakładanie i prowadzenie zakładów opieki zdrowotnej (pod warunkiem posiadania własnych środków finansowych).

Ważnym czynnikiem, który miał spowodować rozszerzenie zadań i kompetencji wybranych gmin, m.in. w zakresie ochrony zdrowia, było wprowadzanie w 1993 r. tzw. programu pilotażowego. W jego ramach gminy o statusie dużego miasta mogły przejąć – w drodze dobrowolnie zawieranego porozumienia – zadania i kompetencje należące do wojewodów. W sprawach dotyczących zdrowia chodziło o prowadzenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej utrzymywanych dotychczas przez wojewodę.

Kolejnym krokiem w przejmowaniu zadań i kompetencji z zakresu ochrony zdrowia przez gminy (określone ich kategorie) stało się wprowadzenie ustawy z 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych<sup>3</sup>, zwanej potocznie ustawą o wielkich miastach.

Program był adresowany po pierwsze, do 46 dużych miast i polegał na przejściu zakładów prowadzonych wcześniej przez wojewodę (tak, jak w programie pilotażowym), a po drugie, do miast średniej wielkości, wraz ze związanymi z nimi gminami wiejskimi, co określono jako „miejską strefę usług publicznych” (mogły one przystąpić do tworzenia takiej strefy).

Głównym zadaniem samorządów terytorialnych wszystkich szczebli w reformowanym w 1999 r. systemie ochrony zdrowia stało się przejście funkcji organizatora ochrony zdrowia. Jednostki samorządu terytorialnego przejęły bowiem na mocy art. 47 ustawy z 13 października 1998 r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>4</sup>, funkcje organów założycielskich dla większości publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Zadania samorządów terytorialnych w obszarze ochrony zdrowia po 1 stycznia 1999 r. obejmowały trzy podstawowe obszary: ogólna strategia i planowanie, zdrowie publiczne i promocja zdrowia oraz prowadzenie zakładów opieki zdrowotnej.

---

<sup>3</sup> Dz.U. nr 141, poz. 692.

<sup>4</sup> Dz.U. nr 133, poz. 872.

Każdy ze szczebli władzy lokalnej był odpowiedzialny za tworzenie swojej strategii rozwojowej, co przy zachowaniu zasady niezależności samorządów było zadaniem trudnym. Mimo ogólnych uprawnień w zakresie planowania strategicznego samorzady nie mogły planować infrastruktury szpitalnej; te plany miało przygotowywać ministerstwo.

W opiece zdrowotnej nowe zasady wprowadziły podział między płatnikiem a świadczeniodawcą. Płatnikiem odpowiedzialnym za bieżące wydatki na większą część świadczeń zostały nowe instytucje – kasy chorych. Struktura świadczeniodawców – w jej publicznej części – jest bardziej skomplikowana: obejmuje instytucje świadczeniodawców i ich „właścicieli”. Właścicielami stały się głównie samorzady terytorialne. Sprawują one swoje funkcje wobec publicznych świadczeniodawców, których pozycję prawną wobec właścicieli określa się jako „samodzielność”. Korzystając z uprawnień właścicielskich samorząd terytorialny miał decydujący głos w tworzeniu, przekształcaniu i likwidacji zakładu.

Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych do systemu opieki zdrowotnej na mocy nowej ustawy zdrowotnej o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym w Narodowym Funduszu Zdrowia było zastąpienie regionalnych kas chorych nową instytucją płatnika – Narodowym Funduszem Zdrowia i jego regionalnymi oddziałami. W tej ustawie, podobnie jak i w nowym akcie prawnym, który musiał zastąpić ww. ustawę w związku z uznaniem przez TK jej zapisów za niezgodne z ustawą zasadniczą, czyli z ustawą o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, rola samorządów w systemie ochrony zdrowia jest marginalna.

## **Problemy zdecentralizowanego funkcjonowania ochrony zdrowia**

Analiza funkcji zadanych samorządom, ich pozycji oraz relacji zarówno z płatnikiem, jak i zakładami opieki zdrowotnej, pozwala na sformułowanie obszarów kryzysowych, których werbalizacja i próba naprawy może stanowić próbę bilansu działań podjętych do tej pory w zakresie decentralizacji funkcji zdrowotnych państwa.

Obszary kryzysowe są następujące:

1. Brak jasno sprecyzowanych zadań samorządów terytorialnych, tzw. odpowiedzialność rozmyta. Zadania samorządów terytorialnych nie zostały precyzyjnie określone. Można traktować to jako wyraz koncepcji wspólnie ponoszonej odpowiedzialności przez wszystkie poziomy władzy publicznej. W diagnozie obecnego stanu prawnego coraz częściej mówi się o „odpowiedzialności rozmytej” – ograniczaniu i unikaniu odpowiedzialności przez poszczególne podmioty (Włodarczyk 2003).

## 2. Brak efektywnej koordynacji.

Brak efektywnej koordynacji działania trzech instytucji pełniących następujące funkcje: właścicielskie (samorządy), strategiczne i kontrolne (organy centralne) oraz płatnicze (obecnie głównie NFZ) jest jedną z głównych przyczyn dysfunkcyjności systemu.

3. Brak jasno określonych relacji między polityką zdrowotną realizowaną przez rząd i samorządy terytorialne, a odziedziczoną polityką realizowaną faktycznie przez płatnika.

Od momentu pojawienia się w strukturach administracji rządowej tego publicznego płatnika, występować zaczęły problemy kompetencyjne, konieczne zatem jest uporządkowanie i sprecyzowanie relacji zachodzących między nim a samorządem terytorialnym jako organem założycielskim zakładów opieki zdrowotnej.

Na uwagę zasługuje koncepcja przekazania funkcji organu założycielskiego wojewódzkim oddziałom NFZ, w obliczu zbyt wielu szczebli samorządu pełniących funkcje organów założycielskich wobec zakładów opieki zdrowotnej oraz niejasnego podziału kompetencji i odpowiedzialności między nimi.

Można również rozważyć wzmocnienie roli samorządu wojewódzkiego pełniącego uprawnienia właścicielskie zakładów opieki zdrowotnej. Należy jednak jednoznacznie określić odpowiedzialność za prowadzenie regionalnej polityki zdrowotnej albo po stronie płatnika, albo po stronie samorządu wojewódzkiego, ustalając w ten sposób między nimi pewien stopień nadrzędności.

## 4. Ograniczone wypełnianie funkcji właścicielskich.

Przekazaniu większości zakładów opieki zdrowotnej samorządom nie towarzyszyła weryfikacja ich liczby, struktury i zakresu świadczonych usług. Zwłaszcza w przypadku samorządu powiatowego nierównomierna struktura przestrzenna infrastruktury opieki zdrowotnej (głównie szpitali) w połączeniu ze zróżnicowanym potencjałem gospodarczym i instytucjonalnym powiatów powoduje liczne problemy, tj. nierównomierne rozłożenie kosztów restrukturyzacji, dublowanie się jednostek świadczących podobny zakres usług w sąsiednich powiatach.

## 5. Ograniczone źródła finansowania ochrony zdrowia w samorządach terytorialnych.

Ze względu na brak własnych środków finansowych, samorządy nie były i nadal nie są w stanie spłacić zobowiązań swoich jednostek organizacyjnych (dotyczy to zwłaszcza szpitali), co prowadzi do narastania zadłużenia i wzrostu wymagalnych zobowiązań.

6. Struktura organizacyjna samorządów terytorialnych nie skłania do partnerstwa.

Poszczególne jednostki samorządowe nie są wzajemnie od siebie hierarchicznie uzależnione. Przeciwnie, ich funkcjonowanie oparte jest na zasadzie względnej niezależności nie tylko od siebie nawzajem, ale także od innych władz publicznych. Istotnie ograniczone jest ich wzajemne współdziałanie na rzecz rozwiązywania problemów ochrony zdrowia, ze względu na brak zapisanych w ustawach ustrojowych procedur współpracy.

Rozważenia wymaga także kwestia ewentualnej pozycji samorządu województwa jako jednostki odpowiedzialnej za zaprogramowanie zabezpieczenia świadczeń lecznictwa zamkniętego i specjalistycznego na poziomie regionalnym.

## Dylematy i wyzwania

Mimo jasnych wskazań konstytucyjnych w zakresie „zasady decentralizacji władzy publicznej”, wydaje się, że dylemat centralizować czy decentralizować zarządzanie systemem opieki zdrowotnej jest nadal jednym z kluczowych rozterek decydentów. O ile trudno będzie centralizować system opieki zdrowotnej w pierwszym z zaprezentowanych aspektów, czyli decentralizacji zadań i funkcji z zakresu ochrony zdrowia realizowanych przez jednostki samorządu lokalnego i terytorialnego, o tyle faktem jest postępująca centralizacja na poziomie płatnika (w związku z powstaniem Narodowego Funduszu Zdrowia) i wahania decydentów w zakresie prawnego i praktycznego umocowania samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej.

Przy ogólnym nastawieniu pozytywnym do decentralizacji, obecne jest wyraźne podejście pragmatyczne. Uznaje się mianowicie, że badania empiryczne powinny wskazać, w jakich dziedzinach warto utrzymywać rozwiązania scentralizowane, jeśli przemawia za tym argument ekonomiczny. Badania dostarczają nowych dowodów, dzięki którym funkcje niegdyś uznawane za warte skupienia, np. administracyjne, mogą być efektywnie organizowane w sposób odmienny, podczas gdy inne, np. finansowe, powinny pozostać scentralizowane. Znajduje też potwierdzenie zasada, że rozpraszaniu decyzji i przekazywaniu ich na niższe szczeble musi towarzyszyć precyzyjna działalność koordynacyjna, zapisana w odpowiednich regulacjach, pozwalająca decydentom na racjonalne, z punktu widzenia systemu, zachowania. Nie rokuje dobrze próba decentralizacji, która w zakamuflowany sposób ma służyć przezwyciężeniu niskiego finansowania ze środków publicznych. Gdy przejmowanie odpowiedzialności rodzi konflikty w następstwie niedookreślenia kompetencji i środków, decentralizacja może przyczyniać się do pogłębiania występujących nierówności w dostępie do świadczeń. Jasno wskazywane są dowody, że partnerstwo między stronami (udziałowcami) w sek-

torze zdrowotnym jest kluczem do aktywnego wspierania wdrażanych zmian, a zwłaszcza możliwości mobilizowania lokalnych zasobów, co stanowi podstawową korzyść przedsięwzięć decentralizacyjnych.

Obecnie dość powszechny jest pogląd, że pogłębienie decentralizacji to jeden z najbardziej obiecujących kierunków przekształceń w celu zwiększenia efektywności działania systemów zdrowotnych. Uważam, że decentralizacja nie jest panaceum na problemy sektora opieki zdrowotnej. Jednak tezy o jej dobroczynnym oddziaływaniu są powtarzane z dużą uporczywością, bez względu na możliwości występowania takich warunków, które sprzyjają efektywnej decentralizacji.

## **Rekomendacje**

System ochrony zdrowia funkcjonuje w podzielonych, rozproszonych i zdecentralizowanych strukturach organizacyjnych, w których współdziałanie i koordynacja jest niedostateczna. Szczególnie samorząd terytorialny ze względu na nieprecyzyjne i deklaratoryjnie zapisane prawne podstawy swojej aktywności ma niewielkie możliwości działania. Konieczne zatem jest:

1. Doprecyzowanie przepisów ustawowych w celu określenia zakresu odpowiedzialności poszczególnych podmiotów władzy publicznej, w wyniku których albo zdejmie się z samorządów przydzielone im zadania, albo wyposaży się je w odpowiednie instrumenty działania.
2. Dostosowanie zarządzania finansami do decentralizacji zadań. Chodzi o realistyczne przyznawanie środków finansowych na zadania realizowane przez samorządy. W przeciwnym razie samorząd nie może ponosić odpowiedzialności lub konsekwencji finansowania za coś, na co nie ma wpływu.
3. Zwiększenie możliwości koordynacji współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Rozważenia wymaga kwestia ewentualnej pozycji samorządu wojewódzkiego jako jednostki odpowiedzialnej za zaprogramowanie zabezpieczenia świadczeń lecznictwa zamkniętego i specjalistycznego na poziomie regionalnym.
4. Dokonanie przeglądu podporządkowania zakładów szczeblom samorządu terytorialnego oraz przeniesienie uprawnień organu założycielskiego większych jednostek szpitalnych na szczebel województwa oraz ze szczebla wojewódzkiego na finansowo silne miasta na prawach powiatu.
5. Konkretyzacja zadań samorządów terytorialnych w zakresie zdrowia publicznego, koordynacja, monitorowanie i ewaluacja. W zapisach prawnych promocja zdrowia



jest wymieniana jako zadanie różnych struktur władz publicznych – samorządów, NFZ oraz publicznych świadczeniodawców, jednak w rzeczywistości, ze względu na zbyt ogólnikowo zapisane po ich stronie zobowiązania, ta jakże istotna aktywność systemu ochrony zdrowia jest niedoceniana i niedoinwestowana.

6. Podjęcie działań legislacyjnych stwarzających podstawy do pełnej koordynacji zadań z zakresu ochrony zdrowia bez względu na status własności świadczeniodawcy na każdym ze szczebli samorządu terytorialnego, odpowiednio do podzielonego zakresu kompetencji.
7. Precyzyjne zdefiniowanie funkcji szczebla centralnego w zarządzaniu zdecentralizowanymi strukturami ochrony zdrowia; tak w odniesieniu do podziałów według samorządów terytorialnych, jak i w odniesieniu do placówek oraz instytucji zdrowotnych. Niezbędna do tego jest nowelizacja ustawy, która zawierając w sobie elementy dotychczas znajdujące się w ustawie o zakładach opieki zdrowotnej, zajęłaby się także sprawami dotyczącymi odpowiedzialności za politykę zdrowotną państwa i niezbędne do tego instrumenty szczegółowego podziału zadań z zakresu ochrony zdrowia między poszczególne organy administracji publicznej, oraz źródeł i zasad finansowania podzielonych zadań ochrony zdrowia.

## Literatura

- Dercz M., (2004), Miejsce samorządu terytorialnego w polskim systemie ochrony zdrowia, w: *Kwartalnik Ekonomia i Rynek*, 2004.
- Frączkiewicz-Wronka A. (1998), Zdrowie – nowy problem gmin, w: *Samorząd terytorialny w rozwiązywaniu problemów społecznych województwa katowickiego*, red. M. Barański, Katowice 1998.
- Golinowska S., Włodarczyk C i inni (2002), Opieka zdrowotna w Polsce po reformie, Raporty CASE nr 53, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 2002.
- Kowalska I., (2005), Odpowiedzialność polityczna oraz dostępne mechanizmy realizowania polityki zdrowotnej przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, w: *Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia, Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, tom III, nr 1/ 2005 s. 5-17.
- Surówka, K. (2004), Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu opieki zdrowotnej w dobie kryzysu opieki zdrowotnej w Polsce, w: *Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia, Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, t. II nr 1/2004, Kraków.
- Włodarczyk C. (2003), Reformy opieki zdrowotnej. Uniwersalny kłopot, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2003.
- Włodarczyk C., Sitko J, (2000), Zarządzanie zdrowiem w powiecie, Kraków, 2000 s. 57.
- Włodarczyk C. (1999), Droga do ubezpieczeń społecznych. Wędrowka koncepcji reformatorskich w procesie polityki zdrowotnej, w: *Zdrowie i Zarządzanie* 1 (2), 1999.

## 2.5. Przyczynek do decentralizacji pomocy społecznej

Joanna Staręga-Piasek

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa. Jej zadaniem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, wtedy kiedy nie są w stanie ich pokonać sami i wtedy, kiedy wykorzystane zostały już wszystkie inne poza pomocą społeczną dostępne sposoby rozwiązania problemu. Inaczej mówiąc, można przyjąć, że chodzi tu o swoiście rozumianą zasadę subsydiarności, która sprowadza się do tego, że pomoc społeczna wkracza ze wsparciem w ostateczności, że jest ostatnią deską ratunku. Pomoc społeczną według nowych zasad zaczęto budować na przełomie lat 1989/1990. Jednym z istotnych filarów była decentralizacja tej instytucji. Wszystko co najważniejsze w ofercie pomocy społecznej oferuje gmina. Gmina (a w niej ośrodek pomocy społecznej) najlepiej zna sytuację rodzinną swoich mieszkańców, przyczyny trudnej sytuacji życiowej, w której się znaleźli, jak i też wie, jakie są najlepsze sposoby udzielania im pomocy.

Struktury pomocy społecznej mają w większości kształt trójkąta ostrokątnego o silnej samorządowej podstawie i ostrym wierzchołku – administracji rządowej, skupionej na monitorowaniu i ewaluacji, prognozowaniu i statystyce. Jeśli charakteryzujemy pomoc społeczną z punktu widzenia decentralizacji to musimy spojrzeć nie tylko na struktury, miejsce i usytuowanie w systemie administracji państwowej, ale, co chyba najważniejsze, na sposób finansowania, podział kompetencji, mechanizmy nadzoru, relacje z innymi szczeblami samorządu czy stopień niezależności. Decentralizacja jest procesem ciągłym i długotrwałym, często natykającym się na bariery o charakterze społecznym, kulturowym, mentalnym, finansowym i organizacyjnym. Często też po paru krokach ku pełniejszej decentralizacji następuje krok w tył (np. dożywianie dzieci, gdzie ponowne zaangażowanie administracji rządowej, dystrybucja środków, określanie form sprawozdawczości były wyraźnie krokiem powtórnej centralizacji, odbierały bowiem w tej kwestii typowe dla samorządu kompetencje). Tak więc decentralizacja jest poza wszystkim innym wartością, o którą trzeba dbać.

### **Formalne kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w zakresie do pomocy społecznej**

Zapis kompetencji przypisany poszczególnym szczeblom struktur samorządowych zawarty jest zarówno o ustawie o pomocy społecznej, jak i w ustawie o samorządzie te-

rytorialnym. Chciałabym je tu przypomnieć, bo pośrednio oddają i całościowy kształt pomocy społecznej, i koncepcje decentralizacyjne tej instytucji. Decentralizacja bowiem to nie pozbycie się odpowiedzialności przez administrację rządową, ale podzielenie się odpowiedzialnością – umiejętność śpiewania w chórze, a nie tylko solo.

Na szczęblu wojewódzkim do zadań marszałka należy:

1. Opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej, będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa. To marszałek przygotowuje programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, rozwiązywania problemów alkoholowych, czy też programy współpracy z organizacjami pozarządowymi.
2. Organizowanie kształcenia oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej.
3. Identyfikowanie źródeł ubóstwa oraz opracowywanie regionalnych programów pomocy społecznej.
4. Inspirowanie i promowanie innowacyjności pomocy w zakresie pomocy społecznej.

Tak więc marszałkowi wyraźnie przypisane są zadania o charakterze strategicznym. Budowanie strategii to nie tylko planowanie działań w obszarze pomocy społecznej, lecz na co trzeba zwrócić uwagę w całym obszarze polityki społecznej. To bardzo ważne, bowiem kształt szczegółowy pomocy społecznej, jej funkcjonowanie i skuteczność zależy od kontekstu szerszego, w którym działa, od polityki społecznej. Należy tu zwrócić uwagę również na element czasu, bardzo istotny, często decydujący o powodzeniu przedsięwzięcia. Strategia wojewódzka tworzona jest nie na rok, ale, na ogół, na kilka lat, co daje możliwość jej rzeczywistej realizacji, pozbawiając ją blankietowego charakteru. Różnego rodzaju inwestycje w przedziale roku są niewykonalne, a więc jedynie sprowadzają się do zaplanowania ich. Do marszałka województwa należy poprowadzenie strategii diagnozą identyfikującą źródła ubóstwa i określającą działania zmniejszające to zjawisko. Głównie przez jednoznaczne konkretne programy działań pomocy społecznej. Pomoc społeczna, jak każda dziedzina, musi się zmieniać, przekształcać, rozwijać, a równocześnie być bezpiecznie stabilna. Stąd jeden z istotnych jej wewnętrznych dylematów. Łatwy do analizy teoretycznej, lecz bardzo trudny dla praktyki. Jak bowiem pogodzić stabilność i modernizację. Marszałek ma wpisane w ramach swoich zadań inspirowanie i promowanie innowacyjności głównie dla wzbogacania form pozapieniężnych świadczeń pomocy społecznej, a równocześnie ma za zadanie w pewien sposób zsynchronizowane z tym kształcenie i doksztalcenie kadry pomocy społecznej. Pracownicy socjalni są bowiem nośnikami modernizacji w pomocy społecznej, jej inspiratorami i implementatorami.

Powiat, kolejny szczebel samorządu pojawił się jako szczebel administracji samorządowej blisko po dziesięciu latach od powołania samorządu gminnego. Niezależnie od krytyki tego szczebla i formułowanych zarzutów pod jego adresem, w tym oceny kosztów funkcjonowania dla pomocy społecznej jest on ważny z kilku powodów.

Po pierwsze, przypisane mu są zadania z zakresu pomocy społecznej o charakterze profilaktycznym. Profilaktyka i działania profilaktyczne nie są w pełni akceptowaną, przyjętą i powszechną praktyką. Działalność profilaktyczna, czyli taka, która zapobiega np. bezdomności, przestępczości, wykluczeniu jest dość kosztowna i mało widoczna; są to jakby działania na zapleczu, a tym samym często niezauważalne i niecieszące się uznaniem ze strony radnych, mieszkańców, czy władz samorządowych. Równocześnie profilaktyka, jej planowanie i działanie wymaga wiedzy, doświadczenia i wyobraźni, w co nie zawsze są wyposażeni lokalni, powiatowi decydenci. Tak więc rola obligatoryjnego wpisania zadań o charakterze profilaktycznym do ustawy o pomocy społecznej jest nie do przecenienia.

Po drugie, powiat czy też struktura pomocy społecznej w powiecie, jakim jest powiatowe centrum pomocy rodzinie, w większym stopniu tworzy warunki dla instytucjonalnego lub pozainstytucjonalnego wsparcia potencjalnych klientów pomocy społecznej, niż im bezpośrednio pomaga (daje pieniądze, czy świadczy usługi). I wreszcie po trzecie, powiat jest terytorialnie większy od gminy (przeciętnie ok. 10 gmin) i zamieszkiwany tym samym przez większą liczbę mieszkańców. Tak więc pewne problemy, np. kształcenie niepełnosprawnych niewidomych dzieci stanowiące w gminie jednostkowe przypadki, na które trudno znaleźć sposoby reakcji i są finansowochłonne, na poziomie powiatu stanowić mogą łatwo rozwiązywalny problem np. szkoła, czy klasa integracyjna obejmująca wiele dzieci o podobnych problemach, a więc skutecznie, tanio, dostępne.

Do zadań powiatu należy:

- opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- prowadzenie specjalistycznego poradnictwa,
- organizowanie opieki i udzielanie opieki rodzinom zastępczym, a więc dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodzicielskiej,
- pomoc w usamodzielnieniu osobom opuszczającym placówki opiekuńczo-wychowawcze,
- pomoc w integracji ze środowiskiem po opuszczeniu placówki opiekuńczej, uchodźcom, osobom zwolnionym z zakładu karnego,

- prowadzenie i rozwój domów pomocy społecznej, ośrodków interwencji kryzysowej,
- udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach mieszkańców,
- szkolenie i doskonalenie kadr pomocy społecznej z terenu powiatu.

Zadania powiatu dobrze realizowane, wynikające z lokalnych uwarunkowań przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu.

Natomiast do zadań gminy należy:

- praca socjalna,
- opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- sporządzenie bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej,
- udzielenie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków pieniężnych różnego typu,
- organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych,
- dożywianie dzieci,
- sprawienie pogrzebu, w tym osobom bezdomnym oraz kierowanie do domu pomocy społecznej i ponoszenie odpłatności za pobyt mieszkańca gminy w tym domu,
- prowadzenie i zapewnienie miejsc w ośrodkach wsparcia, placówkach opiekuńczych,
- przyznawanie i wypłacanie pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek oraz pomocy w naturze.

Jak wynika z wymienionych zadań, ośrodek pomocy społecznej to bezpośrednia pomoc osobom i rodzinom, które są bezradne wobec przeciwności życiowych. Na szczególnie podkreślenie zasługuje praca socjalna, która jest wyraźnie pomostem między aktywizowaniem podopiecznego a koniecznością zapewnienia niezbędnej opieki, dachu nad głową i posiłków. Przegląd podstawowych zadań gminy pokazuje pośrednio: po pierwsze, jak ważna jest rola tych instytucji w gminie, po drugie, na ile wywiązywanie się ze zobowiązań wymaga współdziałania innych gminnych instytucji, np. szkoły czy lekarza, i wreszcie po trzecie, jak szeroka jest przestrzeń innowacyjności, w tym miejsce dla organizacji społecznych, samopomocy czy społeczeństwa obywatelskiego – cech tak wyraźnie wpisanych w istotę pomocy społecznej.

## Bariery realizacji zadań

Wystarczające już doświadczenie – kilkunastoletnie na szczeblu gminy i kilkuletnie na pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego – pozwala zidentyfikować bariery, jakie uwidoczniły się w procesie decentralizacji pomocy społecznej, a które wpływają albo na obniżenie jej skuteczności, albo na podniesienie kosztów realizacji zadań, lub, co najgroźniejsze, na podważanie czy wręcz zanegowanie misji instytucji; inaczej mówiąc, deprecjonują pomoc społeczną jako skuteczny instrument polityki społecznej w zwalczaniu marginalizacji i przeciwdziałaniu patologii społecznej.

Bariery skutecznej pomocy społecznej w zdecentralizowanych strukturach instytucji państwa podzielić można na dwie grupy.

Bariery zewnętrzne, które wynikają z oddziaływania otoczenia samorządowego, z relacji z administracją rządową (województwa i jego służby, resorty i ich zadania) oraz realizowanej praktyki podziału kompetencyjnego. Przyczyna występowania tych barier tkwi niejednokrotnie w braku doświadczenia kadry samorządowej i w słabościach kwalifikacyjnych. Ponadto nie bez znaczenia jest brak tradycji samorządowej, tzn. lokalnych wartości, ukształtowanych sposobów zachowań, wzorców osobowych i instytucjonalnych, peerelowskiej demoralizacji i patologii samorządności. Istotnym czynnikiem jest też, niestaranne kompetencyjnie, schematyczne ustawodawstwo, na którym zaciążyła demagogia samorządowa z końca lat 90.

Bariery zewnętrzne to:

- brak wypracowanych zasad oraz motywacji do współpracy i w konsekwencji słaba współpraca między poszczególnymi szczeblami administracji samorządowej;
- brak współdziałania między różnymi instytucjami na terenie jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli: sądy, urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, szkoły, lekarze, szpitale, przychodnie, poradnie, itd.;
- niechęć i nieumiejętność planowania działań z zakresu polityki społecznej, w tym i pomocy społecznej, w dłuższym horyzoncie czasowym, wychodzącym poza rok budżetowy i np. okres kadencyjny;
- traktowanie pomocy społecznej i wydatków na nią raczej jako „marnotrawienie” środków, a nie jako działania społecznie użyteczne, działania służące ludziom i społeczności, o charakterze inwestycji w człowieka; dzieje się tak głównie ze względu na trudność wskazania policzalnych efektów;
- brak przychylności, poza werbalną, dla rozwoju instytucji oraz współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;

- poszukiwanie odmienności interesów między instytucją pomocy społecznej a władzami samorządowymi, która w gruncie rzeczy jest pozorna, a urasta do rzeczywistości;
- niewykorzystywanie przestrzeni prawnej na decyzje uwzględniające specyfikę lokalną i interes terytorialny, np. porozumienia między gminami, wspólne inwestycje, programy, itp.;
- brak stymulacji do innowacyjności w szkołach, ośrodkach pomocy społecznej i różnych innych instytucjach polityki społecznej;
- brak świadomej i konsekwentnej lokalnej polityki społecznej mimo istniejących możliwości prawnych, finansowych i instytucjonalnych;
- odtwarzanie sektorowych struktur administracji rządowej na poziomie samorządu, co utrudnia zintegrowane, a więc i skuteczniejsze rozwiązywanie problemów społecznych.

Bariery wewnętrzne, które w samej instytucji, w tym przypadku pomocy społecznej; wynikają z jej reguł działania oraz właściwości, umiejętności i kompetencji ludzi w niej zatrudnionych:

- brak współdziałania między różnymi instytucjami pomocy społecznej i szczeblami samorządowymi (powiatowe centra pomocy rodzinie, gminne ośrodki pomocy społecznej, domy dziecka, domy pomocy społecznej);
- brak umiejętności i świadomości potrzeby planowania długookresowego – strategie rozwiązywania problemów społecznych, nawet jeśli są opracowane zgodnie z zaleceniami ustawowymi, to nie są realizowane;
- brak mechanizmów i zobiektywizowanych instrumentów kontroli skuteczności świadczeń pomocy społecznej;
- brak instrumentów kontroli prowadzonych przez kompetentnych inspektorów (poza izbami obrachunkowymi) w odniesieniu nie tylko do legalności działań, ale także ich zgodności z założeniami i duchem prawa (intencje prawodawcy) oraz kompletność (unitarności) i ciągłość;
- brak umiejętności, często także potrzebnych mimo dobrych rozwiązań (legislacyjnych), współdziałania z organizacjami pozarządowymi;
- niechęć do innowacyjności i ryzyka w obawie przed negatywną opinią społeczną i zwierzchników samorządowych w razie niepowodzenia;
- brak wymiany informacji między instytucjami lokalnymi, a jeśli ona już występuje, to jest albo pozorna, albo stereotypowa i formalna;

- brak uświadomionej potrzeby działań komplementarnych wobec osoby i rodziny potrzebującej wsparcia;
- brak lokalnych liderów świadomych swojej misji, mających autorytet i odpornych na przeciwności;
- brak pozytywnego klimatu wobec instytucji pomocy społecznej;
- wypalenie zawodowe pracowników socjalnych.

## **Wnioski i rekomendacje**

Istnieje pilna potrzeba powtórnej analizy podziału kompetencji między jednostkami samorządu terytorialnego i oceny jego efektywności w odniesieniu do pomocy społecznej, na podstawie rzetelnych badań diagnostycznych, pozbawionych kontekstów politycznych.

Zarówno pomocy społecznej, jak i samorządom terytorialnym potrzebne jest doradztwo, szkolenia oraz kontrola z merytorycznego punktu widzenia.

Podejmowane przez samorządy terytorialne decyzje wymagają monitorowania. Natomiast niepodejmowanie decyzji i nieprzestrzeganie przepisów prawa wymaga odpowiedniej reakcji i stosowania instrumentów zmierzających do egzekwowania norm prawnych. Inaczej trudno będzie mówić o unitarnym państwie. Doprowadzić to może do tego, że na różnych szczeblach samorządowych i w różnych rejonach Polski inne będzie w praktyce prawo i różny sposób jego stosowania.

W celu podniesienia efektywności i skuteczności działania, samorządy terytorialne potrzebują profesjonalnych kadr, zatrudnianych zgodnie z kryteriami oraz procedurami stosowanymi w służbie publicznej, niewykłanych w polityczne zależności. Zalety zdecentralizowanego systemu pomocy społecznej widoczne będą przy ściślejszej codziennej współpracy służb społecznych i komplementarności w rozwiązywaniu problemów lokalnych.



## 2.6. Decentralizacja – wiara czy wiedza? (na marginesie tekstu wprowadzającego Stanisławy Golinowskiej)

Grzegorz Gorzelak

Polska jest jednym z liderów transformacji postsocjalistycznej nie tylko w sferze gospodarczej, co jest wyznaczone dynamiką PKB i głębokością zmian strukturalnych. Polska jest także liderem w przekształcaniu struktur instytucjonalnych, w tym terytorialnej organizacji państwa. W grupie państw Europy Środkowej i Wschodniej mamy najpełniej i najwcześniej wykształcony system samorządu terytorialnego, a jednostki terytorialnego podziału kraju są – w zasadzie, ponieważ można wskazać na kilka systemowych niedoskonałości – wystarczająco silne gospodarczo, społecznie i kompetencyjnie do sprawowania funkcji, do których są powołane.

Jednak – napisawszy powyższe, pamiętając jednocześnie uwagi zamieszczone w tekście Stanisławy Golinowskiej – należy zadać pytanie: po co wykształciliśmy ów samorząd terytorialny? Przecież jest wiele racji w twierdzeniu, że w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego można wykazać wiele niedoskonałości, a także płytkości jego zakorzenienia w tradycjach oraz postawach i zachowaniach społecznych. Może rzeczywiście – jak można z pewnym przerysowaniem odczytać ukrytą „pod tekstem” intencję Autorki – lepiej było tak rozbudowanego samorządu nie wprowadzać, a robiąc to, nie dawać mu takich kompetencji i nie obciążać tak bogatym zestawem zadań? Może zdekoncentrowane terytorialnie struktury rządowe radziłyby sobie lepiej – czyli dostarczałyby więcej za te same pieniądze, albo dostarczałyby tyle samo, ale taniej niż obecnie robią to organy samorządu terytorialnego?

Niestety, na tak postawione pytania nie ma bezpośredniej odpowiedzi, która byłaby osadzona w empirii. Nie można bowiem dokonać porównania funkcjonowania alternatywnych modeli: rządowego i samorządowego, ponieważ nie działały one równolegle ani też naprzemiennie, a jeden zastąpił (*de facto* zastępuje) drugi. Odpowiedź taka – o ile nie ma mieć charakteru zideologizowanego panegiryku na rzecz jednego z tych dwóch modeli, albo być wyrazem osobistej wiary – może mieć postać wywodu pośrednio tylko wskazującego na cechy obydwu modeli i ich ewentualne przewagi względem „konkurenta”.

Jest prawdą (ale tylko częściową), że – jak pisze S. Golinowska – samorząd terytorialny nie jest zbyt silnie w Polsce ugruntowany. Wskazuje przy tym na Wielkopolską jako na jego „kolebkę”. Należało by tu także dodać Polskę południowo-wschodnią czyli

dawna Galicję – w której istniały struktury samorządu terytorialnego o dość szerokich kompetencjach. Jak jednak wskazują badania prowadzone w połowie lat 90., to nie tylko lokalne samorządy wielkopolskie, ani tym bardziej małopolskie wykazywały się największą efektywnością działań – a samorządy Ziem Zachodnich i Północnych, czyli tych obszarów, na temat których pokutowały jeszcze przedawnione tezy o niskiej integracji społecznej i przesadzone poglądy o frustracji wynikającej z konsekwencji upadku byłych PGR-ów. Było to prawdopodobnie wynikiem tego, że lokalne społeczności tych regionów wykształciły zdolność do współdziałania – konieczną do urzędzenia nowozasiedlonych terenów. Było to też rezultatem tego, że mieszkańcy Polski zachodniej i północnej przybyli na te tereny z wielu miejsc – są więc przeciwstawieniem stagnacyjnych, tradycyjnych społeczności wiejskich Polski centralnej i wschodniej. Ponadto, można wskazać na awans cywilizacyjny, jakiego dokonali zamieszkując tereny o znacznie wyższym statusie materialnym niż te, które opuścili, a także na pozytywny wpływ wyżej rozwiniętego sąsiada – Niemiec – z którym podjęli aktywną współpracę. Tak więc to samorządność ujawniła pozytywne cechy społeczności lokalnych tych regionów – cechy, które w systemie scentralizowanym były uśpione, i których istnienia nawet nie podejrzewano.

Owe samorządy północnej i zachodniej Polski – najpierw na szczeblu lokalnym, od 1999 r. także na szczeblu wojewódzkim – wykazały się wielkim i w znacznej części udanym wysiłkiem w modernizacji struktur materialnych znajdujących się na ich terenie. Badania Z. Gilowskiej pokazywały, że w trakcie pierwszej kadencji (1990-1994) w całej Polsce oddano – dzięki staraniom samorządu lokalnego – prawie połowę istniejących sieci kanalizacyjnych i prawie trzy czwarte oczyszczalni ścieków. Tam, gdzie wysiłki te były wspomagane funduszami przedakcesyjnymi (a do Polski zachodniej przyływało od 1994 r. ok. 50 mln euro rocznie) efekty były jeszcze większe – między innymi dlatego, że do każdego euro otrzymywanego w ramach CBC Phare samorządy lokalne dodawały 4 euro środków polskich – bądź to własnych, bądź to marszałkowskich, albo też rządowych lub pochodzących z funduszy ochrony środowiska. Czy terenowe struktury rządowe mogłyby to robić lepiej? Jak już pisałem – na przeczącą odpowiedź empirycznego doświadczenia dostarczyć się nie da, ale prawdopodobieństwo takiej odpowiedzi jest duże.

Można jednak wskazać na takie przypadki niezwykle sprawnego kierowania rozwojem, które daleko wykracza poza wszelkie możliwości, jakie mogą mieć terenowe struktury rządowe. Są to przypadki pobudzenia lokalnej aktywności przez lidera, który umiejętnie tworzy właściwą dla danego układu kompozycję czynników rozwoju. Dzierżgoń, Iława, Biłgoraj, Tarnowo Podgórne – to niektóre przykłady znacznie szerszej grupy miast i gmin, które na pewno nie wykorzystałyby swojego – często wręcz nieświadomianego – potencjału, gdyby nie funkcjonowały w systemie samorządowym. Warto dodać, że owi liderzy lokalni cieszą się z reguły znaczącym poparciem mieszkań-

ców swoich miast i gmin, wyrażanym w wyborach lokalnych i parlamentarnych – co jest dowodem, że osiągając sukces zwiększają zainteresowanie sprawami lokalnymi i mobilizują większe części miejscowych społeczności do aktywności na rzecz wspólnych spraw niż ma to miejsce w gminach tkwiących w marazmie i stagnacji.

Istotą decentralizacji jest bowiem, co S. Golinowska podniosła jako jeden z jej skutków – zwiększanie zróżnicowań. Tak jest, zróżnicowania te rosną, ponieważ różne są zdolności społeczności lokalnych do wykorzystywania czynników rozwoju. Jest to jednak zbieżne z istotą społeczeństwa obywatelskiego funkcjonującego w otwartej gospodarce rynkowej: prawom towarzyszą obowiązki, w tym obowiązki samoodpowiedzialności i samozaradności. A ponieważ samoodpowiedzialność prowadzi do wykorzystania większej liczby szans niż do ich marnowania, to globalny wynik jest niewątpliwie korzystny – choć mniej równo rozłożony między poszczególne jednostki i zbiorowości terytorialne.

Jedną z wątpliwości wyrażoną w omawianym tekście jest wskazanie na częste występowanie układu towarzysko-koleżeńskiego, rodzącego korupcję, klikowość – a więc niepozwalającego na podejmowanie takich decyzji, jakie byłby podjęte w otwartej grze konkurencyjnej. Jest to uwaga słuszna, choć niekoniecznie prowadząca do zakwestionowania potrzeby decentralizacji. Zauważmy bowiem, że – jak dowodził tego jeszcze w latach 80. Janusz Hryniewicz – zjawiska te szczególnie silnie występowały w zamkniętych układach wytworzonych przez władzę autorytarną, niepoddaną zewnętrznej kontroli społecznej. Decentralizacja i związane z nią przeniesienie instytucji demokratycznych na niższe szczeble układu społecznego niewątpliwie zakres tej kontroli zwiększa, zmniejszając niekorzystne oddziaływania zamkniętych układów towarzysko-koleżeńskich, choć oczywiście nie gwarantuje doskonałości. Ponadto, decentralizację można by uznać za zjawisko niekorzystne, gdyby występowało wyłącznie poniżej szczebla centralnego, i gdyby ten był na nie uodporniony. Tak jednak oczywiście nie jest – co więcej, można postawić tezę, że to właśnie płynące „z góry” przyzwolenie na korupcję (zarówno otwartą, jak i wysublimowaną w formie dominacji układu politycznego nad gospodarczym i administracyjnym) poszerza zakres tych negatywnych zjawisk „na dole”.

Na rzecz potrzeby decentralizacji można także przytoczyć argumenty związane z zakresem procesów i zjawisk, jakim sprawnie można zarządzać na danym szczeblu. Komplikowanie się układu gospodarczego, będące wynikiem globalizacji z jednej strony, oraz jednoczesnej terytorializacji procesów rozwoju z drugiej spowodowało, że władza centralna zaczęła być zbyt „daleka”, by mogła sprawnie kształtować konkurencyjne środowiska gospodarcze i instytucjonalne. Decentralizacja decyzji z centrum do szczebla regionalnego okazała się być krokiem nieodzownym, i został on podjęty w kilku uprzednio silnie scentralizowanych krajach europejskich (Włoszech, Hiszpanii, Francji) właśnie wtedy, gdy zmiana paradygmatu rozwoju stała się wyraźna – a więc

w latach 70. Polska na ustanowienie silnych regionów, wyposażonych w kompetencje nieodzowne dla prowadzenia skutecznej polityki rozwoju regionalnego, musiała czekać przynajmniej do 1990 r. – szkoda, że oczekiwanie to przedłużyło się aż do roku 1999.

Można mieć nadzieję, że tych kilka pośrednich argumentów przemawia na rzecz decentralizacji, która prowadzi do ustanowienia dwóch szczebli samorządu terytorialnego: lokalnego (gminy) i regionalnego (województwa). Obydwa te szczeble pełnią odmiennie role: gmina świadczy usługi dla mieszkańców i stanowi prawo lokalne, zapewnia także konieczną infrastrukturę dla podmiotów gospodarczych. Województwo natomiast kształtuje środowisko gospodarcze, organizuje sieć kontaktów ponadregionalnych, pośredniczy (a przynajmniej powinno to robić) między sferą badawczą a przedsiębiorstwami, reprezentuje wreszcie interesy układu terytorialnego wobec rządu.

Pojawiającą się pustkę instytucjonalną między dużym województwem (ciągle jeszcze w Polsce zbyt licznym, a tym samym zbyt małym) a małą gminą wypełnia powiat. Jest to – wydaje się – tak teoretycznie, jak i praktycznie najsłabsze ogniwo systemu terytorialnego, tym bardziej że w przypadku polskich powiatów zarzuty co do ich nadmiernej liczby są znacznie bardziej uzasadnione niż w przypadku województw i gmin. Powiatów jest zbyt wiele, a instytucja powiatu grodzkiego rodzi wiele wątpliwości. Warto zresztą zauważyć, że to właśnie niedoskonałości powiatu stają się zarzewiem i główną osią krytyki zdecentralizowanego systemu terytorialnej organizacji kraju. Nie oznacza to jednak, że powiat jest niepotrzebny – przeciwnie, tylko taka „pośrednia” jednostka może świadczyć te usługi, które przekraczają możliwości gmin, i tylko ona może koordynować poczynania kilku niezależnych od siebie wyspecjalizowanych instytucji, takich np. jak edukacja i rynek pracy.

Z samej sensowności decentralizacji jeszcze nie wynika pożądaný rozkład zadań i kompetencji poszczególnych szczebli. Dokonanie takiego rozkładu jest przedsięwzięciem trudnym, tym bardziej że zadaniom tym powinny towarzyszyć odpowiednie środki finansowe. W odniesieniu do zagadnień związanych z rynkiem pracy i sferą socjalną interesujące propozycje zawiera także tekst autorstwa Michała Boniego.

Polski system samorządu terytorialnego będzie musiał przechodzić kolejne reformy. Wymagają one jednak woli politycznej i determinacji decyzyjnej. Z jednej strony reformy te z konieczności naruszają ukształtowane już interesy, co budzi gorący sprzeciw tych, którzy będą musieli stracić wpływy i znaczenie, np. w przypadku redukcji liczby powiatów. Z drugiej zaś – tzw. trzeci etap reformy decentralizacyjnej czyli wyposażenie samorządu – szczególnie szczebla wojewódzkiego – w środki finansowe będące w proporcji do zadań, wymaga reformy całej sfery finansów publicznych. O tym, że jest to trudne, przekonują się kolejni politycy i partie sprawujący władzę. Należy mieć nadzieję, że reformy takie będą jednak kiedyś przeprowadzone.

## **Rozdział 3**

# **Problemy trudnego rynku pracy**

## Wprowadzenie

Problematyka rynku pracy jest istotna z kilku powodów. Oprócz ciągle wysokiego bezrobocia, mamy jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia we wszystkich krajach Unii Europejskiej (52%, gdy średnia w UE wynosi 64%, a cel Strategii Lizbońskiej na rok 2010 – 70%).

Struktura polskiego zatrudnienia tworzy dodatkowe problemy. Wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 55–65 lat jest w Polsce również najniższy spośród wszystkich krajów UE i wynosi 26%. Ponadto trudny start zawodowy młodzieży powoduje, że stopa bezrobocia w grupie 19–24 lata wynosi aż 37%. Skutecznego rozwiązania tego bolesnego problemu brakuje już od kilku lat. Nowe miejsca pracy powstają najczęściej sezonowo, stąd tak wiele osób bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku, ale też i olbrzymia część bezrobotnych (prawie 50%), to osoby długotrwale bezrobotne. Widać też koncentrację powstawania miejsc pracy na obszarach wysokiego potencjału rozwojowego. Natomiast poza sferą wielkich miast praktycznie miejsc pracy się nie tworzy.

Wysokie są pozapłacowe koszty pracy, prowadzące do zjawiska klina podatkowego, a dostęp do kapitału dla średnich i małych firm oraz dla mikroprzedsiębiorców jest nadal trudny. Mimo ograniczania wielu barier administracyjno-organizacyjnych, w dalszym ciągu warunki działalności gospodarczej nie są takie, jakich wymaga obecna faza polskiego rozwoju. To samo dotyczy elastyczności rynku pracy, która jest ciągle nieodpowiednia mimo widocznej od kilku lat poprawy indeksów elastyczności.

A dodatkowo – nie ma długofalowej strategii zatrudnienia, powstającej kompleksowo, obejmującej zarówno uwarunkowania popytowe, jak i podażowe, ale również odnoszącej się do tej specjalnej roli, jaką odegrać może i powinna aktywna polityka rynku pracy wspierająca większe przepływy między biernością i bezrobociem a zatrudnieniem. Tu ważna jest szczególnie rola służb zatrudnienia i pośrednictwa pracy jako specjalnego instrumentu aktywnej polityki rynku pracy. Podobnie niesłychanie istotna jest umiejętność łączenia polityki zatrudnienia i rynku pracy z polityką społeczną na różnych jej obszarach oraz dostosowanie jej celów i narzędzi do celów związanych z pracą: od spraw edukacyjnych poczynając, przez pomoc w integracji społecznej najuboższych i wykluczonych, aż po system ubezpieczeń społecznych. Zamiast jednak takiej spójnej, wielowymiarowej polityki, opinią publiczną oraz światem polityki rządzą najprzeróżniejsze mity diagnostyczne i wybiórczo ukazywane instrumenty jako panaceum na wszystkie problemy gospodarcze i społeczne. A to takie, że bezrobocie realne jest niskie (12%) (badania Diagnoza Społeczna 2005), ponieważ znaczna część bezrobotnych

uzyskuje dochody w szarej strefie, co jednak nie powinno zmniejszać uwagi poświęcającej problemom braku legalnej pracy oraz negatywnym skutkom społecznym i ekonomicznym funkcjonowania szarej strefy. A to takie, że tylko wzrost gospodarczy i niskie podatki rozwiążą wszystkie problemy. A to takie, że pomagać trzeba przede wszystkim świadczeniami pieniężnymi i to odpowiedniej wysokości, najlepiej zgodnie z wysokością minimum socjalnego.

Wobec braku kompleksowości zarówno w debacie, jak i programach politycznych potrzebne jest ciągle pogłębianie diagnozy i umiejętne wskazywanie realnych wyzwań oraz priorytetów. Na kluczowych sprawach dotyczących polskiego rynku pracy chcielibyśmy skupić Państwa uwagę w tym rozdziale. Temu ma służyć tekst wprowadzający Michała Boniego, tekst uzupełniający Stanisławy Golinowskiej oraz komentarze Macieja Bukowskiego i Juliana Zawistowskiego.

### **3.1. Dylematy rynku pracy w Polsce**

*Michał Boni*

Jeżeli chcemy lepiej zrozumieć znaczenie pracy we współczesnym świecie, i jeżeli uważamy za istotne wydobycie szczególnych znaczeń pracy zarówno dla sfery ekonomii i rozwoju gospodarczego, jak i dla społeczeństwa i rozwoju społecznego, to niezbędne jest szersze na nią spojrzenie. To praca pozwala pomnażać kapitał w jego pierwotnym sensie, oczywiście odpowiednio go wykorzystując, a zarazem jest specjalnym zwornikiem między kapitałem ludzkim a kapitałem społecznym. Równocześnie, bez efektów pracy, bez poczucia niezależności i społecznej integracji, jakie niesie praca, nie byłoby rozwoju więzi międzyludzkich, wzrostu zaufania społecznego, budowy instytucji życia publicznego, nie byłoby po prostu kapitału społecznego.

Zagrożenie utratą pracy, niemożność jej zdobycia, jej niedostępność, wreszcie – zmiana modelu pracy i jej filozofii, dokonywana obecnie w rzeczywistości nowych wyzwań gospodarczych, oznaczać może, choćby dla niektórych, proces swoistego wydziedziczenia z pracy. W takiej sytuacji nie ma warunków generujących wzrost kapitału społecznego, a kapitał ludzki może tracić na jakości.

Trzeba pamiętać, że odpowiedzią na te zjawiska i zagrożenia musi być przemyślna, dobrze komponująca się z polityką gospodarczą i polityką rozwoju kompleksowa polityka zatrudnienia.

Na pewno od samego początku procesu transformacji nauczyliśmy się już wiele, jeśli chodzi o analizę przyczyn różnych zjawisk na rynku pracy, diagnozowanie procesów i segmentów rynku, czy też wskazywanie narzędzi poprawy sytuacji na rynku pracy. Ale jak dotąd nie umieliśmy skonstruować przesłanek kompleksowej i skutecznej polityki zatrudnienia. Działo się tak z kilku powodów.

Po pierwsze, dominowała orientacja na walkę z bezrobociem (bo jest to zadanie bardziej czytelne politycznie i społecznie zrozumiałe), a nastawienie na wzrost zatrudnienia było mniejsze. Owocowało to niespójnością polityki. Po to, żeby mieć na rynku pracy mniejsze problemy, uruchamiane były różnorakie programy dezaktywizacji: wczesnego przechodzenia na emeryturę, łatwego dostępu do rent, oferowania w zamian za restrukturyzację – świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, itp. Niektóre z tych narzędzi musiały być zastosowane i spełniły w określonym czasie swoją po-



żyteczną rolę. Niemniej generalnie zniszczyło to podstawy do budowania orientacji prozatrudnieniowej na wszystkich polach. Trudno teraz dokonać szybkiej zmiany mentalności, a spór, jaki się toczy o charakter transferów socjalnych w Polsce, czy choćby o górnicze emerytury, ma u swoich podstaw wyobrażenia kompletnie rozbieżne z pożądanym modelem aktywności zawodowej i nastawieniem na wzrost znaczenia oraz dostępu do pracy.

Po drugie, przez wiele lat zdarzało się, że ulegaliśmy czarowi i mitologii „jedyne go rozwiązania, cudownego narzędzia”. Raz była to przesadna wiara w samoczynność wpływu wzrostu gospodarczego na poprawę sytuacji na rynku pracy i likwidację bezrobocia. Innym razem było to przeświadczenie, że tylko dokończenie procesów restrukturyzacji i prywatyzacji może wpłynąć na radykalną poprawę stopy zatrudnienia w Polsce. Jeszcze kiedy indziej mówiono o robotach publicznych na wielką skalę, o narodowym programie mieszkaniowym, o pełnej elastyczności rynku pracy, o niezbędności obniżenia kosztów pracy i skali klina podatkowego. Dla poprawy sytuacji na rynku pracy konieczne są wszystkie te narzędzia.

A ponadto potrzebne są lepsze warunki dla rozwoju przedsiębiorczości, poprawa potencjału rozwojowego regionów zapóźnionych (w tym rozwój infrastruktury, itp.), lepiej dopasowywana do oczekiwań rynku pracy oferta edukacji szkolnej, edukacji dorosłych, jak i sprawność instytucjonalna rynku pracy, a przede wszystkim – skuteczna i efektywna aktywna polityka rynku pracy.

Kluczem jest synergia między stosowanymi instrumentami, kompleksowość ich zastosowania i pewna (na tyle, na ile to możliwe) równoczesność ich zaistnienia. Celem kompleksowej polityki zatrudnienia jest właśnie uzyskanie efektu synergii.

Po trzecie, politykę zatrudnienia i różne cząstkowe polityki rynku pracy należy planować. I to w strategiczny sposób w powiązaniu z polityką makroekonomiczną, fiskalną, regionalną, edukacyjną, społeczną itp. Niezbędna jest dobra lekcja planowania i programowania. Taką rolę zaczęło już odgrywać, i dalej będzie ją pełnić, nasze członkostwo w UE i obowiązki przygotowywania odpowiednich dokumentów programowych i projektowych. Wymogiem metodologii staje się planowanie – nie tylko strategiczne, obliczone na długą perspektywę czasową, efektywność, orientację na użytkowników, ale i jasno stawiane cele o charakterze mierzalnym.

To są realne dylematy i wyzwania dla procesu podejmowania decyzji dotyczących polityki rynku pracy.

## Dylematy

Pogłębiona debata nad perspektywami rozwoju rynku pracy w Polsce wymaga ukazania wyrazistych dylematów. Przedstawiam cztery, moim zdaniem kluczowe:

- **dylemat cywilizacyjny** uwidaczniający się również przez pryzmat rynku pracy, a dotyczący skali zróżnicowania regionalnego w Polsce, które można charakteryzować przez polaryzację sytuacji na obszarach wiejskich oraz miejskich, lub opisywać w kategoriach relacji między ośrodkami wzrostu a regionami zacofanymi. Skala tego zróżnicowania jest tak duża, że grozi utrwaleniem się dystansu cywilizacyjnego obejmującego wiele sfer. Problemem do rozwiązania jest znalezienie takiego modelu rozwoju, który nie osłabiając szans na szybki wzrost w ośrodkach wysokiego potencjału rozwojowego, zarazem nie zdegraduje doszczętnie obszarów zacofania;
- **dylemat generacyjny** uwidaczniający się na rynku pracy przez swoistą defaworyzację dwóch grup: (1) młodych mających – choćby ze względu na wchodzenie na rynek pracy wyżu demograficznego – utrudniony start zawodowy i życiowy (co z kolei grozi utrwaleniem się niskiego wskaźnika dzietności i katastrofą demograficzną w Polsce); oraz (2) pokolenia starzejącego się, pierwszego powojennego wyżu demograficznego wypychanego z rynku pracy, albo uciekającego w transfery socjalne z lęku przed brakiem pracy. Otwarte pozostaje pytanie, czy można wspierać pozycję na rynku pracy obu tych grup i czy jest to zadanie komplementarne, czy przeciwstawne;
- **dylemat modernizacyjny, albo lepiej – elastyczności i bezpieczeństwa**, gdzie w obszar rynku pracy przenoszą się kluczowe problemy zmieniającej się, współczesnej gospodarki i modelu pracy – coraz mniej jest pracy stabilnej, bezpiecznej, trwałej, a coraz więcej dynamiki na rynku pracy, rotacyjnego zatrudnienia, konieczności zmiany kwalifikacji i nieustannej adaptacyjności. Stereotypowe roszczenia i postawy związków zawodowych zderzają się z nowymi problemami socjalnymi: albo ubogich pracujących, albo biednych pracujących okazjonalnie. Ale naprzeciwko tych roszczeń jest bezwzględny wymóg konkurencyjności firm i ich niezbędna adaptacyjność do zmieniających się warunków. Jak rozstrzygnąć kwestię – z jednej strony potrzeby bezpieczeństwa, z drugiej elastyczności – to zadanie do negocjacji, debaty publicznej, czy prostego wdrożenia?
- **dylemat sposobu zarządzania instytucjami rynku pracy i adresowania polityki**, którego istotą jest to, do kogo adresujemy politykę rynku pracy – czy w ogóle do bezrobotnych (a tak naprawdę do samych, siebie zaspokajając spokój swojego sumienia eksperckiego czy politycznego), czy do konkretnych użytkowników, klien-

tów, grup oddziaływania, które nie tylko musimy zdefiniować, ale i zaaplikować im odpowiednie oferty, a ich wdrażanie musi podlegać miernikom skuteczności i efektywności. Jak tym procesem zarządzać? Jak nie ulec pokusie onnipotentnego państwa, które rzekomo umie rozwiązywać wszystkie problemy? Punktem odniesienia, używając współczesnego języka zarządzania, musi być satysfakcja klienta. Znaleźcie rozwiązanie wymaga zmiany formuły działań na rynku pracy, a więc i nowej mentalności, i nowych warunków instytucjonalnych, i dopasowanych do tego nakładów finansowych. Tylko w ten sposób powstanie sprawny rynek pracy.

Postaram się rozwinąć znaczenie tych dylematów, także ukazując konteksty każdego z nich.

## Uwarunkowania

### Poprawa warunków zatrudnienia na obszarach defaworyzowanych

Różnice międzyregionalne świadczą o rosnącym dystansie cywilizacyjnym między niektórymi obszarami kraju, choć – trzeba to pamiętać – są one zakorzenione bardzo głęboko, także jeszcze w przeszłości zaborów.

Przeszło 40% inwestycji w sferę B+R dokonuje się w Warszawie, podczas gdy nakłady na te dziedziny w woj. świętokrzyskim czy lubuskim są 100 razy mniejsze. W województwie mazowieckim liczba korzystających z internetu wynosi od 300 do 350 na 1000 mieszkańców, a w województwie świętokrzyskim ok. 30 osób. W rozwijających się regionach od 8 do 12% pracujących otrzymuje wynagrodzenia bliskie płacy minimalnej, a w kujawsko-pomorskim, czy lubelskim od 20 do 25%. Warszawa, dla swojego rozwoju potrzebuje tylko w niewielkim stopniu tego, co oferuje cały region (może poza zasobami pracy), który i tak dzięki aglomeracji stołecznej ma średnią PKB *per capita* na poziomie 150% średniej krajowej, podczas gdy np. lubelskie 70%. Ukształtowała się pierwsza liga regionów, która wedle różnych parametrów przoduje, albo ma szanse na przodowanie (mazowieckie, dolnośląskie, małopolskie, wielkopolskie, a nawet śląskie ze swoim przestarzałym, choć restrukturyzowanym ciągle przemysłem). W niektórych z nich perspektywy popytu na pracę wzrosnąć mogą w ciągu najbliższych 15 lat o 30%. W regionach rozwojowych już dzisiaj (przy wysokim bezrobociu w skali kraju) na 1 ofertę pracy przypada od 100 do 150 bezrobotnych, a np. w regionie świętokrzyskim aż 1000 osób.

Musimy dokonać wyboru, czy i jak wspierać aglomeracyjne ośrodki wzrostu, które są dźwigniami rozwoju i konkurencyjności gospodarki całego kraju, by istniejąca pola-

ryzacja równocześnie nie ograniczała warunków dla dyfuzji, wzmocnienia procesów konwergencji rozwoju. I to nie tylko między regionami, ale i wewnątrz regionów – między ośrodkami wzrostu a zapleczem regionalnym. Wspieranie warunków dla dyfuzji oznacza poprawę jakości różnego rodzaju infrastruktury (a ważna jest też infrastruktura rozwoju kapitału ludzkiego, np. dostęp do różnorodnych ścieżek edukacyjnych dla mieszkańców każdego zakątka Polski). Natomiast uniknąć trzeba pozornego dylematu, czyli w imię zasad egalitaryzmu, chęci przeciwstawienia możliwości rozwojowych dużych aglomeracji potrzebie radykalnego wzrostu nakładów na ośrodki biedniejsze. Wydaje się, że z punktu widzenia rozwoju model polaryzacyjno-dyfuzyjny jest bardziej efektywny niż model dyspersyjno-egalitarny.

Szczególnie poszkodowane z punktu widzenia różnic międzyregionalnych oraz rynku pracy (oprócz terenów przemysłowych w wielu średnich i małych miastach polskich) są obszary wiejskie. W populacji bezrobotnych przeszło 40% to osoby zamieszkujące tereny wiejskie – najczęściej o bardzo niskich kwalifikacjach i niskiej gotowości do mobilności, często długotrwale bezrobotne (luty 2005 r. – 1,3 mln osób). Szacuje się też, że restrukturyzacja rolnictwa, rozwój tego sektora oraz poprawa wydajności (konieczna w konkurencji europejskiej) wymuszą ujawnienie ukrytego do tej pory bezrobocia, co oznacza możliwy brak pracy dla prawie miliona osób. Widać też (zob. wyżej) rosnący dystans cywilizacyjny między obszarami o dużym potencjale ekonomicznym i zasobach pracy lepszej jakości a polską wsią, obszarami wiejskimi (gdzie są także małe miasteczka). To z kolei obniża możliwości wyrównywania szans i osłabia potencjał zatrudnialności mieszkańców tych terenów. Należy zatem w sposób selektywny i przemyślny:

- wzmacniać potencjał rozwojowy obszarów defaworyzowanych oraz wiejskich przez rozwój infrastruktury technicznej (drogi, łącza telekomunikacyjne i internetowe, sieci wodociągowe itp., czy wreszcie mieszkalnictwo, bo to może zwiększyć mobilność pracowniczą) wykorzystując w tym celu środki unijne;
- wzmacniać potencjał rozwojowy tych obszarów także przez rozwój infrastruktury społecznej (poprawa dostępności szkół, usług medycznych, usług socjalnych, usług rynku pracy (np. doradztwo zawodowe), korzystania z przedszkoli w celu wyrównywania szans) przeznaczając na te zadania głównie środki z UE;
- sprzyjać rozwojowi ekonomicznemu małych i średnich miast (zachęty do inwestycji, poprawa infrastruktury technicznej, rozwój transportu komunikacyjnego), by tworzyły się miejsca pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich;
- wzmacniać procesy restrukturyzacji rolnictwa przez właściwe wykorzystywanie środków europejskich, wzrost wydajności i jakości produktów, a także wspieranie wielofunkcyjności gospodarstw rolnych;

- poprawiać jakość zasobów ludzkich mieszkańców obszarów zaniedbanych (rozwoj edukacji, poprawa wskaźników skolaryzacji na różnych poziomach, rozwój infrastruktury edukacji ustawicznej dorosłych, poprawa kompetencji powszechnie niezbędnych w nowoczesnej gospodarce (komputery, języki obce, wzmocnienie gotowości do mobilności przestrzennej, dojazd do pracy powyżej ½ godziny);
- zwiększyć rolę profesjonalnych usług zatrudnieniowych na tych obszarach; kluby pracy, rozwój Gminnych Centrów Informacji itp., treningi kompetencyjne, skuteczne pośrednictwo;
- sprzyjać rozwojowi małego biznesu na obszarach wiejskich, w tym szczególnie tworzyć warunki dla rozwoju usług, bo to jedna z szans na powstawanie nowych miejsc pracy;
- wzmacniać świadomość i znaczenie pracy legalnej, co oznaczałoby tworzenie nawyku legalnej pracy w sferze usług wspierających rolnictwo (p. organizacja pracy sezonowej w formie pracy czasowej, także dla migrantów z krajów ościennych).

Wydaje się jednak, że kluczową kwestią tej dziedziny jest ustalenie priorytetów rozwojowych, warunków dla dyfuzji regionalnej oraz restrukturyzacji rolnictwa i obszarów wiejskich (co można wspierać nie zakłócając wzrostu głównych lokomotyw rozwojowych, choćby w ramach Narodowego Planu Rozwoju) oraz uzyskanie zgody społecznej na ich realizację. Może warto wrócić do koncepcji PAKTU dla WSI?

### **Dbalność o równowagę generacyjną na rynku pracy**

Pierwsza połowa obecnej dekady charakteryzuje się wysokim bezrobociem młodzieży i jej trudnościami w starcie zawodowym i życiowym (co wiąże się również z wchodzeniem na rynek pracy wyżu demograficznego). Ciągle ok. 40% osób między 19 a 25 rokiem życia jest bezrobotnych, aczkolwiek widać tu tendencję zniżkową – 37% na przełomie I i II kw. 2005 r. Natomiast w bezrobociu rejestrowym młodych jest przeszło 600 tysięcy, czyli jednak dwa razy mniej (bo ok. 20%). Różnica ta pokazuje, że wielu młodych nie rejestruje swojego bezrobocia nie wierząc w możliwość uzyskania wsparcia ze strony państwa, a ponadto duża część z nich albo pracuje na czarno, albo powiększa falę migracyjną – stanowią ok. 50% migracji legalnej, co daje rząd wielkości ok. 400 tysięcy, w skali roku aż do pół miliona osób.

Zarazem jednak można liczyć, że wraz ze wzrostem gospodarczym sytuacja ludzi młodych na rynku pracy będzie się poprawiała. Będą też oni w dużej większości beneficjentami boomu edukacyjnego z jakim mamy do czynienia – wskaźnik skolaryzacji na poziomie wyższym wynosi prawie 50%. Niemniej opracowania wymaga nowy, zintegrowany program nastawiony na poprawę startu zawodowego ludzi młodych (w kom-

pleksowym ujęciu: edukacja, przedsiębiorczość, niższe koszty pracy, warunki dla startu rodzinnego itp.). Jednym z istotnych jego elementów jest realne podjęcie wyzwania dotyczącego właśnie kosztów pracy. Może warto rozważyć, by np. refinansowanie składki ubezpieczeniowej osób rozpoczynających karierę zawodową w pierwszych 12 miesiącach dotyczyło nie tylko pracodawców zatrudniających młodych bezrobotnych, ale wszystkich młodych startujących na rynku pracy (koszt ok. 600 mln zł rocznie). A może w odważny sposób zacząć zmniejszać choćby składkę rentową kolejnym rocznikom startującym na rynku pracy? Być może z czasem, przy ostrych rygorach dostępu do rent i racjonalizacji modelu rent wdowich, udałoby się na zdrowszych zasadach zbilansować fundusze rentowe?

Dbając o dobre warunki startu zawodowego młodych ludzi w najbliższych 10 latach, trzeba jednak dostrzec narastające problemy starzejącej się generacji.

Na dzisiaj wskaźnik opuszczania rynku pracy jest w Polsce najniższy wśród 25 krajów UE i wynosi 57/58 lat, a w populacji bezrobotnych jest prawie 500 tysięcy osób powyżej 50 roku życia. Stopa zatrudnienia osób powyżej 55 roku życia wynosi 26%!

W nadchodzących latach będzie zaczynał kończenie swojej kariery zawodowej pierwszy, powojenny wyż demograficzny – generalnie o niższych kwalifikacjach, często mniej dostosowany do wymogów rynkowych i powoli wypierany z miejsc pracy, w dużej mierze dezaktywizowany lub pragnący dezaktywizacji (renta, świadczenia i zasiłki przedemerytalne, wcześniejsza emerytura). Bez odpowiednich działań będzie coraz bardziej narastał dystans między generacjami – starzejący się będą wypierani z rynku pracy oraz pozbawiani perspektyw (często z groźbą niskiej emerytury). Ten proces należałoby zahamować i odwrócić trend utrzymując w zatrudnieniu osoby starzejące się i nie stwarzając żadnych instytucjonalnych zachęt do opuszczania rynku pracy. To jest jedyna droga, by rozwiązując problemy relacji między generacjami nie konfliktować grup pokoleniowych. Polskiemu rynkowi pracy nie jest potrzebna odpowiedź na pytanie: czy wspomagać młodych, czy starzejących się na rynku pracy, tylko rozstrzygnięcie kwestii: jak wspomagać większą obecność na rynku pracy obu tych grup!

Biorąc pod uwagę problematykę równowagi generacyjnej należy zatem:

- rozwinąć obecne oraz wprowadzić nowe, mocniejsze formy i zachęty wspierające poprawę warunków startu zawodowego osób młodych (kwestia kosztów pracy);
- zwiększyć ofertę dla osób młodych, ale już z kilkuletnim doświadczeniem zawodowym – by zachęcać je do podjęcia samozatrudnienia i rozwinięcia przedsiębiorczości (mikropożyczki, dostęp do kapitału, inkubatory przedsiębiorczości, doradztwo, warunki prawne niedyskryminujące samozatrudnienia w relacjach

- z bankami w ubieganiu się np. o pożyczki mieszkaniowe itp.);
- opracować pakiet instrumentów porządkujących świadczenia rodzinne i politykę rodzinną (może w jednej ustawie), przewidujący różne sposoby wspomagające warunki dla poprawy dietności w polskich rodzinach (praca i funkcje rodzinne na rynku pracy, rozwój sieci usług wspomagających rodziny w ich funkcjach opiekuńczych np. dostęp do przedszkoli wspierany przez samorządy, a nie jedynie wsparcie ubogich rodzin);
  - wzmacniać pozycję kobiet na rynku pracy (promocja działań antydyskryminacyjnych, lepsze wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia itp.);
  - ograniczyć instytucjonalne możliwości dezaktywizacji (dostęp do świadczeń, racjonalność uzyskiwania renty, ograniczenie możliwości wcześniejszej emerytury);
  - radykalnie wzmocnić działania programu 50 +, by aktywizować obecnie zdezaktywizowanych (renty, świadczenia przedemerytalne itp.) lub chętnych do dezaktywizacji;
  - wykorzystywać różne formy zatrudnienia, by chociaż częściowo podtrzymywać zatrudnienie osób starszych, dążąc do przesunięcia o 1 rok średniej wieku wychodzenia z rynku pracy w okresach dwuletnich;
  - stworzyć warunki dla polityki zarządzania wiekiem – motywacje/zachęty dla przedsiębiorstw, by zainteresować ich wykorzystywaniem doświadczenia starzejących się pracowników, a także poszerzeniem ich kwalifikacji, by kompetencyjnie nie byli gorsi od młodszych (np. umiejętności informatyczne), co ma prowadzić do utrzymania ich w zatrudnieniu.

Sprawa jest o tyle istotna, że z perspektywy celów polityki społecznej dbałość o równowagę pokoleniową powinna sprzyjać wzrostowi poczucia bezpieczeństwa zatrudnieniowego w młodszej generacji. Dbałość powinna poprawić warunki dla wzrostu dietności rodzin, a także wskaźnik zatrudnienia osób powyżej 50 i 55 roku życia (jest poniżej 30%), czyli dawać im gwarancje obrony przed groźbą wykluczenia.

### **Dynamiczny, niepewny rynek pracy – dylemat elastyczności i bezpieczeństwa**

Rok 2004 był przełomowym dla sytuacji na rynku pracy. Po kilku latach wyraźnego wzrostu bezrobocia i stałego spadku liczby pracujących, obserwowanego od 1999 r. (druga fala bezrobocia w Polsce), w roku 2003 sytuacja zaczęła się stabilizować. Rok później bezrobocie nieznacznie spadło. Powoli rosło zatrudnienie. Bezrobocie rejestrowe spadło na koniec 2004 r. do 19,1% z 20% na koniec 2003 r., choć były miesiące o poziomie bezrobocia 18,6%. Skala wahań wielkości bezrobocia w ciągu roku była zatem duża i sięgała prawie 1,5% (aczkolwiek w tym samym czasie na Słowacji bezrobocie spadło o 2,5%!). Można założyć, że tendencja (poza czasowymi, sezonowymi zakłóce-

niami) utrzyma się również w roku 2005. Szacuje się, że na koniec 2005 r. bezrobocie wyniesie 17,5%.

Zatrudnienie rosło m.in. w takich działach jak: obsługa nieruchomości i firm, handel, naprawy, hotele i restauracje, czy przetwórstwo przemysłowe. Malowało natomiast w tradycyjnych sektorach przemysłowych (transport, górnictwo, kopalnictwo), co jest oznaką pozytywnych przeobrażeń strukturalnych gospodarki.

W III kwartale 2004 r. zwiększyła się liczba pracujących w rolnictwie, co zwyczajowo jest efektem prac sezonowych, ale tym razem liczbowy przyrost pracujących był prawie dwukrotnie wyższy niż w poprzednich latach. Może to być wyrazem potrzeb zatrudnieniowych w rolnictwie, związanych z ekspansją polskich produktów po wejściu do UE oraz oczekiwaniem na dopłaty bezpośrednie. Poprawę klimatu wokół pracy na wsi tworzy również wzrost dochodów w gospodarstwach wiejskich, wynikający właśnie z dopłat, a także z uruchamianego programu wypłat rent strukturalnych ze środków UE – dla 50 tys. rolników w wysokości 1,2 tys. zł, czyli 210% najniższej emerytury. Trudno dzisiaj ocenić, czy jest to trend długotrwały i czy na dłuższą metę jest on zjawiskiem pozytywnym.

Oznaką poprawy sytuacji jest także wzrost liczby pracodawców, 50 tys. w ciągu kilku miesięcy, oraz osób pracujących na własny rachunek, co niewątpliwie potwierdza dynamikę rozwoju gospodarczego.

Jednym z przejawów widocznej i rosnącej od 2004 r. dynamiki na rynku pracy, była kontynuacja poszerzania skali stosowania elastycznych form zatrudnienia. Przykładem adaptowania form zatrudnienia do wymogów konkurencyjności firm jest wzrost znaczenia zatrudnienia na czas określony. Przez wiele lat był to punkt sporu w relacjach między organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi, dążącymi do utrzymania zapisów Kodeksu Pracy stanowiącymi, że trzecia umowa o pracę musi być umową na czas nieokreślony, stabilizującą pozycję pracownika. Zmiany w prawie pracy w roku 2002 zniosły ten przepis, choć jeszcze wcześniej, bo w roku 2000 i 2001, zaczęła rosnąć skala zatrudnienia na czas określony – z ok. 5% w latach 90. do 20% w roku 2003. Choć od 1 maja 2004 r., zgodnie z dyrektywami unijnymi, trzecia umowa o pracę znów jest zawierana na czas nieokreślony, to skala zatrudnienia na czas określony dalej rośnie i osiągnęła już poziom powyżej 23%. Obserwacja trendu w dłuższym czasie pozwoliłaby na sformułowanie jednoznacznych wniosków. Jednak dotychczasowe doświadczenia wskazują, że pracodawcy znaleźli sposób na częściowe omijanie zbyt sztywnych reguł tego przepisu przez wydłużanie umów na czas określony, a zarazem preferencję dla zatrudnienia w tej postaci przynajmniej części swoich pracowników, co oczywiście jest zgodne z prawem i na dłuższą metę opłaca się wszystkim stronom stosunków pracy.



Znacząco w ciągu ostatniego roku urosła też liczba osób zatrudnionych w tzw. niepełnym wymiarze czasu pracy (z 1,2 mln do przeszło 1,5 mln osób), co zwiększa szansę na zatrudnienie i bardziej elastyczną organizację czasu pracy; chociaż trzeba pamiętać, że w Polsce odmiennie niż w innych krajach prawie 50% zatrudnienia typu part time job stosuje się w rolnictwie, łowiectwie i leśnictwie.

Czy większa elastyczność rynku pracy wpływa na konkurencyjność polskich firm? Badania MŚP w Polsce, przeprowadzone w lutym 2005 r. przez Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych (PKPP) wyraźnie pokazują, że wśród czynników postrzeganych jako determinujące zasadniczo możliwą przewagę konkurencyjną dominują ceny produktów i usług (powyżej 50%) oraz jakość produktów i usług (na poziomie 20%). Natomiast waga jakości obsługi klienta jest charakteryzowana jako czynnik znaczący jedynie w 10%, a przecież jakość pracownika, a nie tylko koszt jego pracy, decydują o jakości obsługi klienta. Udoskonalenie produktów i poprawa jakości widziane są jako ważne w przeszło 50% firm zmierzających do poprawy konkurencyjności, zaś obniżenie kosztów działalności jest istotne jedynie dla 40%. Równocześnie silniejszy jest trend wzmacniania konkurencyjności przez wzrost zatrudnienia (istotne dla 16%) niż obniżanie zatrudnienia (ważne dla 3,3%). Największymi ograniczeniami rozwoju firm, zgodnie z deklaracjami przedsiębiorców, są koszty pracy, wysokość podatków, nadmiar procedur administracyjnych i nieelastyczne prawo pracy (tak to jest ciągle postrzegane, mimo zmian w prawie dążących do elastyczności!), najmniejszym zaś ograniczeniem jest wspólny rynek UE.

Wniosek jest oczywisty. Firmy rozumieją potrzebę konkurencyjności, zaczynają powoli dostrzegać związki między konkurencyjnością a elastycznością zatrudnienia i pracy, są gotowe uczyć się tego (choć ten proces należy stymulować i poszerzać).

Jednym z najbardziej znaczących symptomów dynamiki polskiego rynku pracy jest fluktuacja. Rozpiętość między liczbą pracujących w kwartałach (wg BAEL) jest bardzo duża: 13 465 tys. w I kw. i np. 13 974 w III kw. (2005 r.) (w IV kw. i I następnego roku, jak zwykle, zmniejszyła się). Świadczy to o roli zatrudnienia sezonowego, rozwijającego się – jak pokazuje analiza trendów od początku lat 90. – tym silniej, im lepsza jest sytuacja gospodarcza. Podobna skala rozpiętości występowała tylko w najlepszych latach dla rynku pracy, czyli w połowie lat 90.

Równie wysoką fluktuację mamy w sferze bezrobocia. Przy bezrobociu liczącym (zmiennie w różnych miesiącach) od 2 900 tys. do przeszło 3 mln osób, roczny przyływ wynosił (rejestracja) 2684,1 tys., a odpływ z bezrobocia – 2860,2 tys. W stosunku do wielkości bezrobocia jest to skala rzędu prawie 90%. Po raz pierwszy od kilku lat

widać było tak dużą przewagę odpływu nad przyływem – 180 tys., co właśnie świadczy o poprawie sytuacji. Aczkolwiek, ok. 74% nowo rejestrujących się bezrobotnych uczyniło to w ubiegłym roku już po raz kolejny w swojej karierze zawodowej, co oznacza, że na tym dynamicznie zmieniającym się i dostosowującym do wymogów konkurencyjności rynku pracy rośnie znaczenie pracowników zatrudnianych krótkotrwale, rotacyjnie, doraźnie.

Wyraźnie też wzrasta liczba osób zatrudnianych w formie pracy czasowej (i rola agencji pracy czasowej); już prawie 180 tysięcy osób w skali roku. Coraz istotniejsze są więc zmienne, elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy. Zmniejsza to poczucie pewności i bezpieczeństwa pracowników, ale jednak daje im większe szanse na pracę, nie mówiąc, że pozwala na utrzymywanie przez przedsiębiorców przewag kosztowych i konkurencyjnych.

Analiza tendencji dotyczących wzrostu płac oraz powiązań między wzrostem wynagrodzeń a wzrostem wydajności od wielu już lat pokazuje przewagę tempa wzrostu wydajności nad tempem przyrostu wynagrodzeń realnych. Ciągłość tego trendu potwierdzają dostępne dane za okres ostatnich kilkunastu miesięcy. Służą temu zarówno modele kształtowania wynagrodzeń, jak i presja wysokiego bezrobocia oraz ostre reguły trzymania kosztów w firmach, szczególnie konkurujących na eksportowych rynkach. A zatem – co ważne w związku z różnymi obawami – w pierwszych miesiącach po wejściu do UE na żadnym z obszarów zatrudnieniowych nie było widać przejawów konwergencji płacowej w relacjach z UE. Mimo, że decyzje parlamentu z lata 2005 o zmianie modelu określania płacy minimalnej (szybsze tempo wzrostu, związki z wynagrodzeniem przeciętnym) są sprzeczne z racjonalną polityką w sferze płacy minimalnej, jaką wprowadzają u siebie różne kraje. Większość rozwiniętych krajów odeszła od modelu wiązania w jakikolwiek sposób płacy minimalnej z przeciętnym wynagrodzeniem. Nowe rozwiązania mogą wpłynąć na ograniczenie zatrudniania osób o niskich kwalifikacjach i dalsze wypychanie ich poza legalny rynek pracy.

Jedną z charakterystycznych cech otwarcia się na Unię Europejską jest ujawnienie się popytu na nowe zawody. Według danych Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych, zwiększenie obrotów w samochodowym transporcie międzynarodowym o 20% (ze względu na szybsze tempo przekraczania granicy, a także rosnącą rolę polskiej floty transportowej w handlu krajów „starej” Unii z krajami bałtyckimi oraz Ukrainą i Rosją) zaowocowało popytem na 7000–8000 kierowców z uprawnieniami w transporcie międzynarodowym i o odpowiednim doświadczeniu. Szkolenia w tym zakresie zaczęły się zaraz po 1 maja 2004 r., widać też popyt na pracowników tego zawodu w firmach transportowych krajów unijnych, jak choćby w Wielkiej Brytanii.

Niewątpliwie na mobilność polskich zasobów pracy wpłynie także zwiększenie się floty samochodowej, importowanej (samochody używane) z krajów UE – co najmniej 1 mln samochodów od 1 maja 2004 r. Ułatwi to przepływ zasobów z rynków o niższej stopie przyjęć do pracy na rynki bardziej dynamiczne i rozwojowe, będzie wspomagało sezonowy wzrost usług.

W przyszłości ważne jest obserwowanie rozwoju chyba największego zagłębia motoryzacyjnego w Europie powstającego na styku trzech państw: Polski, Czech i Słowacji. Swoboda przepływu ludzi, zasobów, środków w tym rejonie zwiększa szanse na rozwój kooperacji wokół kilku fabryk samochodowych, co przynieść powinno docelowo (według wstępnych szacunków) od 150 do 200 tys. miejsc pracy (w tym w Polsce kilkadziesiąt tysięcy).

Procentuje również wysiłek włożony w rozwój specjalnych stref ekonomicznych. Po wstąpieniu Polski do UE możliwości uzyskiwania zwolnień podatkowych przysługują nie tylko działającym w tych strefach firmom produkcyjnym, czy transportowym, ale także firmom IT, a ostatnio i centrom usługowym dla biznesu – księgowym, rachunkowym, informatycznym, obsługi klienta, badawczym. O rozwoju stref ekonomicznych decydują nie tylko ulgi podatkowe, ale docenienie roli obszarów, które takie funkcje centrów usług mogą pełnić, choćby ze względu na rozwój technologii i kadr umiających się nimi posługiwać. Nieprzypadkowo w rejonie Wrocławia powstaje kilka call centers, a Siemens zatrudnił w 2004 r. prawie 30% dwóch roczników absolwentów Informatyki Politechniki Wrocławskiej. Boom przenoszenia do Polski centrów usługowych różnych firm właściwie dopiero się zaczyna.

Zwiększyła się także rola migracji. Z szacowanego wcześniej zatrudnienia migracyjnego w różnych krajach UE (legalnego i nielegalnego) w wysokości 550 tysięcy osób rocznie, w roku 2004 pracowało w krajach unijnych ok. 770 tys. Polaków, a źródłem takiej skali zmiany jest legalna praca w Irlandii i Wielkiej Brytanii.

Rynek pracy w Polsce dostosowuje się do wymogów zmieniającej się gospodarki – rytmu konkurencyjności, nowego modelu pracy i jej organizacji, kłopotów kosztowych. Firmy bardzo ostrożnie zwiększają zatrudnienie. Sytuacja może się zmienić w 2006 r., jeśli rozpoczną się bardziej znaczące i większe procesy inwestycyjne. Nie przeczy ona wzrostowi zatrudnienia sezonowego (wtedy, kiedy pracodawca potrzebuje), na krótki czas (stąd tak niewielu osobom przysługuje prawo do zasiłku) i w formie rotacyjnej. Rynek dobiera pracowników głównie ze względu na kwalifikacje (dalej mają one podstawowe znaczenie dla znalezienia pracy), także ze względu na wynagrodzenie, mobilność oraz pracowniczą akceptację (oby jak najrzadziej – wymuszaną) dla niepewności i zmienności form zatrudnienia. Zasada ta obowiązuje przede wszystkim w ośrodkach

wzrostu, dużych miastach, regionach o lepszych warunkach dla wzrostu stopy przyjęć. Dlatego bezrobocie nie maleje tak szybko, ani stopa pracujących nie rośnie jeszcze trwale, ani w takiej skali, jakiej oczekivalibyśmy po wielkości wzrostu gospodarczego. Wyraźnie ujawnia się dwoisty charakter polskiego rynku pracy. Otwartego na osoby z tzw. wyższą zatrudnialnością, dużo mniej otwartego na osoby z tzw. mniejszą zatrudnialnością (poza zjawiskami w rolnictwie obserwowanymi w 2004 r.).

Dylemat modernizacyjny, dylemat elastyczności i bezpieczeństwa wymagają od nas przede wszystkim zrozumienia, że przyczyną kłopotów na polskim rynku pracy są cechy strukturalne polskiej gospodarki, czyli za słaby rozwój usług, zbyt słaba rola innowacyjności, bariery przedsiębiorczości. Problemem jest także jakość i mobilność polskich zasobów pracy (adaptacyjność ludzi a nie firm, która wyraźnie się poprawia), a także słabość w realizacji aktywnej polityki rynku pracy.

Konieczne wydają się działania zwiększające elastyczność rynku pracy, ale też zjednanie do tego procesu partnerów dialogu społecznego i partnerów polityki zatrudnienia, czyli związków zawodowych i pracodawców.

W warunkach rotacyjnego i krótkookresowego zatrudnienia niezbędne są debaty o elastyczności i wzmocnieniu dynamiki polskiego rynku pracy oraz o sposobach wzmacniania poczucia bezpieczeństwa pracownika, np. dzięki gwarancjom inwestowania w jego umiejętności i stworzenia permanentnego dostępu do możliwości kształcenia się przez całe życie.

Kwestią kluczową staje się zrozumienie nowego modelu kariery zawodowej pracownika współczesnej gospodarki. Oczywiście, do większej elastyczności i akceptacji dynamicznego rozwoju i zmienności kariery zawodowej łatwiej byłoby przekonywać, gdyby istniała już w Polsce szeroko dostępna sieć instytucji edukacyjnych wspomagająca procesy uczenia się przez całe życie. Niestety, mamy tu do czynienia z olbrzymim deficytem instytucji, potrzeb, nakładów i zwyczajów ludzkich.

### **Zmiana orientacji – reforma zarządzania rynkiem pracy**

Najistotniejsza dla poprawy sytuacji na rynku pracy (oczywiście oprócz rozwoju gospodarczego, rozwoju przedsiębiorczości, rozwoju elastyczności rynku pracy, czy rozwoju jakości zasobów ludzkich) jest skuteczna i efektywna aktywna polityka rynku pracy oraz stworzenie sprawnego rynku pracy.

Kluczem jest radykalna przebudowa modelu zarządzania rynkiem pracy oraz aktywnymi politykami jako część reformy zarządzania sektorem publicznym.

Pamiętajmy, że podmiotami rynku pracy są pracodawcy i potencjalni pracownicy oraz organizacje pracowników (związki zawodowe), także, w pewnym sensie, instytu-

cje publiczne zajmujące się tą problematyką oraz inne rynkowo funkcjonujące podmioty świadczące usługi edukacyjne, zatrudnieniowe, również organizacje pozarządowe podejmujące się usług, czy działań na rynku pracy. Zmiana modelu zarządzania oznacza redefinicję ich ról, zadań i odpowiedzialności. Nieprzypadkowo w dokumentach UE, a także OECD, tak często podkreśla się rolę partnerstwa, partnerów poszukujących możliwości wspólnego znajdowania strategicznych rozwiązań dla rynku pracy. W Polsce natomiast odczuwamy silny deficyt partnerstwa. Reforma systemu usług zatrudnieniowych jest warunkiem jego zaistnienia na rynku pracy.

Filarami tej reformy są:

- **orientacja na użytkownika, klienta** usług zatrudnieniowych, zamiast traktowania go jako wyłącznie przedmiotu działań administracyjnych;
- właściwe **zdefiniowanie adresatów programów** działań oraz skuteczna ich realizacja (co wymaga odpowiedniego planowania, stosowania różnorodnych narzędzi, realizatorów oraz wskazywania celów i mierników podejmowanych działań), a przede wszystkim segmentacja działań:
  - wobec bezrobotnych dopiero rejestrujących się (szybka oferta pośrednictwa pracy, rejestracja bezrobotnego wraz z identyfikacją jego potrzeb, by ewentualnie zaprojektować indywidualny plan działań (IPD), początek aktywizacji),
  - wobec bezrobotnych z różnych, kluczowych grup podatnych na aktywizację (udział w programach),
  - wobec długotrwale bezrobotnych (ze specyfiką stosowanych narzędzi służących aktywizacji);
- **urynkowienie usług zatrudnieniowych**, co oznacza, że mechanizmy świadczenia usług będą podlegać rynkowym regułom, choć realizować je będą mogły nie tylko podmioty rynkowe i prywatne, ale i organizacje pozarządowe;
- **stabilność finansowania programów aktywizacji** tak, by można było je prowadzić w sposób wieloletni (przy wszystkich rygorach skuteczności i stałej ewaluacji efektywności) oraz traktować jako inwestycje w kapitał ludzki i społeczny, a także właściwie, dzięki montażowi finansowemu, wykorzystywać środki UE;
- **efektywność prowadzonej polityki**, czyli suma powyższych warunków i kierunków działań, mierzona skalą nakładów i osiąganymi wynikami przy założeniu, że wyniki powinny odpowiadać celom zakładanym do realizacji.

Podstawą wprowadzenia zmian w sposobach zarządzania rynkiem pracy jest odpowiednie wykorzystanie bazy informacyjnej dotyczącej rynku pracy oraz przebiegu działań wobec osób bezrobotnych z uwzględnieniem różnorodnych wskaźni-

ków. Baza ta i jej użyteczność (możliwość pozyskiwania danych, agregowania ich z poziomu powiatowego rynku pracy na wojewódzki oraz krajowy, a także konfigurowania ich ze względu na potrzeby analityczno-monitoringowe) zależą od jakości i sprawności systemu informatycznego. Usprawnienie systemu, spowodowanie możliwości sieciowej wymiany danych wiąże się również z potrzebą powołania na każdym szczeblu zarządzania rynkiem pracy odpowiednich, profesjonalnych komórek analitycznych. Niezbędna wydaje się integracja działań rynku pracy oraz integracji społecznej. Jest to możliwe na poziomie regionu i wiąże się z usytuowaniem zakresów odpowiedzialności w sferze oddziaływania marszałka województwa; dzisiaj obszar funkcjonowania Wojewódzkiego Urzędu Pracy oraz odpowiednio – Wojewódzkich Zespołów Pomocy Społecznej. Wydaje się to logiczne i uzasadnione, także w kontekście kolejnych kroków w reformie samorządowej w Polsce oraz konieczności wzmocnienia podmiotów regionalnych, również ze względu na realizację zadań związanych z pozyskiwanymi środkami Unii Europejskiej. Na tym poziomie łatwiej będzie:

- dokonywać całościowych analiz i prognoz trendów na rynku pracy;
- realokować środki;
- przygotowywać oraz inspirować programy realizowane ze środków UE;
- organizować przetargi na usługi zatrudnieniowe np. dla całego regionu, lub dla jego części – powiatów, czy grup powiatów.

Docelowo wydaje się warte rozważenia, aby (a) zaczynając (plan minimum) od ściślejszej kooperacji i integracji (wykorzystując przepływy informacyjne o klientach) danych dotyczących klientów służb zatrudnienia i pomocy społecznej (także i pomocy rodzinie), w celu usprawnienia pomocy i dobrego zaadresowania działań aktywizujących, z czasem (b) zapewnić pełną integrację służb zatrudnienia i służb socjalnych przy zachowaniu ich profesjonalnej specyfiki (plan maksimum).

Pamiętając o odmienności adresatów aktywizującej polityki rynku pracy, nie można zapominać o dwóch założeniach:

- wykorzystywaniu w realizacji programów wszystkich instrumentów (narzędzi rynku pracy):
  - informacji i doradztwa zawodowego,
  - porad psychologicznych oraz w szczególnych przypadkach uczestnictwa w grupach wsparcia,
  - nauki nawigacji po rynku pracy (kompetencje związane z pozyskiwaniem pracy),
  - udziału w szkoleniach kompetencyjnych i kwalifikacyjnych,

- pracy z pośrednikiem pracy (traktowanie pośrednictwa jako osobnego instrumentu aktywizacji, wyodrębnianie w pozycjach budżetowania projektów),
- podejmowania pracy na okresy próbne (praca czasowa, staże aktywizacyjne, itp.),
- monitorowania sytuacji osób po podjęciu pracy w różnych formach zatrudnienia oraz osób, którym się to nie udało w celu ustalenia dalszej ścieżki postępowania,
- oszacowania kosztów poszczególnych usług (przy założeniu istnienia ich standaryzacji) oraz ich modułów stosowanych w sposób zintegrowany wobec uczestników programu;
- dopasowaniu narzędzi i środków do celów zatrudnieniowych stawianych przed projektem aktywizacji danej grupy oraz wyznaczanie celów oraz mierników ich realizacji (efektywność adekwatna do grupy i rodzaju zadania) oraz oszacowaniu kosztów realizacji przedsięwzięć.

W celu poprawy obsługi bezrobotnych, ale i zdynamizowania postaw aktywnych, należałoby działania wobec bezrobotnych, jako klientów, wyodrębniać ze względu na następujące fazy:

- **faza poszukiwania pracy** – okres do 30 dni karencji w rejestracji i uzyskaniu statusu bezrobotnego dla osób, które tracą pracę lub chcą się zarejestrować (przy eliminacji powiązania dostępu do systemu ochrony zdrowia ze statusem bezrobotnego); w tym okresie analizowana jest sytuacja dochodowa danej osoby oraz oferowane jej są wszelkie formy wsparcia w poszukiwaniu pracy tzw. aktywne pośrednictwo, czyli udostępnienie ofert biura pracy, ale przede wszystkim nałożenie obowiązku kontaktu (co warunkowałoby otrzymanie statusu bezrobotnego) z niepublicznym biurem pośrednictwa pracy, opłacanym wedle wyników w pośrednictwie;
- **faza bycia bezrobotnym i poszukiwania pracy** – z prawem do zasiłku lub nie, zależnie od uwarunkowań, i podobnie – z prawem do zasiłku z pomocy społecznej lub nie, zależnie od uwarunkowań; bezrobotni i grupy bezrobotnych są zachęceni do aktywizacji biorąc udział w programach, wielu oferuje się indywidualne plany działań;
- **faza zbliżania się do utraty zasiłku lub cezury jednego roku w statusie bezrobotnego** – wzmożona aktywizacja; udział w programach, by wykorzystać moment psychologiczny, niejako przymuszający do aktywności, ograniczanie skali bezrobocia długotrwałego;

- **faza utraty statusu bezrobotnego** – dzięki możliwości znalezienia pracy, udziałem w długoterminowych programach aktywizacji, ale i dwu- lub trzykrotnej odmowie podjęcia pracy (co jest zaznaczone obecnie w przepisach, ale nie egzekwowane).

Powodzenie wdrożenia modelu zależy od jakości służb zatrudnienia, dobrego oprogramowania informacyjno-informatycznego i szerokiej gamy ofert dla bezrobotnych w postaci usług zatrudnieniowych mających prowadzić do zatrudnienia, albo co najmniej, do zwiększenia potencjału zatrudnialności.

Przy szczególnej roli wzmacniania pośrednictwa pracy trzeba pamiętać, jakie są jego uwarunkowania dzisiejsze:

- prawie 75% rejestrujących się bezrobotnych było już co najmniej raz bezrobotnymi;
- tylko 14-15% bezrobotnych ma uprawnienie do zasiłku (to nie ta grupa jest podmiotem zainteresowania na dziś) choć projekcje, przewidują 40% zasiłkobiorców w 2013 r.;
- 47% wyrejestrowanych z urzędów pracy znajduje zatrudnienie, z czego 200 tys. podejmuje pracę subsydiowaną. Rocznie to 1 200 tys. osób, a urzędy pracy oferują jedynie 800 tys. takich stanowisk; nie wiadomo, kto i jak pomaga pozostałym znajdującym pracę subsydiowaną, a także ile kosztuje wyszukanie takiej pracy, ponieważ ten rodzaj pośrednictwa nie jest definiowany jako usługa;
- liczba wakatów (ofert ogólnodostępnych lub dostępnych kanałami prywatnymi) w porównaniu z liczbą osób uzyskujących pracę, przy założeniu, że w systemie publicznych służb zatrudnienia jest ich 20-30% całości.

We współczesnym świecie rośnie rola mediów jako pośrednika pracy, zatem wszelkie działania na rzecz wzmocnienia pośrednictwa pracy powinny i ten fakt uwzględniać.

Należy rozważyć, czy w Polsce istnieje już dostatecznie duży (gęstość sieci i możliwości dotarcia z usługami dobrej jakości do każdego powiatu) rynek podmiotów mogących świadczyć usługi pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego, wsparcia psychologicznego, informacji zawodowej, treningów kompetencyjnych i nawigacji po rynku pracy, treningów szkoleniowych, itp. Mamy zarejestrowane i zdobywające coraz większe doświadczenie agencje zatrudnieniowe, mamy Gminne Centra Informacji, Kluby Pracy, SzOKi, Akademickie Biura Karier, niepubliczne Biura Pośrednictwa Pracy w kraju i za granicą, agencje pracy czasowej itp. Rynek ten wymaga jednak rozwoju. Najlepszym sposobem jest stworzenie podmiotom tego rynku warunków do powszechnej możliwości świadczenia usług zatrudnieniowych kontraktowanych przez publiczne służby zatrudnienia.

Proces urynkowania usług zatrudnieniowych musi jednak spełniać określone warunki:



- firmy startujące do kontraktowania usług muszą spełniać wymogi jakościowe potwierdzone odpowiednimi certyfikatami (należy wprowadzić system prostej, ale dobrej jakościowo certyfikacji);
- w środowisku winny obowiązywać zasady Kodeksu Etycznego Usługodawców Zatrudnieniowych;
- działania firm i ich oferty muszą być zgodne z systemem standardów usług zatrudnieniowych;
- oceny działalności firm na tym rynku muszą wiązać się z realizacją mierników efektywności w programach realizowanych za publiczne pieniądze;
- opracowujący rozdział zadań, programów i środków winni pamiętać o tym, by uniknąć zjawiska *creamingu*;
- możliwe jest działanie różnych podmiotów startujących w konkursach czy przetargach; także podmiotów publiczno-prywatnych, czy organizacji pozarządowych o statusie organizacji pożytku publicznego.

Tym mechanizmom winny też podlegać działania firm szkoleniowych i instytucji świadczących usługi w sferze edukacji dorosłych, czy kształcenia się przez całe życie. To wymaga uzgodnień z MENiS, by powstał spójny system ram funkcjonowania tego rodzaju usługodawców na rynku pracy.

Określić również należy charakter relacji między publicznymi służbami zatrudnienia a podmiotami niepublicznymi. Czy ma mieć ona charakter: (1) współpracy (prosta i dobra wymiana informacji służąca głównie wzmocnieniu pośrednictwa pracy), (2) komplementarności (kontraktowanie przez publiczne służby zatrudnienia usług u kontrahentów rynkowych, outsourcingowanie), czy (3) konkurencyjności (pełna konkurencyjność o realizację zadań, czyli pozbawienie publicznych służb zatrudnienia przypisanej im specjalnej roli).

**Programy aktywizacji na i do rynku pracy, oprócz dobrego zaadresowania i mierników efektywności, wymagają stabilnego finansowania i stałego monitoringu skuteczności.** Potrzebne jest zatem:

- wieloletnie planowanie finansowe;
- umiejętny montaż środków krajowych i europejskich (szczególnie z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych na rozwój regionalny);
- rozważenie możliwości zmiany modelu algorytmu środków z Funduszu Pracy tak, by wzmacniać efektywną działalność programową (realizacja programów) na poziomie lokalnych rynków pracy;

- monitoring płynności środków przeznaczanych na realizację programów aktywizacji oraz wydatków i ocena ich efektywności;
- stabilny poziom wydatków na aktywną politykę rynku pracy, niezależny od bieżącego przetargu politycznego, ale zorientowany na potrzeby i realizowane cele (stabilność musi oznaczać także stabilność przepływu środków w ciągu danego roku budżetowego, muszą tu istnieć gwarancje);
- podjęcie decyzji, czy środki krajowe będą pochodziły ze składek pracodawców (2,45%), czy z budżetu państwa (podatki pośrednie), czy też z różnych, mieszanych źródeł;
- określenie wielkości środków przeznaczanych, w sekwencji wieloletniej, na roczną aktywną politykę rynku pracy i stworzenie szybkiej ścieżki dojścia do odpowiedniego poziomu powiązań, oczywiście z efektami zmian w zarządzaniu rynkiem pracy w Polsce (źródło nie ma znaczenia, liczy się jedynie wielkość środków – jak w wielu krajach UE: **między 1 a 1,5% PKB na aktywną politykę + zasiłki, co, w porównaniu z wieloma krajami, wcale nie jest wielkością przesadną**). Proces ten powinien wyglądać następująco:
  - w obecnym systemie roczna aktywizacja ok. 16% bezrobotnych (z częściowymi efektami pośrednictwa) kosztuje ok. 1,5 mld zł, czyli mniej niż 0,2 % PKB, przy stosunkowo niskiej efektywności, co wynika ze słabości strukturalnych systemu,
  - aktywizacja na poziomie 40% osiągnana w ciągu 3 lat (po 0,1% PKB rocznie i o kolejne 8% populacji bezrobotnych rocznie, wraz z poprawą zarządzania rynkiem pracy), przy wzroście gospodarczym i rosnącym popycie na pracę kosztowałaby **od 0,5% do 0,7% PKB** (bo trudniejsi klienci, a więc dodatkowe + 0,2% PKB) **w 2008 r.**,
  - co przy wysokiej realnej efektywności (40-50%) dawałaby szansę na sukcesywne pomniejszanie bezrobocia, pracę rotacyjną dla wielu osób, poprawę tzw. zatrudnialności, wzrost stopy pracujących i wskaźnika zatrudnienia i obniżenie bezrobocia w tym okresie do 12-13%,
  - w opisywanych wielkościach mieścić się też mogą środki UE (wielkość do analizy). Osobne szacunki trzeba przeprowadzić w odniesieniu do zasiłków, ponieważ wraz z poprawą sytuacji na rynku pracy będzie rosła liczba zasiłkobiorców, a także kosztów,
  - rozwiązanie obecnego zadłużenia FP na kwotę 4 mld zł.

Wydaje się, że przygotowanie racjonalnego modelu finansowania zreformowanego sposobu zarządzania usługami zatrudnieniowymi, może odegrać istotną rolę jako ele-

ment wspierający rozwój nie tylko aktywnej polityki rynku pracy w Polsce, ale także wspomagający uzyskiwanie odpowiedniego poziomu skuteczności działań oraz ich efektywności.

## Wnioski

Przyszłość polskiego rynku pracy (czyli poprawa sytuacji, głównie związana ze wzrostem stopy pracujących) zależy w znacznej części od rozstrzygnięcia przedstawionych tutaj dylematów: cywilizacyjnego, generacyjnego, elastyczności i bezpieczeństwa oraz zarządzania instytucjami rynku pracy.

Umiejętne wskazywanie priorytetów rozwojowych w skali regionalnej, gwarantujące wzrost silnych ośrodków (bo to potrzebne całej gospodarce) musi być powiązane z warunkami dla dyfuzji. Tak, **by regiony cywilizacyjnie zaniedbane zaczęły odzyskiwać stracony czas i dystans**, co wiąże się obecnie głównie ze stymulacją rozwoju różnego rodzaju infrastruktury na tych terenach, w tym i terenach wiejskich. Nie można też zostawiać dalej, poza sferą dyskusji i decyzji politycznej, ram dla restrukturyzacji polskiego rolnictwa w powiązaniu z warunkami rozwojowymi obszarów wiejskich. Tylko tą drogą można otwierać na przyszłość szanse na poprawę sytuacji na rynkach pracy, dzisiaj zdegradowanych.

Decyzji wymaga **ustanowienie ram dla realnej, wspierającej politykę rodzinną i poprawę dzietności, polityki równowagi generacyjnej**. Z tego punktu widzenia należy przyrzeć się zarówno systemom socjalnym, jak i podatkowym oraz instrumentom polityki rynku pracy; zależnej od państwa, od samorządu, ale też i od pracodawców (to oni muszą nauczyć się trudnej sztuki zarządzania wiekiem w swoich firmach i dbania o start młodych, utrzymywania w zatrudnieniu pokolenia starzejących się 50-latków).

Procesom zmiany modelu pracy w nowoczesnej gospodarce nie może towarzyszyć wyłącznie lęk i opór związkowy nastawiony na podtrzymywanie zatrudnienia w jego tradycyjnych formach (jak w modelu welfare state), ani wymuszanie elastyczności przez łamanie prawa pracy. Trzeba znaleźć drogę do konsensusu. Ale konieczna jest też powszechna debata nad sensem elastyczności i nad potrzebą wzmocnienia oferty skierowanej do pracowników (w pewnym sensie skazanych na niepewność i obniżone warunki bezpieczeństwa zatrudnienia), **by wymaganą od nich zmienność kariery zawodowej wspierać ofertami instytucji rynku pracy i ułatwiać zdobywanie umiejętności zarządzania własną karierą zawodową**. To także zadanie dla partnerów społecznych, ale i rynku usług zatrudnieniowych, nie tylko zresztą zorientowanego na bezrobotnych.

**Urynkowienie usług zatrudnieniowych** jest propozycją rozwiązania problemu jakości zarządzania instytucjami rynku pracy (czyli postrzegania bezrobotnych i poszukujących pracy jako klientów). Dla polityki rynku pracy to decyzja ważna i odważna. Wymaga dobrego, logistycznego przygotowania, wymaga jasności wprowadzanych zasad, ale wymaga również udowodnienia, że rosnące nakłady na aktywną politykę rynku pracy przyniosą rezultaty, a środki wydawane będą efektywnie i skutecznie. To jedyna droga, by odejść od zakłętego kręgu niemożności i niesprawności publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza w stosunku do takiej skali wyzwań, jakie stoją przed polskim rynkiem pracy.

Poprawa sytuacji na rynku pracy zależy od siły popytu (warunki makroekonomiczne, mikroekonomiczna sprawność przedsiębiorstw w osiągnięciu konkurencyjnej pozycji, warunki dla przedsiębiorczości i koszty pracy) oraz jakości podaży (stąd tak ważna jest ciągła poprawa kwalifikacji i mobilności zasobów pracy, w tym i większa adaptacyjność pracowników, bo firmy już w dużej części stają się adaptacyjne).

Dlatego istotne jest wypracowanie przesłanek dla kompleksowej polityki zatrudnienia, sprzyjającej uzyskiwaniu efektu synergii stosowanych działań i narzędzi. Pamiętajmy także, że w nadchodzącym okresie (dalszych przemian strukturalnych gospodarki i społeczeństwa) szczególnego znaczenia nabiera aktywna polityka (efektywna i skuteczna) nastawiona właśnie na wzrost sprawności rynku pracy.

## 3.2. Warunki tworzenia pracy w Polsce

*Stanisława Golinowska*

W Polsce popyt na pracę uległ istotnemu ograniczeniu na skutek wpływu przemian wywołanych zarówno transformacją systemową, restrukturyzacją gospodarczą, jak i na skutek oddziaływania procesów globalizacyjnych, zwiększających konkurencję do wymiaru światowego. Liczbę czynników zewnętrznych, wpływających na zmniejszanie się miejsc pracy w kraju, zwiększył kryzys rosyjski końca dekady lat 90., dowodząc istotnej ciągle zależności polskiej gospodarki od rynku rosyjskiego.

W okresie najsilniejszego impulsu czynników zewnętrznych (przedakcesyjna restrukturyzacja, szok kryzysu rosyjskiego) doświadczaliśmy także znaczącego wzrostu podaży nowych zasobów pracy, który wprawdzie w ciągu najbliższej dekady będzie systematycznie wygasał, ale ciągle jeszcze ma miejsce. W konsekwencji zmniejszania się liczby miejsc pracy zderzonego ze wzrostem chętnych do pracy, wzrosło bezrobocie do tego stopnia, że stopa bezrobocia w Polsce należy do najwyższych w Europie.

Akcentując w analizach i ocenach sytuacji na rynku pracy wpływ przede wszystkim czynników zewnętrznych (np. Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2005), można nie docenić roli prowadzonej polityki krajowej oraz siły oddziaływania czynników instytucjonalnych. Gdyby scharakteryzować politykę państwa wobec pracy w okresie przełomu dekad, to trzeba by powiedzieć, że była to polityka w gruncie rzeczy lekceważenia negatywnych tendencji dotyczących rynku pracy, a przede wszystkim utrwalania się tendencji spadku zatrudnienia. Tworzenie pracy nie było priorytetem żadnego programu gospodarczego. Ba, nawet cele restrukturyzacyjne i polityczne realizowano kosztem zatrudnienia; dezaktywizacji dużych grup zawodowych bez poważnych programów ponownego włączania ich do rynku pracy. Nie realizowano programów działań przeciwstawiających się skutkom szoków zewnętrznych dla rynku pracy. Właściwie zrezygnowano ze stosowania instrumentów aktywnej polityki zatrudnienia wobec bezrobotnych. Ten brak priorytetu dla zatrudnienia i przedsiębiorczości oraz liczne zaniechania dotyczące polityki rynku pracy wymagają zrozumienia i wyjaśnienia, dlaczego mając w Polsce tak niską stopę zatrudnienia, nie prowadzi się takiej polityki, aby to zmienić. Dlaczego nie prowadzi się polityki, w której zatrudnienie byłoby faktycznie realizowanym priorytetem, a nie tylko przedwyborczym hasłem niektórych partii?

Wprowadzający do tego rozdziału tekst Michała Boniego – na temat dylematów polityki zatrudnienia – stanowi próbę poszukiwania odpowiedzi na postawione pytanie.

To poszukiwanie odpowiedzi polega na ukazaniu trudności procesu transformacji w kontekście uniwersalnych dylematów współczesnego świata, co w znacznym stopniu wyjaśnia i może nawet usprawiedliwia dokonywane w polityce wybory – w gruncie rzeczy nie sprzyjające zatrudnieniu. W tekście wprowadzającym nie znajdujemy jednak identyfikacji dokonywanych wyborów w polskiej polityce gospodarczej, które mają wpływ na politykę wobec pracy, które jeśli nie jawnie, to podskórnie są w niej ciągle obecne i w dużym stopniu kształtują świadomość polityków, ich ekspertów oraz środowiska opiniotwórcze w Polsce. Dlatego może warto niektóre z nich przedstawić.

Problem niskiej stopy pracujących w kategoriach najogólniejszych można sprowadzić do dwóch klasycznych przyczyn: niskiego popytu na pracę oraz wysokiej i strukturalnie niedostosowanej do potrzeb rynku pracy podaży zasobów ludzkich. Wśród tych klasycznych dwóch grup przyczyn, zasadniczym problemem jest obecnie popyt na pracę. Wzrost popytu na pracę – to rozwój nowych firm oraz miejsc pracy. Przyjmujemy bowiem, że wzrost popytu na pracę w kraju przeprowadzającym transformację i kraju z dużymi ambicjami modernizacyjnymi musi dokonywać się jednocześnie z restrukturyzacją firm, z dynamicznym dostosowywaniem do zmieniających się warunków rynku światowego oraz ogromną presją konkurencyjną. Jednym słowem, to nie polityka obrony dotychczasowych miejsc pracy miałaby tu zasadnicze znaczenie, lecz polityka takiego wspierania procesu tworzenia nowych miejsc pracy, aby saldo procesu było zawsze dodatnie: tworzenie miejsc pracy przeważało nad ich likwidacją, a te nowe miejsca pracy były bardziej wydajne (produktywne) niż likwidowane. Jakie problemy w związku z tym stoją do rozstrzygnięcia w polityce na rzecz pracy?

**1. Pierwszy problem, jaki się ujawnia w debacie oraz w treści ekonomicznych programów na temat zwalczania bezrobocia, to przekonanie, że wzrost gospodarczy jest wystarczającym czynnikiem tworzenia pracy.** To przekonanie znalazło wyraz także w dyskusji przedwyborczej 2005 r., kiedy próbowano przeciwstawić sobie dwie koncepcje dotyczące relacji zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. W jednej – to zatrudnienie miało rangę najwyższą i wzrost gospodarczy miał temu służyć. W drugiej – to wzrost gospodarczy miał rangę najwyższą, a dzięki niemu inne cele, także zatrudnienie, realizowane byłyby automatycznie. Oba podejścia zakładały proste relacje między pracą a gospodarką. Tymczasem świat współczesny, przemysłowy, skomplikował związki między wzrostem gospodarczym a zatrudnieniem. Przede wszystkim **wzrost gospodarczy nie prowadzi automatycznie do wzrostu zatrudnienia.** Chodzi zarówno o skalę tego wzrostu, jak i jego czynniki. W bardzo wydajnej i otwartej gospodarce, o zasadniczym udziale usług informacyjnych, źródłem wzrostu gospodarczego (i jego skutkiem) nie musi być ekspansja czynnika pracy. To jakość i produktywność tego czyn-

nika jest decydująca. W takiej sytuacji znalazła się Polska, w której nastąpiła znaczna poprawa wydajności pracy, przy występujących jednocześnie trudnościach strukturalnych, instytucjonalnych, utrudniających mobilność i procesy dostosowawcze.

Na występowanie w polskiej gospodarce zjawiska bez zatrudnieniowego wzrostu gospodarczego zwrócili w swych analizach uwagę Tito Boeri i Eugeniusz Kwiatkowski. Ten ostatni wyprowadził z nich wnioski o potrzebie osiągnięcia relatywnie wysokiej stopy wzrostu PKB (ponad 5%), aby w efekcie przyrastała liczba nowych miejsc pracy. Osiągnięcie takiego poziomu wzrostu gospodarczego wymaga odpowiednio wysokiego poziomu inwestycji, udziału znacznie wyższego niż 20%, co uznaje się za graniczny poziom dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego<sup>1</sup>. W Polsce potrzebny byłby wzrost udziału inwestycji do poziomu 30-35 % PKB (RSSG 2004), gdy tymczasem w latach 1999-2004 udział ten przeciętnie nie był wyższy niż 20%, a w dodatku bardzo fluktuował (GUS 2005).

**2. Kolejny spośród zasadniczych problemów procesu tworzenia pracy dotyczy źródeł kapitału.** Skąd brać kapitał na inwestycje i tworzenie nowych miejsc pracy? Polityka tworzenia pracy wymaga odpowiedniej koncepcji i kierunków wspierania dostępu do kapitału, zasadniczego czynnika wzrostu. W Polsce przyjęto, że głównym źródłem kapitału są inwestycje zagraniczne, wraz z którymi wzrasta dostęp do nowych technologii i dokonuje się modernizacja kraju. W kraju biednym kapitałowo oraz technologicznie odległym od głównego nurtu rozwoju innowacji, założenie takie jest naturalne. Jednocześnie jednak wraz z przyjęciem tego założenia i podporządkowania mu procesu prywatyzacyjnego oraz inwestycyjnego, w Polsce zlekceważono politykę wspierania wewnętrznych źródeł kreacji kapitału oraz jego transmisji w przedsiębiorczość i rozwój rodzimej innowacyjności. W rezultacie, gdy proces dopływu kapitału z zewnątrz jest niedostateczny, a atrakcyjność krajowa nie jest głównym źródłem jego przyciągania, to kraj bez własnych źródeł inwestycji traci zdolność wpływania na swój rozwój. Dlatego polityka przyciągania inwestycji zagranicznych, *nota bene* także wymagająca ukierunkowywania i wsparcia, w którym zasadnicze znaczenie powinien mieć rozwój infrastruktury, nie może być jednocześnie polityką lekceważenia wspierania dostępu do kapitału oraz rozwoju rodzimej przedsiębiorczości, a także innowacyjności.

Współczesny rynek pracy, w przeciwieństwie do rynku pracy epoki przemysłowej, jest rynkiem bardzo różnorodnym, a w tym – stymulowanym rozwojem usług, usług nowych w swej treści oraz wymagających nowych form organizacyjnych. W ramach tej

<sup>1</sup> Kraje znacznie wyższego udziału inwestycji w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, to: Czechy, Estonia, Słowacja i Łotwa (World Bank 2005).

tendencji szczególnie dobrze sprawdzają się małe i średnie przedsiębiorstwa. Dlatego ten sektor, oparty na nowych kwalifikacjach i dostosowanych do zmieniającego się popytu na pracę, powinien być równie ważnym elementem strategii gospodarczej, jak tworzenie warunków dla przyciągania korzystnych innowacyjnie inwestycji zagranicznych wielkich koncernów.

Dostęp do kapitału dla średnich i małych firm był w Polsce bardzo ograniczony<sup>2</sup>, a następujące obecnie pewne korzystne zmiany przychodzą wraz z wprowadzaniem regulacji unijnych, dotyczących zmniejszenia zbyt ostrożnościowych przepisów działania sektora bankowego oraz wraz z pojawieniem się źródeł kapitału w postaci europejskich funduszy strukturalnych z wyraźnymi preferencjami dla projektów inwestycyjnych o charakterze regionalnym oraz lokalnym. Te zmiany nie są jednak wystarczające dla rozwiązania narosłej skali problemu braku miejsc pracy w Polsce.

**3. Najbardziej dyskutowany problem ostatniego czasu w kontekście procesu tworzenia pracy dotyczy roli podatków.** W dążeniu do obniżenia podatków używa się przede wszystkim argumentu oszczędności, które są ważnym czynnikiem kreacji i przyciągania kapitału. Tymczasem promocja oszczędności i ich przełożenie na inwestycje wymaga polityki znacznie bardziej kompleksowej niż tylko obniżania podatków. W trakcie kampanii wyborczej 2005 r., wyjątkowo jednostronnie argumentowano potrzebę obniżki podatków. Sprowadzanie rozwiązania dramatycznego problemu bezrobocia do obniżania podatków było przesadne, a w dodatku nie lokowało trafnie ważnych problemów w tej dziedzinie. Polska stopa indywidualnych oszczędności (około 15% bez składek ubezpieczeniowych i o ponad 10 punktów procentowych więcej ze składkami) nie jest dramatycznie niska. Analizy kształtowania się oszczędności w Polsce pokazują, że przy dotychczasowym tempie wzrostu dochodów gospodarstw domowych oraz dotychczasowej skłonności do oszczędzania, nie należy spodziewać się istotnej zmiany (Liberda 1997, Szopa 2005). Stopa oszczędności dostosowana jest do poziomu rozwoju materialnego społeczeństwa<sup>3</sup>. Natomiast oszczędności te w zbyt wielkim zakresie przeznaczane są na konsumpcję. To raczej konsumpcyjny charakter

---

<sup>2</sup> Ograniczenia wynikały nie tylko ze względu na inne priorytety polityki makroekonomicznej i z powodu wysokiej ceny kapitału, ale także z powodu licznych niesprzyjających regulacji. Pisaliśmy o tym między innymi w raporcie CASE/UNDP (2004) „*W trosce o pracę*”. Zwracając na to uwagę także raporty Baku Światowego (2004 i 2005) „*Doing Business*”. Na tle porównań międzynarodowych szczególnie rzucające się w oczy są w Polsce braki regulacji sprzyjające udzielaniu kredytów dla MiŚP, np. regulacje dotyczące publicznych rejestrów o przedsiębiorcach, ochrona prawna inwestorów oraz gwarancje państwowe przy kredytach udzielanych początkującemu przedsiębiorcy.

<sup>3</sup> Porównania międzynarodowe wskazują wyjątki dotyczące tej zależności, tzn. przykłady krajów, w których stopa oszczędności jest wyższa niż wynikałoby to z poziomu PKB *per capita* lub istotnie niższa. W pierwszym przypadku są to Chiny, a w drugim – USA.



oszczędności w Polsce<sup>4</sup>, a nie ich wielkość stanowi barierę wzrostu inwestycji. Także w istotnej mierze konsumpcyjny charakter ma zadłużanie się gospodarstw domowych w bankach<sup>5</sup>.

Także przedsiębiorstwa wymagają motywacji do przeznaczania w większej skali nadwyżek oraz zysków na inwestycje. Potrzebne są więc instrumenty motywujące do wzrostu inwestycji przedsiębiorstw<sup>6</sup> i działania ukierunkowujące politykę banków na wzrost oszczędności długookresowych oraz podzielenie się państwa i banków kosztami ryzyka kredytów inwestycyjnych. Każda tego rodzaju polityka i interwencja wymaga, oczywiście, poruszania się w ramach wyznaczonych przez rynkowy charakter systemu. Jednak jej zaniechanie albo działanie w kierunku przeciwnym, czego przykładem opodatkowanie przyrostu oszczędności z tytułu oprocentowania, jest w gruncie rzeczy działaniem antyoszczędnościowym.

Z punktu widzenia bezpośredniego znaczenia podatków dla poprawy sytuacji na rynku pracy, znacznie większe znaczenie dla motywacji rodzimego pracodawcy mają obecnie pozapłacowe koszty pracy niż podatek CIT. O wysokości pozapłacowych kosztów pracy decydują przede wszystkim składki emerytalno-rentowe. Tutaj znaleźliśmy się w pewnej pułapce. Realizujemy bowiem kosztowną reformę emerytalną przy ograniczonych możliwościach obniżania wydatków emerytalnych na bieżąco. Jeśli jednak chcemy doprowadzić reformę emerytalną do zakładanego skutku, to musimy wysokie składki emerytalne wytrzymać, natomiast skuteczniej kontrolować podmioty uczestniczące w realizacji reformy. Ciągłe aktualne są pytania o to, czy ZUS funkcjonuje dostatecznie efektywnie, czy regulacje sprzyjają funduszom emerytalnym w ich efektywnym ekonomicznym rozwoju. O tych problemach szczegółowo piszemy w specjalnym rozdziale książki.

Wśród pozapłacowych kosztów pracy istotną pozycję stanowią składki na rentową część ubezpieczeń społecznych (13%). Teoretycznie można by je zmniejszyć, chociaż bardziej przez systematyczne rozwiązania porządkujące system i dyscyplinujące orzecznictwo lekarskie niż przez akcję w postaci weryfikacji rent. Ulżyć pracodawcom można byłoby natomiast przez większy zakres finansowania ubezpieczeń społecznych

---

<sup>4</sup> Trzeba mieć świadomość wysokich aspiracji konsumpcyjnych polskiego społeczeństwa na obecnym etapie jego materialnego rozwoju. Takie aspiracje można jednak bardziej wpręgnąć przez odpowiednie motywacje w procesy inwestycyjne, analogicznie jak to miało miejsce na podobnym etapie rozwoju w innych krajach. Na razie to mamy do czynienia raczej z podnoszeniem konsumpcyjnego „rauszu” przez bardzo skuteczną politykę promocyjną wielkich koncernów handlowych oraz reklamę.

<sup>5</sup> W latach 1996-2002 dochody do dyspozycji gospodarstw domowych wzrosły realnie o 22%, a realne zadłużenie w bankach z tytułu kredytów konsumpcyjnych o 160% (NBP 2004).

<sup>6</sup> Polskie przedsiębiorstwa, po okresie spadku rentowności na przełomie dekad, osiągają już znaczące zyski, ale ich stopa inwestycji jest ciągle bardzo niska.

z podatków ogólnych, czyli ze środków budżetowych niż ze składek, ale to z kolei stoi w sprzeczności z dążeniem do zmniejszenia deficytu budżetowego, czyli z obniżaniem podatków. Akcent na obniżanie podatków bez porządkowania wydatków publicznych (podkreślam – porządkowania, a nie ślepego obcinania) jest kolejnym dowodem na brak kompleksowego regulowania spraw finansowych, gospodarczych i społecznych. Skutki społeczne takich decyzji mogłyby być zapewne jeszcze bardziej dramatyczne niż tego doświadczamy obecnie.

**4. Polityka tworzenia pracy wymaga ekspansji firm, która jest w Polsce niska na skutek barier instytucjonalnych.** Bariery instytucjonalne, to nie tylko bariery administracyjne, które w gruncie rzeczy stosunkowo łatwo można usunąć. Dowodem na to jest to, że w czołówce największych reformatorów w tworzeniu warunków sprzyjających działalności gospodarczej sytuują się kraje postkomunistyczne i nasi sąsiedzi: Słowacja i Litwa.

Bariery instytucjonalne – to przede wszystkim niechętny klimat dla przedsiębiorczości, prezentowany nie tylko indywidualnie i po cichu, ale w działaniu podstawowych instytucji publicznych: sądowniczych, skarbowych i samorządowych. Przypadek pana Kluski, właściciela ekspansywnej firmy informatycznej, zniszczonej przez niesłuszne decyzje podatkowe, jest tego dramatycznym symbolem. Źródłem barier instytucjonalnych są bowiem także bariery kulturowe<sup>7</sup>. Polski dylemat polega na tym, że społeczna akceptacja kapitalizmu dotyczy wyłącznie efektów gospodarki rynkowej: dobrego rynku, technicznie dobrych produktów, lepszej organizacji życia. W znacznie mniejszym stopniu dotyczy metod osiągnięcia tych efektów: istnienia kapitalistów (szczególnie rodzimych), trudniejszego rynku pracy, większego zaangażowania w pracę oraz nierówności. Ponadto nie dostrzega się wysiłku i ryzyka tych, którzy podejmują się pracy na własny rachunek, nie szanuje ich i nie wspiera.

Niedocenywanie barier instytucjonalnych dla rozwoju polskiego biznesu powoduje, że nawet jeżeli już opracowywane są raporty (od 2003 r. w MGPIPS opracowano trzy) oraz programy w tej dziedzinie (Program Promocji Gospodarczej Polski do roku 2005 oraz Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 konstruowane były zgodnie z hasłem „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”), to dość słabo przekładają się na realne działania.

---

<sup>7</sup> Bariery tego rodzaju wywodzą się z dość oczywistego braku akceptacji dla bogacących się w starym systemie handlarzy, cinkciarzy oraz pewnej grupy tzw. prywaciarzy, którzy w nowym ustroju zasilili klasę rodzimych kapitalistów. Niezależnie jednak od tego, w polskim społeczeństwie ciągle obecna jest inteligentka pogarda dla biznesu. Na dowód jej istnienia przytaczam wiadomość od studentów, którzy opowiadali mi o tym, jak znany warszawski profesor w 2004 r. (!) przekonywał ich, że „biznes – to złodziej” i nie należy w to wchodzić.

**5. Tworzenie pracy w warunkach współczesnego rynku pracy wymaga elastyczności, która obejmuje przyjmowanie i zwalnianie pracowników, czas i organizację pracy, formy zatrudniania i zasady wynagradzania.** Dążenie do wzrostu elastyczności rynku pracy jest odpowiedzią na konieczność szybszego dostosowania się przedsiębiorców do zwiększonej przez globalizację konkurencji. To jest dążenie oczywiste i sprzyjanie mu przez odpowiednie przepisy prawa pracy i poprawę funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu przynosi zmniejszenie bezrobocia, ale też niesie ze sobą efekty przewrotne i niekorzyści społeczne<sup>8</sup>.

Zwracanie uwagi na przewrotne i negatywne społecznie efekty polityki elastycznego rynku pracy w Polsce nie powinno służyć zaniechaniu takiej polityki. W warunkach presji globalnej konkurencji jest ona jak najbardziej racjonalna. Jednak polityka ta powinna być prowadzona jednocześnie z działaniami budowania nowego ładu społecznego, zmniejszającego uciążliwość elastycznego rynku pracy. Dlatego skutki elastycznego rynku pracy powinny być w porę dostrzegane i zmniejszane.

Szczególnej uwagi wymagają efekty przewrotne. Elastyczność rynku pracy, która prowadzi do mniej stabilnych i gorszych warunków pracy zmniejsza motywację do pracy i ucieczkę z rynku pracy. Jeśli bowiem elastyczny rynek pracy występuje z szerokimi uprawnieniami i wysokimi świadczeniami zabezpieczenia społecznego, to następuje szybsza rezygnacja z pracy i przejście na utrzymywanie się ze świadczeń społecznych. To właśnie w Wielkiej Brytanii, realizującej wyraźnie politykę elastycznego rynku pracy, nasiliła się tendencja szybszego wychodzenia z rynku pracy (po 50-tce) (Blakemore 2003). W tym celu dość powszechnie wykorzystywany jest system rentowy. A więc nie jest to zjawisko charakterystyczne jedynie dla Polski, chociaż skala wykorzystywania zabezpieczenia społecznego dla dezaktywizacji zawodowej była dotychczas w Polsce niewspółmiernie większa niż w innych krajach.

Zmienność form organizacyjnych pracy i zwiększona fluktuacja zatrudnienia przyczynia się do tego, że stosunki między pracodawcą i pracownikiem są bardziej „bezosobowe”. To powoduje, że z jednej strony gubi się lojalność pracowniczą, a z drugiej – odpowiedzialność pracodawcy za los pracownika. W konsekwencji znaczna część potrzebnej ludziom „socjalności” przenosi się do sfery poza pracę; do środowiska lokalnego, organizacji społecznych oraz coraz częściej – wchodzi na rynek. Na to potrzebne są większe środki i czas, a obu zasobów jest relatywnie mniej.

Podkreśla się też, że pracownicy dostosowujący się aktywnie do zmiennych warunków i wzrostu wymagań tracą kontrolę nad procesem własnej reprodukcji: szybciej wy-

<sup>8</sup> Opisane w sposób najszerszy w angielskiej literaturze przedmiotu w kontekście nowej polityki wobec pracy realizowanej pod hasłem „*New Deal*” w latach 1997-2001.

palają się, ogarnia ich frustracja, tracą motywację do przyjmowania innych zobowiązań, w tym rodzinnych i obywatelskich. Stają się też gorszymi konsumentami, a przecież wysoka skłonność do konsumpcji (która wymaga czasu) napędza produkcję.

Elastyczny rynek pracy może też sprzyjać dyskryminacji niektórych grup pracowników, których zdolności dostosowawcze są ograniczone, np. osób niepełnosprawnych, a także kobiet. To z kolei wzmaga tworzenie regulacji antydyskryminacyjnych, które nie zawsze sprzyjają korzystnym efektom zatrudnieniowym dla tych grup.

Elastyczny rynek pracy sprzyja też nierównościom społecznym. Wyższe nierówności dochodowe występują w krajach o bardziej zderegulowanym rynku pracy, aczkolwiek analiza w długim okresie ukazuje obraz dość zmienny ze względu na podejmowanie zróżnicowanych działań redystrybucyjnych. Anthony Atkinson zwraca uwagę na to, że obraz nierówności dochodowych bardzo silnie związany jest z prowadzoną polityką społeczną i jej wpływ na łagodzenie nierówności występuje w każdym kraju, także w tych zaliczanych do realizujących liberalny jej model, jak USA czy Wielka Brytania (Atkinson 2003). Otóż po okresie wzrostu nierówności, np. w Wielkiej Brytanii w latach 80. i 90. występował okres ich łagodzenia. W Irlandii natomiast obserwujemy wzrost nierówności w ostatnich kilkunastu latach, gdy jeszcze w latach 1973-1987 tendencja była spadkowa (Cantillon 2005).

Świadomość przewrotnych i negatywnych społecznie efektów elastycznego rynku pracy prowadzi do równoległego wprowadzania rozwiązań, które z jednej strony łagodzą niekorzyści dla pracowników, a z drugiej – pozwalają im łatwiej dostosować się do nowych warunków. Wśród pierwszej grupy działań sytuuje się koncepcja *flexicurity*, pochodząca z duńskiego doświadczenia polityki rynku pracy (Jensen i Larsen 2005)<sup>9</sup>. Koncepcja ta odwołuje się do dialogu społecznego jako podstawowego mechanizmu wypośrodkowywania elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego. Swoboda pracodawcy idzie w parze z mądrą opieką nad człowiekiem zwalnianym z pracy. Nie jest on zostawiony samemu sobie. Decydujące znaczenie ma tu aktywna polityka rynku pracy nastawiona na skuteczne włączenie bezrobotnego z powrotem do rynku pracy.

Inny rodzaj działań towarzyszących procesom deregulacji rynku pracy nastawiony jest zarówno na pomoc w dostosowywaniu się pracowników do nowych wymagań i ich szybkich zmian, jak również na wprowadzanie udogodnień, pozwalających ludziom wypełniać także ich role rodzinne i obywatelskie. Działania te adresowane są do władz

---

<sup>9</sup> Rozwiązania w duchu *flexicurity* od dłuższego czasu były promowane przez M. Boniego w jego wystąpieniach i publicystyce (m.in. na łamach Rzeczpospolitej). W ostatnim okresie podejściem tym zainteresował się też M. Rymśa, organizując konferencję w Instytucie Spraw Publicznych, dzięki której powstało opracowanie przybliżające Czytelnikom zagadnienie *flexicurity*, aczkolwiek nie zawsze w zgodzie z pierwotną ideą tego podejścia (ISP 2005).

publicznych, na ogół w środowisku lokalnym. Wśród nich szczególne znaczenie mają wszelkie udogodnienia i usługi, pozwalające pracującym zmniejszać wysiłek związany z dotarciem i wykonywaniem pracy, z godzeniem obowiązków zawodowych z rodzinnymi, a także ułatwiające aktywność ukierunkowaną na reprodukcję sił fizycznych i psychicznych. Adresatem tej grupy działań jest także biznes. Paternalistyczna troska pracodawcy o pracownika, charakterystyczna dla epoki przemysłowej, kształtuje obecnie nową świadomość i formułę społecznej odpowiedzialności. W epoce globalizacji nie jest to już troska o los konkretnego pracownika, ale troska o ludzkość, troska o świat. Wszystkim ludziom potrzebna jest bowiem równowaga demograficzna, ekologiczna i globalny ład społeczny, będący podstawą demokracji i pokoju. Do tego przyczyniają się w równym stopniu producenci, władze publiczne i społeczeństwo. Na przykład dyskryminacyjne zachowania pracodawców wobec młodych kobiet i brak z ich strony wsparcia w okresie macierzyństwa, ograniczają możliwość osiągnięcia tej równowagi, a brak odpowiedzialności w sprawach ochrony środowiska – popycha do poważnych zagrożeń ekologicznych. Z kolei eksploatacyjne traktowanie pracownika, zagrażające jego zdrowiu i samopoczuciu, przyczyniają się do wzrostu wydatków społecznych na rozwiązywanie konfliktów i świadczenia naprawcze ochrony zdrowia, zamiast przyczyniać się do budowania lepszego samopoczucia i kondycji.

Wszelkie udogodnienia w wykonywaniu pracy korzystnie wpływają na motywację do zatrudnienia oraz produktywność. Jak wielkie mogą to być korzyści pokazują doświadczenia krajów skandynawskich, a szczególnie Szwecji, która ma jedną z najwyższych w świecie stopę pracujących, wysoki poziom zabezpieczenia społecznego, a jednocześnie plasuje się w czołówce krajów o najwyższej absorpcji innowacyjności.

W sumie – elastyczny rynek pracy wymaga dwóch równoległych kierunków działań: (1) symetrycznego wprowadzania różnych sprzężonych rozwiązań z punktu widzenia efektu zatrudnieniowego oraz (2) działań związanych z wyrównaniem korzyści elastycznego rynku pracy także dla pracowników oraz w konsekwencji – dla gospodarki.

W Polsce osiągnęliśmy elastyczne warunki na rynku pracy w wyniku nowych regulacji dotyczących zatrudniania i zwalniania pracowników, ale w innych dziedzinach, bezpośrednio sprzyjających zatrudnieniu – znacznie gorsze. Niesymetryczne działania mogą więc nie tylko nie poprawić sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, a wręcz ją pogorszyć. Z kolei brak aktywnych rozwiązań socjalnych dla osób tracących pracę w wyniku wprowadzenia instrumentarium elastycznego rynku pracy może przyczyniać się do eskalacji problemu społecznego wykluczenia.

## Podstawowe wnioski

Praca jest problemem natury zarówno gospodarczej, jak i społecznej. Skuteczny wzrost efektywnego zatrudnienia można osiągać tylko wówczas, gdy problem będzie traktowany w sposób kompleksowy; gdy polityka makroekonomiczna nie będzie abstrahowała od jej efektów zatrudnieniowych; gdy polityce restrukturyzacyjnej będzie towarzyszyć równie skuteczna polityka wspierania przedsiębiorczości; gdy regulacjom na rzecz elastyczności rynku pracy będą towarzyszyć rozwiązania umożliwiające dostosowanie się do nowych wymagań i zmian oraz poprawiające warunki wykonywania pracy i to nie tylko w zakładzie pracy, ale i w środowisku życia ludzi oraz w ich innych rolach: rodzinnych oraz obywatelskich.

Kompleksowe traktowanie problemu, ukazywanie związków oraz wzmocnionego oddziaływania różnych działań (synergia) – to pierwszy warunek skutecznej strategii na rzecz pracy. Jednak nie wystarczający. Taka strategia wymaga priorytetu, a wskazywane instrumenty jej realizacji muszą być dlań zasadnicze. W polityce na rzecz pracy w Polsce znacznie więcej uwagi powinno się poświęcić problemowi źródeł kapitału oraz instrumentom sprzyjającym wzrostowi inwestycji.

Program na rzecz pracy musi także wskazywać sprzeczności interesów oraz możliwe sposoby ich kompromisowego rozwiązywania. Ukrywanie konfliktów, jednostronna argumentacja i lekceważenie przeciwników, to grzechy prowadzonej polityki, istotnie podważające jej efektywność. Jeśli nawet postępowanie takie zapewnia decyzyjny sukces, to jest on krótkookresowy. A po pewnym czasie ujawniają się znacznie większe przeciwności niż na początku konfliktu.

Uciekanie od rozwiązywania trudnych problemów związane jest z niską zdolnością polskiej polityki ostatnich lat do wypracowywania konsensusu. Może z tego powodu w polityce reformowania dominują decyzje w stylu „rzucania na głęboką wodę”, czy „ucieczki do przodu”. Koszty społeczne takiego stylu rządzenia są zbyt wysokie, aby je nadal kontynuować.

## Literatura

- Atkinson A. B. (2003), *Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations*, CESIFO Working Paper No 881, European Policy Centre, Brussels.
- Blakemore K. (2003), *Social Policy*, Open University Press, Berkshire.
- Cantillon, S. (2005), *Equality in Economic and other Dimensions*, in: O'Hagan and Newman eds., *The Economy of Ireland*, Dublin.
- Golinowska, S. (2003), *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, w: IPiSS: *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, IPiSS Warszawa.

- Instytut Spraw Publicznych (2005), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?* red. M. Rymśza, Warszawa.
- Jensen H., Larsen, J. N. (2005), The Nordic labour markets and the concept of flexicurity, *Working Paper* No 20, European Policy Centre, Nordic Council of Ministers, Brussels.
- Liberda, B. (1997), Oszczędzanie w gospodarce polskiej według teorii cyklu życia, *Ekonomista* nr 5-6, s. 649-661, Warszawa.
- OECD (2004), Employment Protection: The Costs and Benefits of Greater Security, *OECD Observer*, Paris.
- Rutkowski J. and Scarpetta S. with: Banerji A., O'Keefe P., Gaelle P., Vodpivec M. (2005), *Enhancing Job Opportunities. Eastern Europe and the Former Soviet Union*, The World Bank, Washington D. C.
- Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej (2004), *Tworzenie nowych miejsc pracy*, Raport Nr 47, Warszawa.
- Szopa, B. (2005), *Zmiany dochodów w Polsce na tle uwarunkowań systemowych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- UNDP/CASE (2004), *W trosce o pracę*, Warszawa.
- The World Bank (2004), *Doing Business*, Washington D.C.
- The World Bank and International Finance Corporation (2005), *Doing Business. Usuwanie barier wzrostu*, Washington D.C.

### 3.3. O czterech dylematach rynku pracy (komentarz do tekstu Michała Boniego)

Maciej Bukowski i Julian Zawistowski

Opracowanie dotyczące dylematów rynku pracy wydaje się bardzo ważnym i interesującym głosem w dyskusji. Wielka szkoda, że podczas seminarium dyskusja toczyła się jedynie wokół wąskiego, choć ważnego tematu, jakim jest dostosowanie edukacji do potrzeb rynku pracy i, *de facto*, ominęła kwestie poruszone przez Autora.

#### **Kwestia pierwsza: Cztery dylematy rynku pracy**

Zarysowanie czterech perspektyw rynku pracy jest wysoce wartościowe. Porządkuje bowiem dyskusję, stanowczo zbyt często prowadzoną w sposób nieprzemyślany i chaotyczny, a przez to przypadkowy. Także ich wybór jest dokonany trafnie, choć można by się zastanowić czy terminy dylematów modernizacyjnego i marketingowego w pełni oddają ich zawartość merytoryczną. Być może właściwsze byłyby określenia „dylemat elastyczności i bezpieczeństwa” oraz „dylemat rynkowy”, ale to marginalna uwaga.

#### **Kwestia druga: Na czym polega dylemat cywilizacyjny?**

Wydaje się, że zdefiniowany problem można by pokazać w nieco innym ujęciu. Przecistawianie bowiem polaryzacji modelowi dyfuzyjnemu prowadzi do nieporozumień. W istocie rzeczy można sądzić, że dyfuzja jest właśnie warunkowana polaryzacją, tzn. muszą istnieć dynamiczne centra wzrostu i innowacji – metropolie, by możliwa była dyfuzja innowacji do innych obszarów. Wydaje się, że obecnie problem polega na dokonaniu wyboru między modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym, a modelem dyspersyjno-egalitarnym. Innymi słowy (sprowadzając sprawę do dystrybucji środków publicznych, koncentracji inwestycji o różnym charakterze, zakresu zróżnicowania regionalnego interwencji państwa itp.) pytaniem jest, czy (1) należy koncentrować wysiłki na spowodowaniu dynamizacji wzrostu w kilku ośrodkach aglomeracyjnych o silnym podłożu uniwersyteckim, uzupełnione odpowiednimi działaniami sprzyjającymi dyfuzji osiągnięć tych miast (w różny sposób) na regiony je otaczające oraz tzw. ścianę wschodnią, czy (2) raczej rozpraszać środki w sposób równomierny po całym kraju, wedle zasady każdemu obywatelowi po równo, z ewentualną silną preferencją dla regionów biedniejszych (w takim przypadku można by wręcz mówić o modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnym *à rebours*).



Wydaje się, że model pierwszy koncentrujący wysiłki modernizacyjne na kilku aglomeracjach (czyli tak naprawdę na Warszawie, Poznaniu, Krakowie, aglomeracji katowickiej, Wrocławiu, Gdańsku i być może jeszcze Łodzi, Szczecinie oraz Bydgoszczy z Toruniem), polegający na wspieraniu (interwencja publiczna) ich największych atutów w postaci m. in. tworzenia w nich: dynamicznych (innovacyjnych) uniwersytetów, centrów B+R, centrów kultury, wysokiej dostępności infrastruktury transportowej w obrębie miast itp., aby rosła w nich szybko produktywność, tworzone były nowe miejsca pracy, których zapewnienie nie byłoby możliwe „siłami” miejscowej populacji i wymagałoby dużej imigracji z innych regionów jest zdecydowanie sensowniejszy. Model drugi prowadziłby w rezultacie do wyrównywania poziomu życia na niższym poziomie, a nie do dynamizacji rozwoju. Model pierwszy pomoże wszystkim, zgodnie z zasadą Johna F. Kennedy’ego „przyływ wynosi wszystkie łódzie”.

Oczywiście koniecznym warunkiem jego sukcesu jest budowa odpowiednich kanałów dyfuzji, a więc przede wszystkim infrastruktury mieszkaniowej w obrębie aglomeracji, aby przeciętna rodzina mogła do niej imigrować. Mowa tutaj o całkowicie odwrotnej sytuacji niż dzisiejsza w Warszawie, której rynek dostępny jest jedynie dla osób o najwyższych kwalifikacjach i zarobkach. Jak to osiągnąć? Jedynie dzięki prawdziwemu uwolnieniu konkurencji na rynku mieszkaniowym, poczynając od uwolnienia czynszów, przez wymuszenie powstania planów zagospodarowania przestrzennego nastawionych na rozwój i wartość nieruchomości, wprowadzenie podatku katastralnego, wprowadzenie w ramach samorządów odpowiednich narzędzi oceny prowadzonej polityki w zakresie gospodarki nieruchomości. Innymi słowy, w miastach musi się budować, a tereny powinny być cenne, żeby budować z sensem, czemu przeczy dzisiejsze „rozlewanie się” Warszawy po okolicznych lasach przy jednoczesnym wielkim marnotrawstwie przestrzeni w centrum miasta.

Obok infrastruktury mieszkaniowej, warunkiem dyfuzji jest stworzenie infrastruktury komunikacyjnej pozwalającej na bardziej dostępne, wygodniejsze i szybsze dojazdy do pracy osób, które się do miast nie przeprowadzają. Infrastruktura to nie tylko drogi, ale też (a może przede wszystkim) koleje, czego najlepszym przykładem rozwiązania hiszpańskie. Rozwój terenów defaworyzowanych wspomóże, jak słusznie zauważa Autor, infrastruktura telekomunikacyjna, której budowa w aglomeracjach nie wymaga pomocy państwa. Wreszcie – trzeba inwestować w edukację osób (a zwłaszcza ich dzieci) z obszarów peryferyjnych.

Kwestia wyboru publicznego (dyskutowana na seminarium) jest niezwykle ważna. Warto zadać pytanie, kogo bezpłatnie kształcimy i jak? Wydaje się, że wręcz niezbędne

jest wprowadzenie powszechnej odpłatności za studia z subsydiowaniem przez państwo wybranych kierunków w tym przede wszystkim kierunków ścisłych i technicznych (a więc drogich) wraz z systemem stypendialnym dla osób z uboższych rodzin, których znaczna część siłą rzeczy pochodziłaby z regionów defaworyzowanych. Innymi słowy – wszystkie studia kosztowałyby studenta mniej więcej tyle samo, z tym że bezzwrotne subsydium dotyczyłoby studiów drogich, a ważnych dla rozwoju (inżynieria, nauki ściśle eksperymentalne), by wyrównać (mniej więcej) czesne, zaś dla tych, których nie byłoby stać na zapłacenie czesnego byłyby odpowiednio skonstruowane programy stypendialne. Jeśli reformie tej towarzyszyłaby także reforma nauki i szkolnictwa wyższego, zmieniająca w krótkim czasie obowiązujący w Polsce model na anglosaski, moglibyśmy wiele osiągnąć. Oczywiście, znaczny wysiłek państwa powinien zostać włożony w jak najwcześniejsze wyrównanie szans edukacyjnych, by przygotować utalentowane dzieci z rodzin uboższych, pochodzące często z regionów peryferyjnych do studiów na dobrych uczelniach w metropoliach. Obecny rozproszony system studiowania jest chyba mało sensowny, choć można by mówić o pewnej jego modyfikacji z lepszym skutkiem.

### **Kwestia trzecia: Czy dylemat generacyjny jest dobrze postawiony?**

Przeciwstawianie ludzi młodych starszym (zwłaszcza w kontekście konieczności koncentracji polityki rynku pracy) może być chybione. Skuteczniejszym wydaje się inne rozwiązanie. Priorytetem polityki powinna stać się integracja osób starszych z rynkiem pracy – młodzi sobie poradzą, zwłaszcza jeśli wdrożymy model polaryzacyjno-dyfuzyjny. Problemem jest oczywiście dezaktywizacja przez system zabezpieczenia społecznego. Trzeba z niej jak najszybciej zrezygnować, ponieważ ona właśnie, dając wszystkim stronom (pracującym, pracodawcom, związkom zawodowym, państwu, itp.) łatwe rozwiązanie problemu, generuje masę negatywnych efektów zewnętrznych, z racją niską aktywnością osób 50+ (a nawet 45+).

Powstaje zatem pytanie, jak wypracować polityczny konsensus, konieczny przecież do zerwania z dotychczasową praktyką kreowania „na otarcie łez” świadczenia Y, w zamian za likwidowane świadczenie X (symptomatyczna ścieżka czasowa renty-zasilki przedemerytalne-świadczenia przedemerytalne-Co dalej? Może szerokie emerytury pomostowe?).

Problemem mogą być również osoby młode, które nie wykorzystały szansy przyspieszenia edukacyjnego lub zdobyły wykształcenie względnie gorszej jakości. Po pierwsze – na trwale mogą zostać wypchnięte z rynku pracy przez swoich rówieśników. Po dru-

gie – nie będą miały szans na skorzystanie z dobrodziejstw dyfuzji. Do nich właśnie (zwłaszcza, że wiele z nich mieszka na terenach wiejskich) powinna być kierowana szczególna oferta podnoszenia kompetencji i poprawy zatrudnialności.

Problem bezrobocia ludzi młodych jest problemem pozornym. We wszystkich krajach OECD bezrobocie ludzi młodych jest około 2,5 razy wyższe od bezrobocia ogółem. Tak też jest u nas. Jeśli spadnie bezrobocie ogółem – spadnie również bezrobocie wśród młodych. Ważne jest również pytanie, jak zagwarantować pracę młodym, kształcącym się ludziom (pół etatu, sektor usług). Problem wymaga szerszego omówienia. Doraźnym rozwiązaniem, z pozytywnym skutkiem w przyszłości, jest praca elastyczna lub na czas określony. Jednocześnie o popycie na tego typu pracę w znacznym stopniu decyduje produktywność gospodarki, bo tylko jej wysoki poziom umożliwia znaczny wzrost zatrudnienia w usługach.

#### **Kwestia czwarta: Dylemat modernizacyjny**

W tym obszarze nie ma wątpliwości, że powszechność pracy elastycznej i okresowej będzie coraz większa. Jednocześnie nie należy spodziewać się spowolnienia przemian technologicznych, które powodują, że nie ma powrotu do modelu, w którym ta sama praca (w tym samym zawodzie, a nawet u tego samego pracodawcy) gwarantowana jest przez całe życie. W tym kontekście trzeba zastanowić się, jak w te zmiany wpisują się rozwiązania obecnie funkcjonujące w niektórych sferach (takich jak: służba cywilna, nauka, system szkolny), które nawiązują do dwudziesto-, a nawet dziewiętnastowiecznej tradycji pewności zatrudnienia. Zmniejsza to zarówno dostęp do chronionych zawodów, jak i możliwości adaptacyjne instytucji (i ich pracowników), w których takie rozwiązania funkcjonują. Wydaje się, że jest to sprzeczne z modelem elastycznego rynku pracy, choć problem jest oczywiście złożony i trudny do ujęcia w kilku zdaniach.

#### **Kwestia piąta: Dylemat marketingowy**

Realizacja zarysowanej przez Autora wizji profesjonalizacji i prywatyzacji służb zatrudnienia, z pozostawieniem w rękach publicznych kwestii analityczno-strategicznych ze sfery wyboru publicznego, jest ze wszech miar wskazana.

Jednak w praktyce przedsięwzięcie jest niewykonalne lub bardzo trudne do osiągnięcia w kontekście obecnego dyskursu publicznego. Przedsięwzięcie wymagałoby zupełnie innego modelu administracji, – związanego ze znacznym wzrostem wynagrodzeń (a wszyscy wciąż chcą zmniejszać wydatki na administrację) i z zarządzaniem jakością w ramach samej administracji. Myślenie strategiczne, ocena efektywności inter-

wencji publicznej, zapobieganie stosowanemu przez podmioty prywatne „zbieraniu śmietanki” w postaci dostarczania usług pośrednictwa tylko tym, którym w naturalny sposób pracę jest znaleźć łatwo – wymaga ludzi odpowiednio kompetentnych. Tylko specjaliści mogą sobie poradzić z tak trudnymi działaniami. Sądzimy, że dzisiejszy status i warunki funkcjonowania służby cywilnej, polityka płacowa i społeczny odbiór administracji uniemożliwiają proponowaną przez Autora profesjonalizację i prywatyzację służb zatrudnienia. Realizacja wizji Autora wymagałaby rewolucyjnej zmiany w sposobie myślenia, o czym możemy jedynie pomarzyć.

## **Rozdział 4**

# **Bieżące i przyszłe problemy zabezpieczenia emerytalnego**

## Wprowadzenie

Zabezpieczenie dochodów na okres starości pochłania największą część dochodów redystrybuowanych na potrzeby polityki społecznej. We wszystkich krajach, gdzie istnieją publiczne systemy emerytalne wielkość środków na świadczenia emerytalne stanowi około połowę (40-60%) całości wydatków na cele społeczne, co zawiera się w przedziale 8-15% PKB. Ta wysoka skala środków potrzebnych na emerytury powoduje, że system zabezpieczenia dochodów na okres starości jest przedmiotem baczniego oglądu finansowego. Powstaje przy tym zwykle pytanie o to, czy nie można by skali redystrybuowanych środków ograniczyć, a przynajmniej lepiej tymi środkami zarządzać. To klasyczne pytanie każdego ekonomisty nabrało większej wymowy w związku z dynamicznym starzeniem się populacji, co oznacza, że wydłuża się okres wypłacania emerytur, a jednocześnie zmniejsza się populacja płacących składki.

Wprowadzona w Polsce w 1999 r. reforma emerytalna stanowi częściową odpowiedź na pytanie, jak ograniczyć redystrybuowane środki na zabezpieczenie dochodów na okres starości, zabezpieczając jednocześnie źródła ich finansowania. Tylko częściowa odpowiedź wynika z faktu, że efekty reformy ujawnią się dopiero w przyszłości. Realizowana reforma emerytalna polega bowiem na budowie kapitałowego (oszczędnościowego i inwestycyjnego) segmentu systemu oraz na zastosowaniu innej formuły naliczania świadczenia emerytalnego wobec przyszłych emerytów; formuły o zdefiniowanej składce zamiast formuły definiującej świadczenie. Na bieżąco natomiast istotnym problemem jest uzyskanie równowagi finansowej systemu emerytalnego w sytuacji, gdy część składki (7%) przekazywana jest na budowanie segmentu kapitałowego, a zwiększenie dopływu składki jest ograniczone ze względu na trudny rynek pracy, charakteryzujący się bardzo niską stopą pracujących (patrz poprzedni rozdział pracy). Teoretycznie możliwym do użycia instrumentem jest obniżenie świadczeń emerytalnych w wyniku odejścia od ich indeksacji, co najmniej ze względu na wzrost płac. Jednak całkowite odejście od indeksacji świadczeń jest – ze względów politycznych – całkowicie nierealne. Podobnie trudne politycznie jest wydłużenie wieku emerytalnego oraz zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Wobec tych trudności należy zadać pytanie, czy można i w jakim czasie zmniejszyć koszty ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie przecież wiadomo, że składka emerytalno-rentowa stanowi kluczowy czynnik wysokich pozapłacowych kosztów pracy oraz wysokiej skali tzw. klina podatkowego w Polsce. Czy debata o zmniejszaniu pozapłacowych kosztów pracy, a w tym – o niepodwyższaniu obciążeń dodatkowymi zobowiązaniami (jak w przypadku wcześniejszych emerytur dla górników) jest w Polsce w ogóle możliwa. Na jakich zasadach?

Istotnym problemem w kontekście reformy emerytalnej jest jej niedomknięcie, co zagraża uzyskaniu oczekiwanych efektów w przyszłości. Wśród tych braków znalazła się instytucja emerytur pomostowych, związanych ze sfinansowaniem ustalonych wcześniej przywilejów dla niektórych grup pracowniczych i stopniowym odejściem od nich, zmieniając całkowicie zasadę ewentualnego wprowadzania odstępstw od jednolitych reguł ogólnych. Następnie – instytucja i sposób wypłaty świadczeń z drugiego filaru, dalej – włączenie rolników do zreformowanego systemu oraz zamiana świadczeń rentowych na emerytalne w warunkach zreformowanego systemu.

Niezależnie od braków w domknięciu reformy emerytalnej, jej przebieg budzi troskę związaną z ryzykiem politycznym, niekorzystnymi regulacjami dla funkcjonowania funduszy emerytalnych oraz słabościami nadzoru, który wykorzystywany bywa do celów politycznych.

Wejście do UE spowodowało większe zainteresowanie oceną systemu z punktu widzenia efektu dochodowego dla przyszłego emeryta. Jeśli polski system emerytalny obecnie zapewnia emerytom relatywnie dobre zabezpieczenie dochodowe, to w przyszłości przeciętne emerytury będą relatywnie niskie i powstanie problem ich tzw. adekwatności. Gdyby metoda otwartej koordynacji została w polityce społecznej UE wzmocniona, to może z czasem stworzyć zewnętrzną presję na zmiany rozwiązań w kierunku lepszego zabezpieczenia osób starszych przed ubóstwem. Jest to także istotny element konwencji zabezpieczenia społecznego nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Mimo podjęcia nowoczesnej reformy emerytalnej system zabezpieczenia dochodów na okres starości boryka się z poważnymi problemami, których skala finansowa jest tak duża, że rzutuje na inne dziedziny polityki społecznej, ograniczając w nich możliwe reformy. Z tego powodu znaczna część książki poświęcona jest systemowi emerytalnemu. W rozdziale na ten temat mamy teksty poświęcone analizie problemu równowagi finansowej systemu emerytalnego obecnie i w przyszłości, brakom i zagrożeniom reformy emerytalnej, a także teksty wskazujące na niekorzystną ewolucję świadczeń emerytalnych – w kierunku zmniejszania się ich przeciętnej wartości. Autorzy, którzy przedstawili teksty pochodzą zarówno ze środowiska administracji rządowej (A. Chłoń-Domińczak, A. Wiktorow, W. Wszyński), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO – Krzysztof Hagemer) jak i ze środowiska naukowego (S. Golinowska, M. Żukowski).

## 4.1. Nowy system emerytalny. Co dotychczas i co dalej?

Agnieszka Chłoń-Domińczak

### Diagnoza

Wdrażana od 1999 r. reforma systemu emerytalnego ma na celu zapewnienie jego stabilności w dłuższej perspektywie. Służyć ma temu przede wszystkim zmiana filozofii nowego systemu – to znaczy przejście z systemu o zdefiniowanym świadczeniu (DB) do systemu o zdefiniowanej składce (DC). Reforma objęła osoby urodzone po 1948 r., stąd obecne wydatki systemu emerytalno-rentowego związane są z funkcjonowaniem niezreformowanego systemu oraz z przyjętymi zasadami waloryzacji emerytur i rent, które w ostatnich latach podlegały modyfikacjom<sup>1</sup>.

Aby ocenić sytuację bieżącą, należy spojrzeć na kilka podstawowych wskaźników. Pierwszym z nich jest wysokość emerytur i rent. W okresie od 2000 r. wysokość przeciętnej emerytury i renty w relacji do przeciętnego wynagrodzenia rosła – z 52,7% w roku 2000 do 57,6% w 2004 r. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z przyjętych zasad waloryzacji świadczeń. Do 2003 r. waloryzacja przeprowadzana była na podstawie przyjętych w ustawie budżetowej wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz wzrostu przeciętnego wynagrodzenia. W sytuacji, gdy wskaźniki faktyczne były inne niż założone, takie zasady przeprowadzania waloryzacji prowadziły do szybszego wzrostu świadczeń niż płac.

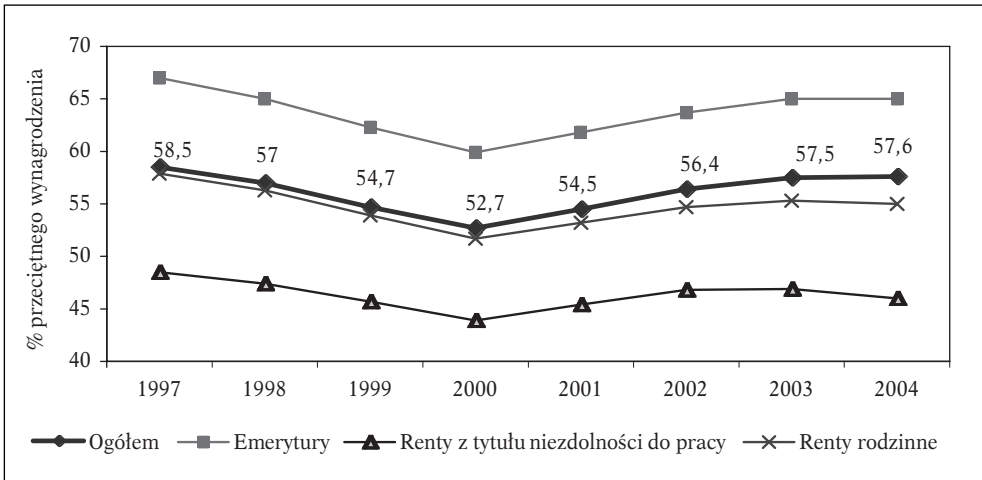
Relatywnie dobra ocena dochodów rodzin emeryckich na podstawie statystyk ZUS pokrywa się także z wynikami badania budżetów gospodarstw domowych – w 2003 r. dochód rozporządzalny w rodzinach emerytów był wyższy niż dochód rozporządzalny rodzin ogółem, a także wyższy od dochodu rozporządzalnego rodzin pracowników. Należy zauważyć, że gorsza była sytuacja rodzin rencistów. W efekcie niższe są także wskaźniki ubóstwa wśród rodzin emerytów. Poniżej relatywnej granicy ubóstwa<sup>2</sup> w 2003 r. było 17% emerytów i rencistów (w tym 11% emerytów i 27% rencistów) wobec 19,7% ludności ogółem.

---

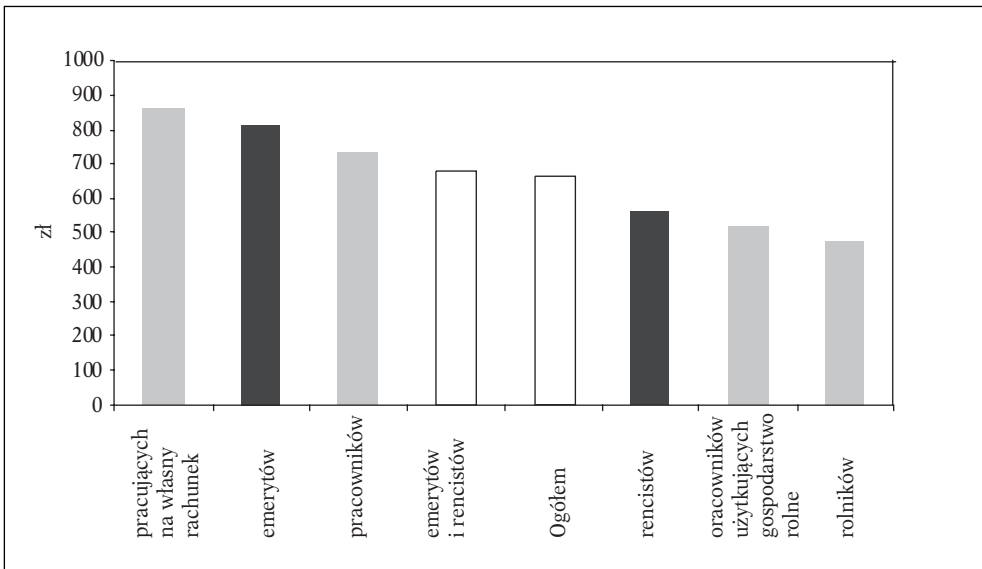
<sup>1</sup> Niniejszy rozdział powstał w wyniku dyskusji prowadzonych w CASE w 2005 r. Przedstawione w nim poglądy odzwierciedlają poglądy autorki.

<sup>2</sup> Relatywna granica ubóstwa jest określona jako 50% średnich miesięcznych wydatków gospodarstw domowych.



**Rysunek 1. Przeciętna emerytura i renta w ZUS**

Źródło: ZUS.

**Rysunek 2. Dochody rozporządzalne na osobę według typu gospodarstwa domowego w 2003 r.**

Źródło: GUS, Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych 2003.

Wzrost relacji między przeciętną emeryturą i rentą oraz przeciętnym wynagrodzeniem jest jedną z przyczyn pogarszania się salda Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Inną, równie ważną jest spadek liczby osób ubezpieczonych. Od 1999 r. do roku 2003 liczba ta spadała, jedynie w 2004 r. nieznacznie wzrosła. W tym okresie liczba emerytów i rencistów wzrastała, chociaż ten wzrost nie był bardzo znaczący. W efekcie licz-

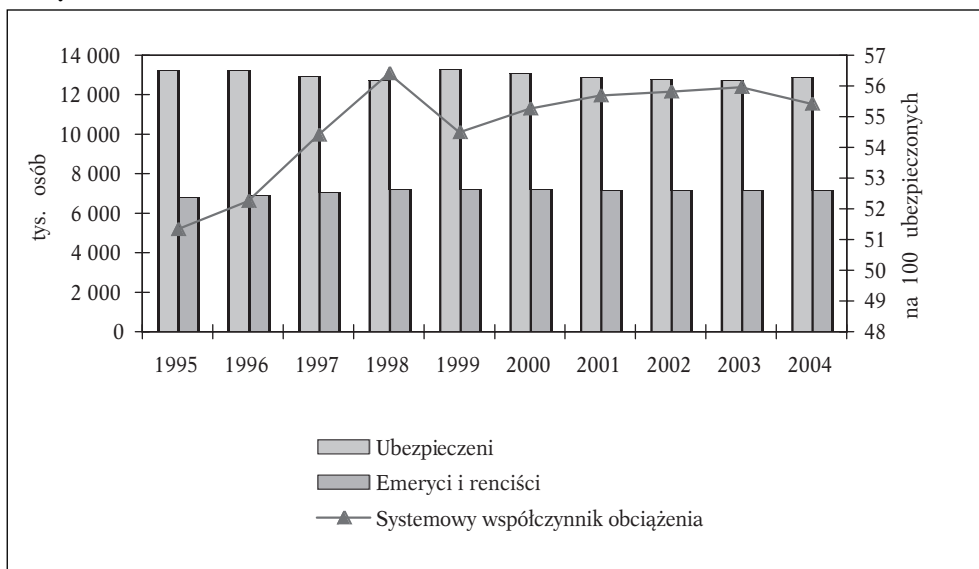
**Tabela 1. Stopa ubóstwa według typów gospodarstw domowych, w 2002 r. i roku 2003 w % osób**

Gospodarstwa domowe	Granice ubóstwa					
	relatywna		ustawowa		minimum egzystencji	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
<b>Ogółem</b>	<b>18,4</b>	<b>19,7</b>	<b>18,5</b>	<b>19,2</b>	<b>11,1</b>	<b>11,7</b>
Pracowników	14,8	16	14,8	15,5	8,5	8,6
Pracujących na własny rachunek	9	11,6	9,2	11,3	4,5	7,2
Emerytów i rencistów	16,3	17	16,4	16,5	9,9	10,4
Emerytów	10,6	11	10,8	10,6	5,9	6,4
Rencistów	25,3	27	25,4	26,2	16,4	17,2
Utrzymujących się z niezarobkowych źródeł	43,3	45,6	43,6	45,8	32,4	34

Źródło: GUS, Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych 2003.

ba emerytów i rencistów przypadających na 100 ubezpieczonych rosła między 1999 r. a 2003 r., aby nieco spaść w 2004 r. Oznacza to, że na sfinansowanie wypłaty emerytury lub renty dla jednej osoby, składki płaci mniej niż dwóch ubezpieczonych. Jest to bardzo niekorzystna relacja. Z tego też powodu składki na ubezpieczenia społeczne w Polsce stanowią istotne obciążenie wynagrodzeń.

**Rysunek 3. Liczba świadczeniobiorców i ubezpieczonych w FUS, systemowy wskaźnik obciążenia**



Źródło: ZUS.

Wysoka relacja świadczeniobiorców do płacących składki spowodowana jest między innymi niskim wskaźnikiem zatrudnienia w Polsce. Wśród osób w wieku 15-64 lata w 2004 r. pracowało jedynie 51,7%. Ten niski wskaźnik w dużym stopniu wynika z bardzo niskiego poziomu zatrudnienia wśród starszych pracowników (w wieku 55-64 lata), który w 2004 r. wyniósł 26,2% (w tym dla mężczyzn 34,2% i dla kobiet tylko 19,4%).

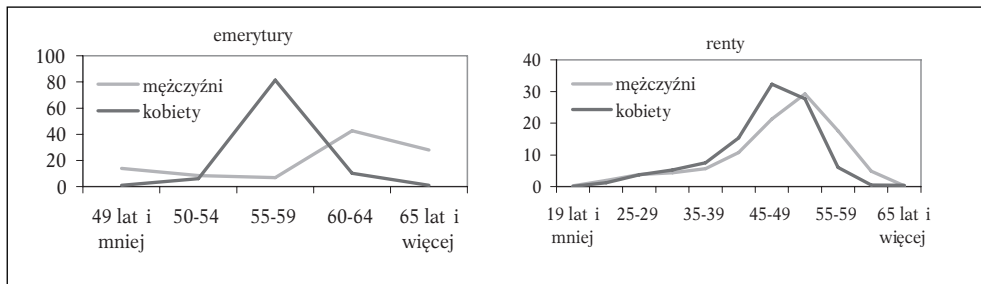
**Tabela 2. Wskaźniki zatrudnienia według wieku i płci, Polska i UE**

Wskaźniki zatrudnienia	2001	2002	2003	2004
<b>Razem 15-64</b>				
EU - 25	62,8	62,8	63,0	b.d.
Polska	53,4	51,5	51,2	51,7
<b>Mężczyźni 15-64</b>				
EU - 25	71,3	71,1	70,9	b.d.
Polska	59,2	56,9	56,5	57,2
<b>Kobiety 15-64</b>				
EU - 25	54,2	54,7	55,1	b.d.
Polska	47,7	46,3	46,0	46,2
<b>Razem 55-64</b>				
EU - 25	37,1	38,4	40,1	b.d.
Polska	27,4	26,2	26,9	26,2
<b>Mężczyźni 55-64</b>				
EU - 25	47,2	48,6	50,1	b.d.
Polska	35,6	34,6	35,2	34,2
<b>Kobiety 55-64</b>				
EU - 25	27,6	28,8	30,6	b.d.
Polska	20,4	18,9	19,8	19,4

Źródło: EUROSTAT.

Jedną z przyczyn tego stanu jest utrzymująca się do wielu lat polityka wczesnej dezaktywizacji pracowników. Nadal bardzo niski jest wiek emerytalny – przeciętny wiek osób, które po raz pierwszy otrzymały emeryturę z ZUS w 2004 r. wyniósł 56,7 lat – a ze 143 tys. przyznanych emerytur ponad 119 tys. były to emerytury przyznane w wieku wcześniejszym od ustawowego wieku emerytalnego. Tak niski wiek emerytalny wynika z utrzymywania w dalszym ciągu zasad starego systemu emerytalnego, które obowiązują ubezpieczonych urodzonych przed 1949 r. oraz młodszych, jeżeli warunki do uzyskania emerytury spełnią do końca 2007 r. Przeciętny wiek przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy wyniósł w 2004 r. 47,6 lat, co wskazuje na to, że korzystanie z renty może nadal – dla niektórych ubezpieczonych – stanowić substytut świadczenia w efekcie utraty pracy. Rolę taką może pełnić również system rent rodzinnych, w którym wdowy i wdowcy mogą otrzymać rentę, jeżeli ukończyli 50 lat.

**Rysunek 4. Przeciętny wiek nowo przyznanych świadczeń według typu świadczenia w 2004 r.**



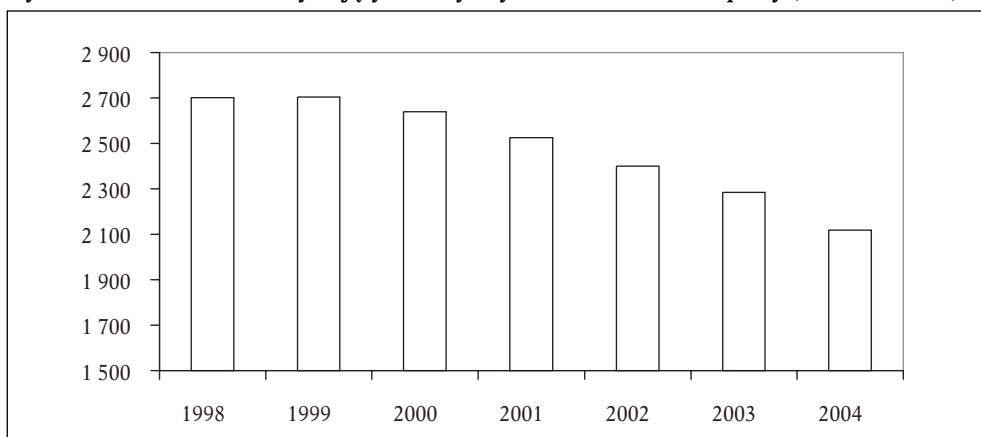
Źródło: ZUS.

Wiek przechodzenia na emeryturę praktycznie nie zmienia się od wielu lat. Dodatkowo wiele osób korzysta ze świadczeń i zasiłków przedemerytalnych, które od 1997 r. zostały wprowadzone w miejsce wcześniejszych emerytur dla niektórych pracowników. W efekcie, chociaż ludność Polski jest demograficznie młoda, obciążenie systemu ubezpieczeń społecznych jest relatywnie duże.

Diagnostując sytuację systemu ubezpieczeń społecznych należy również zauważyć znaczące wydatki w obszarze rent z tytułu niezdolności do pracy. Liczba rencistów w relacji do liczby osób w wieku produkcyjnym jest w Polsce bardzo wysoka. Dzieje się tak, mimo że w ostatnich latach liczba osób otrzymujących renty spada, i chociaż maleje liczba nowo przyznanych świadczeń. W efekcie wydatki na renty w Polsce należą do najwyższych ze wszystkich krajów OECD. Podobnie, po początkowym spadku w 2000 r. absencja chorobowa utrzymuje się również na stosunkowo wysokim poziomie.

W ostatnim okresie, także z przyczyn wymienionych powyżej, dotacja uzupełniająca (z pominięciem dotacji pokrywającej odpływ składek do OFE) wypłaty świadczeń

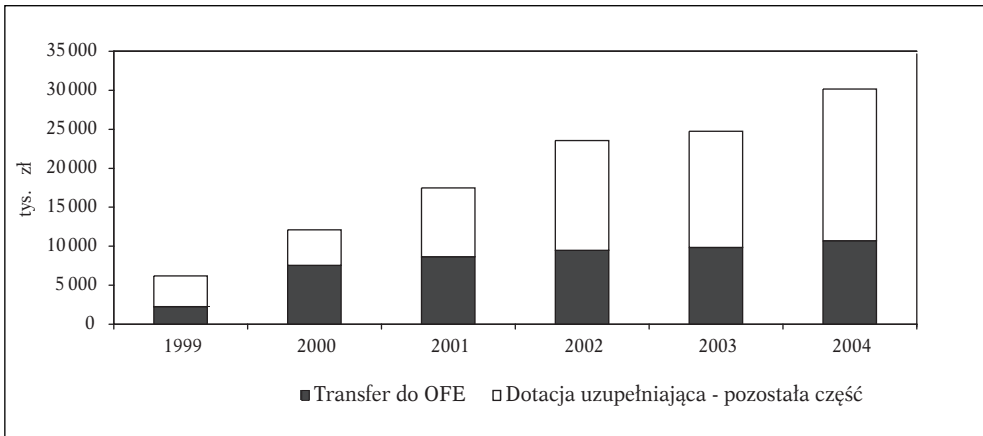
**Rysunek 5. Liczba osób otrzymujących renty z tytułu niezdolności do pracy (średniorocznie)**



Źródło: ZUS

przekazywana przez budżet państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w latach 1999-2004 rosła. Przychody ze składek (i tak bardzo wysokich) nie wystarczają na pokrycie wydatków na świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Warunkiem niezbędnym do poprawy stabilności finansowej FUS jest wzrost przychodów ze składek spowodowany przede wszystkim wzrostem zatrudnienia i liczby osób ubezpieczonych. Przy obecnej sytuacji na rynku pracy nie jest możliwe ani też pożądane podwyższanie stopy składek na ubezpieczenia społeczne.

**Rysunek 6. Dotacje budżetowe do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, w latach 1999-2004**

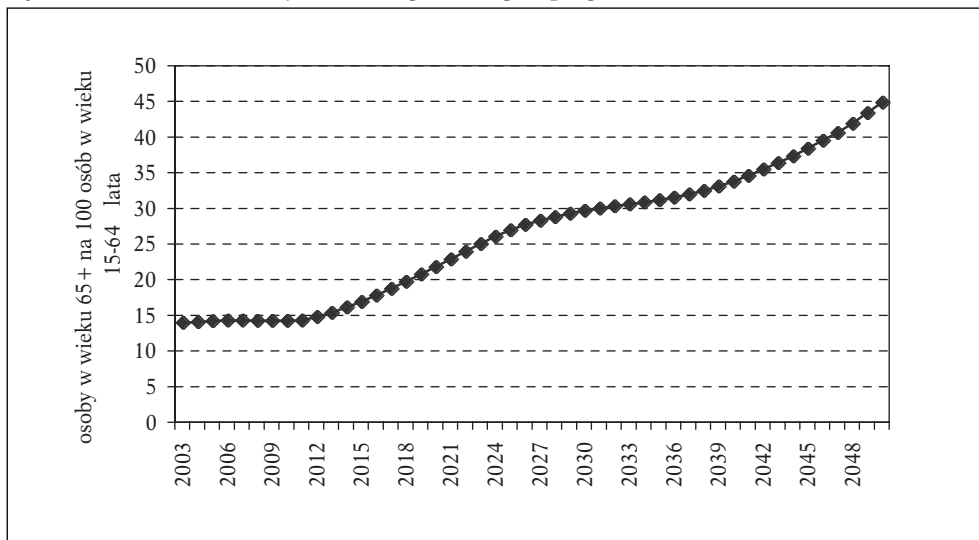


Źródło: ZUS

Decyzje polityczne podejmowane przed końcem kadencji – w tym decyzja o przedłużeniu obowiązywania starego systemu o jeden rok (z roku 2006 na 2007 r.), a także wprowadzenie systemu emerytur górniczych, przyznawanych w oparciu o formułę starego systemu, psują system emerytalny. Prowadzić to może do narastania kolejnych żądań o dodatkowe obietnice emerytalne, które jednak nie będą miały pokrycia w przychodach ze składek w przyszłości. Ważne jest więc to, aby zminimalizować skutki tych decyzji, eliminując z systemu prawnego te elementy, które nie są zgodne z zasadami nowego systemu emerytalnego.

W przyszłości, wraz ze zmianą sytuacji demograficznej, utrzymywanie obecnych rozwiązań nie byłoby możliwe. Według prognoz wskaźnik obciążenia demograficznego (liczba osób w wieku nieprodukcyjnym przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym) między 2003 r. a 2050 r. potroi się.

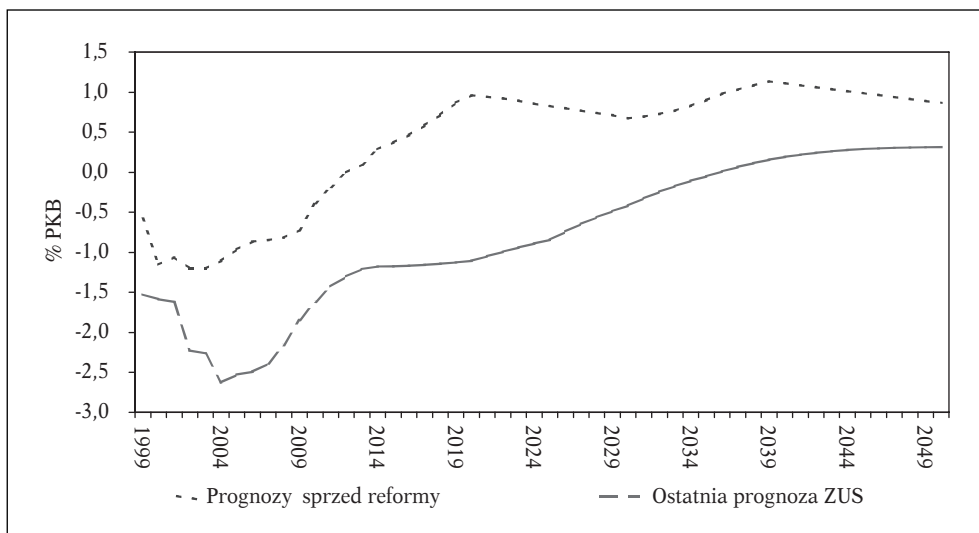
**Rysunek 7. Wskaźnik obciążenia demograficznego – prognoza**



Źródło: EUROSTAT.

Mimo pogarszających się wskaźników demograficznych sytuacja finansowa systemu emerytalnego będzie się polepszać. Natomiast porównanie prognozy sytuacji systemu emerytalnego dokonywanych w 1998 r. ze stanem obecnym wskazuje, że w perspektywie ostatnich sześciu lat, sytuacja tego systemu pogorszyła się bardziej niż wynikało to z prognoz. Do przyczyn należy zaliczyć pogarszającą się sytuację na rynku pra-

**Rysunek 8. Saldo systemu emerytalnego (w ramach FUS)**

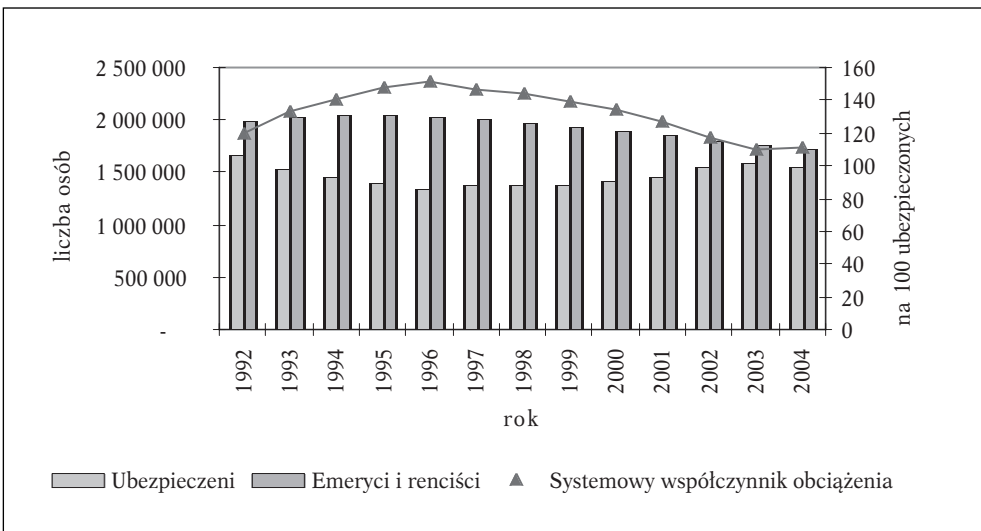


Źródło: IMF na podstawie źródeł krajowych – MPiPS i ZUS.

cy i wynikający z niej spadek liczby ubezpieczonych, wzrost wartości przeciętnej emerytury w relacji do przeciętnego wynagrodzenia, a także dużą dynamikę wzrostu liczby emerytów, w szczególności w 2004 r.

Należy też zwrócić uwagę na funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Chociaż jest to system ubezpieczeniowy, większość wydatków na emerytury i renty rolników (ponad 90%) jest finansowana z dotacji budżetowej. Wynika to z jednej strony z niskiej składki, która rocznie wynosi 120% minimalnej miesięcznej emerytury, a z drugiej strony z niekorzystnych relacji między liczbą ubezpieczonych i świadczeniobiorców. Mimo stopniowej poprawy sytuacji w ostatnim okresie (tzn. spadku liczby emerytów i rencistów i wzrostu liczby ubezpieczonych do roku 2003 włącznie), więcej osób otrzymuje z tego systemu emerytury i renty niż płaci składki. Redystrybucja środków w ramach systemu ubezpieczeń społecznych rolników nie jest dobrze skierowana – pozostali podatnicy w równym stopniu dotują emerytury biednych i bogatych rolników. Zmiany tego systemu powinny iść w kierunku ograniczenia dotacji bogatszych rolników, czyli uzależnienia wysokości składek od uzyskiwanych dochodów. Ponadto, niezbędne są zmiany w organizacji Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, które pozwolą uprościć i uporządkować jej strukturę prawną, organizację i zarządzanie finansami.

**Rysunek 9. Ubezpieczeni, emeryci i renciści, systemowy współczynnik obciążenia w KRUS**



Źródło: KRUS.

## Działania w ramach kontynuacji reformy ubezpieczeń społecznych

W najbliższych latach niezbędne jest podjęcie działań, które kończyłyby prace nad wdrażaniem nowego systemu emerytalnego. Zaliczyć do nich należy:

### 1. W ramach powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych:

- zmianę formuły rentowej, która byłaby dostosowana do nowego systemu emerytalnego oraz budowanie elementów zachęcających osoby niepełnosprawne do większej aktywności zawodowej,
- zmiany w obszarze rent rodzinnych, zmniejszające możliwość wcześniejszej dezaktywizacji wdów i wdowców oraz harmonizujące ten element systemu ubezpieczeń społecznych z pozostałymi,
- wyrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, aby niższy wiek emerytalny kobiet nie powodował ich ubożenia w okresie pobierania emerytury.

### 2. W ramach kapitałowej części systemu emerytalnego:

- wprowadzenie zmian do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, związanych ze stworzeniem możliwości różnicowania portfeli inwestycyjnych funduszy i tworzenia portfeli o niższym stopniu ryzyka,
- stworzenie systemu wypłat emerytur z drugiego filaru, który pozwoli na wypłatę emerytur dożywotnich dla osób, które oszczędzają w otwartych funduszach emerytalnych – warunkami brzegowymi jest tutaj wypłata świadczeń z użyciem uśrednionych ze względu na płeć tablic trwania życia, waloryzowanych zgodnie ze zmianami inflacji oraz relatywnie mało kosztownych.

### 3. Zbudowanie systemu emerytur pomostowych:

- uchwalenie ustawy o emeryturach pomostowych dla osób, które pracują w szczególnych warunkach lub wykonują prace o szczególnym charakterze i zgodnie z oceną ekspertów medycyny pracy nie mogą kontynuować swojej pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego, w tym także odniesienie do emerytur górniczych.

### 4. Zbudowanie systemu długoterminowego monitorowania stabilności finansów publicznych w związku z zachodzącymi procesami demograficznymi:

- utworzenie urzędu Aktuariusza Krajowego, którego zadaniem byłoby okresowe przygotowywanie prognoz wydatków systemów ubezpieczeń społecznych, a także ocena propozycji legislacyjnych w tym obszarze z perspektywy ich wpływu na długookresowe wydatki.



Ponadto, należy dokonać głębokiej reformy systemu ubezpieczeń społecznych rolników. Powinna ona objąć przede wszystkim instytucję i jej organizację prawną i finansową, zasady opłacania składek, definicje (a więc, kto może podlegać ubezpieczeniu społecznemu rolników), także do pewnego stopnia system świadczeń. System ubezpieczeń społecznych rolników powinien w swoim funkcjonowaniu zbliżać się do systemu pracowniczego, gdzie jest silny związek między składką a świadczeniem. Przy czym dotacje, które system w tym momencie otrzymuje, powinny być przekierowane na dofinansowywanie składek. Ponadto, system ten powinien zostać ograniczony do gospodarstw rodzinnych (tj. poniżej 300 ha), z zastrzeżeniem, że osoby które nie produkują na sprzedaż, nie mogą się ubezpieczać w KRUS. Spowoduje to ograniczenie tego systemu i może wywołać pożądane zmiany strukturalne na wsi.

Kolejnym obszarem są systemy emerytalne służb mundurowych. O ile systemy te pozostają poza systemem powszechnym, o tyle można stwierdzić, że są one znacznie bardziej korzystne niż systemy cywilne. Należy rozważyć stopniowe zmiany zasad nabywania prawa do świadczeń mundurowych, uwzględniając to, w jaki sposób systemy te funkcjonują w innych krajach. W szczególności rozważyć należy:

- wydłużenie stażu uprawniającego do świadczenia,
- zasady łączenia pracy i pobierania świadczenia,
- okres pobierania uposażenia, uwzględniany przy określaniu podstawy wymiaru świadczenia.

Ponadto, można zastanowić się nad zróżnicowaniem zasad funkcjonowania systemów dla różnych grup emerytur mundurowych.

## 4.2. Przyszłość systemu emerytalnego.

### Problemy do rozwiązania

Aleksandra Wiktorow

Reforma ubezpieczeń społecznych, w tym systemu emerytalnego, zakładała, że nowy system będzie:

- niepodatny na wpływy polityczne,
- przejrzysty i zrozumiały dla społeczeństwa,
- sprawiedliwy.

Ponadto będzie minimalizował negatywne wpływy zmiany sytuacji demograficznej społeczeństwa i przez to uzyska większą stabilność finansową.

Po prawie pięciu latach od zapoczątkowania wdrażania w życie nowego systemu emerytalnego trzeba powiedzieć, że nie wszystkie zastosowane w nim rozwiązania spełniają powyższe założenia.

Podsumowując pierwszą z zakładanych zasad reformy – odporność na przetargi polityczne – należy stwierdzić, że przynajmniej w naszym kraju (podobnie jak w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej wprowadzających nowe systemy emerytalne) ta zasada jest nieustannie łamana. Ustawy regulujące system ubezpieczeń społecznych oraz funkcjonowanie systemu emerytalnego nigdy nie były zmieniane tak często, jak w ostatnich latach, czyli od początku reformy. Stabilność prawa i niezależność od polityki, jak dotychczas, nie jest mocną stroną reformy emerytalnej i reformy ubezpieczeń społecznych jako całości. Przykładami niech będą: wyłączenie służb mundurowych z systemu powszechnego po ponad 4 latach (dokładnie od października 2003 r.) od zapoczątkowania reformy, czy też ostatnie decyzje dotyczące górników, które pozostawiły ich w starym systemie emerytalnym ze wszystkimi przywilejami i dodatkowo pozwalały mieć emeryturę z OFE, a wszystko to za taką samą składkę jak pozostali ubezpieczeni.

Niestabilność prawa automatycznie oznacza brak przejrzystości i zrozumiałości ze strony społeczeństwa. To, co się zmienia tak często i nie wiadomo czego spodziewać się w następnym miesiącu i roku nie budzi zaufania, szczególnie, że wcześniej było przedstawiane jako rozwiązanie dobre. Dopóki system emerytalny nie będzie oparty na trwałym prawie, dopóty nie będzie postrzegany jako przejrzysty. Również nie będzie przejrzysty finansowo, bo zmiany nie pozwalają na wiarygodne projekcje na przyszłość. Na razie więc, chociaż poprzednio wskazywano w badaniach opinii publicznej na nieznaną i skom-

plikowanie poprzedniego systemu, nie można powiedzieć, również na podstawie badań opinii publicznej, aby nowy system był znany społeczeństwu w większym stopniu.

Kwestia sprawiedliwości nowego systemu nie może być jeszcze teraz rozpatrywana z wielu powodów. Na podstawie obecnie obowiązującej ustawy o emeryturach i rentach nowe emerytury z pierwszego filaru nowego systemu dla niektórych, niewielkich grup ubezpieczonych należy zacząć wypłacać od 2007 r. Jeszcze przez dwa lata pozostali przechodzący na emeryturę będą mieli ją obliczaną na podstawie starych przepisów. Tych potencjalnych „uprzywilejowanych” możliwością skorzystania z wcześniejszej emerytury nie obejmą także emerytury mieszane, gdyż obowiązywać będą od roku 2009. Można więc z całą pewnością stwierdzić, że te nowe emerytury dla nich będą niższe niż gdyby mogli przejść na emeryturę przed 2007 r. i po 2009 r. Mimo że jest to ewidentna pomyłka ustawodawcy, od pięciu lat nie można się doczekać nowelizacji odpowiedniego artykułu ustawy. Gdyby nie powyższe niedopatrzenie jeszcze do 2014 r. nie byłoby emerytur z nowego systemu (emerytury w latach 2009-2013 będą mieszkanką starego i nowego systemu), dlatego nie wiadomo, jaki będzie ich odbiór przez społeczeństwo. Teoretyczne założenie, że ludzie uważają, że każdy powinien mieć emeryturę tylko z własnych składek można będzie zweryfikować dopiero wtedy, gdy takie emerytury, tylko przez siebie „wypracowane”, będą wypłacane. Bardzo duża liczba emerytur minimalnych, szczególnie dla kobiet (głównie z powodu niższego wieku emerytalnego), może tę wiarę w sprawiedliwość nowych emerytur zachwiać.

Powyższe nie przekreśla reformy emerytalnej, a tylko wskazuje na jej niektóre mankamenty, które w dużej części można usunąć przygotowując projekty odpowiednich regulacji prawnych. Trzeba je przygotować dobrze i szybko. Jednak szybkość nie powinna być priorytetem. Przede wszystkim musi być czas na przygotowanie organizacyjne, trzeba zawsze pamiętać o początkach 1999 r., kiedy to nie pozostawiono pracodawcom (na których nałożono ogromne nowe obowiązki) i ZUS (również z olbrzymimi nowymi zadaniami) czasu na poznanie nowego systemu ubezpieczeń społecznych i przygotowanie się do nowych zadań. Skutkowało to olbrzymią liczbą błędów robionych przez wszystkich uczestników reformy. Brak wyobraźni i chęć osiągnięcia sukcesu daje znać o sobie jeszcze 5 lat po rozpoczęciu reformy. Tę właśnie kwestię – dobre przygotowanie od strony prawnej i organizacyjnej trzeba mieć na uwadze, gdyż dokończenie reformy jest może ważniejsze niż jej rozpoczęcie.

Niezbędne zmiany w dotychczasowych przepisach dotyczą:

- zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn,
- zrównania minimalnego stażu ubezpieczenia kobiet i mężczyzn niezbędnego do uzyskania minimalnej emerytury,

- zasady ustalania emerytury minimalnej,
- ustalenia nowych zasad łączenia emerytur z pracą, czyli zasad obniżania i zawieszania emerytur oraz podwyższania ich wysokości po skończeniu zatrudnienia,
- zmiany zasad waloryzacji składek na koncie w pierwszym filarze, uzależniając wzrost zgromadzonego kapitału od wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (a nie jak obecnie od inflacji i przypisu składek), gdyż składka jest pochodną wynagrodzenia a nie innych czynników.

Nowych ustaw wymagają:

- emerytury pomostowe,
- zasady wypłaty emerytur z drugiego filara (skutkujące również na kształt i sposób wypłaty emerytur minimalnych).

Przed wejściem w życie reformy w styczniu 1999 r. nie były gotowe wszystkie jej elementy. Co prawda istniały projekty ustaw, ale nigdy nie zostały poddane pracom w Sejmie. Wiele spraw czekało dopiero na projekty rozwiązań. Do takich ważnych dla dalszego kształtu systemu emerytalnego kwestii należą tzw. emerytury pomostowe, mające w myśl zapowiedzi zastąpić wcześniejsze emerytury dla niektórych pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach. Ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przewiduje bowiem, że wszelkie wcześniejsze emerytury dla tych osób przestaną istnieć po 2006 r. (albo roku 2007 według ustawy z sierpnia 2005 r.) dla osób, które do końca tegoż roku nie spełnią odpowiednich warunków. Wiadomo, że w Polsce obniżony wiek emerytalny był dość powszechnie stosowany: dla wszystkich kobiet o 5 lat, dla górników pracujących pod ziemią obowiązywało tylko kryterium stażu pracy (bez określenia wieku), podobnie dla nauczycieli. Wiele grup zawodowych miało wiek emerytalny obniżony o 5, 10 a nawet 15 czy 20 lat. Najłatwiej było zlikwidować wcześniejsze emerytury dla kobiet, tym bardziej że nadal pozostawiono zróżnicowany wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn. Zupełnie inaczej ma się sprawa z tzw. emeryturami branżowymi, czyli dla poszczególnych kategorii pracowników, szczególnie tam gdzie działają silne związki zawodowe. Jeśli udało się górnikom pozostać poza nowymi regulacjami emerytalnymi, to próbować będą wszyscy, którzy mieli poprzednio przywileje. Widać to wyraźnie w pracach komisji ustalającej kogo miałyby dotyczyć emerytury pomostowe. Jeśli rzeczywiście miałyby być dotrzymany termin praktycznej (a nie teoretycznej) likwidacji wcześniejszych emerytur od 2007 r., czy nawet 2008 r. – to należy odpowiednie regulacje uchwalić najpóźniej rok przed wejściem ich w życie, aby wystarczyło czasu na budowę nowego funduszu, oprogramowania i innych przygotowań (by od samego początku przedsięwzięcie działało bez zakłóceń) oraz na odpowiednie przeszkolenie pracodawców. Jednak sprawa przygotowania i wejścia w życie

nowych rozwiązań nie jest wcale oczywista i przeszkodą są głównie względy polityczne. W trudnej sytuacji politycznej i wobec składanych obietnic wyborczych, nie jest możliwe zaproponowanie i przyjęcie jakichkolwiek rozwiązań ograniczających uprawnień silnych grup zawodowych.

Podobnie polityczne oblicze ma kwestia wieku emerytalnego kobiet. Zaproponowane w planie Hausnera stopniowe, mające trwać 10 lat, zrównywanie wieku emerytalnego kobiet, poczynając od roku 2014 r. zostało wycofane pod wpływem sterowanego nacisku społecznego. O tym, jak ważne jest zrównanie wieku emerytalnego nie trzeba przekonywać już nikogo, kto choć trochę wie o zasadach nowego systemu emerytalnego.

Wymieniono wyżej tylko podstawowe zmiany o fundamentalnym znaczeniu dla reformy emerytalnej. Niezbędne są także różne uregulowania porządkujące wewnętrznie system emerytalny po kilkudziesięciu zmianach dokonywanych *ad hoc* i idących w różnych kierunkach od czasu rozpoczęcia reformy w 1999 r.

Mówiąc o reformie ubezpieczeń społecznych najczęściej myśli się o emeryturach. Tak również postępowali w większości przypadków twórcy reformy. Skutkiem tego było pozostawienie bez zmian rozwiązań w zakresie rent z tytułu niezdolności do pracy, rent rodzinnych i niektórych innych świadczeń.

Najpoważniejszym problemem są renty z tytułu niezdolności do pracy, a zwłaszcza ich wysokość. W ustawie o emeryturach i rentach bez zmian pozostawiono zasady przyznawania i wysokość rent z tytułu niezdolności do pracy i rent rodzinnych, nie dostosowując ich do zmian wynikających z reformy emerytur. Dlatego też wymiar rent jest korzystniejszy od wymiaru nowych emerytur. Może to rodzić obawy, że w przyszłości wiele osób, zwłaszcza w wieku przedemerytalnym będzie chciało uzyskać rentę, żeby na starość mieć wyższe dochody. Istnieje pilna potrzeba określenia nowego wymiaru rent z tytułu niezdolności do pracy, aby nie były one wyższe od emerytur. Nie powinna nastąpić sytuacja, że ktoś po kilkudziesięciu latach opłacania składek ma świadczenie niższe od kogoś, kto płacił je tylko przez kilka lat; zwłaszcza że okres pobierania emerytury może być krótszy od okresu pobierania renty. Trudno też sobie wyobrazić, że po osiągnięciu wieku emerytalnego obniża się świadczenie do poziomu wynikającego z wcześniej zgromadzonego kapitału w obu filarach. Problem jest poważny, jednak dotąd nie poświęcono mu zbyt wiele czasu i miejsca w dyskusji. Na jego przygotowanie nie ma zbyt wiele czasu, gdyż najpóźniej nowy wymiar trzeba zastosować do czasu wypłaty pierwszej emerytury z nowego systemu (nawet tych mieszanych). Nowy wymiar rent z tytułu niezdolności do pracy musi też dotyczyć rent dla osób otrzymujących powtórnie decyzję o niezdolności do pracy po upływie okresu, na jaki renta była wcześniej przyznana.

Wydaje się niezbędne uregulowanie sprawy przechodzenia na emeryturę po okresie pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy. Po osiągnięciu wieku emerytalnego powinno to następować z urzędu przy zachowaniu gwarancji minimalnej emerytury. W systemie rentowym pozostaną tylko osoby w wieku produkcyjnym i do nich można będzie odnosić wszelkie działania związane z przywracaniem zdolności do pracy drogą rehabilitacji i przekwalifikowania. Regulacje takie będą obowiązywać od stycznia 2006 r. Obecnie w wieku emerytalnym jest 24% osób pobierających renty, co zaciemnia statystykę dotyczącą rent i jest przesłanką do stawiania fałszywych diagnoz.

Renty rodzinne w nowym systemie będą obliczane tylko na podstawie świadczeń administrowanych przez ZUS. Oznacza to, że po zmarłej osobie, która pozostała w całości w pierwszym filarze renta rodzinna będzie wyższa niż po zmarłej osobie, która wybrała system dwufilarowy. Nikt z dokonujących wówczas wyboru nie miał takiej świadomości, zwłaszcza że podkreślało się zasadę dziedziczenia w drugim filarze, nie precyzując, że chodzi o dziedziczenie zgromadzonych środków w przypadku śmierci przed osiągnięciem wieku emerytalnego, a nie o dziedziczenie emerytury z drugiego filaru. Wydaje się, że jest to ważna kwestia, nad którą nie można przejść do porządku dziennego, zwłaszcza że wszyscy płacą jednakowe składki na fundusz rentowy, z którego finansowane są renty rodzinne.

Jak widać z powyższego, nie można dyskutować o systemie emerytalnym pomijając system rentowy. Oba systemy są nierozzerwalnie związane, także wpływają na siebie wzajemnie z punktu widzenia finansów ubezpieczeń społecznych. Nie uniknie się już w najbliższym czasie dyskusji o poszczególnych funduszach w ramach funduszu ubezpieczeń społecznych, których obecny kształt nie odpowiada potrzebom przyszłości.

Stopy składek ustalono w 1998 r. na podstawie przeszłych wydatków na poszczególne typy świadczeń, zakładając jednocześnie, że ogólna stopa składki nie może wzrosnąć. Najważniejsza była stopa składki na fundusz emerytalny, ponieważ emerytura jest jedynym świadczeniem, które bezpośrednio zależy od sumy wpłaconych składek, zarówno w pierwszym, jak i drugim filarze. Wszystkie symulacje dotyczące wysokości przyszłych emerytur, koniecznych dotacji budżetowych w długim okresie dokonywano zakładając, że stopa składki na emeryturę wynosi 19,52% i będzie niezmienna. To właśnie było podstawowym założeniem reformy: stała składka i bezpośrednio od niej zależne świadczenie. **Ta stała składka jest podstawą systemu definiowanego bez pogrubiania świadczenia, jaki u nas przyjęto w obu filarach.**

Stopa składek na inne świadczenia (renty i wszelkie zasiłki) może być kształtowana w zależności od wydatków bieżących, bo wysokość świadczeń nie zależy i nigdy nie będzie zależała od wysokości indywidualnej składki.

W ciągu ostatnich 5 lat dokonano wielu zmian w ustawach dotyczących rozmaitych świadczeń z ubezpieczenia społecznego, które skutkowały m. in. zmniejszeniem liczby, a nawet wysokości świadczeń. Również zmieniała się praktyka. Efektem tego było obniżenie się wydatków na świadczenia pozaemerytalne, a więc może nastąpić sytuacja, że fundusze: rentowy, chorobowy i wypadkowy będą miały nadwyżki. Teoretycznie ZUS nie ma prawa przesuwac środków między funduszami. W praktyce taką możliwość daje rozporządzenie o kolejności zapisywania składek na rachunkach w przypadku wpłaty przez pracodawcę niepełnej należności. Zawsze pierwszeństwo ma fundusz emerytalny, a więc wpłaty na ten fundusz są proporcjonalnie wyższe niż na inne. Gdyby nie było takiej możliwości rozliczania składek, mielibyśmy nadwyżki na funduszach chorobowym i wypadkowym, a więc automatycznie konieczność zwiększenia dotacji do dwóch pozostałych funduszy. Tę samą sytuację mielibyśmy po zmniejszeniu składek na te dwa fundusze do poziomu bilansującego ich wydatki. Podnoszenie i obniżanie składek bez zmiany ich łącznej stopy jest możliwe tylko w systemie zdefiniowanego świadczenia, bo wówczas rozlicza się ogólne dochody i wydatki w ramach FUS. Zmiana składek nie skutkuje zmianą wysokości przyszłych świadczeń i nie wpływa na poziom niezbędnych dotacji.

W przypadku zamiany rent z tytułu niezdolności do pracy dla osób w wieku emerytalnym na świadczenie emerytalne (może to dotyczyć ponad 20% rencistów), w wyniku czego zmieni się wysokość świadczenia, powstanie z czasem nadwyżka w funduszu rentowym i bardzo poważnie zwiększy się niedobór w funduszu emerytalnym. W obowiązującym stanie prawnym obecnie budżet musiałby sfinansować ten powstały deficyt, a nadwyżka na funduszu rentowym zapisana byłaby na funduszu rezerwowym, który nigdy nie byłby wydany, bo tam nie będą powstawały w przyszłości niedobory. Przy na stałe zapisanej regule, że środki między funduszami nie będą mogły przepływać, należałoby zmniejszyć składkę na fundusz rentowy i zwiększyć składkę na fundusz emerytalny. Zmniejszenie składki rentowej nie spowoduje zmniejszenia wysokości świadczeń finansowanych z tego funduszu, gdy tymczasem podniesienie składki emerytalnej spowoduje podwyższenie w przyszłości zobowiązań emerytalnych wobec płacących te zwiększone składki. To nie jest wskazane, gdyż składki tych pracowników, których reforma emerytalna dotyczy, a więc do których stosowany będzie system zdefiniowanej składki zwiększone byłyby tylko po to, aby bieżąco sfinansować emerytury tych, którzy wcale nie podlegali reformie i stosuje się do nich system zdefiniowanego świadczenia.

Wydaje się, że przekonanie o możliwości manipulowania bieżącą składką wynika z nie do końca właściwego pojmowania zasad reformy ubezpieczeń społecznych. Dążąc do obniżenia innych składek i podwyższenia składki emerytalnej, można doprowa-

dzić do pogorszenia się sytuacji finansowej ubezpieczeń społecznych i zwiększenia dotacji budżetowej na ten cel. Trzeba przy tak delikatnej materii mieć na uwadze nie tylko bieżące bilansowanie się czterech funduszy w ramach FUS, ale też przyszłe zobowiązania. Te ostatnie mogą się wydatnie zwiększyć po podniesieniu składki emerytalnej, co właściwie przekreśli cel i założenia reformy, a nie jest to, jak twierdzą osoby nie do końca zorientowane, załatwienie problemu utrzymania „świętej” zasady przepływu środków między funduszami. Powoływanie się na inne kraje nie może mieć tutaj zastosowania, bo w żadnym nie istnieją mieszane systemy – zdefiniowanej składki i zdefiniowanego świadczenia w ramach jednego funduszu. Wszędzie istnieją jednolite systemy zdefiniowanego świadczenia, gdzie ustalać można składkę w zależności od bieżących potrzeb, o czym była wyżej mowa.

Reforma systemu emerytalnego, a właściwie reforma ubezpieczeń społecznych, bo nie można ich rozpatrywać oddzielnie, jeszcze się nie skończyła. Jeszcze wiele spraw wymaga rozwiązania i to pilnego. Dopiero wówczas można będzie oceniać przyszłość i świętować ewentualny sukces. Warto o tym pamiętać, bo za skutki reformy nie będą odpowiadać jej twórcy tylko ich następcy po kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu latach.



### 4.3. Przyszłość emerytur z ubezpieczenia społecznego – wyzwania dla polityki społecznej

*Krzysztof Hagemeyer*

Kontredans polityczny wokół emerytur dla górników, jaki obserwowaliśmy w lecie 2005 r., pokazuje wyraźnie, że nie da się utrzymać konsensusu z lat 1997-1998, który pozwolił wówczas na szybkie podjęcie kluczowych decyzji legislacyjnych co do przyszłego kształtu systemu emerytalnego w Polsce – mimo odbywających się w trakcie tego procesu wyborów parlamentarnych, porażki SLD, której rząd reformę zainicjował i przejęcia władzy przez koalicję AWS-UW, która dokończyła uchwalanie podstawowych ustaw nie wprowadzając żadnych zasadniczych korekt do początkowej koncepcji. Konsensus ówczesny zbudowany był jednak w dużej mierze na niewiedzy o długookresowych konsekwencjach podejmowanych działań.

System emerytalny wprowadzony ustawami z lat 1997-1998 jest w całości systemem o zdefiniowanej składce: uzyskana emerytura zależna jest wyłącznie od wysokości wpłaconych składek w ciągu całego okresu pracy zawodowej<sup>1</sup>. Emerytura ma też być należna nie wcześniej niż po przekroczeniu minimalnego wieku emerytalnego. W system wbudowane są też mechanizmy powodujące, że późniejsze przejście na emeryturę jest wynagradzane wzrostem kwoty uzyskanego świadczenia w dużo większym stopniu niż miało to miejsce w uprzednim systemie emerytalnym. Podniesienie faktycznego wieku przejścia na emeryturę było od początku głównym deklarowanym celem reformy. Od samego początku jednak z konsekwentną realizacją tego celu były trwające do dziś poważne problemy: jeszcze dobrze nie wysechł atrament na ustawie wprowadzającej reformę 1 stycznia 1999 r., a już wprowadzono specjalne możliwości wcześniejszych emerytur dla pracowników restrukturyzowanego przemysłu na Śląsku. Jeszcze wcześniej, widząc, że kwestia zmiany wysokości wieku emerytalnego może zdecydowanie osłabić poparcie dla reformy, rząd wycofał się z propozycji zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, mimo że obecne zróżnicowanie jest trudne do pogodzenia z logiką nowego systemu emerytalnego oraz będzie prowadzić do jeszcze większych rozpiętości niż obecnie między wysokością świadczeń kobiet i mężczyzn. Propozycję zrównania wieku emerytalnego ponowiono, w ramach tzw. planu Hausnera, ale także szybko się z niej wycofano, by ratować łatwiejszą nieco do uzyskania zgodę polityczną na różnego rodzaju cięcia w wydatkach społecznych.

<sup>1</sup> Tekst niniejszy w części wykorzystuje artykuł autora „Jakie emerytury?”, opublikowany w „Nowym Życiu Gospodarczym”, nr 17/2005.

Sprawa emerytur górniczych i generalnie sprawa wieku emerytalnego pokazuje, że przynajmniej niektóre elementy i niektóre przyszłe efekty nowego systemu emerytalnego kłócą się z tym, czego ludzie powszechnie oczekują od systemu emerytalnego: sprawiedliwej emerytury w godziwej wysokości i przyznawanej w miarę wcześnie. Wprawdzie to, co oceniamy jako sprawiedliwe czy niesprawiedliwe, tak jak i oczekwania co do wysokości emerytur i wieku emerytalnego, ewoluuje, lecz przynajmniej w sprawie wieku emerytalnego wciąż daleko do powszechnego zrozumienia konieczności stopniowego opóźniania momentu przechodzenia na emeryturę proporcjonalnie do wydłużania się przeciętnej długości życia oraz tego, że w przeciwnym razie musi albo wzrosnąć składka, albo muszą obniżyć się świadczenia. Nie jest to zresztą tylko polska specyfika. Wszędzie w Europie opór przeciwko podwyższaniu wieku emerytalnego jest bardzo silny, choć jednocześnie są kraje, gdzie udało się w tej sprawie zrobić wiele.

Wbrew pozorom dyskusja nad kształtem reformy z drugiej połowy lat 90. nie przyczyniła się do upowszechnienia zrozumienia potrzeby i natury reformy emerytalnej. Wprost przeciwnie: sposób prezentacji problemu przez media i niektórych ekspertów upowszechniał wiarę, że częściowa prywatyzacja systemu niejako samoczynnie i bezboleśnie rozwiąże dylematy związane ze starzeniem się społeczeństwa. W rzeczywistości, jeśli nie wprowadzimy żadnych poważnych korekt do obecnie obowiązujących przepisów i polityki, być może problem rozwiąże się samoczynnie, ale z pewnością nie bezboleśnie. Świadczenia będą po prostu coraz niższe.

Strategia Lizbońska Unii Europejskiej chce, by systemy emerytalne krajów członkowskich Unii Europejskiej zachowały równowagę między dążeniem do stabilności finansowej a dążeniem do tego, by świadczenia były adekwatne wobec społecznych oczekiwań: tylko taka równowaga sprawia, że system emerytalny jest zdolny do przetrwania. Społeczna akceptacja takiego czy innego poziomu świadczeń musi iść w parze ze społeczną zgodą na jego finansowanie na niezbędnym poziomie. Tymczasem polska reforma emerytalna podporządkowała system emerytalny przede wszystkim jego stabilności finansowej. Fundamentem logiki nowego systemu jest założenie, że wysokość emerytury może być tylko taka, na jaką pozwala w danych warunkach demograficznych i gospodarczych płacona i ustalona z góry raz na zawsze składka. Celem jest stabilizacja relatywnego poziomu publicznych wydatków emerytalnych na obecnym poziomie (w proporcji do PKB) mimo starzenia się społeczeństwa. Oznaczać to musi obniżenie wysokości emerytur – chyba że faktyczny wiek emerytalny ulegnie dramatycznemu podwyższeniu.

Polityka taka trudna jest także do pogodzenia z wymogami konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy o minimalnych normach zabezpieczenia społecznego. Konwencja ta określa precyzyjnie, jakie są minimalne wymogi adekwatności systemu emerytalnego (w zakresie jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego, warunków

przyznawania świadczeń, okresu ich wypłaty, a także wysokości świadczeń) oraz ustala minimalne wymogi w zakresie:

- indeksacji świadczeń,
- praw osób chronionych (jak prawo odwoływania się od decyzji),
- sprawiedliwego podziału ciężaru finansowania świadczeń między osoby chronione, pracodawców i państwo,
- udziału osób chronionych w nadzorze nad instytucjami zabezpieczenia społecznego (włączając w to instytucje prywatne, którym powierzono administrację świadczeń zabezpieczenia społecznego).

Zgodnie z wymogami konwencji to państwo ponosi ogólną odpowiedzialność nie tylko za to, że świadczenia są udzielane zgodnie z wymogami konwencji, ale także za to, że istnieją niezbędne do tego środki finansowe oraz, że instytucje systemu zabezpieczenia społecznego zarządzane są sprawnie. Jednocześnie jednak konwencja nie ingeruje ani w to, jakiego typu jest system zapewniający świadczenia (ubezpieczeniowy czy zaopatrzeniowy), jak jest finansowany ani też jak zorganizowany – pod warunkiem, że spełnione są wymienione wyżej wymogi.

Konwencję 102 (lub równoważny europejski kodeks zabezpieczenia społecznego lub przewidującą wyższe normy konwencję MOP nr 128) ratyfikowało jak dotąd 21 z 25 obecnych państw członkowskich UE. Polska ratyfikowała ją w 2004 r. (nie ratyfikowały jeszcze żadnej z tych konwencji tylko Litwa, Łotwa, Malta i Węgry). Jej wymagania stanowią wyznacznik tego, co przyjmuje się jako minimalne wymogi „adekwatności” systemu emerytalnego.

Polska polityka społeczna musi więc kierować się wiążącymi zapisami konwencji 102. Tymczasem wiele wskazuje na to, że nowy system emerytalny nie jest „adekwatny” w sensie spełniania wynogów konwencji.

Symulacje przyszłych stóp zastąpienia (przedstawione ostatnio przez Ministerstwo Polityki Społecznej<sup>2</sup> czy wcześniejsze prezentowane w raporcie Międzynarodowego Biura Pracy<sup>3</sup>, czy też w raporcie NIK-u<sup>4</sup> opublikowanym na początku 2002 r.) pokazują, że istnieje duże prawdopodobieństwo, że wysokość świadczeń dostarczanych przez

<sup>2</sup> Krajowa strategia emerytalna: adekwatny i stabilny system emerytalny, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa, czerwiec 2005.

<sup>3</sup> Pension Reform in Central and Eastern Europe – Volume 1: Restructuring with Privatisation: Case Studies of Hungary and Poland, E. Fultz, red., ILO Budapeszt, 2002 oraz The Gender Dimensions of Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Case Studies of the Czech Republic, Hungary and Poland, E. Fultz, M. Ruck i S. Steinhilber, red., ILO Budapeszt, 2003.

<sup>4</sup> Informacja o wynikach kontroli realizacji postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, NIK, Warszawa 2002.

oba obowiązkowe filary systemu znajdzie się zdecydowanie poniżej poziomu uznanego w Polsce przez ratyfikowanie konwencji 102, za adekwatny. I może się tak stać nawet wówczas, gdy ludzie będą przechodzić na emeryturę znacznie później niż obecnie.

Mówimy tu o prawdopodobieństwach, bo system o zdefiniowanej składce ma tę specyficzną cechę charakterystyczną, że nie można z góry określić przyszłej wysokości stopy zastąpienia w momencie przejścia na emeryturę. Można jedynie określić jej prawdopodobne rozmiary w zależności od przyjętych założeń co do przyszłego przebiegu zjawisk demograficznych i ekonomicznych wpływających na wysokość przyszłej emerytury.

Mamy obecnie w Polsce do czynienia z konfliktem dwóch trudnych do pogodzenia koncepcji nie tylko polityki emerytalnej, ale i całej polityki społecznej. Jedną z tych koncepcji, która doprowadziła do przekształcenia polskiego systemu emerytalnego w system o zdefiniowanej składce, z założenia mało się troszczy o wysokość świadczeń. Ustalamy raz na zawsze wysokość składki, wysokość przyszłych świadczeń zależy od czynników demograficznych i ekonomicznych, osoby uczestniczące w systemie w dużym stopniu biorą odpowiedzialność za wysokość swych przyszłych świadczeń, ponieważ – jak zakładamy – mają wpływ na to, jak długo będą te składki płacić i w jakim wieku przejdą na emeryturę. Państwo gwarantuje jedynie pewne minimum dla tych, którzy wprawdzie płacili składki przez dość długi czas, ale niewystarczający do uzbierania kwot na indywidualnych kontach (umownych czy realnych) niezbędnych do uzyskania z systemu świadczenia na poziomie ustalonym jako minimalny. Dla pozostałych są świadczenia pomocy społecznej.

Drugą koncepcją, która wykorzystuje instrumenty prawa międzynarodowego, jak konwencja MOP nr 102 (i która musiała przyświecać tym, co decydowali, by tę konwencję ratyfikować<sup>5</sup>) zakłada, że każdy ma prawo do określonego minimalnego dochodu na starość i państwo to minimum gwarantuje (czy to w postaci określonej stopy zastąpienia – 40% zgodnie z konwencją 102 – należnej wszystkim, którzy płacili składki przez określoną liczbę lat, osiągnęli ustawowy wiek emerytalny i osiągnęli dochody niższe od przeciętnych; czy też w postaci minimalnego świadczenia (dochodu) – także w określonej wysokości – 40% wynagrodzenia typowego pracownika niewykwalifikowanego zgodnie z konwencją 102, które należeć się powinno wszystkim powyżej pewnego wieku, albo przynajmniej tym, których dochody są niższe od określonego minimum.

---

<sup>5</sup> Proces ratyfikacji konwencji 102 został zainicjowany jeszcze na początku lat 90. i trwał dziesięć lat. W międzyczasie jednak nastąpiła dość radykalna zmiana filozofii przyświecającej polskiej polityce społecznej.

Ratyfikacja konwencji MOP nr 102 oraz wejście do Unii Europejskiej nastąpiło już po uchwaleniu zasad nowego systemu emerytalnego. Ci, którzy będą kształtować politykę społeczną w najbliższych latach, muszą więc odpowiedzieć na pytanie, jak skorygować system emerytalny, aby nie tylko był stabilny finansowo, nie tylko zgodny z wymogami konwencji 102 (niezbyt wygórowanymi, jeśli chodzi o wysokość świadczeń), ale także, aby zapewniał świadczenia adekwatne do społecznych oczekiwań zgodnie z wymogami Unii Europejskiej, jak i zdrowego rozsądku.

Osiągnięcie adekwatności emerytur w Polsce, w warunkach systemu o zdefiniowanej składce i w warunkach starzejącego się społeczeństwa, jest zadaniem trudnym i wymaga strategicznego myślenia o długim horyzoncie czasowym.

W systemie emerytalnym o zdefiniowanej składce wysokość świadczenia kształtuje się przez cały długi okres kariery zawodowej uczestnika systemu i tylko w niewielkim stopniu można – bez zburzenia logiki systemu – wpłynąć na wysokość świadczeń nie tylko tych, co już przeszli na emeryturę, ale także tych, którzy mają już za sobą znaczną część swej zawodowej kariery. Działania podjęte po stwierdzeniu *post factum*, że system dostarcza zbyt niskich świadczeń mogą przynieść efekty jedynie po upływie dziesięcioleci.

Konieczne jest więc stworzenie zinstytucjonalizowanego systemu prognozowania nie tylko przyszłych finansów systemu emerytalnego, ale i przewidywanych wysokości świadczeń w przyszłości i stworzenie mechanizmu, który prowadziłyby do odpowiednich korekt w systemie emerytalnym, jeżeli przewidywane świadczenia obniżają się poniżej określonego poziomu oraz, jeżeli długookresowa równowaga finansowa systemu jest zachwiana. Już teraz wiadomo – jak pokazują przywoływane wcześniej symulacje – że świadczenia tych, co dziś zaczynają kariery zawodowe i staż ubezpieczeniowy, będą dla wielu z nich niższe od poziomu zaakceptowanego w Polsce (przez ratyfikację konwencji 102) jako minimalny. Już dzisiaj więc trzeba dokonać korekt w systemie, które podwyższą przyszłe świadczenia.

Zadanie regularnego monitorowania przyszłych świadczeń powierzyć można przyszłemu planowanemu urzędowi aktuarusza krajowego, którego zadaniem będzie także monitorowanie długookresowej równowagi finansowej systemu. Nie rozwiązuje to jednak problemu: jak zapewnić, by wnioski i zalecenia urzędu aktuarusza były formułowane niezależnie od nacisków politycznych, a następnie przekładały się na decyzje o odpowiednich korektach w systemie. Nic nie gwarantuje nie tylko niezależności opinii aktuarusza krajowego, ale tym bardziej tego, że jego zalecenia będą wprowadzane w życie.

Być może warto spróbować pójść w kierunku, w którym poszli Szwedzi, a nawet krok dalej? Po pierwsze – z pewnością warto wprowadzić zasady regularnego prezen-

towania finansów systemu emerytalnego na wzór szwedzkiego zreformowanego systemu emerytalnego. Sporządza się tam corocznie łączny, szczegółowy bilans obu filarów systemu emerytalnego prezentując jego aktywa (faktyczne rezerwy oraz szacowane tzw. aktywa składkowe, których wielkość zależy – w przybliżeniu – od wpływającego do systemu bieżącego strumienia składek i od różnicy między przeciętnym wiekiem emeryta i przeciętnym wiekiem płacącego składki) i pasywa (zobowiązania systemu emerytalnego równe szacowanym zdyskontowanym zobowiązaniom wobec obecnych emerytów oraz sumie zgromadzonej na kontach indywidualnych tych, którzy jeszcze na emeryturę nie przeszli). Prezentacja bilansu systemu na sposób szwedzki nie zwalnia z obowiązku dokonywania równocześnie prognoz długookresowych, natomiast wykorzystując unikalne cechy systemu emerytalnego, takiego jak polski czy szwedzki, daje ona wyjątkowo przejrzysty i łatwy do zrozumienia dla opinii publicznej i polityków obraz finansów emerytalnych.

Wprowadzenie kolejnego szwedzkiego wynalazku, automatycznego mechanizmu bilansowania systemu, wymaga już głębszego zastanowienia i analiz. Ma on z pewnością tę zaletę, że usuwa, przynajmniej częściowo, wspomniany powyżej problem przełożenia zaleceń wynikających z raportów aktuarialnych na decyzje o korektach systemu: określona zmiana w relacji między aktywami i zobowiązaniami systemu przekłada się automatycznie na zmiany we wskaźnikach indeksacji składek i indeksacji świadczeń. Rozwiązanie szwedzkie (indeksacja składek i świadczeń wskaźnikiem wzrostu przeciętnego wynagrodzenia; proporcjonalna korekta tych wskaźników indeksacji w dół/w górę, jeśli proporcja między aktywami i zobowiązaniami systemu spada poniżej/wzrasta powyżej jedności) dałoby lepsze efekty z punktu widzenia poziomu świadczeń niż obecny system w Polsce (w którym składka indeksowana jest zmianą funduszu wynagrodzeń podlegającego oskładkowaniu – tzw. przypisu, a świadczenia indeksowane są wskaźnikiem kosztów utrzymania). Jednak system szwedzki też nie ma jakiegokolwiek zabezpieczenia przed obniżeniem świadczeń poniżej poziomu uznanego za adekwatny. Może się zdarzyć, że niekorzystne warunki demograficzne lub (i) na rynku pracy uruchomią automatyczny mechanizm równoważący system na długi okres i z taką siłą, że obniży to świadczenia poniżej jakiegokolwiek dopuszczalnego społecznie poziomu.

Wprowadzenie rozwiązania szwedzkiego w Polsce wymagałoby więc pewnego uzupełnienia: wprowadzenia obok wskaźnika zrównoważenia finansowego systemu (*balance ratio* – wskaźnik zbilansowania, który ma odzwierciedlać długookresową sytuację finansową systemu), drugiego wskaźnika – także ustawowo zdefiniowanego – ilustrującego przewidywaną stopę zastąpienia typowego uczestnika systemu (*adequacy ratio* – wskaźnik adekwatności). Obniżenie się wskaźnika adekwatności systemu poniżej usta-

lonego poziomu musiałoby wstrzymać działanie mechanizmu równoważącego finanse systemu, korygować wskaźniki indeksacji i, jeśli trzeba, uruchamiać dodatkowe zasilanie systemu.

Logika obecnego systemu emerytalnego w Polsce (ale także i nowego systemu emerytalnego w Szwecji), opartego na stałej składce, jest trudna do pogodzenia z dążeniem do zapewnienia emerytur na godziwym poziomie w warunkach starzejącego się społeczeństwa, nawet jeśli ludzie zaczną przechodzić dużo później na emeryturę. Będzie musiała wzrosnąć albo składka, albo finansowanie z budżetu zaopatrzeniowej części systemu w postaci gwarancji minimalnej emerytury.

Trzeba pilnie podjąć poważne studia nad tym, jak zapewnić równowagę między celem stabilności finansowej oraz adekwatności systemu. W tej chwili równowagi nie ma. Chociaż system wygląda na finansowo stabilny, to w dłuższym okresie nie będzie w stanie zapewnić świadczeń na poziomie wystarczającym, by przeciwdziałać ubóstwu wśród osób starszych. Nieadekwatność systemu podważa w końcu i jego stabilność finansową, bo coraz słabsze będą bodźce, żeby płacić składki.

Osiągnięcie adekwatności systemu nie przyjdzie „za darmo” tzn. wymagać będzie, tak czy owak, dodatkowych środków publicznych. Wszystkie istniejące prognozy przyszłych kosztów systemu emerytalnego w Polsce (Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową we współpracy z Ministerstwem Polityki Społecznej i Międzynarodowym Biurem Pracy wykorzystujące model symulacyjny budżetu polityki społecznej, a także prognozy ZUS) pomijają niezbędny przecież szacunek przyszłych skutków fiskalnych i gwarancji minimalnej emerytury i kosztów pomocy społecznej dla tych, którym nawet minimalna emerytura nie będzie się należeć. A nie trzeba bardzo skomplikowanych symulacji, aby przewidzieć, że w długim okresie istotnie będą rosły koszty minimalnych emerytur i koszty pomocy społecznej dla rosnącej liczby wypadających z systemu. Stworzenie narzędzi umożliwiających prognozowanie tych dwóch elementów kosztów systemu emerytalnego jest bardzo istotne i staje się coraz pilniejsze.

Celem strategii na nadchodzące lata powinny być takie nowe rozwiązania systemowe lub korekty rozwiązań istniejących, które zapewnią wyższe stopy zastąpienia dla nowych świadczeń w ramach obecnego systemu oraz nie dopuszczają do obniżania poziomu życia – na skutek zaniżonej indeksacji – tych, którzy na emeryturze przebywają już dłuższy czas.

Jednym ze sposobów zapewnienia adekwatności systemu emerytalnego w sensie wymogów konwencji 102, nie burzącego zbyt wewnętrzną logikę systemu emerytalnego opartego na zdefiniowanej składce (a więc obecnego pierwszego i drugiego „filara” systemu emerytalnego) byłoby wprowadzenie powszechnego „filara zerowego”: po-

wszechnej gwarancji minimalnego dochodu (co najmniej na poziomie 40% wynagrodzenia pracownika niewykwalifikowanego) dla osób powyżej pewnej granicy wieku (gdzie wiek i fakt zamieszkiwania w Polsce byłby jedynym kryterium przyznawania świadczenia, niezależnie od tego czy się płaciło składki i jak długo). Obecna zasada dofinansowywania z budżetu państwa minimalnych świadczeń tylko dla tych, którzy mają staż składkowy 20 (kobiety) lub 25 (mężczyźni) lat, kłóci się z zasadami sprawiedliwego rozdysponowywania środków pochodzących z ogólnego opodatkowania.

Obok wyżej sygnalizowanych generalnych rozwiązań potrzebne są też pilne uzupełnienia i korekty w obecnym kształcie zreformowanego systemu.

Wciąż jeszcze nie ma ustawy regulującej wypłaty emerytur z drugiego filara. Tymczasem do pilnego rozstrzygnięcia jest cała gama kwestii decydujących dla przyszłego poziomu emerytur z tej części systemu, między innymi:

- Wprowadzenie obowiązku, że emerytura musi być miesięcznie wypłacaną rentą dożywotnią; określenie czy zezwala się, by jakaś część zgromadzonego kapitału wypłacona była jednorazowo (*lump sum*), a jeśli tak, to pod jakimi warunkami.
- Określenie sposobu „nabycia” owej renty dożywotniej za zgromadzony kapitał: czy odbywać się to ma na zasadach rynkowych i po bieżącej cenie rynkowej dożywotniej renty, czy też być może wysokość renty powinna być ustalana według identycznej formuły jak liczona jest emerytura w pierwszym filarze (a przynajmniej – gdyby wybrano opcję „rynkową” należałoby stworzyć, tak jak na Łotwie, możliwość „powrotu” ze zgromadzonym kapitałem do pierwszego filara i uzyskania wyliczenia emerytury tak jak będzie ona liczona w ZUS-ie).
- Z powyższym wiąże się ściśle drugie pytanie: czy renty dożywotnie będzie się kupować w licencjonowanych firmach ubezpieczeniowych (prowizje i inne koszty tych firm mogą istotnie obniżyć przyszłe świadczenie, co pokazuje doświadczenie systemu chilijskiego), czy też zamianą zgromadzonego kapitału na emerytury zajmie się jedna instytucja publiczna (a najlepiej ZUS, co pozwoliłoby dodatkowo obniżyć koszty stwarzając sytuację, w której wpłacane jest jedno świadczenie pochodzące z dwóch źródeł finansowania).
- Uregulowanie sposobu i wysokości indeksacji świadczeń z drugiego filara: istnieją wprawdzie rynki indeksowanych (cenowo) rent dożywotnich, ale takie indeksowane renty są drogie, a więc emerytury musiałyby być w punkcie wyjścia dużo niższe – obniżając i tak już niskie całkowite stopy zastąpienia. Indeksacja, zwłaszcza że powinna ona być wyższa niż jedynie cenowa, nie jest więc możliwa bez interwencji państwa i jest to dodatkowy argument za tym, aby zamianą zgromadzonego kapitału na renty dożywotnie zajmowała się jedna publiczna instytucja, naj-



lepiej ZUS. Indeksowana byłaby całość emerytury (z obu filarów), a finansowanie indeksacji byłoby częściowo kapitałowe, a częściowo z bieżących dochodów składkowych i innych ZUS-u.

- Zdecydowanie, że tablice trwania życia używane do wyliczenia emerytury są w obu filarach takie same dla obu płci. W przeciwnym razie emerytura kobiety przechodzącej na emeryturę w tym samym wieku co mężczyzna i z identycznym zgromadzonym kapitałem byłaby istotnie niższa. Zróżnicowanie sposobu wyliczenia emerytur byłoby zgodne wprawdzie z zasadą aktuarialnej sprawiedliwości „albowiem kobiety żyją dłużej i dłużej będą pobierać emeryturę”, a więc i z filozofią, która przyświecała konstrukcji polskiego systemu emerytalnego, jednak klóciłoby się ze sprawiedliwością społeczną i społecznie akceptowanym rozumieniem zasady równego traktowania płci.

Potrzebna jest także dyskusja nad korektami istniejących już rozwiązań ustawowych i instytucjonalnych.

Wiadomo, że koszty administracyjne otwartych funduszy emerytalnych są wysokie i znacząco wpłyną na obniżenie świadczeń emerytalnych. Potrzebna jest strategia prowadząca do minimalizacji tych kosztów czy też raczej do maksymalizacji rentowności netto (po potrąceniu wszelkich opłat i prowizji) kont indywidualnych w drugim filarze. Jedną z opcji do rozważenia powinno być tu rozwiązanie szwedzkie, gdzie scentralizowane jest nie tylko gromadzenie składek do drugiego filara, ale także – do pewnego stopnia – inwestowanie tych środków. Instytucja publiczna gromadząca składki jest, w imieniu ubezpieczonych, bezpośrednim klientem otwartych funduszy emerytalnych. Potrzebne są badania, czy w długim okresie rozwiązanie takie nie doprowadzi do zmniejszenia kosztów filara kapitałowego w porównaniu z sytuacją gdy, jak w Polsce czy Chile, bezpośrednimi klientami funduszy są miliony słabo zorganizowanych, indywidualnych osób płacących składki. Niezależnie od tego potrzebne są ustawowe i regulacyjne działania zmierzające do zdecydowanego obniżenia poziomu opłat w filarze kapitałowym. Konieczne jest w tym celu istotne wzmocnienie kontroli społecznej nad tym filarem przez osoby ubezpieczone (to także wymóg konwencji 102), osłabionej znacząco po likwidacji UNFE. Ubezpieczeni muszą uczestniczyć w nadzorze nad otwartymi funduszami emerytalnymi, podobnie jak w przeszłości emeryci muszą mieć swoich przedstawicieli w nadzorze nad instytucją czy instytucjami przekształcającymi ich oszczędności w emeryturę.

Jest dość oczywiste, że wbudowane w system bodźce do późniejszego przechodzenia na emeryturę mogą nie zadziałać dość szybko i dość silnie, by przeciwdziałać skutecznie dramatycznemu obniżaniu się stóp zastąpienia. Nie unikniemy stopniowego

podwyższenia minimalnego wieku przechodzenia na emeryturę (poza koniecznym zrównaniem wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn). Konieczna jest tu śmiała polityczna strategia, otwarta dyskusja z partnerami społecznymi i aktywna wielowymiarowa polityka na rynku pracy, stymulująca zatrudnienie i aktywność zawodową osób starszych<sup>6</sup>.

Trzeba rozważyć także inne istniejące parametry pierwszego filara systemu emerytalnego, wpływające na wysokość przyszłych świadczeń. Indeksacja kapitału składkowego wraz ze wskaźnikiem wzrostu funduszu płac, który podlega oskładkowaniu (tzw. przypis), począwszy od ok. 2020 r. będzie niższa od wzrostu przeciętnego wynagrodzenia podlegającego składkom. Oznacza to faktycznie ujemną realną (w odniesieniu do wzrostu płac) stopę przychodu systemu z dramatycznymi konsekwencjami dla stóp zastąpienia. Indeksacja kapitału składkowego powinna się odbywać w wysokości wskaźnika wzrostu przeciętnego wynagrodzenia (korygowana – w dół lub w górę – być może przez mechanizm równoważący podobny do wprowadzonego w Szwecji, ale uzupełniony o zabezpieczenia przeciwdziałające zbyt niemu obniżeniu świadczeń).

Emerytura w pierwszym filarze ustalana jest przez podzielenie kwoty zgromadzonej na koncie przez wielkość  $G$ . Parametr  $G$ , równy obecnie oczekiwanej statystycznie długości życia w momencie przejścia na emeryturę, także jest parametrem, który wprawdzie powinien kształtować się proporcjonalnie do zmian tej oczekiwanej statystycznie długości życia, ale czy wyłącznie? Można sobie wyobrazić, że także inne czynniki, decydujące o bieżącej sytuacji systemu (zarówno z punktu widzenia jego finansów jak i adekwatności świadczeń) wpływają na wielkość parametru  $G$ , a tym samym na bieżącą stopę zastąpienia.

Zmiany wymaga też polityka indeksacji świadczeń emerytalnych i rentowych. Cezury czasu nie wytrzyma indeksacja czysto cenowa, w sytuacji, gdy płace realne znacząco rosną (wg prognozy ZUS w 2050 r. relacja przeciętnej emerytury do przeciętnego wynagrodzenia miałyby obniżyć się do poziomu poniżej 30%). Obecne rozwiązania ustawowe wynikają jedynie z tego, że tą drogą próbuje się minimalizować obciążenia budżetu z tytułu deficytu systemu ubezpieczeń społecznych – deficytu, którego główną częścią jest luka w jego finansowaniu powstała na skutek utworzenia dużego filara kapitałowego. W długim okresie to przede wszystkim niską indeksacją chce się jak najszybciej sfinansować tzw. koszty transformacji do systemu z kapitalizowaną składką. Jest to strategia politycznie nierealistyczna i będzie wciąż załamywana *ad hoc* korektami ustawowymi robionymi z takich lub innych względów politycznych. Czy nie lepiej

---

<sup>6</sup> Szerzej o tym problemie patrz K. Hagemeyer, „Później na emeryturę? To nie takie proste...” w zbiorze: *Później na emeryturę?* I. Wóycicka (red.), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2004.

przejsć do bardziej realistycznej strategii, w której emerytom przyznaje się ustawowo określony udział we wzroście gospodarczym?

Obecnie ani ZUS, ani statystyka finansów publicznych, ani sposób formułowania budżetu państwa w sposób przejrzysty nie pokazują stanu finansów systemu emerytalnego: jakie są źródła obecnego deficytu ZUS, jak jest finansowany w chwili obecnej i jak zamierza się finansować go w przyszłości. Brak też oszacowania, jak wspomniałem już wcześniej, czy finanse publiczne wytrzymają koszty gwarancji minimalnej emerytury i pomocy społecznej dla osób starszych o niedostatecznych środkach do życia. Brak również pełnego i przejrzystego obrazu finansów filara kapitałowego: ile z tej części składki, która nie zasila już ZUS-u, trafia faktycznie na konta indywidualne, ile z tego trafia do zarządzających otwartymi funduszami emerytalnymi, ile z inwestycji funduszy trafia na indywidualne konta? Tymczasem przejrzysty obraz finansów systemu ubezpieczeń społecznych i społeczna nad tymi finansami kontrola są niezbędne, jeśli chcemy stworzyć system emerytalny, którego publiczne i prywatne instytucje będą cieszyć się niezbędnym przecież zaufaniem społecznym.

## 4.4. O zagrożeniach stabilności systemu emerytalnego i utrzymaniu dotychczasowego kierunku reformy

Stanisława Golinowska

Wprowadzenie radykalnej reformy emerytalnej oraz dostarczanie relatywnie dobrych świadczeń emerytalnych osłabiło odpowiedzialne zarządzanie systemem emerytalnym. Tymczasem na horyzoncie pojawiły się istotne zagrożenia stabilności systemu, które wymagają podjęcia odpowiednich działań. Spróbujmy na to spojrzeć systematycznie; czyli najpierw zdiagnozować sytuację, a następnie wskazać możliwe rozwiązania.

**Pierwsze i najpoważniejsze zagrożenie ma charakter zewnętrzny w stosunku do systemu emerytalnego; wynika z sytuacji na rynku pracy.** Niska stopa pracujących (szczególnie wśród pokolenia młodego oraz po ukończeniu 50 lat) przekłada się na brak wzrostu ubezpieczonych i mniejsze wpływy do systemu emerytalnego. Sytuacja mogłaby ulec istotnej poprawie w sposób dość trwały, gdyby w wyniku polityki gospodarczej zorientowanej na przedsiębiorczość i zatrudnienie doprowadzono do pełnego zagospodarowania wysokiego wolumenu nowych zasobów pracy: absolwentów szkół i uczelni. Takiego priorytetu nie postawiono w polskiej polityce gospodarczej ostatnich lat, mimo prozatrudnieniowej retoryki oraz uruchomienia kilku programów rynku pracy dla młodych. Taki priorytet tym bardziej jest potrzebny, im bardziej niekorzystne są ogólne warunki ekonomiczne. A przecież na przełomie dekad wzrost gospodarczy uległ wyraźnemu spowolnieniu, a odnotowany wzrost tempa w latach 2003-2005 był niewystarczający do odbudowania miejsc pracy. Od końca lat 90. występuje bowiem zjawisko wzrostu bezzatrudnieniowego (*jobless growth*) na skutek znacznych przekształceń strukturalnych w gospodarce i wzrostu wydajności pracy. Występowanie tego zjawiska w Polsce było przedmiotem analiz może nawet częściej w zagranicznej literaturze przedmiotu niż w polskiej.

Zagrożenie niestabilnością systemu emerytalnego w związku z trudną sytuacją na rynku pracy wymaga skierowania większej uwagi na wzrost ubezpieczonych przez skuteczne zatrudnianie absolwentów szkół i uczelni. Praca dla młodych efektywniej poprawi równowagę systemu ubezpieczenia emerytalnego niż wydłużanie wieku emerytalnego pracujących. Ten kierunek tym bardziej zasługuje na uwagę, że to na skutek procesów restrukturyzacyjnych w gospodarce przedwcześnie i w nadmiarze następuje przepływ do bierności zawodowej. Procesy restrukturyzacyjne może w przyszłości będą

mniej intensywne, ale się nie skończą. Globalizacja będzie je nadal stymulować. Konieczne jest oczywiście ograniczenie skali odpływu przez powszechne respektowanie ustawowego wieku emerytalnego i w najbliższym okresie jego wydłużenie, ale obecnie priorytet powinna mieć ta droga równoważenia między ubezpieczonymi i świadczeniobiorcami, która polega na uzwiększaniu liczby ubezpieczonych przez strumienie nowych pracowników. Tym bardziej że podaż nowych zasobów pracy jest jeszcze relatywnie obfita (a to nie będzie trwało wiecznie) i ponadto posiada lepsze kwalifikacje. Jej zagospodarowanie byłoby ponadto istotnym i dodatkowym czynnikiem wzrostu.

**Kolejne zagrożenie dla stabilności systemu emerytalnego związane jest z ograniczeniem źródeł finansowaniem kosztów przejścia ze starego systemu do nowego.** Mimo wysokiej skali obciążeń finansowych wynikających z wprowadzenia reformy, zagrożenie związane z kurczeniem się źródeł finansowania jej kosztów, jest w polityce gospodarczej traktowane z niedostateczną troską. Być może sprzyja temu świadomość ich przejściowego charakteru. Po kilkunastu latach koszty przejścia nie będą bowiem występowały. Lekceważeniu problemu finansowania tych kosztów sprzyjała i nadal sprzyja retoryka niektórych ekspertów, którzy koszty przejścia traktują jako „odkrycie długu”. Koncepcja tzw. ukrytego długu emerytalnego, jaka pojawiła się w debacie na temat reform emerytalnych oraz w literaturze przedmiotu, istotnie przyczyniła się do wzmocnienia argumentacji na temat potrzeby powrotu do finansowania kapitałowego, mimo że dług emerytalny nie jest na bieżąco długiem realnym. Tak jak umowa międzypokoleniowa dotycząca finansowania emerytur przez pokolenie pracujące nie jest umową faktycznie zawartą. W debacie na temat potrzeby reformy emerytalnej zwracano uwagę na zagrożenie wynikające z faktu, że kolejne pokolenie może tę umowę zerwać i wówczas pokolenie starsze zostanie bez świadczeń emerytalnych. Wtedy pokolenie emerytów mogłoby zażądać zwrotu poniesionych wcześniej nakładów w postaci składki, a koncepcja ukrytego długu emerytalnego mogłaby pomóc w oszacowaniu zobowiązań. Mimo przydatności koncepcji ukrytego długu emerytalnego do uświadamiania zobowiązań prawnofinansowych systemu emerytalnego w długim okresie, argumentacja ta, tkwiąca w bieżących decyzjach dotyczących finansów publicznych, sprzyja niedostatecznemu docenianiu źródeł sfinansowania kosztów przejścia. Tymczasem koszty te są bardzo wysokie. Do funduszy emerytalnych w 2005 r. wpłynęła wartość składek na około 9,6 mld zł, co stanowi 1,2% PKB, a od startu reformy do połowy 2005 r. wartość składek wpływających do funduszy emerytalnych wyniosła około 59,4 mld zł. Jednocześnie obecni emeryci muszą uzyskać swoje świadczenia. Na wszystkie świadczenia FUS wypłaca się około 110 mld zł, a wpływy do funduszu ubezpieczeń społecznych wynoszą około 75 mld zł. Tę lukę pokrywają głównie dotacje z budżetu państwa (około 30

mld), wśród których dotacja na środki dla funduszy emerytalnych wynosi prawie 1/3. Jako że dotacja na pokrycie luki nie jest wystarczająca, ZUS każdego roku zadłuża się w bankach komercyjnych. W 2005 r. zadłużył się o kolejne 1,5 mld zł. Koszt obsługi tego długu wynosi około 0,5 mld zł rocznie. Czy jest to usprawiedliwione? Czy cena kredytu pozyskanego z rynku jest niższa niż cena dotacji? Dlaczego tylko ubezpieczeni ponoszą koszty reformy? Trzeba przy tym przypomnieć, że ZUS ma ciągle nie do końca spłacony dług wobec funduszy emerytalnych, powstały w wyniku opóźnień i perturbacji pochodzących z pierwszego roku wdrażania reformy. Uczciwie stawiając problem trzeba powiedzieć, że sfinansowanie okresu przejściowego to dylemat podziału kosztu między pokoleniami: albo pokolenie młodsze zapłaci w okresie przejściowym powiększoną składkę (na emeryturę kapitałową dla siebie i na świadczenia dla emerytów), albo w sfinansowaniu kosztów okresu przejściowego będzie także partycypować pokolenie starsze, otrzymując niższe świadczenia w stosunku do włożonego wkładu. W konwencji opisu problemu kosztów okresu przejściowego nazywane to bywa obniżeniem ukrytego długu publicznego.

Niejasne stawianie spraw kosztów reformy i propagowanie rozwiązań typu „ucieczka do przodu”, co oznacza wdrażanie docelowych koncepcji, bez systematycznego rozwiązania problemów okresów przejściowych, mści się w niedocenianiu oraz lekceważeniu potrzeby sfinansowania kosztów tych okresów przez dodatkowe obciążenia podatkowe lub składkowe. W konsekwencji obraca się przeciw reformie. Zauważmy, że obecne hasła dotyczące obniżenia podatków w ogóle nie biorą pod uwagę ograniczonych w wyniku reformy emerytalnej możliwości naruszania przychodów budżetu, co oczywiście nie oznacza podważania tezy, że niskie podatki są korzystne dla gospodarki i zatrudnienia. Jednak nie można nie widzieć powstałego zobowiązania finansowego! Koszty przejścia są w latach rozruchu reformy realnym faktem i wymagają sfinansowania! Planowano przeznaczyć na to środki prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych. Jednak realna polityka prywatyzacyjna okazała się daleka od strategicznych koncepcji ujmujących w sposób kompleksowy jej zakres, cele i środki.

**Poważnym zagrożeniem dla stabilności systemu emerytalnego jest ryzyko polityczne.** Ryzyko polityczne jest tym większe, im bardziej systemowo nierozwiązane są problemy okresu przejściowego. W ostatnim okresie – okresie podwójnych wyborów; parlamentarnych i prezydenckich – ryzyko polityczne w Polsce niepomniernie wzrosło. Ostra rywalizacja partii politycznych w warunkach młodej demokracji i niskiej kultury politycznej (niechęć do porozumiewania się ponad podziałami), brak uznania dla wartości związanych z interesem ogólnospołecznym i słabość państwa przyczyniają się do nierespektowania przyjętych zobowiązań oraz niepodejmowania działań na rzecz dłu-

gookresowych korzyści ogólnych. Przykładem są podjęte w 2005 r. ustawowe decyzje w związku z wystąpieniem związków zawodowych branży górniczej ukierunkowanych na utrzymanie ich starych przywilejów. Mimo bardzo wysokich kosztów utrzymania tych przywilejów, podjęta została decyzja o przedłużeniu ich obowiązywania. Decyzji tej sprzyjało nierozwiązanie problemu tych przywilejów w sposób systemowy, ponieważ koncepcja tzw. emerytur pomostowych nie doczekała się regulacji.

Politycy ciągle korzystają z możliwości używania systemu emerytalnego do zwiększania zakresu swego elektoratu. Zwykle waloryzacja świadczeń jest obszarem, w którym pojawiają się nowe pomysły podwyższania świadczeń zorientowane na uzyskanie korzyści politycznych. Także w 2005 r. została przez parlamentarzystów podjęta próba zmiany dotychczasowych zasad waloryzacji świadczeń dla emerytów i rencistów, wprowadzająca czynnik wzrostu płac (a nie tylko cen), co kosztowałoby budżet państwa dodatkowo 7 mld zł.

Ryzyko polityczne dotyka także funduszy emerytalnych. Niepewność związana z dopływem składek z ZUS, niepewność decyzji w sprawie limitów opłat za zarządzanie, czy słabość nadzoru widoczna w związku z rosnącymi kosztami pozyskiwania członków przez fundusze powoduje, że opłacalność działalności PTE w porównaniu z alternatywnymi działaniami organów założycielskich (i jednocześnie głównych akcjonariuszy) staje pod znakiem zapytania.

Reasumując – funkcjonowanie systemu emerytalnego związane jest zarówno z procesami na rynku pracy, z sytuacją w dziedzinie finansów publicznych jak i sytuacją na rynku kapitałowym. To szeroki zakres uwarunkowań i związków. Dlatego zarządzanie systemem emerytalnym w warunkach wdrożenia tak radykalnej reformy, jak to zrobiono w Polsce – tym bardziej wymaga odpowiedzialności i kompetencji. Wymienione zagrożenia stabilnego funkcjonowania systemu emerytalnego można zmniejszać, a nawet likwidować tylko w warunkach prowadzenia kompleksowej, długookresowej i odpowiedzialnej polityki społeczno-gospodarczej. Potrzebne jest też instytucjonalne tworzenie warunków dla wzrostu tej odpowiedzialności. Może funkcja Krajowego Aktuariusza, postulowana od dłuższego czasu, byłaby rozwiązaniem, sprzyjającym zwiększonej uwadze i w rezultacie – większej świadomości konsekwencji za naruszanie stabilności systemu emerytalnego, tak na bieżąco, jak i w długim okresie.

## 4.5. Zakłady emerytalne – brakujący segment zreformowanego systemu emerytalnego

Wojciech Wyszniński

Nowy system emerytalny, jaki udało się w Polsce wprowadzić, jest z pewnością ogromnym sukcesem i pozwala dosyć optymistycznie patrzeć w przyszłość. Ciągłe jednak pozostaje jeszcze kilka problemów do rozwiązania, ponieważ pewne rozwiązania nie sprawdziły się, oraz kilka ważnych elementów, o które trzeba systemem emerytalny uzupełnić, bo nie zdołano ich wprowadzić wraz z całą reformą. Mam tu na myśli m. in. kwestię emerytur pomostowych, tzw. funduszy B, czy rozwiązań regulujących wypłaty świadczeń z części kapitałowej systemu. Niestety, ostatnie lata zostały pod tym względem zmarnowane, w szczególności zastrzeżenia budzi nierozwiązany problem wypłaty świadczeń.

Pierwsze emerytury z nowego systemu będą wypłacane w 2009 r. Rozwiązania, jakie zostaną tutaj przyjęte, niemalże w takim samym stopniu będą decydować o wysokości świadczeń (a jeszcze silniej o ich wariacji) oraz wpływie na rynek kapitałowy, co przepisy regulujące część akumulacyjną systemu. Dlatego istnieje konieczność poważnej dyskusji na temat kształtu systemu wypłat. Najlepiej, gdyby odbyło się to na podstawie kompleksowych projektów lub projektu przygotowanego przez odpowiednie ministerstwo. Niestety, dotychczas nie pojawiła się całościowa koncepcja (nie licząc ustawy będącej elementem pakietu ustaw wprowadzających reformę), którą można by poddać odpowiedniej analizie. Większość dotychczasowych wypowiedzi, także tych z kręgów rządowych, sprowadzała się do zagadnienia, które podmioty (czy też jeden podmiot) mają te świadczenia wypłacać? Jest to w moim przekonaniu postawienie sprawy na głowie.

Budowa odpowiedniej koncepcji wymaga odpowiedzenia na liczne pytania. Wiele z odpowiedzi będzie determinować odpowiedzi na inne pytania, dlatego kolejność stawianych kwestii nie jest bez znaczenia. Kolejność rozważań powinna być w moim przekonaniu następująca:

- parametry systemu – czyli rozstrzygnięcie takich kwestii jak: wiek emerytalny, zakres dopuszczalności różnicowania wysokości świadczeń na podstawie cech innych niż kapitał emerytalny i wiek, dopuszczalny stopień ponoszenia ryzyka aktuarialnego i finansowego przez ubezpieczonych itd.



- produkty emerytalne – w pierwszym rządzie trzeba sobie odpowiedzieć czy ma to być jeden produkt – prosta renta dożywotnia, czy mogą być oferowane różne produkty: jakie i ile mogłoby ich być?
- podmioty wypłacające – jeden wyspecjalizowany podmiot czy wiele konkurujących ze sobą; czy (jak to planowano pierwotnie) miałyby się tym zająć podmioty wyspecjalizowane czy mogłyby to robić podmioty już istniejące, np. zakłady ubezpieczeń;
- na końcu kwestie techniczne – np. kto i w jakim zakresie miałby pełnić nadzór nad tymi podmiotami, jak przelewane byłyby świadczenia (via ZUS razem ze świadczeniami z pierwszego filara czy oddzielnie), zakres współpracy pomiędzy ZUS a podmiotami wypłacającymi itd.

Warto też przypomnieć, jakimi kryteriami należy się kierować przy decydowaniu o kształcie systemu wypłat świadczeń. W szczególności trzeba odświeżyć pryncypia, jakie towarzyszyły tworzeniu nowego systemu emerytalnego i wykorzystać je do konstruowania tego uzupełniającego elementu.

Poniżej wymienię kilka najistotniejszych zasad wypracowanych na etapie tworzenia systemu emerytalnego, które w chwili obecnej bywają podważane:

1. Minimalizacja redystrybucji wewnątrz systemu. Jednym z głównych haseł towarzyszących wprowadzaniu nowego systemu było przekonanie o konieczności uzależnienia wysokości świadczenia od wartości środków przekazanych przez ubezpieczonego. Takie podejście niesie ze sobą wiele pozytywnych skutków, a jednym z nich jest rodzące się przeświadczenie, że składki na ubezpieczenie emerytalne w mniejszym stopniu są dodatkowym podatkiem, a w większym formą gromadzenia oszczędności. W tym kontekście trzeba gruntownie rozważyć dążenie wielu decydentów do wprowadzenia zakazu różnicowania kalkulacji wysokości świadczenia ze względu na płeć. Zakaz taki, zwiększający emerytury z drugiego filara dla kobiet kosztem świadczeń mężczyzn przyczyni się do znacznej redystrybucji, której skala będzie na tyle duża, że będzie to prowadzić do zachowań racjonalnych z punktu widzenia jednostki, jednak niepożądanych dla całego systemu.

2. Minimalizacja obciążenia dla państwa. Konieczne transfery z budżetu państwa mogą pojawić się w dwóch sytuacjach. Pierwszy to zagrożenie dla wypłaty świadczeń już skalkulowanych, wynikających z podpisania umowy między ubezpieczonym a podmiotem wypłacającym. Przepisy regulujące wypłaty świadczeń powinny gwarantować taki stopień bezpieczeństwa, by nie było żadnego zagrożenia dla wypłacanych świad-

czeń, a przez to konieczności dopłaty ze strony Skarbu Państwa. Drugi przypadek, to dopłaty uzupełniające do gwarantowanych przez państwo emerytur minimalnych. Produkty muszą być wystandaryzowane, a ich liczba ograniczona. Ryzyko aktuarialne oraz finansowe muszą wziąć na siebie przede wszystkim podmioty wypłacające. Ewentualnie część ryzyka mogłaby przypaść na ubezpieczonych, ale tylko za ich zgodą, oraz jeżeli nie będzie się z tym wiązało ryzyko dopłaty do emerytury minimalnej przez Skarb Państwa. Minimalizacja obciążeń państwa z tytułu wyrównywania do emerytury minimalnej nie może jednak pociągać za sobą silnej redystrybucji pomiędzy uczestnikami systemu.

3. Sprostanie preferencjom ubezpieczonych. Liczba dostępnych produktów może się wahać między jednym (rentą dożywotnią), a bardzo dużą liczbą produktów. Brak możliwości wyboru między produktami ma tę zaletę, że jest to rozwiązanie stosunkowo tanie oraz eliminuje wiele problemów, jakie mogłyby ze sobą nieść produkty bardziej złożone. Niestety, dla dużej części ubezpieczonych takie rozwiązanie jawiłoby się jako bardzo niesprawiedliwe. Wynika to głównie ze związanego z tym produktem „szokiem przejścia” z okresu akumulacji do okresu wypłat; w skrajnym przypadku ubezpieczony, który umrze tuż przed przejściem na emeryturę, pozostawia swojej rodzinie zebrany przez całe życie kapitał emerytalny, natomiast ubezpieczony umierający tydzień później, ale już po przejściu na emeryturę, nie zostawia rodzinie nic z tych środków. Należy dążyć do takich rozwiązań, w których ubezpieczeni będą mieli możliwość niwelowania tego typu zagrożenia. Z drugiej strony, zbyt duża liczba dostępnych produktów może wprowadzać zamieszanie wśród ubezpieczonych, zwiększyć koszty systemu oraz utrudnić konkurencję pomiędzy podmiotami.

Z pewnością nie ma idealnych rozwiązań, które gwarantowałyby pełną neutralność aktuarialną, duże bezpieczeństwo, niskie koszty, a do tego wychodziły naprzeciw preferencjom pożądanym przez ubezpieczonych. Należy przy tym pamiętać, że podstawowym zadaniem obowiązkowej części systemu emerytalnego jest zabezpieczenie środków finansowych ubezpieczonym na okres po zakończeniu aktywności zawodowej. Co jednak z tymi, którzy zdołali w ramach obowiązkowego systemu zebrać więcej środków niż jest to im niezbędne do godziwego funkcjonowania? Być może dla takich osób zasadne jest dopuszczenie większej swobody w dysponowaniu swoimi kapitałami emerytalnymi?

Chciałbym tutaj zaproponować rozwiązanie polegające na konieczności wykupienia świadczenia gwarantującego środki na utrzymanie na podstawowym poziomie (emerytura podstawowa). Ubezpieczony otrzymywałby po przejściu na emeryturę należne mu

świadczenie z pierwszego filara oraz byłby zobowiązany do wykupienia świadczenia z części kapitałowej w takiej wysokości, która łącznie dawałaby emeryturę w wysokości co najmniej 150% emerytury minimalnej. Świadczenie wykupione za kapitał emerytalny zgromadzony w OFE powinno być produktem tanim i prostym, najlepsza wydaje się tutaj renta dożywotnia. Taka konstrukcja emerytury podstawowej minimalizuje wysokość dopłat ze Skarbu Państwa do emerytur minimalnych oraz zwiększa bezpieczeństwo finansowe przyszłych świadczeniobiorców.

Po zagwarantowaniu sobie świadczenia na poziomie podstawowym, pozostałą częścią środków z kapitału emerytalnego ubezpieczony mógłby dysponować w sposób bardziej swobodny i zgodny z jego preferencjami. W skrajnym przypadku mogłaby być dopuszczalna pełna swoboda, aż do wypłacenia reszty środków i rozdystrybucowania jej na cele pozaemerytalne. Prawdopodobnie większość ubezpieczonych dysponujących takimi środkami wykupiłaby za nie dodatkowe świadczenie, odpowiadające indywidualnym preferencjom. Zakłady ubezpieczeń z pewnością przygotowałyby szeroką ofertę produktów, a ponieważ potencjalny rynek byłby znacznych rozmiarów, konkurencja na nim powinna wymusić także utrzymanie kosztów na niskim poziomie. Należy również rozważyć wariant polegający na obowiązku wykupienia emerytury także za pozostałe środki, jednak dopuszczalna byłaby tu większa swoboda wyboru produktów.

Powyższe rozwiązanie ma wiele zalet, ponieważ ubezpieczonym gwarantuje bezpieczeństwo finansowe, nie podnosi kosztów Skarbu Państwa i przynajmniej niektórym ubezpieczonym pozwala dostosować formy świadczeń do swoich preferencji. Zaproponowane tu rozwiązanie nie powinno podnieść kosztów systemu wypłat, zwłaszcza w części bazowej. Z badań wynika, że osoby z wyższymi wynagrodzeniami, czyli w przyszłości także z większymi kapitałami emerytalnymi, żyją dłużej. Dlatego z punktu widzenia podmiotów wypłacających świadczenia, zobowiązanych do oferowania takiej samej stawki za złotówkę miesięcznej emerytury bez względu na wartość kapitału emerytalnego, osoby z wyższym wynagrodzeniem są „gorszymi”, czy też „bardziej kosztownymi” klientami niż osoby zarabiające mniej.

Jakiego rodzaju instytucje będą wypłacać świadczenia jest zagadnieniem ważnym, ale w moim przekonaniu nie tak istotnym jak rodzaje produktów, które będą oferowane. Niektóre decyzje podjęte odnośnie produktów będą zawężać paletę instytucji gotowych do wypłacania świadczeń. Dla przykładu, zakaz różnicowania taryf ze względu na płeć może utrudnić stworzenie konkurencyjnego rynku wypłaty świadczeń. Podmioty obawiając się ryzyka antyselekcji, w postaci nieproporcjonalnie większego udziału

kobiet w portfelu, będą dążyły do podniesienia premii, zwiększając koszty, a przez to zmniejszając wysokość świadczenia, co może okazać się trudne do zaakceptowania.

W moim przekonaniu wypłatą świadczeń powinny zająć się wyspecjalizowane instytucje. Za takim rozwiązaniem przemawiają dwie przesłanki: duży rozmiar rynku oraz konieczność odseparowania aktywów przeznaczonych na wypłaty świadczeń od innych aktywów. Aktywa stanowiące pokrycie rezerw ubezpieczeniowych instytucji wypłacających świadczenia już po dwudziestu latach funkcjonowania rynku osiągną wartość 200 mld zł, a w późniejszym okresie będą wzrastać w dalszym ciągu w dużym tempie. Konieczność zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa środkom przeznaczonym na wypłaty świadczeń będzie wymagać specjalnych regulacji, podobnie jak ma to miejsce z OFE. Środki te powinny podlegać bardziej ścisłemu nadzorowi ze strony państwa.

Czasu pozostającego do wypłaty pierwszych świadczeń jest coraz mniej. Chcąc to zrobić dobrze, już teraz powinna powstać koncepcja, zwłaszcza że problemów do rozwiązania jest dużo, np. kwestia okresu przejściowego, kiedy to na emeryturę z nowego systemu będą przechodzić tylko kobiety i to ze stosunkowo niewielkimi kapitałami emerytalnymi. Należy dać także czas rynkowi finansowemu na odpowiednie przygotowanie się i stworzenie odpowiednich podmiotów.

## 4.6. Polski system emerytalny w kontekście Unii Europejskiej

Maciej Żukowski

### 1. Systemy emerytalne – kompetencją państw członkowskich, ale liczne kanały wpływu UE

Zabezpieczenie społeczne, w tym emerytalne, należy do dziedzin, w których decyzje polityczne podejmowane są na szczeblu krajowym, a tylko w małym zakresie na szczeblu Unii Europejskiej. **Zabezpieczenie emerytalne jest w kompetencji państw członkowskich.** Scharpf (2002) formułuje tezę o „konstytucyjnej asymetrii” między dziedzinami polityki wspierającymi efektywność rynkową (gdzie silne kompetencje ma Unia) a pozostającą w gestii poszczególnych państw polityką służącą bezpieczeństwu socjalnemu i równości. Na szczeblu krajowym obie dziedziny mają ten sam status – w konsekwencji każdy konflikt między nimi może być rozwiązany tylko za pomocą środków politycznych. Natomiast na szczeblu europejskim status obu tych dziedzin jest zasadniczo odmienny. Wszystkie kwestie polityki zatrudnienia i polityki społecznej poszczególnych państw znajdują się w cieniu unijnego prawa w dziedzinie integracji ekonomicznej, liberalizacji i prawa konkurencji.

W konsekwencji, członkostwo Polski w Unii Europejskiej wywiera bezpośrednio ograniczony wpływ na polski system emerytalny. Kształtowanie rozwiązań systemu jest nadal w **kompetencji Polski.** Polska mogła wejść do Unii z poprzednim systemem tak samo jak weszła z systemem zasadniczo zreformowanym w roku 1999. Każda ewentualna kolejna zmiana rozwiązań systemu zależy od woli Polski.

Chociaż emerytury nie są kompetencją Unii Europejskiej, to jednak **Unia odgrywa coraz większą rolę w reformach emerytalnych dokonywanych przez poszczególne państwa członkowskie.** Schmähl (2005: 6) stwierdza, że obecnie istnieje już „cały szereg kanałów wpływu i regulacji, które z poziomu europejskiego oddziałują bezpośrednio lub pośrednio na systemy emerytalne w państwach członkowskich: publiczne, zakładowe i pozostałe prywatne”. W kolejności zostaną wymienione kanały oddziaływania Unii Europejskiej na polski system emerytalny.

## 2. „Klasyczna” kompetencja Unii – koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego

W kompetencjach UE od Traktatów Rzymskich jest „klasyczna” **koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego** w odniesieniu do migrujących pracowników i osób prowadzących działalność (Bińczycka-Majewska 1999; Giżejowska, Świątkowski 2004; Dzienisiuk 2004). Wynika ona z pierwotnej kompetencji w zakresie swobody przepływu osób. Dzięki koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, publiczne systemy emerytalne, wchodzące w zakres zabezpieczenia społecznego, nie powinny stanowić bariery w swobodnym przepływie osób pomiędzy państwami członkowskimi.

Wraz z wejściem do Unii Polska stała się elementem tego systemu. Rodzi to określone nowe zadania dla wykonawców systemu – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Po naszej stronie brak dotąd informacji o zasadniczych problemach. Pewne problemy, głównie z realizacją zasady równego traktowania, pojawiają się w zakresie stosowania prawa zabezpieczenia społecznego w krajach, w których pracują obywatele polscy.

## 3. Otwarta metoda koordynacji – europejska perspektywa oceny rozwiązań krajowych

Ministrowie odpowiedzialni za publiczne systemy emerytalne w ramach zabezpieczenia społecznego bronili swojego prawa do zajmowania się problematyką emerytalną nie chcąc, by analizowana ona była wyłącznie z finansowego punktu widzenia: konieczności ograniczenia publicznych wydatków na emerytury w kontekście wymogów Unii Gospodarczej i Walutowej (Scharpf 2002: 655), o czym mowa w kolejnym punkcie. Pochet (2003) mówi o „wojnie” pomiędzy ministrami finansów i ministrami odpowiedzialnymi za sprawy socjalne. Używając tego języka można powiedzieć, że „kontratak” tych drugich doprowadził do otwartej metody koordynacji systemów emerytalnych (Żukowski 2002).

W sierpniu 2005 r. Ministerstwo Polityki Społecznej przygotowało pierwszy polski Narodowy Raport Strategiczny w ramach **otwartej metody koordynacji** systemów emerytalnych. Trafnie wskazuje on sytuację polskiego systemu obecnie i w perspektywie „dojrzenia” nowego systemu. O ile obecnie problemem jest finansowanie systemu, a emerytury dobrze zabezpieczają przed ubóstwem i zapewniają utrzymanie poziomu życia zbliżonego do okresu pracy, o tyle w perspektywie roku 2050 sytuacja ulegnie odwróceniu. Dzięki reformie emerytalnej system w dłuższej perspektywie powinien być stabilny finansowo, natomiast problemem staną się niskie emerytury. Zagrożona może być realizacja podstawowego celu systemów emerytalnych: ochrona przed ubóstwem. Obniżeniu ulegnie także przeciętna stopa zastąpienia. W europejskim kontekście lepiej widać to poważne zagrożenie

nie polskiego systemu emerytalnego. Można się spodziewać, że otwarta metoda koordynacji, zwłaszcza gdyby została wzmocniona („utwardzona”), może z czasem stworzyć zewnętrzną presję na zmiany rozwiązań służące lepszemu zabezpieczeniu przed ubóstwem.

#### **4. Unia Gospodarcza i Walutowa – polska reforma emerytalna opóźni przyjęcie euro?**

W kontekście Unii Gospodarczej i Walutowej uwaga skoncentrowana jest na podstawowych członach systemów zabezpieczenia emerytalnego, czyli systemach publicznych. Konkretnym przykładem wpływu UE na systemy emerytalne poszczególnych krajów były reformy emerytalne dokonywane w ramach przygotowań do wejścia do unii walutowej, np. we Francji i we Włoszech (Pochet 2003: 59). Tematyka emerytalna znalazła się w centrum uwagi polityki ekonomicznej UE od 1997 r., w którym po raz pierwszy zajął się nią Komitet Polityki Gospodarczej (*Economic Policy Committee, EPC*). Raport stwierdzał, że wydatki na emerytury, stanowiące największą pozycję wydatków publicznych, powinny być ograniczone, m. in. przez opóźnienie przechodzenia na emeryturę, indywidualizację systemów i wzrost roli systemów kapitałowych. W kolejnych latach tematyka emerytalna, w kontekście wydatków publicznych, wielokrotnie była podejmowana przez EPC (m. in. *Economic Policy Committee* 2002), Europejski Bank Centralny, a zwłaszcza przez wpływowy Komitet Ministrów Gospodarki i Finansów (ECOFIN). Zgodnie z postanowieniem Rady Europejskiej z 2002 r. problematyka starzenia się ludności i jego konsekwencji finansowych weszła na stałe do zaleceń polityki gospodarczej (*Broad Economic Policy Guidelines, BEPG*) (Pochet 2003: 55).

Zwiększone w wyniku reformy emerytalnej w Polsce dotacje z budżetu do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, wyrównujące ubytek wpływów w związku z odprowadzaniem części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych, zwiększają dług publiczny, a to prowadzi będzie do opóźnienia wprowadzenia euro.

#### **5. Rynek finansowy, konkurencja – wraz z urynkowaniem i prywatyzacją systemu emerytalnego rośnie kompetencja UE**

W dziedzinach istotnych dla funkcjonowania prywatnych i kapitałowych systemów emerytalnych, kompetencje UE są silniejsze niż w zakresie zabezpieczenia społecznego. Od Zielonej Księgi na temat uzupełniających emerytur z roku 1997, przez dyrektywę na temat instytucji zakładowych systemów emerytalnych z 2002 r., temat został w ostatnim czasie podjęty, ale wspólny raport na temat emerytur z 2003 r. nadal stwierdza, że systemy emerytalne drugiego i trzeciego filara mogą stanowić barierę w swobodnym przepływie siły roboczej. Natomiast w ramach tworzenia zintegrowanego rynku finansowego w dużym stopniu zliberalizowano zwłaszcza inwestycje funduszy eme-

rytalnych. Dalszy postęp w tworzeniu wspólnego rynku i pełnej swobody przepływu usług i kapitałów będzie miał zatem konsekwencje zwłaszcza dla bardziej „rynkowych” części systemów emerytalnych w państwach członkowskich. W sytuacji, gdy reformy emerytalne zmiierzają w szczególności do rozwoju rozwiązań kapitałowych i prywatnych, wpływ prawa unijnego na systemy emerytalne może wzrastać.

W związku z charakterem polskiej reformy emerytalnej, może wzrosnąć wpływ Unii Europejskiej na regulacje działalności otwartych funduszy emerytalnych, jako podmiotów rynku finansowego, który powinien być otwarty na konkurencję. Oznaczałoby to wzmocnienie kompetencji UE w odniesieniu do istotnej części składowej systemu emerytalnego.

## 6. Konkluzja

Podsumowując, **systemy emerytalne są w kompetencji państw członkowskich. Jednak postępuje 'europeizacja' tej dziedziny**, nawet jeżeli dokonuje się ona częściowo tylnymi drzwiami, przez kompetencje wspólnotowe w zakresie gospodarki. Znaczne pogłębienie integracji ekonomicznej rodzi konsekwencje dla systemów emerytalnych.

Zarówno wewnętrzne problemy ze sfinansowaniem systemów emerytalnych, jak i wpływy zewnętrzne związane z globalizacją zwiększają rolę rynku i konkurencji w tej dziedzinie, a to w konsekwencji prowadzi do wzrostu roli UE. Wstąpienie do Unii państw, w których procesy te są częściowo dalej zaawansowane, może przyspieszyć ten proces.

Wpływ Unii Europejskiej na polski system emerytalny może być znaczny w związku z charakterem polskiej reformy emerytalnej z 1999 r., która oznaczała częściową prywatyzację systemu publicznego.

## Literatura

- Bińczycka-Majewska T. (1999): Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej, Zakamycze, Kraków.
- Dzienisiuk D. (2004): Zabezpieczenie społeczne w Unii Europejskiej – koordynacja świadczeń, Difin, Warszawa.
- Economic Policy Committee (2002): Reform Challenges Facing Public Pension Systems: The Impact of Certain Parametric Reforms on Pension Expenditure, EPC/ECFIN/237/02 – final, 5.07.2002, Brussels. ([http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/epc/documents/para-2002\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/para-2002_en.pdf))



- Gizewowska A., Świątkowski A.M. (2004): Zabezpieczenie społeczne. Komentarz, Prawo socjalne Unii Europejskiej i Rady Europy, Universitas, Kraków.
- Pochet P. (2003): Pensions: The European Debate, w: Pension Security in the 21st Century. Redrawing the Public-Private Debate, red. G.L. Clark, N. Whiteside, Oxford University Press, Oxford, s. 44-63.
- Scharpf F. W. (2002): The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 4, s. 645-670.
- Schmähl W. (2005): Nationale Rentenreformen und die Europäische Union – Entwicklungslinien und Einflusskanäle, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, ZeS-Arbeitspapier Nr 3/2005.
- Żukowski M. (2002): Otwarta koordynacja zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej – nowy etap europejskiej polityki społecznej?, 'Polityka Społeczna' 11/12, s. 44-47.



## **Rozdział 5**

# **Problemy z koncepcją i efektami systemu edukacyjnego**

## Wprowadzenie

Stwierdzenie, że edukacja stanowi klucz do rozwoju stało się banałem. Zdobyte w wyniku edukacji umiejętności i kwalifikacje stanowią kapitał ludzki, równie cenny jak kapitał finansowy. Nikogo nie trzeba przekonywać, że odpowiedni poziom wykształcenia jest warunkiem swobodnego funkcjonowania w społeczeństwie i powodzenia na rynku pracy. Mało kto kwestionuje też inną rolę, jaką powinien spełniać system kształcenia powszechnego, a mianowicie wzmacniania spójności społecznej. Edukacja stanowi silne narzędzie, które użyte w odpowiedni sposób, może zapobiegać utrwalaniu nierówności społecznych i wykluczeniu.

Czy system edukacji w Polsce spełnia te wszystkie funkcje? Jakie działania można podjąć, aby zwiększyć zarówno efektywność, jak i równość w polskich szkołach? W jaki sposób włączyć edukację w szersze ramy polityki społecznej? Jak dostosować system kształcenia do potrzeb rynku pracy? W tym rozdziale autorzy szukają odpowiedzi na te właśnie pytania.

W tekście otwierającym rozdział Roman Dolata rozważa powyższe kwestie zarówno w polskim, jak i międzynarodowym kontekście. Wskazuje on zarówno na niepokojąco niskie osiągnięcia polskich uczniów, jak i na ich silne uwarunkowanie kapitałem kulturowym rodziny ucznia. Równocześnie argumentuje, że sposobem na rozwój cywilizacyjny kraju są zrównoważone działania sprzyjające z jednej strony podnoszeniu jakości nauczania, z drugiej zmniejszaniu nierówności społecznych w oświacie.

Podobny punkt widzenia przyjmuje Maciej Jakubowski w kolejnym artykule, w którym podkreśla centralną rolę nauczycieli i argumentuje, że wyższą jakość nauczania można osiągnąć przez większą elastyczność w ich zatrudnianiu i wynagradzaniu, rozwijanie systemu wsparcia zawodowego i włączenie w pracę szkoły rodziców i przedstawicieli lokalnych społeczności. Omawiając problem nierówności edukacyjnych autor podkreśla, że niezbędne są natychmiastowe działania zapewniające upowszechnienie edukacji przedszkolnej, a także dyskusja nad regułami zapobiegającymi segregacji uczniów.

W kolejnym tekście Michał Federowicz rozważa nie tyle bieżące problemy, co kwestie stanowiące o przyszłości polskiej oświaty. Opinie, sformułowane na podstawie wyników międzynarodowego programu PISA posłużyły autorowi do postawienia ważnego pytania o to, czego w polskich szkołach powinniśmy uczyć. Omawiając koncepcje kluczowych umiejętności autor argumentuje, że odpowiednio zdefiniowane powinny zająć ważne miejsce w programach nauczania na wszystkich poziomach, aby posiadała je zdecydowana większość uczniów. Autor widzi w tym zarówno sposób na przeciętny wzrost osiągnięć, jak i zmniejszenie zróżnicowania między szkołami i uczniami.

Elżbieta Tarkowska w swoim tekście omawia system edukacji z perspektywy walki z ubóstwem. Porusza nie tylko kwestie segregacji uczniów oraz zaniedbania wychowania przedszkolnego, ale i wskazuje na to, że problem biedy jest w polskiej szkole marginalizowany. Dyrektorzy i nauczyciele nie zauważają biedy lub też nie wiedzą jak na nią reagować. Zbyt często nie reagują na naznaczanie dzieci z biednych rodzin, a czasem niestety sami w tym naznaczaniu uczestniczą. Elżbieta Tarkowska wskazuje też, że segregacji sprzyjają podziały na „miejscowych” i „dowożonych”, płacących za obiad i korzystających z pomocy społecznej, jeżdżących na wycieczki i pozostających w domu. Mimo pewnych pozytywnych zmian, wyrównywanie szans edukacyjnych wciąż pozostaje w Polsce głównie hasłem.

W artykule zamykającym i niejako podsumowującym rozdział Urszula Sztanderska podejmuje ważną próbę oceny rozwoju kształcenia na poziomie wyższym z punktu widzenia potrzeb rynku pracy. Żywiłowy wzrost liczby studentów i uczelni wyższych należy oceniać pozytywnie, stwierdza Autorka, natomiast trudno taką ocenę wystawić niektórym kierunkom kształcenia na uczelniach wyższych, które nie w pełni odpowiadają potrzebom rynku pracy. Studenci kształceni są głównie na kierunkach niedrogich, zbyt mało jest absolwentów uczelni technicznych, wciąż brakuje prawników i informatyków. Autorka wskazuje przyczyny takiej sytuacji, a także wysuwa przypuszczenie, że tak silny ilościowy wzrost liczby studentów i uczelni mógł spowodować spadek jakości nauczania.

Wszyscy autorzy doceniają pozytywne zmiany, jakie dokonały się w edukacji w ostatnich latach, jednak ogólny wydźwięk tekstów zawartych w tym rozdziale jest dość pesymistyczny. Osiągnięcia polskich uczniów wciąż nie zachwycają, nierówności edukacyjne są znaczne, a absolwenci wielu uczelni wyższych nie posiadają wiedzy i umiejętności cenionych na rynku pracy. Każdy artykuł wskazuje działania, które mogą przyczynić się do wzrostu jakości nauczania, spójności społecznej i dopasowania oświaty do potrzeb rynku pracy. Lista rekomendacji jest dosyć długa i miejmy nadzieję, że będzie przydatna przy kształtowaniu polityki oświatowej państwa w najbliższych latach.

## 5.1. Tworzenie elit czy dbanie o spójność społeczną? Pozorny dylemat polityki oświatowej

*Roman Dolata*

Na oświatę III Rzeczypospolitej trzeba patrzeć z dwóch perspektyw. Pierwsza wyznaczana jest przez historię i każe widzieć szkołę w kontekście przemiany ustrojowej i odchodzenia od radzieckiego modelu oświaty. Druga perspektywa jest bardziej uniwersalna, a wyznacza ją funkcjonalne spojrzenie na oświatę. W tekście skoncentruję się na perspektywie funkcjonalnej, co nie oznacza, że perspektywę historyczną uważam za mniej istotną. Miałem jednak okazję już w innym miejscu dokonać syntetycznego podsumowania ostatniego szesnastolecia polskiej oświaty w tej właśnie perspektywie (Dolata 2005).

Dwa podstawowe wymagania funkcjonalne, które stoją przed oświatą, to sprośanie potrzebom modernizacyjnym kraju oraz budowanie i podtrzymywanie ładu społecznego. W skrócie możemy mówić o dwóch funkcjach społecznych oświaty: modernizacyjnej i spójnościowej. Najpierw przeanalizuję, jak polska oświata radzi sobie z realizacją tych funkcji. Następnie spróbuję zweryfikować pogląd, że polityka oświatowa stoi wobec dylematu: czy wzmacniać funkcję modernizacyjną oświaty, ale kosztem powstania zagrożeń dla spójności społecznej, czy też postawić na funkcję spójnościową oświaty, płacąc cenę spowolnienia rozwoju cywilizacyjnego kraju.

### **Funkcja modernizacyjna oświaty**

Najlepszym, wręcz definicyjnym wskaźnikiem wypełniania przez oświatę funkcji modernizacyjnej jest poziom wiedzy uczniów szkół różnego szczebla. Choć najistotniejszy jest z pewnością kapitał wiedzy absolwentów szkół wyższego szczebla wchodzących na rynek pracy, to ważne jest też oszacowanie efektów edukacji na poszczególnych etapach kształcenia. Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (PISA) realizowany od końca lat 90. pod egidą OECD pozwala obiektywnie i – co najważniejsze – w perspektywie porównawczej zmierzyć kapitał wiedzy polskich piętnastolatków.

Pierwsza edycja PISA z roku 2000 pozwoliła podsumować efekty 9 lat nauki w polskich szkołach w trzech zakresach: rozumienie tekstów, rozumowanie matematyczne i rozumowanie naukowe (Białecki, Haman 2002). We wszystkich tych obszarach pol-

skie piętnastolatki wypadły zdecydowanie poniżej średniej dla krajów OECD. Skale pomiarowe były tak zbudowane, że średnia dla uczniów z krajów OECD wynosiła 500 pkt., a odchylenie standardowe 100 pkt. Wynik średni dla Polski w zakresie umiejętności czytania wyniósł 479 pkt., w obszarze myślenia matematycznego 470 pkt., a w dziedzinie myślenia naukowego 483 pkt. Liczby te kazały ocenić kapitał wiedzy polskich piętnastolatków AD 2000 jako zdecydowanie niższy od poziomu przeciętnego dla krajów rozwiniętych.

Edycja PISA 2003 objęła głównie ocenę wiedzy matematycznej piętnastolatków oraz – jako dziedziny uzupełniające – umiejętność rozwiązywania problemów, rozumowanie w naukach przyrodniczych i – powtórkowo – rozumienie tekstów (Program Międzynarodowej Oceny... 2004). W zakresie wiedzy matematycznej średnia dla Polski wyniosła 490 pkt., na skali rozwiązywania problemów 487 pkt., w obszarze rozumowania w naukach przyrodniczych 496 pkt. oraz w obszarze „powtórkowym”, czytaniu – 497 pkt. W porównaniu do edycji PISA 2000 oszacowanie kapitału wiedzy polskich piętnastolatków wypadło zdecydowanie korzystniej, ale w dalszym ciągu poniżej lub na poziomie średnim dla krajów OECD. Postęp odnotowany w latach 2000-2003 przypisuje się reformie oświaty zainicjowanej w końcu lat 90., a w szczególności zmianie ustroju szkolnego i wprowadzeniu gimnazjum. Jest to jednak bardzo niepewne wyjaśnienie przyczyn tego postępu.

**Jeśliby oceniać realizację funkcji modernizacyjnej z perspektywy kapitału wiedzy tworzonego przez polski system oświaty w grupie piętnastolatków, to należałoby wystawić ocenę umiarkowanie negatywną. Efektywna oświata nie gwarantuje jednostkowej pomysłowości i dobrobytu społeczeństwa, ale tworzy potencjał, który pozwala jednostkom i społeczeństwu wykorzystywać okazje. Obyśmy nie musieli, jako jednostki i społeczeństwo, z goryczą obserwować jak bezpowrotnie tracimy szansę.**

## Funkcja spójnościowa

Trudniej o dobór wskaźników wypełniania przez oświatę funkcji spójnościowej. W tym opracowaniu przyjrzymy się trzem miarom powiązanych ze spójnościową funkcją oświaty:

- wiedzy uczniów o funkcjonowaniu współczesnych demokracji i gospodarek oraz ich postawom obywatelskim,
- segregacji społecznej w oświacie i nierównościom edukacyjnym,
- przekonaniom młodych ludzi o równości szans edukacyjnych.

Racjonalną podstawą udanej szkolnej socjalizacji jest wiedza o mechanizmach politycznych i gospodarczych życia społecznego. Jak polska szkoła wywiązuje się z zadania tworzenia takiej wiedzy u młodych obywateli? Na pytanie to dostarczyło odpowiedzi badanie edukacji obywatelskiej przeprowadzone przez Międzynarodowe Towarzystwo Badania Osiągnięć Szkolnych – Civic Education Study IEA (Dolata, Koseła, Wilkomirska, Zielińska 2004).

Pierwszy etap badania dotyczył wiedzy obywatelskiej i postaw czternastolatków. Badanie przeprowadzono w 1999 r. Objęło reprezentatywne próbki uczniów z 28 krajów. Utworzono skalę pomiarową o średniej dla całej badanej próby 100 pkt. i odchyleniu standardowym 10 pkt. Polskie czternastolatki ze średnim wynikiem 111 pkt. zajęły pierwsze miejsce w rankingu. Okazało się, że absolwenci odchodzącej do historii ośmioletniej szkoły podstawowej mają lepsze pojęciowe podstawy rozumienia procesów społecznych niż ich rówieśnicy z takich krajów starej demokracji jak Anglia (99 pkt.) czy Szwajcaria (98 pkt.). Najniższe wyniki zarejestrowano w Chile (86 pkt.) i Kolumbii (86 pkt.), w krajach europejskich – w Rumunii i Łotwie (92 pkt.).

Drugi etap badania objął populację siedemnastolatków. Pomiar przeprowadzono na przełomie lat 2000 i 2001. Wzięło w nim udział 16 krajów. W badaniu tym rozbudowano tę część skali pomiarowej, która dotyczyła znajomości mechanizmów ekonomicznych. Niestety wyniki drugiej diagnozy kazały zweryfikować przekonanie o skuteczności edukacji obywatelskiej w polskich szkołach. Zestawienie wyników czternasto- i siedemnastolatków wykazało, że polskie nastolatki notują w tym okresie zdecydowanie najniższy przyrost wiedzy ze wszystkich badanych grup narodowych. Z pozycji lidera rankingu spadliśmy do pozycji bliskiej średniej. Na dodatek okazało się, że piętą achillesową polskich siedemnastolatków stała się słaba orientacja w prawidłowościach życia gospodarczego. Wynik 97 pkt. lokuje nas poniżej średniej międzynarodowej. Najwyższy wynik na skali wiedzy ekonomicznej zanotowano w Danii (124 pkt.), najniższy w Chile (87 pkt.), w wśród krajów europejskich na Łotwie (95 pkt.).

Drugim aspektem badanym w studium IEA były postawy obywatelskie. Skupimy uwagę na jednej z nich – zaufaniu do instytucji publicznych. Badanie wykazało, że zaufanie polityczne polskich czternastolatków jest dokładnie na poziomie średniej międzynarodowej. W grupie starszej zaufanie słabnie we wszystkich badanych krajach, ale spadek w Polsce jest silniejszy. Szczególnie musi niepokoić bardzo niski poziom zaufania do sądów, a w szczególności do policji.

Podsumowując, możemy powiedzieć, że w polskiej edukacji obywatelskiej obserwujemy swoisty falstart. Zaczynamy dobrze, ale w decydującym okresie wchodzenia w do-



rosłe życie oświata zaczyna zawodzić. Pojęciowe podstawy rozumienia procesów społecznych są kruche, a postawy obywatelskie źle wróżą skuteczności mechanizmów kontroli społecznej.

Kolejna grupa wskaźników owocności wypełniania przez oświatę funkcji spójnościowej odnosi się nie tyle do efektów edukacji, co do cech samego procesu.

Przez segregację społeczną w oświacie rozumiem intencjonalne i nieintencjonalne procesy prowadzące do zróżnicowania składu społecznego poszczególnych klas i szkół ze względu na status ekonomiczno-społeczny (SES) rodziny pochodzenia ucznia. Nasilenie segregacji społecznej w danym systemie oświaty zależy od zróżnicowania cywilizacyjnego kraju i od cech samego systemu szkolnego. Selekcja przy rekrutacji do szkół, podział uczniów na klasy w obrębie szkoły – to przykłady oświatowych mechanizmów odpowiedzialnych za nasilenie segregacji.

Z kolei przez nierówności edukacyjne rozumiem zakorzenienie osiągnięć szkolnych ucznia w kapitale kulturowym rodziny, a przez to w statusie przypisanym rodzinie ucznia. Siła korelacji SES rodziny ucznia z jego osiągnięciami szkolnymi jest miarą natężenia nierówności edukacyjnych.

Brak społecznych barier i drożność edukacyjnych dróg awansu społecznego to fundament spójności społecznej, dlatego zarówno poziom segregacji społecznych w oświacie, jak i nierówności edukacyjnych to ważne przesłanki pozwalające ocenić skuteczność wypełniania przez oświatę funkcji spójnościowej.

Na oszacowanie wskaźników segregacji społecznych w oświacie i nierówności edukacyjnych pozwalają dane zgromadzone w ramach przywoływanych już badań PISA/OECD i CivEd IEA.

Zacznijmy od chronologicznie pierwszego badania IEA. W 1999 r. w Polsce na poziomie ósmej klasy szkoły podstawowej podział na szkoły wyjaśniał 36% zmienności wskaźnika SES. To wynik ponadprzeciętny. Najwyższy wskaźnik segregacji odnotowano w Chile (55%), wśród krajów europejskich w Bułgarii (48%). Najniższy poziom segregacji społecznych w oświacie obserwowano w Hongkongu (12%), wśród krajów europejskich w Norwegii (17%).

Badania PISA 2003 w Polsce przeprowadzono (głównie) w grupie uczniów klas III gimnazjum. Międzyszkolna wariancja wskaźnika SES wyniosła 25%. To niższy wskaźnik niż w poprzednim badaniu i tym razem lokuje nas trochę poniżej średniej dla 41 badanych krajów. Jednak w dalszym ciągu w porównaniu z takimi krajami jak Finlandia (14%), Szwecja (15%) czy Norwegia (16%), to wysoki poziom. Choć z drugiej strony, daleko nam do liderów tego niezbyt chlubnego rankingu: Węgry (45%), Tajlandia (44%) czy Meksyk (44%).

Niższy poziom segregacji społecznej w polskiej oświacie w 2003 r. jest prawdopodobnie efektem reformy ustroju szkolonego. Skład społeczny – większych w porównaniu z dawnymi szkołami podstawowymi – gimnazjów słabiej odzwierciedla cywilizacyjne zróżnicowanie środowisk lokalnych w Polsce. Jednak badania prowadzone w ramach programu Instytutu Spraw Publicznych monitorowania efektów reformy (Dolata 2002) wskazują, że procesy segregacji społecznej w oświacie w przypadku gimnazjów, w większym stopniu niż w dawnych podstawówkach, będą dotyczyły procedur wewnętrzzszkolnych – podziału uczniów na klasy. Problem ten powinien być starannie monitorowany w kolejnych badaniach.

Przejdźmy do wskaźników pokazujących, w jakim stopniu osiągnięcia szkolne są warunkowane statusem przypisanym uczniu. Zaczniemy od danych z badania CivEd IEA. Poziom nierówności edukacyjnych w polskiej oświacie na poziomie klasy ósmej w 1999 r. wyniósł 14% – taki właśnie odsetek zmienności wyników testu wiedzy obywatelskiej wyjaśniał wskaźnik SES rodziny ucznia. To znów wynik ponadprzeciętny, ale nie rekordowy. Najwyższy notujemy w Chile (22%), w Europie – na Węgrzech (18%). Najniższy wskaźnik obliczono dla Hongkongu (0,3%), w Europie – dla Finlandii (7%).

Badanie PISA 2003 potwierdza, że uzależnienie osiągnięć ucznia od statusu rodziny jest w Polsce ponadprzeciętne. SES wyjaśnia 16% zmienności osiągnięć szkolnych mierzonych w tym studium. Najwyższy poziom nierówności notujemy na Węgrzech (19%), w Niemczech (18%) i Lichtensteinie (18%). Najsłabszą determinację osiągnięć szkolnych przez status przypisany obserwujemy na Islandii (3%) i w całej grupie państw azjatyckich Makau (1%), Hongkong (4%), Japonia (5%) oraz Korea Południowa (5%).

Ostatnim analizowanym przeze mnie wskaźnikiem efektywności funkcji spójnościowej oświaty jest poczucie równości szans edukacyjnych. W ramach badania CivEd IEA zapytano nastolatków, czy ich zdaniem dzieci z biednych rodzin mają mniejsze szanse niż inne dzieci na osiągnięcie w danym kraju dobrego wykształcenia. W grupie polskich czternastolatków w 1999 r. 24% respondentów odpowiedziało, że dzieci biedne mają zdecydowanie mniejsze szanse. To najwyższy odsetek wśród 28 krajów! Obok Polski znalazły się takie kraje jak Bułgaria (22%), Rumunia (22%) i Chile (21%). Najniższy procent odnotowano w Dani (6%) i Hongkongu (7%). W grupie polskich siedemnastolatków na przełomie lat 2000 i 2001 odsetek uczniów, którzy zdecydowanie zgadzali się ze stwierdzeniem, że dzieci biedne mają mniejsze szanse na dobre wykształcenie, wzrósł do 36%.

Wysoki poziom postrzeganych nierówności szans edukacyjnych odnotowany w badaniach CivEd IEA koresponduje z wynikami badań dorosłej populacji. Przeprowadzone przez CBOS w populacji dorosłych Polaków badania (Równość życiowych szans? 1999) wykazały, że w 1995 r. 59%, a w 1999 r. 76% badanych zgadza się z opinią, że

dzieci inteligentów mają większe szanse osiągnięcia wysokiej pozycji społecznej w porównaniu z dziećmi robotniczymi. W przypadku dzieci inteligenckie – dzieci chłopskie odpowiednie odsetki wynosiły 75% i 85%.

Podsumowując ocenę wypełniania przez oświatę funkcji spójnościowej możemy stwierdzić, że – podobnie jak w wypadku funkcji modernizacyjnej – polska szkoła lokuje się w pobliżu średniej dla krajów rozwiniętych. W pewnych aspektach efektywność jest wysoka (wiedza obywatelska młodszych nastolatków), ale w innych alarmująco niska – zaufanie do policji czy ocena równości szans edukacyjnych ze względu na kryterium biedy przez samych uczniów.

Analiza wypełniania przez polską oświatę funkcji modernizacyjnej i spójnościowej pokazuje, że doskonalenie systemu powinno być prowadzone w obu tych kierunkach. Mamy kogo gonić, mamy co nadrabiać.

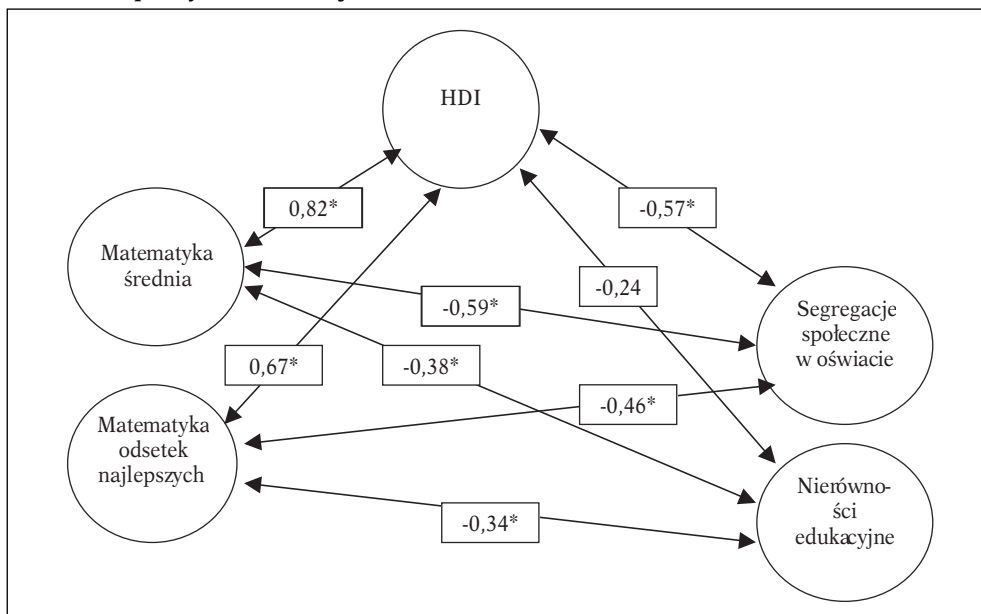
## **Dylemat – polityka promodernizacyjna czy prospójnościowa**

W debacie o polskiej szkole dominuje pogląd, że musimy dokonać wyboru: albo postawić na funkcję modernizacyjną i w dalszej perspektywie zbierać owoce prorozwojowych impulsów płynących z systemu edukacji, albo też skupić się na podtrzymywaniu przez oświatę spójności społecznej i w dalszej perspektywie płacić cywilizacyjną cenę egalitarystycznej, „uśredniającej” polityki oświatowej. Czy faktycznie stajemy przed potrzebą lub nawet koniecznością wyboru między opcją promodernizacyjną i prospójnościową? Pewne światło na ten problem rzucić może analiza związków, jakie zachodzą między rozwojem cywilizacyjnym danego kraju, a wyróżnionymi w tym tekście wskaźnikami efektywności funkcji modernizacyjnej i spójnościowej oświaty. Poniższy wykres przedstawia związki między interesującymi nas zmiennymi.

Do analizy wykorzystano dane z PISA 2003. Za wskaźnik rozwoju cywilizacyjnego danego kraju przyjęto wartość HDI – Human Development Index (Human Development Report 2005). Wskaźnik ten został opracowany przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (*United Nations Development Programme, UNDP*) w celu syntetycznego opisu potencjału rozwojowego w poszczególnych krajach i monitorowania dynamiki tego potencjału. HDI jest złożonym wskaźnikiem opartym na trzech głównych kryteriach: przewidywanej długości życia, społecznym kapitale wiedzy oraz materialnym standardzie życia.

Czy HDI jest powiązany ze wskaźnikami efektywności funkcji modernizacyjnej oświaty? HDI i średni wynik dla danego kraju na skali wiedzy matematycznej to zmienne, między którymi notujemy najwyższy współczynnik korelacji. HDI i średni wynik

**Wykres 1. Zależności między wskaźnikiem rozwoju HDI a poziomem wiedzy matematycznej, segregacją społeczną w oświacie i nierównościami edukacyjnymi w 41 krajach (PISA 2003). Wartości współczynnika korelacji Pearsona**



\*  $p < 0,05$

w zakresie wiedzy matematycznej piętnastolatków w danym kraju ma blisko 70% wariacji wspólnej! Oczywiście za część tej korelacji odpowiada zawarty w HDI pakiet wskaźników edukacyjnych, ale i tak korelacja jest wysoka.

Ważniejsze jednak od siły korelacji między średnią osiągnięć matematycznych piętnastolatków a HDI jest natężenie korelacji HDI z innym wskaźnikiem kapitału wiedzy – odsetkiem uczniów o najwyższych wynikach z matematyki. Zwolennicy rozwiązań promodernizacyjnych w oświacie często przedstawiają następującą argumentację: (1) o rozwoju danego kraju decydują elity; (2) oświata powinna być zatem nastawiona na kształcenie elit i w ten sposób najlepiej przyczyni się do rozwoju cywilizacyjnego kraju. Czy odnajdujemy potwierdzenie tej tezy w naszych wynikach? Dla każdego z 41 krajów biorących udział w PISA 2003 obliczono odsetek uczniów z najwyższymi wynikami w zakresie wiedzy matematycznej (pierwszy decyl w skali międzynarodowej). Jeżeli wniosek (2) jest słuszny, to odsetek ten powinien być silniej powiązany z wartością HDI niż średnia arytmetyczna. Jak widzimy na wykresie, tak jednak nie jest. Oznacza to, że HDI jest silniej skorelowany z miarą przeciętnego kapitału wiedzy niż ze wskaźnikiem efektywności w kształceniu elity. Korelacja oczywiście nie przesądza o istnieniu zależności przyczynowej, ale zaobserwowany wynik daje do myślenia.

Czy HDI jest powiązany ze wskaźnikami efektywności funkcji spójnościowej oświaty? Widzimy, że i tu odnajdujemy istotne (w przypadku segregacji), choć słabsze korelacje. To co dla nas najważniejsze, okazują się one ujemne. Czyli wysoki HDI idzie w parze z niskim wskaźnikiem segregacji społecznych w oświacie i niską determinacją osiągnięć szkolnych przez SES rodziny ucznia (choć tu musimy być ostrożni, bo korelacja nie jest statystycznie istotna).

Na koniec – podstawa trójkąta: związek wskaźników funkcji modernizacyjnej i wskaźników funkcji spójnościowej. Okazuje się, że kapitał wiedzy jest ujemnie skorelowany z poziomem segregacji społecznych w oświacie i nierównościami edukacyjnymi. Innymi słowy wysoki poziom kapitału wiedzy współwystępuje z niskim poziomem segregacji i nierównościami!

\* \* \*

Otrzymany układ zależności jest mocną przesłanką dla tezy, że nie istnieje konflikt między orientacją promodernizacyjną i spójnością polityki oświatowej. Zachodzące koincydencje wskazują, że receptą na sukces cywilizacyjny jest zrównoważona polityka uwzględniająca obie te orientacje.

## Literatura

- Białecki I., Haman J. (2002), Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA. Wyniki polskie. Raport z badań.
- Dolata R. (2002), Procedury rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach – próba oceny z perspektywy nierówności społecznych w edukacji. W: Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Dolata R. (2003), Inequalities of Civic Education Outcomes in Poland: Comparative Perspective. *Kwartalnik Pedagogiczny*, nr 1-2.
- Dolata R. (2005), Najważniejsze wyzwania stojące przed polską oświatą. *Analizy i Opinie* nr 45, Instytut Spraw Publicznych ([www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)).
- Dolata R., Konarzewski K., Putkiewicz E. (2003), Rekomendacje dla polityki oświatowej po trzech latach reformy szkolnictwa, *Analizy i Opinie* nr 5, Instytut Spraw Publicznych.
- Dolata R., Kosela K., Wiłkomirska A., Zielińska A. (2004), *Młodzi obywatele. Wyniki międzynarodowych badań młodzieży*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Human Development Report (2005), UNDP.
- Murawska B. (2004), *Segregacje na progu szkoły*. Warszawa, Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych.
- Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA. Wyniki badania 2003 w Polsce (2004).
- Równość życiowych szans? (1999), Komunikat z badań. Warszawa: CBOS.

## 5.2. Nauczyciele, uczniowie i rodzice, czyli o polskiej oświacie

*Maciej Jakubowski*

Ostatnie lata to dla polskiej oświaty czas ważnych reform. Stanowiły one konieczne dostosowanie do szybko zmieniającego się otoczenia i wiele z nich z sukcesem odpowiedziało na nowe wyzwania. Nadal jednak niepokój budzą zarówno przeciętne wyniki polskich uczniów w międzynarodowym badaniu PISA, jak i znaczące różnicowanie w jakości nauczania i dostępie do edukacji między regionami i grupami społecznymi. Rosnące zainteresowanie problemami edukacji, o czym świadczy miejsce, jakie zajęły one w ostatniej kampanii wyborczej, musi przekształcić się w powszechną dyskusję, której celem byłoby stworzenie długofalowej wizji rozwoju oświaty. Wizji, która sprzyjałaby zarówno podnoszeniu jakości nauczania, jak i wyrównywaniu szans edukacyjnych.

W niniejszym tekście chciałbym wskazać na wybrane problemy, które według mnie stanowią klucz do podniesienia jakości i zwiększenia równości w polskim systemie szkolnictwa powszechnego: od wychowania przedszkolnego, przez szkoły podstawowe, po gimnazja. Skupię się na problemie, w jaki sposób powinna być zorganizowana oświata w Polsce pozostawiając pedagogom ważną kwestię, czego powinno się w szkołach nauczać. Trzeba jednak zauważyć, że sposób organizacji szkolnictwa ma kluczowe znaczenie dla efektywności wykorzystania zasobów i jakości nauczania. Przyjmuję też, że w najbliższym czasie niemożliwy jest znaczący wzrost nakładów na oświatę. Zakładając, że wiemy czego i jak uczyć, pozostaje pytanie o to, w jaki sposób, przy obecnych zasobach finansowych, możemy tę wiedzę efektywnie wykorzystać?

### Warunki i wyzwania dla oświaty w Polsce

Przed systemami oświaty publicznej stawiane są najczęściej dwa ogólne cele: podniesienia jakości nauczania oraz wyrównywania szans edukacyjnych. Pierwszy z nich jest szczególnie trudny do zdefiniowania i to zarówno ze względu na praktyczne trudności w szacowaniu wyników nauczania, jak i na różnice w poglądach na to, czego szkoły powinny uczyć (czy też jak wychowywać). Ostatnio często przyjmowanym celem jest wzrost jakości kształcenia w odniesieniu do potrzeb rynku pracy. Taki też cel stawia Strategia Lizońska oraz polskie dokumenty ze Strategią rozwoju edukacji na lata 2007-2013 na cele. Wyrównywanie szans edukacyjnych jest także określeniem dość niejednoznacznym.

Tutaj przyjmuję, że celem jest nie tylko zapobieganie tworzeniu nierówności w dostępie do wysokiej jakości edukacji między grupami społecznymi i regionami, ale i ułatwienie kształcenia osobom niepełnosprawnym i różnie definiowanym mniejszościom.

Projektując działania zmierzające do osiągnięcia tak zdefiniowanych celów należy wziąć pod uwagę specyficzną sytuację polskiej oświaty, którą dobrze opisują fakty wymienione na wstępie Strategii Rozwoju Edukacji opracowanej w MEN (2005):

- stały wzrost wykształcenia ludności, szczególnie dynamiczny wśród ludzi młodych; wzrost upowszechnienia kształcenia ogólnego na poziomie średnim i kształcenia na poziomie wyższym; równocześnie wciąż niski przeciętny poziom wykształcenia ludności w porównaniu z krajami OECD<sup>1</sup>,
- znaczne różnice zarówno w poziomie, jak i dostępności kształcenia między wsią a miastem; różnice te dotyczą zarówno populacji dorosłych (4% wykształcenia wyższego na wsi w porównaniu z 13% w mieście), jak i dzieci i młodzieży (przeciętnie niższe wyniki egzaminów zewnętrznych, niski udział wśród studentów osób pochodzących ze wsi),
- różnice w dostępności do edukacji są negatywnie wzmacniane przez niższe aspiracje edukacyjne dzieci z rodzin o niskim wykształceniu i coraz trudniejszy dostęp do kultury, szczególnie na terenach wiejskich,
- niezwykle niskie upowszechnienie edukacji przedszkolnej wśród dzieci 3-5-letnich,
- niskie upowszechnienie kształcenia dorosłych,
- system awansu zawodowego połączony z centralnie ustalonymi wynagrodzeniami i przepisami dotyczącymi zatrudnienia i pracy nauczycieli,
- rozwój systemu egzaminów zewnętrznych (w 2005 r. egzaminy zamykają już wszystkie etapy kształcenia powszechnego, od sprawdzianu w szkole podstawowej, przez egzamin gimnazjalny, po maturę i egzaminy zawodowe w szkołach średnich)
- stosunkowo niskie osiągnięcia polskich uczniów uzyskane podczas międzynarodowego programu PISA (znacznie poniżej przeciętnej w 2000 r. i w pobliżu przeciętnej dla krajów OECD w 2003 r.),
- porównywalny z krajami rozwiniętymi udział wydatków na oświatę i szkolnictwo wyższe w PKB<sup>2</sup>.

Największym osiągnięciem ostatnich lat jest z pewnością upowszechnienie kształcenia ogólnego na poziomie średnim (w tym wydłużenie o rok kształcenia powszechnego

<sup>1</sup> W 2003 r. 48% osób z wykształceniem średnim lub wyższym w porównaniu do średniej OECD 66%, 86% w Czechach i 74% na Węgrzech (OECD 2005a).

<sup>2</sup> W 2001 r. 5,56%, podczas gdy średnia dla krajów OECD to 4,96%, a w Czechach i na Węgrzech odpowiednio 4,21% i 4,61%PKB (OECD 2005b).

przez utworzenie gimnazjów) i wyższym. Zmiany te dają nadzieję na dynamiczny wzrost wykształcenia i kwalifikacji kolejnych pokoleń. Na poziomie szkolnictwa powszechnego wciąż jednak uzasadnione obawy budzą kwestie niskiego upowszechnienia przedszkoli oraz dużego zróżnicowania w jakości nauczania. Poniżej chciałbym skupić się na kilku problemach, które z mojego punktu widzenia mają kluczowe znaczenie dla podniesienia jakości nauczania i wyrównywania szans edukacyjnych. Zajmę się kwestią pracy nauczycieli, upowszechnienia edukacji przedszkolnej, nierównościami edukacyjnymi oraz miejscem rodziców w polskim systemie oświatowym.

## Nauczyciele

Zasadniczy element każdego systemu oświaty stanowią nauczyciele. Jakość nauczania zależy od ich motywacji, doboru, umiejętności i wiedzy. Wielu uważa, że wyposażenie szkół, nowoczesne programy nauczania, komputery i ogólnie nakłady ponoszone na oświatę, nie są tak ważne, jak trudna do zmierzenia jakość pracy nauczycieli. Potwierdzają to wyniki najnowszych badań, które dzięki wykorzystaniu odpowiednich metod ekonometrycznych pozwalają określić całościowy wpływ na jakość nauczania poszczególnych szkół i nauczycieli, a nie ich mierzalnych charakterystyk<sup>3</sup>. Badania te pokazują, że trudna do zdefiniowania jakość pracy nauczycieli ma kluczowy wpływ na wyniki uczniów. Powstaje zatem pytanie, w jaki sposób wybierać, wspierać i motywować nauczycieli, aby podnosić jakość nauczania w szkołach?

W wielu krajach nauczyciele stanowią grupę zawodową, dla której przewidziane są osobne regulacje, wyróżniające ich nawet pośród innych pracowników sektora publicznego. W krajach takich jak Francja, Hiszpania czy Japonia nauczyciele posiadają określoną ścieżkę rozwoju zawodowego i cieszą się wieloma przywilejami, w tym dużą gwarancją zatrudnienia. W Wielkiej Brytanii, Szwecji czy Kanadzie nauczyciele zatrudniani są przez kontrakty na konkretne pozycje, często bezpośrednio przez szkoły lub samorządy. Trudno określić, który system bardziej sprzyja podnoszeniu jakości nauczania, bowiem każdy z nich ma swoje wady i zalety. W Polsce nauczyciel to najczęściej zawód pełniony przez całe życie, o z góry określonej ścieżce awansu, szerokich gwarancjach zatrudnienia i dużej profesjonalnej niezależności. Stąd system funkcjonujący w Polsce bliski jest pierwszemu z wyżej wymienionych. Warto przyjrzeć się kwestiom, które w przypadku takich systemów stanowią o ich efektywności (OECD 2005c):

---

<sup>3</sup> Badania nad wpływem szkół i nauczycieli na wyniki uczniów wykorzystują większości przypadków metodologię tzw. wartości dodanej do oszacowania efektów przypisywanych szkołom i nauczycielom (por. McCaffrey i in., 2005). W niedawnym badaniu znanych ekonomistów amerykańskich stwierdzono, że wpływ nauczycieli jest znacznie wyższy niż wpływ innych nakładów edukacyjnych (por. Rivkin i in., 2005).



- selekcji kandydatów do zawodu i dostosowaniu ich kształcenia do potrzeb szkolnictwa i oczekiwań społecznych,
- motywowaniu, wspieraniu rozwoju zawodowego i zasadom oceny pracy nauczycieli,
- elastyczności w zatrudnianiu i organizacji pracy pedagogów.

Ostatnie badania wskazują na zbyt wolne przemiany na uczelniach prowadzących kształcenie przyszłych nauczycieli i nadmiar absolwentów kierunków pedagogicznych w Polsce. Uczelnie przyjmują zbyt dużą liczbę kandydatów, przy czym wewnętrzna selekcja podczas studiów jest niewielka. Przy obecnym niżu demograficznym w oczywisty sposób powoduje to wzrost bezrobocia wśród nauczycieli. Ponadto młodzi nauczyciele uzyskują w dużej mierze wiedzę teoretyczną, zajęcia praktyczne w szkołach i rozwój pod okiem doświadczonych pedagogów stanowią margines kształcenia (por. Wilkomirska, 2005). Wydaje się, że system publicznych uczelni pedagogicznych wymaga regulacji i monitorowania, a także zwiększenia nacisku na praktyki nauczycielskie i wprowadzanie do zawodu.

Kluczową kwestią jest także problem awansu zawodowego nauczycieli. Samorządy i rodzice nie mają większego wpływu na ocenę ich pracy, której w dużej mierze dokonują inni pedagodzy. Sami nauczyciele przyznają, że awans zawodowy jest najczęściej wynikiem spełnienia formalnych wymogów, rzadka jest krytyczna ocena ich pracy dokonywana przez komisje, a stopnie uzyskują niemal wszyscy kandydaci. Świadczą o tym dane dotyczące liczby wniosków pozytywnie rozpatrywanych przez komisje kwalifikacyjne<sup>4</sup>. Specyfika pracy nauczycielskiej polega m.in. na tym, że bardzo trudno ocenić jej jakość. Nie umożliwia tego obecny system egzaminów zewnętrznych. Wydaje się też, że istniejące mechanizmy nie zapewniają obiektywnej oceny<sup>5</sup>. Niezbędne jest podjęcie próby tworzenia metod ewaluacji, w których większą rolę przypisano by rodzicom, organom prowadzącym i ekspertom. Celowe jest też rozwijanie systemu egzaminów zewnętrznych, aby mógł on służyć wiarygodnej ocenie pracy nauczycieli<sup>6</sup>.

Problem awansu zawodowego oraz oceny jakości pracy nauczycieli i szkoły uwypukla fakt, że także nauczyciele prowadzą ośrodki kształcenia, definiując potrzeby i program kursów dla swoich kolegów. Przykładem patologii tego systemu jest powodzenie

<sup>4</sup> Przykładowo, od października do grudnia 2004 r. do Kuratorium Śląskiego wpłynęło 471 wniosków o awans na stopień nauczyciela mianowanego, z czego 461 zostało zaakceptowane przez komisje egzaminacyjne, a pozostałe 10 wycofane przez wnioskodawców (dane ze strony internetowej Śląskiego Kuratora Oświaty).

<sup>5</sup> Nadzór pedagogiczny nad szkołami należy do kuratorów oświaty, podległym wojewodom i często postrzeganym jako organy polityczne. Celowe byłoby zwiększenie niezależności kuratorów od władzy politycznej, określenie profesjonalnych zasad oceny pracy szkół i stworzenie sieci ekspertów oświatowych. Obecnie komisje egzaminacyjne składają się głównie z nauczycieli lub też wizytatorów (byłych nauczycieli). Przedstawiciele samorządu wchodzi w skład komisji jedynie w przypadku promowania na stopień nauczyciela mianowanego, a udział zewnętrznych ekspertów jest znikomy (por. ZNP 2005).

<sup>6</sup> Wymaga to m.in. przeprowadzania egzaminów na różnych poziomach nauczania, zwiększenia ich częstotliwości i gromadzenia danych o środowisku ucznia i szkoły (por. McCaffrey i in., 2005).

kursów, które uczą, w jaki sposób poradzić sobie z dokumentami niezbędnymi do uzyskania wyższego stopnia awansu zawodowego. Kursy te stanowią najpopularniejszą formę doształcania, przez co marnotrawione są zasoby przeznaczone na rozwój nauczycieli, które swoją drogą są nader skromne. Przy tym niezwykle rzadkie są kursy dotyczące problemów wychowawczych w szkołach, które za najbardziej potrzebne uznają w badaniach nauczyciele. Pokazuje to, że system wsparcia zawodowego nie funkcjonuje należycie, odpowiadając przede wszystkim na popyt tworzony przez regulacje dotyczące awansu zawodowego, a nie rzeczywiste problemy związane z pracą w szkole (Murawska, Putkiewicz, Dolata, 2005).

Nauczyciele placówek publicznych w Polsce korzystają z licznych przywilejów, których gwarantem jest przede wszystkim Karta nauczyciela, a które decydują o niewielkiej elastyczności w zarządzaniu szkołami. Praktyka wynagradzania nauczycieli sprowadza się do równego opłacania pedagogów o podobnym stopniu awansu. Wynagrodzenia tylko w niewielkim stopniu można uzależnić od rzeczywistej jakości pracy, przez co traci się podstawowy środek motywowania pracowników. Nie są one także dostosowane do lokalnego rynku pracy, czego jaskrawym przykładem są wyższe stawki nauczycieli wiejskich, których pensje postrzegane są na wsi jako atrakcyjne, podczas gdy wynagrodzenia ich kolegów w miastach, pracujących przeciętnie z dużo większą liczbą uczniów, są relatywnie niskie<sup>7</sup>.

Korzystna wydaje się pewna deregulacja systemu wynagradzania nauczycieli przez wprowadzenie możliwości zawierania lokalnych umów między samorządami a związkami zawodowymi lub też przez pozostawienie dowolności w tym zakresie dyrektorom szkół. Powinno to znacznie poprawić efektywność wykorzystania skromnych zasobów szkolnictwa powszechnego, choć niesie też zagrożenia i wymaga ustalenia standardów, określających minimalne wynagrodzenia i przywileje pedagogów. Zmiany takie, przy zapewnieniu odpowiednich środków na prowadzenie szkół, niekoniecznie obniżyłyby przeciętne płace nauczycieli, jednak umożliwiłyby dostosowanie ich do jakości pracy i lokalnych warunków.

Kwestią ściśle powiązaną z wynagrodzeniami i warunkami pracy nauczycieli jest problem tzw. pensum, określającego czas pracy dydaktycznej nauczycieli. Pedagogów formalnie obowiązuje 40-godzinny tydzień pracy, jednak większość z nich wykonuje jedynie obowiązkowe 18-godzinne pensum nauczania dydaktycznego. Rzadko kiedy nauczyciele poświęcają pozostałe godziny na rzecz uczniów i szkoły, co mgliście prze-

---

<sup>7</sup> Nauczyciele wiejscy otrzymują specjalny obligatoryjny dodatek. Nauczyciele w miastach często wspierani są dodatkowo przez samorzady, które w ten sposób pragną zrekompensować im wyższe koszty utrzymania, jednak dodatki takie nie są regulowane ustawowo. Oczywiście, nauczyciele w miastach mają także większe możliwości pozyskiwania dochodów z innych źródeł (zajęcia pozalekcyjne, korepetycje, dodatkowa praca poza szkołą). Jest to jednak sytuacja niepożądana, którą należałoby raczej ograniczać.

widuje ustawa. O tym, że dodatkowa praca nauczycieli jest niezbędna, świadczą problemy ze znalezieniem kadry do opieki po godzinach lekcyjnych w świetlicach i salach komputerowych, czy też niewielka liczba godzin poświęcanych na indywidualne spotkania z uczniami i rodzicami. Trudności w egzekwowaniu ustawowych zapisów uwiadacznia spór między samorządami, które wprowadziły system kontroli czasu pracy pedagogów a związkami zawodowymi stojącymi za interpretacją przepisów określającą dodatkowy czas nauczycieli jako niepodlegający ewidencjonowaniu<sup>8</sup>. Faktem jest, że 18-godzinne pensum dydaktyczne należy do najniższych w Unii Europejskiej, a dyrektorzy często napotykać trudności w egzekwowaniu dodatkowych prac, jakie zobowiązani są wykonywać nauczyciele na rzecz uczniów i szkoły<sup>9</sup>.

Niewątpliwie potrzebne jest określenie, jakiego rodzaju prace i w jakim wymiarze zobowiązani są wykonywać nauczyciele w ramach 40-godzinnego tygodnia pracy. Można też zastanowić się, czy bardziej efektywnym rozwiązaniem nie byłoby definowanie kontraktów nauczycielskich na poziomie gminy lub szkoły. Umożliwiłoby to dostosowanie obowiązków nauczycieli do potrzeb danej placówki, przez np. zwiększenie pensum dla nauczycieli pracujących w szkołach z niewielką liczbą uczniów i małymi klasami, gdzie obciążenie pracą jest mniejsze<sup>10</sup>. Pozwoliłoby też na wykorzystanie nauczycieli po lekcjach do opieki nad salą komputerową, świetlicą czy też w inny sposób, na zasadach określonych w kontrakcie, bez przymusu płacenia wysokich stawek za godziny ponadwymiarowe. Na takich zasadach nauczycieli zatrudniają szkoły niepubliczne, także te utrzymujące się tylko z subwencji<sup>11</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że obecnie funkcjonujący system wynagradzania, zatrudniania i rozwoju zawodowego nauczycieli ma w dużej mierze charakter zbioru branżowych przywilejów i niekoniecznie musi sprzyjać poprawie jakości nauczania. Zdrowy rozsądek podpowiada, że nauczyciel, którego płace gwarantowane są przez ustawę, a zwiększanie dochodów umożliwia głównie niskie pensum, i którego awans zawodowy zależy przede wszystkim od spełnienia biurokra-

<sup>8</sup> Ewidencjonowanie wprowadziło m.in. kilka samorządów województwa opolskiego, które postanowiły wykorzystać godziny pracy nauczycieli ponad pensum do opieki nad dziećmi po lekcjach i prac na rzecz szkoły. Wzbudziło to protesty Związku Nauczycielstwa Polskiego utrzymującego, że praca poza pensum ma charakter zadaniowy i nie powinna być rozliczana.

<sup>9</sup> Nauczyciele w szkołach podstawowych, gimnazjach i liceach w Polsce zobowiązani są do uczenia przez 637 godzin w roku, podczas gdy średnia dla krajów OECD wynosi 795 godzin dla szkolnictwa podstawowego, 701 dla poziomu odpowiadającego gimnazjum i 661 dla poziomu odpowiadającego liceum (OECD 2005a).

<sup>10</sup> Nauczyciele pracujący z 8 uczniami mają tyle samo obowiązkowych godzin, co ich koledzy pracujący z oddziałami 30-osobowymi.

<sup>11</sup> Badania pokazują, że szkoły wiejskie prowadzone przez stowarzyszenia, które utrzymują się jedynie z subwencji oświatowej, są w stanie dzięki większej elastyczności w zatrudnianiu i wynagradzaniu nauczycieli obniżyć koszty, przy jednoczesnym zachowaniu wysokiej jakości nauczania (por. Jakubowski, Kozińska-Bałdyga, 2005).

tycznych wymogów, nie będzie tak zmotywowany do wysiłku jak nauczyciel, którego dochody uzależnione będą od rzeczywistej jakości nauczania, czy też nakładu pracy, awans zawodowy będzie nagrodą za wysiłek w pogłębianiu swojej wiedzy poparty praktycznymi osiągnięciami, a praca w szkole w ramach pensum będzie głównym źródłem dochodów. Poprawienie jakości nauczania wymaga nie tylko podniesienia zarobków nauczycieli, które należą do najniższych w krajach rozwiniętych, ale i zwiększenia pensum oraz elastyczności w zatrudnianiu i wynagradzaniu pedagogów<sup>12</sup>. Problem jakości pracy nauczycieli, kluczowy dla rozwoju polskiej oświaty, związany jest także z systemami kształcenia, wsparcia zawodowego i oceny jakości pracy szkół. Wszystkie te elementy wymagają przemyślenia i częściowej modyfikacji.

## Przedszkola

Niewątpliwie najbardziej zaniedbanym elementem powszechnej oświaty jest edukacja przedszkolna, z założenia finansowana z dochodów własnych gmin. Jeśli nawet pominiemy kwestię jakości nauczania w przedszkolach, tego że nadal wiele z nich postrzeganych jest jako miejsce „przechowania” dzieci, a nie edukacji, to niepokoić musi bardzo niski poziom ich upowszechnienia. Z przedszkoli korzysta w Polsce połowa dzieci w wieku 3-6 lat, jednak w większości są to 6-latkowie. Dzieci w wieku 3-5 lat korzysta tylko 38%. Pod tym względem Polska odstaje od średniej europejskiej, a także jest daleko za takimi krajami jak Czechy lub Węgry (odpowiednio 88% i 86% 3-5-latków)<sup>13</sup>. Sytuacja jest szczególnie zła na terenach wiejskich, gdzie opieka przedszkolna obejmuje 88% 6-latków i 17% dzieci w wieku 3-5 lat (GUS, 2004). Średnie te nie dają pełnego obrazu nauczania przedszkolnego w Polsce. Niezwykle niepokojące są znaczne różnice między gminami, które ukazuje tabela poniżej<sup>14</sup>.

W prawie co dziesiątej gminie wiejskiej brak jest przedszkola, a w co trzeciej do przedszkola uczęszcza mniej niż 10% dzieci. W gminach miejskich sytuacja jest lepsza,

**Tabela 1. Zróżnicowanie gmin pod względem upowszechnienia opieki przedszkolnej wśród dzieci w wieku 3-5 lat (rok 2004)**

	procent dzieci w wieku 3-5 lat korzystający z przedszkoli w danej gminie							
	0%	1-10%	11-20%	21-30%	31-40%	41-50%	51-60%	ponad 60%
% gmin miejskich	-	-	2%	9%	19%	27%	26%	17%
% gmin wiejskich	9%	29%	27%	16%	9%	5%	3%	2%
% wszystkich gmin	6%	20%	23%	17%	13%	10%	7%	3%

<sup>13</sup> Dane dla 2004 r. wg Eurydice ([www.eurydice.org](http://www.eurydice.org)).

<sup>14</sup> Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS (dane dla 2004 r. dostępne dla 2473 gmin, w tym 306 gmin miejskich i 1591 gmin wiejskich).

jednak w co ósmej z przedszkoli korzysta mniej niż 1/3 dzieci. Różnice między gminami są znaczące: w niektórych upowszechnienie opieki przedszkolnej zbliża się do standardów europejskich, jednak w połowie gmin do przedszkoli uczęszcza mniej niż 1/5 dzieci w wieku 3-5 lat.

Niskie upowszechnienie edukacji przedszkolnej związane jest po części z niepokojącą polityką likwidacji placówek prowadzoną przez wiele samorządów. Liczba przedszkoli co roku maleje, szczególnie na terenach wiejskich. W 1995 r. w co czwartej gminie wiejskiej nie było żadnego przedszkola, a w 2004 r. już w co trzeciej. W 1995 r. 62% gmin wiejskich nie miało w ogóle lub też miało tylko jedno przedszkole, w 2000 r. takich gmin było 68%, a w 2004 r. już 74%<sup>15</sup>. Oznacza to, że w 3/4 gmin wiejskich rodzice mają bardzo utrudniony dostęp do przedszkoli, szczególnie gdy mieszkają w miejscowościach na „skraju” gminy. Malejąca liczba przedszkoli w miastach wskazuje na to, że i tam dostęp do nich jest coraz trudniejszy. Jedynym pozytywnym sygnałem jest wzrost liczby oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych, jednak korzystają z nich głównie 6-latkowie.

Udział dzieci korzystających z opieki przedszkolnej w całym kraju pozostaje od kilkunastu lat na podobnym, niskim poziomie. Niepokój budzą dane świadczące o malejącej liczbie placówek i dużym zróżnicowaniu między gminami. Niezbędne są działania, które zapewniłyby zwiększenie liczby dzieci w przedszkolach, szczególnie z rodzin biednych, których nie stać nawet na najniższe opłaty wprowadzane przez większość gmin. Szczególnej uwagi wymagają tereny wiejskie, gdzie nie tylko koszty, ale i odległość od przedszkola stanowią przyczyny tak małej liczby dzieci z nich korzystających. Celem powinno być jak najszersze objęcie opieką przedszkolną dzieci od 3 do 5 lat, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci z rodzin biednych, o niskim poziomie edukacji rodziców. Badania pokazują, że wczesna edukacja ma dla nich kluczowe znaczenie, stanowiąc najlepszy sposób na wyrównywanie szans edukacyjnych. Niewielkie upowszechnienie i wprowadzanie odpłatności powoduje, że w Polsce przedszkola rolę tę pełnią tylko w niewielkim stopniu (por. Zahorska, 2003).

Wprowadzenie obowiązku przygotowania przedszkolnego dla 6-latków jest zmianą korzystną, jednak nie rozwiązuje problemu. Powstają tu dwie wątpliwości: czy opieka przedszkolna rzeczywiście powinna być obowiązkowa i czy wystarczy jej rozszerzenie na dzieci 6- lub nawet 5-letnie. Po pierwsze, nie wydaje się celowe, aby w Polsce, przy tak ograniczonych funduszach na oświatę, warto było zmuszać wszystkie rodziny do korzystania z przedszkoli. W wielu krajach rodzice sami decydują, czy chcą korzystać z tej formy pomocy państwa, dzięki czemu część zamożniejszych rodzin wybiera placówki prywatne lub samodzielnie zapewnia opiekę dziecku, odciążając budżet. Lepszym roz-

<sup>15</sup> Obliczenia własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS.

wiązaniem wydaje się wspieranie przedszkoli publicznych, w których dzieci korzystałyby zarówno z darmowej opieki jak i wyżywienia, przynajmniej te z mniej zamożnych rodzin. W ten sposób przedszkola spełniłyby swoje główne zadanie, jakim jest wyrównywanie szans edukacyjnych. Można dodatkowo wprowadzić możliwość zobowiązania rodziców do posyłania dzieci do przedszkola przez odpowiednie instytucje opieki społecznej, o ile zachodziłaby obawa, że nie są w oni w stanie odpowiednio przygotować dziecka do nauki w szkole podstawowej. Wydaje się jednak, że w większości wypadków zapewnienie darmowej opieki i posiłków byłoby wystarczającą zachętą<sup>16</sup>. Taki system odpowiednio ukierunkowałby pomoc państwa, zmniejszając koszty ze względu na niepełne korzystanie z przedszkoli rodzin zamożniejszych. Dzięki temu możliwe byłoby rozszerzenie opieki przedszkolnej na dzieci 3-5-letnie. Oczywiście uzupełnieniem takiego systemu może być wprowadzenie opłat dla rodzin zamożniejszych.

Dzięki organizacjom pozarządowym, a ostatnio także przy wsparciu ze strony funduszy europejskich oraz ministerstwa edukacji, pojawiły się programy tzw. alternatywnego nauczania przedszkolnego, uzupełniające ofertę samorządową. Skala tych działań jest zbyt mała, aby mówić tu o ilościowej zmianie, jednak ich wartością jest to, że testują nowe rozwiązania, które w przyszłości mogłyby zostać wprowadzone w placówkach publicznych. Jest to niewątpliwie duża szansa. Czy będą to jednak rozwiązania trwałe? Co stanie się z tymi projektami po skończeniu finansowania z funduszy europejskich? Czy samorządy będą chciały przejąć ich finansowanie? Elastyczne formy nauczania przedszkolnego, np. kilkugodzinne zajęcia prowadzone przez dojeżdżającą nauczycielkę kilka razy w tygodniu, nawet w prywatnych domach, działają już z powodzeniem w wielu gminach (por. Zahorska, 2003). Nie musimy więc czekać kolejnych kilku lat na wyniki obecnych eksperymentalnych programów.

Niskie upowszechnienie edukacji przedszkolnej wymaga zdecydowanych działań. Przede wszystkim niezbędne jest zapewnienie finansowania przedszkoli na podobnych zasadach jak szkół podstawowych i gimnazjów. Wzrost finansowania powinien być połączony z wprowadzeniem elastycznych form organizacji placówek przedszkolnych. Przedszkola samorządowe są bardzo drogie ze względu na wiele wymogów, w tym przepisy Karty nauczyciela. Wprowadzenie powszechnego obowiązku przedszkolnego przy rozwiązaniach funkcjonujących w placówkach publicznych byłoby bardzo kosztowne i objęcie nim dzieci 3-5-letnich wymagałoby znacznego zwiększenia wydatków oświatowych<sup>17</sup>. Warto wykorzystać doświadczenia gmin rozwijających edukację przedszkolną w przedszkolach niepublicznych, korzystających z większej swobody organiza-

---

<sup>16</sup> W opinii praktyków wspierających organizację przedszkoli niepublicznych taka zachęta jest w pełni wystarczająca. Wprowadzenie darmowych posiłków powoduje, że zdecydowana większość rodzin posyła dzieci do przedszkoli i szkół na terenach wiejskich (informacje z Federacji Inicjatyw Oświatowych prowadzącej programy Mała Szkoła i Małe Przedszkole).

cji placówek przekładającej się na niższe koszty ich prowadzenia. Już teraz należy wspierać i upowszechniać te działania, a przede wszystkim stworzyć podstawy prawne dla tworzenia placówek publicznych działających na podobnych zasadach. Inaczej kolejne roczniki dzieci wkroczą do podstawówek z brakami edukacyjnymi, które w następnych latach szkoły będą jedynie powiększać.

## Nierówności i konkurencja

Decentralizacja i reforma oświaty wprowadziły zarówno elementy samodzielności placówek, jak i konkurencji między nimi. Rywalizację wymuszać miał system finansowania oparty na tzw. bonie oświatowym. Pieniądze miały podążać za uczniem, jednak wbrew utartym opiniom rzadko tak się dzieje. Wewnątrz gmin fundusze oświatowe rozdzielane są między placówki samorządowe wedle uznania, czy raczej wedle potrzeb, a pieniądze idą za uczniem jedynie w przypadku, gdy uczęszcza on do szkoły innej niż samorządowa (publicznej lub niepublicznej) lub pochodzi z innej gminy. Samorządy mogą przyjąć zasadę dzielenia części funduszy według liczby uczniów, jednak do rywalizacji o ucznia zmusza szkoły najczęściej dopiero groźba likwidacji. W istocie samorządy zobowiązane są do wypłacania płac nauczycielskich, które stanowią ponad 80% kosztów prowadzenia szkół, co pozostawia im niewielką swobodę w alokacji środków.

Walka o ucznia między szkołami, a także między gminami może przyczynić się do zwiększenia jakości nauczania, o ile spełnione zostaną liczne warunki zapewniające sprawne funkcjonowanie tego rodzaju quasi-rynków edukacyjnych (por. Hoxby, 2003; Stiglitz, 2004). Po pierwsze, należy zadbać o odpowiednią informację na temat jakości pracy szkół. Po drugie, trzeba określić minimalne standardy nauczania, których egzekwowanie zapewni podobne warunki nauczania we wszystkich placówkach. Po trzecie, należy stworzyć mechanizmy zapobiegające segregacji uczniów i umacnianiu nierówności społecznych i edukacyjnych. Po czwarte, struktura lokalnego rynku edukacyjnego musi taką konkurencję umożliwiać. Część z wymienionych powyżej warunków omawiam bardziej szczegółowo w rozdziale o decentralizacji oświaty. Tutaj chciałbym zająć się problemem szczególnie ważnym, czyli kwestią nierówności edukacyjnych.

Nierówności edukacyjne często omawiane są w kontekście ograniczeń dostępu do kształcenia na różnych poziomach ze względu na pochodzenie społeczne, region za-

<sup>17</sup> Koszty utrzymania przedszkoli samorządowych w przeliczeniu na jedno dziecko znacznie przewyższają koszty utrzymania ucznia szkół podstawowych. Jednak nawet przy minimalnym założeniu, że koszty te będą podobne (ok. 4 tys. zł), proste wyliczenia pokazują, że objęcie opieką przedszkolną 90% dzieci w wieku 3-5 lat kosztowałoby w 2005 r. ok. 4 mld złotych – niemal dwukrotnie więcej niż wydatki samorządów na przedszkola w 2004 r.

mieszkania lub niepełnosprawność. Nie ma tu miejsca na choćby krótkie omówienie wszystkich tych kwestii<sup>18</sup>. Chciałbym zająć się trzema wybranymi problemami, które w wyniku reformy oświaty nabrały w ostatnich latach szczególnego znaczenia:

- różnicami w zasobach dostępnych w szkołach i gminach
- segregacją uczniów między szkołami
- segregacją uczniów wewnątrz szkoły.

W Polsce wyraźne jest znaczne zróżnicowanie w osiągnięciach uczniów między rejonami, w tym wyznaczonymi przez granice zaborów, jak i między poszczególnymi szkołami i gminami (por. Herbst, 2004; Swianiewicz, Herbst, Marchlewski, 2005). Co roku uczniowie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich uzyskują niższe wyniki i choć różnica ta jest stosunkowo niewielka, to jednak wciąż istnieje. Pewnym pozytywnym sygnałem są wyniki PISA 2003, które ukazują znaczące zmniejszenie dysproporcji między wynikami uczniów w porównaniu z rokiem 2000, co może być efektem wprowadzenia gimnazjum, dzięki któremu ujednotacono programy nauczania 15-latków. Nadal jednak przypisanie ucznia do szkoły wyjaśnia znaczną część wariacji wyników uzyskiwanych przez uczniów<sup>19</sup>.

Zróżnicowanie to może wynikać zarówno z różnic w statusie społeczno-ekonomicznym rodzin uczniów, w dostępie do kultury, jak i w edukacyjnych zasobach szkół. Siła wpływu pochodzenia społecznego na wyniki i aspiracje edukacyjne uczniów jest problemem z pogranicza oświaty i polityki społecznej<sup>20</sup>. Po stronie oświatowej najważniejszą kwestią jest na pewno upowszechnienie edukacji przedszkolnej, o czym już pisałem. Celowe jest też wspieranie uczniów z rodzin ubogich przez stypendia, które od niedawna funkcjonują w Polsce. Można dyskutować z trafnością przyjętych metod, choćby z tym, że stypendia nie są powiązane z wysiłkiem edukacyjnym ucznia i jego rodziców i stanowią właściwie kolejny zasiłek, a także krytykować sposób ich wprowadzenia (wielomiesięczne opóźnienia w przekazywaniu funduszy gminom), jednak są one z pewnością potrzebne. Kolejnym etapem powinno być rozszerzenie systemu stypendiów celem zmniejszenia barier w dostępie do szkolnictwa średniego i studiów wyższych, szczególnie dla uczniów ze wsi.

Na poziomie szkolnictwa powszechnego wyraźny jest problem nierówności w zasobach edukacyjnych między jednostkami samorządowymi. Gminy różnią się znacząco pod względem wydatków na jednego ucznia, poziomu dopłat do subwencji oświatowej,

---

<sup>18</sup> Pełne omówienie problemów nierówności w dostępie do edukacji można znaleźć w raporcie UNDP (1998). Ciekawe rozważania na ten temat zawiera także artykuł K. Konarzewskiego (2003).

<sup>19</sup> Por. raport PISA 2003 (dostępny na [www.oecd.org](http://www.oecd.org)), raport polski PISA 2003 (dostępny na [www.ifi-span.waw.pl/PISA](http://www.ifi-span.waw.pl/PISA)). Zmiana zaobserwowana w Polsce zgodna jest z rezultatami ostatnich prac nad efektem tworzenia ścieżek kształcenia na poziomie średnim (por. Hanushek, Wößmann 2005).

<sup>20</sup> Kwestie oświatowe zajęły ważne miejsce w Narodowej Strategii Integracji Społecznej, gdzie m.in. podkreśla się znaczenie edukacji przedszkolnej i wyrównywania jakości nauczania między szkołami.



a także jakości zarządzania oświatą oraz zasobów kapitału ludzkiego i społecznego. Kwestie te omawiam szerzej w rozdziale o decentralizacji. Tutaj jednak należy zaznaczyć, że przekładają się one bezpośrednio na warunki, w jakich kształcą się uczniowie. Znaczne jest zróżnicowanie między samorządami pod względem przeciętnej liczby uczniów przypadającej na nauczyciela, kwalifikacji pedagogów oraz dostępności ośrodków kształcenia i wspomagania zawodowego, stanu budynków i wyposażenia placówek, liczby stołówek i wydawanych posiłków, zasobów bibliotecznych itd. Omówiłem już powyżej znaczne dysproporcje w dostępie do przedszkoli. Wiele z tych różnic wynika z nieudolnego zarządzania i braku świadomości znaczenia edukacji dla lokalnego rozwoju. Niewiele samorządów może pochwalić się podpartymi odpowiednią wiedzą długofalowymi planami rozwoju oświaty. Jedynie kilka miast (np. Wrocław) prowadzi świadomą politykę oświatową, wykorzystując wąskie możliwości kreowania mechanizmów prowadzących do wzrostu efektywności i osiągania celów edukacyjnych. Istotnym problemem jest też to, że często niski poziom kapitału ludzkiego i społecznego skorelowany jest z niskimi dochodami gmin i słabym zarządzaniem, co pogłębia naturalne dysproporcje między samorządami i zasobami podległych im szkół.

W wyniku decentralizacji i aktualnych zasad finansowania istniejące nierówności w zasobach kapitału ludzkiego i społecznego są często dodatkowo wzmacniane. Badania pokazują, że obecnie obowiązujący system naliczania subwencji dodatkowo wspiera gminy stosunkowo zamożne, przede wszystkim gminy wiejskie leżące w pobliżu aglomeracji miejskich, podczas gdy rejony, które z obiektywnych przyczyn wymagają zwiększonej pomocy, często zmuszone są do dopłacania do subwencji oświatowej. Dodatkowo, widoczna jest też pozytywna zależność między zamożnością gminy, a poziomem dopłat, co oznacza, że oświatę wspierają tylko te samorzady, które na to stać, co może rodzić lub też uwypuklać nierówności edukacyjne (Swianiewicz i in., 2005). Istnieje potrzeba nie tylko dodatkowego wsparcia finansowego lub też lepszego dostosowania algorytmu subwencji oświatowej do obiektywnych potrzeb gmin, ale i rozwoju doradztwa w zakresie zarządzania szkołami, pomocy merytorycznej dla samorządów, dyrektorów i nauczycieli. Niezbędne wydaje się stworzenie wzorem innych krajów programów wsparcia dla szkół i terenów specjalnej troski.

Kwestią, która ostatnio budzi duże zainteresowanie mediów i od dawna niepokoi specjalistów od oświaty, jest problem segregacji uczniów, zarówno między szkołami, jak i wewnątrz placówek. Zaczniemy od pierwszego rodzaju segregacji. Jest oczywiste, że pochodzenie społeczne uczniów zależy od rejonu, w jakim funkcjonują szkoły. Wynika to z segregacji geograficznej rodzin o różnym statusie społeczno-ekonomicznym, wobec której system szkolnictwa powszechnego jest w dużej mierze bezradny. Pozytywnie należy ocenić wprowadzony w Polsce obowiązek przyjmowania uczniów z da-

nego rejonu, także w gimnazjach. Zapobiega on segregacji uczniów między szkołami w jednym okręgu, nadal jest ona jednak możliwa między rejonami. Wynika to z dowolności w wyborze kandydatów spoza rejonu danej szkoły, z której mogą korzystać dyrektorzy najbardziej obleganych placówek. Skala tego zjawiska nie jest dokładnie znana, należy jednak oczekiwać, że wraz z niżem demograficznym szkoły coraz aktywniej będą rywalizować o uczniów, co z kolei ułatwi rodzicom posłanie dziecka do placówki spoza rejonu (por. Dolata, 2002; Murawska, 2004). Będą to najczęściej rodzice lepiej wykształceni, aktywni lub zamożni<sup>21</sup>. O ile niewłaściwe jest ograniczanie im możliwości poszukiwania najlepszej szkoły, to aby zapobiec wzrostowi segregacji należałoby przemyśleć prawo dyrektorów do selekcji kandydatów. Może lepszym rozwiązaniem byłby wymóg losowania wśród chętnych spoza rejonu<sup>22</sup>.

Kwestie te wymagają szczególnej uwagi i monitorowania ze względu na wprowadzenie systemu egzaminów zewnętrznych. W krajach, w których egzaminy zewnętrzne funkcjonują od lat, zaobserwowano, że o ile sprzyjają one podnoszeniu jakości nauczania, o tyle równocześnie tworzą zachęty do segregacji uczniów (Hanushek, 2005). Z doświadczeń amerykańskich wynika, że dyrektorzy i nauczyciele, którzy rozliczani są ze względu na wyniki uzyskiwane podczas egzaminów, mogą stosować różne metody unikania słabszych uczniów, zaniżających średnie wyniki szkoły. Z pewnością takie zachęty istnieją w systemie obecnie funkcjonującym w Polsce. Stosowanie odpowiednich metod oceny pracy szkół, w tym wskaźników opierających się na tzw. edukacyjnej wartości dodanej, biorącej pod uwagę poziom wejściowy ucznia, pozwala zmniejszyć zachętę do segregacji<sup>23</sup>.

Wewnątrz szkoły problemem jest przydzielanie uczniów do oddziałów zależnie od zdolności (np. wg ocen na świadectwie lub wyniku sprawdzianu w szóstej klasie) i pochodzenia. Z pewnością mamy w Polsce do czynienia z takim zjawiskiem, choć trudno powiedzieć na ile jest ono powszechne (por. Dolata, 2002; Murawska, 2004). Warto też zauważyć, że jest ono samo w sobie mocno dyskusyjne i wymaga normatywnej oceny. Zwolennicy mieszania uczniów o różnych zdolnościach w jednej klasie wskazują na to, że jest to jeden z podstawowych celów szkoły publicznej i uznają zjawisko uśredniania za pozytywne, podczas gdy inni widzą w tym mechanizm równania do dołu, uniemożliwiający zarówno efektywne nauczanie słabszych uczniów, jak i wspieranie najzdolniejszych. Padają doraźne twierdzenia zarówno o tym, że szkoły publiczne powinny da-

---

<sup>21</sup> Na to, że z możliwości wyboru korzystają przede wszystkim bardziej zamożne i wykształcone rodziny od lat wskazuje wielu specjalistów (por. ostatni raport NBER: Hastings, Kane, Staiger, 2005). Kwestią sporną jest tu oczywiście problem wolności w wyborze szkoły, który w istocie dotyka kwestii sprawiedliwości społecznej.

<sup>22</sup> Takie metody stosowane są np. w amerykańskich charter schools, które przy nadwyżce kandydatów wybierają uczniów drogą losową.

<sup>23</sup> W Polsce prace nad wskaźnikami edukacyjnej wartości dodanej prowadzi Centralna Komisja Egzaminacyjna.

wać równą szansę wszystkim dzieciom, jak i o tym, że każda próba wspierania dzieci zdolniejszych kończy się oskarżeniem o dyskryminację. Z pewnością niepokojące są zjawiska tworzenia specjalnych klas wyłącznie z uczniami, których rodzice opłacają dodatkowe zajęcia (najczęściej z języka obcego) lub ze względu na organizację dowożenia. Taki sposób podziału uczniów prowadzi do jawnej segregacji: podziału na lepszych i gorszych, swoich i obcych, czego szkoły publiczne powinny unikać. Segregacja ma jednak częściej dużo trudniejszy do wykrycia, a także i oceny charakter. Czy jej przejawem jest np. pobieranie dobrowolnych opłat lub organizowanie kosztownych wyjazdów szkolnych opłacanych z kieszeni rodziców?

Skład społeczny szkoły i klasy jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na wyniki oraz wychowanie uczniów. Wiedzą o tym eksperci, dyrektorzy i rodzice. Czas na szeroką dyskusję o tym czy i w jaki sposób polskie szkoły mają zapobiegać segregacji. Niezbędne jest podjęcie prób określenia dopuszczalnych i niedopuszczalnych zachowań. Nie wystarczą odpowiedzi, że są to kwestie trudne i nikomu nie udało się ich jak dotąd w systemie szkolnictwa publicznego idealnie rozwiązać. Nie wystarczą też pojedyncze działania samorządów, nagłaśnianie wybranych przypadków przez prasę i chaotyczne reakcje kuratoriów. Z pewnością jest to pole działań dla ministerstwa, bowiem segregacja, podobnie jak i inne problemy związane z wyrównywaniem szans i pomocą społeczną, musi być definiowana i zwalczana przez regulacje na poziomie centralnym.

Podsumowując, trzeba podkreślić, że obecny system nie wspomaga w wystarczający sposób dzieci z rodzin biednych i o niskim poziomie wykształcenia. Niewielkie upowszechnienie przedszkoli i wprowadzanie odpłatności powoduje, że dzieci z takich rodzin rzadko z nich korzystają i często już na starcie stoją na straconej pozycji. W szkołach podstawowych i gimnazjach dzieci te często przydzielane są do klas gorszych, w których pracę nauczyciele przyjmują jako karę. W przypadku dzieci wiejskich często też mieszkają one w biednych gminach, słabo zarządzających oświatą, gdzie samorządowców bardziej interesuje budowa nowej drogi niż wyrównywanie szans czy chociażby otwarta po lekcjach pracownia komputerowa. Dzieci te często nie mogą korzystać z bezpłatnych posiłków, bowiem zlikwidowano szkolną stołówkę, lub teżznaczane są przez korzystanie z posiłków opieki społecznej w godzinach innych niż pozostali uczniowie. To są fakty, a takich przejawów wzmocnienia segregacji i braku mechanizmów wyrównywania szans edukacyjnych w polskim systemie edukacyjnym jest jeszcze wiele. Wprowadzenie obowiązku przygotowania przedszkolnego dla 6-latków, a także stypendia i pomoc dla najbiedniejszych stanowią krok w dobrym kierunku. Jednak w stosunku do potrzeb jest on nadal zbyt mały.

## Rola rodziców i lokalnej społeczności

Najslabszą pozycję w polskim systemie oświatowym mają rodzice. Rady rodziców mogą jedynie wyrażać opinie, których uwzględnienie zależy od dobrej woli dyrektora. Nie posiadają praw dających realny wpływ na funkcjonowanie szkoły, chyba że nada im je dyrektor. Rola opiniodawcy przypisana została także zrzeszeniom rad na poziomie regionalnym i krajowym. Uprawnienia rodziców są nieadekwatne do ich znaczenia w procesie edukacyjnym. Wciągnięcie rodziców w prace z uczniem oraz współpracę z nauczycielami i szkołą ma kluczowe znaczenie dla podniesienia jakości nauczania i efektywnego zarządzania placówką. Niektórzy dyrektorzy chcą i potrafią to robić, jednak brak formalnych uprawnień ciał rodzicielskich powoduje, że w zbyt wielu szkołach stoją oni z boku. Rodzice są zasobem, z którego polskie szkoły często nie potrafią lub nie chcą korzystać. Wielu nauczycieli wyraża opór przed przyznaniem im realnych praw obawiając się nadmiernej ingerencji w proces dydaktyczny. Dyskusja nad tym czy i w jaki sposób rodzice powinni wpływać na pracę szkoły ma w krajach zachodnich długą tradycję (por. Eurydice, 1997). W niektórych krajach rodzice mają daleko idące prawa zajmując ważne miejsce w ciałach zarządzających szkołami (np. w Holandii). W innych krajach ich znaczenie doceniane jest przy projektowaniu i codziennej pracy szkoły przez np. obowiązkowe konsultacje z nauczycielami.

Efektywne zarządzanie oświatą wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów. W Polsce brakuje rozwiązań instytucjonalnych, które by do takiej współpracy zachęcały, nadając prawa wszystkim stronom, nie tylko rodzicom, ale i przedstawicielom lokalnej społeczności i biznesu. Wciągnięcie rodziców w życie szkoły jest także warunkiem tworzenia z niej edukacyjno-społecznego centrum lokalnej społeczności. Taką rolę szkoły w przyszłości wielu specjalistów uznaje za najbardziej pożądaną, choć niełatwą do zrealizowania. Załamujące się więzi społeczne, zanikanie instytucji spajających lokalną wspólnotę powodują, że wiele osób widzi szkoły jako ostatnie ośrodki lokalnej aktywności<sup>24</sup>. Można się z tą wizją nie zgadzać, jednak należy pamiętać, że np. na terenach wiejskich w Polsce szkoły pełnią, szerszą niż edukacyjna, niezwykle ważną rolę. Można wątpić w to, czy przy niskiej aktywności obywatelskiej, tworzenie w Polsce ciał społecznych i przyznawanie im uprawnień ma sens. Jednak w wielu krajach szkoły nie tylko korzystają z kapitału społecznego, ale i same, koncentrując lokalną aktywność, sprzyjają jego tworzeniu. Czas pomyśleć, jak taką szansę w Polsce wykorzystać.

---

<sup>24</sup> Por. raport OECD (2001) stanowiący podsumowanie licznych spotkań ekspertów i decydentów z krajów OECD. Wielu ekspertów wskazało, że szkoły mogą stanowić ostatnie miejsce aktywności społecznej i powinny być traktowane nie tylko jako placówki edukacyjne, ale i centra lokalnych społeczności.

## Podsumowanie

W powyższych rozważaniach wskazałem na wybrane problemy, które wydają mi się kluczowe dla zwiększania jakości nauczania i wyrównywania szans edukacyjnych. Jako krótkie podsumowanie chciałbym wskazać kilka najważniejszych rekomendacji, które zawarłem w tym artykule.

Podstawową kwestią jest poprawienie wizerunku zawodu nauczyciela, nie tyle przez dodawanie kolejnych przywilejów zawodowych, co przez stworzenie możliwości wykazania się jakością pracy i dodatkowego wynagradzania za wysokie osiągnięcia. Celowe jest zwiększenie elastyczności w zatrudnianiu, a także wspieranie roli szkoły jako centrum, w którym przynajmniej niektórzy nauczyciele mogą pełnić rolę liderów promujących kształcenie w lokalnej społeczności. Przemysłenia wymaga system awansu i wsparcia zawodowego nauczycieli, który wydaje się nie spełniać stawianych przed nim celów. Precyzyjniej określone muszą zostać zadania, jakie zobowiązani są wykonywać nauczyciele w ramach 40-godzinnego tygodnia pracy.

Stanowczych działań wymaga problem upowszechnienia edukacji przedszkolnej. Docelowo z przedszkoli powinna korzystać większość dzieci w wieku 3-5 lat z rodzin biednych lub o niskim poziomie wykształcenia. Wymaga to zniesienia opłat, przynajmniej dla większości rodzin, przy czym koszty takich działań można znacznie obniżyć dzięki umożliwieniu prowadzenia placówek publicznych na zasadach sprawdzonych przez organizacje pozarządowe.

Kwestią niezwykle ważną jest problem segregacji uczniów i nierównych warunków nauczania. Niezbędne jest stworzenie programu pomocy dla rejonów o szczególnych potrzebach edukacyjnych, który zawierałby zarówno wsparcie finansowe, jak i merytoryczne dla szkół i samorządów. Celowe jest rozwijanie systemu stypendiów dla uczniów z rodzin biednych, który jednak powinien zawierać element motywowania do nauki. Kluczowe jest wprowadzenie standardów edukacyjnych zapewniających podobne warunki kształcenia we wszystkich placówkach, a także opracowanie reguł ograniczających segregację uczniów zarówno między, jak i wewnątrz szkół.

## Literatura

- Dolata R. 2002. „Procedury rekrutacji i dzielenia uczniów na oddziały w gimnazjach – próba oceny z perspektywy nierówności społecznych w edukacji”, w: „Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych”, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Eurydice. 1997. „The Role of Parents in the Education Systems of the European Union” (wersja polska dostępna na <http://www.socrates.org.pl/socrates2/index1.php?dzial=9>).
- Hanushek E. 2005. „Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?” *Journal of Policy Analysis and Management* 24(2), 2005.
- Hanushek E., Wößmann L. 2005. „Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence across Countries”, Ifo Working Paper No. 1.
- Hastings J., Kane T., Staiger D. 2005. „Parental Preferences And School Competition: Evidence From A Public School Choice Program”, NBER Working Paper 11805.
- Herbst M. 2004. „Kapitał ludzki na obszarach wiejskich w świetle wyników egzaminów szkolnych”, *Więś i Rolnictwo* 4/2004.
- Hoxby C. (red.). 2003. „The Economics of School Choice (National Bureau of Economic Research Conference Report)”, University of Chicago Press.
- Jakubowski M., Kozińska-Bałdyga A. 2005. „Małe Szkoły – polska odpowiedź na wybrane problemy wiejskiej oświaty”, *Więś i Rolnictwo* 3/2005.
- Konarzewski K. 2003. „Gimnazjum wobec nierówności oświatowych”, *Nowa Szkoła*, Wrzesień 2003.
- MEN. 2005. „Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013”.
- McCaffrey D., Lockwood J., Koretz M., Hamilton L. 2005. „Evaluating Value-Added Models for Teacher Accountability”, Rand Corporation MG-158.
- Murawska B. 2004. „Segregacje na progu szkoły podstawowej”. Instytut Spraw Publicznych.
- Murawska B., Putkiewicz E., Dolata R. 2005. „Wsparcie rozwoju zawodowego a potrzeby nauczycieli w tym zakresie”. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- OECD. 2001. „What Schools for the future?”. OECD, Paris.
- OECD. 2005a. „Education at a Glance”. OECD, Paris.
- OECD. 2005b. „OECD in Figures”. OECD, Paris.
- OECD. 2005c. „Teachers Matter”. OECD, Paris.
- Rivkin S., Hanushek E., Kain J. 2005. „Teachers, Schools, and Academic Achievement”, *Econometrica*, March 2005.
- Stiglitz J. 2004. „Ekonomia sektora publicznego”, PWN.
- Swianiewicz P., Herbst M., Marchlewski W. 2005. „Finansowanie i realizowanie zadań oświatowych na terenach wiejskich”, raport Związku Gmin Wiejskich RP.
- UNDP. 1998. „Access to Education”.
- Wiłkomirska A. 2005. „Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce”. Instytut Spraw Publicznych.
- Zahorska M. (red.). 2003. „Opieka przedszkolna w Polsce – szanse i zagrożenia”. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- ZNP. 2005. „Awans zawodowy nauczycieli a jakość pracy szkoły”, raport z badań przeprowadzonych przez Związek Nauczycielstwa Polskiego.

### 5.3. Dylematy rozwoju powszechnej oświaty

*Michał Federowicz*

#### Wprowadzenie

Od początku lat dziewięćdziesiątych w polskiej oświacie nastąpiło bardzo wiele istotnych zmian. Miały one charakter zarówno oddolnych inicjatyw obywatelskich, odblokowanych w wyniku przemian politycznych, jak i różnorodnych działań państwowych. Bilans tych przemian jest generalnie pozytywny, jednak pozostawia on zarówno wiele nierozstrzygniętych, choć ważnych kontrowersji, jak i kolosalny niedosyt dotyczący tempa i zakresu przemian.

Na tle wielu innych dziedzin, może poza sferą opieki zdrowotnej, oświata jawi się jako dziedzina ciągnąca się w ogonie przemian ustrojowych, ciągle nie mogąc zdobyć się na jasne sformułowanie wyzwań przyszłości i nadanie im należytej rangi. Niekonsekwentna i niespójna, a w niektórych wymiarach pozorna decentralizacja, niejasne podejście do kwestii autonomii szkoły, nieporadny i zbiurokratyzowany (w pejoratywnym sensie słowa) nadzór pedagogiczny, chwiejny, choć usztywniony „kartą” status nauczyciela, ponadto obciążony nierzadko absurdalną ścieżką indywidualnego awansu zawodowego, to tylko niektóre bolączki systemowo obniżające efektywność nauczania. Można do nich dodać choćby brak kompetencji gmin do kształtowania polityki edukacyjnej na własnym terenie czy niespójności programowe między kolejnymi szczeblami edukacyjnymi, od przedszkola po studia wyższe. Lista problemów jest tak nośna, że w gruncie rzeczy stwierdzenie o pozytywnym bilansie piętnastolecia staje się bardzo dyskusyjne. Tym mocniej jednak trzeba podkreślić, że zaistniał w nim bardzo pozytywny ferment na wielu szczeblach, zarówno wśród nauczycieli, rodziców, dyrektorów szkół, jak i w organizacjach pozarządowych, gminach i wielu innych segmentach instytucjonalnych oświaty, z centralnym włącznie.

Podstawowy dylemat przyszłości zawiera się w pytaniu, w jaki sposób scalać i konsekwentnie wspierać pozytywne przemiany już zapoczątkowane. To pytanie w gruncie rzeczy dotyczy w pierwszej kolejności sceny politycznej, która musi zdobyć się na jasne zdefiniowanie roli oświaty i nauki w długofalowych planach rozwojowych. Dotychczas kwestie te pojawiają się na „dużej” scenie politycznej raczej rzadko i dość niekonsekwentnie, najczęściej ograniczając się do warstwy deklaratywnej, dalekiej od zbilanso-

wania z potrzebami innych dziedzin. Można zaryzykować stwierdzenie, że polska scena polityczna nie dojrzała do świadomego dostrzeżenia w oświacie jednego z kilku kluczowych segmentów długofalowego rozwoju. Ten typ „propodażowej” polityki nie przebił się jeszcze do świadomości elit rządzących w stopniu, który by określił nową jakość podejścia do edukacji. Ważne elementy tej nowej jakości wprawdzie pojawiały się, ale jak dotąd daleko im do skonsolidowania.

Dlatego warto odnieść toczącą się w kraju dyskusję o stanie oświaty do znacznie szerszej debaty międzynarodowej. Istnieje jedna zasadnicza różnica między dyskusją krajową i międzynarodową. Ta pierwsza bardzo silnie uwarunkowana jest albo przeszłością, albo bieżącymi kłopotami. Kwestia średnio i długookresowej przyszłości, choć obecna, schodzi na daleki plan. Tymczasem w dyskusji międzynarodowej długofalowa przyszłość jest podstawową przesłanką sposobu myślenia o edukacji i szerokiej refleksji nakreślającej kierunki jej konsekwentnego przekształcania.

Dzisiaj priorytetowe potraktowanie zarówno kwestii długofalowej przyszłości, jak i sposobu jej dyskusowania w debacie międzynarodowej nie jest już sprawą wyboru, lecz koniecznością. Elementarne pytanie o zasób wiedzy i umiejętności, z którym powszechnie młodzi ludzie powinni wkraczać w dorosłe życie, nie jest wyłącznie futurystyczną łamigłówką, lecz znajduje odzwierciedlenie w dokumentach międzynarodowych, określających ramy współpracy między rządami. Konstatacja, że potrzeba ciągłego uczenia się w dorosłym życiu już dawno przestała dotyczyć wyłącznie wąskiej grupy kilku ekskluzywnych zawodów, a stała się udziałem większości społeczeństwa, przeniknęła z teoretycznych rozważań nad „społeczeństwem opartym na wiedzy” do działań wielu rządów, organizacji międzynarodowych, a także władz lokalnych, czy praktyk rynku edukacyjnego.

Uczestniczenie w debacie międzynarodowej daje dziś nowy impuls refleksji nad potrzebami krajowej oświaty. Dylematy powszechnej oświaty to jakby postawienie na nowo pytania o współcześnie rozumiany „analfabetyzm”, czyli o ryzyko niezdolności znaczącej części społeczeństwa do włączenia się we współczesny nurt życia zawodowego, społecznego czy politycznego. W dzisiejszym świecie podniosła się „bariera wejścia”, coraz więcej trzeba umieć, by trwale uczestniczyć w życiu społecznym i zawodowym. Tymczasem tylko nieliczne systemy oświatowe zareagowały na to adekwatną troską o poziom wiedzy i umiejętności obywateli i ich dyspozycje do dalszego zdobywania wiedzy i rozwijania umiejętności.

Jest to problem nie tylko w Polsce i nie tylko w tej części świata. Jego dostrzeżenie i zdefiniowanie wyszło z najbardziej rozwiniętych krajów świata, które same dostrzegły anachroniczność własnych systemów oświatowych i dominującego w nich sposobu myślenia o edukacji.



Celem artykułu jest przedstawienie tego odmiennego punktu widzenia, zakotwiczonego w podstawowej trosce o dalekosiężną przyszłość edukacji i społeczeństwa. W tym świetle wiele wcześniejszych kontrowersji nie tyle traci na znaczeniu, co zyskuje nowy kontekst, który jak się wydaje, przybliża konkluzywność sporów i konsolidację systemu oświaty na nowym, wyższym poziomie równowagi.

## Debata międzynarodowa o przyszłości powszechnej oświaty

Syntetyczny obraz debaty międzynarodowej wyłania się ze sposobu określenia w niej podstawowych zadań systemu oświaty. W tym właśnie przejawia się jednoznaczne zakotwiczenie refleksji nad edukacją w potrzebach przyszłego rozwoju. System kształcenia, w tym szkoła, mają wyposażyć obywateli w pewien zakres wiedzy i umiejętności, a także sprzyjać wypracowaniu pewnych wartości i postaw, które umożliwiają aktywne uczestniczenie w życiu zawodowym i społecznym. Ten zakres szeroko rozumianych dyspozycji, niezbędnych do świadomego i aktywnego kształtowania własnego życia, nazwany jest umownie kluczowymi umiejętnościami, kluczowymi gdyż otwierają one możliwość dalszego rozwoju. To, co charakterystyczne we współczesnej debacie to przekonanie, że dość szeroko zakreślone kluczowe umiejętności potrzebne są KAŻDEMU. Dawno minęły czasy, w których systematyczny rozwój intelektualny był cechą nielicznych, zaś pozostałym wystarczała umiejętność czytania, pisania, liczenia i wąsko rozumiane umiejętności zawodowe. Powszechność posiadania niezbędnego zasobu szerokich umiejętności nie jest dziś kwestią wyboru, jest warunkiem uniknięcia wykluczenia. Im mniej powszechnie występują tak rozumiane kluczowe umiejętności, tym większe i groźniejsze jest zjawisko społecznego wykluczenia. Szkoła ma sprzyjać odtworzeniu spójności społecznej, zaś zjawisko wykluczenia jest największym zagrożeniem dla spójności. Przeciwdziałając wykluczeniu przez troszczenie się o powszechny dostęp do nabywania i kultywowania szeroko rozumianych kluczowych umiejętności, szkoła ma szansę wypracować subtelną równowagę między indywidualnym rozwojem a spójnością społeczną. Rozsądny kompromis między indywidualizmem a spójnością jest w tym podejściu *implicite* uznany za nakaz naszych czasów.

Jakie więc umiejętności uznawane są za kluczowe i jakie wartości i postawy im sprzyjają? Odpowiedzi na to pytanie nie można traktować jako zamkniętej. Toczy się nad nim nieustanna debata, trwająca przez całe lata dziewięćdziesiąte i obecnie, gdyż właśnie zdefiniowanie niezbędnego zakresu umiejętności jest podstawowym drogowskazem przekształcania oświaty. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych dyskusja ta została podchwycona i w znacznym stopniu zinstytucjonalizowana przez OECD (Or-

ganizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). Od 2000 r. weszła ona na stałe także do struktur Wspólnoty Europejskiej, wypracowujących zalecany standard głównych zadań edukacji w krajach członkowskich. Zakres umiejętności uznawanych za kluczowe zarówno dla przyszłości młodego człowieka jak i dla całych społeczeństw poruszany jest w dokumentach wspólnotowych i choć w wielu aspektach pozostawia on niedosyt, można już traktować go jako dość ustabilizowany.

Jest to zarówno drogowskaz dla systemu szkolnictwa jak i znacznie szersze wskazanie dla dalszego uczenia się dorosłych w miarę rosnących potrzeb zawodowych. Przy czym, nie sposób oddzielić zadań szkoły od nauki pozaszkolnej i uczenia się dorosłych. Hasło nauki przez całe życie (*Lifelong Learning*) określa główny nurt działań, zmierzających do określenia nowych standardów edukacyjnych. Szkoła ma wypracować gotowość młodych ludzi do podejmowania dalszych działań, ich dyspozycje do dalszego rozwijania wiedzy i umiejętności. W tym sensie charakterystyka kluczowych umiejętności określa przestrzeń do zagospodarowania w doświadczeniu szkolnym.

Zestaw kluczowych umiejętności obejmuje następujące zagadnienia<sup>1</sup>.

1. Komunikowanie się w języku ojczystym – obejmuje zdolność do wyrażania i interpretowania myśli, odczuć i faktów w mowie i piśmie; umiejętność uczestniczenia w dyskusjach, słuchania, wypowiadania się, czytania i kojarzenia informacji, pisemnego wyrażania własnego stanowiska, poglądów, odczuć, adekwatnego do sytuacji i kontekstu; także dyspozycje do krytycznego i konstruktywnego dialogu, gotowość do wymiany myśli z innymi.
2. Komunikowanie się w języku obcym – w zasadzie obejmuje analogiczne umiejętności do posiadanych w języku ojczystym, oczywiście zróżnicowane w zależności od liczby języków obcych, ponadto jednak zwraca uwagę na wyrobienie dyspozycji do poznawania różnic kulturowych i do komunikowania się między kulturami.
3. Myślenie matematyczne i umiejętność rozumowania w kategoriach nauk przyrodniczych, obycie z zagadnieniami technicznymi – umiejętność myślenia matematycznego i wykorzystywania jego elementów w rozwiązywaniu codziennych problemów wchodzi w zakres podstawowych dyspozycji potrzebnych w życiu; także znajomość

---

<sup>1</sup> Wyliczone tu kluczowe umiejętności skrótowo charakteryzują na podstawie jednego z najświeższych dokumentów Komisji Europejskiej [COM (2005) 548 final]. Zbliżone ich charakterystyki występowały we wcześniejszych dokumentach wspólnotowych, a także w opracowaniach DeSeCo (Decomposition and Selection of Competences), zainicjowanych w latach dziewięćdziesiątych przez OECD jako podstawa teoretyczna międzynarodowych badań porównawczych nad efektami szkolnictwa. Lista i zakres wyliczonych tu umiejętności jest nadal dyskutowana i budzi pewne kontrowersje. W tym miejscu nie podejmuję jednak tego rodzaju dyskusji, gdyż chodzi raczej o generalny wydzźwięk proponowanego podejścia do oceny jakości szkoły i systemu edukacyjnego. Przedstawiony zakres umiejętności ma też znaczenie z tego względu, że wchodzi do standardu przyglądania się systemom edukacyjnym w krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej.

i obycie z pewnym trybem rozumowania w działalności naukowej są niezbędne do rozumienia współczesnego świata i towarzyszących mu przekazów; ważna jest twórcza i krytyczna postawa wobec nauki.

4. Umiejętność posługiwania się komputerem i wykorzystywania go na co dzień, a także wykształcenie odpowiedzialności w posługiwaniu się mediami elektronicznymi.
5. Umiejętność uczenia się – obejmuje dość rozległy zespół dyspozycji, które mają zapewnić pewną łatwość zdobywania dalszej wiedzy, poczynając od wykształcenia poczucia zaufania do własnych możliwości i motywacji do pogłębiania umiejętności, przez umiejętność określenia potrzeb własnego rozwoju w danej sytuacji, po umiejętność zorganizowania sobie własnego pola działania w tym zakresie i korzystania z istniejących udogodnień, a także umiejętność kojarzenia ze sobą różnych dziedzin wiedzy.
6. Umiejętności społeczne, współpracy z innymi, także obywatelskie i międzykulturowe – obejmują zagadnienia od podstawowych zasad pracy w grupie, rozwiązywania konfliktów i osiągnięcia porozumienia, przez wyczulenie na różnice kulturowe, które mogą w tym towarzyszyć, po umiejętność i rozumienie potrzeby uczestniczenia w większych formach współpracy, znajomość praw człowieka, szacunek dla innych, świadomość własnej tożsamości w wymiarze lokalnym, narodowym, europejskim.
7. Przedsiębiorczość – rozumiana bardzo szeroko jako umiejętność przekuwania pomysłów w czyny, twórczego podejścia do otaczającej rzeczywistości, podejmowania i kalkulowania ryzyka, zarówno w sprawach zawodowych, jak i w codziennych życiowych; umiejętność zaplanowania i kierowania różnego kalibru przedsięwzięciami.
8. Ekspresja kulturalna – czyli umiejętność odczytywania podstawowych znaków dziedzictwa kultury jako ważny aspekt poczucia tożsamości, również odniesienie do własnej (lub innych) twórczej ekspresji, jej różnorodności, znaczenie estetyki w codziennym życiu.

Jak już wspomniano, można niekiedy mieć wątpliwości dotyczące proponowanego zakresu kluczowych umiejętności czy ich bardziej szczegółowych opisów. Zaproponowany zestaw ośmiu krótko scharakteryzowanych obszarów z pewnością nie jest ani wyczerpujący, ani rozłączny i pewnie nigdy taki nie będzie. Zawsze w konkretnych zastosowaniach wymaga on dopracowania i licznych przykładów dokładniej pokazujących zakreślone pole. W tym miejscu chodzi jednak głównie o to, by zdać sobie sprawę z generalnej zmiany oczekiwań wobec systemu edukacyjnego i szkoły. W każdym z ośmiu wymienionych obszarów w bardziej szczegółowych zastosowaniach przewija się pewien kanon dyspozycji nabywanych i rozwijanych w szkole. Są to generalnie: myślenie krytyczne, kreatywność i innowacyjność, radzenie sobie z niepewnością i umiejętność oceny ryzyka, podejmowanie decyzji ze świadomością ich uwarunkowań, konstruktyw-

ne rozwiązywanie problemów, świadomość różnorodności i odmienności, nastawienie na innych, rozumienie i angażowanie się w dobro wspólne.

Tak określone oczekiwania nie tylko w Polsce odbiegają od rutyny szkolnej, poszatowanej na przedmioty, profile czy typy szkół. Tymczasem efekt doświadczenia szkolnego ma mieć dość integralny charakter. Zakres wyniesionych umiejętności ma sprzyjać dalszemu radzeniu sobie w życiu, zarówno w indywidualnej drodze edukacyjnej i zawodowej, jak w działaniach zbiorowych, publicznych i obywatelskich. Rola szkoły we wzmacnianiu, czy raczej odbudowywaniu spójności społecznej przejawia się zarówno poprzez kształtowanie wartości i postaw sprzyjających równowadze między indywidualnymi i zbiorowymi osiągnięciami, jak i przez kształtowanie tych najważniejszych umiejętności u każdego, niezależnie od jego dalszych szczegółowych planów zawodowych. Powszechność tak rozumianej oświaty jest postrzegana jako klucz do długofalowego rozwoju społecznego. Szkoła nie powinna przyczyniać się do segmentacji społeczeństwa, a przeciwnie do jego integralności, zaś w wymiarze indywidualnym zapobiegać wykluczeniu i otwierać szanse indywidualnego rozwoju.

Można żywić obawy, czy tak ambitnie zakrojone zadania szkoły są realistyczne. Szkoła nie jest oazą zdolną do przeciwstawienia się wielu destrukcyjnym tendencjom obserwowanym w jej otoczeniu. Idea kształtowania spójności społecznej być może przerasta realne możliwości szkoły. A jednak generalne przesłanie o wyposażeniu wszystkich uczniów w naszkicowane umiejętności potrzebne w dzisiejszym życiu znajduje zastosowanie jako płaszczyzna odniesienia dla oceny efektów nauczania.

## **Badania porównawcze jako niezależna płaszczyzna odniesienia**

Warto przytoczyć niektóre wyniki badań międzynarodowych, które dają możliwość szerszych porównań. Ukazują one, że są kraje bliższe i dalsze przedstawionej tu wizji szkoły i systemu oświaty. Są systemy bardziej lub mniej segmentujące efekty nauczania, mniej lub bardziej równomiernie przekazujące kluczowe umiejętności. Daje to dodatkowy impuls dla refleksji nad przekształcaniem oświaty. Ważnym przesłaniem, płynącym z tych badań jest odkrycie, że kraje, które dbają o powszechność wykształcenia kluczowych umiejętności, a więc nastawione na maksymalną inkluzję czy po prostu otwartość na uczniów słabszych, jednocześnie na ogół uzyskują generalnie lepsze wyniki, a nawet mogą poszczycić się najliczniejszą grupą bardzo dobrych uczniów w skali międzynarodowej. Zatem, sprzeczność między inkluzją i wyrównywaniem szans, a jakością nauczania i szansami rozwoju dla najlepszych daje się przezwyciężyć. Jest to bodaj najważniejszy wniosek z cyklu badań międzynarodowych PISA (*Programme for In-*

ternational Student Assessment), których dwa przeprowadzone już cykle w 2000 r. i 2003 r. odkryły dla świata osiągnięcia edukacyjne Finlandii i kilku innych krajów. Nie znaczy to, by przenosić gotowe wzorce z jednego kraju do drugiego. Takie próby na ogół nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Niemniej świadomość pożądanego i możliwego kierunku przemian pomaga zogniskować i wzmocnić rodzime starania.

Badania PISA skierowane są do młodzieży w wieku 15 lat, w którym w większości krajów OECD kończy się powszechny obowiązek szkolny. Mierzą one tylko część z wymienionych wcześniej kluczowych umiejętności: komunikowanie w języku ojczystym, nazywane tam „czytaniem ze zrozumieniem”, myślenie matematyczne, rozumowanie w naukach przyrodniczych (*reading, mathematical, science literacy*), a także pewne elementy umiejętności uczenia się, posługiwania się komputerem, rozwiązywania problemów i świadomego podejmowania decyzji. Najważniejsze skale ocen z dotychczasowych badań dotyczą umownie nazywanego „czytania” (komunikowania i rozumowania w języku ojczystym) i matematyki z jej odniesieniem do umiejętności „matematyzowania” rzeczywistych problemów. Warto też podkreślić, że w badaniu przykłada się bardzo dużą wagę porównywalności pomiaru poziomu umiejętności.

Generalnie wyniki polskich uczniów wypadają zdecydowanie niezadowolająco, a nawet w odniesieniu do 2000 r. druzgocąco, jednak także odnotowują znaczącą poprawę w 2003 r. W skrótowym przytoczeniu wyników warto podkreślić drastyczne różnice, jakie wystąpiły w Polsce między typami szkół w 2000 r. Uczniowie z rocznika objętego badaniami uczęszczali wówczas głównie do pierwszych klas dawnych szkół ponadpodstawowych, nie objętych jeszcze reformą szkolnictwa. Byli więc rozdzieleni między trzy typy szkół: licea ogólnokształcące, średnie szkoły zawodowe, a także zasadnicze szkoły zawodowe. Wyniki uczniów w zakresie komunikowania się w języku ojczystym przedstawia tabela.

Punktową skalę indywidualnych wyników uczniów podzielono na pięć poziomów umiejętności uznając, że poziom 1 (najniższy) jest w zasadzie poniżej niezbędnego minimum potrzebnego w życiu. Okazało się jednak, że część uczniów uzyskała wynik poniżej poziomu 1. Te dwie grupy można nazwać grupami wysokiego ryzyka ze względu na potencjalne wykluczenie społeczne.

Dystrybucja grupy zagrożonej wykluczeniem okazała się bardzo selektywna i oparta na typie szkoły ponadpodstawowej, do której uczęszczali uczniowie. W liceach ogólnokształcących odsetek uczniów z poziomu 1 lub poniżej był znikomy (ok. 2%). W średnich szkołach zawodowych była to już około 1/6 uczniów, ale w zasadniczych szkołach zawodowych aż 73%. Pozostali uczniowie zasadniczych szkół zawodowych niemal w całości lokowali się zaledwie na drugim poziomie umiejętności. Na poziomie piątym nie było nikogo.

Tak drastyczny podział uczniów był w dużej mierze efektem mocno uwarunkowanej środowiskowo autoselekcji uczniów do różnych typów szkół. W gruncie rzeczy jednak, świadczył także o niewielkiej skuteczności dawnych, ośmioklasowych szkół podstawowych. Uczniowie, o których wiadomo było, że ukończą naukę na zasadniczej szkole zawodowej kończyli podstawówkę niewyposażeni w niezbędny zasób umiejętności, choćby na poziomie minimum. Nikomu to nie przeszkadzało, z kuratoriami włącznie.

**Tabela 1. Odsetek uczniów na danym poziomie umiejętności „czytania ze zrozumieniem” w 2000 r. i roku 2003 (dla 2000 r. także w podziale na typy szkół ponadpodstawowych)**

<b>Poziom:</b>	<b>&lt;1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Liceum Ogólnokształcące	0,3	1,9	16,6	35,3	33,2	12,6
Średnia Szkoła Zawodowa	2,5	13,1	34,7	35,9	12,0	1,7
Zasadnicza Szkoła Zawodowa	33,9	39,4	23,2	3,4	0,2	0,0
Średnio						
2000	8,7	14,6	24,1	28,2	18,6	5,9
2003	5,3	11,5	24,4	30,0	20,7	8,0

Źródło: Baza danych PISA 2000 i 2003.

Z kolei licea ogólnokształcące zbierały zdecydowaną większość młodzieży z większymi aspiracjami edukacyjnymi. Jednak ich osiągnięcia nie były szokująco wysokie. W tej okrojonej grupie uczniów odsetek najlepszych, z umiejętnościami na najwyższym poziomie wyniósł niespełna 13%, podczas gdy np. w Finlandii, w całym roczniku piętnastolatków przekroczył 18%. Najlepszych uczniów było tam w całym roczniku około półtora raza więcej niż w polskich liceach ogólnokształcących.

W 2003 r. badany rocznik był już objęty reformą i uczęszczał głównie do trzeciej klasy gimnazjum. Zamiast dawnej siódmej i ósmej klasy szkoły podstawowej uczniowie ci uczęszczali do gimnazjum i mieli w perspektywie egzamin zewnętrzny. Ich wyniki uzyskane w badaniu PISA były znacząco wyższe niż trzy lata wcześniej, przy czym zyskali głównie uczniowie słabsi, przy nieznaczej poprawie osiągnięć lepszych i najlepszych uczniów.

Badanie w 2003 r. odkryło z kolei inną słabość gimnazjum. W porównaniach międzynarodowych, w prostych zadaniach polscy uczniowie wypadali generalnie lepiej niż przeciętnie na świecie. Natomiast zadania bardziej złożone, wymagające większej dozy samodzielnego myślenia, wieloetapowego postępowania lub elementów myślenia abstrakcyjnego, sprawiały im relatywnie więcej kłopotów niż przeciętnie na świecie<sup>2</sup>. Polski system

<sup>2</sup> Por. A. Sułowska i Z. Marciniak: Matematyka w programie PISA oraz B. Ostrowska: „Rozwiązywanie problemów” w programie PISA, w: Wyniki Badania 2003 w Polsce, Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów OECD/PISA, MENiS, Warszawa 2004.

kształcenia okazał się niezbyt efektywny w rozwijaniu bardziej złożonych umiejętności, w porównaniu z dokonaniem większości krajów europejskich.

To skrócone przytoczenie wyników badań międzynarodowych pokazuje, że koncepcja oceny szkoły i systemu edukacyjnego z perspektywy potrzeb edukacyjnych współczesnego i przyszłego świata wnosi nowe spojrzenie na powszechną oświatę. Ułatwia ona wydobycie się z utartych kolein dylematów i sporów wewnątrz istniejącego już systemu. Zakres kluczowych umiejętności może ulegać zmianom, ale cały czas pozostaje aktualne konfrontowanie efektów nauczania z naszym wyobrażeniem o potrzebach przyszłości.

## Konkluzje

Jedną z zasadniczych trudności reformowania systemu oświaty jest bardzo silne uwikłanie go w przeszłość, podczas gdy jego zadaniem jest ciągle wybieganie w dość odległą przyszłość. Efekty kształcenia mają pozostać aktualne i przydatne daleko później, niż czas ich wypracowywania, gdy tymczasem dominujący kontekst szkolny uwikłany jest w liczne zaszłości i nierzadko stanowi odbicie minionego już stanu wiedzy. To ciągle napięcie między potrzebami i możliwościami stanowi immanentną słabość szkoły. Próbą jej przezwyciężenia jest zdefiniowanie podstawowego efektu kształcenia nie tyle w kategoriach zakresu wiedzy do opanowania, co w kategoriach umiejętności jej ciągłego poszerzania. Oczywiście przekazywanie wiedzy potrzebne jest również, co do tego nie ma wątpliwości. W głowach uczniów musi zaistnieć budulec dla kształtowania umiejętności korzystania z wiedzy i jej rozbudowywania. Jednak efekt końcowy, już w życiu dorosłym, zależy znacznie mniej od zakresu wiedzy niż od umiejętności powiązania jej z realnymi problemami i zapełniania nieuniknionych w tej konfrontacji luk w wiedzy.

Dylematem dotychczas nierozwiązanym w polskim (i nie tylko) systemie szkolnym jest dylemat proporcji między kształceniem ogólnym i zawodowym na poziomie średnim. Podejście wyznaczone przez koncepcję kluczowych umiejętności sugeruje powiększanie dostępności wiedzy i umiejętności o charakterze bardziej uniwersalnym, kosztem umiejętności wąsko-specjalistycznych. Segmentacja szkolnictwa i osłabienie umiejętności bardziej uniwersalnych zwiększają ryzyko wykluczenia.

Reforma wprowadzająca gimnazja (tzw. szkoły niższe-średnie) podążała w tym właśnie kierunku, zwiększając realną powszechność dostępu do pewnego zasobu ogólnych umiejętności. Pierwsze wyniki międzynarodowych badań porównawczych przemawiają za generalnie pozytywnym efektem wydłużenia jednolitego kształcenia o rok, wspartego egzaminem zewnętrznym. Na pewno pożądane jest doskonalenie sposobu egzaminowania i wykorzystywania wyników egzaminów zewnętrznych.

Jednocześnie wyniki badań obnażyły słabość dawnych szkół podstawowych, a także struktur nadzoru pedagogicznego. Gwarancja powszechnej dostępności do podstawowego zasobu umiejętności w ośmioklasowej szkole podstawowej okazała się biurokratyczną fikcją, przez długie lata tolerowaną bez poważniejszej refleksji nad dalekośnymi jej skutkami. Dzisiejsze szeregi ludzi praktycznie wykluczonych z życia zawodowego i społecznego są tego porażającym dowodem.

Gimnazjum potrafiło przynajmniej częściowo przybliżyć uczniów z „grupy ryzyka” potencjalnie zagrożonej wykluczeniem do podstawowych standardów edukacyjnych. Nie miało natomiast zbyt wiele nowego do zaoferowania lepszym uczniom. Nie przyczyniło się generalnie do rozwijania nieco bardziej zaawansowanych umiejętności, z którymi przecież uczniowie w tej samej grupie wiekowej w innych krajach radzą sobie na ogół lepiej. Potwierdza się też znana słabość polskiej szkoły, która na ogół nie sprzyja kształtowaniu samodzielności myślenia.

Nie można natomiast potwierdzić obiegowego przekonania o silnym zróżnicowaniu między gimnazjami. Nie różnią się one między sobą wiele bardziej niż szkoły podstawowe. Zróżnicowanie między gimnazjami jest jak dotąd zdecydowanie mniejsze niż zróżnicowanie między szkołami średnimi. Próg rozwarstwienia po szkole podstawowej jest niewielki. W tym świetle ograniczanie częściowej swobody gimnazjum w rekrutowaniu uczniów wydają się nieuzasadnione lub co najmniej przedwczesne. Zasadniczy próg rozwarstwienia dotyczy przejścia do szkoły pogimnazjalnej.

Sekwencja ścieżki edukacyjnej: gimnazjum, szkoła średnia, studia wyższe, wymaga mozolnego dopracowania znacznie lepszej spójności niż obecnie. Tocząca się obecnie dyskusja nad nową podstawą programową przybliży tę spójność, choć jej osiągnięcie będzie zapewne procesem długotrwałym. Kształcenie na poziomie średnim wymaga generalnie nowej wizji zarówno w sferze kształcenia zawodowego, jak i ogólnego. Oba segmenty otwierają formalną drogę do studiów wyższych i muszą realnie do nich przygotowywać, choć nie koniecznie w pełnym spektrum przedmiotowym. Poszerzenie tego spektrum, w razie potrzeby, może być przedmiotem odrębnych kursów pomaturalnych. Jednocześnie oba segmenty powinny też mieć na uwadze uczniów, którzy poprzestaną na wykształceniu średnim, rozwijając w nich omawiane wcześniej kluczowe dla dalszego rozwoju umiejętności i troszcząc się o zakres niezbędnych dyspozycji do samodzielnego podejmowania różnych form kształcenia w dalszym życiu.

Kontekst omawianych tu umiejętności potrzebnych w dzisiejszym społeczeństwie jest właśnie zwornikiem poziomu gimnazjalnego i średniego. Musi też znaleźć odzwierciedlenie w zasadniczych szkołach zawodowych. Podstawowe umiejętności komunikowania w języku ojczystym, formułowania myśli, elementów myślenia matematycznego,



otwartości na wiedzę, współdziałania z innymi, pozostają ważne w każdym zawodzie i na każdym poziomie. Staje się to nowym kanonem powszechnej edukacji i nie powinno podlegać segmentacji.

Kształcenie nauczycieli jest newralgiczne dla przyszłości oświaty. Zasada uczenia się przez całe życie niewątpliwie dotyczy także zawodu nauczyciela. Nie sprzyja jej obecny tryb awansu zawodowego, obarczony dużą dozą papierowej fikcji. Nauczyciele pracują dziś znacznie ciężiej niż przed piętnastu laty. Nie jest jednak pewne, czy wysiłkowi temu towarzyszy jasny kierunek i wyposażenie w odpowiednie metody pracy. Studia nauczycielskie powinny kształtować umiejętność współpracy między nauczycielami z różnych dyscyplin. Zakres kluczowych umiejętności uczniów pokazuje, jak skomplikowany i wielostronny rezultat ma pojawić się na końcu ścieżki powszechnej oświaty. Nie osiągnie się takiego rezultatu w rozczłonkowanej rzeczywistości szkolnej. Studia nauczycielskie muszą przygotowywać do działań integralnych, poszukujących powiązań między odległymi dziedzinami, uwrażliwionych na kształtowanie postaw otwartego poszukiwania wiedzy i samodzielnego myślenia, a także rozumienia warunków istniejących we współczesnym społeczeństwie. W praktyce szkolnej, z tak przygotowanymi i rozwijającymi się nauczycielami funkcję integrowania działań szkoły musi przyjąć na siebie jej dyrektor, dysponujący pełniejszą autonomią.

Nauczyciele i dyrektorzy szkół nie są jedynymi adresatami nowego podejścia do zadań szkoły. Różnorodne środowiska edukacyjne wymagają konfrontacji z wyzwaniem przyszłości, choćby tak sformułowanymi jak to czyni koncepcja powszechnie dostępnych umiejętności. Kompetencje gmin pozostaną w większości przypadków martwe, jeśli działacze oświatowi w gminach nie otrzymają systemowego wsparcia dla rozumienia szerokich zadań szkoły. Dopiero takie wsparcie, połączone z systemowo zapewnioną presją rodziców, pozwoli na autentyczną decentralizację systemu oświaty. Tak rozumiana decentralizacja nie kłóci się z integralnością systemu powszechnej oświaty. Najważniejsze jest jednak to, że zmienia się i znacznie wzbogaca treść tego, co ma stać się w oświacie powszechnej.

## 5.4. Ubóstwo dzieci i młodzieży a edukacja

Elżbieta Tarkowska

### Wprowadzenie

Ubóstwo, obok bezrobocia, to bez wątpienia najważniejszy problem społeczny we współczesnej Polsce, tak ze względu na jego znaczny zasięg (w 2004 r. według różnych miar w ubóstwie żyła około jedna piąta ludności, a około 12 % w warunkach ubóstwa skrajnego), jak i charakter (ubóstwo długotrwałe i skoncentrowane w pewnych miejscach mapy społecznej), a także skutki – obecne i w przyszłości. Ze wszystkich badań i statystyk wynika, że jedną z najbardziej charakterystycznych cech ubóstwa w Polsce jest młody wiek biednych, czyli ubóstwo dzieci i młodzieży, sięgające 30%. Badacze wskazują na zjawisko nadreprezentacji dzieci i młodzieży wśród biednych. W 2001 r. udział dzieci w wieku 0-17 lat wśród ogółu ludności Polski wynosił 24,1 %, udział dzieci wśród ludności biednej był znacznie wyższy, bo wynosił 43,9 % (Warzywoda-Kruszyńska, Grotowska-Leder 2002: 30). Jak stwierdził były rzecznik GUS-u, Wiesław Łagodziński podczas Ogólnopolskiego Szczytu w Sprawach Dzieci w 2003 r., *Jeśli byśmy mieli znaleźć taką grupę, która nie jest beneficjentem żadnego sukcesu społecznego, który wynika z okresu transformacji – to byłyby to dzieci* (Łagodziński 2003: 99).

Ubóstwo dzieci i młodzieży jest zjawiskiem szczególnie dramatycznym, gdyż oznacza nie tylko ograniczenie rozwoju młodego organizmu i trudne warunki socjalizacji oraz niełatwy start w dorosłe życie, ale także niebezpieczeństwo utrwalenia się tej sytuacji w przyszłości: bieda dzieci to poważne ryzyko, że z *biednych dzieci wyrosną w przyszłości biedni dorośli* (Warzywoda-Kruszyńska 1999). Że ubóstwo stanie się kondycją międzygeneracyjnie utrwaloną i przekazywaną w rodzinie, wręcz dziedziczną. Niebezpieczeństwo to jest o tyle realne, że badania ruchliwości społecznej prowadzone w Polsce ukazują nasilone w latach 90. procesy usztywnienia struktury społecznej i dziedziczenia pozycji społecznych, przede wszystkim u szczytu i u dołu drabiny społecznej: z jednej strony wśród najbogatszych i najlepiej wykształconych, z drugiej – wśród warstw najuboższych i o najniższym wykształceniu (Domański 2000).

Nasuwa się więc pytanie o przeciwdziałanie tym procesom przez edukację. We współczesnym społeczeństwie polskim poziom wykształcenia przekłada się na status ekonomiczny. Badania prowadzone w ostatnich latach w Polsce pokazują rosnącą ro-

łę wykształcenia i wzrost jego opłacalności – swoiste nagradzanie przez gospodarkę rynkową wiedzy i kwalifikacji, wyrażające się w tym, że ludzie o niższych poziomach wykształcenia w przeciwieństwie do lepiej wykształconych lokują się pod względem dochodów, poziomu konsumpcji i innych cech położenia społecznego u dołu drabiny społecznej (Domański 2000; Białecki, Sikorska 1998). Z GUS-owskich badań budżetów rodzin wynika, że ubóstwo w niewielkim tylko stopniu dotyczy osób z wyższym wykształceniem; elementem syndromu ubóstwa natomiast jest niski poziom wykształcenia i kwalifikacji głowy rodziny. Zaobserwowane w ostatnich latach w Polsce gwałtownie rosnące wskaźniki skolaryzacji i wzrost aspiracji edukacyjnych, opisywany przez socjologów prawdziwy boom edukacyjny, wręcz skok edukacyjny społeczeństwa (Szpociński, Ziółkowski 2001) można postrzegać jako wyraz tych procesów. Ich ubocznym efektem jest jednak wzrost nierówności społecznych; jak piszą Andrzej Szpociński i Marek Ziółkowski, *w wyścigu edukacyjnym przegrywają przede wszystkim regiony słabo rozwinięte, mieszkańcy wsi i małych miast, ludzie biedni* (Szpociński, Ziółkowski 2001: 188).

Prowadzi to do pytania o stosunek systemu edukacji do ubóstwa, o potrzeby, problemy i perspektywy uczniów wywodzących się ze środowisk biedy. Czy system edukacji w Polsce daje im szansę integracji społecznej, stwarza możliwości przełamania środowiskowego determinizmu i wyrwania się z życia w biedzie? Czy dziecko z rodziny dotkniętej ubóstwem, bezrobociem i innymi towarzyszącymi im problemami; z rodziny zamieszkującej biedne, zaniedbane dzielnice, osiedla, wsie, regiony; z rodziny o niskim kapitale kulturowym znajduje w systemie edukacji wsparcie, otrzymuje szansę wyjścia z tej sytuacji? Czy system edukacji, począwszy od przedszkola, przez szkołę podstawową i gimnazjum, po dalsze szczeble kształcenia pełni funkcje kompensacyjne, uzupełnia braki i deficyty wyniesione z domu rodzinnego i środowiska pochodzenia, wzbogaca niski wyjściowy kapitał kulturowy dziecka? Możliwe są trzy odpowiedzi na te pytania: po pierwsze, system edukacji stwarza takim uczniom możliwości awansu, po drugie, odtwarza stan istniejący, po trzecie, dodatkowo jeszcze marginalizuje dzieci z biednych rodzin, tym samym sprzyjając utrwalaniu i dziedziczeniu ubóstwa i innych negatywnych zjawisk. Mówiła o tym Marta Zahorska podczas konferencji „Dzieci bez przyszłości w szkole”, zorganizowanej przez Federację na rzecz Reintegracji Społecznej w styczniu 2005 r. w Warszawie.

Odpowiedzi na powyższe pytania ze strony socjologii edukacji nie są zachęcające. W nawiązaniu do teorii Pierre’a Bourdieu mówi się o reprodukcji, odtwarzaniu struktury społecznej przez system edukacji, który nie jest w stanie niczego zmieniać, kompensować i wyrównywać, gdyż prawdziwe źródła nierówności tkwią poza nim, w społeczeństwie; mechanizmy transmisji nierówności społecznych, upośledzenia i przywilejów są od systemu edukacji niezależne (Bourdieu, Passeron 1990; Sawisz 1989). Jak

to zwięźle i dosadnie określił wybitny znawca problemu, Zbigniew Kwieciński: *Institucje powszechnego kształcenia przez dziesiątki lat pełniły i nadal pełnią funkcje odtwarzania nędzy kulturowej i wykluczenia z kultury dzieci, które „źle wybrały” rodziców i miejsce urodzenia* (Kwieciński 1998: 8).

Niemniej nie ustają próby przełamania tego determinizmu w postaci postulatów wyrównywania szans, a zwłaszcza wyrównywania szans edukacyjnych. Wchodziły one w skład kluczowych celów reformy systemu edukacji w Polsce, wprowadzonej w 1999 r. Wieloznaczną ideę wyrównywania szans Krzysztof Konarzewski sprecyzował następująco: *idzie nie o to, by każdemu uczniowi zapewnić średnie czy wyższe wykształcenie, lecz o to, by osiągnięty poziom wykształcenia nie był skorelowany z cechami przypisanymi uczniowi przez urodzenie* (Konarzewski 2001: 136).

Warto więc zastanowić się, co w tym celu robi szkoła, a może szerzej – system oświaty – wobec uczniów pochodzących z rodzin żyjących w ubóstwie. Jak w codziennej praktyce szkolnej zapobiega owej korelacji? Jak realizuje wobec nich model spójności społecznej? Odpowiedzi na te pytania będę szukać m.in. w materiałach zebranych w wyniku badań, przeprowadzonych w październiku i listopadzie 2005 r. w ramach projektu badawczego kierowanego przez Stanisławę Golinowską „Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania”<sup>1</sup>.

Bariery na drodze do edukacji, jakie się piętrzą przed dziećmi i młodzieżą z rodzin dotkniętych ubóstwem i bezrobociem, są liczne i różnorodne. Są to przede wszystkim bariery finansowe – brak pieniędzy na podręczniki, przybory szkolne, wyposażenie, opłaty na ubezpieczenie czy komitet rodzicielski, na wycieczki, imprezy, dojazdy do szkoły; konieczność zarabkowania, często trudności mieszkaniowe, czyli brak własnego miejsca do pracy, nieraz brak prądu, bo rachunki nie zostały popłacone, także brak wsparcia ze strony rodziców nie mających dostatecznych kompetencji, zajętych troską o zaspokojenie podstawowych potrzeb rodziny lub uciekających od kłopotów życiowych w uzależnienia. Są to także bariery społeczne i kulturowe (np. niedocenywanie edukacji, środowiskowe wzory drogi zawodowej, w której nie ma miejsca na naukę, wzory wczesnej samodzielności), psychologiczne (np. niska samoocena, brak pewności siebie), w przypadku dzieci wiejskich taką barierą są też meczące i czasochłonne dojazdy oraz wykluczająca z zajęć dodatkowych zależność od godzin odjazdu szkolnego autobusu. Trzeba też wspomnieć o barierach związanych bezpośrednio z systemem edu-

---

1 Były to badania Katarzyny Górniak, Agnieszki Kalbarczyk i Elżbiety Tarkowskiej (kierującej badaniem), przeprowadzone w 4 różnych gimnazjach w 4 odmiennych gminach w ramach badania „System edukacji wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego”, stanowiącego fragment wspomnianego wielkiego projektu badawczego. Przywołując cytaty z wywiadów w dalszej części tekstu, podaję w nawiasach symbole, będące oznaczeniami poszczególnych wywiadów.

cji: z poziomem infrastruktury szkolnej, poziomem i sposobem organizacji nauczania i wychowania, z ukrytym programem szkoły, ze stosunkami z rówieśnikami, relacjami nauczyciele – uczniowie i in. Bariery te bywają wzajemnie powiązane, tworząc całe wiązki przeszkód utrudniających edukację, marginalizujących i wykluczających. Niekiedy są to niezamierzone skutki podejmowanych działań, zamierzenia bowiem były zupełnie inne.

## Ubóstwo, edukacja i spójność społeczna w programach

Wśród kategorii osób zagrożonych dziś w Polsce wykluczeniem społecznym, Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski na pierwszym miejscu wymienia dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych, a także – ze „środowisk ubóstwa” (Narodowa Strategia 2004: 67, 69). Przeciwdziałanie wykluczeniu tej kategorii osób to zadanie systemu edukacji na jego różnych szczeblach, począwszy od edukacji przedszkolnej, przez podstawową i gimnazjalną, po kształcenie na poziomie szkół średnich i wyższych. Chodziłoby o szersze objęcie edukacją każdego szczebla dzieci i młodzież ze środowisk określonych jako zaniedbane, defaworyzowane, marginalizowane przestrzennie (wieś), zdrowotnie (niepełnosprawność) i ekonomicznie (ubóstwo), w tym o ograniczanie zjawiska wczesnego wypadania z systemu szkolnego. Służyć temu powinny różne działania wyrównawcze, specjalne programy nastawione na uzupełnianie braków przygotowania dzieci ze środowisk zaniedbanych (Narodowa Strategia 2004: 69).

Trzeba podkreślić wyraźną w Narodowej Strategii identyfikację ubóstwa jako jednej z istotnych przeszkód w realizacji funkcji spójności społecznej przez system edukacji. Natomiast w programach i prawodawstwie resortu edukacji ubóstwo jest słabiej wyodrębniane spośród innych zagrożeń spójności społecznej.

W Strategii Państwa dla Młodzieży na lata 2003-2012 mówi się o przeciwdziałaniu marginalizacji młodego pokolenia, o umożliwieniu jednakowego startu w dorosłe życie, o wyrównywaniu szans edukacyjnych młodzieży z różnych środowisk, w tym pochodzącej z terenów wiejskich, niepełnosprawnej, zamieszkałej na terenach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem, ze środowisk narażonych na marginalizację społeczną, z regionów zaniedbanych i ubogich środowisk, młodzieży znajdującej się poza systemem edukacji i pracy, wywodzącej się z rodzin problemowych, młodzieży niezamożnej (biednej) (Strategia Państwa dla Młodzieży 2003: 12, 16, 19).

Z kolei w ustawie o systemie oświaty z 7 IX 1991 (ogłoszonej 2 XII 2004) i – jak się zdaje – w ustawodawstwie resortu edukacji dominują dwie specjalne kategorie uczniów: uczniowie niepełnosprawni i uczniowie niedostosowani społecznie. Wspomi-

na się także o opiece, jaką szkoły oferują uczniom pozostającym w trudnej sytuacji materialnej i życiowej (art. 1, ust. 12) a także uczniom pozbawionym opieki rodzicielskiej i społecznie niedostosowanym; zasady tej opieki i wychowania określają przepisy pomocy społecznej (ustawa 2004). W rozporządzeniach ministerstwa wydaje się dominować młodzież niepełnosprawna i niedostosowana społecznie (Rozporządzenie 2005). Wspominam o tym, gdyż w praktyce szkolnej obserwujemy podobne zjawiska: pewnego rozmycia się kategorii ubóstwa, trudności z jego identyfikacją, w tym z wyodrębnieniem ubóstwa od różnego rodzaju patologii i być może od pojemnej, szerokiej i mało precyzyjnej kategorii niedostosowania społecznego. Niemniej trzeba podkreślić, że w dokumentach rządowych odnoszących się do edukacji uwzględnia się kwestię ubóstwa i w stosunku do uczniów tak zaklasyfikowanych zakłada się działania nastawione na spójność społeczną.

## **System edukacji wobec ubóstwa**

Ważnym, jeśli nie głównym, elementem toczącej się od dłuższego czasu w Polsce dyskusji na temat reformy systemu edukacji i jej skutków, są kwestie nierówności społecznych i postulaty wyrównywania szans edukacyjnych, dokonywane są swoiste próby rozliczania reformy pod tym względem. Dyskusja ta dotyczy upośledzenia dostępu do różnych szczebli edukacji dzieci i młodzieży ze wsi, z zaniedbanych regionów i środowisk defaworyzowanych (np. byłych PGR-ów), a także z rodzin o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, który to termin obejmuje między innymi rodziny żyjące w ubóstwie.

W tej dyskusji pojawiają się dwie podstawowe kwestie: potrzeba wczesnej edukacji przedszkolnej oraz zjawisko segregacji szkolnych – i od nich też zacząć. Spojrzę na te problemy z perspektywy specyficznych potrzeb uczniów pochodzących z rodzin żyjących w ubóstwie, a następnie zarysuję stosunek szkoły/nauczycieli do problemu ubóstwa i do uczniów pochodzących ze środowisk ubóstwa, tak jak jest on obecny w szkolnej codzienności, wreszcie podejmę bardzo krótko kwestię naznaczania w kontekście ubóstwa.

Badanie, do którego wyników się odwołuję, miało charakter eksploracyjny, jakościowy, niereprezentatywny. Pokazało zjawiska, nie dało natomiast żadnych podstaw do wypowiedziania się na temat ich skali. Niezależnie jednak od skali, warto się im przyjrzeć.

## **Wychowanie przedszkolne**

Dołączę do licznego grona badaczy i praktyków podkreślających rolę wychowania przedszkolnego w perspektywie postulatów wyrównywania szans, odnosząc tę problema-

tykę do dzieci ze środowisk biedy. Jednym z elementów krytyki reformy systemu edukacji jest fakt, że „zapomniała” ona o powszechnym wychowaniu przedszkolnym (por. np. Głowacka, Pilch 2001; Kwieciński 2003; Dudzikowa 2004), gdy dla procesu wyrównywania szans kluczowe są wczesne etapy edukacji. Problem nierówności, upośledzenia możliwości edukacyjnych dzieci z rodzin o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, w tym ze środowisk biedy zaczyna się już od wychowania przedszkolnego i dostępności (a raczej niedostępności) przedszkoli (Zahorska, Żytko 2004). Statystyki są tu bardzo niekorzystne, zwłaszcza w przypadku wsi i regionów o wysokich wskaźnikach bezrobocia i ubóstwa. Wychowaniem przedszkolnym objęty jest w Polsce bardzo mały odsetek dzieci: wśród dzieci w wieku od lat 3 do 5, stan na dzień 31 grudnia 2003 r. wynosił zaledwie 34,3%, przy czym w miastach wynosił 58,9%, a na wsiach i w małych miasteczkach, czyli tam, gdzie jest największe skupienie ubóstwa i innych problemów, odpowiednie odsetki wynosiły 8% i 15% (Herbst 2005). Według Małego Rocznika Statystycznego z 2005 r. w ostatnich latach obserwujemy pewien wzrost odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym: na 1000 dzieci w roku szkolnym 2000/2001 przypadało 500 dzieci w wieku 3-6 lat, a w roku 2004/2005 – 537 dzieci, z kolei dla kategorii wieku 3-5 lat wskaźnik wynosił odpowiednio 327 i 382 (Mały Rocznik 2005: 241). Braki i zaniedbania wychowania przedszkolnego i wczesnej skolaryzacji występują w największym nasileniu w tych środowiskach, w których – jak w rodzinach żyjących w ubóstwie – odczuwa się największą potrzebę wczesnego kompensacyjnego działania, wczesnej ingerencji w środowisko wychowawcze dziecka, wczesnego uzupełniania i wyrównywania deficytów, wyniesionych z domu. Jak wynika z badań, edukacja przedszkolna jest szczególnie ważna dla dzieci z rodzin o niskiej pozycji społecznej i niskim wykształceniu rodziców, i to wczesna edukacja przedszkolna, już w wieku 3 lat, bo gdy dziecko jest w wieku rozpoczynania obowiązków szkolnego, jest zbyt późno na uzupełnianie braków (Murawska 2004: 78).

Warto dodać, że nie wszyscy nauczyciele podzielają opinię o potrzebie wczesnej edukacji. Argumentowi beztróskiego dzieciństwa w rodzinie, bez przedszkola czy szkoły towarzyszy bezrefleksyjnie przyjmowane założenie, klójące się przecież mocno z nauczycielskimi doświadczeniami, że każda rodzina poświęca dziecku czas, dba o jego rozwój. Nie pamięta się o dzieciństwie w biedzie, w trudnych warunkach, gdy rodzicom brak kompetencji, czasu, możliwości zadbania o dziecko ze względu na stres, w jakim żyją (rozmiary stresu rodziców spowodowanego biedą i bezrobociem pokazują dobrze Pamiętniki bezrobotnych, 2003-2005). Gdy zagrożony jest nie tylko rozwój kompetencji poznawczych dziecka, ale i jego rozwój fizyczny i bezpieczeństwo. Zakłada się, że z każdego domu wynosi się lepsze doświadczenia niż mogłyby dać zajęcia przedszkolne. A więc operuje się kategoriami myślenia potocznego, w które tak trudno wkomponować – jak to podkreśla Maria Dudzikowa – wiedzę specjalistyczną (Dudzikowa 2004: 45).

## Segregacje szkolne

Drugą istotną sprawą, szeroko dyskutowaną i nagłośnioną, jest stosowanie w szkołach segregacji, będących mechanizmami, za pomocą których system edukacji przyczynia się do utrwalania czy nawet pogłębiania nierówności edukacyjnych, w tym do upośledzenia dzieci ze środowisk biedy, skoro różne formy segregacji wewnątrzszkolnej i międzyszkolnej pokrywają się z pozycjami społecznymi i poziomem zamożności rodziców uczniów. W badanych przez nas czterech gimnazjach prowadzi się od niedawna, bo począwszy od początku bieżącego roku szkolnego, politykę świadomie antysegregacyjną, polegającą na celowo mieszanym składzie klas, *żeby już wszyscy byli zadowoleni*, jak powiedział jeden z dyrektorów (G/1). Widać natychmiastowy efekt badań i dyskusji, które zwróciły uwagę na to zjawisko i skłoniły do działań resort oświaty i jego agendy.

Czy można zakładać, że wcześniej nauczyciele nie byli w pełni świadomi skutków praktyk segregacyjnych, dzieląc klasy na lepsze, złożone wyłącznie z uczniów ze świadectwami z paskiem i te złożone z gorszych, z orzeczeniami z poradni, na oddzielne dla dojeżdżających, inne dla miejscowych i tłumacząc to względami organizacyjnymi i finansowymi? *Skupialiśmy po to* – mówił wspomniany dyrektor – *żeby ta rywalizacja pomiędzy najlepszymi była na najwyższym poziomie. [...] Okazało się, że powstały większe problemy wychowawcze* i podał przykład dziecka biednego, ale bardzo mądrego, które przez tych super było odrzucane (G/1). Niektórzy nauczyciele uważają, że dobrze byłoby dzielić klasy według poziomu uczniów, ale *nie możemy tego robić, nie możemy sobie pozwalać na segregację uczniów* (A/4; P/2). W niektórych gimnazjach nie tylko dobiera się klasy mieszane, ale jeszcze próbuje się tworzyć i wdrażać programy integracyjne (B/1).

Podział klas według uczniów dojeżdżających i miejscowych w niektórych gimnazjach nadal jest stosowany, zawsze uzasadniany względami praktycznymi. Dobór klas na podstawie języka obcego, nauczanego w szkole podstawowej, która będzie w gimnazjum kontynuowana bywa też ukrytą formą segregacji. Okazuje się na przykład, że język angielski to język elitarny, a niemieckiego uczono w podstawówce w rejonie ubóstwa. Tego rodzaju problemów, podobnie jak podziału klas według dojeżdżających i miejscowych, zdaniem nauczycieli nie można uniknąć, tyle że dzisiaj opinii towarzyszy usprawiedliwienie tej praktyki; nie zawsze z przekonaniem, ale to inna sprawa. Wycofywanie się ze stosowania tych praktyk i zrozumienie ich skutków dezintegrujących i wykluczających, to imponujący efekt zmasowanego działania badawczego i medialnego.



Na poszczególnych szczeblach edukacji dokonują się procesy selekcji do lepszych i gorszych segmentów systemu edukacji, co pokrywa się z pozycją społeczną i wykształceniem rodziców. Młodzież ze środowisk biedy, bezrobocia czy z rodzin dotkniętych jakąś formą patologii brnie z trudem przez różne niepowodzenia szkolne i porażki edukacyjne, ratując się absencją lub ucieczką w zachowania społecznie nieakceptowane. Absencja jest bardzo poważnym problemem we wszystkich badanych szkołach, właściwie jest ich problemem numer 1. Jej przyczyny są różne. Jeśli chodzi o rodziny żyjące w trudnych warunkach, widziałabym dwie. Po pierwsze, obowiązki domowe i zarobkowe uczniów, którzy pracują zarobkowo nie tylko w czasie wakacji<sup>2</sup>, ale także w trakcie roku szkolnego, o czym nie wszyscy ich wychowawcy wiedzą, w przeciwieństwie do na przykład pracowników świetlic socjoterapeutycznych, którzy szczegółowo opowiadają o sposobach zarabkowania uczniów (P/8a). Absencja w klasach jest szczególnie wysoka, gdy nasilają się prace polowe (wykopki) lub gdy na przykład jest w maju wysyp ślimaków, które zbiera się na sprzedaż. Niektórzy nauczyciele wiedzą – i nawet rozumieją sytuację – że ten czy ów uczeń pracuje z ojcem na budowie czy pomaga matce w gromadzeniu opału na zimę.

Po drugie, wagary to typowa praktyka dla kręgu zachowań objętych kategorią kontrkultury ubóstwa: *Alternatywnym światem wobec szkoły może stać się podwórko, ulica i inne miejsca publiczne [...]. Tutaj otwiera się możliwość odtwarzania i tworzenia kontrkultury ubóstwa poza ograniczeniami, jakie narzuca szkoła i poza wymaganym przez nią kompromisem* (Jacyno 1997: 113). Dzieci ze środowisk ubóstwa, początkowo nieśmiałe, zahukane, odrzucane przez kolegów, przezywane „śmierdzielami” lub „śmieciami” (B/8b), izolują się i trzymają razem. *To są dzieci, które gdzieś tam są na uboczu. One sobie tworzą taką tam subkulturę swoją, jakąś tam grupkę* – opowiada pracownik placówki socjoterapeutycznej (G/8b). Dzieci nie chodzą do szkoły, bo wstydzą się kserowanych książek i braku zeszytów; boją się chodzić do szkoły, bo nauczyciele się do nich źle zwracają – opisują konkretne przypadki pracownicy świetlic socjoterapeutycznych (B/8a; P/8a). A tymczasem podstawową instytucją, z którą szkoły współpracują w walce z wagarami (i bardzo sobie chwalą tę współpracę) jest policja...

W rezultacie przedłużających się praktyk absencyjnych system edukacji gubi młodzież trudnego startu życiowego w postaci tzw. „odpadu szkolnego”, czyli tych, którzy z różnych powodów przerywają naukę na wczesnych szczeblach edukacji i nie znajdują później drugiej szansy edukacyjnej, a raczej – można tak śmiało powiedzieć – szan-

<sup>2</sup> Z sondażu CBOS „Wakacyjny wypoczynek i praca zarobkowa uczniów” przeprowadzonego w październiku 2005 r. wynika, że w 2005 r. młodzież rzadziej niż w latach 1994-2003 wyjeżdżała podczas wakacji, natomiast częściej niż w latach 1992-2002 pracowała zarobkowo: wśród uczniów szkół średnich odsetek pracujących w czasie wakacji wynosił 33%, wśród uczniów gimnazjów – 10%, wśród uczniów szkół podstawowych – 4%. O pracę zarobkową w czasie roku szkolnego nie pytano (CBOS 2005).

sy życiowej. Pozostają bez wykształcenia, bez kwalifikacji, bez żadnego przygotowania do samodzielnego życia. Kiedyś byli to absolwenci 8-klasowej szkoły podstawowej, którym nie udało się ukończyć zasadniczej szkoły zawodowej ze względu na brak pieniędzy, zły stan zdrowia, pochodzenie z zaniedbanego środowiska (Tarkowska, Korzeniewska 2002: 101). Obecnie wskazuje się na niebezpieczeństwo kończenia edukacji przez dzieci z biednych rodzin i środowisk jeszcze wcześniej, a mianowicie po 6-klasowej szkole podstawowej (Walkowska 2004: 15). Dla tych młodych ludzi brak jest drugiej szansy edukacyjnej; rolę tę po części spełniają Ochotnicze Hufce Pracy i niektóre organizacje pozarządowe (por. Sirojć 2005).

### Nauczyciele i problem ubóstwa<sup>3</sup>

Czy szkoła dostrzega takie problemy, jak ubóstwo? Jak podkreśla kadra nauczycielska, w szkole *najważniejszą rzeczą jest edukacja*. [...] *Szkoła powinna przede wszystkim uczyć* – mówi jeden z dyrektorów. – *Natomiast nieco niżej postawiłbym sprawy materialne rodzin dzieci, nazwijmy to wprost ubóstwem* (P/1). Ważne jest, żeby dziecko nie było w szkole głodne, ale zadaniem szkoły jest uczyć.

Specyfika ubóstwa dzieci i młodzieży polega na tym, że powinno się podejmować wobec nich działania dwukierunkowe: Po pierwsze, uzupełnianie bieżących braków i potrzeb, po drugie – stwarzanie szans i możliwości na przyszłość. Przyglądając się praktykom szkolnym wobec uczniów o trudnej sytuacji materialnej ma się jednak wrażenie, że szkoła koncentruje się na działaniach doraźnych, ratowniczych, czyli na przykład na dożywianiu uczniów czy organizowaniu pomocy w wypadkach losowych, takich jak śmierć rodziców, niepełnosprawność, pożar mieszkania itd., w mniejszym stopniu na działaniach zorientowanych perspektywicznie, czyli na wspomaganiu procesu uczenia się.

Pomoc potrzebującym uczniom to w szkole sfera działalności wyspecjalizowanych osób, przede wszystkim pedagoga szkolnego lub „pani od świetlicy”, co niejako zwalnia innych, w tym nauczycieli, z posiadania nawet elementarnej orientacji w zakresie danego problemu<sup>4</sup>. Zapytani o kryteria przyznawania pomocy takiej jak dożywianie czy stypendia socjalne, nauczyciele odsyłają do pedagoga lub pracownika pomocy społecz-

---

<sup>3</sup> Dla ścisłości: fragment ten dotyczy ubóstwa uczniów, nie zaś ubóstwa samych nauczycieli. Ten ostatni problem, jak również bieda emerytowanych pracowników oświaty stanowi ważny temat dyskusji toczących się na łamach branżowego „Głosu Nauczycielskiego” (por. Kukielko 2005).

<sup>4</sup> Można wysunąć hipotezę, że ubóstwo uczniów w szkole to SEP (*somebody's else problem*), nie mój problem – cudzy problem (pomysł takiej interpretacji zawdzięczam Katarzynie Górniak) (por. Czyżewski, Dunin, Piotrowski 1991). Może to dotyczyć zarówno nauczycieli, cedujących problem ubóstwa na pedagoga szkolnego, jak i całych szkół – odsyłających problem do OPS-u.

nej. Wiedza na temat ubogich uczniów i ich problemów zależy od indywidualnej wrażliwości i spostrzegawczości nauczyciela, który np. funduje głodnemu dziecku posiłek lub bilet do kina. Pokazują to bardzo dobrze Pamiętniki nauczycieli (2005). Widoczny jest brak systematycznego przygotowania nauczycieli do pracy z uczniem ze środowiska ubóstwa.

Choć nauczyciele wyrażają głębokie przekonanie co do wagi wychowawczych, a nie tylko edukacyjnych funkcji szkoły, choć spójność jest niewątpliwie dla nich wartością, jeśli chodzi o uczniów ze środowisk biedy ich działanie często ogranicza się do wysłania sygnału do ośrodka pomocy społecznej. *My jako szkoła możemy tylko zgłosić ucznia, np. że jest biedny, że jakaś pomoc jest mu potrzebna* (P/4). Trudno niekiedy określić, na ile jest to racjonalny podział pracy, na ile pozbywanie się trudnego problemu.

Problemem w szkole jest identyfikacja biednych uczniów; nauczyciele posługują się przy tym kryteriami wiedzy potocznej i stereotypami biedy skrajnej, drastycznej, niekiedy patologicznej. Zapytany o biednych uczniów w jego szkole dyrektor jednego z gimnazjów odpowiedział, że w jego szkole biedy nie widać: nie zdarza się, by ktoś głodny ukradł koledze kanapkę, buty, czy wyciągnął portfel z kieszeni (G/1). W innej szkole nauczycielka stwierdza, *nie ma problemu biedy*, bo dzieci przychodzą do szkoły czyste i z drugim śniadaniem (P/2).

Bieda nie musi być widoczna, uderzająca, ani powiązana ze zjawiskami patologicznymi. Jest w naszym społeczeństwie czymś wstydlivym i bywa ukrywana. Nic dziwnego, że tak trudno do niej dotrzeć. Wiedzą o tym przede wszystkim pracownicy świetlic socjoterapeutycznych: *tego naprawdę nie widać [...] na zewnątrz wygląda jak wszystkie pozostałe dzieci* (G/8b), pedagogzy: *jak ktoś jest biedny faktycznie, to nie zawsze się chwali* (P/4), także niektórzy nauczyciele.

Nauczyciele mają trudności w kontaktach z biednymi dziećmi i z ich rodzicami. W przeciwieństwie do pracowników socjalnych czy pedagogów nie dysponują żadnym przygotowaniem w tej dziedzinie. Pozostawieni sami sobie próbują, po omacku, różnych metod. Ale także nie zawsze sobie radzą osoby dobrze przygotowane do tej pracy. Np. pełna dobrej woli i chęci pomocy uboższym uczniom pedagog szkolna z gimnazjum w małym miasteczku skierowała do wszystkich rodziców na początku roku szkolnego specjalną ankietę, dotyczącą ich warunków życia i kłopotów, by tą drogą wyłonić potrzebujących pomocy. Bardzo była rozczarowana, że nikt nie wypełnił ankiety, nikt nie przyznał się, że ma trudną sytuację, choć skądinąd wiedziała, że tak jest.

Niektórzy nauczyciele wydają się nie wiedzieć, że bieda to rzecz wstydliva i że pomoc winna być udzielana dyskretnie. Zdarzają się przypadki udzielania jej w sposób stygmatyzujący (Tarkowska, Korzeniewska 2002: 44). W szkołach przez nas obecnie

badanych zapewniano o dyskrecji. Kartki na bezpłatne posiłki wręczane są podobno z zachowaniem dyskrecji (w gabinecie pedagoga lub pedagog wywołuje ucznia z klasy), a same posiłki nie wyodrębniają biednych, gdyż są jednakowe dla wszystkich. Wprawdzie bezpłatny obiad składa się w pewnej szkole tylko z zupy, ale ponieważ każde dziecko może sobie kupić samą zupę, zakłada się, że posiłki dzieci dożywianych bezpłatnie nie wyodrębniają ich z ogółu. Więc dlaczego niektóre dzieci nie chcą jeść posiłków w szkole, bo są przez kolegów przezywane jako „dzieci MOPS-u” (B/7a)?

Innym świadectwem niewiedzy nauczycieli jest to, że nie orientują się, iż ich uczniowie pracują. Konfrontacja ich opinii z wypowiedziami pracowników świetlic socjoterapeutycznych pokazuje obszary niewiedzy i brak przygotowania do pracy z dziećmi ze środowisk ubóstwa.

Brak przygotowania nauczycieli jest też widoczny w kontaktach z rodzicami, które w przypadku ubóstwa są szczególnie trudne i wymagają przygotowania i umiejętności. *Nauczyciele niektórzy nie umieją rozmawiać z rodzicami. Nie umieją przekonać, nie mają argumentów* – stwierdza dyrektor jednego z gimnazjów (G/1). Niektórzy rodzice nigdy nie pojawiają się w szkole, bo wyjechali do pracy za granicę, bo nie mają czasu, bo nie chcą. Odwiedzanie ich w domach wymaga – zdaniem nauczycieli – dużej odwagi. Jeśli to robią, to zwykle w towarzystwie pedagoga szkolnego lub pracownika socjalnego.

Praca z uczniami i rodzinami żyjącymi w ubóstwie wymaga wiedzy i umiejętności praktycznych. Nauczyciele tego nie wynieśli ze studiów, nie mają też czasu, by uzupełniać wiedzę i zajmować się w sposób zindywidualizowany poszczególnymi uczniami, w tym uczniami ze środowisk biedy, co bardzo byłoby potrzebne. *One ciągle siedzą w papierach* – mówi pracownica ośrodka terapeutycznego o współpracujących z nią nauczycielkach. – *Ciągle te wszystkie sprawozdania, ta cała dokumentacja zabiera im czas i nie ma tego czasu na bezpośredni kontakt z dzieckiem* (G/8b). Przywaleni sprawozdawczością i gorączkową aktywnością w celu uzyskania awansu zawodowego, zajęci działaniami pozornymi, jakimi – zdaniem samych nauczycieli a także badaczy (por. Dudzikowa 2004) – są podejmowane przez nich zajęcia, kończące się z chwilą uzyskania awansu, nie mają na nic czasu. *Właściwie to już teraz zauważam, że zaczęło się robić tak, że cokolwiek, cokolwiek, jakiegokolwiek działania nie są podejmowane z ich strony to oni przychodzą i pierwsze pytanie: „Czy ja dostanę papier na to?” Jak gdyby nie robią nic z potrzeby serca, spontanicznie, tylko to jest wszystko „papier”, „czy będzie papier?” To się wszystko takie „papierowe” zrobiło [...]. Kiedyś to było tak, że dziecko było bardziej traktowane podmiotowo, a teraz skłaniamy się ku temu, żeby dziecko coraz częściej traktować przedmiotowo. Dla mnie to jest bardzo przykre. Bardzo przykra sytuacja* (G/8b).

Skutkiem tych różnych okoliczności jest taki na przykład fakt, że nauczyciele rza-

dzień niż uczniowie dostrzegają zjawiska patologiczne w szkole; zaledwie 51% nauczycieli zetknęło się w szkole z dziećmi zaniegdywanymi przez rodziców, 19 % – z dziećmi głodnymi (Putkiewicz i in. 1999: 98). Dziecko wyrastające w trudnych warunkach, w rodzinie z takimi dramatycznymi problemami jak ubóstwo, bezrobocie czy alkoholizm, odciskającymi swe piętno na życiu całej rodziny, nie może liczyć na pomoc i zrozumienie ze strony szkoły i nauczycieli, którzy *nie radzą sobie ze środowiskowo warunkowanymi problemami wychowawczymi* (Putkiewicz i in. 1999: 101).

Szkołom udaje się niekiedy, w ramach jakichś promocji, uzyskać ubezpieczenie (obowiązkowe) dla uczniów, których rodziców nie stać na opłaty. Wpłaty na Komitet Rodzicielski są wprawdzie dobrowolne, ale z przekąsem mówi się o tych, którzy nie płacą. Brak pieniędzy na opłaty szkolne, nawet te nieobowiązujące, to źródło ciągłego stresu zarówno dla uczniów z rodzin żyjących w ubóstwie, jak i ich rodziców, na co wskazują też pamiętniki bezrobotnych.

Szkoły prowadzą praktykę wypożyczania podręczników uczniom, których nie stać na ich kupno lub przekazywania im za śmiesznie niskie ceny, jak powiedział jeden z dyrektorów (G/1). Zdaniem kadry nauczycielskiej ten problem jest w pełni zaspokojony. Inaczej to wygląda z perspektywy żyjących w ubóstwie rodzin<sup>5</sup>, a także pracowników świetlic terapeutycznych, którzy sami – zdarza się – kupują podopiecznym podręczniki, na które ich rodzin nie stać (P/9).

W szkolnej codzienności można dostrzec przykłady niewiedzy i braku przygotowania ze strony kadry nauczycielskiej i w rezultacie stosowanie praktyk wykluczających. Przykładem są wycieczki szkolne, które organizuje się w skali szkoły, a nie klasy, ze względu na koszty przekraczające możliwości większości uczniów. Jeszcze kilka lat temu praktyka ta wydawała się bulwersująca ze względu na wykluczanie uczniów biedniejszych (por. Warzywoda-Kruszyńska 1999). Dziś stała się normą, mówi się o tym jako o czymś zwykłym, oczywistym, przyjętym, niewymagającym usprawiedliwienia. Kilkundniowe wycieczki do atrakcyjnych miejsc, organizowane pod hasłem integracji uczniów, integrują tylko niektórych, zamożniejszych, wykluczając biedniejszych. Funkcje w pełni integracyjne pełnią jedynie krótsze, jednodniowe wycieczki, kilkugodzinne wyprawy do kina czy teatru. Ich koszty są znacznie niższe i łatwiej znaleźć dofinansowanie ze strony Komitetu Rodzicielskiego, czy innych sponsorów, a w najgorszym przypadku nauczyciel „pożycza” uczniowi na bilet.

Niektórzy nauczyciele są świadomi sytuacji: *Jakiegokolwiek przedsięwzięcie* – mówi na-

<sup>5</sup> „Książek nie dostaną, bo skąd. Nawet używane są strasznie drogie. Oni [3 dzieci w wieku szkolnym] o tym wiedzą. Mówią: «Po co książki? Będziemy robić notatki, czasami pożyczymy i jakoś będzie». Czuję się podle” – pisze bezrobotna matka (Pamiętniki bezrobotnych, 2003, t. 1: 196-197). Podstawą utrzymania tej rodziny, złożonej z rodziców i trojga dzieci w wieku szkolnym jest pensja ojca w wysokości 880 zł.

uczycielka z gimnazjum w dużym mieście, szacująca zasięg biedy wśród uczniów w swojej szkole na około 20% – *związane z finansami upada. Ale dzieci się nie przyznają. One mówią, że nie chcą, że im się nie podoba, że ich to nie interesuje* (B/3).

Szkoły udzielają też stypendiów lub pośredniczą w ich przyznawaniu. Pomoc ta, zarówno stypendia tzw. socjalne, jak i tzw. naukowe, ma nieraz charakter jednorazowych (lub dwukrotnych w ciągu roku) niewielkich (45-50 zł) zasiłków. Wniosków zwykle jest znacznie więcej niż możliwości ich zaspokojenia i generalnie rzecz biorąc, pomoc stypendialna jest absolutnie niewystarczająca. Jak wynika z Małego Rocznika Statystycznego, w roku szkolnym 2004-2005 stypendium otrzymało zaledwie 0,7% uczniów szkół podstawowych, 1% uczniów gimnazjów, 32% uczniów szkół ponadpodstawowych, 15,1% szkół ponadgimnazjalnych, 3,3% szkół policealnych i 24,5% szkół wyższych (Mały Rocznik 2005: 240). Z racji skali, wysokości i jednorazowego charakteru stypendia te nie tyle pełnią funkcję prawdziwych stypendiów, ułatwiających lub umożliwiających naukę, ile zasiłków socjalnych, przeznaczonych na potrzeby ucznia, i wypłacanych po przedstawieniu dowodów kupna książek czy przyborów szkolnych. W budżecie rodziny zmagającej się z biedą liczą się wszystkie, także te niewielkie, dochody.

Działania zorientowane perspektywicznie wobec młodzieży ze środowisk ubóstwa, czyli pomoc bezpośrednio w sferze edukacji, to możliwość korzystania z zajęć dodatkowych. Szkoły prowadzą kółka zainteresowań dla zdolnych, zajęcia wyrównawcze dla potrzebujących pomocy. Niekiedy – jak to opisano w jednej ze szkół – zajęcia takie są nudniejsze niż lekcja, a poza tym *nie do końca korzystają uczniowie ci, którzy powinni na te zajęcia przychodzić* (G/1). Niezależnie od efektów dodatkowych zajęć, uczestniczenie w nich nie zawsze jest możliwe. Niektóre z tych zajęć są płatne, co zawsze jest barierą w przypadku ubóstwa. Korepetycje są zjawiskiem niemal nieznanym w uboższych środowiskach. Jeśli, jak pokazują ostatnie badania (Putkiewicz 2005), korepetycje upowszechniły się w Polsce tak dalece, że stały się niemal filarem uzupełniającym i wspomagającym system oświaty, jest to jeszcze jeden czynnik różnicujący szanse uczniów w zależności od poziomu zamożności rodziców i stawiający uczniów pochodzących z biednych rodzin na pozycjach przegranych.

Drugim, a właściwie głównym czynnikiem ograniczającym lub uniemożliwiającym korzystanie z zajęć dodatkowych są dojazdy i zależność uczniów dojeżdżających od rozkładu odjazdów autobusów szkolnych. Wobec niewystarczającej ich liczby i bardzo długich niekiedy, bo sięgających 20 km tras, dojazdy są poważnym problemem organizacyjnym dla gimnazjów, a trudnym doświadczeniem dla ich uczniów. Są czynnikiem wykluczającym, a jak wcześniej wspomniałam, bywają ciągle podstawą segregacji szkolnych. Ponadto podział na miejscowych i dojeżdżających zawsze był (*Dojeżdżający to zawsze się osobno trzymali od tych miejscowych*) i nadal jest podziałem istotnym w ży-

ciu szkolnym, niekiedy podłożem poważnych konfliktów między miejscowymi i „wsiochami” (Tarkowska, Korzeniewska 2002: 55-57).

Ograniczmy się tu do dojazdów jako bariery dostępu. Gimnazja mają dobrą, niekiedy bardzo dobrą infrastrukturę: pracownie przedmiotowe, dobrze wyposażone sale komputerowe, nowoczesne sale gimnastyczne, a nawet baseny. Mają dobrze wykształconą kadrę i możliwości, jakich nie miały i nadal nie mają niedofinansowane wiejskie szkoły. Są na pewno świadectwem skoku cywilizacyjnego, jaki dokonał się w szkolnictwie. Nie bez powodu gimnazja i ich wyposażenie to przedmiot dumy i satysfakcji dyrekcji szkół oraz władz lokalnych. Problem polega na tym, że z racji bariery dojazdów, nie wszyscy uczniowie mogą z tej znakomitej infrastruktury w pełni korzystać, a mówiąc innym językiem, nie wszyscy mają możliwość realizacji swych uprawnień. Jak powiedziała przedstawicielka organizacji pozarządowej, zajmującej się młodzieżą niepełnosprawną: *Wyrównywanie szans to nie tylko sale komputerowe w szkołach, ale dostęp do nich. W tej chwili nie ma takiej możliwości (A/8b)*. Od rozwiązania kwestii dojazdów zależy realizacja przez gimnazja obsługujące obszary wiejskie zasady spójności społecznej.

Mimo uciążliwości, straconego czasu i niemożności korzystania z pełnej oferty szkoły, dojazdy są dziś koniecznością i trzeba mocno doinwestować ten fragment systemu oświaty, by minimalizować skutki negatywne, jakim jest wykluczenie części młodzieży. Wyjściem nie jest powrót do szkół w miejscu zamieszkania. Dystans od miejsca zamieszkania, zwłaszcza w przypadku małych miejscowości i społeczności lokalnych, w których wszyscy wszystkich znają, nie jest sam w sobie czymś złym, choć jego pokonanie jest tak dziś czasochłonne i męczące. Ma to także ważne dobre strony w postaci nowych doświadczeń społecznych i kulturowych młodych ludzi, wyjścia poza wąski krąg dotychczasowych styczności, a także zetknięcia się z innymi wymaganiami szkolnymi, innym poziomem nauki.

Jest ponadto coś więcej. Szkoła poza miejscem zamieszkania daje możliwość wyjścia spod siły stereotypów na temat własny i własnej rodziny, niejako pozwala zacząć od nowa, uwierzyć we własne siły. We własnym, zamkniętym środowisku, *gdzie się jeszcze niewiele od nich wymaga przyjmując, że oni już tam tacy są i pewnie na wiele więcej ich nie stać, to na tym poziomie się utrzymują. Jeśli idą do szkół, gdzie jest to środowisko już bardziej wymieszane, różne, to jest to dla nich korzystniejsze (G/6)*. Jest to ważne w przypadku młodzieży pochodzącej ze środowisk biedy i różnych postaci zaniedbania, z osiedli popegeerowskich, młodzieży często już naznaczonej w szkole i środowisku zamieszkania. Badana w 2001 r. młodzież z dawnych PGR-ów podawała liczne przykłady nierównego traktowania uczniów w małej, bliskiej, zwykle ciepłej szkole podstawowej, w związku ze statusem materialnym lub społecznym ich rodziców. Fakt ten uświadamiało im dopiero rozpoczęcie dalszej nauki poza miejscem zamieszkania. Oto wypo-

wiedź syna robotników rolnych (dojarki i oborowego) z PGR-u: *Znaczy tą naukę [w szkole podstawowej] to ja oceniam pod względem zawodówki jak chodziłem. To znaczy ja to byłem obniżany po prostu, miałem... były inne warunki. Po prostu nauczyciele brali uczniów tych, którzy na przykład ojciec był dyrektorem, kierownikiem. Oni mieli lepsze stopnie, a na przykład my biedaki, takie no przypuścimy średniaki, byliśmy już inaczej traktowani na tym, na końcu, co nie. A w zawodówce znowu miałem takie stopnie, że się tam nie patrzyło, tylko na naukę i chęci, w ogóle na ucznia* (Tarkowska, Korzeniewska 2002: 40). Można znaleźć wiele świadectw nierównego traktowania uczniów przez nauczycieli w zależności od pozycji społecznej rodziców: *Bardziej lubiła [nauczycielka] tych, którzy mieli rodziców na wyższych stanowiskach; w szkole lepiej uważali te bogatsze dzieci; trzeba było „spodobać się” nauczycielowi, a najlepiej mieć wysoko ustawionych rodziców, żeby zaistnieć.*

Wypowiedzi dyrektorów, nauczycieli, a także pedagogów szkolnych pokazują, jak ważnym zadaniem jest dla nich psychiczne wzmocnienie uczniów, budowanie poczucia własnej wartości, wiary w siebie, pewności i nadziei w przyszłość. Mówi o tym wielu naszych rozmówców, zwłaszcza pracujących w gimnazjach w małym miasteczku i w środowisku wiejskim. Życie codzienne szkoły, jej „ukryty program”, przynosi jednak zupełnie inne doświadczenia.

Uczniowie wynoszą ze szkoły zespół naznaczenia szkolnego związany z ich pochodzeniem (Kwieciński 1995: 172). Aczkolwiek nie dysponuję systematycznymi danymi na ten temat, udało się zebrać pewne świadectwa naznaczenia szkolnego, utrwalone w pamięci młodzieży (Tarkowska 2005; Borawska 2005). Były one związane z pozycją zawodową i ekonomiczną rodziców oraz z miejscem pochodzenia i zamieszkania (wieś, PGR-y). Wspomnienia byłych uczniów zawierają przykłady praktyk wyśmiewania i wyzywania uczniów („tumany”, „głaby pegeerowskie”), obrażania ich i ich rodziców („skończysz tak jak twój ojciec”), naruszania godności i poczucia wartości: nauczycielka, która tępiła uczniów, mówiła wprost, że *nie nadają się do niczego i że nie mają przyszłości*. Inna, która starała się za wszelką cenę udowodnić, że jest lepsza od nas. Podaje się przykłady szkół, które zniechęcały do nauki, w których początkowo zapał do uczenia się zniknął pod wpływem złych doświadczeń.

Jak pokazują specjaliści, naznaczanie, stygmatyzacja, piętnowanie, rangowanie, to zjawiska nieodłączne od szkoły i jej ukrytego programu (Dudzikowa 2004). W przypadku uczniów o niskim statusie ekonomicznym oddziaływanie tych mechanizmów może być – i bywa – szczególnie destrukcyjne dla aspiracji edukacyjnych ucznia, dla jego dalszej edukacji szkolnej i dla całej dalszej drogi życiowej.



## Uwagi końcowe

Kończąc te uwagi trzeba podkreślić elementy i zjawiska charakteryzujące system edukacji w konfrontacji z problemem ubóstwa i występujące w praktyce szkolnej codzienności, które wydają się istotne z perspektywy spójności społecznej i które starałam się zasygnalizować w niniejszym tekście:

1. Zaniedbania wychowania przedszkolnego, rola wczesnej edukacji.
2. Segregacje szkolne świadome i nieświadomiane; ideologia antysegregacyjna i odstępstwa od niej.
3. Ubóstwo jako „nie nasz problem” w szkole.
4. Trudności identyfikacji ubóstwa.
5. Brak przygotowania nauczycieli, niewiedza i brak czasu; dominacja sprawozdawczości nad kontaktem z uczniem.
6. Dominacja pomocy doraźnej (socjalnej) nad działaniami zorientowanymi perspektywicznie (czyli nad wyrównywaniem szans edukacyjnych).
7. Legitymizacja niektórych praktyk wykluczających i dyskryminujących: organizacja wycieczek, bariery dojazdu.
8. Naznaczanie szkolne.

Dyskusja nad tymi problemami jest warunkiem – choć oczywiście nie gwarancją – ich zmiany.

## Literatura

- Borawska, B. (2005), Naznaczanie szkolne we wspomnieniach młodzieży wiejskiej, (maszynopis).
- Bourdieu, P., J-C. Passeron (1990), *Reprodukcja. Elementy teorii systemu nauczania*, PWN, Warszawa.
- Białecki, I., J. Sikorska (red.) (1998), *Wykształcenie i rynek*, Wydawnictwo Tepis, Warszawa.
- CBOS (2005), *Wakacyjny wypoczynek i praca zarobkowa uczniów*, Komunikat z badań, nr BS/159/2005.
- Czyżewski, M., K. Dunin, A. Piotrowski (red.) (1991), *Cudze problemy. O ważności tego, co nieważne*, OBS, Warszawa.
- Łagodziński, W. (2003), Dzieci w statystyce, w: *Polska dla dzieci*, Ogólnopolski Szczyt w Sprawach Dzieci, Warszawa 23-24 maja 2003. Materiały i dokumenty, Rzecznik Praw Dziecka, Warszawa.
- Domański, H. (2000), *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*, ISP, Warszawa.

- Dudzikowa, M. (2004), *Mit o szkole jako miejscu „wszechstronnego rozwoju” ucznia. Eseje etnopedagogiczne*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków.
- Głowacka, B., T. Pilch (red.) (2001), *Dzieci gorszych szans*, Krajowy Komitet Wychowania Resocjalizującego, Warszawa.
- Herbst, J. (2005), Uwarunkowania dostępu do wychowania przedszkolnego, referat przedstawiony podczas konferencji „Alternatywne formy edukacji przedszkolnej” 3 marca 2005, Warszawa.
- Jacyno, M. (1997), Kontrkultura ubóstwa. Pierre’a Bourdieu koncepcja reprodukcji klas społecznych a problem reprodukcji otwartej, *Studia Socjologiczne* nr 3 (146).
- Konarzewski, K. (red.) (2001), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, ISP, Warszawa.
- Kukiełko, K. (2005), Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego na łamach „Głosu Nauczycielskiego”, (maszynopis).
- Kwieciński, Z. (1995), *Socjopatologia edukacji*, Mazurska Wszechnica Nauczycielska, Olecko.
- Kwieciński, Z. (1998), *Edukacja wobec nadziei i zagrożeń współczesności*, Polskie Towarzystwo Pedagogiczne, Inowrocław.
- Kwieciński, Z. (2003), Wyrównywanie szans edukacyjnych. Główne strategie, w: *Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze*, nr 1.
- Mały Rocznik (2005), Edukacja i wychowanie, w: *Mały Rocznik Statystyczny 2005*.
- Murawska, B. (2004), *Segregacja na progu szkoły podstawowej*, ISP, Warszawa.
- Narodowa Strategia (2004), *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, MPiSS, Warszawa.
- Pamiętniki bezrobotnych (2003–2005) w: *Pamiętniki bezrobotnych*, t. 1-4, SGH, Warszawa.
- Pamiętniki nauczycieli (2005) w: *Pamiętniki nauczycieli*, zebrane w ramach konkursu zorganizowanego przez ZNP w stulecie jego powstania pt. „Twoja nauczycielska praca – wczoraj, dziś, jutro”, (maszynopis).
- Putkiewicz, E. (2005), *Korepetycje – szara strefa edukacji*, ISP, Warszawa.
- Putkiewicz, E., K.E. Siellawa-Kolbowska, A. Wilkomirska, M. Zahorska (1999), *Nauczyciele wobec reformy edukacji. Raport z badań*, ISP, Warszawa.
- Rozporządzenie (2005), Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 1 stycznia 2005 r. w sprawie warunków organizowania kształcenia, wychowania i opieki dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych oraz niedostosowanych społecznie w przedszkolach, szkołach i oddziałach ogólnodostępnych lub integracyjnych.
- Sawisz, A. (1989), *Szkola a system społeczny*, WSiP, Warszawa.
- Sirojć, Z. (red.) (2005), *Edukacja przeciw wykluczeniu. Teoria i praktyka*, OHP, Warszawa.
- Strategia Państwa dla Młodzieży (2003), *Strategia Państwa dla Młodzieży na lata 2003-2012*, MENiS, Warszawa.
- Szpicociński, A., M. Ziółkowski (2001), Przemiany w sferze edukacji, nauki, mediów i kultury, w: E. Wnuk-Lipiński, M. Ziółkowski (red.) *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, ISP PAN, Warszawa.
- Tarkowska, E. (2005), System edukacji a problemy młodzieży ze środowisk defaworyzowanych, w: Z. Sirojć (red.) *Edukacja przeciw wykluczeniu. Teoria i praktyka*, OHP, Warszawa.
- Tarkowska, E., K. Korzeniewska (2002), *Młodzież z dawnych PGR-ów. Raport z badań*, ISP, Warszawa.
- Ustawa (2004), ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004 Nr 256, poz. 2572, Nr 273, poz. 2703 i Nr 281, poz. 2781; 2005 Nr 17, poz. 141, Nr 94, poz. 788, Nr 122,

- poz. 1020, Nr 131, poz. 1091, Nr 167, poz. 1400 i Nr 249, poz. 2104) ogłoszona dnia 2 grudnia 2004 r., obowiązuje od dnia 25 października 1991 r., historia od dnia 21 czerwca 1996 r.
- Walkowska, W. (2004), Edukacja dzieci i młodzieży, w: *Polityka Społeczna* nr 9.
- Warzywoda-Kruszyńska, W. (1999), *Kwestia ubóstwa dzieci (na przykładzie Łodzi)*, w: *Problemy polityki społecznej* nr I.
- Warzywoda-Kruszyńska, W., J. Grotowska-Leder (2002), Bieda wśród dzieci (diagnoza na poziomie globalnym i lokalnym), w: *Prawo dziecka do godziwych warunków socjalnych*, Rzecznik Praw Dziecka, Warszawa.
- Zahorska, M., M. Żytko (red.) (2004), *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, ISP, Warszawa.

## **5.6. Rozwój studiów wyższych – sukces czy porażka? Spojrzenie od strony rynku pracy**

*Urszula Sztanderska*

### **Wstęp**

Wskaźniki dotyczące edukacji pokazują, że począwszy od lat 90. wyraźnie podniósł się w Polsce poziom wykształcenia młodzieży. Mamy prawo oczekiwać zatem korzystnych efektów ekonomicznych tego przyspieszenia edukacyjnego. Tym silniej będzie rósł jego wpływ na funkcjonowanie gospodarki, im więcej wykształconych roczników zasili rynek pracy. Wchodzenie w wiek produkcyjny wyżu demograficznego może wzmocnić wpływ zmian edukacyjnych na rynek pracy.

Z drugiej strony, pojawiają się sygnały, że uzyskanie wyższego wykształcenia nie zapewnia dobrej pozycji na rynku pracy, nie chroni przed bezrobociem i nie realizuje oczekiwań płacowych, co wskazywałoby na stosunkowo niską lub malejącą w porównaniu ze wcześniejszym okresem produktywność osób dysponujących tym wykształceniem. Jednocześnie pracodawcy poszukują osób z wyższym wykształceniem i zgłaszają obiektywnie dotyczące przygotowania do pracy młodych kandydatów.

Powstaje zatem pytanie, czy wielki wysiłek indywidualny i społeczny, którego wymagał i nadal wymaga masowy skok edukacyjny, nie jest, może tylko w części, wysiłkiem straconym.

### **Rozwój kształcenia na poziomie wyższym**

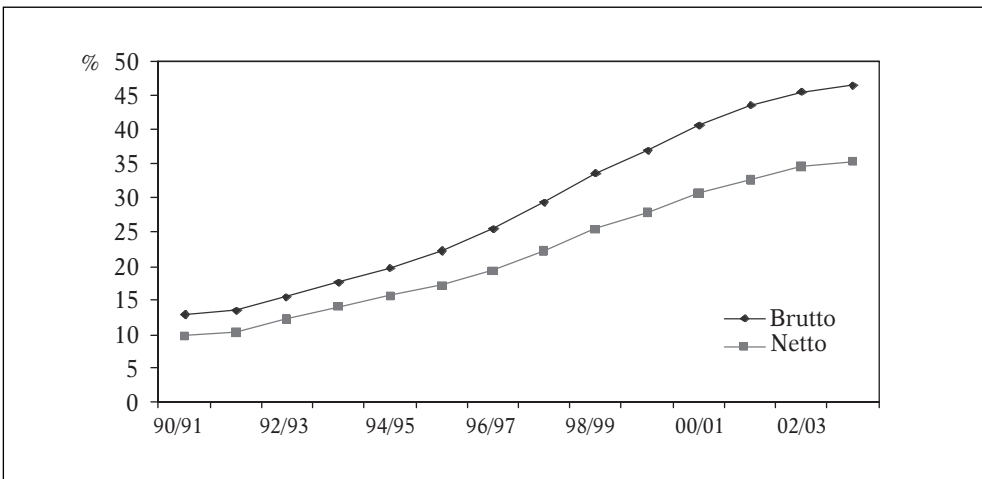
Zmiany, które zaszły w ostatnim piętnastoleciu w szkolnictwie wyższym bez wątpienia można określić mianem boomu edukacyjnego, przejawiającego się zarówno ilościowymi zmianami kształcenia, jak i zmianami strukturalnymi, jakościowymi i regulacyjnymi.

Przede wszystkim zauważalne są zmiany ilościowe. Skokowy wzrost liczby studentów stanowi rezultat dwóch nakładających się tendencji – wchodzenia wyżu demograficznego w wiek typowy dla studiowania i zwiększenia odsetka osób studiujących w kolejnych rocznikach młodzieży (wskaźników skolaryzacji).

W grupie typowej dla podejmowania studiów wyższych tj. 20-24 lata, znajdowało się w 1990 r. 11,24% populacji wieku produkcyjnego i 13,43% w 2005 r.<sup>1</sup> Przyrost tej grupy wiekowej w pierwszej połowie lat 90. wyniósł 521,5 tys. osób, w drugiej połowie dekady 415,4 tys., a w latach 2001-2005 wciąż rósł, ale w zdecydowanie mniejszej skali, bo o 27,9 tys. osób. W sumie całe piętnastolecie cechowało się znacznym zwiększeniem osób w wieku, w którym zazwyczaj się studiuje. Do tego można dodać również przyrost populacji nieco starszej w wieku 25-29 lat, która często łączy pracę zawodową ze studiami. Zmiany demograficzne mogły być zatem istotną przyczyną wzrostu popytu edukacyjnego nawet wówczas, gdyby zainteresowanie samymi studiami w ogóle nie zwiększyło się.

Tymczasem ono rosło. O gwałtownym wzroście zainteresowania studiami świadczy to, że w każdej kolejnej kohorcie młodych osób podnosił się odsetek studiujących. O ile w roku 1990/91 studiowało zaledwie 9,8% młodzieży w wieku 19-24 lata, o tyle w roku 2003/04 odsetek ten wynosił już 35,3%, a w kolejnym roku przekroczył 38%. Zatem częstotliwość podejmowania studiów zwiększyła się ok. 3,5-krotnie. Wskaźniki skolaryzacji brutto – odnoszące ogólną liczbę studiujących do populacji w wieku 19-24 lata – przekroczyły nawet 45%.

**Rysunek 1. Wskaźnik skolaryzacji**



Źródło: Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

<sup>1</sup> Obliczenia dotyczą wieku produkcyjnego, typowego dla aktywności zawodowej w Polsce tj. 18-59 lat w przypadku kobiet i 18-64 lata w przypadku mężczyzn; na podstawie: Rocznik Statystyczny GUS 1991, tab. 5 (64), s. 41, Rocznik Statystyczny GUS 1996, tab. 4 (71), s. 50, Rocznik Demograficzny 2001, GUS, tab. 15, s. 63, Prognoza ludności Polski według województw na lata 1999-2030, tab. 10, s. 28.

Można zadać pytanie o przyczyny wzmożonego kształcenia. Wydaje się, że były nimi głównie:

- poszerzenie bazy rekrutacyjnej do kształcenia wyższego, dokonane dzięki zmianie profilu edukacji średniej, a przede wszystkim rozwojowi kształcenia średniego ogólnego, co z jednej strony lepiej przygotowuje do studiów, a z drugiej strony, wskutek niedostarczenia umiejętności zawodowych, niejako wymusza kontynuację kształcenia,
- ograniczenie możliwości wykonywania pracy przez osoby nisko wykształcone, co najlepiej wyrażają stopy bezrobocia osób z wykształceniem średnim i niższym od średniego, zdecydowanie przewyższające stopy bezrobocia osób z wykształceniem wyższym,
- ukształtowanie się dość wysokich stóp zwrotu z wykształcenia, które w drugiej połowie lat 90. sięgały od 7 do 11% w stosunku do jednego roku nauki na studiach (różnice oceny stóp zwrotu wynikają z różnic metodologicznych obliczeń i bazy danych, którymi dysponowano w trakcie dokonywania szacunków),
- obniżenie barier rekrutacyjnych na studia – studia przestały być elitarne, stały się masowe, co najlepiej wyraża brak egzaminów wstępnych na wiele uczelni i kierunków, a także to, że same studia, przeciętnie biorąc, stały się łatwiejsze, a przez to dostępne dla większości absolwentów szkół średnich.

Na przeszkodzie jeszcze silniejszemu, niż miało to miejsce w rzeczywistości, rozwojowi studiów stały czynniki finansowe – w sytuacji niskiego wzrostu publicznych nakładów na szkolnictwo wyższe, finansowanie większej części rozwoju szkolnictwa wyższego musiało pochodzić ze środków własnych gospodarstw domowych. Płatne studia natrafiały na barierę finansową, mogły się rozwijać pod warunkiem, że koszty edukacji nie przekroczą możliwości płatniczych gospodarstw domowych, z których rekrutowali się studenci niemogący dostać się w postępowaniu konkursowym na studia bezpłatne.

## **Absorpcja wykształconych zasobów pracy**

Zwiększona populacja młodych wkraczających na rynek pracy i znaczny wzrost poziomu jej wykształcenia prowadzą do zmian na rynku pracy. Gdyby utrzymał się współczynnik skolaryzacji brutto z początku lat 90. (ok. 12%), to w 2005 r. udział osób z wyższym wykształceniem w wieku produkcyjnym wzrósłby o 1,3% p.p. z tytułu samych tylko zmian demograficznych. Tymczasem w 2005 r. udział osób z wyższym wykształce-

niem w ogóle osób wkraczających na rynek pracy podniósł się o 6,2% p.p, czyli aż 4,9% p.p. dzięki zwiększeniu poziomu skolaryzacji. Młodsze kohorty wieku produkcyjnego cechują się znacznie podwyższonym udziałem osób z wyższym wykształceniem – wśród 25-29-latków w 1988 r. było ich zaledwie 7,9% a w 2002 r. już 20,6% (wzrost o 160,8%), wśród 35-39-latków odpowiednio 10,3% i 13,7% (wzrost o 33,0%) a wśród osób liczących 45-49 lat 10,0% i 11,4% (czyli wzrost wyniósł tylko 14,0%)<sup>2</sup>. Wskutek zwiększonej skolaryzacji zmienia się polski rynek pracy, starsze generacje absolutnie nie mogą konkurować poziomem wykształcenia z młodymi.

Jednak to młodzi mają na rynku pracy większe problemy. Najlepiej obrazuje to zjawisko relacja stóp bezrobocia kolejnych kohort wieku. Na najwyższe ryzyko znalezienia się w kategorii bezrobotnych narażeni są ludzie młodzi. Stopa bezrobocia osób młodych w wieku typowym dla zakończenia pełnego cyklu kształcenia (obejmującego również studia wyższe), czyli 25-34 lata w okresie Narodowego Spisu Powszechnego 2002 r. ukształtowała się na poziomie 21,3%. Po ukończeniu 55 roku życia bez pracy pozostało zaś tylko nieco ponad 8% osób aktywnych zawodowo<sup>3</sup>.

**Tabela 1. Wskaźniki sytuacji na rynku pracy – wartości przeciętne i dla osób z wyższym wykształceniem w wieku 15 i więcej lat**

Rok	Osoby z wyższym wykształceniem			Ludność ogółem		
	Wskaźniki					
	Aktywności zawodowej	Zatrudnienia	Bezrobocia	Aktywności zawodowej	Zatrudnienia	Bezrobocia
1992	81,6	77,2	5,3	61,7	53,3	13,7
1997	81,4	79,8	2,0	57,4	51,5	10,2
2003	79,5	73,9	7,1	54,7	44,1	19,4

Źródło: Dane z opracowań: Aktywność ekonomiczna ludności Polski w latach 1992-2001, GUS, Warszawa 2002, Aktywność ekonomiczna ludności Polski IV kwartał 2002, GUS, Warszawa 2003, Aktywność ekonomiczna ludności Polski II kwartał 2003, GUS, Warszawa 2003 i obliczenia własne.

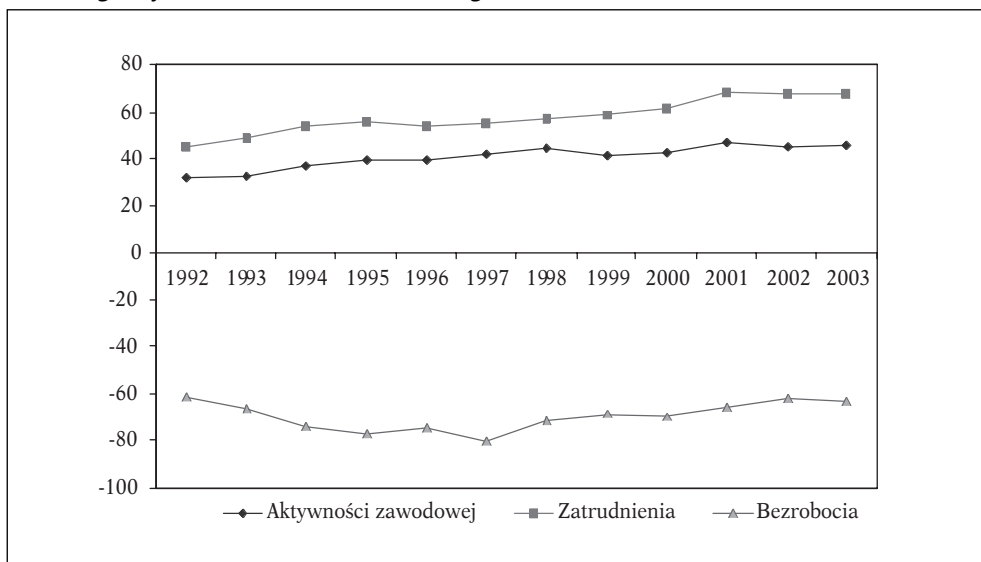
Obserwuje się również, że choć pozycja na rynku pracy osób z wyższym wykształceniem od 1997 r. stopniowo pogarsza się, to jednak ciągle jeszcze pozostaje korzystna w porównaniu z innymi grupami. Od 1990 r. posiadający wyższe wykształcenie stawali się coraz mniej zagrożeni bezrobociem, ale w drugiej połowie lat 90. wystąpiły niekorzystne zmiany. W 1992 r. stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem wynosiła 5,3%, by spaść w 1997 r. do poziomu 2,0%, ale już w 2003 r. wynosiła 7,1%. Rela-

<sup>2</sup> Obliczenia na podstawie danych NSP z [http://www.stat.gov.pl/dane\\_spol-gosp/nsp/ludnosc/index.htm](http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/nsp/ludnosc/index.htm).

<sup>3</sup> Na podstawie „wybrane aspekty aktywności zawodowej ludności” (w:) [http://www.stat.gov.pl/dane\\_spol-gosp/nsp/index.htm](http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/nsp/index.htm).

cja stopy bezrobocia osób z wyższym wykształceniem do przeciętnej stopy bezrobocia w latach 1992-1997 malała z 38,7% do 19,6%, ale potem w latach 1997-2003 podniosła się do 36,6%, co wskazuje, że po 1997 r. wpływ na zwiększone bezrobocie wysoko wykształconych osób miało nie tylko ogólne pogorszenie sytuacji na rynku pracy, ale również względne pogorszenie sytuacji tej grupy w stosunku do ogółu uczestników rynku pracy. Podczas gdy w 1997 r. stopa bezrobocia osób z wyższym wykształceniem nie sięgała nawet 1/5 wartości przeciętnych, to w ostatnich latach przekraczała 1/3. Nie trudno dostrzec, że w tych właśnie latach na rynek pracy liczniej wchodził absolwenci szkół wyższych, którzy kształcili się w uczelniach już podczas transformacji.

**Rysunek 2. Pozycja na rynku pracy osób z wyższym wykształceniem (relacja wskaźników aktywności zawodowej, zatrudnienia i bezrobocia osób z wyższym wykształceniem do analogicznych wskaźników dla ludności ogółem)**



Źródło: Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

Pojawiły się też sygnały, że relacje płac osób z wyższym wykształceniem w stosunku do niżej wykształconych już nie rosną, a być może nawet spadają. Stopa zwrotu z jednego roku nauki w trakcie studiów sięgała w 1998 r. ok. 7-11% i była wyższa od stopy zwrotu z początku lat 90. o co najmniej 2 pkt. procentowe. Tymczasem nowsze badania sygnalizują jej stabilizację, a może nawet spadek<sup>4</sup>. Istnieją zatem przesłanki, by sądzić, że pozycja osób z wyższym wykształceniem nie jest już tak dobra, jak w po-

<sup>4</sup> Badania J. Czapińskiego (2003) wskazują, że w latach 1999-2003 stopa zwrotu z wyższego wykształcenia mogła zmaleć.



lowie lat 90. To oczywiście budzi niepokój osób z wyższym wykształceniem oraz młodzieży studiującej czy zamierzającej dopiero podjąć studia. Można zastanawiać się, czy relatywny wzrost bezrobocia i pewne (niewielkie) pogorszenie względnych płac osób z wyższym wykształceniem jest sygnałem globalnych zmian równowagi na rynku wysokich kwalifikacji, czyli albo zmniejszonego popytu na wysokie kwalifikacje, albo nadmiernej ich podaży, czy też raczej niedopasowań strukturalnych i jakościowych, czyli że wysokie kwalifikacje uzyskiwanych w polskich szkołach wyższych nie odpowiadają szczególnej charakterystyce popytu na pracę.

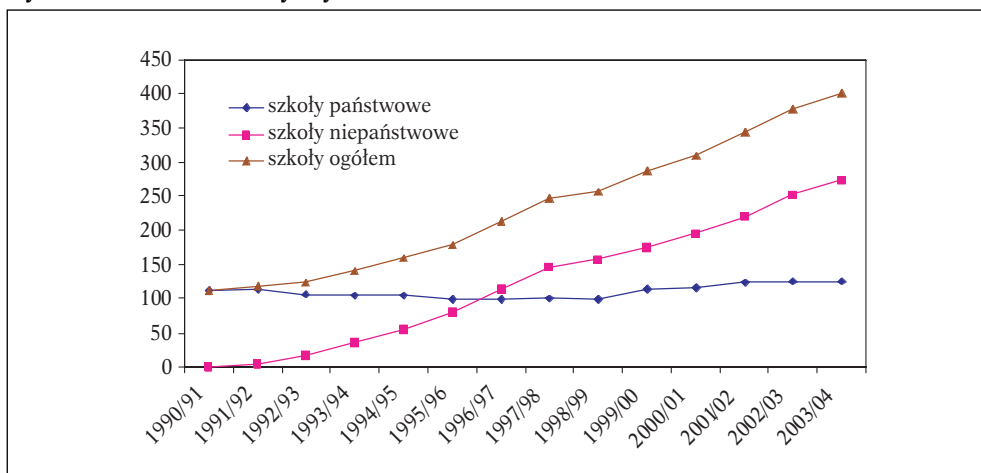
## **Zmiany struktury kształcenia**

Charakteryzując podażową stronę wysokich kwalifikacji, trzeba skoncentrować się na cechach systemu kształcenia. Wprawdzie nowi absolwenci wyższych uczelni nie stanowią większości osób aktywnych zawodowo z tym poziomem wykształcenia, ale to najmłodszy nadają ton opiniom o funkcjonowaniu rynku, przede wszystkim ich bowiem dotykają trudności w podjęciu pracy i to oni głównie oczekują szybkiego zwrotu nakładów poniesionych na kształcenie się. W tym kontekście przede wszystkim warto zwrócić uwagę na zmianę struktury i charakterystyki uczelni, zmianę kierunków i specjalności kształcenia, jak również na pewne, inne symptomy charakteryzujące poziom i jakość edukacji.

## **Struktura i charakterystyka uczelni**

Szkoły wyższe wchłonęły znacznie zwiększoną liczbę studentów dzięki licznym zmianom, jakie same przeszły. Po pierwsze, powstały nowe, liczne szkoły. Na podstawie nowych ustaw od 1991 r. zaczęto zakładać szkoły niepaństwowe, a od 1998 r. szkoły zawodowe, zarówno państwowe, jak i niepaństwowe. Sieć szkół niepaństwowych rozwijała się niezwykle dynamicznie: pierwsza uczelnia niepaństwowa powstała w 1991 r., a w roku akademickim 2003/2004 było ich już 274, w 1999 r. powstała pierwsza wyższa szkoła zawodowa a w roku 2003/2004 było już ich 151, z czego 121 w sektorze niepaństwowym. W roku akademickim 2003/2004 funkcjonowało 400 szkół wyższych (nie licząc szkół podległych MON i MSWiA), z czego 126 było uczelniami państwowymi a 274 niepaństwowymi. Szkoły niepaństwowe stanowią większość uczelni wyższych – 68,5%. Przekształcenia w sektorze państwowych szkół wyższych były wolniejsze – polegały głównie na tworzeniu szkół zawodowych i na konsolidacji niektórych szkół wyższych i powoływaniu w ich miejsce uniwersytetów.

**Rysunek 3. Liczba szkół wyższych**

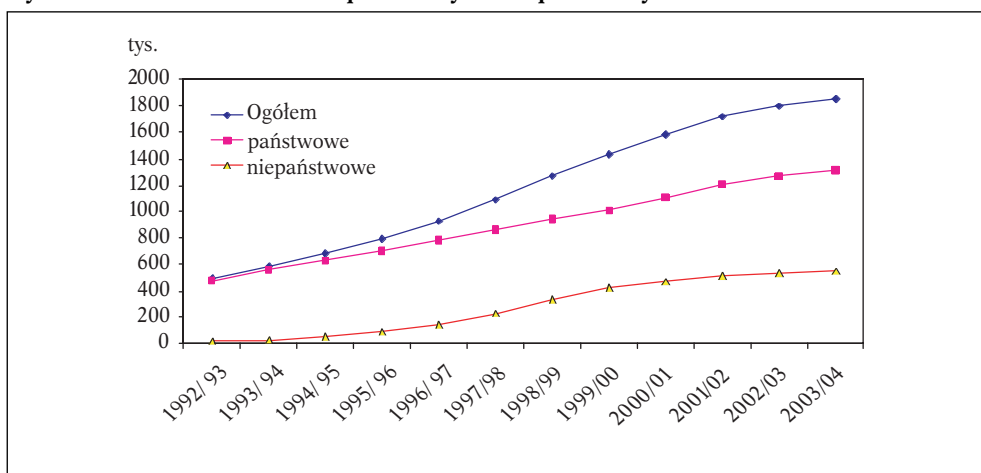


Źródło: Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

Placówki nowo powstałe dominują wśród szkół wyższych. Może to być atutem, jak np. rozwój zrywający z utrwalonymi wzorcami edukacyjnymi w celu lepszego dopasowania do wyzwań nowej gospodarki i nowego społeczeństwa, ale też może być czynnikiem negatywnie wpływającym na jakość edukacji – gdy zerwanie instytucjonalne ze starymi wzorami odbywałoby się kosztem ich dobrych, sprawdzonych cech.

Czterokrotne zwiększenie liczby studiujących wymagałoby – dla zachowania wcześniejszego charakteru kształcenia – zwiększenia w podobnej skali kadry nauczającej,

**Rysunek 4. Studenci w szkołach państwowych i niepaństwowych**



Źródło: Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

zasobów materialnych, bibliotecznych, aparatury, bazy lokalowej, socjalnej itp. Wprawdzie inwestycje dokonywano, ale w stopniu nieporównywalnie mniejszym niż wynosił wzrost liczby studiujących. Najmniej zwiększyła się kadra. To oznacza, że warunki studiowania pogorszyły się. A to nie mogło pozostać bez wpływu na jakość samych studiów – w niektórych przypadkach dochodziło do zmniejszania liczby lub wymiaru zajęć, w innych zajęcia interaktywne zamieniono na masowe wykłady, zajęcia laboratoryjne na teoretyczne. Tolerowano nawet drastyczne ograniczenie kontaktów kadry ze studentami, np. utrzymywanie promotorstwa kilkudziesięciu prac licencjackich lub magisterskich rocznie u jednego promotora uznawano w wielu szkołach jako normę, a nie patologię (Jankowska 2004).

Chociaż państwowych szkół wyższych niemal nie przybywało, to jednak poważnie zwiększyła się w nich liczba studentów: do 2003 r. aż o 944 tys., podczas gdy w uczelniach niepaństwowych łącznie o 537,1 tys. osób. Można więc wzrost liczby studentów wiązać – co trochę zaskakuje – bardziej z rozwojem szkół państwowych niż prywatnych, choć nie ulega wątpliwości, że szkoły prywatne zasadniczo wpłynęły na kształt szkolnictwa w ostatnich latach – z bez mała 1,5 mln wzrostu liczby studiujących ponad 1/3 przypadła właśnie na nie. Z jednej strony szkoły państwowe niemal potroiły liczbę studiujących nie mając na ten cel proporcjonalnie podniesionych nakładów publicznych, a więc uzupełniając je z opłat za studia, z drugiej strony szkoły prywatne rozwinęły kształcenie wyłącznie na podstawie takich opłat. Znaczenie prywatnych nakładów na kształcenie wzrosło niepomiarne. W 2003 r. środki niepubliczne sfinansowały 44,9% kosztów działalności dydaktycznej szkół wyższych, w tym 38,9% pochodziło z opłat za studia (w szkołach państwowych środki niepubliczne pokrywały 31,6% kosztów studiów, a w szkołach prywatnych 100%). Tak duża partycypacja studentów w pokrywaniu kosztów nauki działa z jednej strony bodźcująco – szkoły muszą konkurować o prywatne środki, z drugiej strony zaś ograniczająco – szkoły muszą „sprzedawać” taki produkt edukacyjny, który dzięki cenie zmieści się w możliwościach finansowych młodych osób i ich rodzin. Ponieważ jakość edukacji nie jest z swej natury natychmiast weryfikowana, podobnie jak adekwatność struktury kształcenia do potrzeb rynku pracy, obserwujemy przede wszystkim rozwój relatywnie tanich kierunków studiów.

W szkołach państwowych studiuje 1312,7 tys. studentów (dane z roku akademickiego 2003/2004), w niepaństwowych 546,0 tys., czyli odpowiednio 41,6% i 58,4%, zaś samych szkół wyższych w sektorze państwowym jest zdecydowanie mniej niż w prywatnym, co oznacza, że szkoły niepaństwowe są przeciętnie mniejsze (ze średnio 1992 studentami) od szkół państwowych (z 6085 studentami). Nie osiągają więc efektów skali, które są udziałem szkół państwowych. Żeby uzyskać zakładaną rentowność – porównywalną z innymi lokatami – muszą albo zmniejszać koszty, albo podnosić opłaty za na-

ukę. Ponieważ występują wyraźne bariery płatności za studia ze względu na ograniczone dochody, bez wątpienia presja kosztowa jest silna. Jej reperkusje mogą dotyczyć również jakości.

Innym, wyrazistym procesem ostatnich lat jest deglomeracja szkół wyższych – 22 miasta skupiają 272 szkoły wyższe, 145 pozostałych funkcjonuje w 103 miastach. Utworzyły się główne skupiska uczelni: w Warszawie mieści się 65 szkół i studiuje 170,8 tys. studentów; ponad 20 uczelni jest ulokowanych we Wrocławiu, w Poznaniu oraz w Trójmieście; 20 szkół wyższych znajduje się w Łodzi; po blisko 20 w Krakowie i w aglomeracji Górnego Śląska; wyraźnie mniej, bo 16 w Szczecinie; po 9-10 szkół wyższych grupują Lublin, Kielce, Białystok, Bydgoszcz. Pozostałe to lokalne ośrodki akademickie, zwykle tylko z jedną, czasem 2 lub 3 szkołami wyższymi. Wykształciła się struktura z wielkimi centrami akademickimi (przy czym Warszawa ma niemal 2,5 razy więcej szkół niż następny z kolei ośrodek), grupą średnich miast akademickich i licznymi rozproszonymi terytorialnie szkołami. Duże skupiska szkół wyższych pozwalają bardziej wykorzystać zasoby biblioteczne, zaplecza socjalnego, kadry. Tworzy się tam specyficzna kultura związana ze studiowaniem i badaniami naukowymi prowadzonymi na dużą skalę. Rośnie wybór między szkołami, kierunkami studiów, poziomami i trybami studiowania. Wzmaga się konkurencja. Pojedyncze, rozrzucone szkoły obniżają koszty studiowania dla młodzieży, nie dają jednak tego, co może im oferować studiowanie w dużym, tradycyjnym ośrodku akademickim.

## **Tryb studiów**

Skokowy wzrost liczby studentów dokonał się w dużym stopniu przez rozwój studiowania w trybie zaocznym i wieczorowym. O ile liczba studentów studiów dziennych w okresie 1990/91-2003/04 zwiększyła się o prawie 558 tys. (z 311,7 tys. do 870,6 tys.), o tyle wieczorowych i zaocznych o prawie 869 tys. (z 90,6 tys. do 959,5 tys.). W populacji studentów dominują zatem w ostatnim roku badania studenci studiów zaocznych.

Studiowanie w tej formie jest ułatwione przez poważne ograniczenie liczby zajęć. Rektorzy szkół wyższych prowadzących takie studia oświadczają oczywiście (i nie mogliby tego nie robić, gdyż szkoły wydają identyczne dyplomy absolwentom studiów każdego trybu), że realizują one pełen program. Zdecydowane ograniczenie zajęć nie jest jednak w stanie zapewnić takiej samej dawki wiedzy i umiejętności, które przynosiły studia dzienne. Konieczne było nawet prawne uregulowanie minimum zajęć gwarantowanych na studiach zaocznych (50% programu studiów dziennych) i wieczorowych (80%), które wymusiły na większości szkół znaczne poszerzenie wcześniej realizowanego programu. To w pierwszej kolejności dotyczy programów studiów zaocznych, ponie-

waż studia wieczorowe w części uczelni państwowych miały identyczny wymiar zajęć, jak studia dzienne, różniły się tylko finansowaniem – studia dzienne z dotacji budżetowej, studia wieczorowe z opłat studenckich. Rozwój płatnych studiów zaocznych doprowadził do tego, że na rynek pracy wychodzili absolwenci wyższych uczelni bardzo silnie różniący się pod względem rozległości i głębokości wiedzy, uzyskanej w trakcie studiowania. Nastąpiła faktyczna dywersyfikacja absolwentów ze względu na ich indywidualny *human capital*.

**Tabela 2. Studenci szkół wyższych – według trybu studiów (1995-2000)**

Tryb studiów	Szkoły wyższe					
	Państwowe		Niepaństwowe		Państwowe i niepaństwowe	
	rok					
	1995	2002	1995	2002	1995	2002
Liczba studentów w tys.						
Dzienne	421332	706854	28473	117342	449805	824196
Wieczorowe	22293	61900	4783	18453	27076	80353
Zaoczne	253981	498392	53635	379806	307616	878198
Eksternistyczne	2908	4582	2035	13219	4943	17801
Razem	700514	1271728	88926	528820	789440	1800548
Struktura, suma studentów danego typu szkoły = 100						
Dzienne	60,1	55,6	32,0	22,2	57,0	45,8
Wieczorowe	3,2	4,9	5,4	3,5	3,4	4,5
Zaoczne	36,3	39,2	60,3	71,8	39,0	48,8
Eksternistyczne	0,4	0,4	2,3	2,5	0,6	1,0
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Struktura, suma studentów danego trybu studiowania = 100						
Dzienne	93,7	85,8	6,3	14,2	100,0	100,0
Wieczorowe	82,3	77,0	17,7	23,0	100,0	100,0
Zaoczne	82,6	56,8	17,4	43,2	100,0	100,0
Eksternistyczne	58,8	25,7	41,2	74,3	100,0	100,0
Razem	88,7	70,6	11,3	29,4	100,0	100,0

Źródło: Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

Studia zaoczne, dzięki mniejszemu wymiarowi zajęć, mogły z jednej strony tworzyć podaż stosunkowo tańszej edukacji. Były więc dostępne szerszej populacji pokrywającej ich koszty z własnej kieszeni. Z drugiej strony, nawet przy niższym czesnym, ale przy dużych ograniczeniach liczby zajęć i dominacji w nich zajęć masowych (wykładów) stanowiły (i nadal stanowią) wydajne źródło dochodów uczelni. Pracochłonność i kosztochłonność studiów zaocznych była znacznie mniejsza niż studiów dziennych i wieczorowych, czesne też niższe, lecz mniej niż proporcjonalnie, co zapewniało wysoką rentowność tych studiów w szkołach niepaństwowych i państwowych.

Trzeba stwierdzić wyraźnie, że powstanie masowych studiów w Polsce w tak krótkim czasie prawdopodobnie nie byłoby możliwe, gdyby tak wiele osób nie zdecydowało się podjąć studiów zaocznych. Umożliwiły one zwiększenie liczby studiujących przy mniejszych nakładach ze strony uczelni i samych studentów. Można przypuszczać, że obu stron na większe nie było stać. Wzrost miejsc na studiach dziennych niepłatnych w uczelniach państwowych pozostawał ograniczony przez nakłady budżetowe, wzrost miejsc na płatnych studiach dziennych w uczelniach niepaństwowych nie sfinansowałby ich rozwoju w takim stopniu, jak stało się to możliwe dzięki studiom zaocznym. Mniejsze opłaty na studiach zaocznych i mniej czasu poświęconego na naukę, pozwalało osobom z mniej zamożnych domów na samofinansowanie studiów i godzenie ich z pracą zawodową.

### Typy uczelni

W latach 1995-2002 z 1 011 tys. wzrostu ogólnej liczby studentów prawie 70% przypadło na 3 typy szkół wyższych: niepaństwowe akademie ekonomiczne, które doprowadziły do zwiększenia liczby studiujących o 28,9%, państwowe uniwersytety, gdzie znalazło miejsce do studiowania 24,6% spośród zwiększonej liczby studiujących oraz państwowe szkoły techniczne, które wpłynęły na 16,2% wzrostu ogólnej liczby studentów. Dalsze 12,9% wzrostu liczby studiujących przypadło na wyższe szkoły zawodowe, prawie po połowie państwowe i niepaństwowe (6,2% i 6,7%).

Szkoły niepaństwowe rozwinęły się głównie jako szkoły ekonomiczne i jako szkoły zawodowe. Dokładniejsza analiza profilu tych uczelni pozwala stwierdzić, że prowadzą one kształcenie wielokierunkowe. Także te, które starały się początkowo specjalizować z biegiem czasu poszerzały ofertę, co prawdopodobnie wynikało głównie z popytu młodzieży. Badania ankietowe władz uczelni wskazują (Minkiewicz 2005), że w niepaństwowych uczelniach występuje ciągła chęć dostosowywania oferty studiów do ich popularności wśród młodzieży. Z kolei szkoły państwowe robiły to samo, ale z mniejszą determinacją. Obserwujemy w nich zwiększenie liczby miejsc studiów zarówno pod wpływem oceny popularności określonego kierunku kształcenia jak i na podstawie posiadanych zasobów, głównie kadrowych.

Wpływ na ofertę kształcenia miały przede wszystkim liczebne szkoły wyższe, które tworzyły zdecydowaną większość miejsc na studiach. Były to przede wszystkim:

- niepaństwowe szkoły ekonomiczne (zapewniające 26,7% miejsc na studiach),
- państwowe uniwersytety (analogicznie 24,0%),
- państwowe szkoły techniczne (15,5%),
- państwowe akademie rolnicze (3,6%),

Tabela 3. Zmiana liczby studiujących w tys. według typów szkół (1995-2002)

Szkoly		Tryb studiów				Ogółem	
		Dzienny	Wieczorowy	Zaoczny	Eksternistyczny		
Uniwersytety	Państwowe	112,1	22,9	107,4	0,7	243,1	249,0
	Niepaństwowe	4,7	bd	0,4	-0,2	5,9	
Szkoly techniczne	Państwowe	86,0	7,9	62,9	0,2	157,0	164,3
	Niepaństwowe	1,8	1,3	3,9	bd	7,4	
Akademie rolnicze	Państwowe	17,0	1,7	17,6	0,1	36,3	38,0
	Niepaństwowe	0,4	bd	1,3	bd	1,7	
Akademie ekonomiczne	Państwowe	5,8	0,7	16,1	bd	22,6	292,7
	Niepaństwowe	44,3	9,2	209,1	7,4	270,0	
Szkoly pedagogiczne	Państwowe	11,6	0,5	3,3	0,6	16,0	46,0
	Niepaństwowe	3,7	bd	26,1	bd	30,0	
Akademie medyczne	Państwowe	4,5	2,5	5,5	bd	12,5	12,5
	Niepaństwowe	0,0	0,0	0,0	bd	0,0	
Szkoly morskie	Państwowe	2,6	-0,1	4,5	bd	7,0	7,0
	Niepaństwowe	0,0	0,0	0,0	bd	0,0	
AWF	Państwowe	2,8	0,8	2,4	bd	6,0	6,0
	Niepaństwowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Szkoly artystyczne	Państwowe	0,8	0,7	2,6	bd	4,0	4,9
	Niepaństwowe	0,6	bd	0,3	bd	0,9	
Akademie teologiczne	Państwowe	-2,4	bd	-3,4	bd	-5,8	-2,3
	Niepaństwowe	0,9	bd	2,5	bd	3,5	
Inne	Państwowe	b.d.	bd	bd	bd	bd	51,5
	Niepaństwowe	12,4	bd	36,5	bd	53,2	
Szkoly zawodowe	Państwowe	40,5	1,4	20,7	0,0	62,6	130,0
	Niepaństwowe	10,1	1,4	45,9	0,0	67,4	
MON	Państwowe	bd	bd	bd	bd	bd	bd
MSWiA	Państwowe	bd	bd	bd	bd	bd	bd
Razem		374,4	53,3	570,6	12,8	1011,1	1011,1

Źródło: Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

- państwowe akademie pedagogiczne (3,0%),
- niepaństwowe wyższe szkoły zawodowe (6,7%),
- państwowe wyższe szkoły zawodowe (6,2%).

Można zatem powiedzieć, że w ok. 1/4 za jakość dyplomów absolwentów zaczęły odpowiadać prywatne uczelnie ekonomiczne, w nieco mniejszym stopniu odpowiedzialność ta spoczywa na państwowych uniwersytetach, a w poniżej 1/6 na państwowych szkołach technicznych.

### Kierunki studiów

Bardzo charakterystyczny był rozwój kierunków studiów w minionym piętnastolecu. W uczelniach państwowych rozwinięto głównie kształcenie na kierunkach ekonomiczno-administracyjnych. Liczba miejsc na tych kierunkach w samych tylko uni-

wersytetach zwiększyła się o 61,4 tys., co stanowiło 6,1% przyrostu miejsc ogółem, na uczelniach technicznych o 42,5 tys. (odpowiednio 4,2%), w akademiach rolniczych 9,8 tys. (1,0%).

Uczelnie te rozwijały oczywiście także charakterystyczne dla swojego profilu studia – uniwersytety przede wszystkim w zakresie nauk humanistycznych i społecznych (93,1 tys. nowych miejsc), szkoły techniczne studia z grupy inżynieryjno-technicznej, (wzrost wyniósł 89,8 tys. miejsc). Rozwój ten w ramach poszczególnych grup nie odbywał się równomiernie – np. w uczelniach technicznych zdecydowanie najszybciej rosło kształcenie na kierunkach: informatyka i inżynieria komputerowa (18,4 tys.), elektrotechnika (5,9 tys.) elektronika i telekomunikacja (5,4 tys.) oraz automatyka i robotyka (4,8 tys.). Rozwijały się zatem silnie te kierunki, które wiążą się ze zmianami struktury zatrudnienia i innowacyjnością. Na uniwersytetach dziwi natomiast rozwój kształcenia na kierunku pedagogika (21,3 tys.), wzięwszy pod uwagę nadchodzenie głębokiego niżu demograficznego, zaskakuje bardzo niewielki wzrost studiów prawniczych (tylko 3 tys. nowych miejsc) i to w warunkach wzmożonego popytu na usługi prawne, martwi, że grupa kierunków informatycznych zwiększyła liczbę studentów o 8,2 tys., co stanowiło zaledwie 1,6% liczby studentów studiów uniwersyteckich, a zatem stosunkowo mało, gdy się uwzględni dynamiczny wzrost zapotrzebowania rynku pracy. Spełnia zaś oczekiwania rozwój studiów teologicznych (10,8 tys.).

Szkoły rolnicze natomiast przeprowadzały bardziej gruntowne zmiany strukturalne, co wiązało się ze spadkiem popytu na kształcenie w kierunkach tradycyjnych. Przesunięcia dokonały się i między grupami kierunków – wspomniany wzrost liczby miejsc na kierunkach grupy ekonomiczno-administracyjnej wyprzedził wzrost na kierunkach z grupy produkcji i przetwórstwa, zaś regres przeżywały grupa inżynieryjno-techniczna i rolnicza. W ramach tej ostatniej zyskiwać na popularności zaczęły ogrodnictwo i zootechnika.

W szkołach prywatnych rozwijano w tym czasie głównie studia w zakresie ekonomiczno-administracyjnym i pedagogicznym, w mniejszym stopniu informatycznym. Tylko na kierunku zarządzanie i marketing przyrost studiujących w uczelniach niepaństwowych wyniósł 22,6 tys., na ekonomii 12,2 tys., administracji 9,2 tys., pedagogice 7,9 tys., finansach i bankowości 5,3 tys. osób. Łącznie liczba studiujących tylko na dwóch kierunkach: zarządzanie i marketing oraz ekonomia sięgała w 2002 r. aż 35% studiujących w szkołach niepaństwowych. Następnymi – pod względem popularności były: pedagogika, administracja (razem 19,3%). Te, zaledwie cztery kierunki studiów składały się na ponad połowę studiujących w szkołach niepaństwowych. Dodanie kolejnych czterech powoduje, że ujmujemy nimi aż 3/4 studiujących. To pokazuje ogromną kierunkową



koncentrację kształcenia w szkołach prywatnych i jest najpewniej związane nie tylko z popularnością kierunków wśród absolwentów szkół wyższych, ale i możliwościami kształcenia pociągającymi stosunkowo niskie koszty.

Widać pewną zbieżność rozwoju kierunków studiów między uczelniami państwowymi i niepaństwowymi. Polega ona – z grubsza rzecz biorąc – na rozwoju kierunków ekonomiczno-administracyjnych (w tym przede wszystkim kierunku zarządzanie i marketing) i pedagogicznych, w mniejszym stopniu informatycznych i to niezależnie od głównej specjalizacji szkoły. Również gdy przegląda się wykaz kierunków szkół zawodowych, nietrudno zauważyć, że do pewnego stopnia „naśladują” rozwój kierunków z katalogu dla „pełnych” uczelni wyższych, np. znajdujemy w nich zarządzanie (z marketingiem lub bez marketingu) odniesione do jakiejś dziedziny (np. przedsiębiorstwem, w handlu itp.). Silnie rozwijały się też studia pedagogiczne, głównie pedagogika resocjalizacyjna. Rzadziej w ofercie państwowych i niepaństwowych szkół zawodowych można spotkać kierunki studiów *stricte* ukierunkowane na takie zawody, które nie pasują do kanonu kształcenia uniwersyteckiego, np. kosmetologię. Poza kanon studiów magisterskich zdecydowanie wybiega kształcenie na różnych kierunkach związanych z obsługą ruchu turystycznego.

Z drugiej strony choć we wroście podaży miejsc na studiach dominowały kierunki tanie, to szkoły publiczne kształcą jednak w kierunkach i specjalnościach zdecydowanie bardziej zróżnicowanych i to zarówno w postaci studiów płatnych, jak i – przede wszystkim – bezpłatnych. To wskazuje, że ich potencjał oraz dotowanie studiów są niezbędne, żeby takie kierunki, które nie powstają i nie utrzymują się w szkołach prywatnych, w ogóle istniały w ofercie edukacyjnej. Szkoły niepaństwowe, kształcąc bardzo wielu studentów, funkcjonują tylko w pewnym, dość wąskim, fragmencie rynku edukacyjnego, zupełnie nieadekwatnym do rozległości rynku pracy. Przynajmniej do tej pory, ich ukierunkowanie było zdecydowanie jednostronne. Być może wypełniało dotkliwe luki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, to jednak zdecydowanie za mało, by można było mówić o skoku edukacyjnym społeczeństwa dopasowanym do potrzeb współczesności.

Ogólnie jednak można zaobserwować, że oferta studiów poszerza się. Powstają nowe kierunki, a przede wszystkim nowe specjalności. Już same nazwy mają przyciągnąć kandydatów na studia – używa się w nich np. takich określeń jak „międzynarodowy”. Niemniej dywersyfikacja często jest pozorna, a w każdym razie nie głęboka, koncentruje się wokół podstawowych dyscyplin, przede wszystkim zarządzania i marketingu. Przede wszystkim jednak dyskusyjny jest rozwój takiego kształcenia w wielu szkołach zawodowych, który jest uproszczoną wersją kształcenia w szkołach akademickich.

## Rynek pracy osób z wyższym wykształceniem

Sygnalizowane wyżej pogorszenie sytuacji osób z wyższym wykształceniem, które nastąpiło od połowy lat 90., miało charakter absolutny i względny. Podstawowym wyrazem tego pogorszenia jest zahamowanie wzrostu relatywnych płac osób z wyższym wykształceniem w porównaniu z osobami z wykształceniem średnim i przede wszystkim wzrost stopy bezrobocia. Powstaje pytanie, w jakim stopniu owo pogorszenie jest rezultatem popytu na pracę, który nie nadąża za zdecydowanie rosnącą podażą osób z wyższym wykształceniem, a w jakim innych czynników, które mogłyby wiązać się z cechami edukacji i jej dopasowaniem do bardziej szczegółowych charakterystyk popytu.

Przede wszystkim warto zauważyć, że stopa zwrotu z edukacji na poziomie wyższym nie zmalała. Istnieje jednak duża rozbieżność między zwrotem z kształcenia na poziomie magisterskim i licencjackim. W zasadzie dyplom licencjata (lub równoważny) nie powoduje istotnego wzrostu zarobków. Można powiedzieć, że rynek pracy wycenia to wykształcenie bardzo podobnie do wykształcenia uzyskanego w szkole policealnej. Wykształcenie magisterskie przynosi zdecydowanie wyższe profity. Chociaż stopa zwrotu z tego wykształcenia przestała rosnąć, to jednak jest na tyle znaczna, że opłaca się nadal inwestować w studia wyższe. Brak szczegółowych danych o wynagrodzeniach osób z wyższym wykształceniem według grup zawodowych lub kierunku ukończonych studiów ogranicza możliwości przesłedzenia, które studia dają lepsze perspektywy zarobkowe. Nie można wobec tego jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy masowe kształcenie na kierunkach z grupy ekonomiczno-administracyjnej, w tym przede wszystkim na kierunku zarządzanie i marketing jest wyrazem wyboru tanich studiów, których uruchomienie lub rozszerzenie mieściło się w możliwościach zasobowych szkół wyższych i możliwościach finansowych młodzieży, czy też jest następstwem osiągnięcia wysokiej rentowności z nakładów edukacyjnych.

Za pierwszą odpowiedzią przemawiają badania popytu na pracę, oparte na ogłoszeniach prasowych. Mają one wprawdzie charakter wycinkowy<sup>5</sup>, jednak są bardzo symptomatyczne. Wskazują na dominację poszukiwań pracowników z wykształceniem technicznym i ekonomicznym<sup>6</sup>, w mniejszym stopniu poszukuje się też specjalistów kierunku zarządzanie i marketing. Znaczne też jest zapotrzebowanie na pracowników medycznych i z zakresu informatyki i telekomunikacji.

---

<sup>5</sup> Odwołują się do analizy ogłoszeń w czterech dodatkach „Praca” ze stołecznego wydania „Gazety Wyborczej” z jesieni 2003 r.

<sup>6</sup> Warto zauważyć, że kierunek studiów Ekonomia według klasyfikacji statystycznej GUS zaliczany jest do nauk społecznych, nie zaś do grupy kierunków ekonomiczno-administracyjnych, gdzie mieści się Zarządzanie i marketing.

Tabela 4. Oferty pracy w badaniu prasowym (wrzesień-październik 2003 r.)

Oferta według kierunku	Liczba ofert	Udział w ogóle ofert o podanym kierunku studiów
Bez podania kierunku	217	42,1
Techniczne	173	33,5
Ekonomiczne	130	25,2
Zarządzanie i marketing	34	6,6
Medyczne	53	10,3
Informatyka i telekomunikacja	60	11,6
Humanistyczne	8	1,6
Ścisłe	8	1,6
Rolnicze	13	2,5
Prawo	27	5,2
Nauki społeczne	9	1,7
Artystyczne	1	0,2
Razem	733	142,1

Źródło: M. Bąba, Badanie oferty pracy publikowanych w Gazecie Wyborczej (w:) Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

Kierunki informatyczne z kolei cieszą się największym popytem wśród ofert pracy zgłaszanych do uczelnianych biur karier. Tuż za nimi plasowały się kierunki związane ze świadczeniem usług dla ludności i inżynierjno-techniczne. Zapotrzebowanie na

Tabela 5. Kierunki studiów, które cieszyły się największym i najmniejszym zainteresowaniem pracodawców według opinii Uczelnianych Biur Karier w badaniu z 2003 r.

Kierunki	Cieszące się zainteresowaniem	Na które zapotrzebowanie pracodawców spada
Informatyczne	68,4	0
Usług dla ludności	58,0	0
Inżynierjno-techniczne	52,6	0
Ekonomiczne i administracyjne	42,3	10,6
Usług transportowych	31,6	0
Społeczne	31,7	0
Ochrony środowiska	26,3	15,9
Matematyczne i statystyczne	21,2	10,6
Humanistyczne	21,1	21,0
Produkcji i przetwórstwa	21,1	5,3
Prawne	21,1	0
Pedagogiczne	10,6	26,4
Ochrony bezpieczeństwa	15,9	5,3
Dziennikarstwa i informacji	15,8	10,6
Architektury i budownictwa	10,6	5,3
Wszystkie specjalności	10,6	0
Biologiczne	5,3	21,1
Weterynaryjne	5,3	15,8
Medyczne	5,3	10,6
Artystyczne	5,3	15,9
Fizyczne	0	26,4
Rolnicze, leśne i rybactwa	0	26,3

Źródło: B. Minkiewicz, Wyniki badania uczelnianych biur karier, (w:) Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U., Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2005).

kwalifikacje ekonomiczno-administracyjne w większej części biur karier rosło, aczkolwiek w niektórych odnotowano spadek zainteresowania absolwentami tych kierunków studiów. Ponadto odnotowywano wzrost zainteresowania zatrudnieniem absolwentów kierunków związanych ze świadczeniem usług transportowych i nauk społecznych.

Badania popytu na pracę GUS przeprowadza przez metodami, które nie pozwalają wprawdzie precyzyjnie oszacować liczby miejsc pracy tworzonych lub likwidowanych dla osób o określonym kierunku wykształcenia, ale przynajmniej w przybliżeniu pozwalają stwierdzić, jak zmieniają się preferencje pracodawców dokonujących zmian zatrudnienia. Prowadzą one do wniosku, że specjaliści nauk fizycznych, matematycznych i technicznych są nieco częściej wymieniani jako trudni do pozyskania niż specjaliści do spraw biznesu. O ile w przypadku tych pierwszych w 2000 r. odnotowano jednak niewielką przewagę przyjęć nad zwolnieniami z pracy, o tyle w przypadku tych drugich nieco więcej osób było zwalnianych niż przyjmowanych. To może wskazywać, że łączny liczbowy popyt na specjalistów do spraw biznesu nie powiększał się, ale że szczegółowe oczekiwania dotyczące ich umiejętności nie były zaspokojone. Z kolei nie odnotowywano zwolnień specjalistów z grupy informatycznej, nie sygnalizowano jednak znaczących kłopotów z obsadą stanowisk w tej grupie kwalifikacji.

Z powyższego widać, iż trudno o jednoznaczną ocenę, które kierunki kształcenia są nadmiernie rozbudowane, a które rozwijają się zbyt wolno. Wydaje się, że niedobory występują głównie w obszarze zawodów techniczno-inżynierskich. Dość jednostronne ukierunkowanie kształcenia na dyscypliny ekonomiczno-administracyjne prawdopodobnie wypełniało luki związane z koniecznością obsługi biznesu w transformującej się gospodarce, ale też prowadziło do większej rotacji kadr i zapewne również do zahamowania wzrostu stopy zwrotu z edukacji. Bardziej niepokoi rozbudowa kształcenia na kierunkach pedagogicznych, na które zapotrzebowanie spada już teraz i jeszcze silniej będzie spadało w najbliższej przyszłości w związku z niżem demograficznym. Nawet zintensyfikowanie opieki pedagogicznej nad dziećmi i młodzieżą (mniejsze oddziały, rozwój kształcenia specjalnego, pozaszkolnego itp.) nie spowoduje wchłonięcia wszystkich absolwentów tych kierunków. Prawdopodobnie będą oni zmuszeni wykonywać pracę w innych zawodach.

## **Podsumowanie**

Duży przyrost studentów w Polsce, jak się wydaje, nie oznacza wcale ich nadmiaru. Prognozy popytu na pracę wskazują, że przyrost miejsc pracy, którego można

oczekiwać, będzie w bardzo dużym stopniu dotyczył osób z wyższym wykształceniem. Prognozy do 2030 r. wręcz mówią, że 40% przyrostu nowych miejsc pracy będzie adresowanych do grup zawodowych, od których jest wymagany właśnie ten poziom wykształcenia. Wziąwszy pod uwagę, że na studiach znajduje miejsce ok. połowa najmłodszych roczników wieku produkcyjnego, wydaje się, że właściwie osiągnęliśmy granice zrównania podaży z popytem na osoby z wyższym wykształceniem. Jest to bez wątpienia sukces systemu edukacyjnego i to bez względu na zastrzeżenia, które budzi jego żywiołowy rozwój.

Jednak bez trudu można wskazać minusy owego żywiołowego rozwoju – szczególnie wynikające ze struktury kształcenia, a także – co słabiej daje się dokumentować – z jego jakości. Kształcenie wyższe rozwinęło się przede wszystkim w tych kierunkach, których „wytworzenie” jest zdecydowanie tanie. W ten sposób osiągnięto relatywnie łatwo imponujący wzrost ilościowy. Udało się zaangażować znaczące zasoby prywatne, co też nie jest bez znaczenia. Jednak wzrost ilościowy nie oznacza dobrych dopasowań jakościowych i strukturalnych. Stosunkowo mało osób kształci się na kierunkach technicznych, matematycznych, fizycznych. Rozwija się kształcenie informatyczne, ale wciąż nie dość zadawalająco (np. na uniwersytetach). Mało młodzieży podejmowało studia prawnicze.

Można przypuszczać, że występuje wiele barier, powodujących ten stan rzeczy. Po pierwsze, nie rosące tak jak potrzeby, nakłady na szkolnictwo wyższe, zmuszały szkoły państwowe i niepaństwowe do oferowania takich studiów, których koszty byłyby stosunkowo niskie, w związku z czym opłaty za nie mogły pozostać niewygórowane i pokonać dzięki temu niezdolność gospodarstw domowych do finansowania edukacji bardziej zdywersyfikowanej pod względem kierunków i specjalności.

Po drugie, szkoły w ofercie edukacyjnej musiały liczyć się z własnym potencjałem – w szkołach państwowych własne zasoby kadrowe wręcz wysuwały się na pierwszy plan w kształtowaniu oferty dydaktycznej. W szkołach niepaństwowych również często brano pod uwagę możliwość pozyskania kadr z innych uczelni. To wskazuje na nieelastyczność zarządzania zasobami ludzkimi w szkołach państwowych, co i tak nie zmienia faktu, że ograniczenie kadrowe jest łącznie wspólną barierą szkolnictwa wyższego, możliwą wszak do pokonania w dłuższym czasie.

Po trzecie, istniały przeszkody rozwoju niektórych kierunków studiów, których natura była inna niż finansowa, np. w zakresie nauk prawnych. Ta sprawa wymagałaby dokładniejszego dodatkowego badania. Można tylko przypuszczać, że konkurencja rynku pracy poza uczelniami zmniejszyła podaż kadr do kształcenia młodzieży. Ten sam powód mógł też mieć znaczenie w zbyt skromnym rozwoju studiów informatycznych.

Po czwarte, młodzież kierowała się niechętnie na studia techniczne – liczba kandydatów na studia w przeliczeniu na 1 miejsce w uczelniach technicznych była zdecydowanie niższa niż w innych typach uczelni państwowych. Mało też było chętnych do podejmowania studiów na uniwersyteckich kierunkach fizycznych. Wydaje się, że przyczynami tego stanu rzeczy jest nieprzygotowanie młodzieży do podejmowania studiów z tego zakresu, przede wszystkim z powodu niedostatecznej znajomości przedmiotów ścisłych, a także brak wiedzy na temat rzeczywistych perspektyw pracy zawodowej po ukończeniu konkretnych studiów.

Luki w wiedzy dotyczące bieżącego i przyszłego popytu na pracę utrudniają dokonywanie właściwego wyboru nie tylko kandydatom na studia, ale i uczelniom. To kolejne, piąte źródło niedopasowań kierunkowych kształcenia do popytu na pracę. Przy niekompletności wiarygodnych informacji, kandydaci na studia skłonni są zawierzyć pogłoskom, modzie, niesprawdzonym doniesieniom mediów, a nawet ładnie, obiecująco brzmiącym nazwom kierunków i specjalności studiów.

Żywiotyowy rozwój szkolnictwa wyższego prawdopodobnie odbił się też na jakości edukacji. Wprawdzie powstała konkurencja i tworzy ona presję na szkoły, ale często sprostanie jej może polegać na tworzeniu odpowiednich sygnałów medialnych, czego przykładem mogą być różne rankingi prasowe, w których tworzenie zaangażowani są pracownicy marketingowo nastawionych szkół wyższych. Jednak konkurencja tworzy również presję jakościową. Szkoły zaczęły bardziej liczyć się z opiniami studentów, analizują (choć nie wszystkie i nie całkiem profesjonalnie) popyt na lokalnych rynkach pracy itp. Kształcenie znacznie zwiększonej liczby studentów dokonało się przy wolniej rosnących nakładach. Można przypuszczać, że w kształceniu zaczęto czynić oszczędności i że ta dziedzina wprowadzając do decyzji rachunek ekonomiczny, przechodzi również transformację. Ale oszczędności w edukacji mogą oznaczać także pogorszenie jakości kształcenia. Symptomy tego zjawiska są znane, badań kompetencji absolwentów nie przeprowadzano, dlatego też nie można w pełni ocenić tego procesu.

Jakie postulaty można sformułować pod adresem państwa?

- To państwo musi stworzyć system solidnego, systematycznego i pogłębionego badania popytu na pracę oraz upowszechniania wyników tych badań. Powstał taki system w ramach Rządowego Centrum Studiów Strategicznych, lecz ciągle dostarcza informacji zbyt zagregowanych, by na ich podstawie można było podejmować konkretne decyzje edukacyjne.
- Trzeba też stworzyć taki system finansowania studiów, który zmniejszy barierę finansową w rozwijaniu studiów drogich, tak ze względu na wymagania kierunkowe, jak i jakościowe.

- Rozwój uczelni musi podążać w kierunku wykorzystania najlepszych zasobów wyspecjalizowanych, gdziekolwiek jest to możliwe, praca nauczycieli akademickich musi być więc dostatecznie dobrze wynagradzana szczególnie w dyscyplinach, dla których rynek pozaedukacyjny tworzy silną konkurencję zarobkową (co prowadzi do utraty nauczycieli albo do podejmowania przez nich pracy w wielu miejscach, co skutkuje obniżeniem jakości kształcenia).
- Celowa jest też realokacja środków przeznaczonych na szkolnictwo wyższe – pomnażanie nakładów na wyższe szkoły zawodowe nie idzie w parze z promowaniem studiów najwyższej jakości, daje tylko elementarną edukację zawodową, bliską miejsca zamieszkania. Jest to zatem bardziej program oszczędnościowy – zamiast droższych studiów i stypendiów pozwalających pokryć koszty pobytu w dużym mieście oferuje się kształcenie na niższym poziomie.
- Państwo powinno aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu wymagań jakościowych, powołanie Państwowej Komisji Akredytacyjnej jest krokiem w dobrym kierunku, jej kompetencje jednak pozwalają wyeliminować wyłącznie studia najgorszej jakości, nie tworzą jednak sygnałów o zróżnicowaniu poziomu w szkołach dopuszczonych do kształcenia.
- Trzeba poszukiwać rozwiązań pozwalających studentom sprawdzić nabywaną wiedzę teoretyczną i wyuczone umiejętności w praktyce. Badania popytu na prace sygnalizują poszukiwanie osób, które zetknęły się z praktyką wykonywania zawodu.
- Ustawicznie trzeba poszukiwać dla wszystkich kierunków studiów kompromisu, w jakim stopniu nauczanie ma być „głębokie” – nastawione na tworzenie podstaw całej, długotrwałej kariery zawodowej, a w jakim stopniu ma zapewniać nabywanie „łatwych” umiejętności, nadających się do sprzedania natychmiast. Badania losów absolwentów, analiza karier zawodowych mogłyby dostarczać przesłanek do takich rozstrzygnięć, należy więc nie tylko je prowadzić, ale i upowszechniać ich wyniki.

## Literatura

- Bąba M., Minkiewicz B., Sztanderska U. (2005), *Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy*, Instytut Społeczeństwa Wiedzy, raport niepublikowany. Warszawa.
- Diagnoza społeczna 2003 (2003), *Warunki i jakość życia Polaków*, red. Czapiński, T. Panek, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa.
- Jankowska A. (2004), *Przekształcenia i rozwój systemu oświaty (w:) Mechanizmy kształtujące decyzje edukacyjne*, red. T. Szapiro, SGH, Warszawa.

- Kotowska I. E. (2001), *Prognoza demograficzna ludności w perspektywie 2020 roku*, IbnGR, Warszawa.
- Minkiewicz B. (2002), *Analiza programów nauczania na ekonomicznych studiach licencjackich* (w:) E. Drogosz-Zabłocka, B. Minkiewicz, R. Nowakowska-Siuta, *Licencjat w uczelni i na rynku pracy*, CBP NiSzw UW, Warszawa.
- Rutkowski J. (1996), High skills pay off: the changing wage structure during economic transition in Poland, *Economics of Transition*, vol. 4 nr 1.
- Rutkowski J., (1997), Low wages employment in transitional economies of Central and Eastern Europe, *MOCT-MOST*, Nr 1
- Szkolnictwo wyższe i nauka (1995), *Stan – perspektywy – zamierzenia*. Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa
- Sztanderska U. (2004), *Determinanty kształcenia wyższego w Polsce* (w:) *Mechanizmy kształtujące decyzje edukacyjne*, red. T. Szapiro, SGH, Warszawa.



## **Rozdział 6**

# **Problemy funkcjonowania i reformowania ochrony zdrowia**

## Wprowadzenie

Przed polskim systemem ochrony zdrowia piętrzą się problemy, narastają wyzwania, a warunki dla jego rozwoju są ciągle ograniczone. W zgodzie z tekstem wprowadzającym do niniejszego rozdziału, można powiedzieć, że sektor zdrowotny w Polsce od dłuższego już czasu funkcjonuje w warunkach kryzysu zarządzania oraz poważnego niedofinansowania. Proces reformatorski, służący poprawie funkcjonowania, wymaga spełnienia licznych warunków, zatem aby go podjąć, trzeba bardzo rzetelnie przygotowania. W tym przypadku metoda „skoku do przodu” lub „rzucania na głęboką wodę”, rozwiązanie obciążone okresowym zwiększeniem trudności, nie może już mieć zastosowania, ponieważ w obecnych warunkach system ochrony zdrowia nie ma żadnych rezerw na nowe eksperymenty, a przecież w każdym momencie musi posiadać zdolność do realizacji swych medycznych funkcji.

Reformy sektora zdrowotnego stanowią najtrudniejsze i najmniej skutecznie realizowane zadanie polityczne w każdym kraju. W Polsce oraz w innych krajach postkomunistycznych trudności są tym większe, że jest więcej do zrobienia, środków jest znacznie mniej, a potrzeby zdrowotne rosną szybciej niż w krajach zachodnich. Przemiany demograficzne i epidemiologiczne są bowiem tutaj znacznie bardziej dynamiczne niż to miało miejsce przed laty w tamtych krajach. Jednocześnie szybki rozwój nowych technologii medycznych i leków, tworząc nadzieje na leczenie wielu chorób obecnej doby, przysparza poważnych kosztów, przed ponoszeniem których bardzo trudno uciec. Nie sposób bowiem odgrodzić się od postępu i coraz wyższej jakości opieki zdrowotnej, jaką przynosi rozprzestrzenianie się wiedzy i standardów medycznych w warunkach globalizacji.

Po okresie radykalnych i niedostatecznie przygotowanych zmian organizacyjnych w sektorze zdrowotnym, w latach 2004-2005 nastął czas pewnego namysłu, chociaż sytuacja w sektorze ciągle była napięta. Powstały szersze opracowania diagnostyczne (Zielona Księga) oraz kilka projektów reform. Kampania wyborcza w widoczny już sposób odzwierciedliła nowy stan świadomości na temat skali potrzeb i niezbędnych kierunków zmian instytucjonalnych.

Prezentowany rozdział książki, który dotyczy zarówno problematyki funkcjonowania sektora ochrony zdrowia jak i jego reformowania, zawiera trzy teksty. Pierwszy tekst stanowi podsumowanie wiedzy o sytuacji w sektorze (diagnoza) oraz przedstawia kierunki zmian. W przypadku propozycji nie jest to omówienie licznych projektów reform, lecz w znacznej mierze autorski pogląd Stanisławy Golinowskiej i współpracują-

czego z nią zespołu na to, co trzeba zmienić i w jakiej sekwencji czasowej. Drugi z zamieszczonych tekstów przedstawia te części programów partii politycznych, biorących udział w kampanii wyborczej 2005 r., które dotyczą ochrony zdrowia. Dzięki zestawieniu informacji o tych programach i porównaniu ich z postulowanymi kierunkami zmian, widoczna jest już pewna zbieżność wiedzy i poglądów oraz znacznie większy rozsądek w zgłaszaniu propozycji zmian. Biorąc pod uwagę stopień szczegółowości programów można powiedzieć, że dotyczy to wprawdzie dokumentów tylko dwóch partii, głównie Prawa i Sprawiedliwości oraz Partii Demokratycznej, ale z jednej strony partii rządzącej, a z drugiej – ciągle istotnie opiniotwórczej. To zakłada potencjalny wpływ tych programów na budowanie ładu w sektorze ochrony zdrowia.

Trzeci z prezentowanych tekstów – to komentarz Barbary i Mieczysława Błaszczyków, odnoszący się do akcentów i propozycji zawartych w teście wprowadzającym.

W tym miejscu może warto przypomnieć, co w debacie na temat poprawy funkcjonowania ochrony zdrowia w Polsce nie podlega już dyskusji, a co – wywołuje różnice zdań. W pierwszym przypadku mamy zgodę co następujących działań: opracowanie koszyka świadczeń gwarantowanych ze środków publicznych, opracowanie krajowej sieci szpitali, opracowanie standardów usług medycznych, poprawa systemu informacji o świadczeniach zdrowotnych (na ogół przez wprowadzenie koncepcji RUM), poprawa wynagrodzeń kadry medycznej, wprowadzenie dodatkowych prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, wzmocnienie roli samorządu wojewódzkiego w zarządzaniu i finansowaniu ochrony zdrowia.

To, co budzi największe różnice zdań dotyczy: organizacji płatnika (centralny NFZ, czy kilka funduszy), struktury centralnego zarządzania sektorem (jedno odrębne ministerstwo zdrowia, czy połączone ze sprawami socjalnymi), zasadności wprowadzenia ubezpieczeń alternatywnych, roli zdrowia publicznego (z jednej strony funkcje zdrowia publicznego są przeceniane a z drugiej – kompletnie lekceważone), statusu szpitali oraz roli jednostek samorządu terytorialnego (ograniczenie czy rozszerzenie funkcji właściwych samorządu terytorialnego).

Nie ma też jednoznacznej i zgodnej opinii w sprawie funkcjonowania podstawowej opieki zdrowotnej (POZ). To przenosi się na problemy z jej funkcjonowaniem. Znaczna skala prywatyzacji tego obszaru dokonała się bez wcześniejszego i dostatecznie szczegółowego zdefiniowania funkcji POZ, a tymczasem istnieje pilna potrzeba ich rozszerzenia (zadania zdrowia publicznego i sprawy socjalno-zdrowotne), gdy jednocześnie płatnik, poddany silnemu ograniczeniu budżetowemu, nie jest skłonny zwiększyć wartości kontraktów dla lekarzy opieki podstawowej, a zorganizowane siła lekarzy rodzinnych (Porozumienie Zielonogórskie) wymusza wyższe stawki bez rozszerzenia ich funkcji.

Wyzwaniem jest opieka długoterminowa. Wzrost potrzeb w tej dziedzinie zmusza do przygotowania koncepcji funkcjonowania tego obszaru opieki zdrowotnej, który wymaga znacznie szerszego współdziałania ze specjalistami od spraw socjalnych niż to miało dotychczas miejsce. Stałym wyzwaniem będzie też cywilizowane współdziałanie z sektorem farmaceutycznym (profesjonalne, politycznie uzgodnione, transparentne) i kształtowanie takiej polityki lekowej, która z jednej strony prowadzić będzie do opóźnienia wzrostu kosztów systemu głównie z powodu wysokich cen leków, a z drugiej – do niezamykania się polskiego systemu ochrony zdrowia na produkty innowacyjne.

Rozwiązywanie narosłych problemów funkcjonowania sektora ochrony zdrowia oraz sprostanie nowym i pilnym wyzwaniom demograficznym oraz epidemiologicznym wymagają zwiększenia preferencji politycznych dla spraw ochrony zdrowia oraz istotnego dofinansowania. Zdrowie kurczącej się w przyszłości populacji wymaga inwestycji. To jakość populacji będzie w znacznie większym zakresie czynnikiem wzrostu niż jej liczebność.

## 6.1. Problemy i koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce a potrzebne zmiany i reformy

Stanisława Golinowska

### Wprowadzenie

System ochrony zdrowia w Polsce od dłuższego już czasu funkcjonuje w warunkach kryzysu zarządzania oraz poważnych trudności finansowych. Poddawany niedopracowanym reformom, z rozmytą odpowiedzialnością zarządzania i w konsekwencji poddany silnemu i nierzadko destrukcyjnemu oddziaływaniu różnych grup interesów środowiska medycznego, biznesowego oraz polityków, wymaga systematycznej i kompleksowej przebudowy. Proces ten od dłuższego już czasu napotyka tak liczne bariery, że paraliżują one polityków i *policy makers* w podejmowaniu kompetentnych i zdecydowanych działań. Bariery te mają zarówno charakter świadomościowy, związany z ograniczoną zdolnością do zdiagnozowania i oceny sytuacji jak i realny, związany ze stanem zasobów i strumieniami środków dla systemu oraz efektywnością ich zagospodarowania.

W sferze świadomości mamy do czynienia z:

- brakiem kompleksowości spojrzenia na system ochrony zdrowia,
- funkcjonowaniem sprzecznego i nierzadko fałszywego obrazu na temat statusu zdrowotnego populacji oraz związków między systemem opieki zdrowotnej, a kondycją zdrowotną populacji,
- uproszczonymi diagnozami oraz licznymi lukami wiedzy o stanie zasobów w systemie i jakości zarządzania nimi,
- selektywną wiedzą na temat procesów zmian systemu ochrony zdrowia w innych krajach, prowadzącą do nierzetelnego posługiwania się porównaniami międzynarodowymi,
- kształtowaniem obrazu sytuacji w ochronie zdrowia głównie przez media, posługujące się informacją wybiórczą, z dominacją doniesień sensacyjnych, nierzadko nierzetelną oraz zbyt często kształtowaną przez wielkie grupy interesów.

Ten stan niepełnej świadomości oraz licznych luk wiedzy dotyczącej funkcjonowania systemu ochrony zdrowia jest wynikiem braku odpowiedniej infrastruktury infor-

macyjno-analitycznej w sytuacji stałego i wyjątkowo znacznego ograniczenia budżetowego w sektorze, nieposługiwania się instrumentarium monitorowania skutków podejmowanych decyzji oraz ograniczeniami w sprawowaniu funkcji kontrolnych. W konsekwencji stan ten wpływa zbyt często na takie decyzje dotyczące kształtowania procesów realnych, które prowadzą do pogłębiania kryzysu systemu.

Kryzys systemu ochrony zdrowia przejawia się w:

- nierównowadze finansowej między środkami wpływającymi do systemu a kosztami jego funkcjonowania, prowadząc do systematycznego zadłużania się placówek zdrowotnych a po oddłużeniowej interwencji państwa – odtwarzaniem stanu nierównowagi,
- nierównowadze rozwoju między podstawowymi częściami systemu ochrony zdrowia: zdrowiem publicznym, opieką zdrowotną, rehabilitacją oraz opieką długoterminową i społeczną,
- zaniedbaniami podstawowej infrastruktury technicznej i dekapitalizacją sprzętu medycznego, przy spektakularnie nowoczesnym wyposażeniu nielicznych placówek,
- zaniedbaniami w uporządkowaniu spraw kadrowych i wynagradzania personelu medycznego, sprzyjając z jednej strony bardzo niskiemu opłacaniu jednych grup kosztem innych, tworzeniu kominów płacowych oraz utrzymywaniu się zjawisk korupcyjnych, a ostatnio – zwiększonej emigracji do innych krajów przy relatywnie niskim nasyceniu w kadry medyczne w Polsce,
- brakiem zdolności instytucjonalnych oraz siły politycznej do podejmowania decyzji korzystnych z perspektywy interesu państwa i sektora: utworzenia krajowej sieci szpitali, prowadzenia racjonalnej polityki lekowej, uporządkowania podziału kompetencji między samorządami terytorialnymi a agendami rządowymi, a jednocześnie podejmowanie organizacyjnie nieuzasadnionych decyzji jako działań reformatorskich; likwidacja lub łączenie jednych instytucji, a tworzenie innych, politycznie uwarunkowane roszady kadrowe, niedostatecznie uzasadnione i wprowadzane z odpowiednim wyprzedzeniem zmiany kryteriów kontraktowania świadczeń i w konsekwencji – wprowadzanie chaosu i niepokoju wśród pacjentów,
- brakiem zdolności i umiejętności działań koordynacyjnych w sytuacji prywatyzacji oraz terytorialnej samorządności, przyczyniając się z jednej strony do marnotrawstwa zasobów, a z drugiej – do niepodjęcia niezbędnych działań tworzących ład i sprzyjających racjonalizacji zarządzania w systemie.

W prezentowanym tekście znajdzie Czytelnik zarówno syntetyczną informację o sytuacji w polskim systemie ochrony zdrowia, jak i identyfikację podstawowych problemów systemu oraz kierunki niezbędnych zmian. Przedstawione uogólnienia i tezy są wynikiem badań prowadzonych zarówno w kraju, jak i w ramach projektów międzynarodowych ostatniego okresu, którymi Autorka kierowała lub w nich uczestniczyła.

## System ochrony zdrowia

Na system ochrony zdrowia składają się różne działania, które układają się w logikę całościowej perspektywy zdrowotnej w życiu społeczeństwa i jego jednostek. Spróbujmy wymienić te działania.

- Zdrowie publiczne: promocja zdrowia, prewencja, badania przesiewowe, higiena oraz bezpieczne zdrowotnie warunki pracy i życia.
- Opieka zdrowotna: podstawowa, specjalistyczna i szpitalna, ratownictwo medyczne
- Opieka długoterminowa (LTC).
- Rehabilitacja: podtrzymywanie zdrowia i sprawności osób po przebytych chorobach i z uszczerbkami na zdrowiu.
- Opieka społeczna: zintegrowane działania opiekuńcze, leczniczo – rehabilitacyjne i socjalne.
- Opieka paliatywna.

Do sektora zdrowotnego w szerokim zakresie wlicza się też działania polegające na kształceniu specjalistycznych zasobów pracy (kadry medycznej) oraz naukowe badania medyczne. Ponadto uwzględnia się produkcję leków i materiałów medycznych oraz ich dystrybucję, a także produkcję, dystrybucję oraz obsługę sprzętu medycznego.

Wymienione działania mają różną wagę w systemach zdrowotnych poszczególnych krajów. Jednak zawsze dominuje w nich opieka zdrowotna, zwana medycyną naprawczą, adresowana do osób chorych. Mimo że *policy makers* na ogół mają świadomość, że promocja zdrowia oraz działania zapobiegawcze adresowane do ogółu społeczeństwa dają w długim okresie pozytywne efekty nie tylko zdrowotne, a także mają wpływ na ograniczenia kosztów, to zawsze interwencje terapeutyczne mają przewagę nad działaniami zdrowia publicznego w bieżących decyzjach o alokacji środków. Tym niemniej podejmowane są stale – i w wielu krajach z pozytywnym skutkiem – wysiłki przyczyniające się do wzrostu realnego znaczenia zdrowia publicznego. Wysiłki te wspierane są przez organizacje międzynarodowe (głównie WHO), Bank Światowy oraz UE.

Ogląd działań zdrowia publicznego w Polsce<sup>1</sup> pozwala sformułować tezę, że ten dział ochrony zdrowia systematycznie traci na znaczeniu i nie jest przedmiotem dostatecznej koordynacji w decyzjach krajowych. Podejmowanych działań z tego zakresu jest coraz mniej (np. w 2000 r. realizowano 56 zdrowotnych programów krajowych a w roku 2004 już tylko kilkanaście), a środki na nie są coraz niższe (patrz MZ 2004, Zielona Księga). Z budżetu centralnego oraz jednostek samorządów terytorialnych przeznaczają się zaledwie kilka procent całej sumy wydatkowanej na ochronę zdrowia i wskaźnik ten jest każdego roku niższy. Do finansowania programów profilaktycznych włączył się NFZ, który jednak jako fundusz ubezpieczeniowy powinien koncentrować się raczej na zadaniach opieki zdrowotnej (medycyny naprawczej), czyli związanych z wystąpieniem ryzyka indywidualnego – choroby.

Programy zdrowia publicznego są realizowane przez szeroki zakres podmiotów spoza sektora medycznego. Szczególne znaczenia ma tu edukacja oraz media. W Polsce podmioty te włączają się w sposób wysoce ograniczony. Irytujący jest na przykład fakt, że media publiczne koncentrują się na natrętnych reklamach leków<sup>2</sup>, nawet o niezbadanej skuteczności medycznej, zamiast równie intensywnie zająć się przygotowaniem i edycją programów zachowań prozdrowotnych.

W ostatnim okresie wiele uwagi poświęca się opiece długoterminowej, którą wyłącza się z opieki zdrowotnej. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez OECD (Lundsgaard 2005) opieka długoterminowa różni się tym od medycyny naprawczej i rehabilitacji, że usługi zdrowotne skierowane są do osób trwale chorych, którym nie zapewni się wyzdrowienia, co najwyżej pomoże żyć z chorobą. W polskich realiach opieka długoterminowa nie jest instytucjonalnie jednoznacznie wyodrębniona. Jej znaczną część sprawuje opieka zdrowotna w ramach POZ i także szpitalnictwo oraz opieka społeczna i pomoc społeczna.

## Sytuacja zdrowotna populacji a system ochrony zdrowia

W systemie ochrony zdrowia w Polsce obserwujemy dość interesującą tendencję, charakterystyczną dla wcześniejszych faz rozwoju krajów wyżej rozwiniętych. Polega ona na pewnej poprawie statusu zdrowotnego populacji w warunkach istot-

---

<sup>1</sup> Sporządzony na potrzeby *Health and Living Conditions Network in the Observatory on the Social Situation* (Golinowska, Sowa 2005).

<sup>2</sup> W raportach międzynarodowych dotyczących krajów transformacji podnoszono także problem dopuszczania w mediach publicznych reklam produktów szkodliwych dla zdrowia, przede wszystkim papierosów (np. Staines 1999).



nego niedorozwoju instytucjonalnego systemu ochrony zdrowia. Podstawowe wskaźniki zdrowotności społeczeństwa polskiego uległy w latach 90., po kryzysowym okresie początkowego kresu transformacji (ICDC Unicef 1994), zauważalnej statystycznie poprawie. Wzrosło przeciętne trwanie życia, zmniejszyły się wskaźniki umieralności niemowląt i zmniejszyła się zachorowalność na podstawowe choroby cywilizacyjne – układu krążenia, ale jeszcze nie na choroby nowotworowe. Na tej podstawie formułowane są nawet tezy, że skoro jest dobrze, to nie ma potrzeby więcej inwestować w ochronę zdrowia.

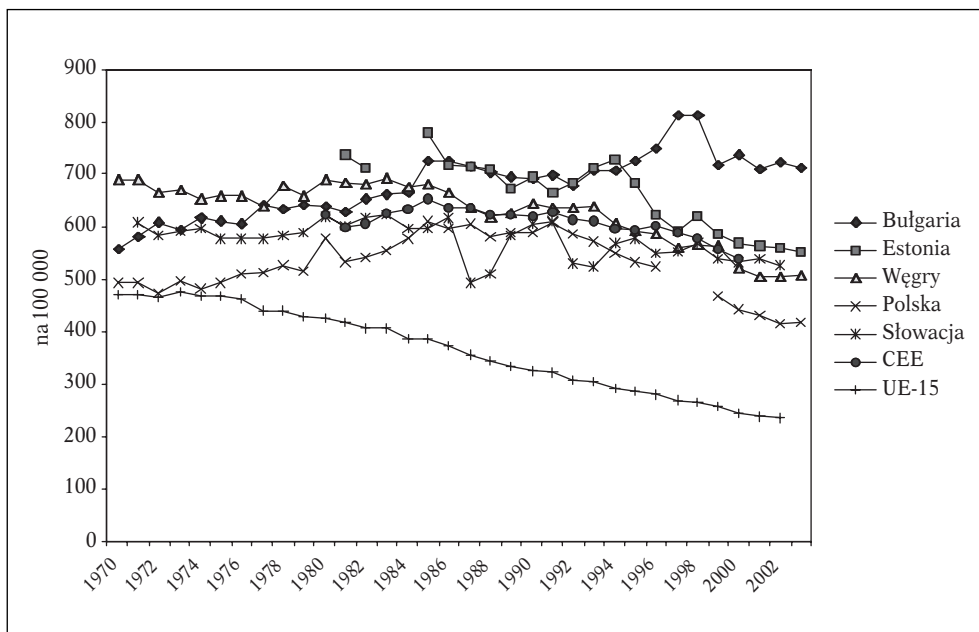
Tymczasem tendencja poprawy jest dopiero początkiem drogi przy ciągle bardzo dużej różnicy między wskaźnikami zdrowotności Polski i starych krajów UE. Ponadto tendencja ta nie jest wynikiem funkcjonowania systemu. Ogólna poprawa zaopatrzenia, większa dostępność żywności, nowoczesnych leków oraz technologii medycznych (szczególnie diagnostyka i kardiologia), moda na zdrowy styl życia i zmiana struktury wypijanego alkoholu, zmniejszenie palenia, a także poprawa sytuacji ekologicznej zaowocowały korzystnymi trendami przeciętnego statusu zdrowotnego populacji. Jednak korzystne tendencje w niewielkim stopniu są zasługą funkcjonowania opieki zdrowotnej. Służba zdrowia bowiem zajmuje się przede wszystkim medycyną naprawczą i swoje działania adresuje do osób, które mają już ze zdrowiem kłopoty. Decyduje o jakości życia osób dotkniętych chorobą. Jak stale przypomina prof. Wysocki, powołując się na koncepcję Lalonde'a (1974), wpływ systemu ochrony zdrowia na kondycję zdrowotną populacji ocenia się tylko na około 15%. Zasadniczy wpływ (około 50%) mają czynniki środowiskowe i następnie genetyczne (Państwowy Zakład Higieny 2004 i 2005).

Raporty poświęcone sytuacji zdrowotnej w krajach postkomunistycznych w latach 90., analizujące zarówno przyczyny wzrostu umieralności związane z chorobami układu krążenia na początku dekady lat 90., jak i spadku w drugiej połowie dekady i na początku następnej, akcentują rangę różnych czynników, chociaż zawartość listy jest ta sama. Z jednej strony zwraca się uwagę na dietę, styl życia i stan środowiska naturalnego. Choroby związane z piciem alkoholu i paleniem papierosów podkreślone są jako zasadnicze przyczyny przedwczesnej umieralności mężczyzn w Rosji oraz innych krajach Europy Wschodniej (Shkolnikov 1996). Tak więc warunki, które sprzyjają picciu i paleniu (dodatkowo np. reklama papierosów prowadzona w pierwszym okresie transformacji (Steines 1999) i działania promocyjno-prewencyjne (podejmowane na większą skalę dopiero w drugiej połowie lat 90.) wymieniane były najczęściej na czele listy. Z drugiej strony, w środowisku klinicystów, częściej podkreśla się postęp w diagnostyce, dostęp do nowych technologii medycznych (w przypadku chorób układu krążenia – kardiologia interwencyjna i kardiochirurgia) oraz leków (wzrost przyjmowania statyn), podjęcie programów nastawionych na usprawnienie

ratownictwa medycznego w nagłych stanach chorobowych oraz rozwój programów rehabilitacyjnych. Zmniejszenie wskaźnika umieralności na choroby układu krążenia w Polsce przypisywane jest w istotnym stopniu właśnie czynnikom medycznym (Drygas 2005).

Priorytety zapisane w programie zdrowia na lata 1996-2005 (zmodyfikowanego w 2000 r.), dotyczące prewencji chorób układu krążenia i uruchomionych dla ich realizacji działań, zapewne mają swój istotny udział w osiągnięciu największej poprawy statusu zdrowotnego populacji – zmniejszeniu wskaźnika umieralności na te choroby, mimo że w stosunku do krajów zachodnich ciągle jesteśmy daleko. Jak wylicza to Państwowy Zakład Higieny (PZH), brakuje nam około 17 lat, aby zbliżyć się do przeciętnego wskaźnika starych krajów UE. Liczba zgonów na choroby układu krążenia, ciągle największego „zabójcy” w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w przeliczeniu na 100 tys. osób wynosi w Polsce 446,2 a w krajach starej UE – 263,3. Na niżej zamieszczonym wykresie widoczny jest dystans krajów EŚiW (CEE) do starych krajów UE oraz widać wyraźną tendencję poprawy w Polsce, jaka występowała w latach 90.

**Rysunek 1. Standaryzowany współczynnik umieralności spowodowanej chorobami układu krążenia, wybrane kraje CEE, lata 1970-2003**



Źródło: Golinowska, Sowa, Topór-Mądry, 2005.

## Źródła finansowania

Dychotomiczny podział dóbr na prywatne i publiczne, zaproponowany przez Samuelsona i praktycznie zdefiniowany przez Musgraveów, w przypadku ochrony zdrowia nie jest w prosty sposób do zastosowania, ponieważ zdrowie oraz opieka zdrowotna są najczęściej dobrami zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, czyli tzw. dobrami mieszanymi. W przypadku dóbr mieszanych wskazanie odpowiedzialności za finansowanie nie jest więc wprost do wywiedzenia z teorii. Jednak coraz częściej odwołujemy się do niej, aby jakoś poradzić sobie z tym problemem, szczególnie w sytuacji krajów biedniejszych, gdy mamy do czynienia z silnym ograniczeniem budżetowym w sferze finansów publicznych (Liu, O'Dougherty 2005). Przy bardziej uważnym i pogłębio-nym spojrzeniu możemy wykazać publiczny charakter wielu dóbr produkowanych w sektorze zdrowotnym. Takie dobra znajdujemy przede wszystkim w tym, co nazywamy zdrowiem publicznym: promocja zdrowia, prewencja, badania przesiewowe, ochrona przed chorobami zakaźnymi, higiena i zdrowotnie bezpieczne środowisko w miejscu pracy i życia. Usługi zdrowia publicznego są adresowane do całej populacji lub jej określonych grup i są najczęściej finansowane z podatków ogólnych, czyli z przychodów budżetowych.

Bardziej prywatny charakter mają usługi opieki zdrowotnej, czyli dobra produkowane w ramach medycyny naprawczej. Choroba dotyczy indywidualnego człowieka i w systemie pojawia się on jako pacjent. Jako że choroby są różne i koszty bywają bardzo wysokie, to w cywilizowanym świecie funkcjonują instytucje ubezpieczenia zdrowotnego, zabezpieczające przed dochodowymi następstwami wysokich kosztów leczenia. W jednych krajach są to przede wszystkim społeczne ubezpieczenia zdrowotne<sup>3</sup>, w których państwo przymusza do oskładkowania się na okoliczność wystąpienia choroby i kontroluje efektywność alokacji oraz zarządzania. W innych krajach są to bardziej ubezpieczenia prywatne, gdzie rynek instytucji ubezpieczeniowych jest głównym regulatorem zabezpieczenia przed kosztowymi skutkami chorób dla pacjentów.

Określenie kryterium podziału ubezpieczenia zdrowotnego na część społeczną i prywatną ze względu na wskazanie odpowiedzialności finansowej jest już znacznie trudniejsze niż argumentacja w kategoriach teoretycznych. W grę wchodzi tu raczej system wartości politycznych i społeczna tradycja danego kraju. Mimo to coraz częściej znaleźć można argumenty za wprowadzeniem i/czy utrzymaniem istotnego zakresu

<sup>3</sup> Publiczna opieka zdrowotna bywa finansowana z podatków ogólnych i jest częścią budżetu państwa.

Jednak najbardziej znany przykład tego podejścia – NHS w Wielkiej Brytanii – to wprowadzie rozwiązanie budżetowe, ale NHS jest wyraźnie zarysowany podatkowo i wyodrębniony instytucjonalnie.

ubezpieczeń społecznych ze względu na udowodnioną empirycznie zawodność rynku w sektorze zdrowotnym. Gdy po jednej stronie transakcji rynkowej mamy do czynienia z partnerem wyraźnie słabszym (ubezpieczonym i pacjentem), czyli słabiej poinformowanym i z cechami, które trudno zmienić, np. osobą starszą, czy niepełnosprawną, to uzyskanie satysfakcjonującego redystrybucyjnie rozwiązania (z wyrównanym dostępem do usług zdrowotnych) nie jest możliwe bez interwencji publicznej w ten proces. Zainteresowanie sektora prywatnego ubezpieczeniami dla grup największego ryzyka zdrowotnego bez wyraźnej motywacji finansowej ze środków publicznych jest bowiem bardzo ograniczone.

W świetle powyższej argumentacji największym problemem ekonomicznym w sektorze zdrowotnym jest nie tyle zwiększanie udziału finansowania i zarządzania prywatnego przez przesuwanie ubezpieczonych do prywatnego sektora ubezpieczeniowego (to wynika raczej z nacisku grupy interesów ubezpieczeniowych, wchodzących na nowy rynek usług), co doprowadzenie do efektywniejszego zarządzania w sektorze społecznym (publicznym). Potrzeba lepszego rządu odnosi się do sektora publicznego w całości; tak części budżetowej, jak i ubezpieczeniowej. Jednak uzyskanie wyższej efektywności rządu w państwach młodej demokracji oraz społecznie zróżnicowanych okazuje się procesem długotrwałym i trudnym.

Ubezpieczenia zdrowotne wprowadzano w latach 90. we wszystkich krajach CEE z wyodrębnieniem funduszu tworzonego ze składek pracujących (*pay roll tax*), w miejsce zintegrowanego finansowania budżetowego. Wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego następowało stopniowo: najwcześniej na Węgrzech – już w 1990 r., a w Bułgarii i w Polsce dopiero w końcu lat 90.

Wyniki analiz finansowania ochrony zdrowia w krajach postkomunistycznych pokazują, że system ubezpieczenia zdrowotnego przyniósł w pierwszych latach relatywny wzrost finansowania sektora zdrowotnego. Ocenia się, że o 1–2 punkty wzrósł udział wydatków na ochronę zdrowia w PKB w przypadku krajów, które wprowadziły ubezpieczenia zdrowotne na początku lat 90. (Goldstein, Preker, Adeyi, Chellaraj 1996). Trzeba przy tym jednak pamiętać, że wzrost udziału wydatków dokonał się w okresie transformacyjnego kryzysu, kiedy spadek PKB dochodził do 20%. To oznaczało *de facto* obniżenie realnych wydatków, przede wszystkim w odniesieniu do wydatków publicznych.

Wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego spowodowało, że dostęp do świadczeń zdrowotnych został ograniczony do osób ubezpieczonych (pracujących i otrzymujących pieniężne świadczenia społeczne zastępujące dochody z pracy) oraz ich rodzin. Nie wszyscy mieszkańcy danego kraju mogli więc korzystać, jak dawniej, bezpłatnie z usług

zdrowotnych. Poza systemem ubezpieczeń znalazły się w pierwszym rządzie grupy pozostające trwale poza rynkiem pracy, a w tym niekiedy romska mniejszość etniczna, np. w Bułgarii (Koulaksazov i inni 2003), wśród której trwale zatrudnienie nie było zbyt powszechne. Problemem okazało się także uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego dla osób, które mają trudności z wejściem na rynek pracy, np. absolwenci. Bezrobocie młodzi jest bowiem bardzo poważną kwestią społeczną krajów transformacji, a szczególnie Polski.

Opinia o wprowadzeniu ubezpieczenia społecznego nie była jednoznacznie korzystna. Wejście pacjenta do sektora zdrowotnego wymagało za każdym razem przedstawienia dowodu poświadczającego posiadanie ubezpieczenia. Ludzie starsi, nieprzyzwyczajeni do takich wymagań, odbierali je jako restrykcję, a wprowadzenie ubezpieczeń zdrowotnych nie traktowali jako dobrego kroku reformy. Taka opinia szczególnie silnie występowała w Polsce, prowadząc do zgłoszenia postulatu przejścia na system finansowania z podatków ogólnych (MZ 2004), który podchwycony został przez opozycyjnych polityków i był w 2005 r. prezentowany w ich programach wyborczych (PIS). Natomiast w środowisku medycznym wprowadzenie ubezpieczenia zdrowotnego traktowano jako niezbędny warunek przejrzystości finansowania ochrony zdrowia, a jednocześnie jako podstawę do podjęcia działań racjonalizujących dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej (definiowanie pakietu świadczeń ubezpieczeniowych) i wprowadzenie ubezpieczeń dodatkowych (na świadczenia poza pakietem).

Trudny rynek pracy w krajach transformacji, podejmujących masowe działania restrukturyzacji gospodarczej, stał się głównym źródłem kurczenia się przychodów funduszy ubezpieczenia zdrowotnego. Do finansowania ochrony zdrowia włączyły się władze terenowe, a przede wszystkim dynamicznie zaczęły wzrastać opłaty indywidualne. Rządy w krajach CEE bronią się przed podnoszeniem składki ubezpieczenia zdrowotnego ze względu na wpływ tego kroku na wzrost pozapłacowych kosztów pracy. W jednych krajach obawy te prowadzą do zmniejszenia składki, np. na Węgrzech, ale mają też miejsce podwyżki „ubezpieczeniowego podatku”, np. w Polsce realizowany jest stopniowy wzrost składki o 0,25 punktu. Zależy to istotnie od składki skalkulowanej w momencie startu. Na Węgrzech była to w 1996 r. składka bardzo hojna – 22%, a z kolei w Polsce ustanowiono ją na poziomie znacznie niższym – 7% (tabela 1), co przyczyniło się do utrzymania nierównowagi finansowej w systemie. Obniżenie składki na Węgrzech dokonało się wraz z redukcją pułapu dochodów do oskładkowania.

**Tabela 1. Składka na ubezpieczenie zdrowotne (% płac brutto)**

Kraje	Składka na ubezpieczenie zdrowotne w momencie ich wprowadzenia	Składka na ubezpieczenie zdrowotne obecnie
Bułgaria	6,0	bez zmian
Estonia	13,0	bez zmian
Polska	7,0	8,5 (2005)
Słowacja	13,7	14,0
Węgry	22,0	14,0 (2002)

Źródło: Golinowska, Sowa, Topór-Mądry, 2005.

Na uwagę zasługuje ewolucja organizacyjna ubezpieczeń zdrowotnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. W większości z nich – wzorem niemieckim – na początku transformacji tworzono wiele terenowych i/lub branżowych funduszy o znacznym stopniu autonomii. Z czasem jednak samodzielność i/czy samorządność została ograniczona i nastąpiła recentralizacja funkcji płatniczych<sup>4</sup>.

Funkcjonowanie wielu płatników o znacznym stopniu autonomii utrudniało, a nawet wręcz uniemożliwiało koordynację systemu ochrony zdrowia. Ponadto idea konkurencji między płatnikami, dla której tworzono wiele funduszy, okazała się w praktyce całkowicie nierealna. Obecna recentralizacja nie oznacza centralizacji znanej z epoki centralnego planowania. Jest to bardziej utworzenie warunków dla stosowania jednakowych zasad, dla wzrostu możliwości racjonalnego gospodarowania środkami i sprawowania ogólnego nadzoru niż bezpośrednie centralne zarządzanie.

Rewolucje organizacyjne w obecnej fazie rozwoju systemu ochrony zdrowia nie wydają się mieć większego uzasadnienia. Potrzebne jest natomiast ustalenie zasad finansowej odpowiedzialności: co z podatków ogólnych, co ze składki i jaka skala redystrybucji, a co indywidualnie?

<sup>4</sup> W Estonii już w 1994 r. powstała jedna Centralna Kasa Chorych podlegająca Ministerstwu ds. Społecznych, a w ciągu lat 90. również inne funkcje zarządzania w systemie przeniesiono na poziom narodowy (planistyczno-programowe, nadzór sanitarny, promocja zdrowia,...). Na Węgrzech w 1998 r. zniesiono samorządowy charakter ubezpieczeń zdrowotnych, które tak funkcjonowały od 1993 r. Władze były wybierane przez organizacje partnerów społecznych (związki zawodowe oraz związki pracodawców). Obecnie działa Narodowy Fundusz Zdrowia nadzorowany przez Ministerstwo Zdrowia i Ministerstwo Finansów. Na Słowacji początkowo powstało 13 ubezpieczeniowych funduszy zdrowotnych (*health insurance companies*), a następnie ich liczbę ograniczono do pięciu. W Polsce utworzono 17 kas chorych, które funkcjonowały tylko 4 lata. Od 2003 r. działa jeden fundusz – Narodowy Fundusz Zdrowia, który ma swoje regionalne oddziały. W Bułgarii w 1999 r. od razu utworzono fundusz centralny, który posiada 28 funduszy regionalnych i 120 oddziałów lokalnych.

## Poziom finansowania ochrony zdrowia

Na temat poziomu finansowania systemu ochrony zdrowia ciągle istnieją podzielone zdania, mimo że akurat nie jest to sprawa poglądów, lecz dostępu do informacji oraz znajomości faktów. Wprawdzie od dłuższego czasu powszechnie znane są niskie relacje wydatków publicznych i całkowitych do PKB: odpowiednio 4% i 6 %, ale wielu autorów przytacza argument, że wydatki te kontrolowane poziomem PKB na mieszkańca nie odbiegają in minus od występujących w krajach na tym samym poziomie zamożności (Goldstein/Preker/Adeyi/Chellaraj 1996, Mitra 2005). Jednym słowem jesteśmy biedni i dlatego wydajemy mało na zdrowie.

W analizach bardziej szczegółowych zwrócono uwagę na kilka elementów, które jednak odróżniają Polskę od krajów podobnego trendu. Po pierwsze Polska ma relatywnie znacznie wyższe całkowite wydatki społeczne kontrolowane poziomem PKB na mieszkańca i niższe na ochronę zdrowia. Oznacza to, że wśród celów społecznych wydatki na ochronę zdrowia mają niższy priorytet niż inne wydatki, mimo powszechnego deklarowania, że to zdrowie jest wartością indywidualnie i społecznie najcenniejszą.

Kolejna różnica polega na tym, że wzrost gospodarczy w Polsce nie znalazł przełożenia na wzrost publicznych wydatków na ochronę zdrowia. Podobna tendencja wystąpiła także w niektórych innych krajach postkomunistycznych (Staines 1999), a w regionie Europy Środkowej dotyczy to Słowacji<sup>5</sup> i krajów bałtyckich.

Trzecia cecha specyficzna dla finansów sektora zdrowotnego w Polsce polega na tym, że niskie wydatki publiczne są rekompensowane relatywnie wysokimi wydatkami prywatnymi. Udział wydatków prywatnych w wydatkach całkowitych osiągnął skalę 35% i należy do najwyższych w rozszerzonej Europie.

Polski problem ze strukturą wydatków polega dodatkowo na tym, że przy niskich wydatkach publicznych, wydatki prywatne mają raczej nieefektywną strukturę alokacji. Kierowane są przede wszystkim na zakup leków (ponad 60% środków gospodarstw domowych przeznaczanych na ochronę zdrowia; wg Zielonej Księgi finansowania ochrony zdrowia w Polsce, MZ 2004).

Spojrzenie na poziom finansowania od wewnątrz, a nie przez pryzmat porównań międzynarodowych, ukazuje w Polsce głęboką nierównowagę finansową systemu. Sporządzone szacunki strony przychodowej oraz kosztowej finansów ochrony

<sup>5</sup> Słowacy są jednak w lepszej sytuacji niż my i to nie tylko dlatego, że poziom PKB mają wyższy, ale także dlatego, że ich ochrona zdrowia przed wprowadzeniem w 2005 r. współpłacenia była finansowana w skali ponad 90% ze środków publicznych. Przestrzeń do zmian mają więc znacznie większą niż u nas, gdzie skala finansowania publicznego wynosi już tylko 65%.

zdrowia ukazują niezbilansowanie rozchodów z przychodami w skali od 3 mld do 6 mld zł, w zależności od szacunku oraz kompletności elementów rachunku, co dla górnej wartości przedziału stanowi 12% przychodów. W tym rachunku nie uwzględniono oczekiwań płacowych kadry medycznej. Gdyby je uwzględnić, to skala niezbilansowania uległaby podwojeniu, dochodząc do poziomu 25% wartości przychodów.

Niezbilansowanie strony przychodowej z kosztami występuje w warunkach wzrostu przychodów ze składki (w latach 2002-2006 realizowany jest program wzrostu składki w skali 0,25 punktu rocznie). Gdyby tylko brać pod uwagę ten fakt, to trudno byłoby spodziewać się występowania tak znacznej skali nierównowagi. Analiza przychodów wskazuje jednak na kurczenie się finansowania ochrony zdrowia ze źródeł budżetowych (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) i przesuwanie zadań o charakterze ogólnopublicznym do Narodowego Funduszu Zdrowia. Dynamicznie także wzrasta finansowanie z dochodów indywidualnych ludności.

**Tabela 2. Źródła finansowania ochrony zdrowia i ich poziom w Polsce i wybranych krajach EŚiW w porównaniu z danymi przeciętnymi dla starych krajów UE, 2002**

Kraje	Wydatki całkowite per capita USD	Udział w PKB	Udział ubezpieczenia zdrowotnego	Udział finansowania budżetowego	Udział finansowania prywatnego
Bułgaria	214	4,7	10,0 (2000)	70,0	20,0
Estonia	559	5,5	65,6	10,7	23,7
Polska	558	6,2	57,0(2003)	8,2	35,0
Słowacja	698	5,8	85,9	3,2	10,9
Węgry	911	6,8	71,6(2000)	12,2	16,2
EŚiW	539	5,6			
UE 15	2323	9,0			

Źródło: Golinowska, Sowa, Topór-Mądry, 2005.

Niezbilansowanie strony przychodowej z kosztami prowadzi do zjawisk, które wpływają na ogromne trudności w funkcjonowaniu ochrony zdrowia. Z jednej strony prowadzi to do zadłużania się placówek, z drugiej do postępującej dekapitalizacji infrastruktury, a z trzeciej – zaniżania wynagrodzeń personelu medycznego, wpływając destrukcyjnie na jego postawy wobec instytucji systemu (wieloletowość, korupcja i eksploatacyjne traktowanie placówki publicznej), a niejednokrotnie także wobec pacjentów.



## Zasoby systemu

O jakości funkcjonowania systemu oraz jego efektach medycznych w ogromnym stopniu decyduje jakość zasobów; we współczesnym świecie nie tylko kadry medycznej, lecz także infrastruktury technicznej i sprzętu medycznego, które pozwalają na szybką i trafną diagnozę, warunkującą sukces w terapii.

## Kadra medyczna

Polscy lekarze uważają, że są profesjonalnie tak dobrzy, jak kadra najwyżej rozwiniętych krajów zachodnich<sup>6</sup>. Trudno tę opinie potwierdzić bądź jej zaprzeczyć, ponieważ nie są znane badania na ten temat. Istotne wątpliwości co do tej dobrej opinii można by mieć wobec lekarzy opieki podstawowej, których nie najlepsze efekty pracy stanowią jedną z przyczyn dominacji lecznictwa stacjonarnego, dodatkowo zwiększonego w wyniku reformy 1999 r.

Istotnym problemem polskiego systemu ochrony zdrowia jest także niskie nasycenie kadrami medyczną, decydujące o dostępności do usługi zdrowotnej. W tej dziedzinie funkcjonuje sporo mitów, które fałszywie kształtują opinię społeczną i polityków, zagrożając bezpieczeństwem systemu zdrowotnego kraju.

Liczba lekarzy w Polsce jest niska (220 lekarzy na 100 000 mieszkańców, co jest wskaźnikiem niższym niż średni w starych krajach UE, ale także niższym niż w krajach Europy Środkowej i Wschodniej (tabela 3), a w odniesieniu do lekarzy dentyistów sytuujemy się na ostatnim miejscu w rozszerzonej Europie. Wskaźnik praktykujących dentyistów na 100 tys. mieszkańców wynosi w Polsce 30, a np. w porównywalnej Słowacji –

**Tabela 3. Personel medyczny – wskaźnik na 100 tys. mieszkańców, 2002**

Kraje	Lekarze	Dentyści	Pielęgniarki
Bułgaria	352	78	363
Estonia	314	79	642
Polska	220	30	490
Słowacja	322	70	710
Węgry	319	48	855
CEE	250	41	656
UE	356	66	818

Źródło: WHO 2004 Health Care Systems in Transition for relevant countries, OECD 2004.

<sup>6</sup> Niejednokrotnie takie tezy formułuje Konstanty Radziwiłł – przewodniczący Krajowej Izby Lekarskiej.

70. Od 1996 r. liczba dentyków w Polsce obniżyła się prawie o 50%. Natomiast wzrosła w tym okresie liczba farmaceutów: z 40 w 1990 r. do 57 na 100 tys. osób w 2000 r.

Szczególnie niskie jest w Polsce nasycenie kadrami pielęgniarskimi. Nie jest to problem odosobniony. Niedobór pielęgniarek jest problemem od pewnego czasu powszechnie występującym w krajach wysokorozwiniętych. Przyczyną tej tendencji jest nie tylko słaba reakcja systemu edukacyjnego na wzrost popytu na usługi tej grupy zawodowej, lecz także relatywnie trudniejsze warunki pracy niż w innych zawodach oraz ograniczone możliwości rozwoju kariery zawodowej (Peltier, Schiborowski, Nill 2004). Liczne raporty medyczne wskazują, że deficyt kadr pielęgniarskich może stać się najpoważniejszym zagrożeniem jakości opieki zdrowotnej. W odpowiedzi na te ostrzeżenia podejmowane są w wielu krajach działania zachęcające do kształcenia pielęgniarek oraz opracowywane nowe koncepcje zarządzania personelem medycznym, czyniące pracę pielęgniarską bardziej atrakcyjną zarówno pod względem finansowym, jak i możliwości rozwoju kariery.

Nasycenie kadrami pielęgniarskimi w Polsce jest jednak bardzo niskie. Polska osiąga zaledwie 50% europejskiego poziomu zatrudnienia pielęgniarek i ciągle następuje tu spadek (od 1996 r. o kilkanaście procent). Spadek zatrudnienia dotknął szczególnie sektor publiczny i to w skali znacznie większej niż planowano w okresie wdrażania reformy 1999 r. Wraz ze spadkiem zatrudnienia nastąpiło radykalne ograniczenie kształcenia pielęgniarek. W okresie 1994-2000 liczba absolwentów szkół pielęgniarskich obniżyła się siedmiokrotnie (z około 14 tys. do około 2 tys. osób). Pod wpływem raportu ekspertów Unii Europejskiej z 2002 r., ostrzegającego Polskę przed negatywnymi skutkami ograniczenia kształcenia pielęgniarek, w 2003 r. podjęte zostały decyzje sprzyjające ilościowej i jakościowej poprawie kształcenia pielęgniarek (Kózka 2004).

Jeśli w Polsce dokonają się zmiany organizacyjne polegające na przesunięciu prac administracyjnych od lekarzy do personelu pielęgniarskiego, jak to ma miejsce od lat w krajach zachodnich, to przy wzroście potrzeb pielęgniarskich ze strony populacji – na skutek procesu starzenia się – deficyt personelu pielęgniarskiego może być bardzo silny. Jednocześnie w Polsce nadal silnie mogą działać czynniki motywujące pielęgniarki do wyjazdów do pracy w starzejących się krajach Europy Zachodniej. Nie tylko niskie płace, ale też nierespektowanie ładu płacowego w ochronie zdrowia oraz ciągnące się latami konflikty w związku z wynagradzaniem pielęgniarek nie sprzyjają bowiem budowaniu w Polsce optymistycznej ścieżki kariery w tym zawodzie.

## **Zasoby materialne**

W opinii publicznej funkcjonuje teza o znacznych przerostach w dziedzinie zasobów szpitalnych w porównaniu ze standardem europejskim. Teza ta jest ogólnie praw-

dziwa i dotyczy większości krajów postkomunistycznych. Lokalizacja i liczebność lecznictwa stacjonarnego ukształtowana została w poprzednim okresie i uwzględniała także kryteria doktryny wojennej Układu Warszawskiego. W Polsce zaowocowało to znaczną koncentracją obiektów szpitalnych w województwach zachodnich, a szczególnie Dolnego Śląska. Problemem polskiej sieci szpitalnej jest więc nieoptymalna lokalizacja i struktura działalności. Jednak nawet z tą spuścizną wskaźniki polskie są znacznie niższe niż przeciętnie w krajach regionu, a także nawet nieco niższe niż przeciętnie w starych krajach UE (tabela 4).

**Tabela 4. Łóżka szpitalne i wskaźniki efektywności wykorzystania bazy szpitalnej, 2002 r.**

Kraje	Łóżka szpitalne na 100 tys. mieszkańców	Przyjęcia do szpitala na 100 mieszkańców	Przeciętna długość pobytu (ALS) – w dniach	Stopa wykorzystania %
Bulgaria	650	14,8	10,7	64,1
Estonia	595	17,2	6,9	64,6
Polska	557	17,5	8,5	77,8
Słowacja	768	18,1	8,8	77,0
Węgry	783	22,9	6,9	66,2
EŚiW	679	18,3	9,9	72,6
UE 15	599	18,4	9,7	77,6

Źródło: WHO 2004 Health Care Systems in Transition for relevant countries, OECD 2004.

Ponadto w okresie transformacji, gdy struktury administracji państwowej uległy znacznej decentralizacji i samorządy terytorialne uzyskały znaczny stopień władztwa na swoim terytorium, polityka w odniesieniu do posiadanej infrastruktury usług społecznych zaczęła podlegać także innym kryteriom. Szpitale – to nie tylko miejsce świadczenia usług zdrowotnych, ale często jeden z poważniejszych regionalnych czy lokalnych pracodawców oraz źródło prestiżu. Restrukturyzacja sieci szpitalnej dokonana z perspektywy kraju okazała się bardzo trudna do uzgodnienia.

Reforma 1999 r. przyczyniła się natomiast do pewnej restrukturyzacji wewnątrzszpitalnej (oddziałów), jednak jej kierunki nie były takie, jakich pożądan. Motywacje, które tkwiły w metodach finansowania szpitali nie były dobrze ukierunkowane. W rezultacie – błędne sygnały zawarte w kontraktach kas chorych ze szpitalami lub ich brak nie doprowadziły do ukształtowania pożądanej struktury oddziałowej (Sowada, w: Golinowska i inni 2002). Natomiast wskaźniki efektywności wykorzystania bazy szpitalnej, takie jak przeciętny czas pobytu oraz obłożenie łóżek szpitalnych nie są w Polsce najgorsze.

Ogromnym problemem funkcjonowania palcówki ochrony zdrowia w Polsce jest przeciętnie bardzo niska i jednocześnie zróżnicowana jakość infrastruktury technicznej

i wyposażenia w sprzęt medyczny. Infrastruktura techniczna ochrony zdrowia nie jest przedmiotem koordynacji, a wskazane źródła jej finansowania nie są realnie do efektywnego użycia ze względu na brak instrumentów u wskazanych podmiotów, czyli organów założycielskich (jednostki samorządu terytorialnego). W konsekwencji jakość infrastruktury jest niska, w skrajnych przypadkach zagraża bezpieczeństwu pacjentów. Wyposażenie w aparaturę wysokospecjalistyczną jest wprawdzie przeciętnie nieco lepsze, ale nasycenie jest bardzo nierównomierne i w wielu przypadkach wysoce nieracjonalne. Obszar infrastruktury technicznej oraz wyposażenia w sprzęt medyczny jest w sektorze zdrowotnym wyjątkowo zaniedbany, wymagający pilnych prac koncepcyjno-porządkujących, uwzględniających zarówno rachunek ekonomiczny, jak i bezpieczeństwo oraz dostępność pacjentów.

## Rekomendacje

Naprawa systemu ochrony zdrowia nie może być tylko branżowym przedsięwzięciem środowiska medycznego. To musi być uzgodnione politycznie przedsięwzięcie narodowe wsparte przez Unię Europejską. To przedsięwzięcie powinno objąć cztery grupy działań<sup>7</sup>:

- Przygotowanie i realizacja narodowego program zdrowia publicznego.
- Przygotowanie zaplecza informacyjno-analitycznego do poprawy zarządzania w systemie ochrony zdrowia i stworzenie warunków dla jego efektywnego funkcjonowania.
- Wprowadzenie profesjonalnych zasad zarządzania w systemie i poprawa rozwiązań organizacyjno-kompetencyjnych.
- Wdrożenie reformy polegającej na: wprowadzeniu koszyka świadczeń gwarantowanych, wprowadzeniu ubezpieczeń dodatkowych oraz dokonanie zmiany metod finansowania świadczeniodawców.

Trzy pierwsze spośród wymienionych działań mają charakter z jednej strony poprawiających od strony programowo-instytucjonalnej funkcjonowanie systemu, a z drugiej, warunkujących dobre przygotowanie do wdrożenia reformy (działanie

---

<sup>7</sup> Przedstawione propozycje, to wynik wielu analiz, które w ciągu ostatnich kilku lat zostały przeprowadzone w CASE oraz Instytucie Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ, a ostatnio przygotowano w tej sprawie raport koordynowany przez CASE-Doradcy.

czwarte), która powinna się przyczynić do racjonalizacji zasad dostępu i do radykalnej poprawy efektywności w alokacji zasobów oraz zarządzania w skali placówek zdrowotnych.

### **Zwiększyć odpowiedzialność państwa za zdrowie publiczne**

Zdrowie publiczne jest częścią systemu ochrony zdrowia, adresowaną do całej populacji lub do grup największego ryzyka zagrożenia chorobami. Jego działania polegają na promocji zachowań sprzyjających zdrowiu, na profilaktyce oraz na tworzeniu higienicznych oraz zdrowotnie bezpiecznych warunków naszego codziennego życia. Takie działania należą do niezbywalnych funkcji państwa w każdym systemie politycznym.

Działania zdrowia publicznego w Polsce uległy ogromnemu rozproszeniu i nikt ich nie monitoruje. Nie wiemy więc wszystkiego, ale kilka oczywistych faktów zasługuje na uwagę. Po pierwsze – kończy się realizacja 10-letniego Narodowego Programu Zdrowia (NPZ), który wymaga oceny i przygotowania kolejnej jego edycji na dłuższy okres. Taki program mógłby stworzyć ramy do innych programów i działań. Powinien być brany pod uwagę w przygotowaniu Narodowego Programu Rozwoju.

W Polsce mamy złą tradycję niekoordynowania działań wielu podmiotów publicznych, nawet dotyczących tej samej sprawy. Poza NPZ tworzone są ustawowe regulacje dotyczące zwalczania różnych chorób (ostatnio uchwalono ustawę o narodowym programie zwalczania chorób nowotworowych). Jakie są relacje między zapisami ustawy o zwalczaniu różnych chorób a NPZ, między NPZ a innymi programami: krajowymi, resortowymi, regionalnymi, innych samorządów terytorialnych, instytutów badawczych i placówek zdrowotnych? Przy takim rozproszeniu działań i braku ich koordynacji, nie wiemy ani czy one są trafne pod względem epidemiologicznym, ani czy są efektywne kosztowo. Nie można przecież z góry założyć, że każde działanie z obszaru zdrowia publicznego jest zasadne. One też wymagają monitorowania i oceny (ewaluacji).

### **Zbudować profesjonalne zaplecze informacyjno-analityczne dla ochrony zdrowia**

Kolejny problem funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce dotyczy braku i/lub słabości zaplecza informacyjno-analitycznego. Zauważmy, że podstawowe analizy sporządzane są metodami skrzykiwania „pospolitego ruszenia”. To nie jest metoda na profesjonalne zarządzanie. Zarządzanie skomplikowanym systemem ochrony zdro-

wia wymaga wiedzy, informacji, posiadania opracowanych licznych klasyfikacji, standardów i norm oraz umiejętności sporządzania analiz i prognoz. Informacje powinny obejmować świadczenia, jednostki chorobowe, koszty, świadczeniodawców i pacjentów. Nowoczesny system ochrony zdrowia wymaga licznych potwierdzeń naukowych (EBM), oceny zastosowanych procedur i technologii (HTA), analiz farmakoekonomicznych i wielu innych. Tymczasem stworzenie takiego zaplecza było dotychczas albo kwestionowane, wykorzystując argument przerostów administracyjnych, albo gdy jakieś instytucje powstawały, to ukształtowanie dostatecznie licznej i kompetentnej kadry napotykało na przeszkody natury politycznej lub środowiskowej, albo po prostu nie było na to środków.

Koszty zaplecza informacyjno-analitycznego nie powinny, przy tak niskim finansowaniu, obciążać środków na opiekę zdrowotną. Jeżeli będą na to wskazane środki z tej samej puli, co świadczenia, to takie zaplecze nie powstanie. Bieżące potrzeby leczenia pacjentów zawsze będą miały wyższy priorytet w stosunku do każdej instytucji typu „administracyjnego”. Dlatego środki na ten cel muszą pochodzić spoza funduszy przeznaczanych na opiekę zdrowotną. Warto dokonać analizy takich możliwości ze środków zewnętrznych: różnych grantów (np. japońskiego, norweskiego, Banku Światowego), a przede wszystkim funduszy europejskich.

## **Poprawić zarządzanie w systemie ochrony zdrowia**

Poprawa zarządzania w systemie ochrony zdrowia jest równie ważna na szczeblu rządowym (Ministerstwo Zdrowia, NFZ i inne agencje rządowe oraz resortowe), jak i na szczeblach niższych: regionalnych, lokalnych oraz każdej placówki. Jednokrotnie dotyczy spraw oczywistych. Warunki tej poprawy w sprawach oczywistych obejmują:

- Zabezpieczenie informacyjne niezbędne do zarządzania systemem; z jednej strony informacje o zasobach w systemie (kadry, sprzęt, stan infrastruktury), jego funkcjonowaniu (koszty wg czynników kosztotwórczych), udzielanych świadczeniach, a z drugiej analiza potrzeb zdrowotnych oraz inne informacje o charakterze epidemiologicznym, stanie zdrowia populacji, itd.
- Zabezpieczenie podstaw kadrowych (kształcenie) dla systemu i wprowadzenie racjonalnych zasad zarządzania zasobami ludzkimi (kadrami lekarską, pielęgniarską i personelem pomocniczym).
- Opracowanie i wprowadzenie w życie zasad racjonalnej lokalizacji placówek (sieć placówek) oraz standardów ich wyposażenia.

- Opracowanie i prowadzenie racjonalnej i odpowiedzialnej polityki lekowej (w tym szczególnie refundacyjnej<sup>8</sup>) państwa.
- Przygotowanie kompleksowej regulacji dotyczącej praw pacjenta i wskazanie warunków ich realizacji oraz sankcji w sytuacji ich nieprzebrzegania.
- Przygotowanie podstaw i zasad dialogu niezbędnego w sytuacjach sprzeczności interesów oraz konfliktów.
- Przygotowanie podstaw do zasadnej alokacji regionalnej (racjonalny i uzgodniony algorytm podziału środków).
- Stworzenie podstaw do analizy oceny jakości świadczeń medycznych.
- Wprowadzenie zasady przygotowywania i ogłaszania corocznego raportu dla społeczeństwa o stanie systemu zdrowotnego oraz kondycji zdrowotnej populacji.

Szczególnie ważna jest tu poprawa zarządzania zasobami ludzkimi. Chodzi o dobór kadr o odpowiedniej liczebności oraz kompetencjach, ich systematyczne kształcenie, tworzenie ścieżek awansu zawodowego oraz przyzwoite opłacanie. Oczywiście sprawą jest też posiadanie instytucji kontrolnych.

Poprawa zarządzania obejmuje także rozwiązanie problemu bardziej skomplikowanego. Chodzi o zjawisko „rozmytej odpowiedzialności”. Im bardziej system jest zdecentralizowany oraz im więcej w nim rozwiązań prywatnych i rynkowych, tym bardziej potrzebne jest wzmocnienie funkcji regulacyjnych oraz koordynacyjnych w zarządzaniu. Przy czym funkcje te nie mogą być realizowane prostymi metodami nakazowo-rozdzielczymi znanymi z planistycznej przeszłości. Metody stosowane obecnie wymagają znacznie większych umiejętności. Wyzwaniem jest na przykład tzw. opieka koordynowana<sup>9</sup>.

Zarządzanie w sytuacji wielości instytucji i podziału pracy wymaga także właściwości bardziej podstawowej: kultury współpracy. Dotyczy to przestrzegania standardów procedur administracyjnych, przestrzegania zasady uzgodnień oraz konstruktywnego reagowania na ujawnione nieprawidłowości oraz problemy. Sprzyja temu tworzenie regulacji i dobrych praktyk współdziałania, odpowiednia motywacja oraz monitorowa-

---

<sup>8</sup> Problemy i możliwe rozwiązania koncepcyjne dotyczące prowadzenia polityki lekowej przedstawiono w opracowaniu CASE – Doradcy (2005) z udziałem autorskim Panosa Kanavosa z LSE (London School of Economics).

<sup>9</sup> Opieka koordynowana oznacza, że rozwiązania instytucjonalno-finansowe w systemie umożliwiają uzyskanie pełnej informacji o jednostkach chorobowych, zastosowanych terapiach i kosztach w odniesieniu do konkretnej populacji ubezpieczonych, które następnie są stosowane w odpowiednio zaprogramowanym zarządzaniu (Kowalska 2005).

nie podejmowanych działań i ich skutków, a w każdym przypadku partnerski dialog. Tymczasem w praktyce dialog prowadzi się często przez media, nie przekazuje informacji, nie prowadzi standardowej korespondencji, itp., a niezbędne działania realizuje powoli i z wielkim trudem. Grzechów w tej dziedzinie każdy urząd ma sporo. Jak więc nie stosując nakazów i rozdzielnictwa realizować zadania sprawniej i efektywniej?

Komisja Unii Europejskiej proponuje rządowi krajowemu metodę otwartej koordynacji, aby osiągać wspólne cele na szczeblu unijnym. Nieco wzmocniona metoda otwartej koordynacji powinna mieć też miejsce na szczeblu krajowym.

Do obszaru niezbędnych zmian w zarządzaniu należy też ograniczenie zjawiska odpowiedzialności rozmytej w odniesieniu do relacji między instytucjami sektora zdrowotnego, a samorządami terytorialnymi. Wdrożone w 1999 r. reformy wprowadziły niespójność systemową, która przyczynia się do poważnych kłopotów w funkcjonowaniu placówek. Trójpoziomowe i niezależne od siebie samorzady terytorialne nie posiadają odpowiednich instrumentów do realizacji funkcji właścicielskich wobec placówek zdrowotnych. Nie mają środków ani na inwestycje, ani na restrukturyzację placówek, ani na ich oddłużenie. Nie mają też *know how*, a przede wszystkim motywacji do tworzenia racjonalnej sieci placówek z perspektywy krajowej, a co najmniej – regionalnej. Dlatego do rozważenia jest przekazanie tych funkcji wojewódzkim oddziałom NFZ, po uzyskaniu przez nie większej autonomii<sup>10</sup> oraz przy odpowiednich zapisach dotyczących niezbędnego współdziałania z władzami samorządowymi. Ktoś musi przejąć tu odpowiedzialność za całość finansowania opieki zdrowotnej. Profesjonalnie lepiej do tego przygotowany jest płatnik niż samorząd. Jest też mniej upolityczniony.

## Reforma systemu ochrony zdrowia

Reforma systemu to radykalne zmiany, polegające na (1) nowym określeniu źródeł finansowania przy zdefiniowaniu odpowiedzialności stron – uczestników systemu,

---

<sup>10</sup> Problem dysfunkcji sektora zdrowotnego, jakie tworzy przekazanie samorządom terytorialnym na każdym szczeblu funkcji związanych z lokalizacją i inwestycjami placówek zdrowotnych był przedmiotem szeregu analiz i propozycji, szczególnie w ramach projektu koordynowanego przez CASE-Doradcy (2005). Nie znajduje jednak dostatecznego zrozumienia i woli zmiany w kręgach polityczno-eksperskich ze względu na obawy ograniczenia kompetencji samorządów. Uznajemy jednak, że dysfunkcja w tej dziedzinie jest tak głęboka, że wymaga pilnej zmiany. Przy tym pragnę dodać, że pomysły likwidacji NFZ uważamy za nieracjonalne. Koordynacja funkcji płatniczych jest niezbędna. Między innymi z powodu jej braku upadły kasy chorych. Wcześniej próbowały same sobie poradzić tworząc Krajowy Związek Kas Chorych (KZKCh), ale nie znalazło to politycznego zrozumienia i w konsekwencji – akceptacji (Golinowska i inni 2002). Związek został zlikwidowany.



(2) zmianach metod finansowania świadczeniodawców oraz (3) zmianach organizacyjno-kompetencyjnych instytucji zarządzających w systemie dążących do osiągnięcia równowagi finansowej systemu, wyższej efektywności alokacji zasobów, rosnących efektów zdrowotnych populacji oraz wyższej satysfakcji pacjentów.

O tym, co przesądza o nazwaniu działań reformatorskimi decyduje niekiedy skala zmian, a nie ich treść. W naszym przypadku zwracamy uwagę na jedno i drugie.

Ponadto wyróżniamy reformę spośród innych zmian ze względu na potrzebę jej gruntownego przygotowania nie tylko pod względem analitycznym i regulacyjnym, ale także ze względu na potrzebę uzgodnień politycznych oraz promocji jej koncepcji w społeczeństwie. Przyjmujemy też, że reformowanie ochrony zdrowia nie jest jednorazowym aktem regulacyjnym, lecz procesem, który ma charakter otwarty. Na temat takiego charakteru reformy, wynikającego powszechnie z doświadczeń zagranicznych, niejednokrotnie pisał C.W. Włodarczyk (2003).

## Kierunki reformy

Kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia są w środowisku eksperckim oczywiste. To nie powinien być obszar jakichś cudownych i egzotycznych pomysłów. Dotychczasowe doświadczenia wielu krajów w reformowaniu systemu – a także doświadczenie polskie – i ich profesjonalne analizy wyznaczają te kierunki jednoznacznie. Pożądane kierunki zmian sytuują się między racjonowaniem i racjonalnością, jak to zapisano w podtytule wcześniejszego opracowania na ten temat (Golinowska z udziałem Kozierkiewicza i Sowady 2004). To oznacza, że projektowane zmiany w sektorze publicznym oznaczają regulację produkcji oraz dystrybucji świadczeń według jednoznacznie zdefiniowanych dwóch kryteriów: niezbędności, skuteczności medycznej oraz efektywności kosztowej. Zastosowanie tych kryteriów wymaga szeregu prac porządkujących (klasyfikacje procedur i interwencji medycznych) i analitycznych oraz odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych.

Pierwsze reformatorskie działanie dotyczy zdefiniowania odpowiedzialności państwa za zdrowie i udzielanie świadczeń zdrowotnych, czyli określenia koszyka świadczeń gwarantowanych. To wyznaczy obszar dla działań typu mieszanego (*private – public mix*) oraz odpowiedzialności indywidualnej. Trudność wyznaczenia tego koszyka polega na tym, że zastosowane kryteria muszą mieć charakter interdyscyplinarny: medyczno-ekonomiczno-społeczny oraz, że wdrożenie takich kryteriów wymaga licznych i stale prowadzonych analiz skuteczności medycznej oraz efektywności kosztowej. To z kolei wymaga stworzenia odpowiedniego zespołu (agencji), w której będzie miało miejsce trwałe współdziałanie w zakresie analiz medyczno-ekonomicznych.

Zdefiniowanie koszyka (pozytywnego) jest podstawą wyznaczenia obszaru dla prywatnego sektora w ochronie zdrowia. Prywatne ubezpieczenia powinny bowiem jednoznacznie zdefiniować przedmiot ubezpieczenia, czyli ryzyko, od którego się ubezpieczamy.

W pracach nad projektowanymi zmianami systemu, podjętymi na wniosek ministra zdrowia na wiosnę 2004 r. (MZ Zespół... 2004), przyjęto koncepcję trzech grup świadczeń z różnym udziałem finansowania publicznego i prywatnego, co zawiera poniższe zestawienie.

**Zestawienie. Zasady i udział finansowania publicznego i prywatnego w ramach różnych grup (koszyków) świadczeń**

<b>Koszyk</b>	<b>Zasady</b>
Koszyk świadczeń gwarantowanych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- odpowiedzialność finansowa spoczywa na publicznym płatniku</li> <li>- środki prywatne mogą być wykorzystane jedynie jako instrument ograniczania nadużywania świadczeń i marnotrawstwa zasobów</li> <li>- pierwszeństwo dla instrumentów nieobciążających pacjentów przy korzystaniu ze świadczeń i nagradzających oszczędne korzystanie ze świadczeń oraz zdrowy tryb życia</li> </ul>
Koszyk świadczeń rekomendowanych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- partnerstwo publiczno-prywatne</li> <li>- środki publiczne jako uzupełniające źródło finansowania i aktywowane dopiero po wyczerpaniu prywatnych możliwości finansowania</li> <li>- środki prywatne jako podstawowe źródło finansowania</li> <li>- wspieranie finansowania prywatnego przez odpowiednie regulacje w prawie podatkowym</li> </ul>
Koszyk świadczeń ponadstandardowych	<ul style="list-style-type: none"> <li>- całkowita odpowiedzialność finansowa na środkach prywatnych</li> <li>- brak ulg i zwolnień podatkowych w związku z zakupem świadczeń ponadstandardowych lub polis zapewniających dostęp do takich świadczeń</li> </ul>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie MZ Zespół... 2004.

Niejednokrotnie pada pytanie, czy w ramach koszyka świadczeń gwarantowanych powinno mieć miejsce współpłacenie ze strony pacjenta. Odpowiedź jest tu raczej negatywna (postulowany jest koszyk skromniejszy, ale powszechnie dostępny), chociaż możliwe jest dopuszczenie wyjątków dla pokrywania ściśle określonych kosztów i na ogół dotyczących świadczeń pozamedycznych, towarzyszących leczeniu. Każda decyzja o wprowadzeniu lub zmianach w zakresie bezpośredniej partycypacji pacjentów w kosztach leczenia powinna zostać poprzedzona dogłębną analizą możliwych implikacji, a szczególnie skutków dotyczących dostępności (Sowada 2004).

Drugie reformatorskie działanie dotyczy wprowadzenia nowoczesnych metod finansowania świadczeniodawców. Kierunkowo chodzi o wprowadzenie do opieki stacjonarnej metody znanej jako DRG (jednorodnych grup pacjentów). Ta metoda wymaga wielu prac przygotowawczych w zakresie analizy kosztów i tworzenia standardów postępowania medycznego. Bardziej zaawansowane kraje pracowały nad tym ponad 10 lat. My możemy skorzystać z tych doświadczeń i pracować krócej, ale absolutnie nie można założyć, że stanie się to bez odpowiedniego przygotowania i stopniowego wdrażania. Akurat tutaj mamy już za sobą złe doświadczenia związane z nieprzygotowaniem i pośpiechem (finansowanie świadczeń rozpoczęte w 2003 r.), które kompromituje ten oczywisty kierunek reform.

Do rozważenia pozostaje stopniowe wprowadzanie rozwiązań organizacyjnych, odpowiadających zasadom tzw. opieki koordynowanej. Węgry już wprowadziły pilotażowy projekt opieki koordynowanej (Mihalyi 2003). W Polsce analizuje się eksperymenty tego rodzaju organizacji wprowadzone w Zachodniopomorskiej (Słupsk) i Łódzkiej Kasie Chorych (Kowalska 2005).

### **Wdrażanie reformy ochrony zdrowia**

Wdrażanie reformy, to równie skomplikowany proces, jak przygotowywanie kierunków zmian. Reformowanie bezwzględnie nie powinno szkodzić bieżącemu udzielaniu świadczeń. Ten aspekt niedostatecznie był uwzględniony w 1999 r., kiedy polska reforma była wprowadzana. Epidemia grypy zbiegła się wówczas z reorganizacją podstawowej opieki zdrowotnej, pozostawiając trwały ślad w podwyższonych wskaźnikach umieralności z pierwszego roku (kilku jego miesięcy) wdrażania instytucji lekarza rodzinnego i kas chorych, co dodatkowo wpłynęło na negatywne oceny ówczesnej reformy.

Reforma powinna mieć wyznaczone etapy realizacji. Wdrożenie reformy ochrony zdrowia można wyznaczyć za 3 lub 4 lata, gdy system będzie miał odpowiednie zaplecze informacyjno-analityczne, będzie lepiej zarządzany i gdy proces reformy zostanie profesjonalnie zaprogramowany, a do jego realizacji zostaną wyznaczeni reformatorzy oraz wskazane zostaną środki, które jak wspomniałam nie powinny być „zabierane” funduszom na opiekę zdrowotną. Na ten cel trzeba szukać środków dodatkowych.

Istotnym elementem procesu wdrożenia jest wcześniejsze przygotowanie konsultacji społecznych oraz uzgodnień politycznych. Na znaczenie tych elementów procesu w skutecznym zapoczątkowaniu wdrożenia wskazuje reforma systemu emerytalnego, która była nie tylko dobrze promowana, ale przede wszystkim uzgodniona politycznie. Z kolei kardynalnie złe doświadczenie pochodzi z maja 2005 r., kiedy uchwalano ustawę o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Ta

konieczna regulacja stała się przedmiotem politycznej konkurencji między rządem a opozycją, doprowadzając do uchwalenia zamiast ustawy zdecydowanie porządkującej nabrzmiały problem, ustawy w znacznym zakresie „rozdawniczej”. W krajach dojrzałej demokracji przedmiotem decyzji parlamentarnej są propozycje już uzgodnione między zasadniczymi siłami politycznym kraju. Także my powinniśmy szybko do tego standardu doprowadzić!

## **Dofinansowanie systemu**

Dofinansowanie ochrony zdrowia wymaga przede wszystkim zwiększenia środków publicznych, ponieważ udział prywatnego finansowania jest już w Polsce bardzo wysoki. Potrzebne są więc rozwiązania ukierunkowane na zmianę struktury alokacji, a nie na rozszerzenie zakresu. Zmiana struktury alokacji wymaga radykalnego zmniejszenia nieformalnych dopłat oraz wprowadzenia rozwiązań obejmujących kompleksową i racjonalną politykę lekową. Istotne znaczenie dla formalnego zdefiniowania zakresu prywatnego finansowania opieki zdrowotnej oraz współpłacenia ma wcześniejsze zdefiniowanie koszyka świadczeń gwarantowanych.

Publicznymi środkami są pieniądze zebrane w ramach ubezpieczenia zdrowotnego (NFZ) oraz w ramach systemu podatków ogólnych – środki budżetowe. Do 2007 r. realizowany jest wprawdzie program stopniowego wzrostu składki, ale jednocześnie NFZ finansuje rozszerzone zadania: programy zdrowia publicznego oraz w znacznej części procedury wysokospecjalistyczne. Natomiast budżet centralny oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego przeznaczają na ochronę zdrowia coraz mniej swoich przychodów, a ich główną część przeznaczają na walkę z alkoholizmem. Na to bowiem powstał pieniądź „znaczony”; z akcyzy na alkohol i z opłat za pozwolenia na sprzedaż alkoholu, czyli z tzw. korkowego. W tej sytuacji dofinansowanie systemu ochrony zdrowia wymaga nie tylko dalszego wzrostu składki, ale także jednoznacznego wskazania środków budżetowych na programy zdrowia publicznego, które jako zdrowotne zadania państwa powinny być finansowane z podatków ogólnych.

Trzeba też zauważyć, że potrzeby zdrowotne ludności będą rosły w tempie nadzwyczajnym. Gwałtowne zmiany demograficzne, związane z wchodzeniem w starszy wiek pokolenia powojennego wyżu urodzeń (1947-1956), będą wymagały dostosowania po stronie podaży świadczeń, tak co do zakresu, jak i co do ich struktury; większy udział leczenia chorób chronicznych i opieki długoterminowej. W tej dziedzinie braki są znaczne. Skąd na to wziąć pieniądze? Nie dokona się tutaj poprawy wewnętrznymi przesunięciami. Także nie da się tych kosztów całkowicie przerzucić na barki chronicznie chorych i starszych oraz ich rodzin.

Koszty opieki zdrowotnej będą wyższe i z tego powodu, że nie da się już utrzymać niskiego opłacania kadry medycznej. Otwarty rynek pracy przy wysokim popycie na zawody medyczne ze strony starzejącej się Europy, wymusi wyższe wynagrodzenia również u nas.

Nie unikniemy też wzrostu kosztów związanych z wprowadzaniem nowych technologii oraz leków. Nie można bowiem prowadzić polityki zamykania drzwi przed postępem medycznym. To jest nieskuteczne i niesłuszne. Natomiast wprowadzanie tego postępu powinno dokonywać się w sposób przemyślany i kontrolowany. Do tego potrzebne jest jednak odpowiednie instrumentarium analityczne, o czym była mowa wcześniej.

Środki publiczne powinny zostać wzmocnione funduszami europejskimi i organizacjami międzynarodowymi. To jednak wymaga zarówno koncepcji, jak i aktywności w ich pozyskaniu. Nie jest zrozumiałe zachowanie polegające na lekceważeniu i marnotrawieniu nawet tych środków, które do sektora zdrowotnego docierają.

## Słowo końcowe

System ochrony zdrowia obok znaczącej poprawy zarządzania i systematycznej przebudowy wymaga poważnego dofinansowania, co oznacza zmianę priorytetów w zakresie finansów publicznych. Tymczasem tego nie widać w żadnym z dokumentów dotyczących przyszłości, a przede wszystkim w Narodowym Programie Rozwoju. Inwestycje w zdrowie – to znak czasu. Inwestycje te są naszym i europejskim wyzwaniem. Nie tylko dlatego, że się starzejemy i potrzeby będą większe, ale także dlatego, że liczba ludności stabilizuje się (a w niektórych krajach już się zmniejsza) i jej jakość (a nie liczebność) będzie decydować o potencjale kapitału ludzkiego danego kraju. Dbanie o jakość populacji będzie warunkowało dłuższą sprawność i aktywność w cyklu życia ludzi. To jest jeden z ważniejszych argumentów na rzecz wzrostu rangi ochrony zdrowia wśród celów, jakie stawiamy sobie na przyszłość. Nie bez znaczenia są też argumenty dotyczące wpływu zdrowia na wzrost potencjału ekonomicznego. W jednej z ostatnich publikacji Komisji Europejskiej na ten temat dokonano wnikliwej analizy dowodów badawczych dotyczących korzystnego wpływu statusu zdrowotnego i dbałości o zdrowie na wzrost gospodarczy (European Commission 2005). Wniosek, jaki dla *policy-makers* z tego przeglądu wynika, jest taki, że inwestycje w zdrowie – to długookresowa inwestycja w podstawy wzrostu gospodarczego.

Konieczność wzrostu priorytetu dla ochrony zdrowia w sytuacji silnego ograniczenia budżetowego, usprawiedliwionego potrzebą trzymania w ryzach deficytu finansów

publicznych ze względu na wysoki koszt finansowania długu publicznego, jaki deficyt generuje, czego konsekwencją jest wysoka cena kapitału, a to z kolei zwiększa bariery przedsiębiorczości, oznaczać powinno działania niezwykle rozważne. Rozwaga w tej dziedzinie nie polega na zamianie źródeł finansowania (podatki ogólne, czyli budżet zamiast składki, a więc zamiast społecznego ubezpieczenia zdrowotnego), lecz na prze-myślanej proporcji między obydwoma źródłami publicznymi oraz efektywniejszej alokacji środków ze źródeł prywatnych. Udział finansowania budżetowego wymaga zwiększenia (zdrowie publiczne, ratownictwo, inwestycje w zasoby ludzkie i infrastrukturę sektora), a udział finansowania ubezpieczeniowego – zmniejszenia. Z jednej strony w kierunku odpowiedzialności publicznej, a z drugiej – w kierunku odpowiedzialności prywatnej, co nie zawsze musi oznaczać – indywidualnej. W opiece zdrowotnej coraz bardziej potrzebne są rozwiązania zbiorowe rozwijane na bazie prywatnych inicjatyw i organizacji.

## Literatura

- CASE-Doradcy (2005), *Projekt reformy systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Warszawa.
- European Commission (2005), *The contribution of health to the economy in the European Union*. Health and Consumer Protection Directorate – General, Luxembourg.
- Drygas, W. (2005), Usprawnienie wczesnej diagnostyki i czynnej opieki nad osobami z ryzykiem rozwoju niedokrwiennej choroby serca, w: P. Goryński, B. Wojtyniak K. Kuszewski (red.) *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia 1996-2005*. Suplement, Ministerstwo Zdrowia i Państwowy Zakład Higieny, Warszawa.
- Goldstein, E., Preker, A.S., Adeyi, O., Chellaraj, G. (1996), *Trends in Health Status, Services and Finance. The Transition in Central and Eastern Europe*, The World Bank, Washington D.C.
- Golinowska, S., Czepulis-Rutkowska Z., Sitek M., Sowa A., Sowada Ch., Włodarczyk C., (2002), *Opieka zdrowotna w Polsce po reformie*, CeDeWu Case, Warszawa.
- Golinowska, S. (2003), Wielkość i determinanty wydatków na ochronę zdrowia, *Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia. Zdrowie Publiczne i Zarządzanie* nr 1.
- Golinowska S., z udziałem: A. Kozierkiewicza i Ch. Sowady (2004), *Pożądane kierunki zmian systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Trzeci etap reform, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Golinowska, S., Sowa, A. (2005), Report on public health and health inequalities – Poland, in: *Report on health status and living conditions in the European Union and candidate countries in the framework of Health and Living Conditions Network in the Observatory on the Social Situation*, LSE, London, memo.
- ICDC Unicef (1994) – Crisis in Mortality, Health and Nutrition, *Economies in Transition Studies*, Regional Monitoring Report No. 3, Florence.

- Kanavos, P. (2004), European pharmaceutical policy and implication for current Member State and candidate countries, in: Mckee M., MacLehose L., Nolte E. – *Health Policy and European Union Enlargement*, European Observatory on Health System and Policies Series, Open University Press, Berkshire.
- Kowalska (2005), Opieka koordynowana w ochronie zdrowie, praca doktorska na Wydziale Nauk Ekonomicznych UW, Warszawa.
- Koulaksazov, S., Todorova, S., Tragakes, E., Hristova, S., *Health care systems in transition: Bulgaria*. WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, Copenhagen 2003.
- Kózka, M. (2004), Uwarunkowania systemu kształcenia pielęgniarek w Polsce a zapotrzebowanie na usługi zdrowotne, w: *Zeszyty Naukowe Ochrony zdrowia – Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, T. II.
- Liu, X., O'Dougherty, S. (2005), Paying for Public Health Services: Financing and Utilization, w: A.S. Preker, J.C. Langenbrunner (eds.) – *Spending Wisely. Buying Health Services for the Poor*, The World Bank, Washington D.C.
- Lundsgaard, J. (2005), *Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can it Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability?* OECD Health Working Papers No. 20, Paris.
- Ministerstwo Zdrowia (2004), *Zielona Księga finansowania ochrony zdrowia w Polsce*, raport przygotowany pod kierunkiem S. Golinowskiej, Warszawa.
- Ministerstwo Zdrowia – Zespół ds. Systemowych Przekształceń w Ochronie Zdrowia (2004), *Propozycje zmian w polskim systemie zdrowotnym*, raport przygotowany pod kierunkiem C.W. Włodarczyka, Warszawa.
- Mitra, P. (2005), Towards Sustainable Social Sector Expenditures in the New Member Countries of the European Union, Keynote presentation at an international conference on *Advancing Economic Growth: Investing in Health*, Chatham House, London, June 22-23.
- Mossialos E., Dixon A., Figueras J., Kutzin J. (2002) *Funding health care: options for Europe*, European Observatory on Health Care Systems Series, Open University Press, Buckingham.
- Państwowy Zakład Higieny (2004) *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia*, Warszawa.
- Państwowy Zakład Higieny (2005) *Monitoring oczekiwanych efektów realizacji Narodowego Programu Zdrowia* Supplement, Warszawa.
- Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej (RSSG) (2004), *System Ochrony Zdrowia. Poszukiwania i propozycje naprawy*, Raport nr 37, Warszawa.
- Shkolnikov, V.M., Mesle, F., Vallin, J. (1996), Health crisis in Russia I. Recent trends in life expectancy and causes of death from 1970 to 1993, w: *Population* 1996, No. 8, 123-154.
- Sowada, Ch. (2004), Współpłacenie – szanse, zagrożenia i warunki szerszego zastosowania w systemie powszechnego społecznego ubezpieczenia zdrowotnego, w: *Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia – Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, Tom II, nr 1.
- Steines, V.S. (1999), *A Health Sector Strategy for the Europe and Central Asia Region*, The World Bank, Washington D.C.
- Włodarczyk, C. W. (2003), *Uniwersalny kłopot. Problemy reform zdrowotnych*, Wydawnictwo UJ Vesalius, Kraków.

## 6.2. Zdrowie i opieka zdrowotna w programach partii politycznych

Cezary W. Włodarczyk

### Wprowadzenie

Czas kampanii wyborczej stworzył sytuację, która umożliwiła analizę programów przygotowywanych przez poszczególne partie polityczne. Przedstawienie w jednym czasie propozycji wywodzących się z różnych środowisk pozwala na ich konfrontację i porównanie, zwłaszcza z punktu widzenia problemów uznawanych przez ich autorów za ważne. Zastrzec jednak należy, że wymogi skuteczności skłaniają zwykle do przedstawiania takich głównie wątków, co do których można mniemać, że zyskają przychylność wyborców, więc nie wszystkie deklaracje mogą być traktowane jako równie rzetelne. Niemniej w analizie przyjmować należy, że wszystkie części składowe powinny być dostatecznie spójne, zatem programy nie zawierają treści rażąco sprzecznych z ogólnym kierunkiem politycznej orientacji i proponowane kierunki zmian są logicznie powiązane z deklarowanym standardem wartości. Deklaracje, które byłyby zbyt odległe od ogólnego wizerunku tworzonego przez partię, dawałoby się stosunkowo łatwo dostrzec, zwłaszcza kiedy istnieją wolne media i trwa walka o głosy. Wprawdzie wyborcy ulegają nieraz przesadnym nadziejom i nierealnym obietnicom – co jest naturalnym zjawiskiem w kampanii wyborczej – to jednak spodziewać się można, że takie fakty zostają ujawnione przez konkurentów. Z tego punktu widzenia można oczekiwać, że sprawy dotyczące zdrowia – stanu zdrowia grup szczególnie narażonych, skutków źle przeprowadzanych zmian w organizacji i finansowaniu opieki zdrowotnej – zostaną w kampanii podjęte. Daje to okazję – z jednej strony – do poddania dyskusji spraw ważnych dla szerokich kręgów opinii publicznej, a – z drugiej strony – do potraktowania tych kwestii jako wskaźnika politycznej i społecznej wrażliwości poszczególnych ugrupowań, a także poziomu ich kompetencji w stawianiu i rozwiązywaniu tych problemów.

W Polsce sprawy ochrony zdrowia mogą być traktowane jako szczególnie znaczące, co wynika z jej wysoce niezadowolającej sytuacji, o czym jest mowa w rozdziale wprowadzającym Stanisławy Golinowskiej. W swoim tekście zamierzam omówić sprawy dotyczące zdrowia i ochrony zdrowia, tak jak zostały one przedsta-



wione w kampanii wyborczej w programach konkurujących ze sobą partii. Przyjmuję, że zarówno wskazanie *explicite* problemów ochrony zdrowia, jak i ich pominięcie, może być traktowane jako charakterystyczny element postawy prezentowanej przez partie. Podstawą analizy były dostępne na stronach internetowych deklaracje programowe w najbardziej aktualnej wersji, a więc do końca kampanii. Przywoływane treści zostały przytoczone niekiedy w sposób dosłowny. Kiedy jednak dokumentacja internetowa była zbyt uboga, jako materiały pomocnicze wykorzystałem informacje przedstawione w publikacji „Skarb wyborcy”<sup>1</sup>, a także publikacje prasowe. Niekiedy powołałem się na teksty indywidualnych autorów lub indywidualne strony internetowe. Miało to miejsce wtedy, gdy program oficjalny nie był dostatecznie jednoznaczny, a rola jednostek w zgłaszaniu propozycji była ważna – przynajmniej w perspektywie tamtego czasu. W jednym przypadku wykorzystałem fragment opracowania przygotowanego do ogłoszenia w Komitecie Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN.

Tekst jest podporządkowany treściom propozycji składanych przez poszczególne partie. Każda z propozycji została następnie skomentowana z punktu widzenia tego, czy i jakie zawiera odpowiedzi na podstawowe problemy funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w Polsce.

## 1. Ochrona zdrowia w deklaracjach programowych Platformy Obywatelskiej (PO)

Pierwotna wersja programu PO opierała się w znacznym stopniu na propozycjach Zyty Gilowskiej<sup>2</sup>. W późniejszej wersji programu wiele szczegółowych rozwiązań, które wcześniej były eksponowane, zostało pominiętych. Późniejsza, przedstawiona na stronach internetowych deklaracja programowa (ta nazwa nie została użyta), nie zawierała już żadnych propozycji dotyczących zdrowia i opieki zdrowotnej. Nie powtórzono także wprost wczesnych propozycji Zyty Gilowskiej. Deklaracja programowa zawierała wiele ogólnych stwierdzeń, a konkurenci polityczni mówili wręcz o braku programu zdrowotnego. Osoby postrzegane jako główni autorzy koncepcji

<sup>1</sup> Wykorzystałem opracowanie Skarb wyborcy. Przewodnik po programach, Polityka nr 36 (2520), 2005 r.

<sup>2</sup> I. Kowalska, Programy polityczne partii startujących w wyborach 2005 dotyczące funkcjonowania systemu ochrony zdrowia w świetle nowych potrzeb zdrowotnych, referat przygotowany na posiedzenie Komitetu Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, Warszawa.

dotyczących spraw zdrowia nie udzielali na ten temat żadnych bliższych informacji, mimo że potwierdzali ich istnienie<sup>3</sup>. Było to przez obserwatorów komentowane jako element taktyki wyborczej – niechęć do zbyt wczesnego odkrywania własnych intencji – co jednak w perspektywie konieczności tworzenia koalicyjnego rządu mogło wzbudzać niepokój.

Pamiętając o powyższym zastrzeżeniu odwołałem się do zapisów zawartych na stronach internetowych Jana Rokity, nieoficjalnego kandydata na premiera, które to strony zostały przez D. Tuska, lidera partii, rekomendowane jako prezentacja uzgodnionych treści programowych. Oceniono tam, że publiczna służba zdrowia w Polsce działała bardzo niesprawnie. Niezadowoleni i rozgoryczeni z powodu źle wprowadzanych reform byli z jednej strony pacjenci, a z drugiej zatrudnieni tam pracownicy. Inicjatywy ministra Łapińskiego z okresu 2002-2003 zostały określone jako „szalone pomysły”. Oceniano też, że zjawiskiem negatywnym są coraz częściej zdarzające się migracje zarobkowe lekarzy i pomocniczego personelu medycznego, źle opłacanych w Polsce i zdesperowanych trudnymi warunkami pracy. Odrzucano pomysły prowadzące do nowej fali radykalnych zmian, czyli do kolejnej rewolucji. Uznano, że służba zdrowia wymaga przede wszystkim uporządkowania i zachowania reguł, które wykazały swoją przydatność. Uspokojenie połączone z racjonalnym – racjonalizującym – działaniem było traktowane jako strategiczny wybór przyjmowany w programie. Zaproponowano konieczne zmiany, które mogłyby prowadzić do bardziej racjonalnego wydawania pieniędzy.

Zadeklarowano utrzymanie ubezpieczeniowego modelu służby zdrowia, z zachowaniem NFZ, ale przy jego daleko idącej decentralizacji. Potwierdzono także potrzebę i gotowość utworzenia Rejestru Usług Medycznych, dopuszczenia konkurencyjnych prywatnych ubezpieczeń i zezwolenia na prywatne inwestycje w szpitalach. Zgodnie z innymi elementami obecnymi w programie gospodarczym postulowano stopniowe uruchomienie konkurencji o pacjenta między szpitalami i między ubezpieczycielami. Miało to dać szansę na to, by pacjentów lepiej traktowano i lepiej leczono. Potwierdzono przy tym, że pierwszym obowiązkiem rządu jest troszczenie się o los i zdrowie obywateli.

Warto jeszcze dodać, że wśród przedwyborczych propozycji znalazła się także rozważana koncepcja nowego podziału zadań pomiędzy ministerstwami wchodzącymi w skład rządu<sup>4</sup>. Zaproponowano, między innymi, utworzenie urzędu o szero-

---

<sup>3</sup> E. Cichocka, *Zdrowie na wybory*, GW 7 września 2005.

<sup>4</sup> M. Subotić, P. Śmiłowicz, *Pierwsze sto dni, czyli jak Rokita chce przemeblować rząd*, Rzeczpospolita 23 września 2005.

kim zakresie kompetencji, który obejmowały sprawy pracy, zdrowia i zabezpieczenia społecznego.

Gdy przewodniczącym honorowego komitetu wyborczego Donalda Tuska, kandydata PO na prezydenta, został Zbigniew Religa, wcześniej samodzielny kandydat na prezydenta, przypuszczano, że program Platformy Obywatelskiej zostanie rozwinięty w kierunku zawartym w projekcie reformy ochrony zdrowia Zbigniewa Religi. W projekcie tym mocnym elementem była likwidacja Narodowego Funduszu Zdrowia i utworzenie w jego miejsce kilku funduszy z wprowadzeniem mechanizmu konkurencji między nimi. Gdy jednak Zbigniew Religa został ministrem zdrowia w mniejszościowym rządzie PiS, to zaczął deklarować realizację programu istotnie odmiennego od propozycji własnych, PO czy nawet PiS<sup>5</sup>. Można było odnieść wrażenie, że bardziej skupia się na procesie długotrwałych zmian niż na ich treści. Ze względu na rozbieżności poszczególnych oryginalnych programów, także ze względu na ich wewnętrzne niespójności – o czym jest mowa w innych miejscach – potrzeba zarezerwowania czasu na merytoryczny namysł może być zrozumiała.

## Komentarz

W deklaracji programowej brakowało szczegółów dotyczących przyszłych działań, szczegółów wcześniejszych wersji programu, co utrudnia dokonanie oceny. Z jednej strony ogólnie deklarowane dążenie do poprawy sytuacji pacjenta może prowadzić do redukcji intensywności czynników wpływających negatywnie na stan zdrowia. Z drugiej jednak strony, konkurujące między sobą ubezpieczenia są mechanizmem, który zwykle przyczynia się do pogarszania położenia osób znajdujących się w niedostatku czy też osób gorzej wykształconych. Także bezrobotni czy zamieszkali na gorzej rozwijających się terenach mogą nie tylko nie doczekać się poprawy sytuacji, ale znaleźć się w trudniejszym położeniu.

W chwili przedstawiania tych propozycji trudno było przewidywać, jakie konsekwencje mogłoby spowodować utworzenie nowej struktury rządu. Połączenie kompetencji w sprawach zdrowia z zagadnieniami polityki społecznej może mieć zarówno skutek pozytywny, jak i negatywny. Pozytywny, bo zły (gorszy) stan zdrowia występuje zwykle jako element znacznie bardziej złożonego syndromu upośledzenia społecznego. Negatywny, ponieważ sprawy dotyczące poprawy stanu zdrowia i korzystania z opieki zdrowot-

---

<sup>5</sup> Z wywiadów udzielanych przez Zbigniewa Religę wyłaniają się zamierzenia podobne do sformułowanych wcześniej w ekspertyzie przygotowanej przez zespół autorski CASE-Doradcy oraz Instytut Zdrowia Publicznego Collegium Medicum.

nej mogą zostać przesłonięte innymi, bardziej doraźnymi kwestiami. Tak więc bardziej precyzyjne prognozy będzie można formułować dopiero po uszczegółowieniu propozycji, na przykład w postaci programu przyszłego rządu z ewentualnym udziałem PO.

## 2. Ochrona zdrowia w programie partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS)

W programie PiS sprawy dotyczące zdrowia były podjęte – z różnym stopniem uszczegółowienia – w różnych fragmentach: w części wprowadzającej, przy okazji rozważań o rodzinie, w części poświęconej specyficznie ochronie zdrowia oraz we fragmencie poświęconym propagowaniu sportu<sup>6</sup>. Niektóre wątki pojawiały się kilkakrotnie.

Wśród celów ogólnych PiS uznał przebudowę ochrony zdrowia jako jedno z najważniejszych zadań społecznych, obok programu mieszkaniowego i poprawy systemu edukacji. Kiedy definiowano zasady naprawy państwa, proponowano likwidację różnych scentralizowanych instytucji, także Narodowego Funduszu Zdrowia, zakładając, że jest to ważne także z punktu widzenia efektywności działania sektora zdrowotnego.

Problemy ochrony zdrowia bardziej szczegółowe zostały podniesione we fragmencie poświęconym rodzinie. PiS, dążąc do poprawy jakości życia polskich rodzin w sferze zdrowia, nie ograniczał się do propozycji reform systemowych. Istotną uwagę przykładano do popularyzowania idei zdrowego stylu życia: lepszego odżywiania się, aktywności fizycznej, rzucania palenia i narkotyków, picia mniejszych ilości alkoholu. Zgodnie z deklaracjami, w przyszłych działaniach szczególny nacisk miał być położony na wykształcenie prozdrowotnych nawyków wśród dzieci i młodzieży. Zapowiadano, że program promocji zdrowia będzie finansowany z części dochodów uzyskanych z akcyzy nakładanej na wyroby tytoniowe i alkoholowe. Jego realizacją miały zajmować się przede wszystkim organizacje pozarządowe. W programie znalazła się również teza, że zdrowa rodzina to rodzina niepodatna na zagrożenia tworzone przez współczesną kulturę masową, wszechobecną w mediach i rozrywce przemoc oraz pornografię. PiS zapowiadał, że będzie domagał się od kierownictwa telewizji publicznej, by w swojej polityce programowej uwzględniano szkodliwe skutki, które wywołuje pokazywanie na ekranie licznych scen gwałtu i przemocy.

---

<sup>6</sup> IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich, Program PiS 2005, strony www.

Istotne rozwinięcie idei dotyczących sektora zdrowotnego nastąpiło w rozdziale zatytułowanym „Polska krajem ludzi zdrowych”. Racją nadrzędną przedstawianych tam propozycji było odwołanie się do zapisanego w konstytucji prawa każdego obywatela do ochrony zdrowia. W wizji przemian proponowanych przez PiS jednym z podstawowych elementów przebudowy państwa miała być nowa umowa społeczna. Nowa umowa powinna zawierać zręby zreformowanej polityki zdrowotnej oraz przedstawiać jednoznaczny zamiar przebudowy systemu opieki zdrowotnej. Proponowana koncepcja wynika z przyjętego w konstytucji RP modelu ochrony zdrowia oraz założeń określonych przez WHO. W obydwu tych źródłach przyjmowana jest zasada równego i sprawiedliwego dostępu do świadczeń dla wszystkich obywateli. Formułując reguły dostępu, korzystania oraz finansowania ochrony zdrowia PiS odwołał się do zasady solidarności społecznej. Proponowany system miał być prostszy, bardziej efektywny i tańszy.

Priorytety PiS zostały zdefiniowane następująco:

- Podniesienie nakładów na ochronę zdrowia, tak by z czasem udział środków publicznych w systemie opieki zdrowotnej osiągnął zalecany przez WHO poziom 6% PKB.
- Powstrzymanie i redukcja lawinowo narastającego zadłużenia szpitali w taki sposób, by uniemożliwić samoodtwarzanie się mechanizmu zadłużenia.
- Likwidacja NFZ i powrót do finansowania ochrony zdrowia z budżetu. Za podstawowy warunek odzyskania kontroli nad sektorem zdrowotnym uznano przesunięcie środków finansowych pochodzących dotychczas ze składek do budżetu państwa. Ponadto pozwoliłoby to uprościć sposób finansowania ochrony zdrowia i wyeliminować pośredników, czyli ZUS i KRUS. ZUS zostałby uwolniony od konieczności ściągania i ewidencjonowania składki, a także identyfikacji ubezpieczonych.
- Ustanowienie koszyka podstawowych gwarantowanych świadczeń zdrowotnych, którego realizację państwo będzie musiało zapewnić każdemu obywatelowi, niezależnie od jego sytuacji materialnej. Stworzenie finansowanego z budżetu państwa pakietu gwarantowanych świadczeń zdrowotnych wymaga zarówno politycznej odwagi i odpowiedzialności, jak i wypracowania kompromisu akceptowanego zarówno przez ogół obywateli, jak i środowiska medyczne.
- Umożliwienie wprowadzenia dodatkowych i alternatywnych komercyjnych ubezpieczeń zdrowotnych. PiS, respektując przynależne obywatelom prawo wyboru, jednoznacznie opowiadał się za wprowadzeniem komercyjnych ubezpieczeń zdrowotnych zarówno dodatkowych, z których pokrywane byłyby świad-

czenia lub części świadczenia zdrowotnego, znajdujące się poza ustawowo określonym pakietem świadczeń zdrowotnych gwarantowanych w ramach publicznego finansowania, jak i alternatywnych, obejmujących całość świadczeń zdrowotnych.

- Wprowadzenie takich rozwiązań otwierałoby możliwość zwiększenia wielkości środków finansowych pozostających w gestii instytucji sektora zdrowotnego.
- Otoczenie szczególną profilaktyczną opieką zdrowotną dzieci i młodzieży oraz kobiet ciężarnych, a także objęcie profilaktyczną opieką zdrowotną rolników.
- Utworzenie sieci szpitali publicznych w Polsce. Zdaniem PiS obowiązkiem państwa jest zapewnienie odpowiedniej sieci szpitali, uwzględniającej ich potencjał leczniczy oraz równomierne rozmieszczenie geograficzne. Dlatego trzeba określić przejrzyste i racjonalne zasady tworzenia krajowej sieci szpitali. Proces ten, którego realizacja potrwa wiele lat, musi się rozpocząć od wyznaczenia kryteriów sanitarno-technicznych oraz medycznych, określających zasady włączania szpitali do sieci, bez brania pod uwagę, czy dana placówka jest własnością publiczną czy prywatną, zgodnie z zasadą równości podmiotów. Budżet państwa powinien zapewnić środki finansowe na zagwarantowanie i utrzymanie gotowości medycznej szpitali zakwalifikowanych do sieci.
- Ujednoczenie organów założycielskich dla placówek zdrowotnych. W programie napisano, że prowadzenie sensownej polityki zdrowotnej w zakresie szpitalnictwa, należy od jak najszybszego uporządkowania nadzoru właścicielskiego nad szpitalami. Organem założycielskim dla szpitali rejonowych i wojewódzkich powinien być samorząd wojewódzki, a dla szpitali klinicznych i uniwersyteckich Ministerstwo Zdrowia. Zgodzono się, pamiętając o lokalnych uwarunkowaniach, że w największych miastach mogą zostać wprowadzone odrębne rozstrzygnięcia. Pozwoliłoby to zmniejszyć koszty oraz lepiej wykorzystać drogą aparaturę medyczną. Nie bez znaczenia jest też zapewnienie odpowiedniego nadzoru nad prywatyzacją szpitali niewłączonych w sieć ogólnopolską oraz ochrony przed jej nieprawidłowym przebiegiem.
- Utworzenie profesjonalnego państwowego systemu ratownictwa medycznego. Proponowano, by wprowadzić efektywniejsze z geograficzno-demograficznego punktu widzenia rozmieszczenie Centrów Powiadamiania Ratunkowego, Szpitalnych Oddziałów Ratunkowych oraz szpitali leczenia urazu wielonarządowego. Postulowano, by role szpitali ratunkowych powierzyć istniejącym wojewódzkim szpitalom specjalistycznym. Finansowanie świadczeń zdrowotnych w zakresie ratownictwa medycznego powinno być przejęte przez budżet państwa.

- Wzmocnienie społecznego nadzoru nad kontrolowanymi przez rząd i Sejm wydatkami publicznymi przeznaczonymi na opiekę zdrowotną przez wdrożenie nowoczesnego, ogólnopolskiego Rejestru Usług Medycznych.
- Włączenie do systemu finansowania opieki zdrowotnej części składki pochodzącej z ubezpieczenia społecznego, z której finansowane są obecnie renty i zasiłki chorobowe.
- Wspieranie rodzimego przemysłu farmaceutycznego przez usprawnienie rejestracji leków oraz zmiany w refundacji. PiS zamierzał wprowadzić górną granicę cen leków refundowanych. Ponieważ leki tańsze są najczęściej lekami produkowanymi w Polsce, doprowadziłoby to do ochrony rodzimego przemysłu farmaceutycznego. PiS zapowiadał, że będzie przeciwny monopolizowaniu rynku aptecznego przez wielkie sieci i koncerny farmaceutyczne, co dałoby szanse utrzymania się na rynku polskim właścicielom aptek. Postulował również szybką i przemyślaną nowelizację ustawy o cenach, aby organy państwa mogły je kontrolować.
- Preferowanie leków dobrych i tanich, by pacjentów stać było na realizację recept w aptekach. Za jedną z najważniejszych kwestii do rozwiązania w ochronie zdrowia uznano w PiS wysokie opłaty za leki. Pod hasłem „więcej leków za te same pieniądze” rekomendowano, aby w ciągu dwóch lat doprowadzić do sytuacji, w której emeryt, rencista oraz osoba przewlekle chora mogli kupić więcej leków. Byłoby to możliwe, bo na liście leków refundowanych znalazłyby się leki tańsze, co nie znaczy gorsze, Miałyby one niższe ceny wynegocjowane z producentami i hurtownikami.
- Stworzenie polskim lekarzom, pielęgniarkom i położnym możliwości szerokiego dostępu do specjalizacji i ustawicznego kształcenia doskonalącego. PiS proponował, aby lekarze i pielęgniarki w czasie trwania specjalizacji korzystali z finansowanego przez państwo systemu rezydenckiego, obejmującego wszystkich lekarzy specjalizujących się w uprawnionych do tego szpitalach. Zakładano, że przedstawiona propozycja zapewni szpitalom stały dopływ nowej kadry finansowanej w trakcie szkolenia z budżetu państwa. Jednocześnie chodziło też o zapewnienie kadrze medycznej możliwości kształcenia ustawicznego.
- Uregulowanie funkcjonowania systemu przez jednolitą ustawę o opiece zdrowotnej, będącą swojego rodzaju konstytucją zdrowia.

W zakresie działań szczegółowych dotyczących funkcjonowania i finansowania placówek oraz usług opieki zdrowotnej plan działania PiS zawierał:

- Uproszczenie zasad finansowania świadczeń gwarantowanych z opracowaniem w zakresie podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej jednolite-

go, systemu wynagradzania za tego typu świadczenia, uzależnionego od liczby pacjentów, nad którymi sprawuje się opiekę;

- Wzmocnienie roli lekarzy pierwszego kontaktu;
- Poprawę dostępu do specjalistycznej ambulatoryjnej opieki zdrowotnej;
- Finansowanie świadczeń zdrowotnych w lecznictwie zamkniętym – szpitalach, klinikach chirurgii jednodniowej – na podstawie budżetu globalnego, a w przypadku procedur kosztownych na podstawie ich rzetelnej wyceny;
- Wprowadzenie regulacji limitowych na świadczenia zdrowotne opłacane bezpośrednio z budżetu państwa;
- Rozwój opieki pielęgniarskiej świadczonej w gospodarstwach domowych oraz poprawa sposobu finansowania rehabilitacji medycznej;
- Poszerzenie kanonu opieki podstawowej o świadczenia związane z opieką nad kobietami ciężarnymi i dziećmi;
- Wprowadzenie kompleksowego finansowania świadczeń zdrowotnych dla dzieci i młodzieży, w tym finansowanie ze środków publicznych pełnej opieki stomatologicznej;
- Wprowadzenie nowoczesnego systemu rejestru usług medycznych i rzetelnego nadzoru nad świadczeniodawcami połączonego ze ścisłą kontrolą merytoryczną i finansową, zwłaszcza w zakresie lecznictwa szpitalnego.

W programie PiS na uwagę zasługują **deklaracje dotyczące promocji zdrowia**. W tej dziedzinie postuluje się uruchomienie programów propagujących zdrowy styl życia: zdrowsze jedzenie; ograniczenie używania tytoniu, alkoholu oraz środków odurzających; aktywność fizyczną, uprawianie sportów i rekreację. Programy takie powinny być kierowane przede wszystkim do dzieci i młodzieży oraz kobiet, zwłaszcza przyszłych młodych matek, a także do grup społecznego ryzyka. Środki pochodząby z części podatku akcyzowego, nakładanego przez państwo na wyroby alkoholowe i tytoniowe. Ponieważ realizacja tych planów nie będzie możliwa bez wsparcia społecznego, przede wszystkim ze strony organizacji pozarządowych, sugerowano, aby środki publiczne kierować do organizacji działających na rzecz promocji i profilaktyki zdrowotnej. Jednocześnie, ze względu na ułomności istniejących uregulowań prawnych, słabości nadzoru i kontroli nad racjonalnym wydatkowaniem pieniędzy podatników, proponowano wprowadzenie stosownych zapisów ustawowych zwiększających – w tym zakresie – kompetencje nadzorcze organów państwa nad organizacjami pozarządowymi.



W programie PiS zwrócono też uwagę na wielostronne znaczenie sportu. Podkreślono, że sport to również sposób na życie. Uprawiające sport społeczeństwo jest zdrowsze, co pociąga za sobą mniejsze nakłady na służbę zdrowia, mniej patologii i lepsze perspektywy rozwoju dla kraju. Spójny program upowszechniania sportu powinien być wspólnym przedsięwzięciem wielu resortów: sportu, zdrowia, obrony narodowej oraz spraw wewnętrznych.

W części końcowej programu ochrony zdrowia stwierdzono, że do partii PiS należą ludzie odważni, uczciwi oraz kompetentni, którzy potrafią uporządkować i przebudować system opieki zdrowotnej. Przebudowana opieka zdrowotna będzie służyć leczeniu Polaków, a nie dostarczać im przykładów skandali, niedbalstwa i korupcyjnych afer. PiS deklaruje otwarcie na rzeczową dyskusję i budowanie społecznego poparcia dla przedstawionych założeń. Zdrowie, które jest apolityczne, traci wtedy, gdy zajmują się nim cyniczni ignoranci i doktrynerzy. Realizacja programu PiS – obiecywano – stworzy Polakom większe poczucie bezpieczeństwa zdrowotnego, a naród będzie zdrowszy.

## Komentarz

W publikowanej wersji programu przedstawiono przynajmniej dwie propozycje od dłuższego już czasu obecne w deklaracjach przedstawicieli PiS: likwidacja NFZ i wprowadzenie finansowania budżetowego. Przywiązanie partii do tych idei potwierdził jeden z działaczy, uznawany za współautora programu partii<sup>7</sup>. Zdecydowana większość postulatów zgłaszanych przez PiS dotyczyła doskonalenia i „uszczelniania” systemu publicznego. Krył się w tym brak zaufania do rozwiązań pozabudżetowych, czy rynkowych. Propozycja budżetowego finansowania, a więc mechanizmu znajdującego się pod ściślejszą kontrolą rządu, była pod tym względem propozycją najbardziej znaczącą. Krytyka tego zamierzenia spowodowała, że po zwycięskich wyborach PiS wycofał się z tej propozycji.

Wśród propozycji znalazła się koncepcja budowania alternatywnych, działających na zasadzie konkurencji, ubezpieczeń zdrowotnych<sup>8</sup>. Jako rację przemawiającą za takim rozwiązaniem przywołano zachodząca zmianę proporcji demograficznych, która najprawdopodobniej będzie prowadzić do postępującej niewydolności systemu publicz-

<sup>7</sup> Por. jak wyżej.

<sup>8</sup> J. Solska, Chleb na igrzyska, *Polityka* nr 36 (2520), 2005 r.

nego, co potwierdził jeden z ekspertów ekonomicznych PiS. Przy przedstawianiu propozycji alternatywnych ubezpieczeń nie został jednak podniesiony problem ograniczonej wielkości środków gromadzonych przez publicznego płatnika, które to środki ulegną zmniejszeniu po wycofywaniu się bogatszych ubezpieczonych. W tej sytuacji można odnieść wrażenie, że idea alternatywnych ubezpieczeń stanowiła jedynie element dodany do skonsolidowanego systemu, być może ze względów taktycznych, celem pozyskania wyborców o bardziej liberalnych (ekonomicznie) poglądach.

Niejednoznaczność przedstawionych propozycji i ich istotna niejednorodność utrudnia ocenę koncepcji. Z jednej strony, idea budżetowego finansowania może sprzyjać poprawie ogólnych wskaźników stanu zdrowia oraz wyrównywaniu warunków udzielania świadczeń (zakładając wystarczający poziom efektywności nowego mechanizmu). Warto przy tym pamiętać, że współcześnie postuluje się raczej stosowanie mechanizmów mieszanych. Z drugiej jednak strony, komercyjne i alternatywne ubezpieczenia są z tego punktu widzenia rozwiązaniem kontrprodukcyjnym. Decyduje o tym zarówno element konkurencji, prowadzący zwykle do selekcji ryzyka, jak i ubożenie systemu publicznego, porzucanego przez bogatych ubezpieczonych. Pozostaje zatem sprawą niejasną, jak w tych warunkach, w których występują ograniczenia w większym niż dotychczas stopniu, możliwe będzie reformowanie systemu zdrowotnego, prowadzące do większej sprawności i większej satysfakcji pacjentów.

### 3. Ochrona zdrowia w programie partii Samoobrona RP

W programie społeczno-gospodarczym Samoobrony z marca 2003 r. sprawy zdrowia były podejmowane w kilku miejscach<sup>9</sup>. Z jednej strony, były elementem krytyki polityki prowadzonej po 1989 r., uznawanej za skrajnie liberalną (już użycie tego określenia było syntetyczną, ostrą krytyką), a z drugiej zawierały bardziej szczegółowe propozycje zmian, które zdaniem Samoobrony, powinny być wprowadzone w bardzo źle działającym systemie.

Zdaniem autorów programu utrudniano dotychczas dostęp obywateli do usług społecznych: **do opieki zdrowotnej** i edukacji. Stwierdzono, że w Polsce narusza się i gwałci podstawowe prawa człowieka: prawo do pracy, nauki i **ochrony zdrowia**.

Samoobrona opowiedziała się za koncepcją trzeciej drogi i przyjęła ją za podstawę swego programu gospodarczego. W zakresie ochrony zdrowia Samoobrona opowie-

---

<sup>9</sup> Program Społeczno-Gospodarczy Samoobrona RP, marzec 2003, strony www.

działa się za pełnym przywróceniem odpowiedzialności państwa za politykę zdrowotną. Należy całkowicie wycofać się z czysto komercyjnego podejścia do usług zdrowotnych. Zapewnienie równej dostępności do świadczeń zdrowotnych nie powinno być traktowane, jako przejaw dobrej woli ekip rządzących, ale jako ich podstawowy konstytucyjny obowiązek.

O prawie obywateli do ochrony zdrowia powinny decydować ich rzeczywiste potrzeby zdrowotne, a finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej powinno opierać się na realnej kalkulacji kosztów. W kalkulacji tej uwzględniać należy również godne wynagrodzenia pracowników służby zdrowia za wnoszony wysiłek i świadczoną pracę. Racjonalne zarządzanie będzie możliwe dzięki szczegółowo prowadzonej statystyce medycznej, w czym powinni uczestniczyć także lekarze. Na podstawie zebranych danych można szacować regionalnie zróżnicowane potrzeby społeczne oraz opracować katalog procedur i standardów medycznych. W oparciu o wymienione parametry istnieje możliwość policzenia faktycznych kosztów ochrony zdrowia w Polsce. Za sprawę drugorzędną uznano rozstrzygnięcie, kto będzie dysponentem zgromadzonych środków przeznaczonych na ochronę zdrowia, kto będzie płatnikiem i jak będzie się nazywała instytucja realizująca te zadania. Samoobrona uznała, że zmarnotrawiono wystarczającą ilość publicznych środków finansowych na chybione reformy, zmiany nazw, organizację siedzib i sztyków.

Założeniem głównym programu Samoobrony była bezpłatna, ogólnie dostępna opieka zdrowotna, finansowana ze składek. Celem polityki zdrowotnej państwa powinien być sprawnie działający system opieki zdrowotnej, oparty na zasadzie solidaryzmu społecznego, wysoki poziom udzielania i finansowania świadczeń zdrowotnych, godne warunki korzystania z gwarantowanej opieki zdrowotnej i właściwe zarobki kadr medycznych.

Aby osiągnąć założone cele, Samoobrona proponowała:

- Wszystkie szpitale powinny być finansowane ze środków publicznych.
- Należy stworzyć sieć wojewódzkich szpitali komunalnych, które przeznaczone będą do leczenia także osób nieubezpieczonych, stanowić będą również niezbędną, rezerwową bazę łóżkową zabezpieczającą ewentualne, nieprzewidywalne zdarzenia – epidemie, klęski żywiołowe i inne.
- Szpitale powinny dysponować globalnymi budżetami, kontraktowanymi na podstawie prognozowanych lokalnych potrzeb społecznych.
- Całe leczenie ambulatoryjne powinno być finansowane z NFZ.
- Jako że szpitale i inne placówki medyczne zbyt często pełnią rolę socjalną w zastępstwie źle funkcjonującego systemu opieki społecznej, integralną częścią programu naprawy systemu opieki zdrowotnej winno być opracowanie i wdrożenie sieci placówek opieki społecznej, domów spokojnej starości i hospicjów.

- Powinien nastąpić powrót opieki medycznej do szkół i placówek wychowawczych;
- Powinien nastąpić rozwój systemu ratownictwa medycznego.
- Należy zawiesić długi placówek służby zdrowia, zdyscyplinować kadrę kierowniczą i prowadzić regularne kontrole, co pozwoli zagwarantować właściwą opiekę medyczną i stabilność finansową.
- Należy zlikwidować korupcję, nepotyzm i niegospodarność w i wokół ochrony zdrowia.
- Należy określić jasne i przejrzyste reguły towarzyszące zakupom leków i sprzętu medycznego.
- Należy wprowadzić udział towarzystw ubezpieczeniowych w finansowaniu leczenia skutków wypadków komunikacyjnych.
- Należy wprowadzić zasadę finansowania leczenia z funduszu ubezpieczeń od następstw nieszczęśliwych wypadków.

W programie Samoobrony napisano, że odrębnym problemem jest uwłaszczanie się wąskiej grupy kadry kierowniczej na społecznym majątku służby zdrowia. Sugerowano, że majątek ten trzeba rzetelnie zinwentaryzować i oszacować jego wartość. Tak zwane prywatyzacje przeprowadzone z naruszeniem prawa lub zbywanie majątku znacznie poniżej jego wartości, powinny zostać rozliczone, a odzyskane w ten sposób środki powinny zasilić społeczną służbę zdrowia.

Autorzy programu stwierdzili, że gdy o stanie zdrowotności ludzi decyduje w znacznym zakresie ich status materialny i poziom życia, to programy promowania zdrowego stylu życia czy zdrowego odżywiania muszą być skorelowane z poprawą poziomu życia, z możliwościami materialnymi. W sytuacji, w której występują podstawowe trudności bytowe, to oderwane od warunków materialnych programy promocji zdrowia nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Istnieje szansa, że w miarę poprawy poziomu i standardów życia, zmieniać się będą sposoby odżywiania, coraz częściej prowadzić się będzie aktywny tryb życia, zmieniać się będą także potrzeby w zakresie ochrony zdrowia. Samoobrona dostrzegła wagę tego problemu i jego wielostronne uwarunkowania i dlatego tak silny nacisk kładła na wdrożenie programu zabezpieczającego każdej rodzinie właściwych warunków życia.

W programie Samoobrony za konieczne uznano wprowadzenie zmian do ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w kierunku ich przekształcenia w podmioty mienia komunalnego użyteczności publicznej. Powodem zmian była konieczność wprowadzenia pełnej i rzeczywistej odpowiedzialności kadry zarządzającej jednostkami służby zdrowia za ich stan finansowy, przy jednoczesnym zwiększeniu uprawnień rad społecznych

zakładów opieki zdrowotnej. Kontrola środków finansowych oraz rygorystyczne przestrzeganie zasad dyscypliny finansowej tych zakładów, została uznana za niezbędną, w celu zabezpieczenia gospodarki środkami publicznymi przed stratami i nieuzasadnionymi wydatkami.

W programie dostrzegano znaczenie problemów zdrowotnych. Napisano, że groźne choroby społeczne, takie jak gruźlica i choroby płuc, są coraz bardziej rozpowszechnione wśród najmłodszych obywateli. Powinna zatem być podjęta interwencja państwa w zwalczaniu i zapobieganiu tym zjawiskom. Nie można pozostać przy rozwiązaniu tej kwestii jedynie organizacjom pozarządowym. Szeroko pojęta profilaktyka, monitorowanie i zwalczanie rozprzestrzeniających się chorób społecznych, winno być zadaniem pierwszoplanowym służby zdrowia. Dotychczasowe wolnorynkowe podejście do problemów zdrowotnych obywateli było jawnym łamaniem konstytucyjnych praw obywateli. Osoby odpowiedzialne za doprowadzenie do takich rozwiązań prawno-organizacyjnych w ochronie zdrowia, za zmarnotrawienie publicznych pieniędzy winny zostać ukarane z mocy prawa.

Dodajmy, że w „Skarbcu...” sygnalizuje się także, że Samoobrona opowiada się za tworzeniem prywatnych zakładów w służbie zdrowia, ale powstających z wykorzystaniem kapitału prywatnego, a nie w drodze przekształceń własności publicznej.

## Komentarz

Hasła głoszone przez Samoobronę potwierdzają jej prospołeczną orientację. Zarówno na poziomie zasad ogólnych (powszechna dostępność), jak i bardziej szczegółowych rozwiązań (sposób finansowania, użytkowanie mienia komunalnego) oraz programów zdrowotnych (rozwój instytucji, promocja zdrowia) dostrzec można dążenie do realizacji idei publicznej odpowiedzialności za zdrowie, która to zasada powinna obejmować zarówno uwarunkowania stanu zdrowia, jak i dostęp do opieki zdrowotnej, spełniającej wymogi jakościowe. Pozostaje jednak sprawą otwartą skąd mają pochodzić środki finansowe, umożliwiające zamierzone, pozytywne zmiany. Stwierdzenie, że należy zachować dotychczasowy system zasilania nie jest wystarczające, skoro w obecnych warunkach stale występuje groźba zadłużenia systemu, a z pewnością marnotrawienie środków nie jest jedyną przyczyną powtarzających się deficytów. Pamiętać przy tym należy, że Samoobrona nie proponuje żadnych działań zmierzających do kontroli i racjonalizowania zapotrzebowania.

Nie jest także jasne, jakie instrumentarium powinno być wykorzystywane w całym proponowanym szerokim repertuarze aktywności sanacyjnych. W programie

partii pojawiają się sugestie dotyczące szerszego stosowania metod kontrolnych, jednak wiadomo, że w sektorze zdrowotnym metody takie rzadko zdają egzamin. Z drugiej strony, można także wyobrazić sobie, że wystarczające okazałyby się bodźce moralne. W programie Samoobrony nie ma jednak żadnej zapowiedzi, że partia ta chciałaby w ten sposób pozyskiwać współpracę kadr zatrudnionych w sektorze zdrowotnym. Nie ma także zapowiedzi działań mających zapewnić współpracę ze strony pacjentów.

#### 4. Ochrona zdrowia w programie partii Liga Polskich Rodzin (LPR)

W skróconej wersji programu LPR, dostępnej na stronach internetowych, problemy zdrowia praktycznie nie występują, poza wzmianką w paragrafie dotyczącym priorytetów naukowych. W Internecie jest natomiast dostępna książka kandydata na prezydenta, popieranego przez tę partię, którą można by potraktować jako wykład jej programu<sup>10</sup>. W książce znalazł się rozdział poświęcony sprawom zdrowia, który zostanie niżej omówiony.

Autor przyjął, że temat opieki zdrowotnej stanowi nieodłączną część rozważań na temat polskiej gospodarki i jest tematem trudnym, a nawet drażliwym. Jest problemem, który długo jeszcze nie będzie rozwiązany. LPR znajduje się pod tym względem w takiej samej sytuacji, jak inne partie. Jest jednak kilka spraw o charakterze podstawowym wynikających z przyjmowanych wartości, które powinny być wyraźnie sformułowane, zanim można będzie przystąpić do budowy programu technicznego. Bez tego bowiem koncepcje naprawy mogą zawisnąć w próżni.

Zasada pierwsza: przyjąć trzeba, że **nikt potrzebujący nie może pozostać bez pomocy medycznej**, bez podstawowych świadczeń leczniczych. Akceptacja tej zasady nie prowadzi jednak do wniosku, że wszystkie najnowsze procedury mają być dostępne wszystkim, we wszystkich okolicznościach. Jest faktem, że postęp w medycynie kosztuje bardzo dużo i że na ponoszenie takich nakładów mogą sobie pozwolić tylko bogaci: bogate państwa, bogate firmy, bogaci ludzie. Gdy pojawia się nowa procedura – lek czy nowa technika – na początku tylko najbogatsi mogą sobie pozwolić na jej zastosowanie. Jest więc naturalne – choć z punktu widzenia moralności może być to źródłem dyskomfortu – że nie od razu są one dostępne dla wszystkich. Dopiero, gdy staną się bardziej powszechne, dotrą do wszystkich. Polski system zdrowotny nie jest systemem bo-

---

<sup>10</sup> M. Giertych Z nadzieją w przyszłość, strony www.

gatym, więc występujące tu ograniczenia są zrozumiałe. Potrzebne jest jednak zastrzeżenie. Jeżeli dana terapia jest odpłatna, to musi być odpłatna dla wszystkich. Jest bowiem niesprawiedliwe, jeśli świadczenie jest dostępne za darmo, ale tylko dla uprzywilejowanych. Gdy jednemu mówi się, że ma zapłacić, a od drugiego tego się nie wymaga, świadczy to o patologii systemu i otwiera drogę prowadzącą do korupcji. W polskich warunkach zasada odpłatności funkcjonuje, jeżeli chodzi o zabiegi kosmetyczne, bardziej skomplikowane operacje, przeszczepy czy diagnostykę za pomocą kosztownej aparatury.

W sprawie odpłatności za leki autor zaproponował konkretne rozwiązania. W cenie innowacyjnego leku głównym czynnikiem zwiększającym jej wysokość jest patent. Firmy farmaceutyczne ponoszą duże nakłady szukając nowych leków, a później ponosząc wydatki na reklamę. By zwiększyć zbyt, uciekają się do różnych form nacisku, tak wobec lekarzy ordynujących, jak i instytucji decydujących o refundacji. Manipulacje ceną także pozwalają zwiększać zyski. W celu ograniczenia wydatków na leki autor zaproponował wprowadzenie zasady, że z kasy NFZ refunduje się tylko leki generyczne (nie są obciążone kosztem patentu) oraz cenę najbliższego leku generycznego w cenie leku zapisanego. Jeżeli pacjenta nie stać na dopłatę, to dostaje tylko lek generyczny, a jeżeli go stać, to płaci za bardziej nowoczesny specyfik z własnej kieszeni, a refundację dostaje tylko na poziomie leku generycznego. Należy zdawać sobie sprawę z konsekwencji wprowadzenia takiego rozwiązania. Bogaci pacjenci opłacać będą postęp w poszukiwaniu lepszych leków, a biedni pacjenci będą leczeni na poziomie wiedzy medycznej sprzed kilku lat. Jednak w systemie opieki zdrowotnej znajdują się dodatkowe pieniądze, a rynek leków stanie się bardziej uporządkowany.

W Polsce służba zdrowia jest bardzo słabo opłacana, o czym przedstawiciele pracujących tam grup zawodowych często przypominają. Rządziej jednak podnosi się sprawę nielegalnych opłat, które niejednokrotnie pozwalają łagodzić ten problem – ale tylko wobec pracowników, którzy akceptują nieformalne opłaty. Niezadowoleni pracownicy, którzy stracili nadzieję na systemową poprawę, niejednokrotnie dochodzą do wniosku, że najlepszym rozwiązaniem jest emigracja. Jest to sytuacja wysoce niezadowalająca, zwłaszcza w wieloletniej perspektywie. Jedną z metod zapobiegawczych może być wzrost płac, a inną, zaostrenie sankcji i bardziej konsekwentne ściganie osób naruszających prawo.

Warto przedyskutować propozycję wprowadzenia odpłatności za wyżywienie w szpitalu oraz wywóz nieczystości, zużywanie energii, wody itd. Jednostkowo wydatek ponoszony przez pacjenta lub jego rodzinę byłby niewielki i niegroźny dla budżetu rodziny, a z punktu widzenia dochodów szpitala mógłby przynieść odczuwalną korzyść.

Autor zauważył, że w systemach poglądów organizujących życie społeczne są rozwiązania, których zastosowanie może prowadzić do redukcji kosztu opieki zdrowotnej. „Matka szybko nauczy się, która dolegliwość dziecka, męża czy osoby starszej wymaga interwencji lekarskiej, a którą da się wyleczyć sposobem domowym. Zawsze jest w domu jakaś apteczka z zespołem najpowszechniejszych leków, które wystarczą, by uporać się z pospolitym przeziębieniem czy niestrawnością. Do takich domów rzadziej wzywany jest lekarz. Często wyjście z dzieckiem do lekarza potrzebne jest tylko po to, by dostać zwolnienie lekarskie dla matki. Zwolnienia lekarskie obciążają system opieki zdrowotnej. Gdy matka będzie w domu, tych kosztów nie będzie. To samo dotyczy opieki nad starszymi. Opieka nad pacjentem w zakładzie opieki zdrowotnej więcej kosztuje niż nad pacjentem w domu – ale w domu musi ktoś być”. Twierdzenia autora, opierające się na obserwacji codziennych doświadczeń – zauważmy, że pochodzących raczej z przeszłości – pozwalają formułować pewne rekomendacje dotyczące przekształcania systemu zdrowotnego. Gdyby udało się wprowadzić do praktyki rozwiązania, określane przez autora jako prorodzinne, mogłoby to technicznie umożliwić pozostawanie matki w domu i podejmowanie przez nią różnych funkcji opiekuńczych. Pozwoliłoby to również uzyskać obniżkę wydatków ponoszonych na służbę zdrowia.

Autor wskazał jeszcze jeden problem, którego rozwiązanie może ograniczyć wydatki ponoszone na działania publicznej służby zdrowia. Jako nieporozumienie uznać należy finansowanie ze środków publicznych wszelkich środków antykoncepcyjnych. Wielu badaczy jest bowiem przekonanych, że one niczego nie leczą, a przeciwnie – same tworzą ryzyko zdrowotne. Ich skutkiem jest to, że redukują poczęcia, co jednak z punktu widzenia korzyści społecznych – pamiętać trzeba o kryzysie demograficznym – jest efektem wręcz negatywnym. Środki antykoncepcyjne stwarzają przekonanie o „bezpiecznym seksie” – znoszą ryzyko zajścia w ciążę i zabezpieczają przed chorobami przenoszonymi drogą płciową. Zdaniem autora obydwie te założenia są nieprawdziwe, a prawdziwa jest teza, że znoszenie łąków powoduje zwiększoną rozwiązłość płciową, a co za tym idzie – niechciane ciążę i plagę chorób wenerycznych. Autor powołuje także argument, że niektóre środki antykoncepcyjne nie zapobiegają poczęciu, ale zabijają poczęte dzieci. Wszystkie te fakty tworzą uzasadnienie postulatu, że służba zdrowia nie powinna się zajmować tematem antykoncepcji, co pozwoliłoby na uzyskanie finansowych oszczędności.

Z podobnych względów nie powinno finansować się praktyk sztucznego zapładniania. Chodzi tu zarówno o sztuczną inseminację, jak i o metody *in vitro*. Praktyki te nie są metodami leczenia bezpłodności, bo po ich zastosowaniu bezpłodność pozostaje.

Autor jednoznacznie zajął stanowisko po stronie przeciwników przerywania ciąży i to niezależnie od sytuacji. Wszelka aborcja winna być zakazana i zdecydowanie ści-



gana. To jednak nie względy finansowe są decydujące: „gdy mniej będzie aborcji, to i poprawi się zdrowie społeczne”.

## Komentarz

Program LPR, z punktu widzenia wpływu na rozwiązywanie problemów zdrowia, nie poddaje się prostej ocenie. Z jednej strony, wśród propozycji LPR nie ma takich, które odnosiłyby się bezpośrednio do kwestii technicznych: jak poprawiać stan zdrowia przez zmiany mechanizmów organizacyjnych i finansowych. Generalna krytyka linii politycznej realizowanej po 1989 r. nie może stanowić podstawy programu reformatorskiego. Jest to o tyle zaskakujące, że ideologiczne ramy programu pozwalałyby łatwo na postawienie tych zagadnień. Na gruncie skrajnie interpretowanej etyki katolickiej odrzucanie wartości liberalnych – tak w sensie ekonomicznym, jak i obyczajowym – jest oczywiste. Daje jednak możliwość przedstawiania rozwiązań bardziej specyficznych. Oczywiście, można twierdzić, że przedstawione propozycje mogą przyczynić się do tworzenia łatwiejszych warunków rozwiązywania niektórych problemów zdrowotnych, ale z punktu widzenia zainteresowań polityki zdrowotnej od propozycji przedstawianych w programie wyborczym można oczekiwać więcej. Z drugiej jednak strony, jeśli brać pod uwagę znaczenie związków między ogólnymi wartościami, a konsekwencjami wynikającymi z ich praktycznego stosowania w projektowaniu różnych rozwiązań, omawiana koncepcja jest bardzo interesująca. Chociaż na poziomie rozważań teoretycznych zwykle postuluje się rozpoznawanie aksjologicznych założeń różnych propozycji modelowych i rozpoznawanie ich konsekwencji w fazach tłumaczenia na język konkretnego instytucjonalnego – to przecież nieczęsto zdarza się, że związki te są tak wyraźne. Propozycje M. Giertycha mogą być potraktowane jako modelowe.

Konieczne jest jednak dostrzeżenie pewnych potencjalnie obecnych następstw negatywnych, które ujawniają się po przyjęciu przesłanek równościowej polityki zdrowotnej. Konsekwencja w głoszeniu wartości wywodzonych ze społecznej nauki kościoła katolickiego może łatwo prowadzić do powstawania różnych grup upośledzonych pod względem dostępu do niektórych świadczeń, tych mianowicie, które są związane z liberalnym podejściem do spraw płci i sposobu interpretacji kategorii życia. Wpływa to także bezpośrednio na treść propozycji reformatorskich, w których założenie zmiany ról spełnianych w rodzinie – w kierunku przywrócenia zasad tradycyjnych – miałaby tworzyć warunki do zmian systemowych.

## 5. Ochrona zdrowia w programie partii Polskie Stronictwo Ludowe (PSL)

Zamierzenia PSL dotyczące zdrowia zostały określone w czasie obrad VIII Kongresu, odbytego w październiku 2004 r. i zapisane w przyjętych tam dokumentach. Od tego czasu na stronach internetowych nie znalazły się bardziej aktualne teksty programowe tej partii. Ogólne cele zostały syntetycznie przedstawione w dokumencie na temat wizji, akceptowanej przez partię, a zasady szczegółowe zawarto w dokumencie programowym.

W dokumencie „Wizja, misja i priorytety programowe” przyjęto, że bezpieczeństwo zdrowotne ludzi należy do spraw najważniejszych i w związku z tym PSL widzi potrzebę zwiększenia finansowania służby zdrowia oraz określenia odpowiedniego zakresu bezpłatnej opieki medycznej<sup>11</sup>. PSL zobowiązało się do końca 2004 r. przedstawić własne szczegółowe propozycje zmian w systemie ochrony zdrowia. W propozycjach tych zamierzano wskazać drogę umożliwiającą zagwarantowanie konstytucyjnego prawa do bezpłatnej opieki medycznej oraz właściwego działania publicznej służby zdrowia. Zapowiedziano przeciwstawienie się prywatyzacji szpitali.

W dokumencie programowym w rozdziale poświęconym wyłącznie sprawom związanym z ochroną zdrowia, przyjmowano – i to może być traktowane jako cel nadrzędny – że system opieki zdrowotnej będzie zapewniać pełną opiekę medyczną<sup>12</sup>. W związku z tym przyjęto tezy bardziej szczegółowe:

- Państwo musi podjąć odpowiedzialność za takie uregulowania prawne i organizacyjne, które zagwarantują wszystkim obywatelom równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej.
- System finansowania ochrony zdrowia powinien gwarantować jej powszechną dostępność. Powinien mieć charakter ubezpieczeniowy z elementami finansowania budżetowego. Jego funkcjonowanie powinno opierać się na dwóch mechanizmach: powszechnym oraz dobrowolnym ubezpieczeniu. Dlatego trzeba zapewnić możliwość dodatkowego indywidualnego ubezpieczenia się obywateli w funduszach ubezpieczeniowych.

---

<sup>11</sup> Naród, Państwo, Człowiek, Środowisko. Wizja, misja i priorytety programowe Polskiego Stronictwa Ludowego, VIII Kongres Polskiego Stronictwa Ludowego druga część obrad, Warszawa, 23 października 2004 r.

<sup>12</sup> Program społeczno-gospodarczy Polskiego Stronictwa Ludowego, druga część obrad, Warszawa 23 października 2004 r.

- System finansowania świadczeń zdrowotnych powinien być oparty na ponadregionalnych strukturach obejmujących kilka województw, ze zbliżoną przeciętną wysokością dochodów na mieszkańca (celowe związki województw).
- Nowy system powinien być zarządzany przez samorządy, które mogłyby realizować następujący układ kompetencji:
  - a. świadczenia z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej – odpowiedzialność gmin,
  - b. świadczenia ambulatoryjne w podstawowych zakresach, specjalistycznych – odpowiedzialność powiatów,
  - c. lecznictwo szpitalne – odpowiedzialność województw,
  - d. kliniki, akademie medyczne, instytuty naukowo-badawcze – odpowiedzialność ministerstwa zdrowia.
- Przewyciężenie kryzysu finansowego służby zdrowia, skutkującego zadłużeniem zakładów opieki zdrowotnej, wymaga dalszego podnoszenia składki na ubezpieczenia zdrowotne co najmniej do poziomu 10% podstawy opodatkowania. Dochodzenie do tej wielkości powinno następować w tempie ok. 0,5% rocznie. Kwoty odprowadzane tytułem składek powinny być w całości odliczane od podatku. Przychody systemu ochrony zdrowia powinny być zwiększone o składkę za bezdomnych i nieubezpieczonych. Świadczeniodawcy i płatnicy ponoszący wydatki związane z opieką zdrowotną powinni mieć regres w stosunku do towarzystw ubezpieczeniowych za leczenie ofiar wypadków oraz ratownictwo medyczne. Postulować też należy tworzenie dodatkowych ubezpieczeń samorządowo-kapitałowych (Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, TUW).
- Niezbędne jest szybkie opracowanie koszyka gwarantowanych usług medycznych finansowanych w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.
- Warunkiem poprawy jakości usług medycznych jest wprowadzenie godziwych wynagrodzeń dla pracowników służby zdrowia, a w szczególności lekarzy i pielęgniarek.
- Niezbędne jest zwiększenie nakładów na prowadzenie domów opieki społecznej, domów spokojnej starości i opieki ambulatoryjnej, ze względu na narastające zjawisko starzenia się społeczeństwa.
- Konieczne jest podejmowanie i wspomaganie programów ochrony zdrowia kobiet.

PSL deklarował, że oczekuje od rządu wsparcia prawnego i administracyjnego procesów restrukturyzacji ochrony zdrowia realizowanych przez samorządy. Zmiana sta-

tusu prawnego szpitali musi być wsparta finansowaniem osłonowym, regulującym zobowiązania Skarbu Państwa. Dotyczyło to szczególnie „ustawy 203” i tym podobnych rozwiązań, których ciężar został przerzucony na samorządy.

W innych częściach programu PSL zawarte były tezy odnoszące się do ochrony zdrowia pośrednio:

- Za godzącą w nadrzędną wartość, jaką jest zdrowie i rozwój człowieka, uznano propozycje zmniejszenia zakresu redystrybucji przez finanse publiczne w imię założeń neoliberalnej doktryny ekonomicznej, prowadzące do zwiększenia odpłatności za usługi ochrony zdrowia i edukacji oraz pogorszenia warunków funkcjonowania instytucji publicznych.
- W programie przypomniano, że kultura fizyczna i sport są najbardziej efektywnym sposobem przeciwdziałania patologiom społecznym, podnoszą zdrowotność społeczeństwa oraz odgrywają ogromną rolę wychowawczą. Ogromne zaniedbania występujące pod tym względem w Polsce powinny być skutecznie przezwyciężone.
- PSL, jako partia wywodząca się ze środowisk rolniczych była szczególnie zainteresowana rozwojem opieki zdrowotnej dla tych środowisk. W związku z tym postulowano tworzenie dla ludności rolniczej i wiejskiej równych szans w zakresie korzystania z ochrony zdrowia. W tym celu postulowano:
  - a) utworzyć wydajny, sprawny system gromadzenia środków na ochronę zdrowia;
  - b) utworzyć system budżetowo-ubezpieczeniowo-partycypacyjny z wyraźnie określoną częścią kosztów pokrywanych przez budżet państwa, fundusze ubezpieczeniowe oraz pacjentów;
  - c) umiejscowić ubezpieczenie zdrowotne rolników w systemie KRUS na wzór innych krajów mających wydzielone systemy ubezpieczeń społecznych rolników. Dotacja do KRUS jest także formą społecznej rekompensaty za materialne upośledzenie rodzin chłopskich, udział dotacji w finansowaniu ubezpieczeń KRUS może maleć tylko odpowiednio do wzrostu dochodów rolniczych.

## **Komentarz**

Zasada powszechności systemu i dopuszczenie mieszanej formuły finansowania świadczyły o dostrzeżeniu problemów zdrowia, które w środowisku wiejskim wystę-

pują zwykle z większą ostrością niż w środowisku miejskim. Dotyczy to zarówno nierówności w stanie zdrowia – wskaźniki zdrowotne ludności wiejskiej są często gorsze – jak i ograniczonego dostępu do świadczeń zdrowotnych. Popularność programów promocji zdrowia jest też zwykle na wsiach mniejsza, co wobec niezdrowego trybu życia dodatkowo przyczynia się do pogarszania sytuacji. Słusznie zatem w programie PSL postuluje się rozwój tych form opieki, które mają decydujące znaczenie dla poprawy sytuacji, zwłaszcza wyrównywania dostępu do świadczeń. Jednak propozycje wzmocnienia struktur opieki zdrowotnej dla ludności wiejskiej są cokolwiek dwuznaczne. Z jednej strony może być to traktowane jako zmiana prowadząca do poprawy stanu zdrowia przez redukcję nierówności – jeśli przyjąć, że współcześnie istnieje nieakceptowalne pokrzywdzenie tych grup ludności z punktu widzenia jej szans korzystania z korzyści zdrowotnych, w tym ze świadczeń. Z drugiej jednak strony, jeśli proponowane rozwiązania miałyby być wprowadzane w życie bez należytego monitoringu, może to prowadzić do powstawania nowych nierówności (na przykład w stosunku do ubogiej ludności miejskiej). Nie jest także jasne, z jakich źródeł mają być pozyskiwane środki na zwiększenie publicznego finansowania (poza wyborem politycznym dokonywanym przez dysponentów środków). Podnoszony w ostatnim czasie trudny problem przebudowy struktur instytucji ubezpieczeniowych obsługujących rolników, wraz ze zmianą – zwiększeniem – obciążeń finansowych bogatszych producentów – nie został w programie podjęty.

Przy okazji można zauważyć, że obietnice dotyczące przygotowania własnych, rozbudowanych propozycji, złożone przez PSL, nie zostały dotrzymane.

## 6. Ochrona zdrowia w programie partii Socjaldemokracja Polska (SDPL)

Informacje dostępne na stronach internetowych nie pozwalały na bardziej jednoznaczne odczytanie propozycji przedstawianych przez SDPL. Wiadomo jedynie, że partia ta, traktując zdrowie jako ważny problem, powołała platformę dyskusyjną, która ma podjąć prace nad przygotowaniem odpowiedniego programu. Tymczasem, na podstawie innych źródeł (Skarbca...), można wskazać następujące cele wyborcze<sup>13</sup>.

- Skrócenie kolejek. W tym celu przytoczono następujące tezy: lekarz rodzinny dysponuje budżetem także na opiekę specjalistyczną i ponosi pełną odpowiedzialność za pacjenta, lekarz prowadzący (specjalista) wpisuje pacjentowi oczekującemu na

<sup>13</sup> Skarbiec wyborcy. Przewodnik po programach, Polityka nr 36 (2520), 2005 r.

zabieg najpóźniejszą datę jego wykonania, pacjent uzyskuje numer miejsca w kolejce w oczekiwaniu na zabieg.

- Tańsze leki.
- Realizacja programu zwalczania chorób nowotworowych.

## **Komentarz**

Skracanie kolejek i tańsze leki to oczywiście metody, które mogą się przyczyniać do poprawy sytuacji zdrowotnej i warunków korzystania. To, co zaproponowano w tych sprawach było słuszne. Można jednak mieć wątpliwości, czy na poziomie strategicznych ustaleń politycznych należy rozstrzygać o sprawach organizacyjnych (lekarz dysponujący budżetem) lub o priorytetach zdrowotnych (choroby nowotworowe). Wydaje się, że dotychczasowe doświadczenia wyraźnie potwierdzają, że ważniejsze jest projektowanie mechanizmów, a nie ustalanie bardziej szczegółowych rozwiązań.

## **7. Ochrona zdrowia w programie Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD)**

Na stronach internetowych SLD nie podano precyzyjnych informacji na temat zamierzeń partii w sprawach dotyczących zdrowia. Tak jak w przypadku SDPL zawarta została jedynie informacja o powołaniu platformy dyskusyjnej. Tak więc jedynie na podstawie „Skarbca...” wskazać można następujące zamierzenia SLD<sup>14</sup>:

- Zdrowie jest wartością, którą należy wyłączyć z mechanizmów kapitalistycznego rynku, a budżet państwa powinien finansować leczenie w szerszym, podstawowym zakresie.
- Poprawa dostępności i jakości opieki zdrowotnej.
- Możliwie najtańsze lekarstwa.

## **Komentarz**

Doświadczenia reformowania opieki zdrowotnej, zdobyte w ciągu ostatnich lat, wyraźnie wskazują, że problemem nie jest totalne usunięcie mechanizmów rynkowych

---

<sup>14</sup> Skarbiec wyborcy. Przewodnik po programach, Polityka nr 36 (2520), 2005 r.

z sektora zdrowotnego, ale ich umiejętne, selektywne stosowanie, pod kontrolą władzy publicznej. Głoszone obecnie hasła antyrynkowe są więc bardziej postulatem politycznym (ideologicznym) niż prakseologicznym i niewiele mają wspólnego z dążeniem do poprawy efektywności systemu zdrowotnego. Z tego względu, zalecenie szerszego finansowania świadczeń zdrowotnych z budżetu tak długo będzie słabo uzasadnione, póki nie sprecyzuje się reguł takiego postępowania, a więc nie wskaże się źródła, z którego mają pochodzić te środki. Bez tego bowiem skuteczne podejmowanie zmian w systemie nie jest możliwe. Podobnie postulat tanich leków może okazać się etatystyczną interwencją na rynku farmaceutycznym, co raczej zaostrzy problem niedoboru leków niż go zredukuje (niedobór leków spowodowany zaniżoną ceną). System zdrowotny jest na tyle złożony, że wskazywanie prostych recept, które miałyby prowadzić do jego usprawnienia rzadko okazuje się skuteczne.

## 8. Ochrona zdrowia w programie Partii Demokratycznej (PD)

W programie PD, przedstawionym na internetowych stronach, sprawom zdrowia poświęcony został odrębny fragment zatytułowany „Pacjentom i służbie zdrowia przywróćmy pewność”. Zgodnie z propozycjami PD zmiany powinny prowadzić do tworzenia nowoczesnej, przejrzystej, przyjaznej pacjentom ochrony zdrowia.

Zgodnie z diagnozą stawianą w programie, istotną przyczyną złego stanu rzeczy jest trwająca od wielu lat reforma systemu. Pacjenci stracili poczucie bezpieczeństwa, bo ich zdrowie stało się przedmiotem rozgrywek politycznych. Łatwo zauważyć, że i pacjenci, i świadczeniodawcy tęsknią za stabilizacją. Wniosek: można i trzeba poprawiać system, ale warunkiem powodzenia jest unikanie gwałtownych zmian. Konieczny jest umiar, a zwłaszcza zachowanie mechanizmów, które potwierdziły swoją przydatność.

Stwierdzono, że zapewnienie w Polsce opieki zdrowotnej na poziomie osiągniętym w krajach starej UE jest realne w takim stopniu, w jakim rozwój gospodarczy zbliży nas do ich sytuacji ekonomicznej. Jeśli ludzie mają odzyskać poczucie bezpieczeństwa, to ograniczone z konieczności środki należy wykorzystywać najbardziej efektywnie. W programie przyjęto, że nowoczesny system opieki zdrowotnej oznacza:

- Priorytet promocji zdrowia i profilaktyki nad działaniami naprawczymi.
- Priorytet opieki ambulatoryjnej nad szpitalną.
- Priorytet opieki sprawowanej przez lekarza rodzinnego nad wąskospecjalistyczną.

- Priorytet mniej kosztownych procedur medycznych i leków nad droższymi o zbliżonej skuteczności.

Aby przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli, PD przedstawiła następujące hasła, wraz z ich rozwinięciem:

- Zwiększenie dostępu do świadczeń gwarantowanych. Jedną z bolączek pacjentów jest brak wystarczającej informacji o warunkach i możliwościach leczenia. W rezultacie niektóre szpitale i przychodnie odczuwają stały napór pacjentów, a innym ich brakuje, mimo że oferują te same świadczenia. Stworzenie systemu szybkiej, bezpłatnej i centralnej informacji o miejscu i czasie udzielenia świadczenia pomogłoby rozwiązać ten problem.
- Standardy opisu i wyceny świadczeń medycznych. Wprowadzenie standardów może zapewnić taki sam poziom usług w różnych regionach kraju. Należy zatem postulować rozpoczęcie prac nad standaryzacją usług medycznych. Kolejnym etapem byłaby wycena tak opisanych świadczeń. Nie wolno ulegać iluzji, że uda się szybko opisać wszystkie świadczenia. Pamiętać należy, że w pośpiechu przygotowywany katalog świadczeń NFZ (a wcześniej standard świadczeń medycznych Ministerstwa Zdrowia) był powszechnie krytykowany. Warunkiem powodzenia jest stworzenie niezależnej, pozarządowej instytucji zajmującej się tym problemem. Wprowadzenie standardów doprowadzi do tego, że każdy pacjent i wszędzie będzie traktowany jednakowo.
- Wprowadzenie kontraktów długoterminowych. Zawieranie przez NFZ umów na okresy roczne, a często nawet krótsze, powoduje niepewność finansową placówek służby zdrowia, kiedy podejmują próby długookresowego planowania. Niekorzystna jest też praktyka sztywnego limitowania świadczeń. Potrzeby zdrowotne są nieprzewidywalne i często sezonowe. W konsekwencji NFZ temu samemu zakładowi opieki zdrowotnej w jednym okresie nie płaci za świadczenia zrealizowane ponad limit, a w drugim wypłaca tylko część zaplanowanych środków, ponieważ pacjentów było mniej niż przewidywano.
- Restrukturyzacja długu publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Większość szpitali nie jest w stanie samodzielnie rozwiązać problemu zadłużenia, bo obciążenia są zbyt duże. Konieczne zatem jest poszukiwanie sposobu na wieloletnie finansowanie spłaty zadłużenia przy zastosowaniu różnych narzędzi, w tym np. emisji obligacji, przy jednoczesnym rozwiązaniu problemu nadmiernych obciążeń bieżących.
- Utworzenie sieci szpitali publicznych nie podlegających prywatyzacji. Zdaniem autorów programu obawa przed prywatyzacją szpitali i przychodni wynika raczej



z braku czytelnych regulacji niż z gorszego funkcjonowania sektora niepublicznego. Dla poczucia bezpieczeństwa ludzi niezbędne jest wyznaczenie sieci szpitali, które – przez swoje rozmieszczenie i zakres usług – mogą zapewnić podstawowe leczenie, zwłaszcza w sytuacjach nagłych. Nie istnieją natomiast żadne racjonalne przesłanki, dla których nie można byłoby przekształcić pozostałych szpitali w spółki prawa handlowego oraz placówki prowadzone przez organizacje *non profit*: stowarzyszenia, fundacje, kościoły i związki wyznaniowe. W tym przypadku bezpieczeństwo zdrowotne obywateli byłoby zapewnione dzięki odpowiednim umowom, na przykład dzierżawy, w których zawarte byłoby zastrzeżenie o konieczności utrzymania określonego zakresu usług zdrowotnych na odpowiednim poziomie.

- Wprowadzenie dobrowolnych dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych. We wszystkich krajach, niezależnie od sposobu organizacji i finansowania opieki zdrowotnej, rośnie zainteresowanie dodatkowymi ubezpieczeniami zdrowotnymi. Żadne państwo nie jest w stanie zapewnić swym obywatelom pełnego dostępu do wszystkich usług zdrowotnych, a zawsze istnieją grupy obywateli, którzy nie chcą czekać i są gotowi zapłacić za szybszy dostęp lub większy komfort. Do nich właśnie może trafić oferta dodatkowych ubezpieczeń.
- Rozwój lecznictwa długoterminowego. Znaczna część łóżek szpitalnych wykorzystywana jest w sposób całkowicie nieracjonalny w efekcie przedłużających się hospitalizacji osób, u których zakończyła się ostra faza leczenia. Wysokospecjalistyczne oddziały szpitalne z konieczności wydłużają pobyt pacjentów w szpitalu z powodu braku miejsc w ośrodkach zajmujących się długoterminową rehabilitacją i dalszym leczeniem zachowawczym. Taka restrukturyzacja nie wymaga znacznych środków finansowych, natomiast może przynieść szybko znaczne oszczędności.

Dodatkowo zwrócono uwagę na trzy sprawy:

- A. Polityka lekowa. Zadeklarowano zasadę uwzględniającą priorytet dla leków generycznych i wprowadzenie systemu monitorowania konsumpcji leków. Wzrost wydatków na leki stał się zjawiskiem stałym. Dotychczasowe działania nie przyniosły dostrzegalnej poprawy. Jednocześnie w kraju produkowane są nowoczesne leki, które są bezpieczne i tanie, choć nie korzystają z ochrony patentowej. Dlatego trzeba wprowadzić zachęty dla lekarzy, aby przepisywali przede wszystkim leki generyczne. Konieczny jest też system kontroli nad tym, jakie leki są stosowane.
- B. Podstawowa opieka zdrowotna oparta na lekarzu rodzinnym przyjmującym prywatnie. Opieka lekarza rodzinnego oznacza przede wszystkim poprawę jako-

ści obsługi pacjenta. Stopniowe przekazywanie całości podstawowej opieki zdrowotnej w ręce prywatne musi łączyć się jednak ze zbudowaniem jasnych i jednoznacznych kryteriów rozliczeń świadczeniodawców z płatnikiem, określeniem obowiązków lekarzy rodzinnych, zakresu ich kompetencji, zasad kierowania na leczenie specjalistyczne, itp.

- C. Opracowanie modelu kariery dla menedżerów i kadry medycznej. Specyfika zarządzania zakładem opieki zdrowotnej wymaga szerokiego, specjalistycznego przygotowania, odbiegającego od standardowego kształcenia kadr menedżerskich. Ważne jest wzmocnienie pozycji zarządzających, np. przez konkursy na stanowiska dyrektorów zakładów opieki zdrowotnej, oparte na jasno sprecyzowanych kryteriach. Konkursy takie, uwzględniające zakaz łączenia funkcji dyrektora z działalnością medyczną w tym samym zakładzie pracy, powinny ograniczać przypadkowość obsady stanowisk. Należy również określić kadencyjność i ograniczyć w tym okresie możliwości pozamerytorycznego wpływu na decyzje przez ciała polityczne (organy założycielskie).

## **Komentarz**

Wiele propozycji przedstawianych przez PD mogłoby sprzyjać poprawie sprawności systemu zdrowotnego. Przedstawiona lista propozycji robi wrażenie bardziej podsumowania dyskusji toczącej się już od wielu lat niż zbioru nowatorskich idei. Ich usystematyzowanie jest jednak wartością w chaotycznie na ogół prowadzonym procesie dotychczasowych zmian. Warto jednak zauważyć, że nie wszystkie propozycje są wystarczająco jednoznaczne. I tak standard medyczny (standard postępowania medycznego) służy nie tylko ujednoliceniu procedur – to byłaby droga do poprawy sytuacji grup dotychczas upośledzonych, ale musi – a w każdym razie powinien – być wykorzystywany do ustalenia zakresu świadczeń gwarantowanych. Koszyk jest bowiem sumą procedur opisanych w standardach (przy ustalaniu koszyka pozytywnego). Bez tego ani sprawa zwiększenia dostępności, ani sprawa ubezpieczeń dodatkowych nie może być rozwiązana. Należy także dostrzec, że niektóre propozycje są – lub mogą być – realizowane już pod rządami obowiązującego prawa. Jednocześnie brakuje odniesienia do bardziej technicznych aspektów realizacji przedstawianych propozycji, co – biorąc pod uwagę doświadczenie rządowe przynajmniej niektórych członków PD – zostawiło poczucie niedosytu.

## Podsumowanie

W wielu programach przedstawionych przez partie polityczne – jeśli programy były udostępniane i prezentowane – sprawy zdrowia zajmowały miejsce eksponowane. Partie wychodziły w ten sposób na spotkanie oczekiwaniom zgłaszanym przez wyborców. Jednak najczęściej były to deklaracje raczej ogólne, zawierające dobrze brzmiące hasła, których autorzy unikali sprecyzowania swoich przyszłych zamiarów. Tylko w nielicznych przypadkach – propozycje PiS, propozycje PD – przedstawiono plany bardziej rozbudowane, które mogły posłużyć jako ukierunkowanie przyszłych rozstrzygnięć.

Zaskakujące były różnice czasu pochodzenia różnych dokumentów i programów, a także różny stopień ich szczegółowości. Niektóre z nich były przygotowywane specjalnie na potrzeby kampanii wyborczej i widać w nich było troskę o pozyskiwanie zwolenników, ale były także opracowania znacznie starsze, w których brak było odniesień do zjawisk ujawnionych w ostatnim czasie. Niekiedy w dokumentach niedawno przygotowanych uciekano się do doświadczeń odległych (reformy ministra Łapińskiego w propozycjach PO). Wbrew teoretycznym oczekiwaniom bardzo rzadko – jako przykład można przywołać propozycję PSL dotyczącą ludności wiejskiej – zajmowano się specyficznymi problemami wybranych grup ludności. Sprawa nie była podejmowana ani na płaszczyźnie koncepcji, mimo że przykłady wielu dokumentów przygotowanych w wielu krajach mogły służyć jako przykład, ani w płaszczyźnie faktów, mimo że informacje na temat zróżnicowanego stanu zdrowia różnych grup społecznych lub różnic w dostępie i korzystaniu są dostępne nawet jako materiał anegdotyczny. Rezygnacja z zajmowania się konkretnymi problemami grup znajdujących się w szczególnie złej sytuacji uniemożliwiła podjęcie spraw ważnych, jeśli akceptuje się zasady współczesnych polityk zdrowotnych. Być może tutaj tkwiła przyczyna nie dość precyzyjnego podejmowania zagadnień odnoszących się do projektowanych, przyszłych zmian.

Nie można jednak wykluczyć, że także inne czynniki doprowadzały do powstania tego stanu rzeczy. Z jednej strony mogły przesądzić względy polityczne (techniczne aspekty przyszłych reform sektora zdrowotnego nie zostały potraktowane jako dostatecznie ważne i przykuwające uwagę wyborców). Zgodnie z rozpowszechnionym stereotypem i złą praktyką wielu krajów, rozstrzygnięcia takie pozostawia się ekspertom i politykom. Z drugiej strony, być może, grupy eksperckie przygotowujące programy, nie były dostatecznie przekonane o konieczności ich uwzględnienia w pisanych dokumentach. Mogło to wynikać z przekonania, że prawdziwym partnerem w rozmowach o tych rozstrzygnięciach są decydenci. Mogło jednak także być następstwem braków

konceptyjnych: bardziej szczegółowe propozycje nie były gotowe. Niezależnie jednak, jakie były rzeczywiste przyczyny, stan dyskusji prowadzonych – czy raczej nieprowadzonych – w czasie kampanii wyborczej źle rokował perspektywom rozwiązania tego kompleksu problemów.

Interesujące, że propozycje dotyczące zdrowia, niezależnie od kierunku przedstawianych zmian, nie wpisały się w jeden z najważniejszych sporów, które znamionowały ostatnie kampanie wyborcze – spór o Polskę solidarną i Polskę liberalną (stosującą reguły rynkowe). Żadna z partii nie przedstawiła otwarcie programu, który wspierałby rozwiązania mogące być uznane za liberalne. Nieliczne propozycje stosowania mechanizmów rynkowych były starannie okryte zbiorem deklaracji na temat publicznych zobowiązań. Warto zatem przypomnieć, że zasada solidarności od dawna była wiązana – poza innymi źródłami inspiracji – z mechanizmami ubezpieczeniowymi i zgodnie z nią, osoba którą spotkało nieszczęście, mogła liczyć na wsparcie udzielane jej przez wspólnotę. W praktyce wielu systemów była to jednak tylko jedna z możliwych do zastosowania opcji, której stosowanie, a szczególnie zakres stosowania, był przedmiotem trwających dyskusji. Jeśli zatem uznaje się, że sytuacje zagrożenia zdrowia i choroby stosunkowo łatwo wywołają spontaniczną gotowość niesienia pomocy, co wraz z uznaniem prawa do zdrowia i opieki zdrowotnej za naturalne uprawnienia obywatelskie tworzy podstawy współczesnej polityki zdrowotnej, to wzajemne relacje rozwiązań solidarnościowych i rynkowych nie są raz na zawsze ustalone. Jest bowiem tak, że pytanie o godzenie sprawiedliwości (solidarności) i efektywności (rynku) musi być stale stawiane.

**Zestawienie. Elementy koncepcji funkcjonowania ochrony zdrowia i propozycje reform zawarte w programach głównych partii politycznych\*, uczestniczących w kampanii wyborczej 2005 r.**

<b>Przedmiot</b>	<b>Platforma Obywatelska</b>	<b>Prawo i Sprawiedliwość</b>	<b>Samoobrona</b>	<b>PSL</b>	<b>Partia Demokratyczna</b>
Sprawy ogólny stemowe – Koszyk świadczeń gwarantowanych ze środków publicznych	Zdefiniować zakres systemu prywatnego i zwiększyć ochronę praw pacjenta	Konstytucja zdrowia, opracowanie koszyka świadczeń gwarantowanych, wzmocnić odpowiedzialność państwa za zdrowie	Pełna odpowiedzialność państwa za zdrowie i opiekę zdrowotną	Odpowiedzialność państwa za powszechny dostęp do usług, opracowanie koszyka świadczeń gwarantowanych ze środków publicznych	Informacja dla pacjenta
Organizacja systemu ochrony zdrowia na szczeblu centralnym	Utworzyć jedno duże ministerstwo ds. socjalnych i zdrowotnych	Wzmocnić Ministerstwo Zdrowia	Bez zmian		Bez zmian
Poziom i źródła finansowania	Podzielić składkę na części publicznej i prywatnej. Określić zasady wpłat dobrowolnych	Zwiększyć poziom finansowania do 6% PKB Główne źródło – budżet państwa. Przejść składkę na renty oraz zasiłki chorobowe		Zwiększyć finansowanie przez wzrost składki do 10%	Bez zmian
Ubezpieczenia prywatne	Wprowadzić rynkowe ubezpieczenia zdrowotne	Wprowadzić zarówno ubezpieczenia dodatkowe jak i alternatywne		Wprowadzić dobrowolne prywatne ubezpieczenia zdrowotne – dodatkowe	Wprowadzić ubezpieczenia dodatkowe
Organizacja płatnika	Decentralizacja NFZ - 8-10 oddziałów	Zlikwidować NFZ	Bez zmian	Struktury ponadregionalne	Bez zmian

Zestawienie. Elementy koncepcji funkcjonowania ochrony zdrowia i propozycje reform zawarte w programach głównych partii politycznych\*, uczestniczących w kampanii wyborczej 2005 r.

Przedmiot	Platforma Obywatelska	Prawo i Sprawiedliwość	Samoobrona	PSL	Partia Demokratyczna
Funkcje JST		Funkcje właścicielskie ograniczyć do samorządu wojewódzkiego, wprowadzić odrębne rozwiązania dla dużych miast		Zwiększyć udział finansowania ochrony zdrowia przez JST. W przypadku szpitalnictwa odpowiedzialność tylko na szczeblu województwa	
Sieć szpitali		Opracować i wdrożyć			Opracować i wdrożyć sieć szpitali publicznych
Status szpitali	Spółki prawa handlowego i organizacje <i>non profit</i>		Własność komunalna		Publiczne, spółki prawa handlowego oraz organizacje <i>non profit</i>
Rola POZ		Wzmocnić POZ i rozszerzyć kompetencje: opieka nad matką i dzieckiem oraz młodzieżą			Wzmocnić POZ w oparciu o praktyki prywatne
Rola zdrowia publicznego		Duża waga przywiązywana do promocji zdrowia i sportu	Powrót opieki nad dziećmi i młodzieżą oraz higieny szkolnej do szkół	Znaczenie kultury fizycznej oraz opracowanie programu równych szans dostępu opieki zdrowotnej dla rolników	

**Zestawienie. Elementy koncepcji funkcjonowania ochrony zdrowia i propozycje reform zawarte w programach głównych partii politycznych\*, uczestniczących w kampanii wyborczej 2005 r.**

Przedmiot	Platforma Obywatelska	Prawo i Sprawiedliwość	Samoobrona	PSL	Partia Demokratyczna
Rozwiązania dla nowych działań ochrony zdrowia: ratownictwo i opieka długoterminowa		Odpowiedzialność państwa za ratownictwo. Wzmocnienie opieki pielęgnacyjnej w domu chorego		Opracować rozwiązania instytucjonalne w związku z potrzebami zdrowotnymi na tle starzenia się	Rozwinąć specjalne rozwiązania dla chorób chronicznych poza szpitalnictwem
Rozwój instrumentów efektywnego zarządzania	RUM Nadzór medyczny. Standardy usług medycznych. Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym				Opracować standardy świadczeń medycznych. Wycenić świadczenia
Metody finansowania placówek i usług zdrowotnych		Kapitacja w opiece ambulatoryjnej i budżet globalny w opiece stacjonarnej			Wprowadzić długoterminowe kontrakty z NFZ
Polityka lekowa		Refundacja głównie dla leków generycznych, limity refundacji			Preferencje dla leków generycznych w zasadach refundacji
Kadry dla sektora zdrowotnego		Finansowany przez państwo system rezydencki przy specjalizacjach. Wzrost wynagrodzeń	Godne wynagrodzenia dla lekarzy i pielęgniarek	Godziwe wynagrodzenia dla lekarzy i pielęgniarek	Opracować ścieżki kariery i awansu dla zawodów medycznych
Nadzór – instytucje i instrumenty		Wprowadzić RUM jako instrument nadzoru			

Źródło: Zestawienie redakcji – S. Golinowska

\* wzięto pod uwagę programy tylko tych partii, które uwzględniały ochronę zdrowia w szerszym i skonkretyzowanym zakresie.

### **6.3. O zdrowiu publicznym i funkcjach właścicielskich samorządu terytorialnego w ochronie zdrowia (komentarz do tekstu Stanisławy Golinowskiej)**

*Barbara Błaszczyk, Mieczysław Błaszczyk*

W tekście wprowadzającym przedstawiona została bardzo trafna i wszechstronna diagnoza obecnej sytuacji w polskim systemie ochrony zdrowia, ukazana na tle doświadczeń i problemów innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Szczególnie interesujące są analizy doświadczeń tych krajów w tworzeniu nowej organizacji i sposobu finansowania tego sektora, które świadczą o zbieżności niektórych trendów (np. występowanie pewnej recentralizacji instytucji płatnika po początkowej daleko posuniętej decentralizacji – jako odpowiedź na potrzebę koordynacji w całym systemie). Zwracają też uwagę znaczące różnice w poziomie i strukturze finansowania opieki zdrowotnej (ze względu na jego źródła) między krajami, co nie może pozostać bez wpływu na wyniki funkcjonowania tego sektora.

Na podstawie wszechstronnej diagnozy przyczyn i przejawów kryzysu w polskim systemie ochrony zdrowia Stanisława Golinowska przedstawiła główne rekomendacje dotyczące najważniejszych kierunków działań zmierzających do poprawy funkcjonowania sektora zdrowotnego i zasad jego reformowania. Zgadzając się z większością tez Autorki, zarówno co do diagnozy, jak i rekomendacji, pragniemy przedstawić pod roz wagę kilka uwag i zastrzeżeń, które nasunęły nam się w trakcie czytania tego bardzo wartościowego tekstu.

Doceniając podstawową rolę polityki zdrowia publicznego w całości działań prozdrowotnych, nie powinniśmy jednak tej roli absolutyzować i nie doceniać wkładu innych części systemu opieki zdrowotnej w poprawę zdrowia społeczeństwa, a takie wrażenie można odebrać zapoznając się z pierwszą częścią dyskutowanego opracowania. Autorka sugeruje tam, że postęp, który dokonał się w okresie transformacji w podstawowych wskaźnikach zdrowotności naszego społeczeństwa był spowodowany czynnikami spoza systemu medycyny „naprawczej”. Doceniając wagę czynników spoza tego systemu (takich jak zmiana sposobu odżywiania, trybu życia, profilaktyki itp.) nie sposób jednak abstrahować od faktu, że w niektórych dziedzinach medycyny naprawczej (szczególnie kardiologii, onkologii i dializoterapii) dokonał się w ostatnich 5-7 latach olbrzymi postęp technologiczny, który doprowadził po pierwsze do gwałtownego spadku umieralności



(np. zmniejszenie umieralności z powodu zawału mięśnia sercowego o ok. 70%), a po drugie spowodował znaczne zwiększenie powszechności niektórych metod leczenia (np. dializy, z których przed 1998 r. mogło korzystać tylko ok. 50% potrzebujących). Również metody wczesnego rozpoznawania i wcześniejszego rozpoczynania leczenia w chorobach nowotworowych oraz nowe technologie ich leczenia poprawiły znacznie skuteczność leczenia tych chorób i spowodowały, że osoby po przebytych chorobach nowotworowych coraz częściej mogą powracać do normalnego życia i pracy. Wspomniane wyżej nowoczesne technologie leczenia oraz wczesna diagnostyka, o których zresztą Autorka wspomina, są niczym innym jak częściami medycyny naprawczej, więc nie można tej medycynie odmawiać wpływu na poprawę wskaźników zdrowotnych.

Inną naszą wątpliwość budzi postulat Autorki zawarty w części rekomendacyjnej, aby w obliczu zbyt wielu podmiotów władzy samorządowej pełniących funkcję organów założycielskich wobec zakładów opieki zdrowotnej oraz niejasnego podziału kompetencji i odpowiedzialności między tymi szczeblami przekazać funkcje organu założycielskiego wojewódzkim oddziałom NFZ. Tezę tę chcielibyśmy poddać tu pod dyskusję, gdyż uważamy, że zerwanie z zasadą oddzielenia płatnika od organizatora świadczeń zdrowotnych i właściciela zakładów byłoby szkodliwe dla rozwoju rynku świadczeń i stanowiłoby krok wstecz. Jeżeli płatnik będzie jednocześnie właścicielem zakładów opieki zdrowotnej i organizatorem ich pracy, to jest bardzo prawdopodobne, że będzie preferował właśnie te zakłady przy przyznawaniu kontraktów, na niekorzyść wszystkich innych zakładów (niepublicznych), bez względu na koszty świadczeń. Zachowania takie można z łatwością przewidzieć przez analogię do preferowania przedsiębiorstw państwowych przez państwo i paternalistyczny stosunek rządów do tych przedsiębiorstw (nie tylko w socjalistycznych państwach). Instytucjonalne wydzielenie płatnika i doprowadzenie do kontraktowania świadczeń było przecież największym dokonaniem reformy z 1999 r., o czym powinniśmy pamiętać, mimo jej wielu wad.

Zamiast rozwiązania postulowanego przez Autorkę proponujemy więc przekazanie uprawnień właścicielskich do zakładów opieki zdrowotnej (mowa tu jedynie o szpitalach) tylko jednemu szczeblowi samorządu – na poziomie województwa (marszałek województwa i podległy mu urząd marszałkowski), gdzie mogłyby zostać skoncentrowane odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie, aby sprostać wykonywaniu tej funkcji. Płatnik (wojewódzki oddział NFZ) powinien mieć oczywiście wpływ na decyzje o kierunkach rozwoju ochrony zdrowia na swoim terenie, ale nie powinien stawać się właścicielem zakładów, bo to wypaczyłoby logikę jego działania i poprawność wykonywania funkcji przydzielania ograniczonych środków konkurującym podmiotom na konkurencyjne zadania.

Innym zagadnieniem, w którego ocenie zgadzamy się w pełni z Autorką, a jedynie pragniemy wzmocnić jej argumentację, jest poruszona na końcu opracowania sprawa szybkiego wycofywania się budżetu państwa z finansowania ochrony zdrowia i przerzucanie jej kosztów na osoby płacące składki oraz na pacjentów. Pragniemy tu zaznaczyć, że budżet wycofał się w znacznym stopniu nie tylko ze swoich obowiązków w dziedzinie zdrowia publicznego i wysokospecjalistycznych procedur zdrowotnych, o czym pisze Autorka, ale także zaprzestał finansowania leczenia niektórych grup społecznych (bezrobotni, bezdomni) w dotychczasowej skali i formie i przerzucił koszty leczenia tych osób na płacących składki lub też (w przypadku bezdomnych) pozostawił sprawę niewyjaśnioną. Np. w 2002 r. państwo wycofało się z dotychczasowego poziomu finansowania składek ubezpieczeniowych dla osób bezrobotnych, wprowadzono też nowy tytuł do systemu ubezpieczeń zdrowotnych – członka rodziny, co łącznie spowodowało w jednym roku obniżenie kwoty składek napływających do budżetu NFZ o ok. 2 mld zł. Nie mogło to pozostać bez wpływu na poziom i jakość świadczeń zdrowotnych i stan zadłużenia systemu.

Powstaje zatem pytanie: jak dalece uzasadniona jest redystrybucja składek zdrowotnych płaconych przez osoby zatrudnione na osoby niepracujące i ich rodziny? Czy redystrybucja na rzecz tych grup nie powinna być raczej dokonywana w sposób przejrzysty w ramach systemu podatków powszechnych i budżetu państwa oraz pomocy społecznej? Tego typu pozorne oszczędności w systemie finansów publicznych (oszczędności budżetu państwa na koszt płacących składki) nie są naszym zdaniem usprawiedliwione i przyczyniają się raczej do zamazywania rzeczywistych kosztów systemu niż ich racjonalizacji. Spychanie coraz większych wydatków na płatników składek przyczynia się też do rosnącej presji na rzecz podwyższania składki, co z kolei prowadzi do dalszego wzrostu pozapłacowych kosztów zatrudnienia, które i tak osiągnęły już niebezpiecznie wysoki poziom.

Autorka bardzo słusznie podkreśla w swoim opracowaniu nieprzyjemną prawdę, że reformy muszą kosztować i że bez akceptacji tej prawdy nie uda się osiągnąć lepszego poziomu naszej opieki zdrowotnej. Ponadto, skuteczny i nowoczesny system ochrony zdrowia wymaga stworzenia na stałe dość kosztownej otoczki instytucjonalnej (infrastruktury organizacyjnej i informacyjnej), której prace mają charakter merytoryczny, a nie administracyjny, jak wielu sądzi. Niedocenianie tej dziedziny sprawi, że nie uda nam się w znaczący sposób unowocześnić opieki zdrowotnej i uczynić jej efektywną.

## **Rozdział 7**

# **Partnerstwo państwa i organizacji pozarządowych w polityce społecznej**

## Wprowadzenie

Ocena roli i konkretnej działalności organizacji pozarządowych dokonywana jest przede wszystkim z perspektywy rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Terminem społeczeństwa obywatelskiego określa się taki stan funkcjonowania społeczeństwa, w którym poza strukturami państwa i strukturami rodzinnymi istnieją dobrowolne struktury pośrednie, pozwalające na artykulację oraz realizację publicznych interesów danej zbiorowości. Dlatego zrzeszanie się ludzi i działalność ich dobrowolnych organizacji stanowią podstawowy dowód na istnienie społeczeństwa obywatelskiego, które jest źródłem prawdziwej demokracji.

Organizacje pozarządowe powstają też w celu realizacji funkcji socjalnych, których nie pełnią oficjalne struktury publiczne, służą organizowaniu wzajemnej pomocy, czy rozwiązywaniu problemów specyficznych, szerzej niespotykanych. W wielu krajach są też partnerem struktur publicznych w realizacji typowych zadań socjalnych. Może to się odbywać na drodze zlecenia ich organizacjom społecznym zgodnie z przekonaniem, że zrobią to lepiej i taniej. Może też polegać na wspieraniu organizacji pozarządowych w realizacji zadań podejmowanych z ich własnej inicjatywy, które jednak mają znaczenie ogólniejsze – publiczne.

W krajach transformacji, w których tradycja swobodnej aktywności społecznej należała raczej do przedkomunistycznej przeszłości, w dodatku biedniejszych i z silną konkurencją celów ekonomicznych, bardziej dynamiczny rozwój organizacji pozarządowych wymagałby znacznego wsparcia ze strony państwa; zarówno regulacyjnego, jak i kapitałowego. Dlatego koncepcja partnerstwa publiczno-społecznego wydawała się najbardziej do tego dostosowana. W polityce społecznej oznaczało to zarówno zlecenie organizacjom pozarządowym zadań socjalnych, jak i motywowanie oraz wspieranie inicjatyw podejmowanych przez organizacje pozarządowe w kierunku publicznie celowym i uznawanym. Tymczasem na drodze tego partnerstwa pojawiły się różne trudności, w związku z czym dynamiczny na początku przemian proces tworzenia organizacji pozarządowych zatrzymał w miejscu. Z jednej strony pojawiły się bariery w ich rozwoju: stały brak własnego kapitału i zmniejszanie się zasobu społeczników i wolontariuszy w sytuacji znacznie trudniejszych warunków rozwoju kapitalizmu w dobie globalizacji, a z drugiej – dystansowania się zdecentralizowanych instytucji publicznych do organizacji pozarządowych, postrzegających je niejednokrotnie jako konkurentów o środki i miejsca pracy. Dlatego regulacje ostatnich lat są sprzeczne w swych intencjach: sprzyjają pozyskiwaniu dodatkowych źródeł środków (1% podatku dla wybranej organizacji), a jednocześnie stawiają im wymagania równoważne profesjonalnym strukturom biznesowym czy urzędniczym.

W rozdziale na temat partnerstwa publicznego i organizacji pozarządowych w polityce społecznej mamy pięć tekstów: tekst wprowadzający, tekst uzupełniający i trzy komentarze. Tekst wprowadzający autorstwa Jakuba Wygnańskiego oparty na analizie funkcjonowania organizacji pozarządowych w pomocy społecznej zdaje się postulować powrót do pierwotnych zasad w sprawie sektora pozarządowego; jego pełnej akceptacji ideologicznej, włączenia do powszechnej edukacji, „wiary” i wiedzy sprzyjającej rozwojowi struktur pozarządowych oraz jednoznacznych regulacji, wspierających organizacje społeczne, ale i mobilizujących je do samorozwoju.

Tekst uzupełniający Macieja Jakubowskiego stanowi egzemplifikację, na przykładzie oświaty, problemu różnicy interesów organizacji pozarządowych oraz samorządu terytorialnego. Samorząd ograniczony niedostatecznym finansowaniem i standardami obowiązującymi placówki publiczne, rzadko kiedy wprowadza elastyczne, innowacyjne rozwiązania, odpowiadające specyficznym potrzebom lokalnych społeczności. Natomiast organizacje pozarządowe w oświacie stanowią źródło nowych inicjatyw, dostarczając przykładów rozwiązań elastycznych i przyjaznych przede wszystkim uczniom oraz ich rodzicom.

Komentarze nawiązują do problemów poruszonych w tekście wprowadzającym, rozwijając niektóre z nich, konkretyzując czy stawiając w nieco innym kontekście. Komentarz Michała Boniego skupia się na rozważaniach wyjaśniających trudności i problemy funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. Stawia tezę, że przyczyny trudności mają charakter strukturalny.

W tekście Piotra Brody-Wysockiego znajdujemy więcej ostrożności w sprawie oceny działalności organizacji pozarządowych. Zdaje się mówić – nie psujemy tego, co już osiągnęliśmy, bo może być gorzej. Fragment tytułu tekstu – rozsądna kontynuacja – do brze oddaje pogląd Autora.

W końcowej wypowiedzi Stanisławy Golinowskiej znajdujemy przypomnienie oczekiwanych funkcji organizacji pozarządowych w kontekście przemian polskiego państwa opiekuńczego. Włączenie organizacji pozarządowych na większą skalę do realizacji zadań społecznych, wymagałoby też wprowadzenia metod pewnego ukierunkowania ich działalności. Organizacje pozarządowe mogłyby wówczas być bardziej nastawione na długookresowy interes społeczny niż to się dzieje obecnie.

Rozważania prezentowane w rozdziale prowadzą do takiej oceny rozwoju sektora pozarządowego w Polsce, w której widoczne jest z troską jego problemami. Może jednak dotychczasowy rozwój organizacji pozarządowych należy oceniać z większym dystansem, biorąc pod uwagę fazę rozwoju społecznego, w jakim znalazły się kraje zmieniające swe systemy polityczne i ekonomiczne. Wobec tych organizacji formuło-

wano bowiem nadmierne oczekiwania. Transformując system zakładano, że w polityce społecznej przejmą, zastąpią i wyręczą dotychczasowe instytucje państwowe oraz podejmą się funkcje wykonawcy nowych zadań socjalnych. Z perspektywy minionego czasu widać wyraźnie, że oczekiwania te były nadmierne. Nie znaczy to jednak, że organizacje, które działają na różnych obszarach polityki społecznej i w różnych miejscach kraju powinny rozczarowywać. Przeciwnie. Podejmują się bowiem najtrudniejszych zadań socjalnych, często metodami innowacyjnymi i z pasją, której zawsze brakuje strukturom administracyjnym. Problemem jest to, że takich organizacji jest za mało a problemów socjalnych w kraju nie ubywa, lecz przybywa, że organizacje pozarządowe także potrzebują kapitału, że ludzie zaangażowani w działalność społeczną także muszą z czegoś się utrzymywać. Dlatego szanując i wspierając działalność organizacji pozarządowych bądźmy realistami i nie oczekujmy, że rozwiążą różne kwestie socjalne w sposób kompletny, zrobią to zgodnie ze standardem biznesowym i w dodatku bardzo tanio, a może nawet – za darmo. Raczej wymagajmy, aby inne instytucje publiczne i prywatne wypełniały lepiej swe funkcje i to także te podstawowe, dla których mają instrumenty i środki.

## 7.1. Organizacje pozarządowe w polityce społecznej i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – próba podsumowania i wyzwania

*Jakub Wygnański*

Nie ulega wątpliwości, że w ciągu ostatnich 15 lat w działaniach organizacji pozarządowych doszło do kapitalnych zmian. Można z pewną przesadą powiedzieć, że sektor pozarządowy właściwie powstawał w Polsce w tym czasie od nowa. Niniejszy tekst jest zdecydowanie autorskim opisem aktualnej sytuacji organizacji pozarządowych, działających w obszarze szeroko rozumianej pomocy społecznej. W pierwszej części krótko referuję podstawowe dane o jego kondycji, w drugiej piszę o wyzwaniach, przed jakimi stoi obecnie. W podsumowaniu ryzykuję szkic podstawowych rekomendacji dotyczących jego rozwoju.

### Statystyczny portret organizacji pozarządowych

Zacznijmy od statystycznego portretu organizacji pozarządowych działających na polu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Na podstawie badań Stowarzyszenia KLON/JAWOR<sup>1</sup> można szacować, że aktywnych organizacji zajmujących się przede wszystkim pomocą społeczną i usługami socjalnymi działa dziś w Polsce ponad 4,5 tys., co stanowi około 10% całego sektora pozarządowego. Kolejne 15% organizacji deklaruje, że jest to istotny, choć nie najistotniejszy obszar ich działalności. Te, dla których jest to obszar podstawowy, najczęściej prowadzą działania związane z pomocą osobom niepełnosprawnym lub chorym (46% organizacji wskazuje pomoc społeczną i usługi socjalne jako najważniejsze pole swojej działalności) oraz działania związane ze wspomaganiem rodzin niewydolnych wychowawczo, znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, lub rodzin patologicznych (45%). Spośród organizacji tego typu 42% zajmuje się także pomocą osobom skrajnie ubogim. Mniej więcej co trzecia organizacja pomaga osobom starszym (32%), lub niesie pomoc osobom uzależnionym i ich bliskim

<sup>1</sup> Badania prowadzone są co 2 lata i opierają się na warstwowej reprezentatywnej próbie 1000 organizacji. Wywiad prowadzony jest metodą bezpośrednią. Prezentowane wyniki pochodzą z badania przeprowadzonego w drugiej połowie 2004 r.

(30%). Podobna liczba organizacji pomocy społecznej i usług socjalnych (30%) prowadzi lub wspiera domy dziecka, rodziny zastępcze, świadczy usługi adopcyjne, niesie pomoc sierotom lub oferuje inne usługi socjalne adresowane do dzieci i młodzieży. Jedna organizacja na cztery wskazuje, że zajmuje się dystrybucją darów rzeczowych, odzieży i żywności oraz wsparcia finansowego, aż jedna na pięć prowadzi schroniska dla bezdomnych lub pomaga im w inny sposób. 10% prowadzi działania mające na celu pomoc ofiarom klęsk żywiołowych. 2% organizacji wśród sówich podopiecznych wymienia uchodźców.

Najpopularniejszą formą prawną dla działań organizacji na polu pomocy społecznej są stowarzyszenia (ok. 70%). Około 23% to fundacje, a pozostałe formy to związki stowarzyszeniowe oraz organizacje działające na podstawie umów państwa z kościołami (np. Caritas, Bractwo Prawosławne, czy Diakonia).

Organizacje działające na polu pomocy społecznej, podobnie jak cały sektor pozarządowy, mają charakterystyczną strukturę wieku – 9 na 10 organizacji powstało po 1989 r., a połowa ma mniej niż 5 lat. Można więc mówić o tym, że sektor ten jest młody. Ma to swoje dobre i złe strony. Dobra to ta, że ciągle powstają nowe organizacje (choć oczywiście dynamika ich powstawania jest znacznie niższa niż 10 lat temu). Niepokojące jest jednak to, jak wiele z nich upada niedługo po powstaniu. Ciągle jeszcze daleko niewystarczające jest „nasylenie” organizacji w poszczególnych regionach kraju. Tylko co piąta organizacja zlokalizowana jest na terenach wiejskich i małomiasteczkowych (poniżej 10 tys. mieszkańców). Trzeba stwierdzić, że często organizacje brakuje właśnie tam, gdzie byłyby najbardziej potrzebne. Ogólnie rzecz biorąc skala i rozległość działań jest jednym z najważniejszych wyzwań, jakie stają przed organizacjami pozarządowymi w Polsce.

Połowa stowarzyszeń zajmujących się pomocą społeczną i usługami socjalnymi liczy nie więcej niż 42 członków. Podobnie jest w całym sektorze pozarządowym. Jak wynika z deklaracji respondentów, aktywność członków, podobnie jak w całym sektorze, jest tu dość niska: połowa uczestniczących w badaniu organizacji tej branży zadeklarowała, że w ich działania aktywnie włącza się (tzn. regularnie płaci składki, uczestniczy w pracach organizacji itp.) nie więcej niż co trzeci z nominalnych członków stowarzyszenia. Organizacje zajmujące się pomocą społeczną i usługami socjalnymi, jak należało się spodziewać, częściej niż inne korzystają z pomocy wolontariuszy. Prawie 65% z nich współpracowało z nimi w 2004 r. (to o 20 punktów procentowych więcej niż w przypadku pozostałych organizacji).

Około 40% organizacji zatrudnia płatnych pracowników. Analiza struktury zatrudnienia wskazuje na to, że aż 50% płatnych pracowników ma wykształcenie wyższe.



W strukturze zatrudnienia znaczna jest też przewaga kobiet. W co drugiej organizacji działającej w obszarze pomocy społecznej  $\frac{3}{4}$  płatnego personelu stanowią kobiety.

Podobnie jak w przypadku całego sektora bardzo zróżnicowana jest zasobność finansowa organizacji. 16% spośród nich w 2003 r. miało przychody nie przekraczające 1000 zł. Budżet 25% organizacji nie przekracza 6400 zł. Z drugiej strony „skali” około 10% organizacji posiada roczny budżet, który przekracza wartość 560 tys. zł. Około 25% środków na działania organizacji pochodzi z różnego rodzaju darowizn (od osób prywatnych i firm), a 15% kwot pochodzi ze składek członkowskich. Jedynie 5% pochodzi z działalności gospodarczej (w tym tzw. odpłatnej działalności statutowej). Około 13% – to różnego rodzaju granty i dotacje od krajowych i zagranicznych organizacji. Wreszcie największe źródło, stanowiące 30% ogólnej kwoty na działania organizacji, to środki publiczne. Może się wydawać, że to wiele, ale pamiętajmy, że w porównaniu z innymi krajami UE jest to jeden z najniższych wskaźników. Dla przykładu w Irlandii analogiczny wskaźnik wynosi ponad 80%, w Niemczech ok. 65%, a we Francji 58%, także na Węgrzech udział ten w ostatnich latach przekroczył 40%<sup>2</sup>.

Dla organizacji działających na polu pomocy społecznej współpraca z samorządem ma kluczowe znaczenie. Regularny kontakt z władzami samorządowymi na szczeblu lokalnym utrzymuje 70% z nich. 36% kontaktuje się z samorządem regionalnym (urzędy marszałkowskie), a 31% z urzędami wojewódzkimi. Z pomocy finansowej samorządu korzysta mniej więcej co druga organizacja działająca na polu pomocy społecznej. Z tych powodów warto przyjrzeć się bliżej relacjom z administracją publiczną.

## 2. Sektor pozarządowy w polityce społecznej

Przyjrzyjmy się teraz bliżej sytuacji sektora pozarządowego z punktu widzenia szeroko rozumianej polityki społecznej. Zaczniemy od stwierdzenia, że nadszedł chyba najwyższy czas, żeby wiele spraw w tej dziedzinie gruntownie przemyśleć. Tym odważnym, chociaż mało oryginalnym stwierdzeniem, chcę rozpocząć zdecydowanie bardziej osobistą część rozważań. Narażając się zapewne wielu osobom zaryzykuję stwierdzenie, że realizowany model polityki społecznej w Polsce (jeśli w ogóle można o nim mówić jako o modelu) jest anachroniczny i eklektyczny. Poza nielicznymi przypadkami brakowało, w moim przekonaniu, poważnej debaty na temat instrumentów polityki

<sup>2</sup> Szczegółowe dane na ten temat można uzyskać korzystając z tabel przygotowanych w ramach projektu międzynarodowych badań III sektora koordynowanych przez Johns Hopkins University zobacz: <http://www.jhu.edu/cnp/compdata.html>

społecznej a w szczególności roli, jaką pełnić w niej miałyby organizacje pozarządowe. W moim przekonaniu brakuje ciągle w myśleniu o polityce społecznej konsekwencji (szczególnie po stronie aplikacji) w relacjach między administracją a organizacjami obywatelskimi. Ubolewam nad tym bardzo, bo uważam te relacje za centralny problem rozwoju sektora pozarządowego (szczególnie w kraju takim, jak Polska). Myślę, że to właśnie kwestia „podziału pracy” z państwem jest jednym z najważniejszych czynników kształtujących kondycję sektora pozarządowego. W tym nowym podziale pracy chodzi zarówno o organizacje dostarczające usługi publiczne jak i te, których zadaniem jest rzecznictwo interesów i równoważenie podziału władzy (np. różnego rodzaju *watch dogs*). Twierdzę, że obecne „osiągnięcia” w tej dziedzinie są dalece niesatysfakcjonujące. Od dłuższego czasu organizacje pozarządowe znajdują się na „peryferiach” systemu pomocy społecznej, zajmując się tymi, którzy wypadli poza system oficjalnej pomocy społecznej. Mam wrażenie, że w praktyce, to właśnie one (a nie organizowana przez państwo pomoc społeczna) są często „ostatnią siecią oparcia”.

Wypychanie organizacji na peryferia ma nadal miejsce, ponieważ administracja (rządowa i samorządowa) mimo istotnych zmian w sferze regulacji i deklaracji zachowała we wszystkich istotnych dla polityki społecznej obszarach prawo swoistego pierwowokupu w wykonywaniu usług. W szerszym systemowym sensie nie udało się, moim zdaniem, przełamać specyficznego zwyczaju, w którym organizacjom przypadają te działania, których służby publiczne po prostu nie chcą lub nie potrafią wykonywać. Jak dotąd niewiele niestety pomogły w tej sprawie ani ustawa o pomocy ani nawet ustawa o pożytku publicznym i wolontariacie. Nie powstał choćby quasi-rynek (oparty na zasadach partnerstwa publiczno-społecznego) w dostarczaniu usług publicznych, a założeniem przygotowywanej obecnie konstrukcji partnerstwa publiczno-prywatnego jest hasło „prywatne znaczy tyle, co komercyjne”. Administracja publiczna pozostała w dalszym ciągu jednocześnie dysponentem środków, dostarczycielem świadczeń i większościowym, nieomal monopolistycznym udziałowcem „rynku” usług społecznych. Tego rodzaju quasi-monopole połączone z brakiem skutecznych mechanizmów ochrony minimalnych standardów oraz kanałów sprzężenia zwrotnego służących samokorektom – nieuchronnie degenerują się. Pod hasłami decentralizacji i swoiście pojmowanej pomocniczości powstały małe (ale nie zawsze piękne) gniazda specyficznie rozumianej zdecentralizowanej polityki społecznej. Olbrzymia liczba działań i świadczeń z zakresu pomocy społecznej ma fakultatywny i w praktyce najczęściej pusty charakter. Oczywiście ten rodzaj swoiście rozumianej deregulacji może skutkować ujawnieniem się różnych samorodnych pereł, ale znacznie częściej niestety skutkuje swoistym „zatrzaśnięciem” lokalnych społeczności i odcięciem ich od szans na modernizację. Z marzenia o decentralizacji, która sprzyjać miała elastyczności, bezpośredniości, wrażliwości

na kontekst, wreszcie wspólnemu pochyleniu się nad problemami lokalnej wspólnoty, często niewiele pozostaje. Pouczające w tej sprawie mogą być skutki wprowadzenia ustawowego nakazu tworzenia gminnych, powiatowych i wojewódzkich strategii rozwiązywania problemów społecznych, czy też tworzenie lokalnych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. W obydwu przypadkach efekty są bardzo ograniczone. Na ogół dokumentów tych albo nie ma w ogóle, albo są one tworzone mechanicznie i nie mają żadnej, a na pewno już strategicznej wartości. W moim przekonaniu wiele problemów udało się wmieścić pod ponad 2,5 tys. „samorządowych dywanów”.

### 3. Organizacje pozarządowe pod rządami ustawy o działalności pożytku publicznego

Nie sposób, opisując obecną kondycję sektora pozarządowego (szczególnie z punktu widzenia relacji z administracją), nie wspomnieć o ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Prace nad nią trwały ponad 7 lat i towarzyszyło im prawie tyle samo obaw, co oczekiwań. Ostatecznie udało się ją uchwalić w 2002 r.

Zacznijmy od tego, że ustawa jest bardzo złożona. Reguluje wiele kwestii: wyodrębnienie organizacji pożytku publicznego, uprawnienia wolontariuszy, alokacje 1%, powołanie Rady Działalności Pożytku Publicznego wreszcie wzajemne relacje między organizacjami a administracją publiczną. Specyficznym elementem ustawy jest wskazanie na konieczność uchwalania lokalnych programów współpracy. Ustawa nie przesądza ostatecznego kształtu takiego programu – stwierdza jedynie, że ma on powstać. Niestety, nie jest łatwo ustalić ile gmin ostatecznie wywiązało się z tego obowiązku. Próby stworzenia takiej mapy podejmowały liczne organizacje i instytucje. Ostatecznie najpełniejszy chyba zestaw danych udało się uzyskać Stowarzyszeniu KLON/JAWOR w ramach ewaluacji skutków ustawy. Wynika z niego, że około 30% gmin zignorowało zapisy ustawy. Jak widać zatem, ten niezwykle istotny element ustawy nie zadziałał jeszcze w pełni. Nie powinniśmy przechodzić nad tym do porządku dziennego. W badaniu panelowym przeprowadzonym wśród ekspertów (tzw. panel ekspertów)<sup>3</sup>, aż 83% spośród nich za istotny uznaje ten właśnie nakaz zawarty w ustawie.

<sup>3</sup> W połowie 2004 r. zasięgnęliśmy opinii około 400 osób – ekspertów i praktyków wyłonionych w specyficznej technice doboru celowego. W tzw. kuli śniegowej znaleźli się przedstawiciele różnych środowisk zarówno osoby działające w organizacjach, jak i przedstawiciele administracji oraz osoby zajmujące się badaniami III sektora. W prowadzonym techniką on-line panelu zadaliśmy im wiele pytań dotyczących zarówno spraw bieżących (np. oceny ustawy o działalności pożytku publicznego), jak i zagadnień bardziej ogólnych dotyczących oceny działań organizacji pozarządowych. Interesowały nas przede wszystkim te kwestie czy mówiąc wprost oceny, których nie da się wywodzić wprost z danych faktograficznych gromadzonych przez KLON/JAWOR.

**Zestawienie. Rekomendacje ekspertów wspierające konieczność zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie**

Kierunek zmian	% opowiadających się za danym rozwiązaniem
Przekazywaniem 1% podatku powinny zająć się urzędy skarbowe (podatnik wskazywałby organizacje w zeznaniu PIT)	78,72%
Organizacje pożytku publicznego powinny być zwolnione z kosztów związanych z upublicznieniem raportów w Monitorze B	78,01%
Z możliwości przekazania 1% powinny móc korzystać także osoby płacące „płaski” 19% podatek	74,11%
Programy współpracy powinny mieć charakter wieloletni	66,67%
Powinna istnieć możliwość udzielania małych dotacji (np. do 2000 zł) z pominięciem pełnych procedur konkursowych	64,54%
Zasady rozdzielenia obszarów działalności odpłatnej i gospodarczej powinny być precyzyjniej opisane w ustawie	61,70%
Sposób tworzenia programów współpracy (czas, udział organizacji itp.) powinien być doprecyzowany	57,09%
Obowiązek tworzenia programów współpracy powinien dotyczyć nie tylko samorządu, ale także administracji rządowej	52,84%
Powołując Radę Pożytku Publicznego rząd powinien brać pod uwagę ilość i jakość rekomendacji udzielonych poszczególnym kandydatom przez organizacje pozarządowe	48,94%
Przedstawiciele organizacji zasiadający w Radzie powinni pochodzić z wyboru samych organizacji – wyniki tych wyborów powinny być wiążące dla ministra	46,81%
Powinny istnieć jakieś sankcje związane z zaniechaniem tworzenia programów współpracy	43,62%
Rada powinna mieć większe kompetencje (nie wyłącznie doradcze)	42,20%
Konieczne jest precyzyjniejsze określenie warunków uzyskiwania statusu OPP	41,49%
Rada powinna być umocowana nie jak dotąd przy ministrze ds. zabezpieczenia społecznego, ale przy Kancelarii Premiera lub Radzie Ministrów	36,17%
Ustawa powinna jasno wykluczać sytuacje, w której środki publiczne zarezerwowane są wyłącznie dla organizacji pożytku publicznego	32,98%
Limit wynagrodzeń obowiązujący w przypadku działalności odpłatnej nie dla zysku powinien być zniesiony	30,50%
Limit wynagrodzeń obowiązujący w przypadku działalności odpłatnej nie dla zysku powinien być istotnie zwiększony	18,79%

Opisywanie skutków ustawy nie jest jednak głównym tematem tego artykułu. Wiele rozwiązań w niej zawartych ma bardzo wartościowy charakter, inne wymagają zapewne korekt. Powstaje jednak pytanie, jaki jest ostateczny bilans ustawy. Opinie w tej sprawie są różne – od entuzjastycznych do bardzo krytycznych. Piszący te

słowa nie może zapewne udawać bezstronnego sędziego, jest raczej kimś w rodzaju „podsądnego”. W tej roli z ulgą mogę jednak stwierdzić, że zarówno w badaniach na losowej próbie organizacji, jak i w badaniach panelowych przeprowadzonych wśród ekspertów, przeważa zdecydowanie pogląd, że ustawa poprawi sytuację organizacji pozarządowych. Uważa tak zdecydowana większość organizacji (przeciwnego zdania jest około 5% organizacji) oraz ok. 70% ekspertów (przeciwnego zdania jest 5,5%). Nie zmienia to jednak faktu, że po prawie 3 latach działania ustawy konieczne będą pewne jej korekty. Pracuje nad nimi Rada Działalności Pożytku Publicznego. Nie mam tu miejsca na szczegółową listę więc wymienię tylko zasadnicze rekomendacje oparte na wspomnianych już badaniach panelowych przeprowadzonych w gronie ekspertów.

#### **4. Ustawa o działalności pożytku publicznego a ustawa o pomocy społecznej**

Obie ustawy wiąże szczególna relacja. Wiele rozwiązań ustawy o pożytku publicznym testowanych było w ramach ustawy o pomocy społecznej (w szczególności chodzi o związane z ustawą o pomocy społecznej rozporządzenia dotyczące przekazywania zadań podmiotom niepublicznym). Jednak ciekawe, ale jednocześnie smutne jest to, że już po uchwaleniu ustawy o pożytku publicznym zauważyć można było rodzaj szczególnego oporu w jej stosowaniu w odniesieniu do pomocy społecznej. W szczególności widoczne to było w czasie prac nad ostatnią nowelizacją ustawy o pomocy społecznej (wcześniej zapowiadanej jako „nowa” ustawa). Bardzo wyraźny i sięgający najwyższych szczebli rządu i parlamentu okazał się opór przeciwko stosowaniu trybu powierzenia i wspierania zadań zawartych w ustawie o pożytku publicznym. Co charakterystyczne, największe opory budziły zapisy ustawy dotyczące odstąpienia przez administrację czegoś w rodzaju „piewokupu” w usługach z zakresu pomocy społecznej. Strona pozarządowa odwoływała się do koncepcji pomocy społecznej jako sieci różnych instytucji zaś przedstawiciele administracji i parlamentarzyści (głównie SLD) bronili poglądu, że jest ona li tylko instrumentem polityki państwa. Było oczywiste, że obydwie strony inaczej rozumiały pojęcie państwa. Ostatecznie utrzymany został model, zgodnie z którym administracja po prostu może powierzać wykonanie zadań innym podmiotom. Organizacje pozbawiono prawa możliwości „wyzywania” administracji do konkursu w dziedzinie wykonywania zadań (*contestability*). W praktyce administracja nie

musi konkurować z nikim, co w przypadku braku innych elementów kontroli jakości nie sprzyja poprawie racjonalności jej funkcjonowania.

Analogiczne wyłączenia zastosowano, w istotnej z punktu widzenia polityki społecznej, ustawie o promocji zatrudnienia. Tu także ustawa jedynie dopuszcza (a nie wymusza<sup>4</sup>) powierzanie pewnych zadań – co więcej bardzo ograniczając listę zadań, jakie mogą być przedmiotem takiego transferu. W obydwu ustawach znaczna część zadań ma charakter fakultatywny. W obydwu też ustawach mowa jest o tworzeniu powiatowych strategii (rozwiązywania problemów społecznych<sup>5</sup> oraz strategii lokalnego rynku pracy). Mówiąc dość ogólnie samorząd bardzo często nie wywiązuje się z tego zobowiązania lub czyni to w sposób „mechaniczny”.

W moim przekonaniu, powstaje pilna potrzeba doprecyzowania zapisów dotyczących ustawy o pożytku w sprawie tworzenia lokalnych programów współpracy, konieczne wydaje się podobne uszczegółowienie w ustawie o pomocy społecznej oraz ustawie o promocji zatrudnienia. Wydaje się, że wskazane byłoby wydanie rozporządzenia w tej sprawie. Określałoby ono brzegowe, minimalne warunki tworzenia strategii (uczestnicy, proces, czas itp.).

Wyprzedzając nieco część poświęconą rekomendacjom, chcę stwierdzić, że tworzenie lokalnych strategii jest, w moim przekonaniu, podstawowym mechanizmem, który mógłby doprowadzić do modernizacji w dziedzinie pomocy społecznej, a modernizacja taka jest, moim zdaniem, niezbędna – wręcz konieczna. System pomocy społecznej (i nie tylko, bo za regułę można uznać brak powagi w stosowaniu tzw. oceny skutków regulacji) nie ma skutecznego mechanizmu sprzężenia zwrotnego. Brakuje też mechanizmów porównywania jakości działań oraz skutecznego mechanizmu ochrony minimalnych standardów. W systemie tym nie można w praktyce „stracić roboty”. Nie ma żadnej ani zewnętrznej, ani wewnętrznej konkurencji. Decentralizacja zadań – bez systemowego mechanizmu ochrony ich jakości na różnych szczeblach – jest, z pewnego punktu widzenia, rodzajem demontażu samej pomocy społecznej. Ostatecznie nie służy ona również interesom instytucji pomocy społecznej. Na dłuższą metę system ten w praktyce redukuje pracowników socjalnych do roli samorządowych urzędników (zresztą pozostających na niskich szczeblach urzędniczej hierarchii) zajmujących się przede wszystkim wypłatą i kontrolą świadczeń. Trudno tu mówić o rzeczywistej pracy socjalnej. W moim przekonaniu degeneruje się też sam zawód pracownika socjalnego, który zamienia się po prostu w samorządowego urzędnika od wypłacania świad-

---

<sup>4</sup> Bardzo pouczające w tej sprawie są doświadczenia brytyjskiego systemu CCT (Compulsory Competitive Tendering) obecnie zastąpionego przez tzw. *Best Value*.

<sup>5</sup> Artykuły 17, 19, 21 ustawy o pomocy społecznej określają kolejno na poziomie gminy, powiatu i województwa konieczność opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych.

czeń. Za co najmniej smutne uznać trzeba także to, że nie udało się dotychczas doprowadzić do rzeczywistego – systemowego współdziałania instytucji pomocy społecznej i urzędów pracy i to mimo to, że ich pracę (mimo różnych wariantów nazwy) nadzoruje w końcu to samo ministerstwo.

Szczególnym rodzajem podsumowania i potwierdzenia przedstawianych tu tez, dotyczących deficytów partnerstwa we wzajemnych relacjach administracji i organizacji niech będzie zestawienie ocen, jakich w tej sprawie dokonali eksperci w opisywanym wcześniej badaniu panelowym Klon 2004.

#### **Zestawienie. Oceny ekspertów dotyczące relacji administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi**

Jak często, według Pana(i) wiedzy, opisane problemy na styku organizacje – administracja mają rzeczywiście miejsce?	Średnia 0 – nigdy 6 – zawsze
Administracja publiczna traktuje organizacje nie jak partnera, ale jak petenta, występuje z pozycji siły, jednostronnie definiuje wzajemne relacje	3,46
We współpracy pomiędzy administracją publiczną a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w praktyce bardziej liczą się układy, znajomości, nieformalne kontakty niż merytoryczne kompetencje organizacji	3,29
Administracja publiczna jest nieufna i podejrzliwa wobec organizacji społeczeństwa obywatelskiego	3,28
Administracja publiczna traktuje organizacje wyłącznie jako dostawcy usług, ignorując ich kompetencje w innych dziedzinach (takich jak sygnalizowanie problemów społecznych, rzecznictwo, tworzenie nowych rozwiązań itp.)	3,28
Administracja publiczna traktuje organizacje nie jak partnera, ale jak konkurenta	2,87
Administracja publiczna podporządkowuje sobie organizacje, traktuje je instrumentalnie	2,63

## **5. Ogólna ocena otoczenia działań organizacji**

Nieuczciwie byłoby twierdzić, że wszystkie problemy organizacji biorą się „z zewnątrz”. Po litanii narzekań trzeba bowiem stwierdzić, że przy wszystkich swych ograniczeniach system prawny, w jakim działają organizacje w Polsce, porównywany z innymi krajami należy do względnie przyjaznych (większym problemem jest jego implementacja). Swoboda działania organizacji ma konstytucyjne gwarancje, stosunkowo liczne są przywileje podatkowe zarówno adresowane do organizacji, jak i do tych, któ-

rzy chcą filantropijne wspierać ich działania. Prawda, że ustawowe regulacje dotyczące wzajemnych regulacji z administracją nie działają optymalnie, warto jednak pamiętać, że Polska jest jednym z nielicznych krajów, gdzie w ogóle przepisy takie udało się wprowadzić. W większości krajów europejskich za awangardę w tej dziedzinie uważane są tzw. *compacty*<sup>6</sup>, stanowiące coś w rodzaju deklaracji dobrej woli współpracy ze strony organizacji i administracji.

We wspomnianym już panelu ekspertów uznano, że większość brzegowych warunków działania organizacji jest obecnie w Polsce zapewniona. Po pierwsze, zapytaliśmy o ocenę warunków funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. W znakomitej większości istnieje zgoda, co do tego, że większość brzegowych warunków działania organizacji jest obecnie w Polsce zapewniona. W szczególności wolność wypowiedzi oraz wolność tworzenia i działania organizacji. Wysoko oceniana jest wolność wypowiedzi, nieco niżej wolność zgromadzeń (badanie przeprowadzono jeszcze przed wydaniem zakazów dla tzw. marszów równości). Wysoko, choć niebezskrytycznie oceniana jest niezależność mediów, przestrzeganie demokratycznych procedur wyborczych oraz możliwość dostępu do informacji publicznej.

Dość nisko, niestety, oceniane są warunki związane nie tyle z tworzeniem, co raczej z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych tj. poziom decentralizacji władzy, przestrzeganie zasady pomocniczości (liczba negatywnych ocen przewyższa liczbę ocen pozytywnych). Najgorzej oceniana jest jakość rządów prawa i zaufanie do jego przedstawicieli (ok. 65% ekspertów ocenia ją negatywnie).

Eksperci zostali również zapytani o to, jak oceniają wpływ poszczególnych instytucji i środowisk na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Wyniki przedstawia wykres 1. Poszczególne środowiska zostały uszeregowane od najmniej „pożytecznych” do najbardziej „pożytecznych”. Brak uwag niech wystarczy za smutny komentarz do wpływu, jaki na rozwój społeczeństwa obywatelskiego mają partie i ugrupowania polityczne. To jedyne środowisko, w którym zauważalna jest przewaga ocen negatywnych nad pozytywnymi. Na poniekąd niechlubnym drugim miejscu znalazł się rząd i jego agendy (mimo że ostatnie kilka lat naprawdę można uznać za względnie korzystne pod tym względem). Niewiele lepiej pod tym względem wypada środowisko biznesu – i to pomimo licznych wysiłków, aby promować jego społeczne zaangażowanie. Lepiej, choć nie tak dobrze jak wielu chciałoby, wypadają oceny kościoła i związków wyznaniowych. Jednak w sporze na temat tego – czy kościół jest sojusz-

---

<sup>6</sup> Wzorowane są one na brytyjskim *Compactie* zawartym w 1996 r. Obecnie dokumenty tego rodzaju przyjęte zostały m. in. w Chorwacji i Estonii.



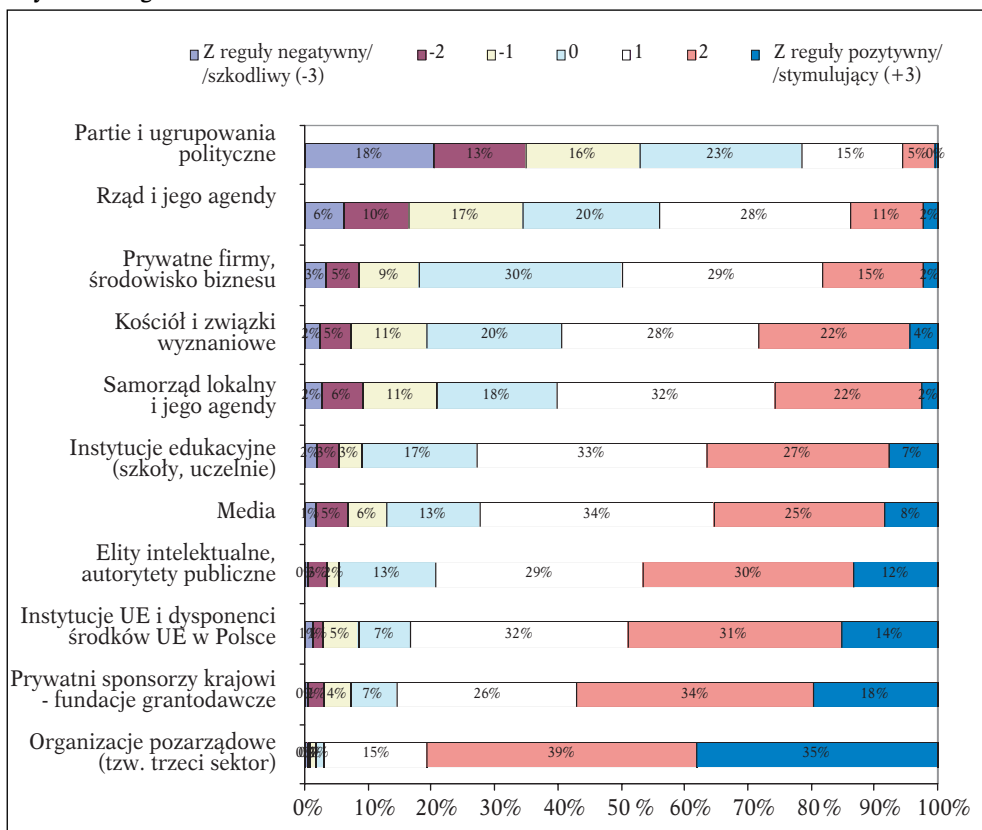
**Zestawienie. Oceny ekspertów dotyczące warunków działania organizacji pozarządowych**

	Zdecydowanie nie (-3)	-2	-1	0	1	2	Zdecydowanie tak (3)
Wolność tworzenia i działania organizacji	0,35%	0%	1,41%	1,77%	11,31%	29,68%	49,47%
Wolność wypowiedzi	0%	0%	3,55%	3,19%	10,64%	35,11%	42,20%
Wolność zgromadzeń	0,71%	1,42%	6,38%	3,90%	17,38%	36,88%	27,30%
Przestrzeganie demokratycznych procedur wyborczych	2,13%	7,09%	5,67%	10,99%	19,50%	32,27%	13,83%
Niezależność mediów	3,90%	4,96%	9,93%	15,96%	24,82%	23,05%	9,93%
Dostęp do informacji publicznej	3,90%	9,22%	12,77%	14,18%	25,18%	21,99%	6,38%
Niezawisłość sądów	7,09%	9,22%	14,18%	14,54%	19,86%	17,38%	7,45%
Decentralizacja władzy	6,03%	14,89%	13,12%	17,38%	23,40%	14,54%	3,55%
Respektowanie konstytucyjnej zasady pomocniczości	9,93%	14,18%	15,25%	17,38%	20,57%	9,57%	3,55%
Rządy prawa i zaufanie do jego przedstawicieli	24,82%	18,79%	20,21%	10,99%	12,77%	4,26%	1,77%

nikiem czy wrogiem społeczeństwa obywatelskiego – eksperci trzykrotnie częściej uznają kościół za sojusznika niż przeciwnika. Dość podobna jest proporcja ocen odnoszących się do samorządu.

Mimo wszystkich wątpliwości wyrażonych we wcześniejszej części artykułu, samorząd terytorialny oceniany jest zdecydowanie częściej jako sojusznik niż wróg. Do myślenia jednak daje fakt, że co piąty uczestnik panelu uważa, że samorząd raczej przeszkadza w rozwoju organizacji pozarządowych. Trzecią grupę, uznawaną w większości za pożyteczną, tworzą instytucje edukacyjne, media, oraz elity intelektualne i autorytety publiczne. Największe pożytki dla rozwoju organizacji eksperci widzą w działaniach instytucji udzielających finansowego wsparcia organizacjom. Po pierwsze tych,

**Wykres 1. Wpływ poszczególnych instytucji i środowisk na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce**



które dysponują środkami UE, a po drugie – fundacji prywatnych. Swoistym „biegunem ciepła” są same organizacje, które wspierają rozwój sektora pozarządowego.

## 6. Wyzwania i problemy samych organizacji

Czy jednak rzeczywiście tak bezkrytycznie traktować powinniśmy same organizacje pozarządowe? Przyjrzyjmy się bliżej ograniczeniom, jakie „wbudowane” są w ich działalność.

Zacznijmy od tych problemów w działaniach organizacji, które mają niejako immanentny charakter – wynikający, bowiem z samej ich natury. Mówi się w tym przypadku o tzw. *voluntary failure*, co stanowić ma rodzaj „dopełnienia” znacznie częściej opisywanych *government failure* oraz *market failure*. Owe ograniczenia pozostałych sekto-

rów są zresztą często podnoszone jako rodzaj dowodu na potrzebę istnienia sektora pozarządowego w ogóle. *Voluntary failure* ma przypominać, że sektor pozarządowy nie zawsze okazuje się uniwersalnym „lekiem na całe zło” i, że oto on sam także posiada ograniczenia. Warto sobie je uświadamiać choćby po to, aby tworzony podział pracy nie oznaczał poszukiwania dominacji któregokolwiek z sektorów (w tym sektora trzeciego), ale raczej równowagę kompetencji każdego z tradycyjnych sektorów<sup>7</sup>.

Jakie są zatem owe „wbudowane” ograniczenia trzeciego sektora. Zacząć trzeba od tego, że z pewnego punktu widzenia można je uznać za specyficzne odwrótności jego zalet. Dla przykładu to, że organizacje często adresują swoje działania do różnego rodzaju niszowych grup i w pomocy tym grupom się specjalizują (tym samym rozwiązując jedną z przypadłości działań administracji, która koncentruje się nie tyle na tym, co specyficzne, ale na tym, co ogólne) może być podstawą do sformułowania zarzutu partykularyzmu. Łatwo zauważyć, że jest to po części problem języka, często narzucającym ocenny charakter cechom, które w istocie mają czysto opisowy charakter.

Przyjrzyjmy się jednak bliżej problemowi tzw. partykularyzmu. Może on oznaczać ryzyko, że poszczególne organizacje dzielą klientów/podopiecznych na „swoich i obcych” (problem ten ma szczególne znaczenie w przypadku usług finansowanych ze środków publicznych)<sup>8</sup>. Niestety często próba kompensowania tych deficytów przez coraz sztywniejsze regulowanie zasad korzystania z pomocy organizacji zamienia je i ich pracowników w coś, co czasem określane jest jako *street level bureaucracy*.

Po drugie, partykularyzm oznacza, że organizacje pozarządowe często nie są w stanie zobaczyć i zrozumieć złożoności systemu, a widząc wyłącznie jego fragment, nie są w stanie formułować poprawnych rekomendacji o charakterze ogólnym. W tym przypadku *grassroots*, które w pewnej sytuacji oznacza komplement i dowód autentyczności, może też oznaczać, że „mieszkańcy łąki” nie są w stanie zobaczyć niczego powyżej poziomu „trawy”.

Za groźniejszy jednak przypadek partykularyzmu należy uznać ten, kiedy mimo opisanych tu ograniczeń przedstawiciele poszczególnych środowisk organizacji aspirują

<sup>7</sup> Klasyczny wykład na temat *voluntary failure* zawiera tekst Salomon, Lester (1987a) „Of Market Failure, Voluntary Failure and Third-Party Government – Nonprofit Relations in the Modern Welfare State”, *Journal of Voluntary Action Research*, 16: 1, 29-49.

<sup>8</sup> Szczególnie wyraźnie problem ten widoczny był np. w USA, gdzie wywołał wielką dyskusję wokół finansowania z budżetu organizacji socjalnych o charakterze religijnym (w tym także organizacji tylko pośrednio z nią związanych np. YMCA). Warto jednak przypomnieć, że pośrednio to właśnie szczególne uznanie problemu partykularyzmu połączone z troską państwa o zapewnienie możliwości wyboru usługodawcy było podstawą europejskich rozwiązań, które w dużej mierze opierają się właśnie na wykonywaniu (a nawet pierwokupie wykonawstwa) ze strony organizacji. Mowa tu o „pilaryzacji” z jaką mamy do czynienia np. w Niemczech czy Holandii.

jednak do formułowania rozwiązań o charakterze ogólnym. Czasem towarzyszy temu wiara w to, że będą one istotnie najlepsze, a w każdym razie optymalne dla wszystkich. Bywa jednak też tak, że owo dobro wspólne jest tylko maskaradą dla realizacji własnych, wąskich interesów. Realizuje się wtedy rodzaj korporatystycznego scenariusza „demokracji negocjowanej” jak określał to Edmund Mokrzycki.

W takiej sytuacji trafne okazują się przestrogi w rodzaju tych, które dobrze opisuje tzw. logika akcji kolektywnej. Mamy do czynienia z czymś w rodzaju kolonizowania państwa przez poszczególne grupy interesu. Ostatnie 15 lat w Polsce jest, w moim przekonaniu, dowodem na prawdziwość tych przestroóg. Jednocześnie jednak, głównymi uczestnikami owych „negocjacji” i tymi, którzy istotnie kolonizują czy prywatyzują państwo nie są z pewnością klasycznie rozumiane organizacje pozarządowe, ale raczej związki zawodowe, samorząd gospodarczy czy korporacje zawodowe. Owszem należą one do sektora pozarządowego *sensu largo*, ale nie o nich mówimy w tym tekście i to nie one, nawet potocznie, kojarzone są z sektorem pozarządowym.

Co więcej, paradoksalnie być może to właśnie owe klasycznie i wąsko rozumiane organizacje pozarządowe mogą być nie tyle źródłem problemów, ile raczej rodzajem lekarstwa dla wąskiej, opartej o „trójkątne” zasady, tradycyjnej formuły tzw. dialogu społecznego. „Wynaleziony” na początku lat 90. włącza on jedynie dotychczas bardzo specyficzne typy organizacji pozarządowych, skupiające pracodawców oraz pracobiorców. Nie miejsce tu na dyskusje nad ograniczonością trójkąta rząd – pracodawcy – związki zawodowe. Kształt ten dla wielu zastosowań być może jest (a w każdym razie był) optymalny, ale na pewno nie jest on uniwersalny dla wszystkich, ważnych dla polityki społecznej rozstrzygnięć. W sposób oczywisty owe trzy punkty nie tworzą płaszczyzny dość „szerokiej”, aby zmieściły się na niej interesy specyficznych grup – w szczególności grup wykluczonych (czyż nie jest np. intelektualnie podejrzane twierdzenie, że związki zawodowe zabiegają o interesy bezrobotnych?). Organizacje pozarządowe w swym bogactwie i różnorodności dają szansę na konieczną rekonstrukcję modelu uzgadniania interesów z początku lat 90. i przesunięcie akcentów z dialogu społecznego w kierunku tzw. dialogu obywatelskiego. Także w dziedzinie pomocy społecznej, mimo poważnych postępów w tej sprawie (powiązanych z tworzeniem różnego rodzaju strategicznych dokumentów tj. Narodowa Strategia Integracji Społecznej, Narodowa Strategia Polityki Społecznej czy wreszcie Narodowy Plan Rozwoju), sporo jeszcze pozostaje do zrobienia.

W klasycznym katalogu zarzutów pod adresem sektora pozarządowego pojawia się też zarzut paternalizmu, oznaczający mniej więcej, że organizacja pozarządowa jako instytucja prywatna dysponuje daleko idącą swobodą w dystrybucji świadczeń. Skoro nie są one oparte wprost na uprawnieniach natury ustawowej oznacza to, że organiza-

cje mogą ograniczać do nich dostęp i faworyzować tylko niektóre ich grupy. W pewnym sensie sytuację tę można uznać zresztą za szczególny rodzaj partykularyzmu. Nie przeczę, że istotnie, świadczenia ze strony organizacji mogą mieć taki właśnie – zawężający charakter. Jednak twierdzą jednocześnie, że w Polsce znacznie częściej jest zgoła odwrotnie. Organizacje działają i wykorzystywane są przez administrację właśnie w tych sferach, w których z samej swej istoty bardzo trudno jest opierać się na procedurach czysto formalnych, które skutkują koniecznością wyłączenia poszczególnych osób z systemu pomocy. Dobrym tego przykładem jest praca z osobami bezdomnymi najczęściej istniejącymi praktycznie poza „systemem”. Podobnie zresztą ma się sprawa np. uchodźców, szczególnie tych, którzy albo nie mają szans na uzyskanie formalnych uprawnień, albo są w tzw. „procesie” ich uzyskiwania.

Ścieżki formalne są długie i wąskie, a ludzie bez pomocy organizacji, które nie zaczynają od „sprawdzenia papierów” byłoby na nich często bezradni. Z tego punktu widzenia zdumiewają czasami pomysły urzędników – jako żywo przypominające „regulowanie żebractwa”. Dla przykładu, niemądra, moim zdaniem, w przypadku bezdomnych zasada, że gmina, z której dana osoba pochodzi, ma ponosić koszty pobytu w schronisku – nałożona na organizacje korzystające z pieniędzy publicznych (a pomysły takie rodzą się w głowach urzędników) oznaczałaby, że pracownik/wolontariusz organizacji miałby zaniechać udzielenia pomocy osobie, która nie może wskazać gminy, która zapłaci za jego pobyt. Tego rodzaju pomysły tworzone pod pretekstem usprawnienia systemu psują go i pozbawiają w konsekwencji specyficznych kompetencji organizacji.

Dotykamy tu jednego z najbardziej fundamentalnych zagadnień dla wzajemnej relacji sektora pozarządowego i administracji publicznej. Z jednej strony nieuniknione i w pewnym sensie pożądane jest włączanie organizacji pozarządowych w realizację zadań publicznych, z drugiej jednak strony pamiętać trzeba, że skutkować może ona szczególnym procesem izomorfizacji. Upraszczając nieco problem można powiedzieć, że organizacje włączają się i są włączane w dostarczanie usług publicznych głównie ze względu na swoje unikalne kompetencje (elastyczność, bezpośredni kontakt z podopiecznymi itp.). Korzystając jednak ze środków publicznych zmuszane są do szczególnego rodzaju konformizmu, który ostatecznie pozbawia je tych właśnie cech, które stanowiły ich mocną stronę<sup>9, 10</sup>. Zjawisko to warto studiować szczególnie teraz, kiedy organizacje usiłują korzystać z bardzo bogatych złóż środków dostępnych dzięki przystą-

<sup>9</sup> Klasyczny opis tego zjawiska znaleźć można w pracy Petera Frumkina – *Rethinking Public – Nonprofit Relations: Towards a New-Institutional Theory of Public Management* (Yale University 1998).

<sup>10</sup> Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*.

pieniu Polski do UE. Procedury korzystania z owych środków oraz powiązane z nim procedury sprawozdawcze budzić muszą bardzo poważne obawy. Już obecnie konieczne są, w moim przekonaniu, elementy deregulacji nie tylko po to, żeby nie zrujnować różnorodności działań organizacji, ale także po to żeby ze środków pochodzących z UE w ogóle skorzystać<sup>11</sup>.

Klasyczną (czy może chroniczną) i często wymienianą słabością organizacji pozarządowych są też ich ograniczone zasoby i co za tym idzie ograniczony zasięg działań. Tu także zresztą widać, że to, co chwalą jedni (organizacje postrzegane są jako tanie, „lekkie”, bardziej zindywidualizowane, oparte w dużej mierze na wolontariacie itp.) jest też jednocześnie ich ograniczeniem.

Warto zapytać, z jakich pozycji stawiany jest ten zarzut. Często zarzut ten w Polsce pojawia się w formie usprawiedliwienia niechęci do powierzania zadań publicznych organizacjom pozarządowym, które, jak się twierdzi, nie są dość stabilne i brak im profesjonalizmu. Często jednak mają one formę samospełniającego się proroctwa. Organizacje nie uzyskują poważnych ciągłych zadań, a jedynie role „epizodyczne”. Skoro nie daje im się urosnąć do poważnych zadań, żądań takich nie można im powierzać – koło się zamyka. Niestety, w takim złośliwym kręgu egzystuje znakomita większość organizacji.

Miały to zmienić tzw. umowy wieloletnie, ale w praktyce we współpracy z administracją są ciągle jeszcze rzadkością (mimo że dopuszcza je wprost zarówno ustawa o pomocy społecznej, jak i ustawa o pożytku publicznym). W praktyce działania organizacji zupełnie nieprzewidywalny jest czas, w którym pojawić się mogą publiczne środki na wsparcie ich działania. Przewidywalne, a nawet pewne jest tylko jedno, a mianowicie to, że na pewno nie będzie ich w pierwszym kwartale roku. Dla instytucji prowadzących usługi o charakterze ciągłym (np. szkoła, schroniska, transport itp.) jest to katastrofa i co wiosna walczą one o przetrwanie. Cześć urzędników nieoficjalnie zresztą mówi o tym trudnym „przednówku” trochę jak przysłowiowy chłop, który cieszy się ze z ostrej zimy, bo wie, że na wiosnę będzie mniej robactwa.

W konsekwencji organizacje prowadzą dość ciekawą, nawet finezyjną, ale i ryzykowną grę o przetrwanie. Koncentrując się na nim nie inwestują w rozwój (wg bada-

---

<sup>11</sup> Pouczające w tym względzie są pierwsze doświadczenia związane z korzystaniem ze środków UE w latach 2004-2006. Z jednej strony wykorzystano jak dotychczas drobne ułamki dostępnej pomocy, z drugiej dużo do myślenia dają statystyki opisujące starania organizacji pozarządowych o korzystanie z tych środków. Dla przykładu, w jednym z konkursów administrowanym przez PFRON na 700 organizacji starających się o środki – tylko 4 udało się „przedrzeć” do ostatecznego podpisania umowy. Na marginesie warto dodać, że nie jest to bynajmniej wynik ograniczonych kompetencji sektora pozarządowego. Podobna porażająca statystyka opisuje starania sektora komercyjnego.

nia Klón 2004) prawie 80% z nich nie ma w praktyce żadnych rezerw). Zresztą często w ogóle trudno mówić o rozwoju organizacji skoro zgodnie z prawem nie mogą finansować ze środków publicznych żadnych bieżących kosztów administracyjnych, bowiem te (skądinąd kompletnie pozaprawnie) uznawane są przez administrację za nieakceptowane i traktowane jako „brudne” (przy jednoczesnym wymuszaniu niezwykle szczegółowych informacji dotyczących sprawozdawczości). W tym miejscu warto też wspomnieć o konieczności uruchomienia w Polsce mechanizmu bankowego lub parabankowego, który pozwoliłby organizacjom na rozwój i inwestycje<sup>12</sup>.

Powiązany pośrednio z problemem ograniczonych środków jest też podnoszony czasem problem niskich kwalifikacji, czy wręcz amatorszczyzny w sektorze pozarządowym. Tu oczywiście także to, co dla jednych jest pozytywnym wyróżnikiem sektora pozarządowego tj. fakt, że opiera swe prace w dużej mierze na wolontariuszach (ponad 2/3 organizacji nie zatrudnia w ogóle płatnego personelu), dla innych stanowi podstawę jego dyskwalifikacji. I tu także potrzebne jest poszukiwanie punktu równowagi. Z jednej strony niezaprzeczalnie sektor pozarządowy potrzebuje większej liczby profesjonalistów, z drugiej jednak strony konieczne jest zachowanie jego specyficznych cech, bez których straci swoje „względne przewagi”.

Coraz częściej w ramach samego sektora pozarządowego akceptowane jest twierdzenie, że „pomaganie innym” (a szczególnie skuteczne pomaganie) nie jest już wyłącznie kwestią dobrych chęci, ale konkretnych umiejętności. Umiejętności takie nie biorą się wyłącznie z praktyki, ale także z mniej lub bardziej formalnej edukacji. Dla przykładu w USA około 50 uniwersytetów proponuje rozpoczęcie studiów na formalnych kierunkach powiązanych z działalnością w sektorze *non-profit*. Szczęśliwie w Polsce ostatnio także coraz częściej mówi się o tym w środowisku akademickim.

W tym miejscu z największym trudem powstrzymam się od dygresji na temat wzajemnych relacji środowiska akademickiego i środowiska aktywistów. Powiem tylko, że czeka nas tytaniczna praca i, że środowisko akademickie, moim zdaniem, potrzebuje jeszcze więcej kontaktu (w co trudno uwierzyć) ze światem praktyków (choćby nawet marzycieli) niż na odwrót. Chcę też w tym miejscu przypomnieć, że rekrutacja do sektora pozarządowego osób o bardzo wysokich kwalifikacjach napotyka na dodatkowe bariery związane z ograniczonymi (ze względów zwyczajowych oraz, że się tak wyrażę obiektywnych) płacami w sektorze. Oczywiście bez trudu potrafię (choć nie zrobię tego w tym miejscu) wymienić organizacje, które formalnie należą do sektora *non-profit*, w których płace wywołałyby w opinii publicznej nieodwracalny szok. Jednak co do za-

<sup>12</sup> Bardzo ciekawe przykłady takich rozwiązań zobaczyć można np. w Wielkiej Brytanii, gdzie uruchomiony został specjalny fundusz tego właśnie rodzaju, tzw. *Future Builders* oraz na rozwiązania holenderskie związane z *Social Enterprise Fund*.

sady (potwierdzają to szczegółowe badania) płace w sektorze pozarządowym są znacznie niższe niż w administracji publicznej (nie wspominając o sektorze komercyjnym).

Podsumowując część poświęconą immanentnym ograniczeniom sektora pozarządowego wydaje mi się, że opisane przypadki wskazują na potrzebę zgoła banalną i jednocześnie w jakimś sensie naturalną... na potrzebę poszukiwania punktu równowagi. Oczywiście można wyśmiać ten rodzaj zdroworozsądkowej rekomendacji, ale tak właśnie i tylko tak potrafię ją sformułować. Zgodzić się trzeba z tymi, którzy przestrzegają przed czymś w rodzaju idealizacji (czy romantyzacji) sektora pozarządowego – sam bardzo często przestrzegam przed tym, bo wiem jak sprawy mają się „od środka”. Z drugiej jednak strony nieco irytują słabo zakorzenione w polskiej rzeczywistości zapożyczenia z zagranicznej literatury tworzące rodzaj wyprzedzających przestróg pod adresem sektora, który z największym trudem próbuje „odrosnąć od ziemi”.

## **7. Problemy organizacji pozarządowych według badania Klon 2004**

Przejdźmy teraz do oceny kondycji sektora pozarządowego dokonywanej z mniej teoretycznego punktu widzenia. Stowarzyszenie KLON/JAWOR monitoruje sektor pozarządowy na podstawie regularnych badań reprezentatywnej próby organizacji oraz ekspertów (tzw. panel ekspertów).

Jak zatem oceniają swoją sytuację same organizacje?

Tradycyjnie podstawowym ograniczeniem wskazywanym przez same organizacje jest zła sytuacja finansowa i trudności w zdobywaniu funduszy (wskazuje je 77% organizacji). Jednak brak zasobów finansowych nie jest jedyną bolączką sektora pozarządowego. Drugim w kolejności najczęściej wskazywanym problemem okazuje się brak osób gotowych do bezinteresownej pracy na rzecz organizacji (deklaruje go 54% organizacji). Problem, który określiłbym jako problem „ukorzenia organizacji”, mimo że wymieniany na drugim miejscu jest w istocie największym wyzwaniem przed jakim stoi obecnie trzeci sektor w Polsce. Choć regularnie wzrasta odsetek osób angażujących się w działania wolontarystyczne (w badaniu przeprowadzonym w listopadzie 2005 r. 23% osób stwierdziło, że w ciągu ostatniego roku poświęciło czas na wolontarystyczną pracę na rzecz organizacji), ciągle wynik ten jest jednym z najgorszych w Europie.



Kolejny problem stanowi nadmiernie rozbudowana biurokracja administracji publicznej i skomplikowane formalności związane z pozyskiwaniem dofinansowania ze środków sponsorów, programów publicznych, funduszy UE.

Najmniejsze zaniepokojenie organizacji budzą kwestie związane z „wewnętrznym życiem” sektora pozarządowego: konkurencją ze strony innych podmiotów, konfliktami pomiędzy organizacjami społecznymi oraz odchodzeniem od misji organizacji. Wydaje się to świadczyć o dość dobrym samopoczuciu polskiego sektora pozarządowego.

23% organizacji uważa rok 2004 za gorszy od poprzednich (dwa lata temu uważało tak 30% organizacji). 20% organizacji sądzi, że ostatni rok był lepszy niż lata poprzednie. Ponad 51% uważa, że kolejny rok będzie lepszy (dwa lata temu podobnego zdania było 40% respondentów). Optymistów jest aż 5-krotnie więcej niż pesymistów. Tylko 9% organizacji sądzi, że rok 2005 będzie gorszy niż poprzednie. Oczywiście wyniki są również dowodem niepoprawnego, choć sympatycznego optymizmu ze strony działaczy organizacji pozarządowych (może zresztą ta właśnie cecha powoduje, że włączają się w działania sektora pozarządowego) albo, co byłoby już raczej groźne, brakuje im odpowiedniej dozy samokrytycyzmu.

Przejdźmy teraz do opinii wyrażanych w tej sprawie przez grono ekspertów. Zapytaliśmy ich o ocenę poszczególnych aspektów funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce. Zostały one sformułowane w postaci pozytywnie rozumianych, nominalnych kompetencji sektora pozarządowego i uporządkowane ze względu na wielkość przewagi opinii pozytywnych nad negatywnymi. Przewaga ujawniła się w przypadku wszystkich stwierdzeń. Jak się okazuje najwyżej oceniany jest jednak poziom niezależności organizacji oraz ich skuteczność i kompetencje programowe (kompetencje formalno – proceduralne oceniane są niżej). Oczywiście taka właśnie charakterystyka należy do kanonicznej wersji pochwał sektora pozarządowego (toś złośliwie mógłby twierdzić, że eksperci ulegli własnym życzeniom). Pogląd ten równocześnie i wprost „zderza się” z dość często spotykanym „negatywnym stereotypem”, zgodnie z którym organizacje są w swych działaniach amatorskie, niekompetentne i uzależnione od sponsorów i administracji publicznej.

Szczególnie istotne wydają się oceny kompetencji (czy raczej ich brak), o czym świadczą dane ostatnich rubryk zestawienia. Podzielałam pogląd ekspertów, że obecnie wiele uwagi trzeba poświęcać zagadnieniom takim, jak współpraca wewnątrz samego środowiska pozarządowego. Konieczna (także z punktu widzenia pojawiających się ostatnio, często zresztą dość efekciarskich, ataków na sektor pozarządowy) jest ochrona jego integralności. Dotyczy to zarówno jakości jego działań jak i jawności oraz konsekwencji w realizacji jego misji – zachowania suwerenności i odrębności – i to ponieważ na przekór łatwiejszym oportunistycznym strategiom przetrwania.

**Zestawienie. Oceny ekspertów dotyczące różnych aspektów funkcjonowania organizacji pozarządowych**

	Zdecydo- wanie	-2	-1	0	1	2	Zdecydo- wanie
	źle (-3)						dobrze (3)
Niezależność, autonomia, suwerenność poszczególnych organizacji	0%	1%	5%	7%	27%	36%	13%
Kompetencje programowo/merytoryczne osób zaangażowanych w działania organizacji	0%	1%	6%	10%	33%	33%	8%
Skuteczność działań podejmowanych przez organizacje	0%	1%	8%	7%	34%	34%	6%
Prawne warunki dla tworzenia i działania organizacji	1%	3%	5%	11%	31%	32%	9%
Zgodność działań organizacji z obowiązującymi przepisami prawa	0%	1%	6%	13%	30%	28%	10%
Skłonność organizacji do działania na rzecz dobra ogólnego (działań wykraczających poza zaspokajanie potrzeb poszczególnych członków lub pracowników organizacji)	0%	3%	7%	10%	31%	29%	11%
Bezinteresowność osób angażujących się w działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego	0%	1%	9%	15%	22%	32%	6%
Wizerunek organizacji w społeczeństwie polskim	1%	3%	12%	16%	38%	19%	3%
Jakość infrastruktury wspomagającej rozwój organizacji (istnienie, zasięg oraz jakość działań organizacji wspierających rozwój sektora pozarządowego – przez informowanie, szkolenia, poradnictwo)	1%	7%	11%	11%	35%	22%	5%
Demokratyczność reguł zarządzania w organizacjach	0%	4%	10%	13%	27%	22%	7%
Wspólna tożsamość organizacji – poczucie przynależności do sektora pozarządowego i rozumienie jego specyficznej roli	2%	6%	10%	13%	34%	17%	7%
Kompetencje administracyjno/proceduralne osób zaangażowanych w działania organizacji	1%	5%	14%	13%	34%	18%	4%
Przejrzystość (jawność) działań organizacji, w tym przejrzystość finansowa	0%	5%	15%	18%	28%	16%	7%
Poziom współpracy wewnątrz środowiska organizacji – wewnętrzne zorganizowanie środowiska (umiejętność współdziałania dla realizacji wspólnych celów)	1%	9%	14%	13%	34%	17%	2%

**Zestawienie. Oceny ekspertów dotyczące różnych aspektów funkcjonowania organizacji pozarządowych**

	Zdecydowanie	-2	-1	0	1	2	Zdecydowanie
	źle (-3)						dobrze (3)
Poziom współpracy wewnątrz środowiska organizacji – wewnętrzne zorganizowanie środowiska (umiejętność współdziałania dla realizacji wspólnych celów)	1%	9%	14%	13%	34%	17%	2%
Przywiązanie organizacji do ich misji – konsekwencja w realizacji celów statutowych, unikanie koniunkturalizmu związanego z dostępnością środków finansowych czy presją ze strony opinii publicznej	0%	6%	12%	21%	23%	18%	6%
Poziom współpracy między organizacjami i administracją publiczną	2%	7%	15%	16%	39%	11%	1%
Zaangażowanie organizacji w budowanie swojej bazy członkowskiej	2%	5%	12%	18%	27%	11%	6%
Zasięg i skala działań organizacji w stosunku do potrzeb społecznych	5%	10%	13%	13%	29%	16%	5%
Obecność w debacie publicznej problematyki społeczeństwa obywatelskiego	4%	10%	15%	17%	29%	16%	1%
Umiejętność formułowania przez organizacje strategicznych, długofalowych celów	4%	10%	14%	18%	32%	12%	2%
Poziom współpracy między organizacjami i środowiskiem biznesu	3%	9%	18%	23%	28%	8%	0%
Dostępność zasobów finansowych, z których mogą korzystać organizacje społeczeństwa obywatelskiego	5%	14%	21%	12%	26%	14%	1%

Potwierdza się też problem braku osób zaangażowanych w działania, choć tym razem przybiera to formę zarzutu, że organizacje zbyt mało energii poświęcają na rozszerzanie bazy członkowskiej. Podzielałam też zdecydowanie pogląd, że problemem jest mały zasięg działań organizacji w stosunku do olbrzymich potrzeb społecznych. Stwierdzenie to ma szczególne znaczenie teraz, kiedy, jak się zdaje, brak zasobów przestanie być niebawem centralnym problemem (szczególnie dla organizacji działających na polu pomocy społecznej).

Podstawowym zatem zobowiązaniem całego środowiska instytucji pomocy społecznej (nie tylko organizacji pozarządowych) powinno być niezamarnowanie szansy dostę-

pu do środków unijnych. Do tego zaś konieczne jest zbudowanie mechanizmu, który pozwalałby odnajdywać (względnie tworzyć od nowa) modele działań możliwe do replikacji na szeroką skalę. Mechanizm ten wymaga z jednej strony procesu obiektywizowania oceny jakości wzorów działań i przestrzeni dla eksperymentowania z nimi, z drugiej rozległej infrastruktury, umożliwiającej ich rozprzestrzenianie.

## 8. Co dalej z sektorem pozarządowym?

Niniejszy tekst godzi się zakończyć uwagami na temat przyszłości ruchu pozarządowego w Polsce. Jak to często bywa, tę część miałem przygotowaną wcześniej, jeszcze zanim skończyłem niniejszy tekst. Wcześniej nawet niż zostałem poproszony o jego napisanie. To, co w tej sprawie sędzę, wyłożyłem wspólnie z Piotrem Frączakiem i Marią Rogaczewską w lutym 2005 r. w tekście o budzącym jednocześnie respekt i niedowierzanie tytule *Głos w sprawie wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Dokument ten zawiera zarówno elementy diagnozy, jak i sugestie dotyczące pożądanych kierunków działań. W największym z możliwych skrócie autorzy proponują w nim pewną architekturę myślenia o kondycji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Wykracza ona znacznie poza koncepcję trzeciego sektora, wskazując dla niego istotną, ale jednak instrumentalną rolę w stosunku do szerzej pojmowanej aktywności obywateli w sprawach publicznych. Sektor pozarządowy nie jest zatem celem samym w sobie. Ma on być wehikułem dla działań obywateli oraz rozwoju ich zainteresowania sprawami publicznymi.

### **Co zrobić, żeby zmniejszyć obecny deficyt w rozwoju społeczeństwa obywatelskiego?**

Wspierać trzeba działania i postawy obywatelskie, zaczynając od działań edukacyjnych i jeśli można tak powiedzieć, formacyjnych. Znacznie większa niż obecnie powinna być aktywność instytucji edukacyjnych. Konieczna jest też znacznie większa aktywność dotycząca edukacji prawnej obywateli. Wsparcia wymagają wspólnoty lokalne i to bez względu na to, czy działania w nich prowadzone są przez organizacje pozarządowe czy też grupy nieformalne. Konieczny jest i owszem silny trzeci sektor, ale jak było już powiedziane jako instrument, a nie cel sam w sobie. Jak była już o tym mowa potrzebny jest nowy, oparty na zasadzie pomocniczości „podział pracy” między organizacjami i administracją. Konieczny jest poważnie traktowany eksperyment z zakresu *enabling state* (państwa umożliwiającego). Państwa, które nie ubezwłasnowolnia swoich obywateli, nie łudzi ich niemożliwymi do spełnienia obietnicami, ale mobilizuje ich do

działania i odpowiedzialności za swój los. W owym podziale pracy nie idzie tylko o wzmocnienie roli organizacji jako dostarczyciela usług, ale także docenienie ich roli jako szczególnego rodzaju mechanizm immunologii władzy. Nie da się bowiem odbudować autorytetu państwa żadnymi ideologicznymi zakłęciami i czysto administracyjnymi metodami. Nie da się tego zrobić bez samych obywateli, a ci w tych wysiłkach powinni móc liczyć na wsparcie ze strony państwa. Czas pokaże, czy się nie zawiodą.

## 7.2. Organizacje pozarządowe a samorząd terytorialny w oświacie

*Maciej Jakubowski*

Organizacje pozarządowe związane z edukacją można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią organizacje ogólnopolskie lub regionalne, które zajmują się szkoleniem nauczycieli, samorządowców lub też propagowaniem pewnych tematów oraz metod nauczania. Do tej grupy organizacji należy np. Centrum Edukacji Obywatelskiej. Nie różnią się niczym od innych ogólnopolskich organizacji pozarządowych i stanowią wartościowe uzupełnienie systemu edukacyjnego, jednak nie wpływają bezpośrednio na jego funkcjonowanie.

Inną grupę stanowią organizacje nastawione na wspieranie pojedynczych szkół. Najczęściej są to instytucje zrzeszające rodziców i absolwentów. Pełnią rolę doradczą, a często ich głównym zadaniem jest pozyskiwanie dodatkowych środków na rzecz szkoły. Od jakiegoś czasu ich związek ze szkołą określa polskie prawo, nazywając je Radami Rodziców. Wpływ rady na funkcjonowanie placówki zależy w istocie od stosunku do niej dyrektora, bowiem może ona jedynie opiniować i wspierać finansowo szkołę.

Potencjalnie najsilniejszy wpływ na system edukacji ma trzecia grupa organizacji, które bezpośrednio prowadzą placówki edukacyjne takie jak: przedszkola, szkoły na różnych poziomach, a także np. centra służące rozwojowi zawodowemu nauczycieli. W ostatnich latach szczególnego znaczenia nabrały organizacje prowadzące przedszkola i szkoły. W potocznym rozumieniu są to tzw. szkoły społeczne, które najczęściej nauczają dzieci zamożniejszych rodziców, funkcjonują w miastach, utrzymując się przede wszystkim z chesnego. Od szkół prywatnych różni je poczucie misji i sposób zarządzania charakterystyczny dla NGOs. Stanowią one ważne źródło innowacji oświatowych, a ich rozwój ogranicza brak wsparcia państwa i samorządu. Kluczowe znaczenie mają tu koszty inwestycyjne, których szkoły społeczne nie są w stanie ponieść samodzielnie. Publiczne szkoły samorządowe budynki otrzymują na zasadzie użyczenia, gdy tymczasem organizacje pozarządowe muszą je dla swych szkół najczęściej wynajmować na komercyjnych zasadach. Trudno się więc dziwić, że chesne jest wysokie i szkoły społeczne wciąż kształcą jedynie kilka procent uczniów.

W ostatnich latach pojawia się coraz więcej społecznych placówek edukacyjnych na obszarach wiejskich, gdzie najczęściej niemożliwe jest pobieranie opłat od rodziców.

Należą do nich szkoły prowadzone przez lokalne stowarzyszenia mieszkańców, często nazywane Małymi Szkołami, a także szkoły stowarzyszeń religijnych i fundacji oświatowych, które prowadzą od kilku do kilkudziesięciu placówek. Najczęściej są to szkoły, które powstały w miejsce likwidowanych placówek publicznych ze względu na niż demograficzny. Przez to, że nie pobierają opłat od rodziców, stanowią realną alternatywę dla publicznych szkół samorządowych i jednocześnie wyzwanie dla całego systemu oświaty publicznej.

Podobne korzenie mają przedszkola prowadzone przez organizacje pozarządowe, które w ostatnim czasie przeżywają rozkwit dzięki finansowaniu z funduszy europejskich. Przedszkola te założone zostały przez lokalne stowarzyszenia lub ogólnopolskie organizacje w kilku a nawet kilkudziesięciu miejscowościach. Największa taka organizacja, Fundacja Rozwoju Dzieci im. Komeńskiego, w ramach programu „Gdy nie ma przedszkola” prowadzi 44 ośrodki przedszkolne w 14 gminach. Są to placówki finansowane przez gminy, opierające się na pomysłach zatrudniania tzw. wędrujących nauczycielek. Choć w świetle prawa placówki te trudno zakwalifikować jako przedszkola, ale *de facto* pełnią funkcje przedszkolne. Ponadto z powodzeniem wypełniają w tej dziedzinie lukę systemową, bowiem przy obowiązujących przepisach samorządy nie były w stanie takich placówek utrzymać.

O ile przedstawione powyżej dwa pierwsze typy organizacji nie budzą większych emocji, to już stowarzyszenia i fundacje, które prowadzą ośrodki przedszkolne i szkoły rodzą znacznie więcej kontrowersji. Kością niezgody jest tu stosowanie się do Karty nauczyciela i innych przepisów oświatowych, które w daleko idący sposób regulują funkcjonowanie placówek publicznych prowadzonych przez samorządy<sup>1</sup>. Problem polega na tym, że utrzymanie przedszkoli i szkół z niewielką liczbą dzieci, a to staje się coraz częściej regułą, zgodnie z dotychczasowymi standardami, jest niezwykle kosztowne. Jednak nie obowiązują one organizacji pozarządowych, które w szkołach zatrudniają nauczycieli w zgodzie z kodeksem pracy, a nie Kartą nauczyciela, a edukację przedszkolną mogą prowadzić w miejscach nie zawsze dokładnie odpowiadających wyśrubowanym standardom placówek publicznych.

Przeciwnicy tych rozwiązań, przede wszystkim Związek Nauczycielstwa Polskiego, zarzucają placówkom prowadzonym przez organizacje pozarządowe niską jakość nauczania, która ma wg nich wynikać z niższych wynagrodzeń nauczycieli i mniej restrykcyjnych wymagań co do kwalifikacji (szczególnie w przypadku pracowników

---

<sup>1</sup> Pomijam tu popularne wśród samorządowców pomysły przekazywania wszystkich szkół i przedszkoli specjalnym fundacjom gminnym. Zabiegi te bowiem nie tyle dotyczą organizacji pozarządowych, co raczej stanowią próbę obejścia Karty nauczyciela.

przedszkoli). Badania jednak nie potwierdzają tych zarzutów. Przykładowo, uczniowie Małych Szkół uzyskują wyższe wyniki niż ich koleżanki i koledzy chodzący do sąsiednich szkół samorządowych<sup>2</sup>. Natomiast dzięki organizacjom pozarządowym, założycielom ośrodków przedszkolnych dzieci uzyskują jakąkolwiek szansę edukacji przed pójściem do szkoły. W obydwu przypadkach rozwiązania te są znacznie tańsze od standardowych.

Wobec zarzutów związkowych pojawia się dylemat: czy zezwolić organizacjom pozarządowym na rozwijanie elastycznych rozwiązań oświatowych, czy też dążyć do objęcia wszystkich dzieci i uczniów zunifikowanym systemem oświaty publicznej? Czy stowarzyszenia rodziców po spełnieniu minimalnych wymagań mogą zakładać publiczne placówki oświatowe, czy też należałoby przyznać to prawo jedynie samorządowi? Nie jest to bynajmniej dylemat istniejący wyłącznie w Polsce. W niemal wszystkich krajach istnieją organizacje pozarządowe i rodzice, którzy – ze względu na odmienne preferencje lub też z powodu niezaspokojenia przez państwo zgłaszanego przez nich popytu – podejmują działania oświatowe. W wielu krajach rodzi to burzliwe dyskusje dotyczące wspierania przez państwo placówek prowadzonych przez takie podmioty. Najczęściej przeciwstawiają się temu związki zawodowe nauczycieli. Faktem jest, że w szkolnictwie podstawowym krajów OECD placówki niepubliczne stanowią margines<sup>3</sup>.

Kolejny dylemat to ustawienie organizacji pozarządowych w pozycji rywalu instytucji samorządu terytorialnego. Jest to naturalna konsekwencja rozwoju tzw. quasi-rynków (lub rynków regulowanych), gdzie o dostarczanie usług publicznych, oświatowych i innych, rywalizować mogą podmioty publicznie, prywatne *non-profit* i prywatne *for profit* (nastawione na zysk). Od szczegółowych regulacji zależy, czy będzie to rywalizacja na równych zasadach, prowadząca do wzrostu efektywności ekonomicznej na wzór mechanizmu wolnorynkowego, czy też będzie to nierówna walka Dawida z Goliatem, lub też raczej relacja hierarchiczna, podporządkowująca organizacje pozarządowe woli administracji publicznej. Problemy te poruszył już Jakub Wygnański w ogólnym kontekście polityki społecznej. Tu chciałbym wskazać kilka konkretnych regulacji, decydujących o relacjach między samorządami terytorialnymi a społecznymi organizacjami oświatowymi w Polsce.

W przypadku przedszkoli niepublicznych gminy muszą im przekazywać 75% kosztów utrzymania dziecka w porównaniu z podobną placówką samorządu terytorialnego. Ze względu na to, że przedszkola utrzymywane są z dochodów własnych

---

<sup>2</sup> Niepublikowane dotąd wyniki badań stanowiące fragment rozprawy doktorskiej. Kwestie te porusza także artykuł: Jakubowski, Kozińska-Bałdyga, 2005.

<sup>3</sup> W OECD na poziomie szkół podstawowych placówki niepubliczne dominują jedynie w Holandii i Belgii, a w zdecydowanej większości krajów kształcą mniej niż 10% uczniów (por. OECD, 2005).



gmin, założenie placówki niepublicznej uderza bezpośrednio w samorządowy budżet. Trudno oczekiwać, że np. gminy wiejskie, będące najczęściej w trudnej sytuacji finansowej, które wcześniej podjęły już decyzję o likwidacji swego przedszkola, będą z chęcią finansować niepubliczną placówkę. Oczywiście, są wójtowie, których ucieszy oddolna inicjatywa mieszkańców. Większość jednak zaniepokoi nie tylko dodatkowe obciążenie budżetu, ale i przejmowanie „ich” obowiązków. Stąd na przykład Fundacja Rozwoju Dzieci prowadzi ośrodki przedszkolne jedynie w gminach, które zaprosiły ją do współpracy. Sygnały z miejscowości, których mieszkańcy samodzielnie podejmują trud zakładania przedszkoli świadczą o tym, że często spotykają się z negatywną reakcją samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Podobne problemy wynikają z mechanizmów finansowania oświaty. Statut szkoły zakładanej przez mieszkańców lub organizację z zewnątrz zależy głównie od woli wójta. Kurator, co prawda, akceptuje projekt założenia placówki, ale samorząd terytorialny decyduje, czy będzie to placówka publiczna, czy też niepubliczna, która i tak otrzymuje statut „o uprawnieniach szkoły publicznej”, przymusowy w edukacji podstawowej. Różnica dotyczy przede wszystkim finansów: szkołom publicznym gmina musi przekazywać dotację w wysokości średniej dla placówek samorządowych (w przeliczeniu na ucznia), a szkołom niepublicznym jedynie 100% subwencji. Tak więc w przypadku uzyskania statutu placówki publicznej, samorząd musi dokładać nie tylko do „swoich” szkół, ale i do szkół organizacji pozarządowych. Różnica może być znaczna. A nawet, gdyby jej nie było, to placówki niepubliczne mogą zwiększać koszty oświaty, bowiem „zabierają” uczniów ze szkół samorządowych, co przy niżu demograficznym ma w wielu gminach duże znaczenie. Gminy często opierają się więc zakładaniu placówek przez inne podmioty na rozmaite sposoby: odmawiając użyczenia budynku po zlikwidowanej szkole, nie przekazując subwencji oświatowej do końca roku kalendarzowego, w którym powstała dana placówka, czy też odmawiając im statutu szkoły publicznej, z czym wiąże się nie tylko niższa dotacja, ale i na przykład brak dostępu do funduszy na remont szkoły.

W świetle zasad finansowania szkół ujawnia się tu następny dylemat współdziałania organizacji społecznych i samorządów terytorialnych, który zapewne dotyczy także innych usług publicznych. Organizacje pozarządowe podejmując się prowadzenia przedszkola lub szkoły zwiększają koszty oświaty ponoszone przez samorząd. Powstałe więc pytanie, czy jedynie samorząd ma prawo ustalać sposób organizacji oświaty, czy też mieszkańcy mogą bezpośrednio na to wpływać? Kto w istocie reprezentuje interesy ogółu mieszkańców: tylko samorząd czy także NGO? Ponownie, nie jest to dyle-

---

<sup>4</sup> Z informacji przekazanych przez Federację Inicjatyw Oświatowych wspierającą program Małe Przedszkole.

mat występujący tylko w Polsce. Znany jest także w innych krajach, gdzie możliwe jest zakładanie szkół przez inne niż samorząd (lub państwo) podmioty. Przykładowo, po decentralizacji i deregulacji oświaty w latach 90. w Szwecji pojawiły się inicjatywy mieszkańców, którzy na nowo otwierali zamykane placówki publiczne, co według samorządowców zakłóca racjonalne planowanie organizacji oświaty i wydatków budżetowych (por. Nicaise in. 2005). To, że takie sytuacje nie zaowocowały w Szwecji strajkami głodowymi mieszkańców i otwartym konfliktem z samorządem, tak jak kilka lat temu w Polsce, należy przypisać większej tradycji demokratycznej i umiejętnościom negocjacji. Podłoże konfliktu jest jednak podobne.

Rola organizacji pozarządowych w prowadzeniu placówek edukacyjnych jest przez wielu postrzegana jako niezbędne uzupełnienie oświaty samorządowej. Przez innych, jako zagrożenie dla spójności całego systemu oświatowego i roli samorządów terytorialnych jako demokratycznych reprezentantów lokalnej społeczności. W istocie, mamy tu do czynienia z kluczowym dylematem kształtowania dobrych relacji pomiędzy samorządem terytorialnym a organizacjami pozarządowymi: czy tylko samorząd terytorialny powinien decydować o dostarczaniu usług społecznych, czy też w sposób uzgodniony wszystkie organizacje lokalne? Oczywiście nie jest to dylemat, który można jednoznacznie rozwiązać. Warto jednak o nim pomyśleć w kontekście oświaty, bowiem w obecnej sytuacji oddolne inicjatywy mieszkańców są często skazane na porażkę, a samorząd terytorialny „wypycha” trzeci sektor ze środowiska lokalnego. Jest to szczególnie niepokojące w przypadku przedszkoli, których upowszechnienie jest palącą potrzebą, a organizacje pozarządowe mogą odegrać tu kluczową rolę w funkcji organu założycielskiego.

## **Literatura**

- Jakubowski M., Kozińska-Bałdyga A. (2005), „Małe Szkoły – polska odpowiedź na wybrane problemy wiejskiej oświaty”, *Wieś i Rolnictwo* 3/2005.
- Nicaise Ides, Esping-Andersen Gosta, Pont Beatriz, Tunstall Pat (2005), *Equity In Education. Thematic Review. Sweden Country Note*. OECD, Paris.
- OECD (005), „*Education at a Glance*” CERI/OECD, Paris.
- Putnam Robert D. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

### **7.3. Rola organizacji pozarządowych w realizacji zadań i celów polityki społecznej (komentarz do tekstu Jakuba Wygnańskiego)**

*Michał Boni*

Przedstawiona przez Jakuba Wygnańskiego analiza i ocena funkcjonowania organizacji pozarządowych (NGOs) w obszarze pomocy społecznej pozwala sformułować kilka zasadniczych tez dotyczących tego, jak zmieniać istniejącą sytuację, w jakim kierunku i na podstawie jakich przesłanek. Sprawy dotyczą zresztą nie tylko obszaru pomocy społecznej, ale i szerzej – roli NGOs jako partnera w realizacji szerokich zadań polityki społecznej.

Prezentowane dane odsłaniają strukturę zaangażowania organizacji pozarządowych w różne pola życia publicznego. Jeśli 10% organizacji (czyli 4,5 tysiąca!) jako główne zadanie traktuje aktywność w pomocy społecznej, a kolejne 15% wskazuje pomoc społeczną jako jeden z kluczowych obszarów zaangażowania, to jest to fakt znaczący. Ostatnie badania FISE (także pod kierunkiem Jakuba Wygnańskiego) pokazują także, jak wielka jest aktywność organizacji pozarządowych na rzecz rynku pracy, w różnych formach uprawiania aktywnej polityki rynku pracy. Organizacje pozarządowe są więc kluczowym partnerem instytucji publicznych w polu polityki społecznej.

Podstawowymi adresatami działań są: osoby niepełnosprawne i chorzy, rodziny niewydolne i z problemami socjalnymi, osoby ubogie (przeszło 40% ukierunkowanego działania); osoby starsze, osoby uzależnione i ich rodziny, dzieci z domów dziecka i rodzin zastępczych (przeszło 30% aktywności organizacji); osoby pozbawione podstawowych dóbr materialnych, wymagające wsparcia przez dostarczenie różnych rzeczy użytkowanych ze zbiorów, czy bezdomni (20% ukierunkowanych zadań). I jeśli teraz spojrzeć na tę ujawniającą się hierarchię grup ryzyka, to staje się oczywiste, że jest ona odwzorowaniem wyzwań, przed jakimi stoi cała polityka społeczna, zorientowana na działania zwalczające ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz sprzyjające integracji społecznej. W tym sensie – organizacje pozarządowe odpowiadają na kluczowe wyzwania i potrzeby polityki społecznej.

W ich funkcjonowaniu ujawniają się jednak różnorodne ograniczenia, dokładnie opisane przez Jakuba Wygnańskiego i poddane pod dyskusję w celu uzyskania odpowiedzi na pytania dotyczące warunków wsparcia dla sektora pozarządowego, by real-

nie mógł on wypełniać swojej misji. Te ograniczenia mają charakter strukturalny. Pierwsze wiąże się z krótkotrwałością życia wielu organizacji (wiele ma historię zdecydowanie krótszą niż 5 lat istnienia), drugie jest następstwem pierwszego, a jego rezultatem jest duża fluktuacja w obszarze realizowanych zadań. Z jednej strony organizacje są w swoisty sposób „młode”, nie ulegają rutynizacji, mają startową energię i zapał. Z drugiej jednak strony – w mniejszy sposób kumulują doświadczenie i wykorzystują zdobyte *know-how*. Są też traktowane przez instytucje publiczne z pewnym dystansem i nieufnością, związaną właśnie z niewielkim doświadczeniem w prowadzonej działalności. To powoduje kolejne ograniczenie, swoistej epizodyczności prowadzonych działań. Mniej stabilne kontakty z instytucjami zlecającymi zadania publiczne, niski poziom zaufania, przekonanie tych instytucji o dominacji znaczenia państwowego i publicznego działania oraz odpowiedzialności w sferze polityki społecznej – powodują, że organizacje pozarządowe dopuszczane są tylko do niszowej sfery pomocy społecznej, tylko do niektórych zadań polityki społecznej – i to na określony czas. Pełnią uzupełniającą rolę w sferze polityki społecznej – i to jest oczywiste, ale w polskiej wersji funkcjonowania pełnią one uzupełniającą rolę w osiąganiu celów polityki społecznej. To minimalizuje ich pozycję, rolę, a także szanse rozwoju.

Kolejne istotne ograniczenie organizacji pozarządowych o charakterze strukturalnym wiąże się z ich nierównomierną obecnością na różnych obszarach Polski. Są regiony i miejscowości, gdzie skala potrzeb socjalnych jest olbrzymia, a jednocześnie kapitał społeczny – ubogi. Trzeba pamiętać, że w oczywisty sposób środowiskiem sprzyjającym rozrostowi organizacji pozarządowych są miejsca o wysokim potencjale rozwoju społeczno-ekonomicznego, z natury rzeczy o większej skłonności do tworzenia zrębów społeczeństwa obywatelskiego, sprzyjające powstawaniu instytucji życia obywatelskiego. Nie dziwi więc, że to duże miasta skupiają organizacje pozarządowe. Tymczasem obecność organizacji społecznych jest potrzebna na terenach o niższym potencjale rozwojowym, od lat zaniedbanych cywilizacyjnie, właśnie w celu pobudzenia lokalnej aktywności i wydobywania oddolnego potencjału rozwojowego.

Wskazane ograniczenia rozwoju NGOs (nie tylko te przywołane tutaj, ale i w szerszym wymiarze – prezentowane w tekście wprowadzającym) każą postawić kluczowe pytanie: czy w Polsce dostatecznie efektywnie kształtuje się podział zadań i odpowiedzialności w sferze polityki społecznej między różnymi instytucjami: centralnymi instytucjami publicznymi a samorządami terytorialnymi różnych szczebli (od poziomu regionalnego do szczebla gminy), między podmiotami gospodarczymi i pracodawcami a organizacjami pozarządowymi i rodzinami, a także między grupami społecznymi i poszczególnymi jednostkami? Czy można na ten temat toczyć otwartą publiczną debatę? Może się bowiem nadal wydawać, że polski model państwa opiekuńczego prze-

zarty dawnymi zobowiązaniami, nadmiarem egoizmu różnych grup wyrażających swoje roszczenia oraz nadmiernymi przekonaniem polityków, że z powodu odpowiedzialności za spójność społeczny, państwo musi te roszczenia realizować bez względu na prawdziwą hierarchię potrzeb w sferze polityki społecznej.

Czy stać nas na to, by partnersko i kooperatywnie układać relacje między instytucjami polityki społecznej? Jaka jest otwartość polityków i administracji publicznej na dzielenie się zarówno zadaniami, jak i środkami na realizację zadań polityki społecznej? Odpowiedzi na te pytania – tak rozumiem tekst Jakuba Wygnańskiego – mogą dopiero ujawnić nowe obszary realnej odpowiedzialności NGOs, ale i dać im pole do budowania siły własnej pozycji.

O trudnej i zróżnicowanej pozycji NGOs jako partnera realizacji zadań w sferze polityki społecznej świadczy struktura pozyskiwania dochodów przez te organizacje oraz ich kondycja finansowa. 25% organizacji dysponuje rocznym budżetem w wysokości ok. 6400 zł. Z drugiej strony, ok. 10% organizacji może operować środkami powyżej 560 tys. zł w ciągu roku. Dysproporcje są znaczące. W osiągniętych przychodach 5% pochodzi z własnej działalności gospodarczej, 13% z różnorodnych krajowych i europejskich grantów, 15% ze składek własnych członków stowarzyszeń i fundacji, 25% z darowizn od biznesu oraz osób indywidualnych, a 30% z pozyskanych, zakontraktowanych środków publicznych (w rozwiniętych krajach UE jest to 2 do 3 razy więcej w strukturze pozyskiwania środków).

Można zatem powiedzieć, że model finansowania NGOs odzwierciedla skalę ich udziału jako partnera w odpowiedzialnym podziale zadań w sferze polityki społecznej. Widać tu olbrzymi deficyt.

Istnieją dwa sposoby zwiększenia udziału NGOs w realizacji zadań poprzez lepszy dopływ środków. W tekście wprowadzającym zostały wskazane. Pierwszy sposób oznacza konieczność otwarcia się instytucji publicznych na szerszy zakres kontraktowania szeroko pojętych usług socjalnych, a więc większe strumienie pieniędzy publicznych dostępne w przetargowej, przejrzystej drodze dla organizacji pozarządowych – i to na stałe, na dłuższe okresy, a nie tylko incydentalnie.

Drugi sposób polega na wprowadzeniu zachęt dla podmiotów biznesowych oraz indywidualnych osób w celu zwiększenia środków własnych kierowanych do organizacji pozarządowych. Dla przykładu: średnio w roku mieszkańcy UE przeznaczają na sektor pozarządowy ok. 55 USD, zaś Amerykanie ok. 950 USD. Ta różnica jest różnicą filozofii podejścia do roli organizacji pozarządowych w systemie socjalnym.

Wydawało się, że w Polsce wzrost aktywności, szczególnie indywidualnej, nastąpi wraz z wprowadzeniem w życie rozwiązania polegającego na możliwości odpisu od po-

datków od dochodów osobistych (PIT) 1% przeznaczanego na wskazywane organizacje pozarządowe. W pierwszym roku (2004) funkcjonowania tego mechanizmu – nie były to sumy duże, ale w drugim roku (2005) wzrosły wielokrotnie do wysokości prawie 80 mln zł. Warto ten mechanizm promować i dalej rozwijać.

Czy formuła przeznaczania tych środków na konkretnie wskazywane organizacje pozarządowe, a nie na obszary działania (np. na pomoc dla ubogich, dla niepełnosprawnych, na edukację itp.) gwarantuje spójność między kierunkami rozwoju organizacji pozarządowych, także sfer ich aktywności, a celami polityki społecznej? Z jednej strony obecne reguły zwiększają indywidualizację podmiotową dokonywanego personalnie wyboru, budują środowiska wokół NGOs, zwiększają poczucie kontroli (bo organizacja może publicznie podać do wiadomości, co zrobiła z pozyskanymi pieniędzmi), tworzą zręby zaufania społecznego, nadają sens działaniom i wysiłkom organizacji, by zdobywać zaufanie potencjalnych darczyńców, rodzą też przesłanki dla zdrowej konkurencji.

Z drugiej jednak strony – słabsze organizacje nie mają szans marketingowych, by pozyskać środki, nie są w stanie przebić się z reklamą (tak! reklamą!) swoich działań do telewizji np. dzięki zaangażowaniu znanych aktorów. Warunki konkurencji nie są równe. Ponadto darczyńcy nie kierują się „słusznością sprawy” a indywidualnymi preferencjami. Chojnością często rządzi przypadek. Gdyby indywidualny darczyńca wskazywał obszar polityki społecznej – może w większej skali sprzyjałoby to rozwojowi całego sektora.

W tak skonstruowanym modelu nie zawiera się jednak odpowiedź na pytania dotyczące mechanizmu przydzielania środków dla konkretnych organizacji. Kto, jaka instytucja miałaby to czynić, szczególnie w warunkach niskiego zaufania społecznego do instytucji publicznych.

To jednak, że na powyższe kwestie i pytania nie ma obecnie jasnych odpowiedzi (biorąc pod uwagę polskie doświadczenia i uwarunkowania) oznacza, że warunki funkcjonowania organizacji pozarządowych wymagają dalszej refleksji i debaty. Dlatego warto taką debatę publiczną otworzyć – oczywiście z udziałem organizacji pozarządowych. Tak, żeby poszukiwanie rozwiązań sprzyjało uzyskiwaniu wielostronnych korzyści – organizacjom pozarządowym, społeczeństwu, grupom ryzyka, władzom publicznym myślącym o mechanizmach redystrybucji środków na cele i zadania społeczne, ale myślącym także o prawdziwym podziale odpowiedzialności za politykę społeczną między różnymi jej udziałowcami.

## 7.4. Trzeci sektor w Polsce – ku rozsądnej kontynuacji<sup>1</sup>

Piotr Broda-Wysocki

Rozwój aktywności obywatelskiej, ujawniający się jako podejmowane w różnych konfiguracjach działania społeczne, uchodzi za jeden z podstawowych czynników rozwoju społecznego. Powstanie prawie od nowa trzeciego sektora w Polsce po 1989 r., jak twierdzi Jakub Wygnański, ma charakter zmiany kapitalnej. Wydaje się jednak, że dzisiaj, po 15 latach przemian, należy raczej mówić o zakończeniu, jeśli nie w całości, to przynajmniej jakiegoś etapu transformacji. Na pierwszy plan zatem wysuwa się nie tyle problem dokonywania kolejnych reform „założycielskich” – wciąż ważny w niektórych obszarach – ale raczej sprawa oceny i weryfikacji działań dotychczasowych. Takich bowiem działań wymaga – także dziś pożądana – rozsądna kontynuacja.

### Bilans transformacji – wybrane problemy

Wielkość sektora organizacji pozarządowych w Polsce osiągnęła pewną masę krytyczną. Trudno ich nie zauważać. Wedle danych KLON/JAWOR w końcu kwietnia 2004 r. działało blisko 46 tys. stowarzyszeń i ponad 7 tys. fundacji. Gdyby dodać do tego organizacje z różnych przyczyn postrzegane jako trzeci sektor *sensu largo*, ich liczba przekraczała 109 tys. Jednak w świadomości społecznej utrwaliły się przede wszystkim działania wielu dużych, medialnych organizacji. Ta złożona z silnych organizacji „reprezentacja” trzeciego sektora wpływa prawdopodobnie na jego społeczny wizerunek. Zasadniczym jego elementem są wielkie akcje o charakterze doraźnym lub cyklicznym, choć także z krótkim okresem realizacji w każdym cyklu. Znacznie mniej widoczne są działania lokalne, prowadzone przez małe organizacje społeczne na poziomie samorządów, dotyczące spraw codziennych lub problemów nie zawsze popularnych. Zarazem w miejscach kumulacji kwestii społecznych, działań takich faktycznie często brakuje.

<sup>1</sup> Tekst powstał na podstawie prowadzonych przez autora w IPISS badań na temat efektywności współdziałania państwa i organizacji pozarządowych w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Badania te stanowią część dużego projektu Polska bieda III, kierowanego przez prof. S. Golinowską. Liczba i treść przypisów została ograniczona do roli ogólnoinformacyjnej.

Okres transformacji to także wypracowanie pewnych warunków ramowych wzajemnej współpracy różnych sektorów. Niewątpliwy sukces, jakim było uchwalenie po długim okresie prac legislacyjnych i dyskusji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie ma cech sukcesu pełnego. Dekretując „obszar pożytku publicznego” i tworząc „partnerstwo publiczno-społeczne”, pozostawiono szereg wyłączeń lub procedur równoległych, które często używane są przez partnerów nowego układu „zamiast” oferowanych przez nowe rozwiązania prawne. Na przykład w sferze pomocy społecznej, będącej wszak elementem pożytku publicznego, obowiązują zapisy ustawy o pomocy społecznej. We wzajemnej współpracy samorządów i organizacji pozarządowych stosowane są zatem procedury kontraktowania świadczeń wynikające z tej właśnie ustawy. Wciąż także widoczne jest zjawisko nie tyle powierzania, ile *de facto* dofinansowywania zadań przez samorządy. Wymaganie wkładu własnego od organizacji społecznych odwraca logikę funkcjonowania partnerstwa – to środki publiczne miały być przecież wykorzystywane efektywniej, a nie przez trzeci sektor uzupełniane (a tak często się dzieje, gdy środki te przekazywane są na podstawie art. 118 ustawy o finansach publicznych – administracja może zresztą przekazać je wówczas wybranej przez siebie organizacji, a nie w drodze otwartego konkursu).

W tworzącym się nowym układzie partnerstwa publiczno-społecznego zasadniczą rolę odgrywa trzech partnerów: państwo, samorządy i organizacje społeczne. Jego stworzenie i wypracowanie mechanizmów działania jest pozytywnym dorobkiem okresu transformacji<sup>2</sup>. Dotychczasowy dialog społeczny (strukturyzowany przez państwo, organizacje pracodawców i pracobiorców) był nieadekwatny do problemów związanych z budową obywatelskości, a także w stosunku do działań zwalczających wykluczenie społeczne. Nie znaczy to jednak, że nowe partnerstwo jest pozbawione wad. Dotknięte jest przede wszystkim swoistym brakiem równowagi, przejawiającym się w zróżnicowanej sile partnerów<sup>3</sup>. Organizacje społeczne są w nim ogniwem najsłabszym. Słabość ta wynika nie tyle z zamierzonej dyskryminacji prawnej (choć wspomniana wyżej wielość ścieżek prawnych wzajemnej współpracy stawia je często w słabszej pozycji, bowiem to nie one zazwyczaj dokonują ich wyboru), ile raczej z przyjętej filozofii działania i stosowania zapisów prawa. Często bowiem sektor publiczny i samorządowy traktuje organizacje pozarządowe jak klientów stojących w kolejce po środki publiczne. Z kolei organizacje społeczne niejednokrotnie traktują samorząd instytucjonalnie – nie jak reprezentację lokalnej społeczności, ale

---

<sup>2</sup> Warto wspomnieć o nowych instytucjach i rozwiązaniach, jak: Departament Pożytku Publicznego, Rada Działalności Pożytku Publicznego, mechanizm 1% w systemie podatkowym, wymóg tworzenia przez samorządy rocznych planów współpracy z organizacjami społecznymi, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich.

<sup>3</sup> Szerzej o różnych blokadach: P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, w: H. Domańska, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), *Niepokoje polskie*, IFiS PAN, Warszawa 2004, s. 227-258.



przedłużenie administracji publicznej. Zarazem siebie postrzegają jako autentyczną reprezentację obywateli i ich potrzeb. Choć pojawiające się w tym kontekście problemy z wielkością publicznych środków przekazywanych organizacjom wydają się ważne (większość organizacji z takich środków korzysta i stanowią one często ich największą pozycję budżetową), to jednak mają charakter wtórny wobec problemu związanego ze stylem ich przekazywania. Ów styl, przy widocznej słabości finansowej i kadrowej wielu organizacji pozarządowych sprawia, że trzeci sektor staje się być może bardziej „reaktywny” niż innowacyjny; podąża za silniejszymi partnerami publicznymi, którzy decydują o zakresie i celach wydatkowania środków.

Sytuacja braku „równowagi” powoduje także różnicowanie się samego trzeciego sektora. Obok organizacji słabych, działających doraźnie lub wyłącznie samopomocowo, tzw. społecznego planktonu, pojawia się wiele organizacji dużych (mówi się wręcz o oligarchizacji sektora). Te najsilniejsze organizacje pozarządowe, niekiedy monopolizujące dostęp do środków publicznych, niekoniecznie działają w obszarze pomocy społecznej. Widoczne są raczej w sferze sportu, rekreacji, turystyki czy ochrony dziedzictwa narodowego. Swymi korzeniami sięgają niejednokrotnie znacznie dalej niż wyznaczałyby to perspektywa transformacji.

Sytuacji wewnątrz trzeciego sektora nie naprawiają zapisy o statusie pożytku publicznego. Wbrew bowiem intencjom ustawodawcy, rolę „dyskryminatora” zaczął prawdopodobnie pełnić sam status pożytku publicznego. Organizacje, które go nie posiadają (i są zbyt słabe finansowo i kadrowo, by kiedykolwiek się o niego ubiegać), bywają postrzegane jako gorsze i skazane na dotychczasową peryferyjną egzystencję w kontaktach międzysektorowych i instytucjonalnych. Posiadanie statusu PP stało się zatem swoistą marką, znakiem firmowym, czy biletem wstępu uprawniającym do udziału w nowych mechanizmach partnerstwa publiczno-społecznego.

## **Ku rozsądnej kontynuacji wobec nowych wyzwań**

Wydaje się, że dziś najbardziej potrzebna jest diagnoza i ocena dotychczasowego okresu transformacji. Prowadzone w ostatnich latach badania wskazywały na wiele barier, często o charakterze systemowym. Formułowane diagnozy uległy w jakiejś mierze pozytywnej dezaktualizacji<sup>4</sup>. Większość barier rozwoju trzeciego sektora natury systemowej (brak zasadniczych uregulowań prawnych i mechanizmów współpracy między-

<sup>4</sup> Por. S. Golinowska, D. Głogosz (red.), *Pozarządowe instytucje społeczne. Między państwem a społeczeństwem*, IPISS, Warszawa 1999.

sektorowej) była kolejno usuwana. Dlatego dyskusje natury systemowej winny ustępować miejsca bardziej sprecyzowanym analizom o charakterze korekcyjnym. Zasadniczo można wskazać na trzy najbardziej ogólne obszary problemowe, nakreślone z racji charakteru niniejszego opracowania w dużym skrócie.

Obszar pierwszy – formułowanie ocen i tworzenie mechanizmów rozliczania dotychczasowych osiągnięć w działaniach trzeciego sektora. Namysł nad tego typu ocenami nie ma cech postępowania skoordynowanego. Kolejne ośrodki badawcze lub zespoły starają się poznać i uporządkować poszczególne aspekty funkcjonowania organizacji społecznych<sup>5</sup>. Ich wyniki, choć ciekawe i tworzone niekiedy w innowacyjny sposób metodologiczny, mają jednak często ograniczony walor porządkowy i praktyczny<sup>6</sup>. Same organizacje pozarządowe zaczynają dostrzegać potrzebę tego typu analiz i podejmują – udostępniając swój portal internetowy<sup>7</sup> – próby ich koordynacji, a przynajmniej zbierania i wstępnej systematyki wyników. Działań tych nie ułatwia jednak ograniczony zakres kontaktów ze środowiskiem akademickim i naukowym (o czym wspominał w swym artykule Jakub Wygnański). W przyszłości będą one konieczne, nie wydaje się bowiem, aby ciężar systematyki badań mógł być podejmowany wyłącznie przez działaczy społecznych.

Obszar drugi — interwencja ustawodawcza: nowelizacja lub doprecyzowanie przepisów albo zmian instytucjonalno-organizacyjnych, na konieczność których wskazują zwłaszcza eksperckie dyskusje. Główne zarzuty dotyczą wadliwego funkcjonowania procedur konkursowych stosowanych przy rozdzielaniu środków publicznych dla organizacji pozarządowych<sup>8</sup>, braku stabilności politycznej, Funduszu Inicjatyw Obywatelskich (już przy jego uchwaleniu podejmowano próby obciążenia zadeklarowanych w nim środków), zbytejnej komplikacji mechanizmu 1%, deklaratywnego uchwalania rocznych programów współpracy między samorządem a organizacjami pozarządowymi (przera-

---

<sup>5</sup> Warto tu wspomnieć o badaniach prowadzonych w różnych obszarach i okresach przez: B. Lewenstein, J. Śmigielką, J. Kurczewskiego, E. Leś i S. Nałęcza, Fundację Instytut Spraw Publicznych, KLON/JAWOR oraz Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.

<sup>6</sup> Wstępne wyniki badań zespołu kierowanego przez prof. P. Glińskiego dotyczące stylów działania organizacji pozarządowych, prezentowane na spotkaniu w IFiS PAN 21.11.2005 r. Próba 40 organizacji posłużyła do opracowania 10 różnych stylów ich działania. Warta podkreślenia innowacyjność metodologii polegała na prowadzeniu wywiadów pogłębionych nie tylko z organizacjami, ale i krytykiem, którym była osoba zakorzeniona w lokalnym środowisku, mogąca ocenić wypowiedzi przedstawicieli danej organizacji pozarządowej.

<sup>7</sup> [www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)

<sup>8</sup> Procedury te stosowane są zgodnie z duchem przetargu – wylania się jednego zwycięzcy, mimo że nie jest to wymóg samej procedury, prawnie bowiem możliwa jest realizacja jednego zadania zleconego przez kilka organizacji pozarządowych. Procedury te są także nieadekwatne przy zlecaniu zadań o niskiej wartości, często bowiem sama procedura konkursowa jest kosztowniejsza od zlecanych za jej pomocą zadań. To naturalnie dyskryminuje małe organizacje, niemające wystarczającego potencjału organizacyjnego i finansowego, by w takich konkursach startować, ale także innowacyjne, bowiem muszą one swój autorski pomysł także poddawać procedurze konkursowej.

dzających się w katalog pobożnych życzeń bez odniesień budżetowych i dostatecznych konsultacji w sprawach priorytetów) oraz generalnej potrzeby poprawienia klimatu wzajemnej współpracy organizacji pozarządowych i samorządów. Dyskusyjne zresztą jest samo ulokowanie centrali publicznej zajmującej się organizacjami pozarządowymi przy ministrze właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego – przecież obszar pożytku publicznego znacznie wykracza poza tę sferę<sup>9</sup>.

Obszar trzeci – „przesunięcie akcentów” w obszarze głównych idei i celów działania trzeciego sektora; postulowane również przez same organizacje. Będąca do niedawna na pierwszym planie kwestia budowy społeczeństwa obywatelskiego zdaje się ustępować pola ekonomii społecznej<sup>10</sup>. Dla przestrzeni partnerstwa społeczno-publicznego oznacza to pojawienie się wielu nowych aktorów (np. spółdzielni socjalnych, centrów integracji społecznej) i nowych ścieżek aktywności (wprowadzane ustawowo zatrudnienie socjalne). Sam sektor może podlegać konwersji od formuły *non-profit* przez *not-for-profit* do *not-for-private profit*<sup>11</sup>. Nurt taki to niejako realizacja *welfare partnership* w sytuacji niepowodzenia projektu *welfare state*<sup>12</sup>. Ten nowy w polskich warunkach priorytet widoczny jest także w Programie Operacyjnym Społeczeństwo Obywatelskie<sup>13</sup>.

Można zatem zaryzykować tezę, że przyszłość to czas zmienionych wyzwań ze względu na powstawanie nowego obszaru działań – ekonomii społecznej. Być może obszar działań społecznych nie będzie już zarezerwowany jedynie dla trzeciego sektora. Pojawią się w nim bowiem nowe podmioty, a same granice sektorów zaczną być bardziej płynne (choćby w związku z upowszechnianiem idei społecznej odpowiedzialności biznesu). Zarazem w sytuacji raczej odgórnego niż oddolnego modyfikowania tego obszaru, może stać się on sferą nowej konkurencji o środki publiczne, mającej już jednak nie tyle wymiar wewnątrzsektorowy, ile raczej międzysektorowy. Może pojawić się niebezpieczeństwo lokowania się organizacji społecznych w kolejnych „statusach” (prawnie stwarzanych obszarach przywilejów, jak niekiedy postrzega się na przykład status pożytku publicznego), które często dyskryminują małe inicjatywy obywatelskie. Znaczenia nabierają zatem także postulaty pogłębienia dyskusji o etycznych zasadach funkcjonowania w trzecim sektorze.

<sup>9</sup> Dyskusja ekspercka na temat funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w: *Trzeci Sektor*, nr 3/2005, s. 67-80.

<sup>10</sup> O tym przesunięciu akcentów mówił także J. Wygnański na V Konwencji Ruchu przeciw Bezradności Społecznej w Krakowie, która odbyła się 10.11.2005 r.

<sup>11</sup> M. Rymsha, *Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*, w: *Trzeci Sektor*, nr 2/2005, s. 2, 4-5.

<sup>12</sup> E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, w: *tamże*, s. 36.

<sup>13</sup> Jest to priorytet czwarty wypełniany przez takie działania, jak: trzeci sektor jako pracodawca, budowanie wzajemnościowych form w gospodarce, społeczną odpowiedzialność biznesu oraz innowacyjne formy gospodarki społecznej.

## 7.5. Funkcje oczekiwane i realizowane organizacji pozarządowych

Stanisława Golinowska

O organizacjach pozarządowych (*Non-Governmental Organizations, NGOs*) na pewnym stopniu ogólności mówimy jako o jednolitym zjawisku społecznym. Tymczasem organizacje te stanowią bardzo zróżnicowany zbiór dobrowolnych instytucji społecznych. Zarówno w tekście wprowadzającym Jakuba Wygnańskiego, jak i w dotychczasowych wypowiedziach, fakt ten jest, oczywiście, podnoszony. Chciałabym jednak do tego wrócić nie tyle w kontekście zróżnicowanej skali działania i zasobów tych organizacji, co w kontekście różnorodności funkcji, jakie organizacje pozarządowe pełnią w obecnej polskiej rzeczywistości społecznej. To pozwoli mi na poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy oczekiwania, jakie stawialiśmy na przełomie lat 80. i 90. wobec organizacji pozarządowych, spełniają się, czy raczej ich rozwój kształtuje się niezgodnie z nimi.

Zacznijmy od przypomnienia tych oczekiwanych funkcji. W pierwszym rzędzie organizacjom pozarządowym przypisywano **funkcje polityczno-społeczne; bycia strukturami społeczeństwa obywatelskiego**. W tej funkcji organizacje artykułują potrzeby różnych społeczności, bronią je, podnoszą zarzucone, czy niedostrzegane sprawy, kontrolują poczynania władzy i administracji. Powstają zarówno świadomie, z jednoznacznie wyartykułowaną misją, jak i spontanicznie – jako pewien ruch w obronie, czy w walce z czymś lub kimś: z nieodpowiednią lokalizacją jakiejś inwestycji, z nieodpowiednią regulacją, w proteście wobec jakiegoś stylu działania, czy wobec konkretnych decyzji, a nawet konkretnych ludzi w ich publicznych rolach. Gdy obserwujemy dalsze działanie organizacji powstałych na bazie protestu, to niejednokrotnie dostrzegamy ich ewolucję w kierunku struktur politycznych czy quasi-politycznych. W tej funkcji podobne są do partii politycznych, czy związków zawodowych i z tego powodu w niektórych klasyfikacjach także partie i związki zawodowe zaliczane są do NGOs. Na polskiej scenie społeczno-politycznej znajdujemy wiele takich organizacji. Na przykład stosunkowo niedawno powstałe Porozumienie Zielonogórskie stanowi taką organizację, która wyraźnie nastawiona jest na interes jej członków – grupy lekarzy podstawowej opieki zdrowotnej. Jej celem jest bowiem uzyskanie lepszych warunków kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia, a metodą działania – szantaż i zagrożenie nieprzyjmowaniem pacjentów.

Typowo socjalne cele rzadko stanowią przedmiot działania tego typu organizacji. Dominuje w nich bowiem działalność w obronie osiągniętej pozycji, czy dotychczasowych korzyści, a także walka o przywileje. Można jednak wskazać wiele przykładów działania bardziej socjalnego, zorientowanego na obronę interesów słabszych. Pozostając przy przykładach organizacji z obszaru ochrony zdrowia może stowarzyszenie *Primum non nocere*, pomagające pacjentom pokrzywdzonym przez błędy lekarskie, można by podać za przykład organizacji nastawionej bardziej socjalnie wśród wielu innych spośród tej grupy.

Druga funkcja, jakiej oczekiwano od organizacji pozarządowych – to **funkcja wsparcia materialnego dla realizacji celów socjalnych**. Biedne państwo w okresie dynamicznych i społecznie trudnych przemian nie było w stanie w odpowiedniej skali i dostatecznie trafnie łagodzić skutków podejmowanych reform i sytuacji kryzysowych na wielu obszarach kraju oraz w wielu dziedzinach. Od organizacji pozarządowych oczekiwano motywacji i mobilizacji indywidualnych ludzi do zachowań filantropijnych, do ofiarności. W państwie, w którym kapitalizm dopiero się tworzył bogaci rodacy, którzy tworzyliby swoje fundacje i stowarzyszenia, zasilać je prywatnymi środkami na wskazane cele socjalne, należeli do egzotycznej rzadkości. Dlatego w szybkim czasie rozwinęły się organizacje zorientowane na zbieranie środków od innych. W polskiej rzeczywistości zbieranie środków łączono na ogół z konkretną działalnością tej organizacji. Zbierano środki na coś i natychmiast je alokowano w dany rodzaj działalności. W pierwszym okresie transformacji powstało wiele organizacji pozarządowych w celu zorganizowania wsparcia dla konkretnych instytucji usług społecznych: placówek opieki zdrowotnej, uczelni, szkół i domów pomocy społecznej. Zbierano więc „cegiełki”, organizowano imprezy, prowadzono jakąś działalność gospodarczą, aby zebrać pieniądze na funkcjonowanie konkretnej instytucji usług społecznych. Część tych organizacji, szczególnie prowadzących działalność gospodarczą, uległa transformacji w kierunku organizacji komercyjnych. Były poligonem rozwoju przedsiębiorczości, ale też przyczyną społecznej, a także administracyjnej podejrzliwości, czy aby istotnie chodzi im o wskazaną działalność statutową i bycie organizacją *non-profit*. Z powodu tej podejrzliwości zrodziła się w drugiej połowie lat 90. inicjatywa stworzenia jednolitej regulacji, dotyczącej podstaw funkcjonowania organizacji społecznych. Głównym problemem było wskazanie skąd organizacje miałyby czerpać środki na swą społeczną działalność. Wzorem tradycyjnych rozwiązań angielskich, wskazano na filantropijny podatek. Tak powstała idea odpisu 1% od podatku PIT i przeznaczania tej kwoty na jakąś organizację pozarządową, co zapisano w ustawie o pożytku społecznym. Podstawowa różnica w stosunku do wzoru angielskiego polega na tym, że obywatele Wielkiej Brytanii kierując część swego podatku na działalność społeczną wskazują cel, a nie

konkretną organizację oraz na tym, że podatek ten jest powszechny. W Polsce jest to opłata dobrowolna i w drugim roku funkcjonowania objęła zaledwie kilka procent płacących podatek<sup>1</sup>.

Wraz z rozwojem organizacji pozarządowych w Polsce zaczął postępować proces rozdzielania funkcji zbierania środków od funkcji prowadzenia jakiejś działalności usługowej. Przykładem dużej organizacji wyłącznie zbierającej pieniądze jest Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy. Zbieranie środków jest w Polsce dość popularne i to nie tylko w przypadkach tak nagłośnionych, jak inicjatywa Wojtka Owsiaaka. Ludzie rzucają datki na wskazane cele w Kościele, w muzeach, w placówkach zdrowotnych, w środkach transportu czy na ulicy. Zbiórki nie zawsze są zalegalizowane, ale dla dających zdaje się to mieć mniejsze znaczenie. Ważny jest poruszający ich cel. Badania wskazują, że tego typu ofiarność jest w Polsce znacznie większa niż uczestnictwo w działalności społecznej, czyli zaangażowanie swej energii, emocji i czasu w konkretną inicjatywę. Przed kilku laty spotkałam się we Wrocławiu z akcją „pomagaj mądrze”. W przedświątecznym jednym z Kościołów był wywieszony plakat z rysunkiem przekreślającym kapelusze i puszkę i z zawartym pouczeniem komu i jak należy pomagać. Pomyślałam, że inicjatorzy tej akcji mieli odwagę wystąpić przeciw wyłącznie szlachetnym przecież odzuchom ludzkim i odwołać się także do ich racjonalności.

Ofiarność jest niewątpliwie istotnym kapitałem działalności społecznej. Jednak bez możliwości wskazania kierunków efektywnej alokacji jest to kapitał w części zmarnowany. Dotyczy to zarówno środków pochodzących z 1% podatku dochodowego od osób fizycznych, jak i środków wrzucanych do kapeluszy i puszek. Ukierunkowanie ofiarności wymaga racjonalnych argumentów: analizy, sprawdzenia, wskazania priorytetów lokalnych i krajowych i zawsze – refleksji. Bez tego skazani jesteśmy na dawanie w gruncie rzeczy pod wpływem swoistej reklamy i marketingu proszącego i biorącego niż dowodu, że to, co robimy ma ogólniejszy sens społeczny.

Uchwalenie jednej z ważniejszych regulacji dotyczącej organizacji pozarządowych – ustawy o pożytku publicznym – poprzedziła wieloletnia debata ekspertów i polityków z przedstawicielami NGOs. Jednym ze sporów toczonych w tej debacie był spór o sposób alokacji środków zbieranych z 1% podatku. Organizacje nie godziły się na rozwiązania polegające na ukierunkowaniu tej alokacji przez jakieś ciało reprezentujące interes publiczny. Niech sami podatnicy wybierają organizację, a przez nią także cel dzia-

---

<sup>1</sup> W 2003 r. z możliwości przekazania 1% swojego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego skorzystało 80 320 podatników, którzy przekazali 10 365 000 złotych. W roku następnym (2004) mechanizm jednego procenta wykorzystano już 680 541 podatników, którzy jednak stanowili tylko 2,8 % uprawnionych do tego osób. Przekazali natomiast na rzecz organizacji prawie czterokrotnie więcej środków – 41 616 000 zł (źródło: <http://www.polska.pl/aktualności>).

lalności! Konsekwencją przyjętego rozwiązania jest alokacja zależna od reklamy i marketingu organizacji. Wygrywają organizacje znane, silniejsze, o większych możliwościach docierania z informacją o sobie do potencjalnych darczyńców. Jak w ramach uruchomionego mechanizmu docierać z interesem publicznym, jak ukierunkowywać rozwój, aby zmniejszać dysproporcje między środowiskami, ośrodkami i obszarami? Na to pytanie powinniśmy znaleźć odpowiedź. W przeciwnym razie – wskazując dysproporcje rozwoju i użalając się nad ich skutkami – pozostajemy raczej hipokrytami.

Trzecia funkcja organizacji pozarządowych, której oczekiwano szczególnie w polityce społecznej, to **funkcja świadczenia usług społecznych**. Przyjmowano, że placówki państwowe powinny być zastępowane przez placówki prywatne jako *a priori* bardziej efektywne. Zakładano przy tym, że wysoka efektywność placówki prywatnej powinna być połączona z niekomercyjnym nastawieniem (powinna być non-profit). W wyniku spełnienia tych dwóch założeń efekt powinien być jednoznaczny: dostarczanie tanich i wysokiej jakości usług społecznych. Instrumentem, którym miałyby posługiwać się publiczny płatnik (budżet centralny, budżet samorządu terytorialnego, fundusze pozabudżetowe: NFZ, FP, PFRON) wobec placówek: oświatowych, ochrony zdrowia, czy opieki byłby kontrakt. Publiczny płatnik zawierałby kontrakty o dostarczenie odpowiedniej ilości i jakości usług społecznych z różnymi placówkami; zarówno posiadającymi statut instytucji publicznej, jak i niepublicznej. To systemowo klarowne założenie spotkało się ze znacznie mniej klarowną rzeczywistością. Po pierwsze, każdy publiczny płatnik ma ciągle problemy z jednoznacznym zdefiniowaniem zasad kontraktowania. Po drugie, organizacje pozarządowe w roli prowadzących placówki usług społecznych są w gorszej sytuacji niż placówki publiczne. Nie mają ani tej samej infrastruktury, ani organizacyjnych możliwości. Płatnik, kierując się zasadą równości podmiotów nie może z kolei oferować im czegoś więcej niż oferowałby placówce publicznej. Zorientowany jest bowiem na rozwiązania standardowe. W rezultacie organizacje pozarządowe mogą liczyć na kontrakt od publicznego płatnika w sytuacji działalności niekonkurencyjnej, czyli przede wszystkim takiej, której placówki publiczne nie prowadzą. Ponadto, co nie jest bez znaczenia dla rozwoju organizacji pozarządowych świadczących usługi społeczne, w kolejce po kontrakty stanęły także prywatne placówki komercyjne. Widoczne jest to szczególnie w ochronie zdrowia. Zainwestowawszy wcześniej w infrastrukturę i wyposażenie, na niektórych wewnętrznych rynkach usług zdrowotnych zdecydowanie wygrywają konkurencją o publiczny kontrakt.

W związku z konkurencją między różnymi typami placówek o kontrakt na realizację usług społecznych powstaje pytanie, czy płatnik publiczny mógłby wśród kryteriów przyznawania kontraktów uwzględniać pewne specyficzne cechy organizacji pozarządowych, które w konkretnych warunkach mogłyby przynieść niezwykle korzystne efekty

społeczne. W komentarzu Macieja Jakubowskiego na temat organizacji oświatowych znajdujemy przekonywujące argumenty, uzasadniające potrzebę działania rozwiązań niestandardowych. Jednak akceptacja rozwiązań elastycznych oraz innowacyjnych, co bardzo często jest cechą organizacji pozarządowych „z misją”, nie powinna oznaczać rezygnacji ze standardów w ogóle, lecz raczej takiego ich dostosowania do konkretnych warunków, aby można było zrealizować cel z zachowaniem podstawowych elementów jakości. Klucz zatem do rozwiązania problemu wzrostu obecności organizacji pozarządowych wśród placówek świadczących usługi społeczne leży w regulacjach dotyczących zasad kontraktowania. To oznacza, że pewne ogólne ramy powinny być dostosowywane do specyficznych potrzeb w ramach działalności konkretnych publicznych płatników, szczególnie samorządów terytorialnych, dostosowywane jednak nie dyskrejonalnie, ale jawnie, opierając się na wyartykułowanych kryteriach, uzgodnionych z odpowiednimi partnerami i zaakceptowanych na odpowiednich szczeblach decyzyjnych.

Spojrzenie na organizacje pozarządowe z perspektywy realizowanych przez nie funkcji w polityce społecznej wskazywałoby na to, że model instytucjonalny polskiej polityki społecznej nie rozwija się w takim kierunku, aby organizacje pozarządowe stawały się równym i poważnym partnerem instytucji publicznych, mimo ich coraz bardziej liczącej się obecności oraz realizacji wielu pożądaných usług społecznych. Nie można przy tym powiedzieć, że dzieje się tak z powodu w pełni świadomej działalności władz publicznych, lub też głównie z powodu strukturalnej słabości organizacji pozarządowych. Jest to raczej wynik wielu uruchomionych procesów decentralizowania i rozpraszania działalności z niedostatecznie zabezpieczonymi mechanizmami ich koordynowania i ukierunkowywania w celu kształtowania korzystnego społecznie efektu w dłuższym okresie. Obecna faza rozwoju instytucjonalnego w polityce społecznej zmusza do refleksji na temat metod zabezpieczenia interesu publicznego przy respektowaniu dotychczasowych osiągnięć w zakresie swobody działania.

Zdaję sobie sprawę, że rozpoczynanie dyskusji na temat celowości oraz metod ukierunkowywania oraz motywowania działania organizacji pozarządowych może być niebezpieczne. Argumenty wskazujące na problemy i niedostatki funkcjonowania dobrowolnych organizacji mogą bowiem zostać wykorzystane przeciwko wolności i demokratycznym zasadom działania w ogóle. Jednak nigdy na to nie ma dobrych momentów, a partykularyzm, czy nadużycie zaufania społecznego dostrzegane w działalności niektórych organizacji mogą bardziej się przysłużyć decyzjom skierowanym przeciwko ich ogółowi niż krytyczna analiza systemu, dzięki której tworzone warunki i motywacje mogłyby bardziej sprzyjać działaniom zgodnym z długookresowym interesem publicznym.

Jeżeli uznamy, że pewien zakres ukierunkowywania działalności organizacji pozarządowych jest pożądanym oraz dostrzeżemy, że takie sterowanie od dawna występuje



w wielu krajach zachodnich z wiekową tradycją partnerstwa publiczno-społecznego, to wtedy powstanie pytanie, kto mógłby to robić. Ciągłe resortowo podzielona administracja rządowa w Polsce nie wykazuje zdolności do stosowania podejścia kompleksowego i długookresowego, a jednocześnie obarczona jest grzechem ideologizacji problemów na skutek głębokiego upartyjnienia jej struktur kierowniczych. Dlatego apel o ukierunkowywanie działalności organizacji pozarządowych kierujemy do struktur eksperckich oraz świata kultury i mediów. Metodą wskazywania problemów do rozwiązania, uznania dla dobrych przykładów i krytyki złych, także można wiele osiągnąć. To jednak oznacza potrzebę większej świadomości spraw społecznych i większego zaangażowania w sprawy publiczne oraz obywatelskiej odpowiedzialności za przebieg zjawisk socjalnych. Na tej bazie z czasem powinna narodzić się akceptacja instytucjonalizacji ukierunkowywania rozwoju organizacji pozarządowych, także ze strony samych organizacji.



# **Wnioski i rekomendacje**

Oddawana do rąk Czytelników publikacja została poświęcona podstawowym problemom polityki społecznej z punktu widzenia jej zdolności do formułowania odpowiedzi służących rozwiązywaniu współczesnych kwestii socjalnych kraju oraz z punktu widzenia jej funkcjonowania w dzisiejszych warunkach politycznych i gospodarczych. Bierzemy pod uwagę nie tylko transformację, czyli przemiany związane z przechodzeniem do gospodarki rynkowej, ale także wpływ procesów globalizacyjnych oraz integrację z Unią Europejską. Nasze rozważania dotyczą ponadto sytuacji powstałej po przeprowadzeniu w ciągu ostatnich kilkunastu lat reform instytucjonalnych w wielu dziedzinach życia publicznego i polityki społecznej, o efektach nie do końca rozpoznanych i kompleksowo ocenionych. W prowadzonej na łamach tej książki dyskusji niejednokrotnie poszukiwano odpowiedzi, czy dokonane zmiany są zgodne z oczekiwaniami, czy ich uboczne lub przewrotne efekty są na tyle uciążliwe, że potrzebne są dodatkowe zmiany, czy nawet korekty reform.

Problemy polityki społecznej zaprezentowane i dyskutowane na łamach niniejszej książki nie wyczerpują wszystkich jej ważnych dziedzin oraz społecznych aspektów innych polityk. Spośród ważnych a nie podjętych tu zagadnień wymienić trzeba przede wszystkim problemy polityki rodzinnej oraz mieszkaniowej. Poświęcimy im uwagę w odrębnych publikacjach. Oba tematy zasługują tym bardziej na poważniejszą dyskusję, że są przedmiotem podejmowanych obecnie decyzji w sposób nieuwzględniający pełnego kontekstu problemów, które wymagają zmian i interwencji. Nie biorą też pod uwagę potencjalnych przewrotnych skutków tych decyzji. Szczególnie w polityce rodzinnej wymagałoby to większej rozważliwości.

Uważny Czytelnik naszej publikacji zapewne znajdzie dla siebie wiele punktów do przemyśleń i może zachęcić do podjęcia udziału w prowadzonej dyskusji. Spróbujmy ułatwić mu zdanie, wybierając z prezentowanych tekstów podstawowe wnioski i rekomendacje. Zestawienie zamieszczone na następnych stronach zawiera ich wykaz.

W zestawionych rekomendacjach widoczna jest perspektywa instytucjonalna. Niektórzy Czytelnicy mogą odnieść wrażenie, że jest to zwracanie uwagi na sprawy bardziej instytucjonalno-techniczne niż aksjologiczno-systemowe. Z punktu widzenia logiki w sekwencji transformacyjnych reform, obecny okres wymaga znacznie większej uwagi dla rozwiązań instytucjonalnych. Przy czym w wielu przypadkach chodzi nie tyle o powołanie określonej instytucji, co o warunki jej efektywnego funkcjonowania. To zależy w równej mierze od odpowiednich regulacji, jak i praktyki dobrego działania. Ta z kolei uwarunkowana jest kompetencjami pracowników, kulturą organizacji, kapitałem społecznym, tradycją społecznej kontroli, jakością mediów oraz wieloma innymi, trudno mierzalnymi czynnikami. Dlatego uzyskanie dobrego efektu instytucjonalnego jest trudniejsze, bo wymaga dłuższego czasu, działań skoordynowanych i kierunkowo konsekwentnych.

**Zestawienie. Główne rekomendacje autorów dotyczące warunków, instrumentów oraz instytucji nowej polityki społecznej**

Tematy	Wnioski i rekomendacje
Wyciąganie wniosków z wpływu procesów globalizacji	Wspieranie przedsiębiorczości Klimat dla inwestycji Udział w działaniach na rzecz międzynarodowej solidarności społecznej
Strategie polityki społecznej realizowane wspólnie z UE metodą otwartej koordynacji	Wspólne cele – priorytetem dla krajowej polityki społecznej Koordynacja i monitorowanie działań na szczeblu centralnym Ukierunkowywanie funduszy strukturalnych zgodnie z wspólnie ustalonymi priorytetami
Funkcje państwa	Sprawne, mądre i efektywne kosztowo państwo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kompetentni i etyczni politycy</li> <li>• lepsze zaplecze informacyjno-analityczne, formułowanie priorytetów i uwzględnianie perspektywy długookresowej</li> <li>• rozwijane instrumenty koordynacji</li> <li>• lepsi urzędnicy – służba cywilna</li> <li>• wolne i kompetentne media</li> <li>• zdecydowana poprawa sądownictwa</li> <li>• dialog społeczny rozszerzony o struktury samorządowe i organizacje społeczne oraz ekspertów</li> </ul>
Decentralizacja	Wzmocnienie struktur samorządów terytorialnych przez: <ul style="list-style-type: none"> <li>• zdefiniowanie koordynacyjnych i decyzyjnych funkcji szczebla centralnego w warunkach decentralizacji w każdej z dziedzin polityki społecznej</li> <li>• nadanie wyższej rangi samorządowi regionalnemu</li> <li>• kompetentne kadry dla samorządów</li> <li>• zbudowanie zaplecza analityczno-informacyjnego w samorządach</li> <li>• wdrożenie systemów monitorowania podejmowanych decyzji</li> <li>• kontrola społeczno-instytucjonalna nad działalnością samorządów</li> </ul> <p>Wskazanie instytucji odpowiedzialnych za realizację tych zadań społecznych, które zostały zapomniane lub pominięte (np. zajęcia pozaszkolne dla młodzieży, kształcenie dorosłych)</p>

**Zestawienie. Główne rekomendacje autorów dotyczące warunków, instrumentów oraz instytucji nowej polityki społecznej c.d.**

Tematy	Wnioski i rekomendacje
Rynek pracy	<p>Wzrost zatrudnienia – priorytet polityki społecznej i gospodarczej</p> <p>Kompleksowe podejście do polityki zatrudnienia</p> <p>Rozwój zaplecza pozwalającego na długookresowe planowanie i programowanie działań oraz ich monitorowanie i ewaluację</p> <p>Wprowadzenie instrumentów ograniczających dysproporcje rozwoju regionalnego</p> <p>Wprowadzanie impulsów rozwojowych dla obszarów wiejskich, towarzyszących restrukturyzacji rolnictwa</p> <p>Wspieranie inwestycji zorientowanych bezpośrednio i pośrednio na wzrost zatrudnienia</p> <p>Rozwój wewnętrznych źródeł kreacji kapitału dla rozwoju przedsiębiorczości</p> <p>Systematyczne obniżanie pozapłacowych kosztów pracy w powiązaniu z racjonalnymi działaniami na rzecz porządkowania wydatków publicznych</p> <p>Rozwój elastycznego rynku pracy z dbałością o cywilizowane stosunki pracy w zgodzie z koncepcją typu <i>flexicurity</i></p> <p>Rozwój w ramach polityki rynku pracy prorodzinnej świadomości pracodawców oraz instytucji sprzyjających godzeniu obowiązków zawodowych i rodzinnych,</p> <p>Tworzenie warunków dla utrzymywania w zatrudnieniu osób w wieku powyżej 50 lat</p> <p>Wzrost efektywności zarządzania instytucjami rynku pracy przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawę adresowania stosowanych instrumentów,</li> <li>• stabilne finansowanie programów aktywizacji na niezbędnym poziomie (ok. 0,5-0,7% PKB),</li> <li>• otwarcie na prywatyzację i kontraktowanie usług pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego</li> </ul>
Zabezpieczenie emerytalne	<p>Zaplecze analityczne dla nadzorowania równowagi finansów ubezpieczeń społecznych (funkcja krajowego aktuarium)</p> <p>Emerytury pomostowe</p> <p>Wydłużanie wieku emerytalnego</p> <p>Zbudowanie instytucji wypłat emerytur II filaru</p> <p>Zmniejszanie politycznego ryzyka finansowania i funkcjonowania drugiego filaru</p> <p>Zmiany warunków uprawniających do emerytur mundurowych (zbliżenie do zasad ogólnych)</p> <p>Zbudowanie w przyszłości minimalnego świadczenia emerytalnego dla osób wykluczonych z nowego systemu w zgodzie z zasadami konwencji 102</p>

**Zestawienie. Główne rekomendacje autorów dotyczące warunków, instrumentów oraz instytucji nowej polityki społecznej c.d.**

Tematy	Wnioski i rekomendacje
Edukacja	<p>Powszechna edukacja przedszkolna w wieku 5-6 lat  Opracowanie standardów edukacyjnych i rozwój systemu egzaminów zewnętrznych  Zdefiniowanie kluczowych umiejętności i wprowadzenie do obowiązkowego nauczania  Realizowanie w systemie szkolnym funkcji socjalnych  Wdrażanie programów kształcących postawy obywatelskie, poszanowanie środowiska naturalnego oraz zdrowego stylu życia  Motywacyjny oraz elastyczny system zatrudniania i wynagradzania nauczycieli, przy równoczesnym rozwijaniu systemu wsparcia zawodowego  Włączanie organizacji rodziców oraz przedstawicieli lokalnych społeczności w pracę szkół  Rozwijanie systemu praktyk wakacyjnych w szkolnictwie średnim i wyższym  Wspieranie systemu badania popytu na pracę oraz upowszechnianie wyników tych badań w szkolnictwie średnim i wyższym  Preferencje w polityce szkolnictwa wyższego dla rozwijania kierunków deficytowych, wymagających droższego wyposażenia i wyższych kwalifikacji, przy egzekwowaniu wymagań jakościowych</p>
Ochrona zdrowia	<p>Poprawa zarządzania na szczeblu sektora ochrony zdrowia przez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zbudowanie zaplecza informacyjno-analitycznego dla efektywnego zarządzania sektorem</li> <li>• opracowanie i wdrożenie krajowej sieci szpitali</li> <li>• zdefiniowanie funkcji POZ i zasad organizacyjno-finansowych jego funkcjonowania</li> <li>• koordynacja polityki zdrowotnej i finansowania (współdziałanie MZ i NFZ)</li> </ul> <p>Priorytety dla zdrowia publicznego i koordynacja jego działań  W polityce zdrowotnej wzrost rangi działań dotyczących chorób nowotworowych, podeszłego wieku oraz rehabilitacji  Transparentna polityka lekowa oparta na analizach farmakoekonomicznych i współpracę z sektorem farmaceutycznym  Redefinicja funkcji właścicielskich samorządu terytorialnego wobec placówek zdrowotnych w celu wzrostu odpowiedzialności za procesy inwestycyjne  Zdefiniowanie i wdrożenie koszyka świadczeń gwarantowanych  Ubezpieczenia dodatkowe  Nowe metody finansowania placówek – stopniowy rozwój DRG  Wzrost publicznego finansowania</p>
Organizacje pozarządowe	<p>Lepsze warunki dla partnerstwa społeczno-publicznego  Lepszy klimat dla elastycznych i niekonwencjonalnych działań organizacji społecznych  Klarowne i transparentne zasady kontraktowania zadań dla NGO  Wpływanie na kierunki alokacji środków publicznych zagospodarowywane przez NGO</p>

Jednak nawet na obecnym, zaawansowanym etapie przemian konieczne wydaje się przypomnienie o aksjologii. Młodsze generacje społeczeństwa, nowi politycy, nowi dziennikarze coraz częściej takiej debaty oraz edukacji potrzebują. Dlatego trzeba powiedzieć otwarcie, że efektywna polityka społeczna w gospodarce rynkowej z jej obecnymi wyzwaniami wymaga ukształtowania odpowiedniego porządku społecznego. Jest to proces kształtowany przez edukację, kulturę, tradycję i media. Jego efekty zależą ponadto od systemów motywacyjnych zawartych w finansach publicznych, od społecznej kultury biznesu oraz jakości dialogu społecznego.

Jaki to jest porządek społeczny? Funkcjonujące nazwy określające taki porządek nie są w pełni adekwatne. Dlatego zacznijmy najpierw od cech i warunków takiego ładu, aby na końcu próbować go nazwać.

## Cechy i warunki współczesnego ładu społecznego

1. Przestrzeganie zasad demokracji i wolności w życiu publicznym pozwalających na krytykę i społeczną kontrolę, dzięki czemu zawsze istnieje możliwość odwrótu od złych rozwiązań i motywacja do przygotowania lepszych. Jest to warunek uzyskania efektywnego działania w dłuższym okresie.
2. Gwarancje wolności obywatelskiej a jednocześnie zapewnienie warunków i wymagań poszanowania prawa oraz zapewnienia bezpieczeństwa.
3. Dbałość o dobro publiczne oraz akceptacja działań na rzecz zwalczania zachowań nieetycznych, korupcji oraz postaw skrajnie egoistycznych i partykularyzmów.
4. Równe szanse rozwoju; stąd polityka wczesnej i wyrównanej edukacji, wyrównywania rozwoju regionalnego i spójności społecznej.
5. Dobre warunki do samodzielności, aktywności i mobilności; dostęp do kapitału, rozwój sprawnej administracji i rozwój infrastruktury.
6. Priorytet dla pracy i aktywności gospodarczej; likwidacja barier i sankcje dla działań szkodzących.
7. Promocja gospodarności, oszczędności i poszanowanie przedsiębiorczości.
8. Przestrzeganie i wspieranie wysokiej jakości kształcenia, rozwoju naukowego i absorpcji innowacyjności.
9. Wspieranie rodziny w warunkach rozwoju partnerstwa i poszanowania aspiracji życiowych jej członków.
10. Budowanie zdrowia populacji i bezpieczeństwa zdrowotnego w ramach dbałości indywidualnej i odpowiedzialności publicznej.



11. Tolerancja dla innych i obcych; rozwój warunków instytucjonalnych oraz kultury integracji społecznej w tej dziedzinie.
12. Rozwój kultury dialogu społecznego: informowania, bezpośredniego komunikowania się, negocjowania i paktowania.
13. Wspieranie rozwoju kapitału społecznego: promocja i motywacja współdziałania, samoorganizacji oraz ofiarności na rzecz celów społecznych.
14. Budowanie zabezpieczenia społecznego na podstawie zasady wzajemności, pomocniczości i solidaryzmu oraz równowagi między wspieraniem a zobowiązaniami.
15. Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego przez udzielanie mądrego i adekwatnego wsparcia.
16. Ochrona środowiska naturalnego.
17. Uświadamianie zagrożeń rozwoju ludzkości w skali globalnej i promocja współpracy międzynarodowej na rzecz zrównoważonego rozwoju.

W cechach tego ładu znajdujemy elementy zarówno tradycyjne (można by powiedzieć konserwatywne), jak i całkiem nowe związane ze współczesną fazą rozwoju kraju i świata. To uświadamia, że dotychczasowe schematy myślowe oraz oparte na nich klasyfikacje nie są odpowiednie, aby na nich budować rozwiązania współczesnego ładu społecznego. Niekiedy wręcz sprzyjają fałszywemu stawianiu spraw.

Przykładem takiego zafałszowania problemu były hasła obecne w kampanii wyborczej 2005 r., przeciwstawiające Polskę liberalną Polsce solidarnej. Pojęciu liberalizmu nadano cechy drapieżnego kapitalizmu z pierwotnej epoki jego rozwoju, całkowicie abstrahując od tego, jakimi cechami społecznymi charakteryzuje się współczesny porządek liberalny. A przecież jest w nim niejednokrotnie więcej solidarności niż w jakimkolwiek innym systemie. Jest to jednak solidarność uzgodniona, z określonymi zasadami wzajemnych obligacji i mądre oraz kontrolowane pomaganie, a nie solidarność przymuszona, która rodzi roszczenia i sprzyja postawom grupowego egoizmu. *Nota bene* sens liberalizmu w kampanii wyborczej 2005 r. został tak samo wypaczony jak sens solidaryzmu przez dotychczasowe rządy tzw. partii lewicowych. W pierwszym przypadku – to w walce z liberalizmem – promowano populistyczne hasła działań na rzecz słabszych i pokrzywdzonych na podstawie fałszywej diagnozy o występowaniu nadzwyczajnej skali kwestii socjalnych (np. 3 mln głodujących dzieci, biedni seniorzy). Z kolei w drugim przypadku – odwoływano się do grupowych interesów pracowniczych pod wpływem haseł o słusznej zapłacie za ciężką pracę, czy sprawiedliwym uczestnictwie

różnych grup w podziale efektów wzrostu gospodarczego. W sumie – w obu wypadkach pod społecznymi hasłami kryły się przede wszystkim przywileje dla liczniejszego i silniejszego elektoratu.

Nowy ład społeczny wymaga z jednej strony poszanowania wolności i samodzielności, które sprzyjają ludzkiej inwencji i postępowi, a z drugiej – zrozumienia dla potrzeby działań zbiorowych i ich promowania oraz wspierania i to zarówno w celu przeciwstawienia się różnym zagrożeniom w rozwoju współczesnego świata, jaki i w celu uzyskania wyższej efektywności w długim okresie i dla szerszego zakresu ludzkich społeczności.