

Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych

- prace analityczne
słuchaczy KSAP XXII Promocji
Ryszard Kaczorowski



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Analiza skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych

- zbiór prac analitycznych i studiów przypadku
opracowanych przez słuchaczy KSAP w oparciu o badania własne pogłębione
wywiadami w trakcie wizyt studyjnych w Brukseli i Londynie,
zorganizowanych w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”
współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

Redakcja merytoryczna
dr Marcin Sakowicz

Warszawa 2011

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-45-6

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

Printed in Poland by
KONTRAST
ul. Skaryszewska 12
03-802 Warszawa
(22) 818 27 14 w. 405; 0-601 912 821
e-mail: kontrast@ekspert.net.pl

Spis treści

<i>dr Marcin Sakowicz</i>	
WSTĘP	5
<i>Katarzyna Ewa Joniec, Katarzyna Łopatka, Rafał Michalak, Wojciech Paluch, Przemysław Woźniak, Małgorzata Zych, Piotr Zychla</i>	
ANALIZA SKUTECZNOŚCI NARZĘDZI POLITYKI PAŃSTWA WOBEC DUŻYCH OŚRODKÓW MIEJSKICH	11
Polityka UE wobec wspierania rozwoju obszarów miejskich na przykładzie programu JESSICA	43
Zarządzanie metropolią londyńską w kontekście organizacji letnich igrzysk olimpijskich 2012	55
<i>Natalia Góra, Sebastian Krawczyk, Agata Madej, Marcin Ścigan, Mateusz Urasiński, Klara Wigier, Zbigniew Wojciechowski</i>	
OCENA NARZĘDZI STOSOWANYCH W REALIZACJI POLITYKI KSZTAŁCENIA USTAWICZNEGO W POLSCE W LATACH 2003–2010	75
Realizacja programu „Uczenie się przez całe życie” w Unii Europejskiej w latach 2007–2010	100
<i>Train to Gain</i> jako narzędzie polityki edukacji dorosłych w Wielkiej Brytanii	112
<i>Jakub Cygan, Małgorzata Gołyńska, Maciej Jamróż, Łukasz Machalski, Józef Strojny, Alicja Tomaszczyk, Krzysztof Zieliński</i>	
POLITYKA FLEXICURITY NA POLSKIM RYNKU PRACY. ANALIZA SKUTECZNOŚCI NARZĘDZI PAŃSTWA ZAPEWNIAJĄCYCH ELASTYCZNOŚĆ I BEZPIECZEŃSTWO NA POLSKIM RYNKU PRACY	125
Belgijskie rozwiązania w zakresie polityki rynku pracy – skuteczna odpowiedź na kryzys?	157
Instytucja agencji pracy tymczasowej jako przejaw elastyczności brytyjskiego rynku pracy	168

*Robert Bąk, Krzysztof Dodot, Mateusz Łach, Agnieszka Mołdawska,
Alicja Peszek, Jarosław Szkirpan, Hubert Świętek*

POLITYKA EKOLOGICZNA. OCENA SKUTECZNOŚCI NARZĘDZI NA PRZYKŁADZIE POLITYKI OCHRONY JAKOŚCI POWIETRZA	185
Realizacja polityki ekologicznej Unii Europejskiej na wybranych przykładach - ocena i perspektywy	213
Instrumenty polityki ochrony jakości powietrza w Wielkiej Brytanii . .	229

*Rafał Bartochowski, Katarzyna Byszek, Małgorzata Chętko,
Łukasz Kruk, Michał Leszczyński, Paweł Pikus, Patryk Popczyk*

PRYWATNE UBEZPIECZENIA ZDROWOTNE – NARZĘDZIA WPROWADZANIA MECHANIZMÓW RYNKOWYCH W POLSKIEJ OPIECE ZDROWOTNEJ	257
Dyrektywa w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej jako narzędzie polityki zdrowotnej UE	288
Redefinicja narzędzi polityk publicznych w założeniach reformy brytyjskiego systemu opieki zdrowotnej	306

Wstęp

dr Marcin Sakowicz

Przedstawione czytelnikowi opracowanie jest owocem prac grup warsztatowych Promocji *Ryszard Kaczorowski*. Celem prac poszczególnych grup była analiza wybranego problemu oraz ocena skuteczności stosowania określonych narzędzi w realizacji danej polityki publicznej.

Realizacja poszczególnych strategii, wizji, programów, reform proponowanych przez rządy wymaga doboru właściwych metod, narzędzi i środków. Decydenci oraz administracja mają do wyboru szereg instrumentów, począwszy od prawa, regulacji, podatków, grantów przez dotacje, restrukturyzację, partnerstwo aż po decentralizację zadań publicznych. Narzędzia rządzenia w ten czy inny sposób angażują wykorzystanie władzy publicznej lub oznaczają jej świadome ograniczenie¹.

Niektóre instrumenty w działaniach publicznych przynoszą większe sukcesy w rozwiązywaniu problemów publicznych, inne prowadzą do porażek i marnotrawstwa zasobów publicznych. Władze stają więc przed dylematem wyboru odpowiedniego instrumentu oddziaływania lub stosowanie zbioru różnych narzędzi, tzw. „instrumentu mix”.

Zebrane w zbiorze opracowania to nie tylko przegląd stosowanych obecnie w rządzeniu i zarządzaniu publicznym narzędzi, ale też próba oceny ich skuteczności. Wyciągnięte wnioski mają pomóc we wskazaniu narzędzi, które w danych warunkach prowadzą do efektywnych i skutecznych działań publicznych.

¹ M. Howlett, *What is a Policy Instrument ? Tools, Mixes, and Implementation Styles. Designing Government, From Instruments to Governance*, ed. P. Eliadis, M.M. Hill, M. Howlett, McGill-Queen's University Press, Montreal 2007, s. 31.

Pierwsze w zbiorze jest opracowanie poświęcone analizie skuteczności narzędzi polityki państwa wobec dużych ośrodków miejskich. W pracy analitycznej słuchacze zwracają uwagę, iż działania realizowane na szczeblu centralnym charakteryzuje brak spójnego i kompleksowego podejścia do zagadnienia metropolii. Poszczególne działania nie są ze sobą powiązane i tylko częściowo wiążą się z problemami dużych ośrodków miejskich. Z kolei inicjatywy podejmowane na szczeblu lokalnym lub regionalnym dotyczą głównie opracowywania dokumentów o charakterze planistycznym oraz koncentrują się na wymianie informacji i doświadczeń w ramach stowarzyszeń lub związków. W studium przypadku autorzy prezentują program JESSICA – instrument wspierania rozwoju obszarów miejskich, który może odgrywać coraz większą rolę w finansowaniu polityki spójności w kolejnych okresach budżetowania. Tematykę polityki miejskiej zamyka inspirujące opracowanie dotyczące zarządzania metropolią londyńską w kontekście organizacji letnich igrzysk olimpijskich w 2012 roku.

Kolejna praca zawiera kompleksową analizę narzędzi stosowanych w realizacji polityki edukacji ustawicznej w Polsce w latach 2003–2010. Autorzy omawiają *Strategię rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce do 2010 roku*, wskazując na jej nieefektywną realizację. Autorzy doszli m.in. do takiego wniosku, iż narzędzia stosowane w zakresie polityki kształcenia ustawicznego miały charakter rozdrobniony i nie przyniosły spodziewanych efektów, pomimo przeznaczania na ten cel znacznych środków. W pierwszym studium przypadku autorzy przedstawili istotę programu „Uczenie się przez całe życie” w Unii Europejskiej w latach 2007–2010, w drugim zaś przybliżyli inicjatywę *Train to Gain* jako narzędzie polityki edukacji dorosłych w Wielkiej Brytanii.

Przedmiotem następnej pracy analitycznej jest problem elastyczności polskiego rynku pracy. Analiza obejmuje przedstawienie modelu *flexicurity* z opisem działań zapewniających pracownikom większy poziom bezpieczeństwa w zatrudnieniu. Autorzy scharakteryzowali wybrane elastyczne formy zatrudnienia (*job-sharing*, *work-sharing*, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy) oraz dokonali oceny skuteczności wdrożenia rozwiązań uelastyczniających rynek pracy. Pracę uzupełniają studia przypadków poświęcone belgijskim i brytyjskim doświadczeniom w zakresie elastyczności polityki rynku pracy.

Tematem kolejnych opracowań jest ocena skuteczności narzędzi na przykładzie polityki ochrony jakości powietrza. Praca analityczna przedstawia doświadczenia w stosowaniu instrumentów prawnych, ekonomicznych oraz informacyjno-edukacyjnych. W studium przypadku słuchacze porównali na wybranych przykładach realizację polityki ekologicznej Unii

Europejskiej. Dokonali również charakterystyki instrumentów polityki ochrony jakości powietrza w Wielkiej Brytanii. Autorzy opisują stosowanie twardych instrumentów, takich jak np. wprowadzenie podatku od zmian klimatu (*Climate Change Levy*) za zużycie energii pochodzącej z paliw kopalnych, oraz narzędzi miękkich – działania z zakresu komunikacji i edukacji obywatelskiej. Te ostatnie opierają się na prowadzeniu innowacyjnych kampanii informacyjnych, w tym m.in. agitowaniu na rzecz zmiany nawyków dotyczących używania samochodów – *ecodriving*.

W raporcie poświęconym prywatnym ubezpieczeniom zdrowotnym słuchacze koncentrują się na opisie narzędzi wprowadzanych w polskiej opiece zdrowotnej i opartych na mechanizmach rynkowych. W pracy analitycznej słuchacze, sięgając do wzorów wypracowanych we Francji i w Niemczech, wskazują na możliwe różne modele obecności prywatnych ubezpieczycieli. Podkreślają wagę programów pilotażowych, które mogą być środkiem pozwalającym na przetestowanie proponowanych rozwiązań w praktyce. Z kolei w pierwszym studium przypadku omawiają dyrektywę w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej. Dodatkowo w kolejnym opracowaniu prezentują zmiany narzędzi realizacji polityki opieki zdrowotnej Wielkiej Brytanii, które dotyczą podstawowych elementów modelu, takich jak konkurencja między świadczeniodawcami czy status właścicielski podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.

Podsumowując, wyrażam głęboką nadzieję, że zaprezentowana publikacja będzie stanowić wartościowy materiał porównawczy i inspirujący do wyboru najlepszych rozwiązań oraz narzędzi w działaniach podejmowanych na rzecz rozwiązywania problemów publicznych. Przedstawione doświadczenia, wnioski oraz rekomendacje powinny okazać się przydatne zarówno dla urzędników, decydentów, jak i szerokiego grona czytelników zainteresowanych podnoszeniem sprawności funkcjonowania instytucji publicznych.

Analiza skuteczności narzędzi polityki państwa wobec dużych ośrodków miejskich

Katarzyna Ewa Joniec, Katarzyna Łopatka,
Rafał Michalak, Wojciech Paluch, Przemysław Woźniak,
Małgorzata Zych, Piotr Zychła

Opiekun grupy: dr Marcin Sakowicz

Analiza skuteczności narzędzi polityki państwa wobec dużych ośrodków miejskich

Wprowadzenie (*executive summary*)

Niniejsze opracowanie stanowi przegląd instrumentów stosowanych w okresie ostatnich 20 lat, będących elementem polityki państwa wobec dużych ośrodków miejskich - metropolii. Poddano je analizie w celu zbadania ich skuteczności i wpływu na rozwój miast. Oceniono również działania podejmowane na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz propozycje rozwiązań organizacji społecznych. Celem opracowania jest próba wskazania tych rozwiązań lub narzędzi, dzięki którym państwo może skutecznie oddziaływać na rozwój dużych ośrodków miejskich w Polsce.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że działania realizowane na szczeblu centralnym charakteryzuje brak spójnego i kompleksowego podejścia do zagadnienia metropolii. Poszczególne działania nie są ze sobą powiązane i tylko częściowo wiążą się z problemami dużych ośrodków miejskich. Z kolei inicjatywy podejmowane na szczeblu lokalnym lub regionalnym dotyczą głównie opracowywania dokumentów o charakterze planistycznym oraz koncentrują się na wymianie informacji i doświadczeń w ramach stowarzyszeń lub związków. Problemem jest brak koordynacji podejmowanych działań oraz podstaw prawnych do tworzenia wspólnych dokumentów strategicznych.

W kolejnej części, biorąc pod uwagę możliwości zmian prawnych czy dostępne środki finansowe, wskazano możliwe instrumenty, m.in. o charakterze finansowym i administracyjnym. Rekomendowanym rozwiązaniem jest prawne uregulowanie statusu metropolii w postaci utworzenia powiatów metropolitalnych. Rozwiązanie to daje szansę na lepszą koordynację i tworzenie jednolitych strategii rozwoju miast. Należy jednak zaznaczyć, że aby to zrealizować, potrzebna jest silna wola polityczna, by odgórnie wyznaczać takie obszary. Walka o utrzymanie tego statusu przez różne ośrodki może zaburzyć harmonię dobrze zaplanowanego projektu reformy, podobnie jak miało to miejsce podczas reformy administracyjnej.

Dotychczasowe działania nie są i nie mogą być wystarczające, jeśli chcemy, aby polskie metropolie były ośrodkami rozwoju i mogły skutecznie konkurować z europejskimi partnerami.

Wstęp

Metropolie są dziś powszechnie uznawane za centra gospodarcze i kulturalne państw oraz regionów. Dysponują ogromnym potencjałem ludzkim oraz rozwiniętą infrastrukturę transportową i techniczną, niejednokrotnie są ośrodkami życia politycznego kraju, ale przede wszystkim domem dla milionów ludzi na całym świecie. Przez wielu uznawane są za „lokomotywy wzrostu”, czyli swoiste narzędzia budujące potencjał gospodarczy i społeczny współczesnego państwa.

Jednym z powodów, dla których słuchacze KSAP zajęli się tą tematyką, jest fakt, że zagadnienie metropolii i ich rozwoju jest coraz wyraźniej obecne w debacie publicznej - zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej.

W naszym kraju liczne organizacje społeczne, ale także przedstawiciele samorządów, apelują o uregulowanie statusu metropolii i stworzenie odpowiednich podstaw prawnych oraz instytucjonalnych. Jednocześnie proponują konkretne rozwiązania i działania, niezbędne do ich skutecznego funkcjonowania w przyszłości. Stabilny i silny wzrost potencjału miast będzie przy określonym wsparciu państwa „promieniował” na cały region i przyczyniał się do jego rozwoju.

W Unii Europejskiej coraz częściej mówi się o tym, że należy przemyśleć dotychczasową politykę nakierowaną na wspieranie najsłabszych regionów, na rzecz większego finansowego zaangażowania w miastach i w dużych zespołach miejskich. Przejawem tej zmiany w Polsce może być *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, w której podkreśla się znaczenie dynamicznego rozwoju miast i ich wpływu na region.

Dlaczego tak ważne jest, aby wspierać metropolie? Ponieważ same nie są w stanie udźwignąć ciężaru finansowego zmian, inwestycji czy też konieczności rewitalizacji najbardziej zniszczonych i zdegradowanych części miast. Brak odpowiednich połączeń drogowych i lotniczych między miastami ogranicza możliwości rozwoju czy szanse dla mieszkańców na rynku pracy. Bez jednolitych planów i strategii działania inicjatywy podejmowane przez władze samorządowe mogą się wzajemnie wykluczać lub ograniczać. Aby przeciwdziałać tym niekorzystnym zjawiskom, niezbędna jest konsekwentna i jednolita polityka państwa.

W Polsce problemem jest brak jednolitej strategii wobec dużych miast, a ich sprawy wydają się zaniedbywane. Brakuje woli politycznej do merytorycznej dyskusji. Niewielka współpraca między samymi miastami i słabe powiązania funkcjonalne dodatkowo pogłębiają problem. Polskie miasta, aby mogły się nadal dynamicznie rozwijać, potrzebują bodźców, które może zapewnić skuteczna polityka miejska państwa.

Metodologia

Sposób analizy zebranego materiału

W raporcie przeanalizowane zostały instrumenty polityki publicznej mające na celu wspieranie rozwoju polskich ośrodków miejskich. Podjmując temat, autorzy w pierwszej kolejności przeanalizowali dotychczasową politykę regionalną rządu pod kątem tego, czy kwestia dużych ośrodków miejskich była do tej pory traktowana w sposób całościowy i kompleksowy oraz czy w związku z tym prowadzono jakieś ukierunkowane działania. Następnie podjęto się analizy innych polityk na poziomie centralnym i tego, czy stosowane w nich narzędzia miały wpływ na rozwój metropolii (nawet pośrednio i bez określonej intencji strony rządowej). Tu skupiono się głównie na reformie administracyjnej, organizacji Euro 2012, dokumentach strategicznych, projekcie ustawy metropolitalnej, tzw. jano-sikowym.

Kolejnym etapem było przeanalizowanie polityki jednostek samorządu terytorialnego zarówno na szczeblu wojewódzkim (wojewódzkie strategie rozwoju i plany zagospodarowania przestrzennego), jak i miast na prawach powiatu (strategie rozwoju miast), a także przyjrzenie się działaniom zrzeczeń miast, które wspierają rozwój metropolii (głównie Unii Metropolii Polskich i stowarzyszeniu Eurocities). Następnie podjęto próbę analizy możliwych scenariuszy dalszych działań na szczeblu rządowym oraz sformułowano wnioski i przedstawiono rekomendacje.

Źródła

Przy opracowywaniu raportu korzystano z rządowych dokumentów strategicznych (*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego - 2010-2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie; Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030; Rozwój miast w Polsce - Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowany na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD Krajowej Polityki Miejskiej w Polsce*) i wojewódzkich strategii rozwoju. Podjęto się także ogólnej analizy dotychczasowej polityki rządu oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w dużych ośrodkach miejskich. Tutaj bardzo pomocne okazały się liczne źródła internetowe.

Zebrany materiał został uzupełniony o informacje i opinie uzyskane na konferencji „Rozwój terytorialny oparty na wiedzy” na Uniwersytecie Warszawskim, podczas spotkań w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej oraz z przedstawicielami Unii Metropolii Polskich, a także o wiedzę uzyskaną podczas wizyt studyjnych w Brukseli i Londynie.

1. Działania wspierające rozwój miast – poziom centralny

Reforma administracyjna

W 1998 roku wprowadzony został nowy, trójstopniowy podział administracyjny. Liczbę województw zmniejszono z 49 do 16 oraz utworzono 373 powiaty (308 powiatów ziemskich i 65 powiatów grodzkich). Zasadniczym celem reformy administracyjnej było zwiększenie efektywności działania administracji publicznej, w tym zapewnienie skuteczniejszego zarządzania finansami publicznymi oraz zbliżenie władzy do obywatela¹. Co ważne, reforma miała być bodźcem pobudzającym rozwój na poziomie regionalnym przez tworzenie strategii rozwojowych poszczególnych województw².

Przeciwko przyjętej koncepcji podziału terytorialnego protestowało wielu polityków (m.in. Adam Struzik³, wówczas senator PSL, czy Woj-

¹ J.K. Jakubek, *Reforma administracji publicznej 1998 r. - z perspektywy minionej dekady*, s. 1, www.otwock24.home.pl/jowanka/reforma_admin.pdf [12.07.2011 r.].

² Tamże, s. 5.

³ Sprzeciw dotyczył regionalizacji państwa, która mogła być rezultatem wprowadzonego podziału; W. Glodek, *Regionalizacja jako instrument likwidacji państw narodowych*, www.polishclub.org/2011/03/06/regionalizacja-jako-instrument-likwidacji-panstw-narodowych/ [21.07.2011 r.].

ciech Włodarczyk⁴, wówczas poseł ROP) oraz specjalistów z zakresu zarządzania i planowania przestrzennego (m.in. profesorowie: A. Piekara, J. Kołodziejcki, W. Kieżun, A. Stasiak). Podkreślano fakt, że istniejące przed reformą województwa stanowiły obszary już ze sobą powiązane więzami komunikacyjnymi, gospodarczymi i społecznymi. O kilku z nich można było nawet mówić, że są gotowymi obszarami metropolitalnymi (województwo stołeczne warszawskie, miejskie krakowskie, miejskie łódzkie)⁵. Przyjęte założenia budziły także obawy opinii publicznej⁶.

Z kolei zwolennicy nowego układu terytorialnego podnosili argument konieczności dostosowań podziału administracyjnego do wymogów unijnych związanych m.in. z pozyskiwaniem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz z przyjęciem *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego* (2000 rok)⁷. Pojawił się także argument budowy społeczeństwa obywatelskiego⁸.

Aktualnie rezultaty przeprowadzonej w 1999 roku reformy są przedmiotem szerokiej debaty. Współtwórcy reformy, m.in. prof. J. Buzek i prof. M. Kulesza, bronią jej, podkreślając jej antycypacyjny charakter oraz wkład w rozwój samorządności i wyzwolenie aktywności obywatelskiej⁹.

Przeciwnicy reformy twierdzą, że nie spełniła ona zakładanego celu ekonomicznego. Podziału terytorialnego dokonano pod wpływem nacisków politycznych¹⁰, a nie w oparciu o klarowne kryterium merytoryczne

⁴ Zarzuty posła W. Włodarczyka dotyczyły m.in. tego, że reforma administracyjna jest tworzona „z pozycji petenta Unii Europejskiej, a nie równoprawnego partnera, znającego swoje rzeczywiste potrzeby, wynikające z polskiej racji stanu, i mającego świadomość, że tylko z państwem ukształtowanym na podstawie takich przesłanek będziemy rzeczywiście poważnym i potrzebnym Europie partnerem”, wystąpienie W. Włodarczyka podczas obrad Sejmu 2 kwietnia 1998 roku, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/0E7B1415> [07.09.2011 r.].

⁵ J. Radziejowski, *O konieczności reformy metropolitalnej*, 13 czerwca 2009 roku, www.regionportal.pl/pl28/teksty1270/o_koniecznosc_reformy_metropolitalnej [dostęp: 7.07.2011].

⁶ Zgodnie z danymi z 1998 roku przeciw reformie samorządowej było 38% społeczeństwa. Autorzy sondażu podkreślają to, że aż jedna czwarta badanych nie potrafiła wyrazić swojego zdania na temat większości zadanych pytań, np. tych dotyczących optymalnej liczby województw, polepszenia stanu finansów publicznych czy statusu swojego miasta po reformie: *Reforma administracyjna kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw*, OBOP, Warszawa, marzec 1998.

⁷ R. Dziuba, *Podstawy prawne polityki regionalnej w Polsce*, www.wcss.wroc.pl/tempus/eupula/podstawa.htm [dostęp: 7.07.2011].

⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 maja 2001 r. w sprawie oceny funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, „Monitor Polski” z 25 maja 2001 r., art. 1.

⁹ Wywiad udzielony przez prof. M. Kuleszę, 2 czerwca 2005 roku, www.wrotapodlasia.pl/pl/adm/akademia/rozmowa_kulesza.htm [6.07.2011 r.].

¹⁰ K. Barczyk, *Prace nad reformą samorządową z 1999 r.*, Kraków 2009, s. 7.

(wielkość, zaludnienie, znaczenie komunikacyjne, siła gospodarcza, znaczenie jako ośrodek akademicki)¹¹. W rezultacie mamy obecnie ogromne, pod względem powierzchni i zaludnienia, województwa oraz te małe, pozabawione większego potencjału gospodarczego.

Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów

Tzw. janosikowe to forma redystrybucji dochodów na obszarze kraju¹², wprowadzona ustawą nakładającą obowiązek finansowego wsparcia mniej zamożnych samorządów przez bogatsze gminy¹³. Idea pomocy uboższym regionom znajdowała akceptację wśród polityków i samorządowców w momencie, kiedy była uchwalona, a mianowicie w okresie dobrej koniunktury gospodarczej.

Instrument ten nie był bezpośrednio adresowany do dużych miast, jednakże w rezultacie wiele z nich, najlepiej rozwijających się i tych, które generowały największe dochody, zostało pozbawionych części wpływów budżetowych. Z perspektywy rozwoju obszarów miejskich tzw. janosikowe jest instrumentem szkodliwym. Przykładowo, 1 miliard złotych, które Warszawa płaci co roku (10% budżetu), wystarczyłoby na sfinansowanie budowy mostu Północnego lub na inne inwestycje komunikacyjne i społeczne¹⁴. Wkład pozostałych dużych miast sięga kilkudziesięciu milionów złotych, przykładowo, Kraków w 2011 roku wpłaci do budżetu ponad 67 milionów złotych, Wrocław 60 milionów złotych, a Gdańsk ponad 35 milionów złotych¹⁵.

Organizacja Euro 2012

Organizacja przez Polskę i Ukrainę mistrzostw Europy w piłce nożnej wiąże się z jednej strony z promocją kraju i poszczególnych miast, z drugiej zaś z ogromnym obciążeniem budżetu państwa i samorządów dużymi kosztami inwestycyjnymi. Istnieje spór co do tego, czy jest to

¹¹ Informacje ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

¹² Redystrybucja ta polega na obowiązku corocznego wpłacania przez bogatsze jednostki samorządu terytorialnego środków do budżetu państwa, które zasilają pulę przeznaczoną później na sfinansowanie części subwencji ogólnej (tzw. części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin i powiatów).

¹³ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2010, nr 80, poz. 526.

¹⁴ W 2011 roku Warszawa przekaże ok. 916, 6 mln zł, *Budżet Miasta Stołecznego Warszawy na 2011 rok*, Warszawa, 13 stycznia 2011 r., s. 19.

¹⁵ *Budżet Miasta Krakowa na rok 2011*, www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=30652 [19.07.2011 r.]; *Budżet Miasta Wrocławia na rok 2011*, <http://bip.um.wroc.pl/wps/portal/bip> [19.07.2011 r.]; *Budżet Miasta Gdańska na rok 2011*, www.bip.gdansk.pl/samorzad,1340-17234.html [19.07.2011 r.].

przedsięwzięcie finansowo opłacalne, czy też nie, trudno bowiem oszacować wartość dodaną turnieju. Gdyby spojrzeć na to zagadnienie z perspektywy miast, organizacja mistrzostw wydaje się całkowicie uzasadniona. Wiąże się to ze wzmożonymi nakładami na inwestycje w obszarze infrastruktury - modernizację portów lotniczych, infrastruktury transportu drogowego i szynowego, budowę nowych odcinków autostrad, parkingów czy rozwój bazy noclegowej.

Wybór Warszawy, Gdańska, Poznania i Wrocławia na miasta goszczące turniej był ważnym impulsem dla rozwoju tych ośrodków. Braki w infrastrukturze komunikacyjnej są głównym czynnikiem hamującym napływ inwestycji zagranicznych do naszego kraju. Budowa nowej sieci dróg i autostrad powinna pomóc zintegrować polskie miasta i zwiększyć ich potencjał produkcyjny. Istotne jest to, że na miasta organizatorów zostały wybrane ośrodki najszybciej rozwijające się w ostatnich latach oraz otwarcie aspirujące do miana metropolii.

Warto również wspomnieć o wielu przedsięwzięciach związanych z koordynacją działań przygotowawczych do turnieju w takich obszarach, jak bezpieczeństwo, opieka zdrowotna, wolontariat, logistyka, obsługa prawna i administracyjna biur ds. Euro 2012. Działania te skutkują rozbudową systemu kontroli, powstawaniem nowych baz danych, zakupem sprzętu czy zdobyciem nowych kwalifikacji przez osoby zaangażowane w organizację turnieju.

Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich

Karta Lipska jest dokumentem przyjętym na Nieformalnym Spotkaniu Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. Rozwoju Miast i Spójności Terytorialnej w Lipsku w maju 2007 r. Jest ona dokumentem ramowym, który zawiera zalecenia dotyczące rozwoju miast europejskich. W akcie tym zaleca się m.in. wykorzystanie w większym stopniu strategii rozwoju miast, zwrócenie szczególnej uwagi na dzielnice zdegradowane, zwiększenie działań na rzecz aktywnej polityki innowacyjnej i edukacyjnej oraz promowanie zrównoważonej organizacji terytorialnej opartej na europejskiej policentrycznej strukturze miejskiej. W świetle tych zapisów należy pozytywnie ocenić sytuację Polski, która ma rozbudowaną sieć dużych miast o podobnej wielkości, rozproszonych po całym jej terytorium¹⁶. Ponadto ministrowie zobowiązali się do zainicjowania w swoich krajach debaty dotyczącej implementacji strategii zawartych w karcie.

¹⁶ Wystąpienie dr. Macieja Smętkowskiego „ESPON FOCI: Future Orientation for Cities”, konferencja „Rozwój terytorialny oparty na wiedzy”, Uniwersytet Warszawski, 7 XII 2010 r.

Dokumenty strategiczne¹⁷

W 2009 roku Rada Ministrów przyjęła dokument *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*, przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z przedstawionym dokumentem MRR zobowiązało się do przygotowania założeń polskiej polityki miejskiej. W ten sposób po raz pierwszy została wyrażona potrzeba zdefiniowania polityki publicznej wspierającej rozwój miast. Podstawowymi dokumentami strategicznymi tej polityki są *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* (KSRR) oraz *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (KZPK).

W kontekście rozważań nad polityką państwa w zakresie wspierania dużych ośrodków miejskich ogromne znaczenie ma przyjęta w lipcu 2010 roku *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* oraz jej uzupełnienie w postaci *Strategii Rozwoju Województw*, przyjętej w maju 2011 roku. Oba dokumenty stanowią odzwierciedlenie nowego paradygmatu polityki regionalnej uwzględniającego przede wszystkim wykorzystanie endogenicznego potencjału regionów, odejście od krótkoterminowych modeli na rzecz długookresowych, zdecentralizowanych polityk rozwojowych, wprowadzenie kompleksowego systemu integracji polityk publicznych oraz zróżnicowanie podejścia do różnych typów regionów¹⁸.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 zakłada, iż duże ośrodki miejskie będą lokomotywą rozwoju regionów i to z nich nastąpi dyfuzja innowacji, wiedzy i przedsiębiorczości na cały region, a nawet poza jego granice. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które przygotowało KSRR, jako podstawowe ośrodki metropolitalne wymienia wszystkie miasta wojewódzkie i wyróżnia Warszawę ze względu na specjalną funkcję, którą pełni¹⁹. Nie są tu wymienione konkretne rozwiązania administracyjne, wspomina się jedynie o wsparciu dla zacieśniania współpracy między gminami i miastami w obrębie obszarów metropolitalnych oraz ich dużej roli w rozwoju całego regionu i państwa. Według MRR ustawowe rozwiązania w tej kwestii nie są konieczne. Jednocześnie wspiera oddolne inicjatywy miast i gmin do łączenia się w związki gminne²⁰.

Widać tu przełomową zmianę podejścia w myśleniu o polityce regionalnej. KSRR kładzie nacisk na wspieranie pręźnie rozwijających się ośrodków, które pociągną za sobą całe regiony, w odróżnieniu od dotychczasowego wyrównywania szans regionów gorzej rozwiniętych. W strate-

¹⁷ Informacje ze spotkania w MRR, 16.03.2011.

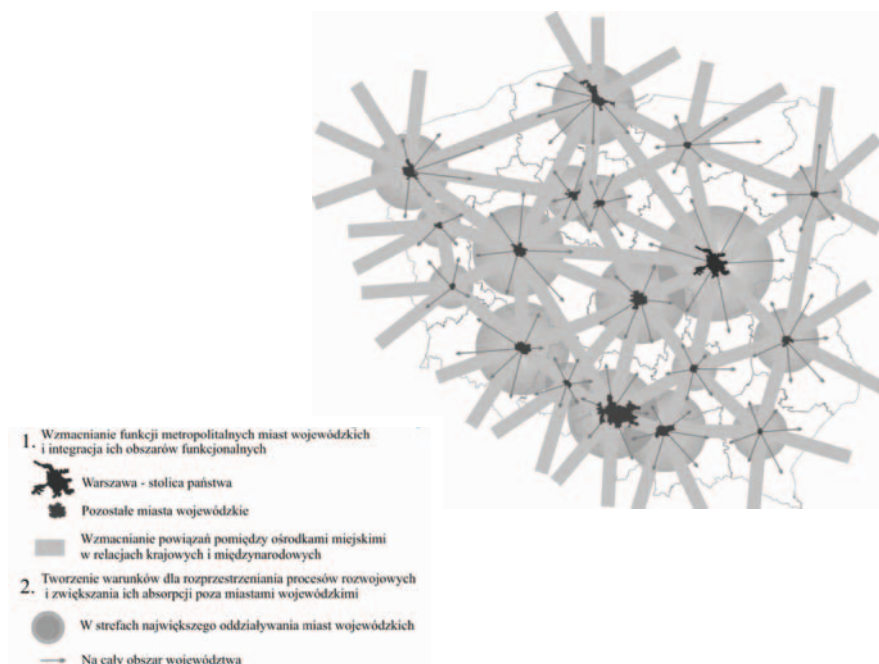
¹⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Aktualizacja Strategii Rozwoju Województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych*, Warszawa, maj 2011 r., s. 9.

¹⁹ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, s. 75.

²⁰ Informacja ze spotkania w MRR, 16.03.2011.

gii zwraca się uwagę na to, iż żadna z planowanych metropolii nie spełnia wszystkich warunków i nie realizuje wszystkich zadań współczesnej metropolii, a tym samym stosowane narzędzia muszą być indywidualnie dostosowane do każdego z ośrodków miejskich²¹.

Zgodnie z harmonogramem prac dotyczącym pkt 1.4 Planu Działań związanych z wdrożeniem KRSS 2020, do końca III kwartału 2011 roku MRR powinno zakończyć pracę nad *Krajową polityką miejską*, opracowaną na podstawie ustaleń opracowanych w *Założeniach krajowej polityki miejskiej*. Całość prac dotyczących wzmocnienia wymiaru miejskiego polityki regionalnej powinna zakończyć się do końca IV kwartału 2012 roku²².



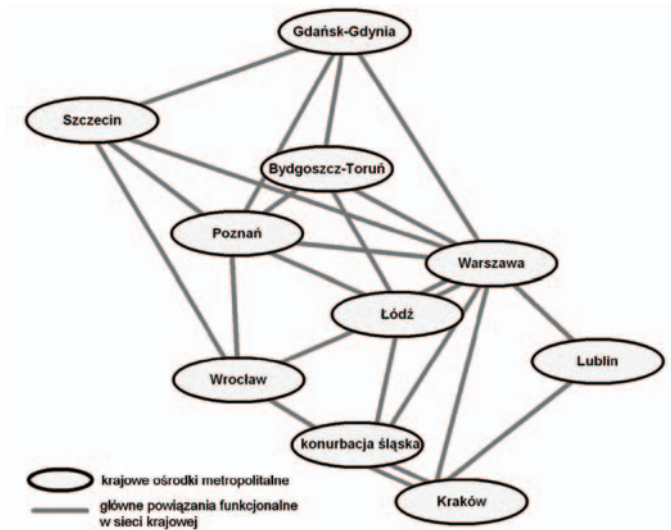
Źródło: *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, s. 77.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jest drugim, obok KSRR, najważniejszym dokumentem strategicznym polskiej polityki

²¹ KSRR, dz. cyt., s. 77.

²² Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Plan Działań. Informacje ws. działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM w dniu 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, 2 listopada 2010 r., s. 13.

regionalnej. Projekt KPZK 2030²³, w odróżnieniu do *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* z 2001 roku, zakłada rozwój w oparciu o model policentrycznej metropolii sieciowej, która miałaby się składać z najważniejszych polskich miast o znaczeniu krajowym wraz z mniejszymi miastami o znaczeniu regionalnym. Koncepcja sieciowego połączenia miałaby ułatwić stworzenie warunków dla dynamicznego rozwoju miast, umożliwić pełniejsze wykorzystanie ich potencjału i stworzyć przeciwwagę dla silnej stolicy²⁴.



Źródło: Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce, część II: Polityka i zarządzanie rozwojem miast w Polsce, s. 73.

W koncepcji wspomina się o wspieraniu rozwoju funkcji metropolitalnych, jednak z uwagi na różny stopień rozwoju miast i ich potrzeby wsparcie to będzie dostosowywane indywidualnie. Wspierana ma być także integracja obszarów funkcjonalnie powiązanych z rdzeniem ośrodka metropolitalnego, głównie poprzez działania o charakterze planistycznym i poprawę dostępności transportowej. Tu również, podobnie jak w KSRR, nie

²³ Projekt z 25 stycznia 2011 roku przeznaczony do konsultacji. Na dzień 20 lipca 2011 roku KPZK nie została przyjęta.

²⁴ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji*, Warszawa 25 stycznia 2011 r., s. 5-6.

wskazano jednak żadnych konkretnych rozwiązań administracyjnych, które miałyby to ułatwić²⁵.

Podsumowanie

W Polsce odczuwalny jest brak spójnej polityki miejskiej, stworzonej i nadzorowanej przez organy centralne. Dotychczasowy dorobek polityczny ma charakter pojedynczych i doraźnych inicjatyw, pozbawionych znamion planowania strategicznego. W ciągu ostatnich 20 lat nie udało się stworzyć w Polsce jednego, spójnego rządowego programu ani dokumentu strategicznego poświęconego w całości rozwojowi miast i zagospodarowaniu przestrzeni miejskiej. Podejmowane do tej pory działania stanowiły mniej lub bardziej udane próby uporządkowania kwestii problematycznych, jednak nie stanowiły one elementu składowego większej całości, którą byłaby polityka miejska, scalająca założenia pojedynczych inicjatyw w wyraźnie określonej wizji.

Obecnie wielką nadzieję na zmianę sytuacji upatruje się w podjętej niedawno przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego próbie definicji i uporządkowania istniejących strategii rozwojowych, która ma ostatecznie doprowadzić do stworzenia państwowej polityki miejskiej.

2. Działania wspierające rozwój obszarów metropolitalnych o charakterze lokalnym i regionalnym

Unia Metropolii Polskich

Unia Metropolii Polskich to oddolna inicjatywa prezydentów 12 głównych miast Polski, które łącznie liczą ponad 7 milionów mieszkańców, a jeśli uwzględną się je jako obszary metropolitalne, liczba ta wzrasta do około 17 milionów, czyli ponad 40% populacji całego kraju. Z usług świadczonych na ich terenach korzysta ponad połowa mieszkańców Polski i większość osób odwiedzających kraj.

Głównym zadaniem tej organizacji, funkcjonującej obecnie jako fundacja, jest promowanie i wspieranie rozwiązań prawnych oraz organizacyjnych, prowadzących do rozwoju gospodarczo-cywilizacyjnego poprzez rozwój polskiej sieci osadniczej w oparciu o policentryczną strukturę obszarów metropolitalnych. Rozwój ten ma się przyczynić do zwiększenia spójności i integracji gospodarczej kraju. UMP współpracuje z organami

²⁵ *Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce, część II: Polityka i zarządzanie rozwojem miast w Polsce, s. 74.*

administracyjnymi w zakresie zwiększania świadomości społecznej na temat konieczności rozwijania metropolii, przedstawiania propozycji rozwiązań głównych problemów wielkich miast w Polsce, zwiększania roli samorządności oraz wspierania inicjatyw polegających na tworzeniu różnego rodzaju struktur regionalnych i lokalnych. Ponadto wymienia się doświadczeniem i wiedzą z organizacjami międzynarodowymi i metropoliami w innych państwach²⁶.

UMP przeprowadziła szereg działań mających pozytywny wpływ na rozwój obszarów wielkich miast w Polsce. Przyczyniła się do podpisania porozumień władz jednostek samorządu terytorialnego w obrębie niemal wszystkich polskich obszarów metropolitalnych, np. porozumienie pomiędzy Bydgoszczą a Toruniem. Wydawała opinie i przedstawiała stanowiska w sprawie kluczowych dokumentów odnoszących się do rozwoju wielkich miast²⁷, a także wiele apeli i deklaracji związanych z istnieniem i funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych²⁸. UMP stworzyła również koncepcję regionu (powiatu) metropolitalnego jako rozwiązania prawno-organizacyjnego umożliwiającego utworzenie jednostki odpowiedzialnej za zarządzanie obszarem metropolitalnym.

Eurocities

Eurocities to stowarzyszenie dużych miast europejskich, skupiające ponad 140 miast z ponad 30 krajów, głównie z Unii Europejskiej. Wszystkie 12 miast będących członkami Unii Metropolii Polskich należy do tego stowarzyszenia. Jego celem jest współpraca z instytucjami europejskimi oraz lobbowanie na rzecz rozwiązań prawnych i organizacyjnych ułatwiających zarządzanie miastami, z uwzględnieniem wyzwań związanych z perspektywami rozwoju UE i możliwościami ich realizacji na szczeblu lokalnym. Stowarzyszenie silnie wspiera i promuje działania mogące przyczynić się do większego znaczenia lokalnego samorządu terytorialnego w strukturze administracyjnej. Eurocities analizuje różne polityki tworzone na szczeblu unijnym, które dotyczą obszarów dużych miast i są związane m.in. z rozwojem regionalnym, polityką spójności, ochroną środowiska czy transportem. Stowarzyszenie stanowi także platformę wymiany wiedzy, doświadczeń, innowacyjnych rozwiązań w zakresie funkcyjono-

²⁶ Informacje ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

²⁷ Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 16 marca 2011 r., materiały ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

²⁸ Przykładem takiego dokumentu jest *Deklaracja prezydentów miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów innowacji i wiedzy*, Wrocław, 7 kwietnia 2009 r., materiały ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

wania i rozwiązywania wspólnych problemów metropolii poprzez różnego rodzaju grupy robocze i projekty.

Plany zagospodarowania przestrzennego województw

Plany zagospodarowania przestrzennego województw precyzują i rozszerzają zapisy *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* odnośnie do wspierania rozwoju obszarów metropolitalnych. Zawarte w nich cele dotyczą wzmocnienia powiązań zewnętrznych (krajowych i międzynarodowych) oraz harmonizowania struktury wewnętrznej metropolii.

Powiązania zewnętrzne mają być rozwijane głównie poprzez rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej o znaczeniu regionalnym, ponadregionalnym i międzynarodowym, przede wszystkim zaś infrastruktury transportowej, energetycznej, gazowniczej i telekomunikacyjnej. Sprawne funkcjonowanie układu wewnętrznego ma być osiągnięte przez zharmonizowaną i zrównoważoną politykę planowania przestrzennego, która będzie skutecznym narzędziem chroniącym przed nadmierną presją urbanizacyjną w obrębie metropolii, co prowadzi do niekontrolowanego „rozlewania się miast”. Polityka ta powinna przejawiać się w tworzeniu jednorodnych obszarów funkcjonalnych, eliminowaniu zagadnień problemowych i prowadzonych na szeroką skalę działaniach rewitalizacyjnych²⁹.

Ponadto niezbędne jest unowocześnianie i udrażnianie systemów transportowych, przy jednoczesnym tworzeniu zintegrowanych systemów komunikacji publicznej. Konieczne jest także zapobieganie degradacji środowiska i krajobrazu dzięki przemyślanej polityce w zakresie kształtowania krajobrazu oraz ochrony terenów cennych przyrodniczo.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego

Dokumenty te umożliwiają wdrożenie rozwiązań dotyczących wspierania rozwoju obszaru metropolitalnego, które zostały określone w dokumentach nadrzędnych. Studium i plany miejscowe odnoszą się jednak tylko do obszarów poszczególnych miast czy gmin, a nie całej metropolii. Mimo że istnieje ustawowy obowiązek uzyskiwania opinii władz sąsiednich jednostek terytorialnych przy uchwalaniu tych dokumentów, opinie takie nie muszą być uwzględnione. Jeśli więc brakuje właściwej współpracy organów wykonawczych jednostek znajdujących się w obrębie obszaru metropolitalnego, działania zmierzające do realizacji celów związanych

²⁹ *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, Warszawa 2004, s. 66-80, 87.

z rozwojem metropolii mogą być niezharmonizowane, a co za tym idzie, nieskuteczne.

Studium nakreśla kierunki rozwoju, ogólne założenia polityki przestrzennej na obszarze danej jednostki terytorialnej, z kolei plany miejscowe stanowią podstawę prawną jego wykonania, w postaci aktów prawa miejscowego powszechnie obowiązujących na danym obszarze. Studium i plany miejscowe określają m.in. przeznaczenie terenów w obrębie gminy czy miasta, w tym lokalizację terenów pod zabudowę mieszkaniową i przeznaczonych pod inwestycje, przebieg sieci infrastruktury technicznej, zasady ochrony i kształtowania terenów cennych przyrodniczo oraz cechujących się walorami krajobrazowymi, tereny przeznaczone do działań rewitalizacyjnych³⁰.

Strategie rozwoju województw

Strategie rozwoju województw zawierają zestaw celów, które dotyczą rozwoju obszarów metropolitalnych i wynikają z *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*. Rozwój tych obszarów stanowi o sile i konkurencyjności gospodarki całego kraju. Metropolie przyczyniają się do tworzenia i przyciągania wykwalifikowanych zasobów ludzkich, lokalizowania na swoim terenie inwestycji w przemyśle nowoczesnych technologii i innowacyjnych rozwiązań oraz świadczenia wyspecjalizowanych usług z różnych dziedzin. Wzmacnianie funkcji metropolitalnych polega na tworzeniu silnych powiązań infrastrukturalnych i funkcjonalnych w sieci obszarów metropolitalnych, zwiększaniu konkurencyjności gospodarczej i społecznej, wspieraniu rozwoju kultury i nauki, szczególnie na poziomie wyższym, oraz na zapewnieniu odpowiedniego stopnia integracji obszaru funkcjonalnego metropolii, przede wszystkim w zakresie polityki planowania przestrzennego, systemu infrastrukturalnego i usług komunalnych³¹. Strategie rozwoju województw wspierają rozwój funkcji metropolitalnych, zarówno tych dobrze ukształtowanych, jak i rozwiniętych w sposób niezadowolający. Rozwój ten nie może odbywać się na zasadzie rywalizacji, a na zasadzie synergii z innymi obszarami metropolitalnymi.

Strategie rozwoju województw zawierają działania stanowiące odpowiedź na kluczowe problemy polskich obszarów metropolitalnych. Są to m.in. niska konkurencyjność polskich metropolii na arenie międzynarodowej, słabe powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami, metropoliami zagranicznymi oraz ośrodkami regionalnymi, degradacja spo-

³⁰ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717), art. 9-10, art. 14-15.

³¹ KSRR, dz. cyt.

łeczno-gospodarcza części obszarów w granicach metropolii, niekontrolowana suburbanizacja, niedostateczny zasób mieszkaniowy oraz presja na tereny cenne przyrodniczo i krajobrazowo³².

W związku z tymi problemami strategię rozwoju województw wyznaczają cele strategiczne dla obszarów metropolitalnych. Wzmocnienie powiązań z innymi metropoliami krajowymi i zagranicznymi oraz ośrodkami regionalnymi ma wpłynąć pozytywnie na lokalizowanie na ich terenie centrów instytucji finansowych i publicznych o znaczeniu ponadregionalnym. Z kolei wzmocnianie potencjału badawczo-rozwojowego oraz określenie zasad zrównoważonej polityki planowania przestrzennego przyczyni się do rozwoju funkcji gospodarczych miast. Polega to w szczególności na tworzeniu dogodnych warunków dla przemysłu opartego na nowoczesnych technologiach³³.

Strategie rozwoju miast i gmin

Strategie rozwoju miast i gmin wyznaczają strategiczne i operacyjne cele związane ze wzmocnianiem funkcji metropolitalnych, wynikające ze strategii rozwoju województwa i KSRR. Aby działania te były skuteczne, niezbędna jest zgodność w zakresie zagadnień odnoszących się do funkcjonowania obszaru metropolitalnego we wszystkich strategiach rozwoju jednostek terytorialnych znajdujących się w granicach tego obszaru. Dokumenty te charakteryzują, precyzują i określają sposób realizacji działań, których celem jest m.in. wzmocnianie konkurencyjności metropolii i usuwanie barier utrudniających jej rozwój.

Działania te mają przede wszystkim doprowadzić do zapewnienia większej sprawności i funkcjonalności infrastruktury technicznej wewnątrz obszaru metropolitalnego oraz tej o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym, a także wzmocnienia roli krajowych ośrodków metropolitalnych na arenie międzynarodowej. Dzięki realizacji tych celów uda się stworzyć warunki do przyciągania inwestycji o wysokiej wartości dodanej i z zakresu finansów i bankowości. Ponadto pojawią się możliwości organizacji kongresów i targów, wreszcie zapewnienie sprawnej obsługi instytucjonalnej obszaru będącego częścią metropolii³⁴.

³² *Raport wprowadzający...*, dz. cyt.

³³ *Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”*, Katowice 2010, s. 49-84, 144.

³⁴ *Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030*, Poznań 2010, s. 96-98; *Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku*, Warszawa 2005, s. 41-46.

Oddolna współpraca jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym

Współpraca władz miasta z sąsiadującymi gminami w obrębie obszaru metropolitalnego jest często zjawiskiem samoistnym, powstającym bez ingerencji władz wyższego szczebla. Wiąże się to z pragmatycznym podejściem do kwestii zarządzania i rozwiązywania wspólnych problemów oraz czynnikami ekonomicznymi przemawiającymi za takimi rozwiązaniami. Jednostki terytorialne znajdujące się w tym samym obszarze metropolitalnym, nie czekając na nowe uwarunkowania prawne zachęcające lub obligujące do kooperacji, zawierają porozumienia lub tworzą związki. Najczęściej współpraca taka dotyczy polityki transportowej, głównie transportu publicznego, oraz polityki zarządzania i gospodarowania odpadami.

Wspólne rozwiązania w zakresie transportu publicznego obejmują w głównej mierze proces rozszerzania stref transportu publicznego, polegający na włączaniu w zakres obsługi komunikacją publiczną coraz większego obszaru wokół miasta centralnego, czyli coraz większej liczby mieszkańców obszaru metropolitalnego. Ponadto dochodzi do integracji i sprzężenia systemów transportowych różnych jednostek terytorialnych w jeden kompleksowy system. Dobrym przykładem jest tu współpraca władz Trójmiasta, gdzie w 2007 roku ostatecznie powołano do życia Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej, który ma przyczynić się do stworzenia w pełni zintegrowanego i skutecznego transportu publicznego na obszarze metropolii, a docelowo doprowadzić do połączenia zarządów transportu miejskiego i stworzenia Zarządu Komunikacji Miejskiej Metropolii Gdańskiej³⁵.

Innym najczęściej spotykanym obszarem dobrowolnej współpracy jednostek terytorialnych w obrębie jednego obszaru metropolitalnego jest kwestia zarządzania i gospodarowania odpadami. Ze względu na specyfikę tego procesu, problemy związane z lokalizowaniem składowisk odpadów i duże korzyści skali władze miast i gmin nawiązują współpracę, której celem jest zmniejszanie kosztów i zwiększanie efektywności tego procesu. Przykładem takiej współpracy może być związek międzygminny Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej.

Podsumowanie

Działania wspierające rozwój obszarów metropolitalnych, podejmowane na poziomie regionalnym i lokalnym, opierają się w głównej mie-

³⁵ *Strategia Rozwoju Gdańska do 2015 roku*, www.gdansk.pl/multimedia,91,6600.html [22.07.2011 r.].

rze na dokumentach planistycznych i strategicznych, takich jak plany zagospodarowania czy strategie rozwoju, których obowiązek sporządzania wynika z przepisów ustawowych. Określone w ustawach cele i założenia tych dokumentów nie odnoszą się bezpośrednio do tematyki wspierania rozwoju dużych miast, ich realizacja może być jedynie wykorzystana w tym procesie. Plany zagospodarowania i strategie rozwoju nie są tworzone z myślą o wspieraniu obszarów metropolitalnych, ponieważ ich funkcją jest przede wszystkim nakreślenie wizji, potencjalnych ścieżek rozwoju oraz skutecznych sposobów realizacji celów w regionach, powiatach czy miastach.

Tematyka ewolucji metropolii jest jednak poruszana we wszystkich tego typu dokumentach na szczeblu regionu, a coraz częściej także na poziomie gmin i miast. Bariery jest tu często brak koordynacji założeń koncepcyjnych i działań jednostek terytorialnych znajdujących się w obrębie jednego obszaru metropolitalnego. Mimo że główną podstawą prawną wspomnianych opracowań są przepisy ustawowe, umieszczanie w nich zapisów odnoszących się do zagadnień związanych ze wspieraniem dużych miast jest wynikiem inicjatywy władz lokalnych. Podstawowym problemem lokalnych dokumentów strategicznych jest brak możliwości prawnych i organizacyjnych stworzenia jednego dokumentu dla całego obszaru metropolitalnego. Przez to tworzone plany, dotyczące np. infrastruktury technicznej czy gospodarki odpadami, są niespójne.

3. Przegląd wybranych instrumentów rozwoju obszarów metropolitalnych

Zmiany administracyjne

Rozwiązania administracyjne w kwestii metropolii stanowią główny punkt sporny podmiotów zainteresowanych prowadzeniem polityki miejskiej w wymiarze metropolitalnym. Problem, jak określić i ustanowić status metropolii, jakie miasta i obszary do nich zaliczyć i jak nimi zarządzać, od wielu lat pojawia się w debacie publicznej.

Koncepcja Unii Metropolii Polskich (reprezentującej 12 polskich miast - Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę i Wrocław) proponuje natomiast konkretne rozwiązania, czyli wyodrębnienie administracyjne powiatów (regionów) metropolitalnych. UMP uznaje za metropolie kompleksy miejskie, gdzie zamieszkuje więcej niż 500 tys. osób (zgodnie z europejskim

podziałem na podrejon statystyczne NTS-3 są to metropolie na poziomie europejskim)³⁶.

UMP zwraca uwagę na problem określenia prawdziwej liczby mieszkańców polskich miast. Dane GUS są znacznie zaniżone, ponieważ bazują jedynie na danych ewidencji ludności, która uwzględnia tylko osoby zameldowane na danym terenie. Jest to o tyle istotne, że na tej podstawie dokonywane są analizy i przygotowywane są strategie, a także, co prawdopodobnie najistotniejsze, ustalany jest budżet. W związku z tym podstawą wszystkich dalszych działań jest ustalenie systemu zbierania i opracowywania prawdziwych danych dotyczących liczby mieszkańców kompleksów miejskich³⁷.

Według UMP, żeby proponowane zmiany miały szansę faktycznie wpłynąć na rozwój polskich metropolii, powinny być wprowadzone do 2014 roku, tak by kolejne wybory samorządowe odbyły się już w nowym układzie administracyjnym.

UMP proponuje utworzenie 12 obszarów metropolitalnych z połączenia powiatów grodzkich i przylegających do nich powiatów gminnych:

- ◆ Warszawa - uznawana już za metropolię o zasięgu europejskim;
- ◆ metropolie o zasięgu krajowym - Gdańsk, Kraków, Poznań, Wrocław;
- ◆ miasta w fazie spadkowej, które wymagają szczególnego wsparcia, jak Łódź czy Katowice;
- ◆ Białystok, Lublin i Rzeszów, które są potencjalnymi obszarami metropolitalnymi.

Stworzenie obszarów metropolitalnych w Polsce wschodniej jest konieczne po to, aby zachować uwzględniony w KSRR zrównoważony rozwój całego kraju. Według propozycji UMP w drodze ustawy powinny zostać wprowadzone zmiany w podziale administracyjnym kraju przy zachowaniu obecnego trójstopniowego podziału³⁸.

Powiaty metropolitalne miałyby nieco inne kompetencje i pełniłyby inne funkcje niż dotychczasowe powiaty grodzkie. Większość zadań zleconych z zakresu administracji rządowej zostałaby przekazana do już obecnie bardzo prężnie działających gmin, a głównym zadaniem nowych powiatów byłoby przygotowywanie i implementowanie strategii rozwoju.

³⁶ Stanowisko UMP w sprawie KPZK, dz. cyt.

³⁷ Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie prawdziwej liczby mieszkańców JST, Warszawa, 16 marca 2011 r., materiały ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

³⁸ Informacje ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

Chodzi głównie o to, aby jasno oddzielić sprawy bezpośrednio dotyczące obywateli od tych o znaczeniu globalnym i strategicznym. Kwestie strategiczne nie byłyby w ten sposób spychane na dalszy plan wobec palących problemów codziennego zarządzania miastami³⁹.

Nowemu podziałowi kompetencji miałyby sprzyjać nowy układ organów powiatu metropolitalnego. Na czele powiatu miałyby stać wybierani przez radę dyrektor regionu metropolitalnego. Radę wybierano by w wyborach na zasadach dotyczących wyborów do rad powiatów. Dyrektor byłby jednoosobowym organem wykonawczym, o możliwie dużym przygotowaniu merytorycznym, pełniącym funkcje zarządcze. Obok dyrektora regionu kolejną innowacją byłoby ustanowienie kolegium regionu metropolitalnego. Ten dziewięćosobowy organ pomocniczy miałyby dbać o wypełnianie specyficznych celów regionu metropolitalnego, czyli kształtowanie środowiska innowacji i wiedzy. Są one trudne do osiągnięcia i niezbędne są tu długofalowe i strategiczne działania, w związku z tym kolegium składałoby się z prezydenta głównego miasta jako przewodniczącego i delegatów obszarów miejskich, wiejskich, przedsiębiorców, przedstawicieli instytucji finansowych oraz szkolnictwa i środowiska akademickiego. Dzięki temu kolegium byłoby mniej zależne od aktualnej koniunktury politycznej, a swoje decyzje bardziej opierałoby na wiedzy⁴⁰.

Kolejnym dokumentem, w którym dostrzeżono potrzebę uregulowania sprawy metropolii, jest raport MRR dla OECD na temat rozwoju polskich miast. Wspomina się w nim o projekcie ustawy o obszarach metropolitalnych w Polsce. Ustawa ta prawdopodobnie nie zostanie wprowadzona w życie, ale warto przyjrzeć się proponowanym w niej rozwiązaniom, które mogą być wykorzystane w przyszłości. Projekt kładł nacisk na współpracę nie tylko gmin między sobą, lecz także pomiędzy władzami gmin i województw.

Obszary metropolitalne tworzone byłyby w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i dzieliłyby się na obligatoryjne i fakultatywne. Obligatoryjne wymienione w projekcie to: obszary zamieszkałe przez minimum 2 miliony osób i o gęstości zaludnienia większej niż 200 osób na km², czyli Warszawa i konurbacja górnośląska albo trzy miasta na prawach powiatu połączone razem - Trójmiasto. Fakultatywne byłyby tworzone przez RM na wniosek zainteresowanych gmin, pod warunkiem że liczba mieszkańców danego terenu wynosiłaby co najmniej 500 tysięcy⁴¹.

³⁹ Koncepcja Regionu (Powiatu) Metropolitalnego, materiał do dyskusji przygotowany przez Biuro Metropolii Polskich, Warszawa, 3 stycznia 2011 roku, materiały ze spotkania w UMP, 8.04.2011 r.

⁴⁰ Tamże.

⁴¹ *Raport wprowadzający...*, dz. cyt., s. 28.

Zadaniami obszarów metropolitalnych byłyby przede wszystkim programowanie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru. Należy przez to rozumieć:

- ♦ opracowywanie i uchwalanie programów lub planów metropolitalnych dotyczących ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony środowiska, usług komunalnych, transportu zbiorowego i rynku pracy;
- ♦ inicjowanie i rozwijanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego;
- ♦ promocja obszaru metropolitalnego;
- ♦ pozyskiwanie środków na realizację zadań.

Planowano również ustanowienie odpowiednich organów dla takiego obszaru, którymi miałyby być zgromadzenie i zarząd. Zgromadzenie miałyby kompetencje uchwałodawcze i kontrolne, np. w kwestii budżetu. W jego skład wchodziłoby po jednym przedstawicielu każdej jednostki samorządu lokalnego i powiatowego należącego do zespołu. Zarząd z kolei miałby kompetencje wykonawcze i składałby się z prezydentów miast na prawach powiatu, przedstawicieli powiatów i marszałka danego województwa. Należy zaznaczyć, że w omawianym projekcie obszar metropolitalny nie stanowiłby jednostki samorządu terytorialnego⁴².

Projekt przyjęty przez Radę Ministrów w 2009 roku spotkał się z ostrą krytyką. Przeciwno opowiedziały się jednostki samorządu terytorialnego, które nie zgadzały się m.in. na przydzielanie zbyt dużych kompetencji marszałkom województw, a także zwracały uwagę na niewystarczającą reprezentację miast we władzach metropolii oraz nieostre przepisy dotyczące źródeł finansowania obszarów metropolitalnych. Nie było także zgody wśród partii tworzących koalicję rządową. Politycy PSL występowali przeciw przyjęciu projektu, ponieważ w ich opinii przepisy ustawy były sprzeczne z ideą zrównoważonego rozwoju kraju. Ostatecznie w sierpniu 2010 roku MSWiA poinformowało, że wobec sprzecznych interesów samorządów różnych regionów prace legislacyjne zostaną wstrzymane.

Podczas jednej z zagranicznych wizyt studyjnych słuchacze przyjechali bliżej funkcjonowaniu olbrzymiej metropolii, jaką jest Londyn. Centralnym organem stojącym na czele Londynu jest burmistrz wybierany w wyborach bezpośrednich, tym samym mający olbrzymi mandat społeczny. Jego zadaniem jest tworzenie i zarządzanie projektami o charakterze strategicznym dla całego miasta. Przedstawiciel ratusza Mark Demery podczas spotkania ze słuchaczami podkreślił, że właśnie dzięki ustanowieniu

⁴² Tamże, s. 28-29.

funkcji burmistrza i stworzeniu Greater London Authority (GLA) udało się miastu wygrać rywalizację o organizację letnich igrzysk olimpijskich w 2012 roku. GLA zapewnia dostarczanie usług obywatelom przez organizacje jej podległe, a zwłaszcza London Development Agency, Transport for London, Metropolitan Police Authority i London Fire and Emergency Planning Authority⁴³.

Rząd, mimo że dostrzega istotną rolę, jaką w rozwoju kraju mogłyby odgrywać silne metropolie, w żadnym z czołowych dokumentów strategicznych nie proponuje konkretnych rozwiązań administracyjnych, które miałyby wspierać miasta w wypełnianiu funkcji metropolitalnych. Do tej pory pojawiły się dwie konkretne koncepcje rozwiązań administracyjnych w kwestii tworzenia i zarządzania metropoliami. Pierwsza znalazła odzwierciedlenie w projekcie ustawy metropolitalnej, która mimo iż prawdopodobnie nie wejdzie w życie, przynajmniej w tej kwestii zakładała konkretne rozwiązania i kładła nacisk na strategiczną rolę, jaką taki obszar miałby odgrywać. UMP proponuje, aby obszar metropolitalny był specyficzną jednostką samorządu terytorialnego, który podobnie jak we wspomnianym projekcie ustawy, miałby się skupić na kwestii budowania i realizacji strategii danego powiatu. Tego typu rozwiązanie zastosowano np. w Londynie.

Transport jako instrument wewnętrznej i zewnętrznej integracji metropolii

Sprawna i nowoczesna infrastruktura transportowa stanowi niezbędny warunek rozwoju metropolii. Zarówno strona rządowa, UMP, jak i władze poszczególnych miast zgadzają się co do tego, że kwestia ta stanowi jeden z priorytetów polityki regionalnej. Poszczególne instytucje różnią się natomiast w podejściu do problemu i proponowanych rozwiązaniach.

Zgodnie z „Wizją rozwoju regionalnego Polski do roku 2020”, zawartą w *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego: Do 2020 roku nastąpi wzmocnienie powiązań funkcjonalnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi (...). Zwiększy się terytorialny zasięg oddziaływania ośrodków miejskich przez ich lepszą integrację z bezpośrednim otoczeniem*⁴⁴. Spostrzeżenie to jest świadectwem tego, jak wysoką rangę rząd przyznaje zagadnieniu rozwoju sieci komunikacyjnej, łączącej główne ośrodki miejskie.

Potwierdzeniem tego jest również umieszczenie wśród „Najważniejszych wyzwań polityki regionalnej do roku 2020” zapisu odnośnie do

⁴³ Informacje ze spotkania w London City Hall, Mark Demery, 17.06.2011.

⁴⁴ KSRR, dz. cyt., s. 66.

zapewnienia odpowiedniej infrastruktury transportowej i teleinformatycznej. W ocenie rządu stan i stopień rozwoju infrastruktury transportowej, a w szczególności niska jakość połączeń między miastami wojewódzkimi, stanowi istotną barierę rozwoju kraju⁴⁵.

Strona rządowa ma świadomość, że w nowoczesnej gospodarce rozwój zarówno całego kraju, jak i poszczególnych regionów stymulują największe ośrodki miejskie wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi, które stanowią węzły współczesnych procesów społeczno-gospodarczych. W związku z tym kierunki działań polityki regionalnej w ramach celu pierwszego KSRR obejmują: *Wzmacnianie funkcji metropolitalnych ośrodków wojewódzkich i integrację ich obszarów funkcjonalnych*. Zgodnie z KSRR jednym z podstawowych działań służących realizacji tego celu powinno być znaczne zaawansowanie w procesie tworzenia wysokiej jakości powiązań transportowych (składających się z połączeń autostradowych, dróg szybkiego ruchu, zmodernizowanych konwencjonalnych linii kolejowych oraz połączeń lotniczych) pomiędzy głównymi ośrodkami życia gospodarczego kraju⁴⁶.

Strona rządowa podejmuje działania w zakresie wspomagania rozwoju wszystkich wojewódzkich ośrodków miejskich, niezależnie od ich funkcji i liczby mieszkańców, jednak ze względu na uwarunkowania wynikające z ich różnej wielkości i sytuacji gospodarczej polityka ta na poszczególnych poziomach różnicować ma typy przedsięwzięć i instrumenty w odniesieniu do poszczególnych ośrodków⁴⁷. W sposób szczególny potraktowana została Warszawa wraz z jej obszarem metropolitalnym, ponieważ w ocenie rządu stolica ma potencjał w zakresie pozytywnego oddziaływania na rozwój całego kraju. KSRR podkreśla, że do 2020 roku niezbędne jest zapewnienie Warszawie efektywnych połączeń drogowych, kolejowych i lotniczych ze wszystkimi miastami wojewódzkimi⁴⁸.

Koncepcja roli i kierunków rozwoju infrastruktury transportowej łączącej metropole, którą wprowadza KSRR, spotyka się z krytyką ze strony UMP. Unia zwraca przede wszystkim uwagę na to, że rząd nie docenia znaczenia węzłów (które w ramach europejskiej sieci transportowej TEN-TRANSPORT na obszarze Polski zlokalizowane są na terenie 12 obszarów

⁴⁵ Tamże, s. 33.

⁴⁶ Tamże, s. 76.

⁴⁷ Informacje ze spotkania w MRR, 16.03.2011.

⁴⁸ KSRR, dz. cyt., s. 78.

metropolitalnych) i dlatego koncentruje się na budowie autostrad poza metropoliami, kierując się przy tym głównie względami wizerunkowymi.



Źródło: T. Pokusa, *Integracja infrastruktury transportowej Unii Europejskiej a położenie Polski w realizacji przewozów tranzytowych*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Uniwersytet Opolski, s. 12, www.pko.wszia.opole.pl/materialy_z_publicacji/Pokusa_Tadeusz_Logistyka_w_transporcie.pdf [7.07.2011 r.].

Według UMP należy zmienić perspektywę i głównym przedmiotem polityki drogowej państwa uczynić najważniejsze węzły. W tym celu pomocne miałyby być metropolitalne jednostki administracyjne, których utworzenie UMP postuluje. W tej koncepcji drogi krajowe (z wyjątkiem autostrad), wojewódzkie i powiatowe na całym obszarze metropolitalnym powinny przejść pod zarząd regionu metropolitalnego. Unia zauważa również, że polskie ustawodawstwo drogowe, a w ślad za nim sposób zarządzania i myślenia osób odpowiadających za drogi, są anachroniczne, mało europejskie i nie reagują na rosnącą złożoność zagadnień związanych z drogami⁴⁹.

Rozwój metropolii zależy w znacznej mierze od tego, w jakim stopniu dany organizm miejski jest komunikacyjnie dostępny dla ludności mieszkającej w jego bliższym i dalszym otoczeniu. Zgodnie z analizami dostępności w sieci drogowej i kolejowej, przeprowadzonymi na potrzeby *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, należy dążyć do zwiększenia liczby ludności zamieszkałej w obrębie izochrony 60 minut (która może być utożsamiana z zasięgiem rynku pracy) od centrum metropolii⁵⁰.

⁴⁹ Informacje ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

⁵⁰ *Raport wprowadzający...*, dz. cyt., s. 163.

Kwestię tę miała na uwadze UMP, postulując modernizację linii kolejowej Łódź-Warszawa i skrócenie czasu podróży na tej trasie do jednej godziny. Inwestycja ta jest obecnie realizowana.

Nowoczesna metropolia nie może prawidłowo funkcjonować bez sprawnie działającego miejskiego transportu publicznego. Według analiz przeprowadzonych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego na potrzeby raportu zatytułowanego *Rozwój miast w Polsce* gęstość sieci drogowej w miastach jest w miarę poprawna, gorzej natomiast wypadają parametry techniczno-użytkowe, funkcjonalne oraz przestrzenne miejskiej infrastruktury transportowej⁵¹. Należy przy tym pamiętać, że aby metropolie dynamicznie się rozwijały, konieczne jest wypracowanie dla każdej z nich zintegrowanego, metropolitalnego systemu komunikacji publicznej. Standardów tych nie spełniają funkcjonujące obecnie rozwiązania.

Stymulowanie rozwoju kapitału ludzkiego i gospodarki opartej na wiedzy

Wszelkie rozważania dotyczące rozwoju metropolii w sensie technologicznym czy infrastrukturalnym są bezprzedmiotowe w przypadku zaniedbania kwestii rozwoju społecznego, polegającego przede wszystkim na promowaniu innowacyjności i tworzeniu warunków do zbudowania gospodarki opartej na wiedzy (GOW). Kluczowe zadania, stojące przed metropoliami w tym zakresie, to rozwijanie nowoczesnych wyższych uczelni, kształcących w specjalnościach, które dają duże szanse zdobycia pracy czy założenie własnej firmy, a także umożliwianie kształcenia ustawicznego. Od tego, jak poszczególne metropolie poradzą sobie z tym zadaniem, zależy ich powodzenie w rywalizacji z innymi ośrodkami z kraju i z zagranicy⁵².

Rząd ma świadomość wagi tego problemu i dlatego wśród *Wizji rozwoju regionalnego* umieszczony został postulat, aby *ośrodki miejskie stały się przestrzenią dla rozwoju kapitału intelektualnego dzięki wysokiej jakości systemowi kształcenia, przystosowanemu do współczesnych wyzwań, bogatej ofercie kulturalnej oraz zapewnieniu wysokiego standardu życia*⁵³, a także aby w najważniejszych ośrodkach miejskich w większym stopniu niż dotychczas wykorzystywany był potencjał wiedzy, nauki, gospodarki i kultury. W KSRR wyrażony jest także pogląd, że w obecnych warunkach rozwój kraju i poszczególnych regionów opiera się na obszarach metropolitalnych, które mają zdolność tworzenia i przyciągania najlepszych zasobów

⁵¹ Tamże, s. 161.

⁵² Informacje ze spotkania w MRR, 16.03.2011.

⁵³ KSRR, dz. cyt., s. 66.

ludzkich, inwestycji w sektorach zapewniających największą produktywność, kreowania innowacji i włączania się w sieć współpracy z innymi podobnymi sobie ośrodkami w układach międzynarodowych i krajowych.

W koncepcji rządowej faktyczna interwencja polityki regionalnej, w zakresie wzmocnienia funkcji metropolitalnych i odnosząca się do kwestii kapitału ludzkiego, powinna wynikać z założenia, że każdy z polskich ośrodków metropolitalnych cechuje się niedostatecznym rozwojem lub wręcz brakiem niektórych elementów nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy. Niezbędne jest zatem w każdym przypadku zidentyfikowanie najważniejszych problemów i synergiczne (angażujące władze krajowe, regionalne, miejskie, sektor nauki, organizacje pozarządowe) działania, które w efektywny sposób będą rozwijać i zwiększać zasięg poszczególnych funkcji metropolitalnych w tym zakresie⁵⁴. Rozwój GOW zwiększy atrakcyjność metropolii jako miejsc oferujących lepsze miejsca pracy oraz wyższą jakość życia, co powinno mieć wpływ również na wzrost liczby ich ludności.

Unia Metropolii Polskich zwraca uwagę na niezdolność administracji publicznej w jej obecnym kształcie do efektywnego wspierania i tworzenia warunków rozwoju globalnej gospodarki opartej na wiedzy w obszarach metropolitalnych⁵⁵. Zadania te są obecnie przypisane zarówno administracji rządowej, jak i samorządom województw. Według UMP najwłaściwszą jednostką administracyjną, która stymulowałaby „bieguny wzrostu”, byłby postulowany region metropolitalny.

W ocenie UMP budowanie GOW w dużej mierze sprowadza się do zadań przyziemnych, właściwych dla samorządu terytorialnego, które polegają na tworzeniu atrakcyjnych warunków życia w metropolii. W tym celu Unia postuluje, by skoncentrować się na zapewnieniu odpowiedniej podaży mieszkań do wynajęcia lub nabycia na własność, przy względnie niskich cenach. Według UMP duże znaczenie mają także łatwość i wygoda podróżowania po obszarze metropolitalnym, jakość środowiska przyrodniczego, bezpieczeństwo i bogata oferta kulturalna, ponieważ tylko w ten sposób można zachęcić zdolnych i aktywnych ludzi z Polski i innych krajów do tego, by zamieszkali w polskich metropoliach⁵⁶.

Specjalnym zadaniem postulowanego regionu metropolitalnego miałyby być tzw. „łowienie” talentów poprzez konkursy oraz programy

⁵⁴ Tamże, s. 80.

⁵⁵ Informacje ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

⁵⁶ *Koncepcja Regionu (Powiatu) Metropolitalnego*, dz. cyt.

stypendialne. Region metropolitalny powinien dysponować odpowiednią pulą środków na ten cel⁵⁷.

Sposoby finansowania

Żadne z proponowanych rozwiązań uregulowania działania metropolii nie odniesie sukcesu bez wyraźnego wskazania sposobu jego finansowania. Trudno jednak doszukać się nawet w rządowych dokumentach strategicznych konkretnych rozwiązań i instrumentów finansowych, które wspierałyby rozwój metropolii. W KSRR wspomina się o specjalnych funduszach na konkretne cele, ale nie ma informacji na temat tego, jak miałyby one faktycznie działać.

Również UMP nie ma jasnej wizji sposobu finansowania regionów metropolitalnych i uzależnia określenie go od dokładnego określenia zadań. Według Unii jednak większość budżetu nowych powiatów zostanie przeznaczona na budowę dróg i sieci transportowej, a także niezbędne będzie posiadanie środków na stymulowanie nauki i innowacji oraz na rozwój współpracy w gminach na danym obszarze.

W dyskusjach na temat finansów w rozwoju regionalnym często pojawia się problem tzw. janosikowego. Jeżeli faktycznie nastąpi zmiana filozofii prowadzenia polityki regionalnej, powinny z tym iść w parze modyfikacje w zakresie finansowania. Aby silne ośrodki miejskie mogły być lokomotywą rozwoju, muszą mieć na to odpowiednie środki, dlatego konieczność zwrotu zbyt dużych dochodów z podatków przez JST wydaje się bezzasadna, szczególnie w kontekście wspomnianego wcześniej problemu z obliczeniem faktycznej liczby mieszkańców danych obszarów metropolitalnych. UMP wysuwa również argument, iż metropolie świadczą usługi publiczne dla mieszkańców całych regionów, a w przypadku np. Warszawy także spoza nich.

Zła sytuacja finansów samorządowych spowodowała, że w stolicy podjęto szeroką debatę. Jej efektem jest m.in. nowy projekt ustawy o tzw. janosikowym (propozycja Związku Stowarzyszeń Praskich). Wprowadza on do istniejących przepisów takie zmiany, jak:

- ♦ inne zasady rozdzielania środków, które zgodnie z nowymi przepisami miały być przyznawane w drodze konkursu na konkretne projekty;
- ♦ zredukowanie podatku „janosikowego” o 20%;
- ♦ uwzględnienie rzeczywistej liczby mieszkańców Warszawy i miast o liczbie ludności powyżej 350 tysięcy.

⁵⁷ Tamże.

Obecna ustawa nie uwzględnia tego, że na terenie tych miast mieszka na stałe większa liczba mieszkańców niż liczba osób płacących tam podatki. Powoduje to zawyżenie janosikowego⁵⁸.

Obecna sytuacja gospodarcza wymusiła rewizję dotychczasowej polityki solidarności. Nikt nie neguje potrzeby pomocy uboższym regionom, ale sposób, w jaki ta pomoc ma być udzielana, powinien zostać dostosowany do aktualnej sytuacji ekonomicznej „ofiarodawcy”, tak by nie przynosiło to szkody podmiotom, których interes również powinien być chroniony. Kolejnym aspektem finansowania są fundusze UE. Generalnie polityka miejska pozostaje w gestii państw członkowskich, jednak zauważa się potrzebę wspierania dużych ośrodków miejskich ze względu na ich szczególny charakter. Stowarzyszenie Eurocities zaproponowało, aby w kolejnym okresie programowania 2014-2020 uwzględniono specjalne środki w Funduszu Spójności na rzecz rozwoju obszarów metropolitalnych. To stanowisko w pełni popiera UMP⁵⁹. Już teraz jednak możemy zaobserwować zainteresowanie KE obszarami miejskimi, czego przykładem jest program JESSICA, którego celem jest wspieranie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich. W Polsce program zaczęło wdrażać kilka województw, w tym najszybciej wielkopolskie i zachodniopomorskie, gdzie już realizowane są pierwsze projekty. Program jest na początku realizacji, ale można się spodziewać jego kontynuacji w przyszłości. Środki pozyskane w ramach niego przekazuje się beneficjentom na zasadzie zwrotnych pożyczek, a po ich zwrocie region może je wykorzystać na realizację kolejnych projektów⁶⁰.

4. Wnioski

Jak dotychczas nie było w Polsce polityki zorientowanej na wspieranie rozwoju dużych ośrodków miejskich. Stosowane narzędzia i instrumenty realizacji różnych polityk często dotyczyły zagadnienia polityki miejskiej, jednak żadne z nich nie były tworzone z myślą o niej. Reforma administracyjna, tzw. janosikowe czy organizacja turnieju Euro 2012 wywarły duży wpływ na rozwój miast, ale nie były częścią jakiegokolwiek szerszej strategii ich rozwoju. Od wielu lat mówi się o metropoliach i potrzebie uregulowania ich statusu (próby stworzenia ustawy metropolitalnej), niemniej jak do tej pory nie zdecydowano się na wdrożenie żadnego konkretnego rozwią-

⁵⁸ Projekt ustawy, www.stopjanosikowe.pl/wp-content/uploads/2010/11/projekt_ustawy_stopjanosikowe.pdf [19.07.2011 r.].

⁵⁹ *Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie Funduszu Metropolitalno-Miejskiego*, Warszawa, 16 marca 2011 r., materiały ze spotkania w UMP, 8.04.2011.

⁶⁰ Informacja ze spotkania z przedstawicielem DG REGIO Virgilio Martinsem, 21.03.2011.

zania. Jak dotąd miasta rozwijały się spontanicznie, każde według własnych możliwości i pomysłu władz lokalnych. Ten niekontrolowany rozwój napotkał jednak liczne bariery wzrostu.

Odczuwalny jest brak spójnej i zrównoważonej polityki planowania przestrzennego. Skutkuje to nadmierną presją urbanizacyjną w bezpośrednim otoczeniu dużych ośrodków miejskich – jest to tzw. zjawisko „rozlewania się miast”. Wiąże się to bezpośrednio z problemami transportowymi i komunikacyjnymi na obszarach metropolitalnych. Osoby, które pracują w centrach miast, dążą do tego, by zamieszkać jak najbliżej drożnych arterii komunikacyjnych. Brak jednego podmiotu zarządzającego transportem lokalnym uniemożliwia sprawną koordynację wysiłków, podejmowanych w celu poprawy i harmonijnego obciążenia dróg prowadzących do różnych osiedli i miejscowości.

Skoordynowanie wysiłków zmierzających do poprawy sytuacji na terenie całego obszaru metropolitalnego jest obecnie uzależnione od dobrej woli i chęci współpracy ze strony różnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego z danego terytorium. Nie ma prawnego obowiązku współdziałania. W efekcie nie jest możliwe stworzenie dokumentu, który zawierałby strategię dla całego obszaru metropolitalnego.

Uregulowanie statusu obszarów metropolitalnych jest tematem nośnym medialnie i budzącym spore emocje w społeczeństwie. Stopień rodzących się kontrowersji i zaangażowania społeczności lokalnych można porównać do sytuacji, jaka zaistniała wokół reformy administracyjnej wprowadzającej trójstopniowy podział administracyjny i walki o utworzenie jak największej liczby województw. Każdy większy ośrodek pragnie być oficjalnie uznany za obszar metropolitalny. Presja polityczna na rozszerzenie listy miast mających status metropolii jest i będzie zawsze bardzo duża. Przewłaszczenie i wdrożenie klarownego oraz spójnego planu utworzenia sieci obszarów metropolitalnych w Polsce będzie niezwykle trudne dla decydentów na szczeblu centralnym, czego dowodzi fiasko podejmowanych do tej pory prób.

5. Rekomendacje

Nie można powiedzieć, że uregulowanie statusu obszarów metropolitalnych jest rzeczą niezbędną dla funkcjonowania państwa polskiego i znajdujących się na jego obszarze dużych ośrodków miejskich. Przez ponad 20 lat od zmiany systemu politycznego w Polsce rozwijały się one dość pomyślnie w oparciu o pręźnie działające władze samorządowe. Napotykać one jednak coraz częściej wyżej wymienione bariery, które spo-

walniają i ograniczają ich wzrost. Brak polityki miejskiej powoduje zmniejszenie się tempa pozytywnych zmian i narastanie problemów.

W sytuacji braku politycznej motywacji i siły do przeforsowania prawnego uregulowania statusu obszarów metropolitalnych słuszną wydaje się koncepcja MRR, zgodnie z którą przewiduje się zachęty dla gmin i powiatów realizujących wspólne projekty w obszarach sąsiadujących z miastami. Wynagradzanie współpracy za pomocą grantów jest dobrą promocją kooperacji i samorządności. Strategia taka wspiera tworzenie się „lokomotyw wzrostu” w postaci prężnych ośrodków miejskich w ramach obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych. Przy realizacji tego scenariusza szczególną uwagę należy zwrócić na kwestie rozwoju transportu lokalnego i infrastruktury transportowej, umożliwiającej szybsze przemieszczanie się pomiędzy poszczególnymi metropoliami w Polsce. Możliwość szybkiego dojazdu do pracy i drożność systemu transportowego należą do najważniejszych czynników gwarantujących wzrost inwestycji i rozwój gospodarczy.

Istnieje jednak pewne ryzyko związane z wyborem tego scenariusza. Należy zauważyć, że wsparcie uzyskają tylko te ośrodki, których władze potrafią porozumieć się ze swoimi sąsiadami. Wzrost i rozwój będą miały charakter wyspowy. Ciężko będzie zadbać o harmonijny wzrost całej policentrycznej sieci metropolitalnej w Polsce.

W sytuacji gdy centrum polityczne jest zdecydowane na to, by przeprowadzić trudny proces przeforsowania zmian, należałoby się zdecydować na prawne uregulowanie statusu obszarów metropolitalnych. Powinny być one utworzone w sposób obligatoryjny. Najlepszą koncepcją wydaje się proponowana przez Unię Metropolii Polskich propozycja zmiany ustawy o podziale administracyjnym, polegająca na utworzeniu powiatów metropolitalnych. Rozwiązanie to jest o tyle atrakcyjne, że nie narusza obecnego trójstopniowego podziału administracyjnego. Umożliwiłoby ono nie tylko skoordynowanie wysiłków w celu rozwoju transportu lokalnego, gospodarki odpadami i budownictwa, lecz także opracowanie wspólnej strategii dla całego obszaru oddziaływania dużych ośrodków miejskich. Utworzenie powiatów metropolitalnych będzie również dużym impulsem dla rozwoju miast znajdujących się na wschodzie kraju. Jest to o tyle ważne, że po prawej stronie Wisły nie mamy w tym momencie żadnego ośrodka, który ze względu na swą wielkość może być postrzegany jako kształtująca się metropolia. Proponowane zmiany umożliwią szybszy rozwój Białegostoku, Lublina i Rzeszowa, co pociągnie za sobą rozwój całej ściany wschodniej.

Stworzenie powiatów metropolitalnych nie jest niezbędne dla funkcjonowania państwa, należy jednak zauważyć, że Polska po dziesięcioleciach funkcjonowania systemu socjalistycznego ma duży dystans do nadrobienia w kwestiach rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego. Uregulowanie statusu obszarów metropolitalnych pozwoli na o wiele szybszy i zrównoważony rozwój. Dobrze rozwijająca się policentryczna sieć metropolii może być naszym atutem w warunkach globalnej konkurencji. Jeżeli chcemy się dynamicznie rozwijać, nie możemy sobie pozwolić na politykę drobnych i nieskoordynowanych kroków.

Bibliografia

Publikacje

- Barczyk K., *Prace nad reformą samorządową z 1999 roku*, Kraków 2009.
- Deklaracja prezydentów miast Unii Metropolii Polskich w sprawie roli metropolii jako regionów innowacji i wiedzy*, Wrocław, 7 kwietnia 2009.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji*, Warszawa, 25 stycznia 2011.
- Koncepcja Regionu (Powiatu) Metropolitalnego, materiał do dyskusji przygotowany przez Biuro Metropolii Polskich*, Warszawa, 3 stycznia 2011.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Aktualizacja Strategii Rozwoju Województw z uwzględnieniem uwarunkowań krajowych i unijnych*, Warszawa, maj 2011.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Plan Działań. Informacje w sprawie działań niezbędnych do podjęcia przez RM i inne podmioty publiczne zapewniających wdrożenie przyjętej przez RM w dniu 13 lipca 2010 r. Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*, Warszawa, 2 listopada 2010.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego*, Warszawa 2004.
- Raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce*.
- Reforma administracyjna kraju – Polacy o zmniejszeniu liczby województw*, OBOP, Warszawa, marzec 1998.
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie Funduszu Metropolitalno-Miejskiego*, Warszawa 16 marca 2011.
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie prawdziwej liczby mieszkańców JST*, Warszawa, 16 marca 2011.
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie projektu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Warszawa, 16 marca 2011.

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030, Poznań 2010.

Strategia Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku, Warszawa 2005.

Strategia Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”, Katowice 2010.

Akty prawne

Budżet Miasta Gdańska na rok 2011.

Budżet Miasta Krakowa na rok 2011.

Budżet Miasta Stołecznego Warszawy na 2011 rok.

Budżet Miasta Wrocławia na rok 2011.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 maja 2001 r. w sprawie oceny funkcjonowania zasadniczego podziału terytorialnego państwa, „Monitor Polski” z 25 maja 2001.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., Dz.U. 2010, nr 80, poz. 526.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717).

Źródła internetowe

Dziuba R., *Podstawy prawne polityki regionalnej w Polsce*, www.wcss.wroc.pl/tempus/eupula/podstawa.htm [7.07.2011 r.].

Głodek W., *Regionalizacja jako instrument likwidacji państw narodowych*, www.polishclub.org/2011/03/06/regionalizacja-jako-instrument-likwidacji-panstw-narodowych/ [6.03.2011 r.].

Jakubek J.K., *Reforma administracji publicznej 1998 r. – z perspektywy minionej dekady*, www.otwock24.home.pl/jowanka/reforma_admin.pdf [12.07.2011 r.].

Pokusa T., *Integracja infrastruktury transportowej Unii Europejskiej a położenie Polski w realizacji przewozów tranzytowych*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Uniwersytet Opolski, www.pko.wszia.opole.pl/materialy_z_publickacji/Pokusa_Tadeusz_Logistyka_w_transporcie.pdf [7.07.2011 r.].

Projekt ustawy, www.stopjanosikowe.pl/wp-content/uploads/2010/11/projekt_ustawy_stopjanosikowe.pdf [19.07.2011 r.].

Radziejowski J., *O konieczności reformy metropolitalnej*, 13.06.2009, www.regioportal.pl/pl28/teksty1270/o_koniecznosc_reformy_metropolitalnej [7.07.2011 r.].

Wystąpienie W. Włodarczyka podczas obrad Sejmu w dniu 2.04.1998, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata3.nsf/main/0E7B1415> [07.09.2011 r.].

Wywiad udzielony przez prof. M. Kuleszę, 2.06.2005, www.wrotapodlasia.pl/pl/-adm/akademia/rozmowa_kulesza.htm [6.07.2011 r.].

Spotkania i konferencje

„ESPON FOCI: Future Orientation for Cities”, konferencja „Rozwój terytorialny oparty na wiedzy”, Uniwersytet Warszawski, 7 grudnia 2010.

Izabela Gorczyca, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, 21.03.2011.

Krzysztof Kasprzyk, Sekcja Polityki Regionalnej i Polityki Spójności, Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE, 24.03.2011.

Mark Demery, London Assembly, 17.06.2011.

Spotkanie w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego w Departamencie Koordynacji Polityki Strukturalnej 16 marca 2011 roku z panią Magdaleną Skwarską, panią Anną Baucz, panem Eugeniuszem Sadowskim, panem Andrzejem Brzozowym i panem Danielem Wąsikiem.

Spotkanie z Andrzejem Lubiatowskim, dyrektorem biura Unii Metropolii Polskich, 8.04.2011.

Stuart Wilson, National School of Government w Londynie, 15.06.2011.

Tom Flude, Transport for London, 17.06.2011.

Virgilio Martins, JESSICA Co-ordinator, DG REGIO, Financial Engineering, 21.03.2011.

Polityka UE wobec wspierania rozwoju obszarów miejskich na przykładzie programu JESSICA

Wprowadzenie (*executive summary*)

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie nowego spojrzenia na finansowanie projektów europejskich, prezentowanego przez Komisję Europejską. KE analizuje możliwość wprowadzenia mechanizmów, które pozwolą na wielokrotne wykorzystanie środków zamiast stosowania dotychczasowych bezzwrotnych grantów. W tym celu wraz z innymi instytucjami europejskimi podejmuje wiele inicjatyw, które mają przyczynić się do wypracowania najlepszych rozwiązań.

Jedną z nich jest projekt JESSICA. Został on stworzony po to, by wspierać rozwój zdegradowanych architektonicznie i społecznie obszarów miejskich w państwach członkowskich. Projekty, finansowane w ramach programu, mają być realizowane przy współpracy podmiotów publicznych oraz prywatnych. Zaletą programu jest jego elastyczność i możliwość podejmowania działań, uwzględniających specyfikę danego miejsca.

Regionem, który jako jeden z pierwszych zainteresował się programem, a teraz aktywnie go wdraża, jest województwo wielkopolskie. Z początkiem 2011 roku podpisano pierwsze umowy z beneficjentami. Jak podkreślają przedstawiciele regionu, możliwość zdobycia wiedzy i do-

świadczenia przy realizacji projektów w nowej formule może być kluczowa w przyszłości.

Program jest w początkowej fazie realizacji, dlatego trudno jest w tym momencie mówić o jego efektach czy też skuteczności. Potencjalną zaletą i siłą programu JESSICA jest możliwość wspierania projektów realizowanych wspólnie przez podmioty sektora publicznego i prywatnego, co przyczynić się może do jego upowszechnienia. JESSICA jest sygnałem, że Komisja Europejska poważnie zastanawia się nad zmianami w finansowaniu polityki spójności, dlatego już dziś powinniśmy bliżej poznać nowe mechanizmy i rzetelnie ocenić ich przydatność. Temu ma służyć niniejsza praca.

Wstęp

Zagadnieniem analizowanym w ramach tego studium przypadku jest program Unii Europejskiej JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* - Wspólne Europejskie Wsparcie na rzecz Zrównoważonego Inwestowania w Obszarach Miejskich). Program ten został zainicjowany w 2006 roku i stanowi wspólną inicjatywę Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy. Wraz z programami JASPERS oraz JEREMIE przedsięwzięcie to należy do nowych, kluczowych instrumentów unijnej polityki spójności.

Grupa słuchaczy KSAP zajęła się analizą działania programu ze względu na jego innowacyjność i sygnały dochodzące z Komisji, że podobne programy będą realizowane w przyszłości. JESSICA stanowi nowe narzędzie w polityce regionalnej UE, a umiejętność dostosowania się do tego typu inicjatyw może okazać się kluczowa dla państw członkowskich w kolejnych okresach budżetowania. Program ten zapewnia potencjalnym beneficjentom oraz regionom możliwość zapoznania się z realiami funkcjonowania zaawansowanych instrumentów finansowych, dzięki czemu mogą oni zdobyć wiedzę i doświadczenie, niezbędne do efektywnego uczestnictwa w tego typu projektach.

Założeniem pomysłodawców projektu było położenie nacisku na partnerstwo publiczno-prywatne, dzięki czemu beneficjenci mieliby możliwość sięgnięcia po dodatkowe zasoby, nie obciążając przy tym nadmiernie budżetu Unii. Cechą, która odróżnia program JESSICA od tradycyjnych sposobów finansowania, opartych na bezzwrotnych dotacjach, jest możliwość wielokrotnego wykorzystania tych samych środków oraz nastawienie inwestorów na osiągnięcie zysku. Raz uzyskane przez dany region środki po ich wykorzystaniu zostają ponownie oddane do dyspozycji

i mogą być przeznaczane na kolejne projekty. Wspomniane projekty nie będą finansowane przez klasyczne granty, a państwa członkowskie nie będą zobowiązane do udzielania instytucjom finansującym jakichkolwiek gwarancji, ponieważ z założenia wdrażanie programu JESSICA nie może wpływać negatywnie na sytuację finansów publicznych oraz wysokość długu publicznego państw członkowskich. Innowacyjność programu JESSICA przejawia się także w tym, że wszystkie podmioty uczestniczące w jego realizacji są zobligowane do zwrócenia szczególnej uwagi na jakość konkretnych projektów, sposób ich przygotowania oraz osiągnięcie zysku ekonomicznego.

W Polsce JESSICA jest wdrażana w ramach regionalnych programów operacyjnych. Przystąpienie do programu było uzależnione od decyzji zarządów województw. Mogły one również pozostać przy tradycyjnych programach operacyjnych, z których uzyskuje się dotacje na rewitalizację obszarów miejskich. Zainteresowanie realizacją programu wyraziło sześć województw: zachodniopomorskie, wielkopolskie, śląskie, pomorskie, dolnośląskie i małopolskie, przy czym najbardziej zaawansowane w swych działaniach są wielkopolskie i zachodniopomorskie.

1. JESSICA jako instrument bardziej efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych

Podstawa prawna

Podstawowymi dokumentami powołującymi i określającymi zasady funkcjonowania inicjatywy JESSICA są rozporządzenia Wspólnot Europejskich.

Wskazują one podmioty uprawnione do ubiegania się o pomoc finansową oraz informują o kryteriach, jakie muszą zostać przez nie spełnione, by mogły uzyskać wsparcie¹. Ponadto wskazują główne cele i założenia projektu oraz precyzyjnie wyjaśniają, czym jest mechanizm inżynierii finansowej². Opisują także działanie pośredniczących funduszy powierniczych, tzw. *holding funds*³. Do wymienionych rozporządzeń nale-

¹ Art. 7 Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

² Art. 44 i art. 78 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

³ Art. 43-46 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. ustana-

ży dołączyć dwie noty informacyjne COCOF (*Coordination Committee of the Funds*) z 2007 i 2008 roku na temat inżynierii finansowej⁴.

Założenia i cele projektu

Bezpośrednimi beneficjentami programu JESSICA są podmioty uprawnione do ubiegania się o wsparcie projektów, jednak efekty działania programu będą widoczne zarówno w miastach, w których zrealizowane zostaną konkretne przedsięwzięcia, jak i w regionach.

Celem programu jest zachęcanie do inwestowania w tych obszarach, które nie mogą liczyć na zainteresowanie przedsiębiorców ze względu na zbyt małą stopę zwrotu włożonego kapitału. Środki pochodzące z programu mają być wartością dodaną, która spowoduje, że dany projekt stanie się interesujący dla podmiotów prywatnych. Środki przekazywane beneficjentom muszą być wykorzystane w taki sposób, by w przyszłości przynosiły dochody. Obowiązek zwrotu otrzymanych środków ma na celu doprowadzenie do optymalnego wykorzystania środków finansowych poprzez ich inwestowanie. Pomoc może przyjąć różnorodną formę: kapitał właścicielski, pożyczka, kredyt, gwarancje, mezzanine, equity.

Zakładane na etapie programowania cele, jakie mają osiągnąć projekty realizowane w ramach programu JESSICA, są następujące:

- ◆ regeneracja i przygotowanie terenu pod inwestycje;
- ◆ poprawa podstawowej infrastruktury urbanizacyjnej, wyposażenie ulic i chodników, tworzenie terenów zieleni;
- ◆ poprawa miejskiego transportu publicznego, sieci energetycznej;
- ◆ rozwój infrastruktury internetowej;
- ◆ wspieranie elementów infrastruktury społecznej w zakresie opieki zdrowotnej oraz edukacji;
- ◆ powstanie parków naukowych, centrów biznesowych, biurców;

wiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

⁴ Pełnią one funkcję wykładniczą, doprecyzowują pojęcia zarówno inżynierii finansowej, jak i wyjaśniają zapisy rozporządzeń, nie mają charakteru wiążącego: *Use of ERDF funding in JESSICA funds*, s. 13-14, www.eib.org/attachments/documents/jessica-legal-studygermany-en.pdf.

- ♦ odnowienie miejsc historycznych oraz budynków chronionych;
- ♦ stworzenie centrów turystycznych oraz miejsc/budynków o istotnym znaczeniu widokowym i turystycznym;
- ♦ tworzenie centrów rekreacyjnych o wielorakim zastosowaniu.

Implementacja programu

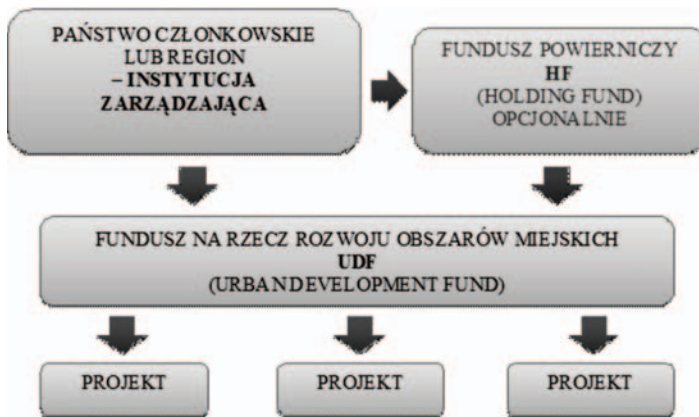
Mechanizm implementacji programu JESSICA można podzielić na cztery fazy (jedna opcjonalna):

- 1) Po dokonaniu ewaluacji regionu, który chce wziąć udział w programie, następuje nawiązanie współpracy Europejskiego Banku Inwestycyjnego z podmiotem krajowym na drodze tzw. *Memorandum of Understanding*. Ewaluacja jest stosowana po to, by sprawdzić, czy w danym regionie zasadne jest wprowadzenie programu oraz czy region jest w stanie sprawnie go implementować.
- 2) Kolejnym etapem jest powołanie funduszu powierniczego (HF - *Holding Fund*), którego zadaniem jest doradzanie w sprawach wyboru odpowiedniego Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (UDF - *Urban Development Fund*). Pomiimo że utworzenie HF nie jest obligatoryjne, poleca się jego powołanie chociażby z powodu administracyjnego odciążenia instytucji zarządzającej czy też przyspieszenia alokacji środków finansowych. Można wybrać dowolną instytucję jako HF, jednak dla większości podmiotów, które zaangażowane są w program JESSICA, funkcję tę pełni Europejski Bank Inwestycyjny.
- 3) Przy rozpoczynaniu konkretnych działań w ramach programu JESSICA pierwszym krokiem jest utworzenie funduszu inwestycyjnego - UDF, którego zadaniem jest inwestowanie w dane projekty. Ponadto UDF ma doradzać beneficjentom oraz na bieżąco oceniać realizowane projekty. Należy podkreślić, iż UDF nie jest instytucją ściśle związaną z sektorem publicznym, a program rekomenduje partnerstwo publiczno-prywatne i stałą wymianę doświadczeń. UDF stanowi podmiot inwestujący, a nie wykonawczy. Ważne, by nie mylić go z agencjami odpowiedzialnymi za wykonanie projektów.
- 4) W końcowej fazie wybierane są projekty inwestycyjne. Nie określono konkretnej stopy zwrotu ani konieczności uzyska-

nia dochodów w określonej wysokości. Wskaźniki te są uzależnione od specyfiki konkretnego projektu. Wspieranie inwestycji miejskich nie służy więc uzyskaniu komercyjnego dochodu przez UE. Nie ma również żadnego limitu, jeżeli chodzi o kwotę udzielonej pomocy.

Rysunek 1

Schemat działania w ramach programu JESSICA



Rodzaje projektów

JESSICA ma za zadanie wspierać te inwestycje, które ze względu na swój charakter nie są wystarczająco atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów i w związku z tym w ogóle nie byłyby realizowane. Głównym założeniem pomysłodawców programu było to, aby wypełnić lukę pomiędzy inwestycjami o charakterze publicznym, które z założenia nie przynoszą zysków (dla takich inwestycji przeznaczone są tradycyjne granty), a inwestycjami komercyjnymi, wyłącznie nastawionymi na zysk. Projekty realizowane w ramach programu JESSICA muszą nie tylko przynosić dochód, lecz także mają być uzasadnione określonymi celami społecznymi. Każdy projekt jest opiniowany przede wszystkim pod względem swojej użyteczności społecznej.

Jedną z zalet programu jest jego elastyczność. W ramach działań można dowolnie zarządzać projektami, pod warunkiem że są one częścią zintegrowanych i trwałych planów rozwoju obszarów miejskich. Zakłada się, że zespół zharmonizowanych działań jest zazwyczaj skuteczniejszy niż pojedynczy projekt.

W ramach programu JESSICA można uzyskać finansowanie w następujących dziedzinach:

- ♦ infrastruktura miejska, w tym transport, energia, woda/ścieki itp.;
- ♦ elementy dziedzictwa kulturowego, przeznaczone dla turystyki bądź innych trwałych celów;
- ♦ adaptacja nieużytków przemysłowych;
- ♦ przestrzeń biurowa dla małych i średnich przedsiębiorstw;
- ♦ budynki uniwersyteckie;
- ♦ usprawnienia efektywności energetycznej⁵.

Aktualnie realizowane są pierwsze projekty inwestycyjne w Estonii, Brandenburgii w Niemczech oraz na Litwie. Oczekuje się, że w 2011 roku liczba projektów w stadium realizacji znacznie wzrośnie. Kwota, która obejmuje program, to 1,65 miliarda euro do końca bieżącej perspektywy finansowej 2007-2013.

Monitoring i ewaluacja projektu

Program JESSICA jest nowym narzędziem, w związku z tym nie wypracowano jeszcze dokładnego sposobu monitorowania i ewaluacji prowadzonych działań. Nie oznacza to jednak, że monitoring w ogóle nie jest prowadzony. Instytucje koordynujące program, w celu zapewnienia jak najlepszego wykorzystania środków unijnych, starają się na bieżąco monitorować działania poszczególnych instytucji, tak aby uniknąć kosztownych błędów.

Komisja Europejska nie określiła jednak żadnych szczegółowych wskaźników, na podstawie których można by określić sukces bądź porażkę programu, co jest z pewnością zaskakujące. Wydaje się, że KE bardziej zależy na sprawdzeniu zainteresowania państw członkowskich tego typu programami oraz weryfikacji ich działania w praktyce niż na osiągnięciu konkretnych celów. Tym samym efekty zrealizowanych projektów będzie można oceniać dość swobodnie, a to stanowi o pewnej słabości programu.

Jak już wspomniano, jeszcze przed podpisaniem umowy o współpracy musi zostać przeprowadzona ocena danego regionu pod kątem jego potrzeb i tego, czy program odpowiada oczekiwaniom. Analizowane jest także przygotowanie instytucji zarządzającej do prowadzenia programu.

⁵ *JESSICA - nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich*, s. 4, www.eib.org/attachments/thematic/jessica_2008_pl.pdf.

Zazwyczaj ewaluacja ta prowadzona jest przez EBI, ale regiony mogą jej dokonać na własną rękę (oraz na własny koszt). Często jest to spowodowane chęcią przyspieszenia działań w ramach inicjatywy.

Początkowe trudności w implementacji programu sprawiły, iż w regionach zdecydowano o powołaniu platformy wymiany informacji i opinii, która stanowi źródło praktycznej wiedzy o działaniu programu. KE docenia wiedzę oraz doświadczenie członków platformy i obecnie bierze czynny udział w jej pracach. Ponadto konsultuje z nią również ewentualne zmiany w programie.

Z uwagi na to, że dotychczasowe działania skupione były głównie na budowaniu i uruchamianiu całej struktury, Komisja Europejska nie żądała obowiązkowych sprawozdań z prowadzonych działań, lecz zachęcała do składania ich dobrowolnie. Na bieżąco działania są także monitorowane przez COCOF, który nadzoruje wydatkowanie funduszy.

Trwają prace nad stworzeniem systemu ewaluacji programu. Według KE miarą sukcesu mogłaby być liczba stworzonych miejsc pracy, jednak dopiero w następnym okresie budżetowania i po wprowadzeniu odpowiednich wskaźników będzie możliwe stwierdzenie, czy program jest efektywny i przynosi trwałe korzyści danym ośrodkom miejskim.

2. Działanie programu JESSICA na przykładzie województwa wielkopolskiego

Implementacja programu

Wsparcie finansowe w ramach inicjatywy JESSICA mają otrzymać inwestycje realizowane w partnerstwach publiczno-prywatnych oraz projekty objęte zintegrowanymi planami rozwoju obszarów miejskich. Mają to być przedsięwzięcia zlokalizowane na zdegradowanych obszarach wielkopolskich miast, które zostały ujęte w lokalnych programach rewitalizacji. Celem projektów jest m.in. rewitalizacja obszarów miejskich, wsparcie instytucji biznesu działających na obszarach miejskich, a także rewitalizacja terenów powojсковych i poprzemysłowych. W założeniu władz Wielkopolski 60% zgromadzonego kapitału ma być wykorzystane na projekty w miastach powyżej 50 tysięcy mieszkańców, a pozostałe 40% na projekty w ośrodkach o liczbie mieszkańców poniżej 50 tysięcy.

Województwo wielkopolskie jest jednym z liderów i należy do nielicznych w Europie regionów, które faktycznie rozpoczęły wdrażanie inicjatywy JESSICA. Już w 2008 roku ówczesne władze podpisały z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym wstępne porozumienie (tzw. *Memorandum*

of Understanding), umożliwiające Wielkopolsce udział w projekcie. Kolejnym krokiem był wybór EBI do roli funduszu powierniczego. Następnie opracowano wytyczne odnośnie do programów, które mogą ubiegać się o wsparcie w ramach inicjatywy JESSICA, oraz przyjęto kryteria wyboru UDF. Rok 2010 upłynął pod znakiem wyboru instytucji finansowej, która miała w przyszłości pełnić funkcję Funduszu Rozwoju Obszarów Miejskich (UDF). Jednostka miała być odpowiedzialna za zarządzanie środkami przeznaczonymi na finansowanie projektów rewitalizacyjnych w województwie wielkopolskim. Ostatecznie to Bank Gospodarstwa Krajowego spełnił oczekiwania stawiane UDF przez EBI. Na jego konta zostały przekazane środki w kwocie ponad 66 milionów euro, z czego więcej niż 1/5 to środki z budżetu państwa, a pozostała część pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W październiku 2010 rozpoczęto nabór wniosków o udzielenie wsparcia na realizację projektów miejskich w ramach instrumentu JESSICA.

Wsparcie to może mieć formę pożyczki, wkładu kapitałowego lub gwarancji. Ze względu na konieczność uzyskania notyfikacji Komisji Europejskiej przy uzyskiwaniu wkładu oraz niską popularność gwarancji najczęstszą formą są pożyczki. Projekty finansowane są za pomocą preferencyjnych pożyczek, udzielanych do 75% całkowitych kosztów kwalifikowanych projektu. Okres spłaty pożyczki będzie wynosił maksymalnie 20 lat, z możliwością karencji w spłacie kapitału do 4 lat. Oprocentowanie oparte jest na stopie referencyjnej NBP (obecnie 4% - stan na 20.04.2011), pomniejszonej o tzw. wskaźnik społeczny (w zależności od wpływu projektu na czynniki społeczne wskaźnik przyjmuje wartość od 0 do nawet 2 punktów procentowych). Nabór wniosków ma charakter otwarty i ciągły, co oznacza, że będzie trwał do momentu wyczerpania środków przeznaczonych na realizację inicjatywy.

Na początku 2011 roku doszło do podpisania dwóch pierwszych umów inwestycyjnych. Pierwszy projekt to budowa Galerii Goplana w Lesznie, drugi to rewitalizacja zdegradowanego obszaru przy ul. Małachowskiego w Poznaniu oraz budowa Centrum Biurowego „Podwale”. Potencjalnymi projektami, które mogą uzyskać wsparcie, są: Modena Park w Poznaniu, Poznański Inkubator Technologiczny Sektora Kreatywnego oraz Poznańskie Centrum Logistyczne Franowo-Żegrze. Według władz województwa wielkopolskiego aktualnie przewidzianych jest około 20 beneficjentów instrumentu JESSICA.

Dotychczasowe wnioski z implementacji programu w województwie wielkopolskim

Inicjatywa JESSICA jest nową formą wspierania projektów inwestycyjnych w ramach polityki spójności. Do jej głównych wad należy czasochłonność całego postępowania. Dodatkowo realizację programu utrudnia brak wyspecjalizowanych zasobów ludzkich w urzędzie marszałkowskim. Wynika to z faktu, że kiedy Wielkopolska jako pierwszy region w Polsce i UE rozpoczęła wdrażanie projektu, nie było żadnych wcześniejszych wytycznych odnośnie do działania, do których można było się odwołać. Przez realizację pilotażowych przedsięwzięć władze i pracownicy urzędu marszałkowskiego zyskali cenne doświadczenie w procesie udzielania wsparcia w zakresie odnawialnych źródeł finansowania inwestycji, co możemy oceniać pozytywnie.

Ponadto wsparcie w ramach inicjatywy JESSICA nie jest tak korzystnie oceniane przez przedsiębiorców i władze miejskie, jak to ma miejsce w przypadku grantów. Ma to kilka przyczyn. Przede wszystkim w przeciwieństwie do grantów jest to pomoc zwrotna. Dodatkowo jej otrzymanie jest uwarunkowane surowszym reżimem kontrolnym. W trakcie realizacji projektu, a także po rozpoczęciu jego funkcjonowania beneficjent zobowiązany jest do sporządzania raportów i ewaluacji. Wynika to z tego, że Komisja Europejska chce maksymalnie ograniczyć ryzyko zaistnienia przypadków, w których dochodzi do braku zwrotu otrzymanych środków. Przedsięwzięcia kwalifikujące się do otrzymania wsparcia muszą odznaczać się wysoką jakością oraz dawać gwarancję dobrego zarządzania nimi, kiedy już zaczną funkcjonować. Oczywiście innowacyjne cechy instrumentu, powodujące konieczność zwrotu, są równoważone przez korzystniejsze oprocentowanie i zasady spłaty oraz wysokie prawdopodobieństwo wpływów finansowych.

Wydaje się, że pewnym problemem w realizacji projektów w ramach instrumentu JESSICA na terenie województwa wielkopolskiego i całej Polski mogą być uwarunkowania związane z partnerstwem publiczno-prywatnym. Wynika to z tego, że brakuje nam doświadczenia w korzystaniu z tej formy realizacji inwestycji, oraz ze stopnia skomplikowania procedur i konieczności poczynienia odpowiednich dostosowań prawnych. Prawdopodobne jest również to, że wielu potencjalnych inwestorów wstrzymuje się ze złożeniem ofert, ponieważ chcą najpierw zobaczyć, jak program będzie działał w praktyce. Ewentualne sukcesy realizowanych projektów staną się dobrą reklamą dla inwestorów potencjalnie zainteresowanych partnerstwem publiczno-prywatnym.

Przedstawiciele województwa podkreślają, że realizacja kolejnych projektów stanie się prostsza, ponieważ będzie można bazować na już zdobytych doświadczeniach. Ma to ogromne znaczenie w związku z tym, że w instytucjach europejskich coraz większy nacisk kładzie się na promowanie wsparcia w formie instrumentów finansowych i w następnych perspektywach finansowych taka pomoc będzie odgrywała coraz istotniejszą rolę. Wynika to z tego, że wywiera się coraz większą presję na skuteczniejsze monitorowanie środków pieniężnych wypływających z budżetu unijnego i odpowiednią selekcję obszarów wsparcia pod kątem uzyskiwanych rezultatów i ich efektywności. Mimo ciągłej zdecydowanej przewagi wsparcia w tradycyjnej bezzwrotnej formie nowe instrumenty finansowe będą wykorzystywane na coraz większą skalę i będą zyskiwać na znaczeniu.

Jak dotąd BGK (UDF) jest pozytywnie oceniany przez instytucję zarządzającą, czyli Zarząd Województwa Wielkopolskiego. BGK w sposób szybki i sprawny zorganizował nabór wniosków dla przedsięwzięć, których pomysłodawcy ubiegają się o wsparcie w ramach instrumentu finansowego JESSICA.

3. Wnioski

Program JESSICA jest nową inicjatywą, której realizację rozpoczęto dopiero w ostatnim okresie programowania (2007-2013). O jego oryginalności stanowi zastosowanie mechanizmu recyklingu finansowego, oparte na założeniu, że projekty wspierane przez program będą w przyszłości przynosić wymierne zyski, a udzielone wsparcie finansowe zwróci się i dany region będzie mógł je przeznaczyć na wsparcie kolejnych projektów. Praktycznie niemożliwa jest ewaluacja programu JESSICA na obecnym etapie, ponieważ pierwsze umowy z beneficjentami podpisano dopiero w pierwszym kwartale 2011 roku, a Komisja Europejska nie ustaliła żadnych wskaźników, na podstawie których można by ocenić jego skuteczność. Zasadne staje się pytanie, czy będzie można dokonać jakiegokolwiek rzetelnej oceny, zanim podejmie się decyzję co do kontynuacji tej formy wsparcia obszarów miejskich w perspektywie finansowej po 2013 roku. Warto się również zastanowić nad tym, czy poświęcony czas i wysiłek jest adekwatny do potencjalnych pozytywnych efektów. Na tym etapie wdrażania programu można jedynie dokonać oceny założeń oraz rozważyć to, jaki wpływ, poza zrealizowanymi projektami, może on jeszcze wywrzeć.

Twórcy programu zakładali, że pomoc w tej formie ma wypełnić lukę pomiędzy działaniami, które są opłacalne biznesowo, a tymi, które powinny być finansowane za pomocą bezzwrotnych grantów. Dyskusyjne

jest jednak to, czy taka luka w ogóle istnieje. Do realizacji projektu zawsze potrzebne jest zainteresowanie beneficjenta. Można przypuszczać, że prędzej czy później większość projektów została i tak zrealizowana bez pomocy programu. Wydaje się, że ważniejsze niż wypełnienie luki pomiędzy projektami prywatnymi a publicznymi, które dotyczą rewitalizacji obszarów miejskich, jest wsparcie inicjatyw istotnych z punktu widzenia lokalnej społeczności. Udane projekty wpłyną na zacieśnienie współpracy pomiędzy władzami lokalnymi a miejscowym biznesem, z korzyścią dla rozwoju miast i ich mieszkańców.

Dla polskich województw szczególnie istotne jest zdobycie doświadczenia przez administrację w realizacji tego typu programu, jakim jest JESSICA. Wydaje się, że pomimo trudności z ewaluacją za lata 2007–2013 inicjatywa będzie realizowana w kolejnym okresie programowania. Województwa, które zdecydowały się na wdrożenie programu już teraz, będą miały znacznie ułatwione zadanie w kolejnych latach. Należy także podkreślić, że w Komisji Europejskiej widoczna jest tendencja do zwiększania liczby programów opartych na zasadach recyklingu finansowego. W związku z tym wiedza odnośnie do instrumentów finansowych oraz współpracy z przedsiębiorstwami może okazać się kluczowa w celu skutecznego wykorzystywania funduszy przydzielanych Polsce przez Unię Europejską.

Bibliografia

Źródła internetowe

- Analiza prawnych uwarunkowań wdrażania inicjatywy JESSICA w Polsce*, www.eib.org/attachments/poland-legal-study-pl.pdf.
- JESSICA – nowy sposób wykorzystania środków UE w celu wspierania trwałych inwestycji i wzrostu na obszarach miejskich*, www.eib.org/attachments/thematic/jessica_2008_pl.pdf.
- Use of ERDF funding in JESSICA funds*, www.eib.org/attachments/documents/jessica-legal-study-germany-en.pdf.

Spotkania, wizyty studyjne

- V. Martins, JESSICA Co-ordinator, DG REGIO, Financial Engineering, Bruksela, 21.03.2011 r.
- I. Gorczyca, Biuro Informacyjne Województwa Wielkopolskiego w Brukseli, Bruksela, 21.03.2011 r.
- K. Kasprzyk, Sekcja Polityki Regionalnej i Polityki Spójności, Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE, Bruksela, 24.03.2011 r.

Zarządzanie metropolią londyńską w kontekście organizacji letnich igrzysk olimpijskich 2012

Wykaz skrótów

BOA	British Olympic Association
DCMS	Department for Culture, Media and Sport
GLA	Greater London Authority
GOE	Government Olympic Executive
HO	Home Office
LDA	London Development Agency
LOCOG	London Organising Committee of the Olympic Games and Paralympic Games
NL	National Lottery
OB	Olympic Board
ODA	Olympic Delivery Authority
OPLC	Olympic Park Legacy Company
TfL	Transport for London

Wprowadzenie (*executive summary*)

Zarządzanie metropolią londyńską w procesie przygotowań do organizacji igrzysk olimpijskich oraz podejmowane przez odpowiedzialne jednostki działania i inicjatywy stanowią przedmiot analizy w niniejszym opracowaniu. Przedstawiono uczestniczące w przygotowaniach instytucje, z wyszczególnieniem ich umiejscowienia w systemie władz oraz przypisanymi rolami i zadaniami. Celem analizy była chęć poznania narzędzi i metod zarządzania nowoczesną metropolią oraz wskazanie rozwiązań i doświadczeń, z których mogłyby skorzystać duże ośrodki miejskie w Polsce. Temat studium przypadku wpisuje się w zagadnienia, którymi słuchacze zajmują się w ramach warsztatów problemowych w KSAP, tj. w instrumenty służące rozwojowi dużych ośrodków miejskich - metropolii.

Wymienione w studium przypadku instytucje odpowiadają za określony element przygotowań. Zadaniem władz centralnych jest sfinansowanie igrzysk, ale biorą one także aktywny udział w przygotowaniach oraz nadzorują dotychczasowe działania. Główne jednostki wykonawcze są z kolei odpowiedzialne za przygotowanie imprezy, ale także zagwarantowanie, że w przyszłości inwestycje zrealizowane w związku z organizacją igrzysk zostaną wykorzystane, a same igrzyska będą rentowne. Władze lokalne, w tym przede wszystkim władze Londynu, są odpowiedzialne za przygotowanie i właściwy przebieg igrzysk. Działają za pośrednictwem wielu instytucji i agencji. Żadna z wymienionych instytucji nie pełni formalnie funkcji koordynatora działań.

Oprócz jednostek zaangażowanych w przygotowania do igrzysk omówione zostały również konkretne działania, które są przez nie podejmowane. Idea zrównoważonego rozwoju i dziedzictwo igrzysk są wyznacznikami podejmowanych inicjatyw, dlatego zostały opisane w kolejnej części pracy. Igrzyska mają służyć rozwojowi miasta i jego mieszkańców. Dzięki nim organizatorzy chcą osiągnąć szereg celów związanych z rewitalizacją, ale także budować świadomość społeczeństwa w kwestii zrównoważonego rozwoju.

Wstęp

Przedmiotem niniejszego studium przypadku jest analiza procesu zarządzania metropolią londyńską podczas przygotowań do letnich igrzysk olimpijskich i paraolimpijskich w 2012 roku, omówienie instytucji zaangażowanych w ten proces, źródeł finansowania igrzysk, aktualnych proble-

mów w zakresie zarządzania, działań podejmowanych przez omawiane instytucje oraz skutków tych działań.

Letnie igrzyska olimpijskie i paraolimpijskie, podobnie jak organizowane w Polsce Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej 2012, mają zdaniem autorów znaczny wpływ na rozwój dużych ośrodków miejskich, w których będą rozgrywane zawody sportowe. Tym, co przekonało autorów do zajęcia się tym właśnie tematem, jest nowoczesne podejście organizatorów do igrzysk, które określane są jako pierwsze „zrównoważone igrzyska”. Głównym celem tego przedsięwzięcia nie jest samo przygotowanie olimpiady, ale jej długofalowe skutki (*legacy*, czyli dziedzictwo) dla rozwoju miasta.

Temat studium przypadku wpisuje się w zagadnienia, którymi słuchacze zajmują się w ramach warsztatów problemowych w KSAP dotyczących polityki regionalnej, a zwłaszcza kwestii związanych z instrumentami polityk publicznych, mającymi wpływ na rozwój metropolii.

Podczas wizyty studyjnej w Londynie słuchacze KSAP mieli okazję rozmawiać z przedstawicielami instytucji przygotowujących igrzyska olimpijskie w 2012 roku. Wiadomości zdobyte podczas tych spotkań zostały wykorzystane w niniejszej pracy.

1. Przygotowania do igrzysk olimpijskich

Wprowadzenie

W 2012 roku Londyn już po raz trzeci będzie gospodarzem letnich igrzysk olimpijskich¹. Poprzednio impreza ta miała miejsce w stolicy Wielkiej Brytanii w 1908 i 1948 roku. Mimo doświadczeń z poprzednich olimpiad organizacja igrzysk jest dużym wyzwaniem dla władz i służb Londynu, jednej z największych stolic europejskich.

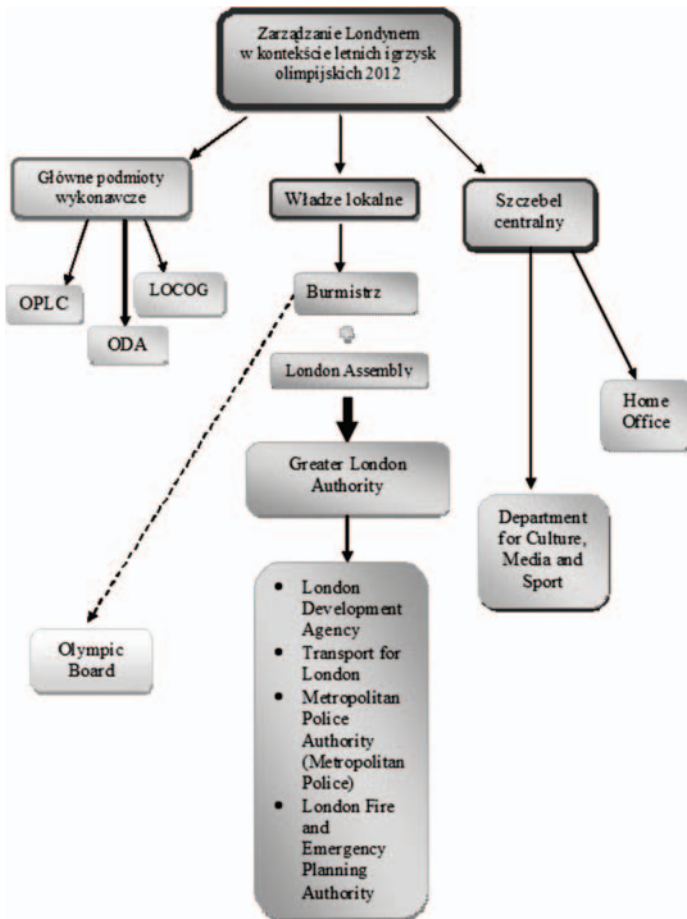
Długo przed ogłoszeniem gospodarza igrzysk olimpijskich w 2012 roku pojawiły się pomysły na to, jak Londyn mógłby skorzystać na organizacji tej imprezy i jak uzasadnić wniosek o przyznanie miastu tego tytułu. Głównym argumentem pomysłodawców wystawienia kandydatury Londynu była regeneracja zaniedbanych części miasta, w których rozgrywane będą zawody sportowe. Władze Londynu wykorzystują igrzyska jako motor do przeprowadzenia wielu inwestycji, które wpłyną na poprawę ja-

¹ Londyn został wybrany na gospodarza kolejnych igrzysk w 2005 roku, podczas sesji Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego w Singapurze, pokonując Madryt, Moskwę, Nowy Jork i Paryż.

kości życia mieszkańców Londynu na długi po zakończeniu zawodów sportowych.

Schemat 1

Układ instytucji zaangażowanych w organizację igrzysk olimpijskich



Źródło: opracowanie własne.

Proces zarządzania Londynem w kontekście igrzysk olimpijskich 2012 jest bardzo złożony. W organizację tej imprezy zaangażowanych jest wiele instytucji, jednak żadna z nich formalnie nie pełni funkcji naczelnego koordynatora. Głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za przygotowanie igrzysk są: London Organising Committee of the Olympic Games

and Paralympic Games (LOCOG), Olympic Delivery Authority (ODA), burmistrz Londynu wraz z przedstawicielami Greater London Authority (GLA) i podległymi mu jednostkami, Olympic Board, Department for Culture, Media and Sport (DCMS), Home Office (HO), British Olympic Association (BOA)² oraz Olympic Park Legacy Company (OPLC).

Burmistrz Londynu, jednostki mu podległe oraz ciała, w których uczestniczy

Burmistrz Londynu odgrywa bardzo ważną rolę w trakcie przygotowań i podczas igrzysk olimpijskich. To on podpisał *Host City Contract*³ z Międzynarodowym Komitetem Olimpijskim, na mocy którego Londyn został gospodarzem igrzysk. Głównym zadaniem burmistrza Londynu i organów mu podległych jest zapewnienie możliwie najlepszego wykorzystania przedsięwzięcia, jakim jest organizacja igrzysk olimpijskich, dla rozwoju metropolii. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności burmistrza sprawia, że można uznać jego pozycję za dominującą⁴.

Burmistrz współprzewodniczy Komisji Olimpijskiej (Olympic Board), która nadzoruje wykonanie całego projektu. Komisja składa się z burmistrza, sekretarza do spraw kultury, przewodniczącego British Olympic Association i przewodniczącego London Organising Committee of the Olympic Games (LOCOG).

Burmistrz odpowiada za swoje działania związane z przygotowaniem igrzysk przed London Assembly, ciałem złożonym z 25 członków, utworzonym w celu zagwarantowania, że obietnice złożone przez burmistrza mieszkańcom Londynu są przez niego realizowane. London Assembly pełni także funkcję doradczą wobec burmistrza.

Burmistrz Londynu wraz z London Assembly tworzą Greater London Authority (GLA). GLA istnieje od 2000 roku. Instytucja ta ma za zadanie przede wszystkim koordynowanie działań władz lokalnych City of London oraz 32 jednostek administracyjnych (*boroughs*) na obszarze tzw. Wielkiego Londynu. Ze względu na wszechstronność swoich działań GLA odgrywa w przygotowaniach do olimpiady bardzo ważną rolę. GLA zapewnia dostarczenie usług obywatelom poprzez organizacje podległe, a zwłaszcza London Development Agency, Transport for London, Metropolitan Police Authority i London Fire and Emergency Planning Authority.

² BOA nie została szerzej omówiona w niniejszej pracy, ponieważ jej działalność koncentruje się przede wszystkim na skompletowaniu i przygotowaniu narodowej drużyny olimpijskiej oraz propagowaniu sportowego ducha wśród Brytyjczyków.

³ Tekst *Host City Contract*, www.gamesmonitor.org.uk/files/Host%20City%20Contract.pdf [17.07.2011 r.].

⁴ O roli burmistrza: www.london.gov.uk/priorities/london-2012/role-mayor [17.07.2011 r.].

Podległa burmistrzowi London Development Agency (LDA) zajmuje się głównie zapewnieniem rozwoju infrastruktury miejskiej. W kontekście igrzysk LDA pełni funkcję propagatora sportu i promotora miasta jako centrum biznesowego. LDA odpowiadać będzie za „fizyczne, społeczne i ekonomiczne dziedzictwo” igrzysk⁵.

Innym podmiotem podległym burmistrzowi, który jest zaangażowany w przygotowanie igrzysk, jest Transport for London. Organizacja igrzysk niesie ze sobą ogromne inwestycje w infrastrukturę transportową miasta, zwłaszcza wschodniego Londynu. Transport for London dysponuje 39 miliardami funtów, które zostały mu przyznane przez rząd na inwestycje w ciągu 10 lat. Z tej kwoty około 6,3 miliarda funtów zostanie przeznaczonych na inwestycje związane z przygotowaniem do igrzysk olimpijskich⁶.

Zapewnieniem bezpieczeństwa podczas igrzysk zajmie się m.in. Metropolitan Police, która odpowiada przed podległym burmistrzowi Metropolitan Police Authority.

Szczebel centralny

Department for Culture, Media and Sport (DCMS), a konkretnie jego część – Government Olympic Executive (GOE), jest głównym organem szczebla centralnego zaangażowanym w przygotowanie igrzysk. DCMS ściśle współpracuje z LOCOG, burmistrzem, British Olympic Association i British Paralympic Association⁷. DCMS koordynuje prace wszystkich departamentów rządowych mających swój udział w przygotowaniach.

GOE jest uprawniony do opracowania zmian w prawie, niezbędnych dla organizacji igrzysk⁸. W jego gestii leżało przygotowanie *London Olympic Games and Paralympic Games Act* z 2006 roku, odpowiada również za kontrolę całości finansowania⁹ przygotowań do igrzysk oraz sponsoruje w całości ODA. GOE wraz z ODA nadzoruje wykonanie wszelkich prac konstrukcyjnych. Ważną funkcją departamentu jest gromadzenie zys-

⁵ O roli burmistrza: www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/-stakeholders/the-mayor-of-london.php [17.07.2011 r.].

⁶ Informacje z oficjalnej strony Transport for London, www.tfl.gov.uk/corporate/projects-andschemes/9208.aspx [17.07.2011 r.].

⁷ O DCMS: www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/stakeholders/-dcms.php [17.07.2011 r.].

⁸ Lista aktów prawnych przyjętych albo proponowanych: www.culture.gov.uk/what_we_do/2012_olympic_games_and_paralympic_games/6473.aspx [17.07.2011 r.].

⁹ DCMS publikuje kwartalne i roczne raporty dotyczące wykorzystania środków finansowych: www.culture.gov.uk/what_we_do/2012_olympic_games_and_paralympic_games/-default.aspx [17.07.2011 r.].

ków, które przyniesie długoterminowa spuścizna igrzysk, czyli wspomniane już kilkakrotnie *legacy*.

Home Office, czyli ministerstwo spraw wewnętrznych, ponosi główną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa podczas igrzysk¹⁰. W tym zakresie Home Office blisko współpracuje ze służbami policyjnymi, ODA i LOCOG¹¹. Zagrożenia, jakie niesie ze sobą impreza sportowa na taką skalę, to nie tylko groźba ataku terrorystycznego, lecz także wszelkiego rodzaju zakłócenia porządku, zwiększona liczba wypadków czy nasilenie przestępczości zorganizowanej.

Główne podmioty wykonawcze

London Organising Committee of the Olympic Games jest spółką kapitałową zarejestrowaną w Anglii i Walii, której właścicielem jest rząd Zjednoczonego Królestwa. Podmiot ten został powołany do życia po ogłoszeniu Londynu organizatorem igrzysk w celu ich przygotowania i przeprowadzenia. LOCOG odpowiada również za realizację planów dotyczących spuścizny igrzysk, która pozostanie po olimpiadzie w 2012 roku – inwestycje są warte 700 milionów funtów, a ich większość ma zostać ukończona do końca 2011 roku. Pieniądze, którymi dysponuje LOCOG, pochodzą głównie z sektora prywatnego, m.in. od sponsorów, czy ze sprzedaży praw do transmisji igrzysk¹². Podstawową funkcję, którą ma spełniać LOCOG, można sprowadzić do zapewnienia zysku z prowadzonych inwestycji.

LOCOG ściśle współpracuje z Olympic Delivery Authority – podmiotem prawa publicznego, który zajmuje się budową parku olimpijskiego, infrastruktury itp. ODA utworzono na mocy *London Olympic Games and Paralympic Games Act* w 2006 roku. Obie opisywane instytucje są ze sobą blisko powiązane, o czym świadczy choćby ich wspólna siedziba na Canary Wharf w Londynie. Podobnie jak LOCOG, ODA nie zakończy swojej pracy wraz z zamknięciem igrzysk. Nadal będzie odpowiedzialna za utrzymanie w dobrym stanie zbudowanych obiektów oraz zagwarantowanie realizacji planów długoterminowego dziedzictwa. ODA odpowiada za swoje działania przede wszystkim przed rządem oraz władzami Wielkiego Londynu (Greater London Authority)¹³. Instytucja ma charakter czysto

¹⁰ W lipcu 2005 roku, dzień po ogłoszeniu Londynu gospodarzem igrzysk, miały miejsce zamachy w londyńskim metrze.

¹¹ Oficjalna strona HO: www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/securing-2012-olympic-games/safe-and-secure-games/ [9.07.2011 r.].

¹² O LOCOG: www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/the-london-organising-committee/ [17.07.2011 r.].

¹³ O ODA: www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/the-olympic-

wykonawczy. Jej głównym zadaniem jest *delivery*, czyli „dostarczenie” igrzysk.

Olympic Park Legacy Company jest organizacją *non profit* sektora publicznego, która odpowiada za planowanie, rozwój, zarządzanie i utrzymanie parku olimpijskiego po zakończeniu igrzysk w 2012 roku. Legacy Company ma za zadanie zagwarantować, że pieniądze zainwestowane w budowę parku olimpijskiego i rozwój wschodniego Londynu nie zostaną zmarnowane. Celem jej istnienia i głównym zadaniem jest zagospodarowanie spuścizny pozostałej po zakończeniu igrzysk. Na ile plany dotyczące *legacy* i działalność Legacy Company znajdują swoje odbicie w dłuższej perspektywie, dowiemy się najwcześniej za kilka lat.

Finansowanie letnich igrzysk olimpijskich 2012¹⁴

Środki finansowe na organizację igrzysk pozyskiwane są z wielu źródeł. LOCOG jest podmiotem sektora prywatnego i z niego pochodzą środki, którymi dysponuje. Budżet LOCOG wynosi 2 miliardy funtów. ODA, która ma charakter publiczny, otrzymuje wszystkie fundusze od Department for Culture, Media and Sport, GLA, LDA i Olympic Lottery Distributor. GLA przeznaczył dla ODA 925 milionów funtów. The National Lottery (NL) ma znaczny udział w finansowaniu igrzysk. Na przygotowania olimpiady i utrzymanie dziedzictwa igrzysk NL przeznaczyło 2,2 miliarda funtów. DCMS zarządza funduszami pochodzącymi z budżetu centralnego i odpowiada za gromadzenie zysków z organizacji igrzysk (*legacy benefits*). Podległa burmistrzowi LDA odpowiadała za przekazanie ODA ziemi pod budowę parku olimpijskiego, do czego doszło w 2007 roku. LDA inwestuje 250 milionów funtów w infrastrukturę i obiekty sportowe oraz 220 milionów funtów w utrzymanie w porządku parku olimpijskiego.

Budżet na organizację igrzysk wynosi 9,325 miliarda funtów¹⁵, a całkowity koszt szacowany jest na 7,301 miliarda funtów. Początkowo, kiedy Londyn starał się o przyznanie organizacji igrzysk, koszt organizacji miał wynosić 2,375 miliarda funtów. Władze zapewniają, że prace konstrukcyjne zostaną ukończone na czas, a ich koszt nie przekroczy granicy przewidzianej w budżecie. Na dzień 14 lutego 2011 roku prace zostały wykonane w 79%¹⁶.

delivery-authority/ [17.07.2011 r.].

¹⁴ Informacje dotyczące środków, którymi dysponują poszczególne podmioty, pochodzą ze strony: www.london2012.com/funding-the-games [17.07.2011 r.].

¹⁵ O takiej kwocie mówi raport National Audit Office ogłoszony w marcu 2007, www.nao.org.uk/publications/0910/2012_olympics.aspx [17.07.2011 r.].

¹⁶ Informacja prasowa ze strony BBC, www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-1244-5712 [17.07.2011 r.].

Finansowanie igrzysk wywołuje w Wielkiej Brytanii wiele kontrowersji. Obecny budżet znacznie przekracza ten, który był proponowany wtedy, gdy Londyn ubiegał się o przyznanie mu tytułu gospodarza olimpiady¹⁷.

Podsumowanie

To, że Londyn został wybrany gospodarzem letnich igrzysk olimpijskich, będzie miało duże znaczenie dla rozwoju metropolii w najbliższych latach. Igrzyska to bodziec do wcześniejszego podejmowania wielu działań, które zostałyby zrealizowane w dłuższej perspektywie. Inwestycje komunikacyjne, które miały zostać wykonane za kilkanaście lat, realizowane są już teraz.

Organizacja tak dużej imprezy jest wielkim wyzwaniem organizacyjnym zarówno dla władz lokalnych, jak i tych na szczeblu centralnym. Warto podkreślić rolę Greater London Authority, instytucji stosunkowo nowej, bez której jednak koordynacja działań organizacyjnych na terenie miasta byłaby znacznie utrudniona. Burmistrz Londynu wraz z pozostałymi przedstawicielami GLA stanowią fundament zarządzania metropolią podczas przygotowań. Igrzyska olimpijskie to jednak nie tylko święto Londynu - korzyści z tej imprezy mają być odczuwalne dla całej Wielkiej Brytanii, stąd niezbędne zaangażowanie władz centralnych, które oprócz finansowania igrzysk biorą czynny udział w organizacji (choćby poprzez LOCOG) i nadzorowaniu przygotowań.

Igrzyska są doskonałą okazją do wypromowania Londynu i można zakładać, że na pewno przyniosą zysk, chociaż niekoniecznie tak duży, jak się oczekuje. Na pewno na obecnym etapie jest za wcześnie na szacowanie korzyści płynących z tej imprezy. Nie milkną kontrowersje wokół budżetu igrzysk, który jest o wiele większy niż ten zakładany w momencie, gdy Londyn ubiegał się o tytuł gospodarza. Jest to gorący temat nie tylko politycznie, lecz także społecznie i od tego, jak zostaną zagospodarowane za-inwestowane środki, zależy to, czy impreza ta będzie postrzegana jako sukces, którego spodziewają się organizatorzy.

¹⁷ Informacja prasowa ze strony BBC, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/70-94992.stm [17.07.2011 r.].

2. Dziedzictwo igrzysk i idea zrównoważonego rozwoju

Igrzyska a idea zrównoważonego rozwoju

Igrzyska olimpijskie to święto dla sportowców i kibiców. Wydarzenie, które skupia uwagę całego świata, jest ogromnym wyzwaniem organizacyjnym i finansowym. Organizatorzy starają się przygotować doskonałą imprezę, pokazać pozytywny wizerunek miasta i jednocześnie osiągnąć planowany zysk.

Olimpiadzie w Londynie od początku przyświecała idea pierwszych igrzysk, zorganizowanych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Była to wizja, ale także obietnica dana Komitetowi Olimpijskiemu, która w znacznym stopniu zdecydowała o zwycięstwie Londynu¹⁸.

Brytyjczycy chcą pokazać, że współczesne społeczeństwa konsumują znacznie więcej, niż oferują środowisko i jego zasoby, a nowe podejście do planowania i realizacji tak ogromnych przedsięwzięć może odbywać się w zgodzie z otoczeniem i jednocześnie stanowić źródło zmiany¹⁹. W opinii organizatorów planowanie miejskiej przestrzeni będzie w przyszłości podporządkowane zasadom zrównoważonego rozwoju, m.in. konieczności uwzględniania potrzeb otoczenia i racjonalnego wykorzystania zasobów. Londyn 2012 ma być przykładem tej zmiany.

Na wczesnym etapie przygotowań instytucje odpowiedzialne za „dostarczenie” igrzysk analizowały ewentualne korzyści, jakie przyniesie impreza. Planowano, w jaki sposób wykorzystać infrastrukturę sportową i transportową w okresie po igrzyskach, tak aby służyła lokalnym społecznościom oraz przyczyniała się do poprawy funkcjonowania całego miasta. Zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju zdecydowano, iż wykorzystane zostaną istniejące obiekty sportowe, a tylko niezbędne areny powstaną od początku. Część z nich po igrzyskach zostanie rozebrana (a ich części ponownie użyte) lub zmniejszona (dostosowana do potrzeb i możliwości lokalnych klubów sportowych oraz władz)²⁰. Z kolei modernizowana sieć transportowa stanowi element strategii rozwoju komunikacji i powinna w przyszłości usprawnić transport publiczny w całym mieście. To jeden z przykładów tego, co określane jest mianem dziedzictwa igrzysk (*legacy*). Charakterystyczne dla Brytyjczyków jest myślenie o igrzyskach nie jako celu, ale środka do realizacji innych wyzwań.

¹⁸ *The London 2012 Sustainability Plan: Towards a One Planet*, 2012, s. 5, www.london2012.com/documents/locog-publications/london-2012-sustainability-plan.pdf [17.07.2011 r.].

¹⁹ Tamże, s. 5.

²⁰ O „sustainability”: www.london2012.com/sustainability [17.07.2011 r.].

Igrzyska odbędą się w części miasta o poprzemysłowym charakterze, zniszczonej i zaniedbanej, zróżnicowanej społecznie. W tej chwili to plac budowy i największy projekt regeneracyjny w Europie, obejmujący niemal 250 ha terenu, na którym powstają obiekty sportowe, wioska olimpijska oraz obiekty użyteczności publicznej. Po olimpiadzie będzie to jeden z największych parków Londynu z terenami do rekreacji, ale też rejon inwestycji mieszkaniowych i biznesowych. Dzięki sieci transportu publicznego obszar ten ma się stać w pełni otwarty i dostępny dla mieszkańców oraz gości.

Zadania, jakie należało wykonać, aby przybliżyć tę wizję, zostały sformułowane w dokumencie *London 2012. Sustainability Plan*. Pokazuje on, w jaki sposób zasady zrównoważonego rozwoju mają być wykorzystane np. przy projektowaniu aren sportowych lub jak zmaksymalizować korzyści wynikające z igrzysk, czyli tzw. dziedzictwo.

Dziedzictwo igrzysk

- ***Strategia późniejszego wykorzystania infrastruktury przygotowanej na potrzeby igrzysk***

Wiele jest przykładów miast, gospodarzy igrzysk olimpijskich, które nie wykorzystały swojej szansy na rozwój. Pozostały im niezagospodarowane obiekty sportowe, nieprzemyślane inwestycje i zobowiązania finansowe. To ważne zagadnienie, szczególnie gdy pomyślimy o budowanych w Polsce stadionach oraz związanych z nimi szansach, a także kosztach, które będą generowały.

Warto zaznaczyć, że plany działania organizatorów igrzysk nie kończą się na 2012 roku, ale sięgają roku 2014. Igrzyska mają być katalizatorem zmian dla miasta i społeczeństwa. O ile konkretne zmiany w przestrzeni miejskiej są dostrzegalne, o tyle oczekiwanie, że przyczynią się one do zmiany nawyków czy zdrowszego trybu życia Brytyjczyków, wydaje się mało realne. To dość powszechna, ale nieoficjalna opinia specjalistów związanych z imprezą²¹.

Brytyjski rząd i burmistrz Londynu wyznaczyli sobie cele, jakie zamierzają osiągnąć dzięki organizacji igrzysk²². Jednym z nich jest dążenie, aby park olimpijski był wzorowym przykładem zrównoważonego rozwoju. Po igrzyskach zmieni nazwę na Queen Elizabeth Olympic Park. Ma

²¹ Informacje uzyskane na spotkaniu ze Stuartem Wilsonem w National School of Government, 15.06.2011 r.

²² *The London 2012 Sustainability Plan: Towards a One Planet*, dz. cyt., s. 11.

stać się miejscem aktywnego wypoczynku, otwartym dla gości²³. Aby tak się stało, powołana została Olympic Park Legacy Company, która będzie odpowiedzialna za zarządzanie i rozwój nowej przestrzeni publicznej we wschodnim Londynie²⁴.

Instytucja ta pracuje nad dokumentem *Olympic Park Legacy Masterplan Framework*²⁵ – zbiorem strategii, który pozwoli urzeczywistnić ambitne plany i zamierzenia władz. W dokumencie wskazuje się elementy przygotowań, które są kluczowe dla powodzenia idei igrzysk, m.in. walkę ze zmianą klimatu poprzez ograniczenie emisji CO₂, minimalizowanie ilości szkodliwych odpadów zarówno w trakcie przygotowań, jak i podczas samych igrzysk, czy też dbałość o faunę i florę wokół parku olimpijskiego. Plan i jego założenia są stale weryfikowane i aktualizowane.

Na obszarze parku powstały areny sportowe oraz wioska olimpijska dla sportowców. Wykorzystano także dawne szlaki wodne, które po oczyszczeniu i poszerzeniu służyć będą jako trasy komunikacyjne. Posadzono tysiące drzew i roślin odpornych na efekty zmian klimatu. Zastosowano nowoczesne technologie do wykorzystywania wody deszczowej. Wybudowano 35 kilometrów ścieżek rowerowych i tras dla pieszych, ponieważ jednym z celów organizatorów jest promocja komunikacji rowerowej i pieszej²⁶ (powstał system wypożyczalni rowerów, znany z wielu europejskich stolic). Zbudowano nowoczesne centrum energii²⁷, które będzie zaopatrywało areny sportowe, a w przyszłości mieszkania i biura. Wykorzystanie nowych technologii, takich jak biomasa, ma dodatkowo ograniczyć szkodliwy wpływ na środowisko. Ważnym aspektem dziedzictwa igrzysk ma być poprawa komunikacji w tym rejonie miasta. Do czasu rozpoczęcia igrzysk powstanie zintegrowane, międzynarodowe i regionalne centrum przesiadkowe, które będzie obsługiwało liczne środki transportu – autobusy, metro, kolej naziemną i szybką kolej.

Wymienione działania mają przyczynić się do rewitalizacji tej części miasta, ma ona przyciągać swoją różnorodnością i licznymi możliwościami spędzania wolnego czasu, ale ma też być doskonałym miejscem do zamieszkania. Wioska olimpijska zostanie w przyszłości sprzedana, choć jest to element planu, którego realizacja budzi największe wątpliwoś-

²³ O planach dotyczących parku olimpijskiego: www.legacycompany.co.uk/legacy-plans/ [17.07.2011 r.].

²⁴ O celach Legacy Company: www.legacycompany.co.uk/about-us/what-we-aim-to-achieve/ [17.07.2011 r.].

²⁵ *The London 2012 Sustainability Plan: Towards a One Planet*, dz. cyt., s. 19.

²⁶ „Walking and cycling”, www.london2012.com/making-it-happen/transport/walking-and-cycling.php [17.07.2011 r.].

²⁷ O centrum energii: www.london2012.com/making-it-happen/infrastructure/energy-centre.php [17.07.2011 r.].

ci²⁸. Wycofanie się prywatnego inwestora sprawiło, że państwo musiało przejąć odpowiedzialność za kontynuowanie inwestycji, a w przyszłości sprzedaż majątku. Nie wszystko udaje się zatem przewidzieć, mimo drobiazgowego planowania.

Zmiana otoczenia ma w dłuższym okresie przyczynić się do zapewnienia lepszych możliwości dla lokalnych społeczności – stworzyć nowe miejsca pracy, szanse na szkolenia zawodowe i rozwój. Można mieć wątpliwości, czy nie jest to nazbyt optymistyczne założenie i czy wystarczy tylko nowoczesna infrastruktura, aby zmienić postawy mieszkańców. Wszystko zależy od umiejętności instytucji zarządzającej do ściągnięcia inwestorów.

- ***Modernizacja transportu publicznego***

Transport publiczny to kluczowy element przygotowań każdego wydarzenia, gromadzącego tysiące uczestników. Organizatorzy igrzysk musieli przeanalizować to, w jaki sposób zapewnić sprawną komunikację dla milionów gości, a jednocześnie utrzymać normalną użyteczność dla mieszkańców. Należy pamiętać, jak ogromna jest sieć transportowa Londynu – 24 miliony podróży dziennie, 4 miliony pasażerów w metrze, tysiące autobusów, sieć kolei naziemnej, transport rzeczny²⁹.

Władze miasta oczekują, że 100% uczestników olimpiady skorzysta z transportu publicznego³⁰. Cel jest ambitny, do tej pory uczyniono wiele, aby go zrealizować. Zmodernizowano znaczną część istniejących połączeń kolejowych i drogowych, powstały też nowe, zarówno w Londynie, jak i w innych częściach Wielkiej Brytanii. Budowane są centra przesiadkowe, modernizowane są stacje i perony, tak aby spełniały wszelkie wymogi i potrzeby, także niepełnosprawnych sportowców i kibiców. Jednym z bardziej interesujących działań organizatorów jest rozwijanie sieci dróg rowerowych, które mają zachęcić mieszkańców i przyjezdnych do tej formy przemieszczania się po mieście, dzięki czemu chociaż częściowo uda się rozładować tłok w metrze³¹. Na ogromną skalę wykorzystane zostaną nowoczesne techniki informatyczne – serwisy informacyjne dostępne będą przez telefon komórkowy, a na obiektach sportowych czy w środkach ko-

²⁸ Informacje ze spotkania ze Stuartem Wilsonem w National School of Government, 15.06.2011 r.

²⁹ Informacje ze spotkania z T. Flude w Transport for London, 17.06.2011 r.

³⁰ Tamże.

³¹ O programie zachęcającym do „aktywnego podróżowania”: www.london2012.com/-making-it-happen/sustainability/active-travel-programme/ [17.07.2011 r.].

munikacji wyposażonych w system informacji publicznej będą prezentowane wiadomości ze sportowych zmagania oraz komunikaty dla kibiców³².

W kompetencji burmistrza Londynu leży przygotowanie strategii transportu dla miasta, która prezentuje kierunki rozwoju i najważniejsze inwestycje. Jej realizacją zajmuje się Transport for London (TfL), instytucja odpowiedzialna za bieżące zarządzanie siecią transportową miasta, ale także planowanie i dostarczanie usług w zakresie transportu³³. Działania podejmowane przez TfL mają na celu zwiększenie pojemności środków komunikacji oraz szybkości i częstotliwości ich kursowania.

Inicjatywy te mają zagwarantować, że kibice dotrą do aren sportowych i z powrotem, ale oznacza to również znaczną poprawę dla mieszkańców całego wschodniego Londynu. W opinii organizatorów wszystkie planowane inwestycje powstałyby w okresie następnych 10-15 lat, ale dzięki olimpiadzie zostaną zrealizowane znacznie szybciej³⁴.

Podsumowanie

Cele, jakie postawili przed sobą organizatorzy igrzysk w Londynie, są bardzo ambitne. Dążenie do zrównoważonego rozwoju na każdym etapie realizacji projektu oraz planowanie w dłuższej perspektywie są przejawami nowego podejścia do organizacji wielkich, publicznych wydarzeń, ale także nowoczesnego kształtowania przestrzeni miejskiej.

Warto podkreślić, że konkretne inwestycje realizowane są na czas (a nawet z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem), a co najważniejsze, mieszczą się w zaplanowanym budżecie³⁵. Zmiany zachodzące we wschodniej części miasta są widoczne gołym okiem. Oczywiście skala działań sprawia, że nie wszystko udaje się osiągnąć - np. istnieją problemy z budową i zarządzaniem wioską olimpijską. Wydaje się jednak, że organizatorzy igrzysk bardzo poważnie podeszli do zagadnienia i wzięli pod uwagę wiele elementów. To przykład planowania i poszukiwania szansy na rozwój, jaką dają igrzyska.

Nie wiadomo jeszcze, czy park olimpijski będzie rzeczywiście prężnie rozwijającym się miejscem, chętnie odwiedzanym przez mieszkańców i turystów, czy infrastruktura sportowa i rekreacyjna zachęci Brytyjczyków do bardziej aktywnego wypoczynku oraz czy zmiana wizerunku

³² „Technology”, www.london2012.com/making-it-happen/infrastructure/technology.php [17.07.2011].

³³ Oficjalna strona Transport for London, www.tfl.gov.uk [17.07.2011 r.].

³⁴ Informacje ze spotkania ze Stuartem Wilsonem w National School of Government, 15.06.2011 r.

³⁵ „2012 London Olympics ‘still on budget’”, www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-12445712 [17.07.2011 r.].

tej części miasta przełoży się na liczne oferty pracy i szanse rozwoju dla lokalnych społeczności. Czas pokaże, czy te ambitne założenia i plany zostaną zrealizowane.

3. Wnioski

Przygotowania Londynu do igrzysk cechują się racjonalnością i drobiazgowym planowaniem każdego etapu, co dotyczy również okresu po zakończeniu igrzysk. Wiele założeń uda się zrealizować (głównie w dziedzinie infrastruktury), inne zaś nadal pozostaną w sferze wizji (rozwiązanie kwestii społecznych, zmiana nawyków zdrowotnych). Konkretnie efekty przyjętej strategii będą znane za kilka lat. Organizatorzy nie uniknęli problemów, ale ryzyko innych znacznie zminimalizowali, poświęcając wiele uwagi planowaniu.

Znacznego wysiłku wymagało stworzenie odpowiedniej struktury organizacyjnej podmiotów zaangażowanych w przygotowanie igrzysk. Mimo że na pierwszy rzut oka może się ona wydawać nieco skomplikowana, to w praktyce podejście zadaniowe do realizacji projektu i wyraźny podział kompetencji pozwoliły uniknąć błędów w procesie koordynacji. Współpraca przebiega sprawnie, a komunikacja między jednostkami jest wydajna. Szczególną rolę odgrywa GLA, bez której zarządzanie przygotowaniem Londynu do igrzysk nie byłoby równie efektywne.

Dlaczego jest to jednak interesujące dla nas? Po pierwsze, z uwagi na Euro 2012, a po drugie, ze względu na rozwój polskich metropolii. Skala i wysiłek organizacyjny obu wydarzeń są porównywalne, podobnie zresztą jak problemy. Warto zastanowić się, czy nowatorskie podejście Brytyjczyków przyniosło jakieś konkretne efekty, co można dzięki niemu zyskać i czy warto je naśladować? To ważne pytania w kontekście rozwoju naszych miast. W jaki sposób racjonalnie planować swoją przestrzeń, aby służyła mieszkańcom, pamiętając jednocześnie o ochronie środowiska? Czy może to przyspieszyć, czy też utrudnić rozwój? Jakie są koszty nowego podejścia? Czy wystarczająco dużo uwagi poświęca się w polskich warunkach planowaniu inwestycji, ich przeszłemu wykorzystaniu i dostosowaniu do potrzeb mieszkańców i możliwości lokalnych władz?

Należy więc wskazać najważniejsze wnioski dla polskich miast. Planowanie inwestycji w przestrzeni miejskiej wymaga szerszego spojrzenia, właściwego planowania i przewidywania spodziewanych rezultatów. Proces przygotowywania inwestycji jest kluczowy, należy poświęcić wystarczająco dużo czasu, tak by uwzględniał on optymalne rozwiązania dla miasta i mieszkańców. Planowanie nie może być oderwane od lokalnych społecz-

ności i powinno uwzględniać potrzeby środowiska. Podejmowane działania muszą być kompleksowe, nie mogą dotyczyć tylko pojedynczych problemów lub zadań, a pomijać innych, nie mniej istotnych. Ważny element przygotowań to również ich ewaluacja. Należy analizować możliwe konsekwencje planowanych działań, a następnie w praktyce je weryfikować. Z pewnością władarze polskich metropolii powinni bliżej przyjrzeć się procesowi planowania, także w odniesieniu do przyszłych korzyści i kosztów realizowanych inwestycji. Wydaje się, że także konieczność działań uwzględniających potrzeby środowiska będzie coraz wyraźniej widoczna.

Bibliografia

Źródła internetowe

- Host City Contract*, www.gamesmonitor.org.uk/files/Host%20City%20Contract.pdf
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7094992.stm - BBC News.
www.bbc.co.uk/news/uk-england-london-12445712 - BBC News.
www.culture.gov.uk/what_we_do/2012_olympic_games_and_paralympic_games/-6473.aspx - Department for Culture, Media and Sport.
www.culture.gov.uk/what_we_do/2012_olympic_games_and_paralympic_games/-default.aspx - Department for Culture, Media and Sport.
www.homeoffice.gov.uk/counter-terrorism/securing-2012-olympic-games/safe-and-secure-games/ - Home Office.
www.legacycompany.co.uk/about-us/what-we-aim-to-achieve/ - Legacy Company.
www.legacycompany.co.uk/legacy-plans/ - Legacy Company.
www.london.gov.uk/priorities/london-2012/role-mayor - Greater London Authority.
www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/stakeholders/-dcms.php - letnie igrzyska olimpijskie 2012.
www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/stakeholders/the-mayor-of-london.php - letnie igrzyska olimpijskie 2012.
www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/the-london-organising-committee/ - letnie igrzyska olimpijskie 2012.
www.london2012.com/about-us/the-people-delivering-the-games/the-olympic-delivery-authority/ - letnie igrzyska olimpijskie 2012.
www.london2012.com/documents/locog-publications/london-2012-sustainability-plan.pdf - letnie igrzyska olimpijskie 2012.
www.london2012.com/funding-the-games - letnie igrzyska olimpijskie 2012.

www.london2012.com/making-it-happen/infrastructure/energy-centre.php
- letnie igrzyska olimpijskie 2012.

www.london2012.com/making-it-happen/infrastructure/technology.php - letnie igrzyska olimpijskie 2012.

www.london2012.com/making-it-happen/sustainability/active-travel-programme/
- letnie igrzyska olimpijskie 2012.

www.london2012.com/making-it-happen/transport/walking-and-cycling.php
- letnie igrzyska olimpijskie 2012.

www.london2012.com/sustainability - letnie igrzyska olimpijskie 2012.

www.nao.org.uk/publications/0910/2012_olympics.aspx - National Audit Office.

www.tfl.gov.uk/corporate/projectsandschemes/9208.aspx - Transport for London.

Spotkania

Mark Demery, London Assembly, 17.06.2011.

Stuart Wilson, National School of Government w Londynie, 15.06.2011.

Tom Flude, Transport for London, 17.06.2011.

**Ocena narzędzi stosowanych
w realizacji polityki kształcenia ustawicznego
w Polsce w latach 2003–2010**

Natalia Góra, Sebastian Krawczyk,
Agata Madej, Marcin Ścigan, Mateusz Urański,
Klara Wigier, Zbigniew Wojciechowski

Opiekun grupy: dr Anna Wojciuk

Ocena narzędzi stosowanych w realizacji polityki kształcenia ustawicznego w Polsce w latach 2003–2010

Wprowadzenie (*executive summary*)

Dostęp do szerokiej gamy szkoleń stanowi istotne uwarunkowanie budowy społeczeństwa opartego na wiedzy, które jest w stanie sprostać zmieniającemu się otoczeniu, a to z kolei pozytywnie wpływa na rozwój gospodarczy danego państwa. Dlatego też zagadnienie kształcenia ustawicznego powinno być jedną z najważniejszych składowych polityki edukacyjnej państwa.

Niniejszy raport stanowi kompleksową analizę narzędzi stosowanych w realizacji polityki edukacji ustawicznej w Polsce w latach 2003–2010. Powstał w wyniku analizy krajowych aktów prawnych, dokumentów dotyczących kształcenia ustawicznego oraz wywiadów z ekspertami w tej dziedzinie. Wnioski zawarte w raporcie mogą posłużyć projektowaniu instrumentów polityki publicznej w następnych latach.

Najważniejsze z nich to:

- ♦ kształcenie ustawiczne w Polsce uregulowane jest w dwóch aktach prawnych: ustawie o przeciwdziałaniu bezrobociu i instytucjach rynku pracy oraz ustawie o systemie oświaty. Powoduje to rozmycie kompetencji pomiędzy MEN i MPiPS,

a w efekcie sprawia, że edukacja ustawiczna traktowana jest w sposób marginalny i nie ma instytucji odpowiedzialnej za stworzenie spójnej strategii działania obejmującej wszystkie aspekty tego zagadnienia;

- ♦ najważniejszym dokumentem o charakterze pozaprawnym w badanym okresie była *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce do 2010 roku*. Brak wskaźników ewaluacyjnych oraz nieefektywne zarządzanie nie pozwalają na pozytywną ocenę jej realizacji;
- ♦ dodatkowymi narzędziami, z których korzystano przy realizacji kształcenia ustawicznego i które należy zastosować w projektowaniu kolejnych działań, były: granty, podatki, partnerstwo, decentralizacja zadań oraz koordynacja. Nie skorzystano natomiast z *benchmarkingu* oraz wsparcia dla instytucji oferujących wysokiej jakości usługi szkoleniowe.
- ♦ Narzędzia stosowane w zakresie polityki kształcenia ustawicznego nie miały charakteru kompleksowego i nie przyniosły spodziewanych efektów, pomimo przeznaczania na ten cel znacznych środków. Główna przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w braku strategicznego myślenia na szczeblu ministerialnym, co prowadzi do niedostatecznej koordynacji, a w rezultacie do wydatkowania środków publicznych bez odpowiedniej refleksji nad celowością podejmowanych działań.

1. Kształcenie ustawiczne. Geneza i stan aktualny

Kształcenie ustawiczne przed rokiem 2003

Upadek komunizmu na przełomie lat 80. i 90. był okresem wielkich zmian w gospodarce i tym samym postawił nowe wyzwania przed polityką edukacyjną. Przed 1989 rokiem szkolenie i doskonalenie zawodowe pracowników funkcjonowało w ramach branż gospodarki narodowej, do których przypisane były resortowe ośrodki doskonalenia i szkolenia zawodowego. Drugą szansą na zdobycie wykształcenia lub podwyższenia swoich kwalifikacji były szkoły wieczorowe i zaoczne dla osób pracujących¹.

¹ Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, *Uczenie się dorosłych - przegląd tematyczny. Raport źródłowy Polska*, Warszawa 2005, s. 18.

Transformacja ustrojowa oraz towarzysząca jej reforma gospodarki narodowej skutkowały spadkiem zatrudnienia oraz prywatyzacją państwowych przedsiębiorstw. Bezrobocie, nieznane przed 1989 rokiem, lawinowo rosło. Widok tysięcy osób, które niejednokrotnie z dnia na dzień zostały pozbawione pracy, zmienił sposób myślenia o zatrudnieniu. Porzucano ideę pracy w jednym zakładzie przez całe życie. Za narzędzie do utrzymania lub zdobycia zatrudnienia i tym samym zmniejszenia bezrobocia uznane zostało szkolenie i przekwalifikowanie zawodowe. Ponieważ pojawił się popyt na takie usługi, szybko powstały podmioty go zaspokajające. Dodatkowo w 1996 roku zliberalizowaniu uległy przepisy dotyczące powstawania instytucji szkoleniowych, które od tej pory mogły być tworzone na podstawie prawa gospodarczego². Nic więc dziwnego, że masowo zaczęto takowe uruchamiać. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 roku wyznaczyła zadania, jakie w zakresie walki z bezrobociem wzięło na siebie państwo³. Należało do nich m.in.: prowadzenie poradnictwa zawodowego, organizowanie szkoleń, wypłacanie dodatków szkoleniowych i refundowanie pracodawcom kosztów szkolenia pracowników. Dodatkowo w obowiązujących przepisach w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych przewidywano ulgi z tytułu nauki w szkołach wyższych, doksztalcania w formach pozaszkolnych oraz zakupu pomocy naukowych.

Państwo, poza ułatwianiem organizowania szkoleń i uczestnictwa w nich, nie wprowadziło odpowiednich instrumentów kontrolnych dla systemu. Konsekwencją tego była różna jakość usług oferowanych przez poszczególne instytucje, co nie mogło pozytywnie wpłynąć na kwalifikacje szkolących się osób. Dodatkowo widoczny był brak koordynacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami odpowiedzialnymi za kształcenie. Objawiało się to rozmyciem odpowiedzialności, a w efekcie było jedną z przyczyn braku kontroli. Można odnieść wrażenie, że kształcenie ustawiczne zostało zepchnięte na margines, a podmioty w nim uczestniczące – pozostawione same sobie. Jedynym aspektem kształcenia osób dorosłych, w który instytucje państwowe aktywnie się zaangażowały, było szkolnictwo. Decydenci dali priorytet nauczaniu na szczeblu uniwersytetów i politechnik. Takie nakierowanie szybko zaowocowało znacznym wzrostem liczby studentów (pomiędzy rokiem akademickim 1995/1996 a 2002/2003 z prawie 795 tysięcy do ponad 1,8 miliona osób⁴) oraz przyrostem liczby szkół wyższych ze 179 do 377⁵. Jeśli chodzi o instytucje kształcenia ustawicznego

² Od 1991 do 1996 roku działalność edukacyjna wymagała zgody kuratora oświaty.

³ Dz.U. 1997, nr 25, poz. 128.

⁴ *Uczenie się dorosłych – przegląd tematyczny. Raport źródłowy...*, dz. cyt., s. 60.

⁵ Tamże, s. 59.

poza szkołami wyższymi, wspomnieć należy podmioty, w których prowadzić można było kształcenie formalne. Były to CKU (centra kształcenia ustawicznego), CKP (centra kształcenia praktycznego) oraz szkoły dla dorosłych.

Stosunek instytucji państwowych do kształcenia ustawicznego zaczął zmieniać się na przełomie XX i XXI wieku. Związane to było ze zbliżającą się integracją ze strukturami Unii Europejskiej i dostępem do przedakcesyjnych funduszy. W 2002 roku rząd stworzył program *Przedsiębiorczość - Rozwój - Praca*, w skład którego weszły mniejsze projekty: *Pierwsza Praca* oraz *Przed Wszystkim Przedsiębiorczość*. Dwa lata wcześniej Rada Ministrów przyjęła program o nazwie *Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich*. Przewidywała ona podniesienie poziomu zatrudnienia do 62-64 % w okresie do 2006 roku. Jednym z działań prowadzących do osiągnięcia takiego wyniku miał być rozwój edukacji ustawicznej osób dorosłych. W ramach programu PHARE, począwszy od 1998 do 2003 roku, zrealizowanych zostało sześć programów. Warto też wspomnieć o pożyczce z Banku Światowego z 2002 roku. Pozwoliła ona na sfinansowanie *Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich*, dzięki któremu mieszkańcy wsi mogą nabyć nowe kwalifikacje i tym samym odchodzić od produkcji rolniczej.

Kształcenie ustawiczne - definicja

Już na etapie definiowania kształcenia ustawicznego napotykały pierwsze problemy. Wynikają one z tego, że definicje polska i europejska są zupełnie inne i tym samym dokonywanie wszelkich porównań (np. w kwestii skuteczności działania) staje się znacznie utrudnione.

Polska definicja kształcenia ustawicznego określona jest w dwóch ustawach. Pierwszą z nich jest ustawa o systemie oświaty z 1991 roku⁶. Zgodnie z nią kształcenie ustawiczne to *kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny*⁷. Bardzo podobna definicja pojawia się w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku⁸. Określa ona niniejsze kształcenie jako *kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w odniesieniu do bezrobotnych, poszukujących pracy, pracowników i pracodawców*⁹.

⁶ Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425 z późn. zm.

⁷ Tamże, art. 3, pkt 17.

⁸ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

⁹ Tamże, art. 4, ust. 1, pkt 2b.

Definicja pojawiająca się w systemie prawnym UE zostanie omówiona w dalszej części raportu.

Mówiąc o kształceniu ustawicznym, nie sposób pominąć trzech możliwości jego realizacji, którymi są: kształcenie formalne, nieformalne i pozaformalne.

Kształcenie formalne to proces nauczania w systemach szkolnych i szkoleń, który prowadzi do uzyskania kwalifikacji powszechnie uznawanych w danym systemie prawnym. Instytucjami oferującymi edukację ustawiczną mogą być szkoły dla dorosłych, ośrodki kształcenia ustawicznego, centra kształcenia praktycznego oraz ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego.

System pozaformalny zaś to proces zinstytucjonalizowany, który ma miejsce poza formalnym systemem kształcenia. Ten typ edukacji obejmuje m.in. kursy, szkolenia i instruktaże (w miejscu pracy lub poza nim). W odróżnieniu od systemu formalnego nie powoduje zmian w poziomie wykształcenia.

Kształcenie nieformalne to proces samodzielnego uczenia się jednostki w celu uzyskania wiedzy lub doskonalenia umiejętności. W przeciwieństwie do dwóch pozostałych typów powinno ono odbywać się bez obecności nauczyciela¹⁰.

Idea *lifelong learning*

Zupełnie inaczej do edukacji ustawicznej podchodzi Unia Europejska. W rezolucji Rady UE z 27 czerwca 2002 roku określenie „kształcenie ustawiczne” (rozumiane jako *lifelong learning*) oznacza proces uczenia się od fazy przedszkolnej do późnej emerytalnej, a także wszelką, trwającą przez całe życie, aktywność uczenia się, mającą na celu rozwój wiedzy, kompetencji i umiejętności w perspektywie osobistej, obywatelskiej, społecznej oraz zorientowaną na zatrudnienie¹¹.

Integracja Polski z UE sprawiła, że regulacje prawne dotyczące m.in. kształcenia ustawicznego musiały zostać dostosowane do zapisów prawa unijnego. Unia Europejska od 2007 roku uruchomiła tzw. *Lifelong Learning Programme*¹², będący kompleksowym programem, który obejmuje pomysły na kształcenie uzależnione od wieku nauczanych¹³. Kształcenie

¹⁰ *Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*, red. Maciej Bukowski, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.

¹¹ Rezolucja Rady UE z 27 czerwca 2002 r., nr 2002/C/163/01.

¹² Jego dokumentem bazowym jest decyzja Rady Unii Europejskiej i Parlamentu nr 1720/2006/WE.

¹³ W skład LLP wchodzi: Comenius - dla uczniów szkół podstawowych i średnich, Eras-

ustawiczne według definicji występującej w polskich aktach prawnych stało się faktycznie jedną ze składowych programu europejskiego, która obejmuje jedynie kształcenie osób dorosłych.

Polska na tle UE - podstawowe dane

Kształcenie ustawiczne stanowi w wielu krajach Unii Europejskiej jeden z filarów elastycznego rynku pracy, dlatego problematyka z nim związana jest ważnym elementem polityki unijnej. W myśl nowej strategii *Europa 2020* udział dorosłych w kształceniu ma znacznie wzrosnąć - z 9,3% osób w wieku 25-64 lat uczestniczących w kształceniu lub szkoleniu (w ciągu czterech tygodni przed badaniem) w 2009 roku do co najmniej 15% w 2020 roku. Polska na tle innych członków UE wypada mocno poniżej przeciętnej. Od 2004 do 2010 roku wspomniany wskaźnik osiągał w naszym kraju mniej więcej stały poziom 5%. Co charakterystyczne, przez ostatnie lata nie mieliśmy do czynienia ze znacznym wzrostem w tym obszarze, pomimo swoistego „boomu szkoleniowego”, który wynika z przeznaczania na ten cel szerokiego strumienia środków europejskich. W badaniu przeprowadzonym w 2010 roku wreszcie mieliśmy do czynienia ze wzrostem wskaźnika partycypacji do 5,3% z 4,7% w 2009 roku¹⁴, ale trudno powiedzieć, na ile jest to początek stałej tendencji.

Kształcenie ustawiczne w kontekście zmian demograficznych, społecznych i ekonomicznych

Znaczenie kształcenia ustawicznego nieustannie wzrasta. Wpływają na to wieloaspektowe przemiany zachodzące w dzisiejszym świecie. Aby sprostać wyzwaniom cywilizacyjnym, konieczne jest zbudowanie nowoczesnego społeczeństwa opartego na wiedzy i szybkim przepływie informacji. Rozwój gospodarczy, kulturowy i społeczny poszczególnych państw jest ściśle związany z inwestycjami w edukację i ze wspieraniem powstawania kapitału ludzkiego.

Zmiany w strukturze demograficznej populacji będą w zasadniczy sposób wpływać na kondycję ekonomiczną poszczególnych państw. Przewiduje się, że w Polsce liczba ludności będzie systematycznie spadać i w 2030 roku wyniesie od około 35,5 miliona do 37,9 miliona osób¹⁵. Zjawisku temu towarzyszyć będzie drastyczna zmiana w strukturze wieku populacji. Według prognoz Banku Światowego procentowy udział osób

mus - dla studentów, Leonardo - dla kształcenia zawodowego, oraz Grundtvig - dla dorosłych.

¹⁴ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/data/database>.

¹⁵ Dane oparte na prognozie GUS na lata 2003-2030 oraz prognozie ONZ na lata 2000-2050.

w wieku 65 i więcej lat w populacji będzie wzrastał. W 2025 roku osiągnie on wartość 21% w stosunku do 13% w 2005 roku¹⁶. Przewidywanym tendencjom towarzyszyć będzie spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, co negatywnie wpłynie na rozwój gospodarczy kraju. Aby zminimalizować ryzyko towarzyszące starzeniu się społeczeństwa, konieczne będą zmiany na rynku pracy. Nieuniknione wydaje się wydłużenie czasu aktywności zawodowej, zwiększenie wydajności pracy oraz szeroko pojętej mobilności pracowników. Osiągnięcie powyższych celów ściśle związane jest z rozwojem systemu edukacji ustawicznej.

Należy także podkreślić znaczenie kształcenia ustawicznego w kontekście postępu na polu rozprzestrzeniania się wiedzy i informacji. Tempo i rytm rozwoju cywilizacyjnego wymaga dostosowania systemu edukacji. Osoby, którym odebrana zostanie możliwość ustawicznego uczenia się, zostaną także pozbawione możliwości adaptacji do zmieniającej się rzeczywistości, a tym samym ich siła rynkowa jako pracowników ulegnie ograniczeniu. Może to prowadzić do marginalizacji zarówno jednostek i grup, jak i całych społeczeństw. Konieczne jest zatem stworzenie narzędzia zapewniającego ciągłą możliwość zdobywania nowych i doskonalenia nabytych kwalifikacji zawodowych. Dynamiczny system kształcenia ustawicznego będzie musiał wspierać kreatywność, przedsiębiorczość i łatwość przystosowywania się do nieustannie zmieniających się warunków rynku pracy. Rosnąca rola informacji jako czynnika napędzającego postęp sprawi, że idea społeczeństwa uczącego się przez całe życie będzie nabierać pierwszorzędного znaczenia. Rolę edukacji ustawicznej w przyszłości odzwierciedlają sformułowane przez UNESCO cztery jej podstawowe cele: uczyć się, aby żyć wspólnie, uczyć się, aby wiedzieć, uczyć się, aby działać, uczyć się, aby być¹⁷.

2. Metodologia

Ramy ogólne

W raporcie przeanalizowane zostały narzędzia polityki edukacyjnej w zakresie kształcenia ustawicznego w latach 2003–2010. Kształcenie ustawiczne rozumiane jest zgodnie z definicjami zawartymi w ustawie o syste-

¹⁶ The World Bank, *From Red to Gray. The „Third Transition” of Aging Populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union*.

¹⁷ *Adult Education. The Hamburg Declaration. Agenda for the Future*, CONFINTEA, UNESCO 1997.

mie oświaty z 1991 roku¹⁸ oraz w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 roku¹⁹.

Instrumenty

Główną metodą, która została zastosowana przy zbieraniu i opracowywaniu danych, była analiza jakościowa. Raport został stworzony w oparciu o informacje zawarte w dokumentach, takich jak akty prawne, dokumenty programowe, raporty oraz informacje o wynikach kontroli. Zebrany materiał został ponadto uzupełniony o informacje uzyskane w trakcie wywiadów z osobami zawodowo zajmującymi się omawianą tematyką.

Analiza jakościowa została uzupełniona analizą ilościową. Dane liczbowe dotyczą przede wszystkim funduszy przeznaczonych na wsparcie kształcenia ustawicznego.

Kryteria ewaluacji²⁰

Ewaluacją nazywamy pogłębione badania, które mają określić skuteczność, efektywność oraz skutek określonych działań w danej polityce publicznej²¹. Analizowane są więc procesy i mechanizmy implementacji polityk.

Przed rozpoczęciem oceny należy ustanowić pewne standardy (normy). W tym celu dla każdego kryterium określane są wartości, po osiągnięciu których działanie będzie można uznać za zakończone sukcesem.

Najczęściej wymieniane kryteria to skuteczność, efektywność, odpowiedniość, użyteczność oraz długotrwałość (perspektywiczność)²². Istnieją również takie, które odwołują się do wartości społecznych, jak np. równość, sprawiedliwość, bezstronność²³. Ustanawiając kryteria ewaluacji danego programu, należy określić wagi każdego z nich.

Kryterium skuteczności (*effectiveness*) pozwala stwierdzić, czy ustalone podczas planowania programu efekty są osiągane na poszczególnych etapach jego realizacji lub czy zostały osiągnięte po jego zakończeniu. Należy zastanowić się, które środki przyniosły najlepsze efekty oraz czy były-

¹⁸ Art. 3 pkt 17.

¹⁹ Art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. b.

²⁰ *Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms*, t. 6, s. 6167.

²¹ http://ec.europa.eu/justice/funding/2004_2007/doc/guidelines_monitoring_erf_2000_2004.pdf

²² www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Ewaluacja_w_administracji_publicznej.pdf.

²³ E. Bardach, *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązywania problemów*, Kraków 2007, s. 56.

by one lepsze, gdyby wybrano inny sposób implementacji. Program ocenia się poprzez porównanie wyników, rezultatów oraz czynników oddziaływania z założeniami powstałymi na etapie planowania programu.

Efektywność (*efficiency*) dotyczy oceny rezultatów w kontekście poniesionych nakładów. Należy zastanowić się, czy możliwe było osiągnięcie lepszych wyników przy takich samych nakładach.

Według kryterium użyteczności (*utility*) oceniane są programy zakończone bądź będące w trakcie realizacji. Stosowane jest ono w sytuacji, gdy cele zostały źle zdefiniowane lub gdy wystąpiły nieoczekiwane efekty, które są konfrontowane z potrzebami społeczno-gospodarczymi.

Źródła

Przy sporządzaniu raportu w pierwszej kolejności posłużono się aktami prawnymi i dokumentami programowymi. Były to przede wszystkim ustawa z 7 września 1991 roku o systemie oświaty, ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce do 2010 roku*. W dalszej kolejności do opracowania zagadnienia posłużyły raporty, takie jak: *Edukacja ustawiczna 2005. Raport o edukacji ustawicznej w Polsce w roku 2005*, *Uczenie się dorosłych – przegląd tematyczny. Raport źródłowy Polska, Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*.

Zebrany materiał został uzupełniony informacjami, które uzyskano podczas spotkań z Andrzejem Stępnikowskim, zastępcą dyrektora Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej w Związku Rzemiosła Polskiego, z Beatą Tarłowską z Departamentu Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w MEN oraz ze Stanisławem Drzażdżewskim, radcą generalnym MEN.

3. Narzędzia polityki kształcenia ustawicznego w latach 2003–2010

Prawo i dokumenty programowe

Kwestia kształcenia ustawicznego nie jest w Polsce regulowana jednym całościowym dokumentem, co może być przejawem traktowania go jako nieistotną kwestię oraz jest przeszkodą w skutecznej realizacji. Zagadnienie to zostało unormowane głównie w dwóch aktach:

- ♦ ustawie o systemie oświaty,
- ♦ ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Omawiane zagadnienie jest również tematem wielu dokumentów strategicznych, spośród których najważniejszym jest *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego w Polsce do 2010 r.*

Ustawa o systemie oświaty²⁴ to najistotniejszy z aktów prawnych, ponieważ w największym zakresie reguluje omawiane zagadnienie. Przynajmniej w całości definiuje kształcenie ustawiczne oraz podstawowe instytucje uprawnione do jego realizacji: szkoły dla dorosłych, placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki doskonalenia i doskonalenia zawodowego²⁵. Ustawa wprowadza również system akredytacji przyznawanych przez właściwego kuratora oświaty, zapewniający odpowiednią jakość nauczania²⁶. Możliwość uzyskania akredytacji mają również placówki niepubliczne prowadzące działalność gospodarczą. Dodatkowo w przepisach wykonawczych zostały uregulowane zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych²⁷.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa zadania państwa w zakresie zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Odpowiedzialne za ich realizację są instytucje rynku pracy. Ustawa wprowadza możliwość m.in. prowadzenia poradnictwa zawodowego, organizowania bezpłatnych szkoleń dla bezrobotnych, wypłacania dodatków szkoleniowych, udzielania pożyczek szkoleniowych, refundowania kosztów szkolenia i doradztwa dla bezrobotnych rozpoczynających działalność gospodarczą oraz refundowania kosztów szkolenia pracowników zagrożonych zwolnieniami.

Regulacja kształcenia ustawicznego przez ustawę o systemie oświaty ma wiele negatywnych skutków. Po pierwsze, traktuje je w sposób marginalny, co przekłada się na brak zdecydowanych działań w tym zakresie. Po drugie, co ważniejsze, nakłada ograniczenia związane z nadzorem (np. kuratoria oświaty) i finansowaniem, które są niedopasowane do wymagań

²⁴ Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425 z późn. zm.

²⁵ Szczegółowe kwestie są uregulowane w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 13 czerwca 2003 r. w sprawie rodzajów, organizacji oraz sposobów działania publicznych placówek kształcenia ustawicznego i publicznych placówek kształcenia praktycznego, w tym publicznych ośrodków doskonalenia i doskonalenia zawodowego, Dz.U. 2003, nr 132, poz. 1225.

²⁶ Szczegółowe warunki i tryb przyznania oraz cofania akredytacji określone zostały w Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 20 grudnia 2003 r. w sprawie akredytacji placówek i ośrodków prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, Dz.U. 2003, nr 227, poz. 2247.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Spraw Socjalnych z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych, Dz.U. 1993, nr 103, poz. 472 z późn. zm.

związanych z rozwojem kształcenia ustawicznego w Polsce²⁸. W związku z tym kształcenie nie reaguje na potrzeby rynku pracy, który powinien stanowić inspirację do wszystkich podejmowanych działań w tym zakresie. Z kolei ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy rozwiązuje problem tylko w określonych sektorach, ponieważ dotyczy wyłącznie bezrobotnych, poszukujących pracy oraz zatrudnionych²⁹.

Najważniejszym dokumentem strategicznym dotyczącym omawianego zagadnienia jest *Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010*, przyjęta przez Radę Ministrów 8 lipca 2003 roku. Jej głównym celem było wyznaczanie *kierunków rozwoju kształcenia ustawicznego w kontekście idei uczenia się przez całe życie i budowanie społeczeństwa opartego na wiedzy*. Strategia była odpowiedzią na wzrost świadomości o znaczeniu kształcenia ustawicznego, wynikający z wejścia do Unii Europejskiej, realizacji strategii lizbońskiej, a także sytuacji społeczno-gospodarczej. W *Strategii* zakłada się, że cel główny zostanie osiągnięty dzięki realizacji sześciu działań priorytetowych, jakimi są: zwiększenie dostępności do kształcenia ustawicznego, podnoszenie jakości kształcenia ustawicznego, współdziałanie i partnerstwo, wzrost inwestycji w zasoby ludzkie, tworzenie zasobów informacyjnych w zakresie kształcenia ustawicznego i rozwój usług doradczych oraz uświadomienie roli kształcenia ustawicznego.

W każdym z priorytetów wskazano zadania kluczowe, jednostki mające je wykonywać, odpowiedni czas i źródła finansowania.

Realizacja *Strategii* budzi zastrzeżenia z kilku powodów. Po pierwsze, przy jej tworzeniu nie przeprowadzono dokładnej analizy problemu i nie wyznaczono wskaźników, na podstawie których można by ocenić osiągnięty postęp, co było działaniem zdecydowanie nieefektywnym. Dlatego jedyną formą oceny, a zarazem ewaluacji przeprowadzonej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, jest analiza ilościowa wydanych środków finansowych, przeszkolonych nauczycieli, wyposażonych placówek oraz przygotowanych programów dydaktycznych³⁰. Na tej podstawie nie można odpowiedzieć, czy *Strategia* przyniosła jakiegokolwiek pozytywne rezultaty.

Drugim problemem utrudniającym wdrażanie *Strategii* była słabość zarządzania nią, co wpłynęło negatywnie na skuteczność jej realizacji. Nie wyznaczono żadnej jednostki, która nadzorowałaby wykonywanie zadań

²⁸ Spotkanie ze Stanisławem Drzażdżewskim, radcą generalnym Ministerstwa Edukacji Narodowej, 19 kwietnia 2011 r., Warszawa, materiał niepublikowany.

²⁹ Ministerstwo Edukacji i Nauki, *Edukacja ustawiczna 2005. Raport o edukacji ustawicznej w Polsce w roku 2005*, Warszawa 2005, s. 112.

³⁰ Spotkanie z Beatą Tarłowską, Departament Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ministerstwie Edukacji Narodowej, 19 kwietnia 2011 roku, Warszawa, materiał niepublikowany.

oraz oceniała ich efektywność. Wydaje się, że założeniem twórców było dostarczenie niezobowiązujących celów, które poszczególne instytucje mogły z własnej inicjatywy realizować. Działalność państwa ograniczyła się do aktywności legislacyjnej, która miała wspierać osiągnięcie celów wyznaczonych przez *Strategię*. Efektami były: uchwalenie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, nowelizacja ustawy o systemie oświaty oraz kilka rozporządzeń³¹.

Perspektywa rozwoju kształcenia ustawicznego została również nakreślona w poniższych dokumentach strategicznych i programowych:

- ◆ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*;
- ◆ *Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013*;
- ◆ *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz realizacji strategii lizbońskiej*;
- ◆ *Narodowe Strategiczne Ramy odniesienia 2007-2013*;
- ◆ Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”;
- ◆ regionalne programy operacyjne.

Strategia rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010 nie zawsze była zgodna z wyżej wymienionymi dokumentami. W 2007 roku, w wyniku jej analizy w zakresie zgodności i dostosowania do wymogów i założeń *Strategii rozwoju kraju 2007-2015*, minister rozwoju regionalnego stwierdził tylko częściową zgodność ze *Strategią rozwoju kraju 2007-2015*. Aby zmienić tę sytuację, sugerowano dokonanie uzupełnień, z czego MEN się nie wywiązało³².

Podatki

Wspieranie przez państwo kształcenia ustawicznego do 2010 roku przez instrumenty podatkowe przyjmowało w Polsce następujące formy:

- ◆ ulga w podatku od osób fizycznych;
- ◆ zwolnienia z VAT dla instytucji szkoleniowych;
- ◆ odliczenia darowizn;
- ◆ inne zwolnienia podatkowe.

Przepisy podatkowe pozwalały do 2004 roku na dokonywanie odliczeń od podatku od osób fizycznych kwot przeznaczonych na kształce-

³¹ Spotkanie z Beatą Tarłowską.

³² Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 7794 w sprawie stopnia realizacji *Strategii rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010*.

nie ustawiczne. Kwoty te w latach 2000–2002 były o wiele wyższe niż w 1997 roku. W okresie tym nastąpił także wzrost udziału odliczeń na kształcenie w ogólnej sumie odliczeń podatkowych. Wyraźnie wyższy był udział odliczeń z tytułu kształcenia w szkołach wyższych. Wydatki gospodarstw domowych na doksztalcenie i kształcenie w szkołach wyższych zauważalnie wzrosły³³.

Po dokonaniu analizy struktury odliczeń da się zauważyć, że największą grupą, która korzystała z tych możliwości, byli podatnicy znajdujący się w pierwszym, czyli najniższym przedziale dochodów. Prawdopodobnie ta dotyczyła wszystkich rodzajów odliczeń. Ponadto średnia kwota odliczeń była najmniejsza w grupie osób o najniższych przychodach. W 1997 roku prawie 90% podatników korzystających z tej ulgi stanowiły osoby z pierwszej grupy dochodowej, a ich udział nieco wzrósł w czasie na rzecz zmniejszenia się udziału osób z pozostałych grup dochodowych³⁴.

Poszczególne osoby powinny być zachęcane do ciągłego podnoszenia swoich kwalifikacji poprzez instrumenty finansowe (np. ulgi podatkowe czy kredyty) lub odpowiednie doradztwo. Dla osób fizycznych bariery finansowe dotyczące ich udziału w kształceniu ustawicznym mają duże znaczenie. Analiza wydatków gospodarstw domowych na edukację, dokonana na podstawie danych o zakresie korzystania z ulg podatkowych, zawiera wnioski, że gospodarstwa o niskich dochodach są bardzo zainteresowane inwestycjami w kapitał ludzki swoich członków. Mimo to ulga edukacyjna została zlikwidowana w 2004 roku na mocy decyzji ministra finansów³⁵.

Do grupy regulacji wspierających kształcenie ustawiczne należą również przepisy prawa podatkowego, które dotyczą podmiotów prowadzących usługi szkoleniowe. Instytucje te są zwolnione z podatku VAT od przychodu ze świadczenia usług edukacyjnych, jeżeli ich celem statutowym jest działalność naukowa, naukowo-techniczna, oświatowa, w tym również polegająca na kształceniu studentów. Mają także możliwość odliczenia od podstaw opodatkowania kwoty darowizny na rzecz osób prawnych na cele naukowe, naukowo-techniczne i oświatowe³⁶.

Istnieją także instrumenty podatkowe, które wspierają prywatne podmioty gospodarcze działające jako osoby fizyczne. Zgodnie z ustawą z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych wolne od podatku dochodowego są:

³³ *Uczenie się dorosłych...*, dz. cyt., s. 38.

³⁴ Tamże, s. 39.

³⁵ Tamże.

³⁶ Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. 1993, nr 106, poz. 482 z późn. zm.

- ♦ stypendia dla uczniów i studentów;
- ♦ dochody z tytułu prowadzenia szkół;
- ♦ świadczenia, które przyznaje pracodawca na podnoszenie przez pracowników kwalifikacji zawodowych;
- ♦ świadczenia dla studentów skierowanych na praktyki zawodowe;
- ♦ wydatki na pomoce dydaktyczne i urządzenia niezbędne do prowadzenia szkoły³⁷.

Granty i dotacje

Instrumentami zastosowanymi przez państwo na rzecz wsparcia kształcenia ustawicznego w dziedzinie grantów i dotacji były głównie fundusze unijne oraz środki pochodzące z Funduszu Pracy i z budżetów samorządowych.

Państwo polskie przez długi czas nie traktowało kształcenia ustawicznego jako priorytetu polityki społeczno-gospodarczej. Sytuacja ta uległa dużej zmianie w czasie, gdy Polska wstępowała do UE. Wtedy to zaczęto przeznaczać coraz większe środki na rozwój kapitału ludzkiego, głównie przez upowszechnianie edukacji ustawicznej. Źródło finansowania stanowiły początkowo fundusze przedakcesyjne w ramach *Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich*, programu PHARE oraz współfinansowanego przez Bank Światowy *Programu Reorientacji i Przekwalifikowań*. W 2004 roku Polska uzyskała dostęp do znacznie większych środków pomocowych w ramach funduszy strukturalnych. W przypadku kształcenia ustawicznego były to programy: SPO RZL (priorytet I i II), EQUAL (temat A, F, I) oraz ZPORR (priorytet II), a w obecnie obowiązującej perspektywie budżetowej: PO KL (priorytety I, II oraz częściowo III, V, VIII i IX) oraz regionalne programy operacyjne³⁸.

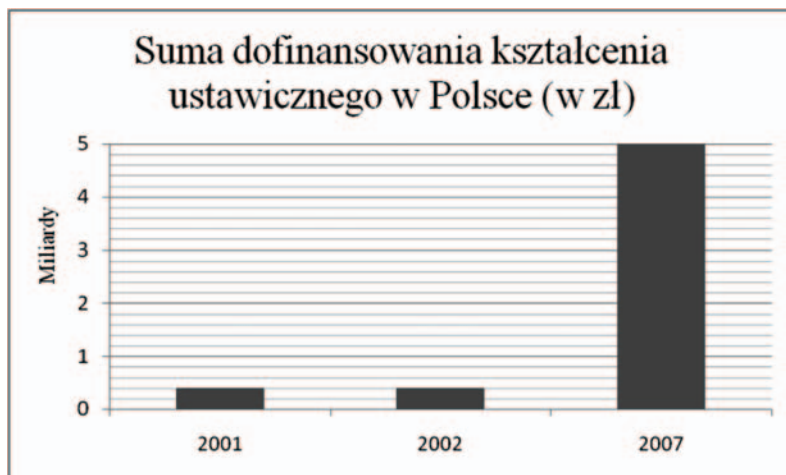
Kolejnym źródłem dofinansowania kształcenia ustawicznego są środki krajowe, przede wszystkim z Funduszu Pracy, wydatki samorządów (na utrzymanie publicznych szkół dla dorosłych) oraz trudna do ustalenia część budżetów urzędów centralnych, przeznaczona na kształcenie określonych grup zawodowych (np. lekarzy, urzędników, nauczycieli, żołnierzy itp.).

Na podstawie dostępnych danych można wnioskować, że począwszy od 2006 roku, nastąpił wielokrotny wzrost ilości funduszy przeznacza-

³⁷ Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.

³⁸ www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

nych na dofinansowanie kształcenia ustawicznego: z około 400 milionów złotych w latach 2001 i 2002 do około 5 miliardów złotych w 2007 roku. W latach kolejnych, w związku z sukcesywnym wdrażaniem funduszy pomocowych Unii Europejskiej, utrzymany został wysoki poziom wydatków publicznych na ten cel, wynoszący około 2,5–3 miliardów złotych rocznie³⁹.



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Zatrudnienie 2008”.

Przy zapoznawaniu się z finansową stroną wsparcia edukacji dorosłych w Polsce warto przyjrzeć się, jak wyglądała struktura wydatków. Przede wszystkim były to subwencje na organizację szkoleń, studiów podyplomowych i innych usług edukacyjnych dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, wśród których wyróżnić można: mieszkańców obszarów wiejskich, długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, pracowników branż przechodzących restrukturyzację, kobiety wchodzące bądź powracające na rynek pracy⁴⁰.

Przykładowo, urzędy pracy organizowały i finansowały szkolenia, staże i stypendia na dalsze dokończanie się dla osób bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem, na co pozyskano środki z Funduszu Pracy oraz funduszy strukturalnych. Również szkoły i centra kształcenia ustawicznego, kierujące swoją ofertą do osób dorosłych, były utrzymywane ze środków publicznych.

Następną grupę odbiorców dotacji, przede wszystkim w ramach funduszy strukturalnych UE, stanowiły prywatne instytucje szkoleniowe.

³⁹ *Zatrudnienie w Polsce...*, dz. cyt., s. 173.

⁴⁰ Tamże, s. 174.

Miały one możliwość składania wniosków zarówno o pieniądze na modernizację infrastruktury (np. sprzętu komputerowego), jak i o dofinansowanie organizacji szkoleń dla określonych grup społecznych, przede wszystkim osób zagrożonych bezrobociem bądź bezrobotnych.

Partnerstwo

W ramach polityki wsparcia kształcenia ustawicznego docelową grupą odbiorców pomocy państwa były także przedsiębiorstwa, które mogły samodzielnie lub w porozumieniu z instytucją szkoleniową starać się o dofinansowanie kształcenia swoich pracowników. Szacuje się, że około 41% firm finansuje lub współfinansuje szkolenia swoich pracowników, a 32% organizuje szkolenia we własnych ośrodkach⁴¹. Wsparcie państwa przyjmowało postać nie tylko bezpośredniego dofinansowywania szkoleń dla określonych grup społecznych, lecz także działań pośrednich, nakierowanych na kształtowanie postaw proedukacyjnych wśród osób dorosłych, m.in. przez doradztwo zawodowe, oraz poprawę dostępności i jakości oferty edukacyjnej firm szkoleniowych. Poddany rozbudowie został także system nadzoru nad kształceniem ustawicznym, który obejmował centralny Rejestr Instytucji Szkoleniowych (powstały w ramach programu Syriusz) oraz system akredytacji i certyfikacji pozaszkolnych form nauczania⁴².

W związku z dużą rolą pracodawców w inicjowaniu kształcenia ustawicznego wiele rozwiązań instytucjonalnych, mających na celu jego upowszechnienie, jest skierowanych właśnie do przedsiębiorstw. Główną zaletą takiego wsparcia jest to, że stymuluje ono stronę popytową kształcenia ustawicznego, co przyczynia się do wzrostu efektywności i konkurencyjności rynku instytucji edukacyjnych. Kolejną jego zaletą jest obejmowanie szerokiego zakresu form kształcenia, w szczególności szkoleń prowadzonych na stanowiskach pracy, które nie wymuszają konieczności opuszczania miejsca pracy przez uczestników na czas szkolenia. Dyskusyjna jest natomiast jego skuteczność w zakresie upowszechniania kształcenia ustawicznego⁴³.

W latach 1999 i 2005 zorganizowano ogólnoeuropejskie badanie CVTS (*Continuous Vocational Training Survey*), dotyczące edukacji zawodowej dorosłych. Przeprowadzono m.in. ankietę wśród przedsiębiorców, w której zadano pytanie o to, czy na ich plany szkoleniowe względem

⁴¹ *Uczenie się dorosłych...*, dz. cyt., s. 36.

⁴² *Zatrudnienie w Polsce...*, dz. cyt., s. 174.

⁴³ Spotkanie z Andrzejem Stępnikowskim, zastępcą dyrektora Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej w Związku Rzemiosła Polskiego, 6 kwietnia 2011 r., Warszawa, materiał niepublikowany.

pracowników wpłynęła dostępność poszczególnych instrumentów wsparcia kształcenia ustawicznego.

Poziom oddziaływania wsparcia skierowanego do przedsiębiorstw jest w Polsce niski, co wynika z tego, że praktycznie jedynym instrumentem, mającym jakikolwiek wpływ na decyzje firm, są standardy kwalifikacji zawodowych. Należy jednak pamiętać, że badanie CVTS zostało przeprowadzone w 2005 roku i od tamtego czasu dostępność wsparcia dla przedsiębiorstw w zakresie kształcenia ustawicznego została poszerzona. Przykłady innych krajów sugerują jednak, że instrumenty skierowane do firm nie odegrały istotnej roli w upowszechnianiu edukacji dorosłych, co wskazuje, że ich skuteczność w tym zakresie jest ograniczona. Może to być spowodowane tym, że firmy korzystające ze środków publicznych na szkolenia pracowników zastępują własne wydatki w tym zakresie finansowaniem zewnętrznym⁴⁴.

Decentralizacja zadań publicznych

Kształcenie ustawiczne jest na tyle szerokim problemem, że do jego pełnej realizacji nie wystarczy zaangażowanie ze strony państwa. Niezbędna jest współpraca z samorządami, pracodawcami, pracownikami oraz organizacjami pozarządowymi. Można wyróżnić więc 11 kategorii instytucji kształcenia ustawicznego, spośród których nie wszystkie zostały wskazane w wyżej wymienionych ustawach⁴⁵: placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki doksztalcania i doskonalenia zawodowego, pracodawcy (zakłady pracy), urzędy pracy, organizacje zawodowe i branżowe pracodawców oraz pracobiorców, organizacje rolników, instytucje naukowe, kościoły i organizacje kościelne, samorządy lokalne (samorząd terytorialny), fundacje, stowarzyszenia, a także instytucje centralne.

Każda z instytucji ma możliwość doksztalcania określonej kategorii osób lub jest za to odpowiedzialna. W Polsce wciąż zdecydowanym liderem w działaniach tego typu są urzędy pracy, które przeznaczają największe środki na szkolenia oraz działania pomagające w zdobyciu zatrudnienia. Przyczyn tego stanu rzeczy jest kilka⁴⁶. Po pierwsze, przez wiele lat państwo nie traktowało we właściwy sposób kształcenia ustawicznego. Kładziono nacisk przede wszystkim na edukację formalną, co nie spełniało potrzeb rynku pracy. W efekcie współpraca państwa z instytucjami kształcenia ustawicznego, szczególnie tymi spoza sektora publicznego, była

⁴⁴ *Zatrudnienie w Polsce...*, dz. cyt., s. 174.

⁴⁵ *Edukacja ustawiczna 2005...*, dz. cyt., s. 19–38.

⁴⁶ Spotkanie z Andrzejem Stępnikowskim.

na niesatysfakcjonującym poziomie. Po drugie, świadomość pracodawców i pracowników o roli ciągłego dokształcania na zmieniającym się rynku pracy przez wiele lat była niewielka i dopiero teraz wzrasta. Dodatkowymi barierami jest obawa przed utratą pracownika na rzecz konkurencji, zła jakość szkoleń lub to, że trwają zbyt długo. Tak nierówny podział obowiązków między instytucjami sprawia, że realizacja polityki kształcenia ustawicznego jest nieefektywna.

Koordinacja

Istotną kwestią przy realizacji polityki kształcenia ustawicznego jest jej koordynacja, która wpływa na skuteczność podejmowanych działań. W Polsce nie ma jednego organu odpowiedzialnego za to zagadnienie, co jest niewątpliwą przeszkodą w osiąganiu lepszych rezultatów. Sytuacja ta wynika z uregulowań zawartych w ustawie o działach administracji⁴⁷. Nie wymienia ona wprost dziedziny o nazwie „kształcenie ustawiczne”. Należy więc uznać, że zawiera się ona w sprawach „kształcenie” oraz „zatrudnienie i przeciwdziałanie bezrobociu”, wchodzących kolejno w skład działu „oświata i wychowanie” oraz „praca”. Taka sytuacja jest źródłem problemu przy dokładnym podziale kompetencji między Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN) a Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS). W efekcie partnerzy społeczni mają trudności w precyzyjnym określeniu tego, która z instytucji ma podejmować określone działania⁴⁸.

W MPiPS jednostką odpowiedzialną za sprawy kształcenia ustawicznego jest Departament Rynku Pracy. Odpowiada on za wszystkie instrumenty wspierające zatrudnienie oraz współpracę z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania w zakresie edukacji ustawicznej (w szczególności w określaniu celów i kierunków rozwoju kształcenia przez całe życie oraz projektowaniu rozwiązań systemowych, które mają wspierać szkolenie osób bezrobotnych i pracujących)⁴⁹. Z kolei do zadań MEN (Departament Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego) należy m.in. diagnozowanie i rozwijanie systemu kształcenia ustawicznego, jego promocja oraz nadzór nad placówkami prowadzącymi szkolenie⁵⁰.

⁴⁷ Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943 z późn. zm.

⁴⁸ Spotkanie z Andrzejem Stępnikowskim.

⁴⁹ Zarządzenie nr 19 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

⁵⁰ Zarządzenie nr 2 Ministra Edukacji Narodowej z 4 marca 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Narzędzia niewystępujące w polityce kształcenia ustawicznego

Dużym problemem polskiej polityki wsparcia kształcenia ustawicznego jest brak jakichkolwiek wskaźników, które miałyby być osiągnięte przez realizację *Strategii kształcenia ustawicznego do roku 2010*. Nie wypracowano też systemu audytu, *benchmarkingu* czy koordynacji⁵¹.

Brak przyjęcia kryteriów ewaluacji oraz klasyfikacji kształcenia ustawicznego, wspólnej np. dla krajów członkowskich UE, utrudnia dokonanie oceny tego, na ile środki przeznaczane na kształcenie ustawiczne w Polsce są porównywalne do wsparcia, jakim kształcenie ustawiczne cieszy się w innych krajach. Gromadzone przez Eurostat dane dotyczące publicznych wydatków edukacyjnych nie obejmują kształcenia dorosłych. Przykładowo, w 2006 roku w Danii, kraju z najwyższym wskaźnikiem uczestnictwa w kształceniu ustawicznym oraz populacją zaledwie 5,5 miliona mieszkańców, na edukację dorosłych wydano około 9 miliardów złotych, co jest kwotą ponadtrzykrotnie wyższą niż w Polsce. Polski PKB natomiast był w tym czasie prawie trzykrotnie większy niż w Danii⁵².

Niemniej w tym samym okresie w Hiszpanii (o populacji 46,5 miliona mieszkańców) na edukację dorosłych wydano około 1,43 miliarda złotych, czyli znacznie mniej niż Polsce. Widoczne różnice w podziale środków publicznych przeznaczonych na kształcenie ustawiczne odzwierciedlają nie tylko rzeczywiste rozbieżności między państwami, lecz także brak jednolitych kryteriów gromadzenia danych w zakresie kształcenia ustawicznego przez poszczególne urzędy statystyczne. W związku z tym nie ma możliwości dokonania analizy w zakresie relacji między politykami wsparcia kształcenia ustawicznego a odsetkiem uczestniczących w nim dorosłych⁵³.

Kolejną wadą tego rodzaju polityki jest brak sprawnego mechanizmu nagradzania instytucji szkoleniowych, które osiągają dobre wyniki, oraz karania tych, które tego nie robią. Arbitralność kryteriów przyznawania środków publicznych instytucjom szkoleniowym ogranicza konkurencję między instytucjami szkoleniowymi, co nie sprzyja ani podnoszeniu jakości szkoleń, ani adekwatności oferty szkoleniowej do potrzeb rynku pracy. Dotyczy to zarówno formy szkoleń (co przejawia się np. w małej podaży kształcenia bezpośrednio na miejscu pracy), jak i ich zawartości merytorycznej. Stało się to szczególnie widoczne przy okazji szczegółowej kontroli publicznego systemu kształcenia ustawicznego w Polsce, przeprowadzo-

⁵¹ Spotkanie z Beatą Tarłowską.

⁵² Komisja Europejska, *Kluczowe dane o edukacji w Europie 2009*, s. 121, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/105PL.pdf.

⁵³ *Zatrudnienie w Polsce...*, dz. cyt., s. 173.

nej przez NIK w 2008 roku⁵⁴. To negatywne zjawisko jest dodatkowo spotęgowane tym, że istnieje znaczna asymetria informacji na rynku usług edukacyjnych. Uczestnicy szkoleń nie mają możliwości zweryfikowania ich jakości przed wzięciem w nich udziału. Motywacja do przeprowadzania takiej weryfikacji jest osłabiana niską ceną dofinansowanego kształcenia. W rezultacie szkolenia na wysokim poziomie są wypierane przez te o niskiej jakości⁵⁵.

4. Ocena polityki kształcenia ustawicznego

Analiza wskazanych powyżej instrumentów stosowanych w realizacji polityki kształcenia ustawicznego w Polsce w latach 2003-2010 pozwala sformułować wniosek, że przedmiotowa polityka prowadzona była w sposób nieskoordynowany i fragmentaryczny.

Wątpliwe w ramach polityki kształcenia ustawicznego było pozostawienie bez żadnych modyfikacji *Strategii rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010*, pomimo istotnej zmiany otoczenia ekonomiczno-prawnego, w tym szczególnie po uchwaleniu ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W rezultacie pierwotny dokument, niezawierający rzetelnej analizy oraz mierzalnych wskaźników w obszarze jakości kształcenia, pozostał w mocy. Stało się tak, mimo że żadne konkretne działania, w myśl *Strategii*, nie zostały przewidziane na lata 2009 i 2010. Dokument ten obowiązywał do końca 2010 roku, co blokowało tym samym szansę na realną zmianę.

Można odnieść wrażenie, że obowiązywanie przedmiotowego dokumentu stanowiło swego rodzaju usprawiedliwienie dla niepodejmowania działań o charakterze strategicznym. Należy zwrócić uwagę, że w dziedzinie finansowania zadań publicznych, zarządzania programami czy też sytuacji ekonomiczno-społecznej lata 2003 oraz 2010 wyglądają całkowicie inaczej. Mimo to *Strategia* nie została poddana choćby szczątkowej rewizji, która umożliwiłaby przynajmniej częściowe dostosowanie jej do nowego otoczenia społecznego, ekonomicznego i prawnego.

Brak odpowiedniej strategii wpłynął na pozostałe działania podejmowane w ramach polityki kształcenia ustawicznego. Należy podkreślić, że część uruchomionych programów mogła mieć pozytywny wpływ na

⁵⁴ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy*, Warszawa 2009, http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=219:informacja-o-wynikach-kontroli-kszta%C5%82cienia-os%C3%B3b-doros%C5%82ych-na-tle-potrzeb-ryнку-pracy&Itemid=3.

⁵⁵ Spotkanie z Andrzejem Sępnikowskim.

zwiększenie kompetencji i rozwój uczestników kształcenia, jednak większość działań trudno rzetelnie ocenić z powodu braku odpowiedniej ewaluacji na szczeblu ministerialnym. Niemniej podstawowe dane, jakimi dysponujemy, dowodzą, że przedmiotowa polityka jest nieskuteczna – wskaźnik uczestnictwa w kształceniu ustawicznym w 2008 roku pozostał na zbliżonym poziomie jak w 2004 roku, mimo ponadtrzykrotnego zwiększenia środków na ten cel.

W praktyce główny strumień pieniędzy płynie w kierunku urzędów pracy oraz publicznych i prywatnych instytucji szkoleniowych. Mamy tu do czynienia z subsydiowaniem strony podażowej kształcenia ustawicznego, której przeciwieństwo stanowi subsydiowanie popytu, a więc bezpośrednie wsparcie uczestników procesu edukacyjnego poprzez np. bony edukacyjne czy dopłaty do kredytów. Ekspertki zwracają uwagę na to, że efektywność tego modelu jest dyskusyjna⁵⁶. Organizatorzy kursów czy szkoleń decydują o ich tematyce, a uczestnicy nie mają wpływu na treść procesu edukacyjnego. W efekcie występuje istotne niedopasowanie rynku do potrzeb pracodawców, a co za tym idzie, pracowników. Mechanizm ten został poddany krytyce m.in. w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, w którym podnoszone jest to, że w roku szkolnym 2007/2008 ponad połowa słuchaczy szkół zawodowych dla dorosłych kształciła się w zawodach, w których notowano najwięcej bezrobotnych absolwentów. Co więcej, około jednej trzeciej zawodów, w których szkoły prowadziły kształcenie, zalicza się do tzw. nadwyżkowych, tj. istnieje w nich nadwyżka 10% liczby osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy nad liczbą ofert pracy⁵⁷.

Nieskuteczność działań podejmowanych w opisywanym obszarze wynika również z niedostatecznej koordynacji polityki, co stanowi pochodną wspomnianego już braku strategicznego podejścia do problematyki kształcenia ustawicznego. Rozdział kompetencji pomiędzy Ministerstwo Edukacji Narodowej a Ministerstwo Pracy, przy braku organu jednoznacznie odpowiedzialnego za całokształt podejmowanych działań, powoduje, że trudno jest prowadzić jednolitą politykę. W rezultacie mamy do czynienia z fragmentaryzacją regulacji prawnych, co z kolei prowadzi do utrwalania „silosowości” polskiej administracji.

Reasumując, narzędzia stosowane w zakresie polityki kształcenia ustawicznego nie są w żaden sposób skoordynowane i nie przynoszą spodziewanych efektów, pomimo przeznaczania na ten cel znacznych środków. Główną przyczyną tego stanu rzeczy tkwi w braku strategicznego

⁵⁶ *Zatrudnienie w Polsce...*, dz. cyt., s. 170–171.

⁵⁷ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli kształcenia osób dorosłych...*, dz. cyt., s. 3.

myślenia na szczeblu ministerialnym, co prowadzi do niedostatecznej koordynacji, a w rezultacie do wydatkowania środków publicznych bez odpowiedniej refleksji nad celowością podejmowanych działań.

5. Rekomendacje

Na podstawie oceny polityki kształcenia ustawicznego w Polsce autorzy niniejszego opracowania zalecają podjęcie następujących działań:

- ♦ położenie przez Radę Ministrów większego nacisku na rozwój kształcenia ustawicznego, w szczególności poprzez przygotowywanie na poziomie rządowym i ministerialnym strategii oraz programów⁵⁸, mających na celu wyznaczenie konkretnych zadań w zakresie kształcenia ustawicznego, a także tworzenie jednostek odpowiedzialnych za ich realizację;
- ♦ opracowanie przez Radę Ministrów zmian w ustawie o działach administracji rządowej w celu wprowadzenia wyraźnego rozdziału kompetencji pomiędzy MPiPS a MEN w zakresie zarządzania i nadzoru nad kształceniem ustawicznym, a także wskazania, która z tych jednostek odpowiada za całokształt realizacji idei uczenia się przez całe życie;
- ♦ podjęcie przez MEN działań mających na celu uświadamianie obywatelom roli i znaczenia kształcenia ustawicznego oraz szerzenie wiedzy na temat metod i form podnoszenia kwalifikacji przez osoby dorosłe;

⁵⁸ W dniu 4 lutego 2011 roku międzyresortowy zespół do spraw uczenia się przez całe życie, w tym Krajowych Ram Kwalifikacji, powołany zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów nr 13 z 17 lutego 2010 r., przyjął dokument pt.: *Perspektywa uczenia się przez całe życie*. Dokument ten wyznacza cele oraz kierunki rozwoju w zakresie uczenia się przez całe życie w Polsce do 2020 roku i stanowi jednocześnie spełnienie zobowiązania wynikającego z ustanowienia europejskiego obszaru *lifelong learning*. Na podstawie *Perspektywy* mają zostać opracowane szczegółowe rozwiązania dotyczące podnoszenia kwalifikacji przez osoby zatrudnione we wszystkich sektorach. *Perspektywa* ma również wprowadzić zmiany w postaci działań na rzecz rozwoju idei uczenia się przez całe życie do wszystkich pozostałych strategii, tj.: *Strategii rozwoju kapitału ludzkiego*, *Strategii rozwoju kapitału społecznego*, *Strategii innowacyjności i efektywności gospodarki*, *Strategii rozwoju transportu*, *Strategii bezpieczeństwa energetycznego i środowiska*, *Strategii „Sprawne państwo”*, *Krajowej strategii rozwoju regionalnego*, *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* i *Strategii zrównoważonego rozwoju wsi i rolnictwa*. *Perspektywa* została przekazana w lutym br. do konsultacji międzyresortowych i społecznych, www.men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1893%3Aperspektywa-uczenia-si-przez-cae-ycieq-do-uzgodnie-midzyresortowych-i-konsultacji-spoecznych&catid=29%3Aministerstwo-pozostae-wydarzenia-edukacyjne&Itemid=53.

- ♦ opracowanie na poziomie rządowym oraz ministerialnym wskaźników, za pomocą których można określić skuteczność działania strategii, a także programów uczenia się przez całe życie;
- ♦ dokonanie przez MEN oraz MPiPS dokładnej analizy zapotrzebowania na określone zawody na rynku pracy i dopasowanie do nich systemu edukacji;
- ♦ dokonanie przez Radę Ministrów zmiany zasad finansowania kształcenia ustawicznego w Polsce poprzez:
 - przywrócenie ulg podatkowych z tytułu kosztów ponoszonych przez obywateli na podnoszenie swoich kwalifikacji oraz opracowania programów kredytowych udzielających im w tym względzie odpowiedniego wsparcia finansowego;
 - zwiększenie nadzoru nad poziomem szkoleń finansowanych ze środków publicznych (w tym ze środków pochodzących z funduszy europejskich), w szczególności opracowanie skuteczniejszych metod certyfikacji takich szkoleń oraz przeprowadzanie badań nad ich skutecznością w zakresie podnoszenia kwalifikacji przez ich uczestników;
 - zwiększenie wymogów co do podmiotów ubiegających się o wsparcie finansowe na szkolenia pracownicze oraz zrezygnowanie z refundowania szkoleń w przypadkach, gdy przedsiębiorcy są w stanie zapewnić je we własnym zakresie;
 - zacieśnienie współpracy MEN oraz MPiPS z partnerami z sektora pozarządowego i samorządowego przy opracowaniu i realizacji kształcenia ustawicznego w Polsce;
 - wykorzystywania przez MEN większego zasobu narzędzi (nie tylko prawnych) w celu skuteczniejszego realizowania polityki uczenia się przez całe życie.

Bibliografia

- Adult Education. The Hamburg Declaration. Agenda for the Future*, CONFINTEA, UNESCO 1997.
- Bardach E., *Praktyczny poradnik do analizy polityk publicznych. Osiem etapów skutecznego rozwiązywania problemów*, wyd. II, Kraków 2007.

- Ministerstwo Edukacji i Nauki, *Edukacja ustawiczna 2005. Raport o edukacji ustawicznej w Polsce w roku 2005*, Warszawa 2005.
- Office for Official Publications of the European Communities, *Evaluating socio-economic programmes. Glossary of 300 concepts and technical terms*, t. 6, Luxembourg 1999.
- World Bank, M. Chawla, G. Betcherman, A. Banerji, *From Red to Gray. The „Third Transition” of Aging Populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington 2007.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli kształcenia osób dorosłych na tle potrzeb rynku pracy*, 2009.
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej - z upoważnienia prezesa Rady Ministrów - na interpelację nr 7794 w sprawie stopnia realizacji *Strategii rozwoju kształcenia ustawicznego do roku 2010*.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Rynku Pracy, *Uczenie się dorosłych - przegląd tematyczny. Raport źródłowy Polska*, Warszawa 2005.
- Zatrudnienie w Polsce 2008. Praca w cyklu życia*, red. M. Bukowski, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2010.

Akty prawne

- Decyzja nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 13 czerwca 2003 r. w sprawie rodzajów, organizacji oraz sposobów działania publicznych placówek kształcenia ustawicznego i publicznych placówek kształcenia praktycznego, w tym publicznych ośrodków dokształcania i doskonalenia zawodowego, Dz.U. 2003, nr 132, poz. 1225.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 20 grudnia 2003 r. w sprawie akredytacji placówek i ośrodków prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych, Dz.U. 2003, nr 227, poz. 2247.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Spraw Socjalnych z 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych, Dz.U. 1993, nr 103, poz. 472 z późn. zm.
- Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Dz.U. 1997, nr 25, poz. 128.
- Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, tekst jednolity Dz.U. 1993, nr 106, poz. 482 z późn. zm.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.
- Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jednolity Dz.U. 2000, nr 14, poz. 176 z późn. zm.

Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997, nr 141, poz. 943 z późn. zm.

Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425 z późn. zm.

Zarządzenie nr 19 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 grudnia 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Zarządzenie nr 2 Ministra Edukacji Narodowej z 4 marca 2010 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Źródła internetowe

www.biblioteka.mwi.pl

www.ec.europa.eu

www.epp.eurostat.ec.europa.eu

www.funduszeuropejskie.gov.pl

www.pte.org.pl

Wykaz spotkań

Spotkanie z Andrzejem Stępnikowskim, zastępcą dyrektora Zespołu Oświaty Zawodowej i Problematyki Społecznej w Związku Rzemiosła Polskiego, Warszawa, 6 kwietnia 2011 r.

Spotkanie z Beatą Tarłowską, Departament Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Ministerstwie Edukacji Narodowej, Warszawa, 19 kwietnia 2011 r.

Spotkanie ze Stanisławem Drzażdżewskim, radcą generalnym Ministerstwa Edukacji Narodowej, Warszawa, 19 kwietnia 2011 r.

Realizacja programu „Uczenie się przez całe życie” w Unii Europejskiej w latach 2007–2010

Wprowadzenie (*executive summary*)

Tematem niniejszego studium przypadku jest realizacja *Lifelong Learning Programme* w Unii Europejskiej w latach 2007–2010. Autorzy przedstawili podstawowe informacje dotyczące funkcjonowania programu oraz podjęli próbę odpowiedzi na pytanie o miejsce kształcenia ustawicznego w kolejnej perspektywie budżetowej.

LLP, powołany na perspektywę finansową 2007–2013, jest jednym z narzędzi realizacji strategii z Lizbony oraz strategii *Europa 2020*. Dzięki wspieraniu współpracy między systemami edukacji i szkoleń w krajach uczestniczących w programie przyczynia się on do podnoszenia jakości i zwiększenia atrakcyjności szkolnictwa oraz kształcenia zawodowego w Europie.

LLP podzielony jest na 4 programy sektorowe (Comenius, Erasmus, Leonardo i Grundtvig), 1 program międzysektorowy oraz projekt Jean Monnet. Podział ten opiera się na kryterium wieku nauczanej osoby, w zależności od którego pojawiają się różnice w wymaganiach, oczekiwanych efektach i środkach, jakie należy uwzględnić w procesie kształcenia.

Zarządzanie programem odbywa się zarówno na poziomie scentralizowanym, jak i w poszczególnych państwach – przez agencje narodowe.

Korzyści z realizacji programu są znaczne i długookresowe, a środki na niego przeznaczone (blisko 7 miliardów euro) stosunkowo niewielkie. W związku z tym jego obecność w kolejnej perspektywie finansowej wydaje się pewna. Nie uniknie on jednak modyfikacji, które wynikają zarówno z obecnych problemów w realizacji, jak i z wyzwań stojących przed UE.

1. Geneza i umocowanie prawne ***Lifelong Learning Programme (LLP)***

W 2000 roku Rada Europejska podjęła decyzję o opracowaniu 10-letniej strategii ukierunkowanej na uczynienie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej, innowacyjnej i dynamicznie rozwijającej się gospodarki świata. Decydenci europejscy wiedzieli, że zrealizowanie założeń strategii z Lizbony nie będzie możliwe bez zapewnienia odpowiedniego poziomu edukacji. W związku z tym podjęto działania mające doprowadzić do usprawnienia i unowocześnienia systemu szkolnictwa w poszczególnych krajach członkowskich. 14 lutego 2002 roku ministrowie edukacji krajów UE przyjęli dokument o nazwie *Edukacja i szkolenie 2010*, będący próbą skoordynowania systemów edukacji w zakresie m.in. zapewnienia powszechnego dostępu do edukacji ustawicznej, rozwijania kompetencji odnośnie do nauki języków obcych, umiejętności uczenia się oraz wzajemnego uznawania kompetencji, stopni naukowych i tytułów. Deklaracja kopenhaska z 30 listopada 2002 roku rozszerzyła powyższy program na państwa kandydujące. Zdawano sobie jednak sprawę z tego, że podwyższenie poziomu spójności wymaga stworzenia kompleksowego narzędzia, które uwzględniałoby specyfikę różnych obszarów nauczania. W związku z tym podjęto decyzję, że planowany program edukacyjny będzie łączyć kształcenie ogólne i zawodowe. Program o nazwie „Uczenie się przez całe życie” (*Lifelong Learning Programme*) powołany został do życia 15 listopada 2006 roku na mocy decyzji Parlamentu i Rady. Postanowiono, że będzie funkcjonował w latach 2007–2013.

2. Struktura *Lifelong Learning Programme*

Program „Uczenie się przez całe życie” adresowany jest do 27 państw członkowskich Unii Europejskiej, trzech krajów EFTA (Islandii, Norwegii i Liechtensteinu) oraz Turcji – państwa kandydującego do UE.

Dopuszczono także możliwość rozszerzenia LLP na państwa bałkańskie oraz Szwajcarię. Na realizację programu w perspektywie 7-letniej przewidziano budżetowanie w kwocie prawie 7 miliardów euro¹.

LLP podzielony jest na cztery programy sektorowe (Comenius, Erasmus, Leonardo i Grundtvig), jeden program międzysektorowy oraz projekt Jean Monnet. Podział ten opiera się na kryterium wieku nauczanej osoby, w zależności od którego pojawiają się różnice w wymaganiach, oczekiwanych efektach i środkach, jakie należy uwzględnić w procesie kształcenia².

Program Comenius skierowany jest do uczniów korzystających z edukacji do czasu ukończenia szkoły średniej, szkół, nauczycieli, stowarzyszeń, organizacji pozarządowych oraz ośrodków badawczych zajmujących się uczeniem przez całe życie. Jest on kontynuacją programu o tej samej nazwie, którego dwie edycje odbyły się przed 2006 rokiem. Cele szczegółowe Comeniusa obejmują rozwijanie wiedzy o różnorodności kultur i języków europejskich, pomaganie młodym ludziom w nabyciu podstawowych umiejętności i kompetencji życiowych niezbędnych dla rozwoju osobistego oraz przyszłego zatrudnienia. Na finansowanie programu przeznaczono co najmniej 13% całości środków LLP³.

Kolejnym programem sektorowym jest Erasmus. Jest również kontynuacją starszego, którego początek datuje się na 1987 rok. Grupą docelową Erasmusa są studenci, szkoły wyższe, wykładowcy, stowarzyszenia związane ze szkolnictwem wyższym, partnerzy społeczni, organizacje non profit, ośrodki badawcze oraz podmioty świadczące usługi doradztwa zawodowego. Do głównych zadań programu zalicza się wspieranie Europejskiego Obszaru Szkolnictwa Wyższego oraz wzmacnianie wkładu szkolnictwa wyższego w proces innowacji⁴. Powyższe cele mają zostać osiągnięte poprzez zwiększenie mobilności studentów i wykładowców, pogłębienie współpracy między europejskimi uczelniami wyższymi, wspieranie współpracy pomiędzy uczelniami a przedsiębiorstwami oraz rozwój innowacyjnych praktyk edukacyjnych na poziomie szkolnictwa wyższego. Na Erasmusa zaplanowane zostały środki, które wynoszą co najmniej 40% całości LLP.

¹ Decyzja nr 1720/2006/WE, 15 listopada 2006 r., art. 14, ust. 1.

² Spotkanie z Janem Truszczyńskim, dyrektorem generalnym w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Edukacji i Kultury, 4 marca 2011 r., Warszawa, materiał niepublikowany.

³ Decyzja nr 1720/2006/WE, 15 listopada 2006 r., art. 14, ust. 1. część B, art. 11 załącznika.

⁴ Decyzja nr 1720/2006/WE, 15 listopada 2006 r., art. 20.

Program Leonardo da Vinci jest kolejną składową LLP. Pojawił się już w 1995 roku. Działania w ramach niego skierowane są do osób korzystających z kształcenia zawodowego, które znajdują się na rynku pracy. Obejmuje on także nauczycieli, stowarzyszenia, ośrodki badawcze i inne zajmujące się kształceniem przez całe życie⁵. Zadania programu to zwiększanie szans na zatrudnienie, poprawa jakości i innowacyjności kształcenia zawodowego, a także zwiększenie mobilności wśród pracodawców oraz praktykantów. Narzędzia służące do osiągnięcia wyżej opisanych celów to zwiększenie staży w przedsiębiorstwach do 80 tysięcy rocznie, zachęcanie do nauki języków obcych oraz lepsza uznawalność dyplomów i kwalifikacji⁶. Na wyżej wymienione działanie przeznaczone są środki w wysokości nie niższej niż 25% całości LLP.

Ostatni program sektorowy to Grundtvig. Podmiotami, do których jest skierowany, są osoby, instytucje lub organizacje zajmujące się kształceniem osób dorosłych. Do jego celów należą poprawa wiedzy i kwalifikacji oraz odpowiedź na wyzwania edukacyjne związane ze starzeniem się społeczeństw europejskich. Cele operacyjne programu koncentrują się na poprawie współpracy między instytucjami zajmującymi się edukacją dorosłych, rozwoju innowacyjnych praktyk w szkoleniu oraz zapewnieniu alternatywnych możliwości kształcenia dla osób wymagających szczególnego wsparcia oraz mieszkających w regionach o utrudnionym dostępie do oferty edukacyjnej⁷. Zgodnie z założeniami w programie Grundtvig do 2013 roku ma wziąć udział przynajmniej 7 tysięcy osób⁸. Na jego realizację przewidziano środki w wysokości co najmniej 4% całości budżetu LLP.

Program międzysektorowy (*Transversal Programme*) służyć ma wspieraniu rozwoju strategii i współpracy w zakresie uczenia się przez całe życie, propagowaniu nauki języków obcych, podkreślaniu różnorodności oraz zapewnianiu odpowiedniego rozpoznania, przedstawienia i wdrożenia wyników LLP⁹.

Ostatnia część LLP to program Jean Monnet. Jest to jedyny projekt obejmujący swoim zakresem także kraje spoza UE. Beneficjentami niniejszej inicjatywy są studenci i badacze, szkoły wyższe, nauczyciele, stowarzyszenia oraz ośrodki badawcze zajmujące się integracją europejską¹⁰.

⁵ Tamże, art. 24.

⁶ Tamże, art. 25, ust. 2.

⁷ Oficjalna strona programu Grundtvig: <http://grundtvig.org.pl/index.php/ida/2/> [15.03.2011 r.].

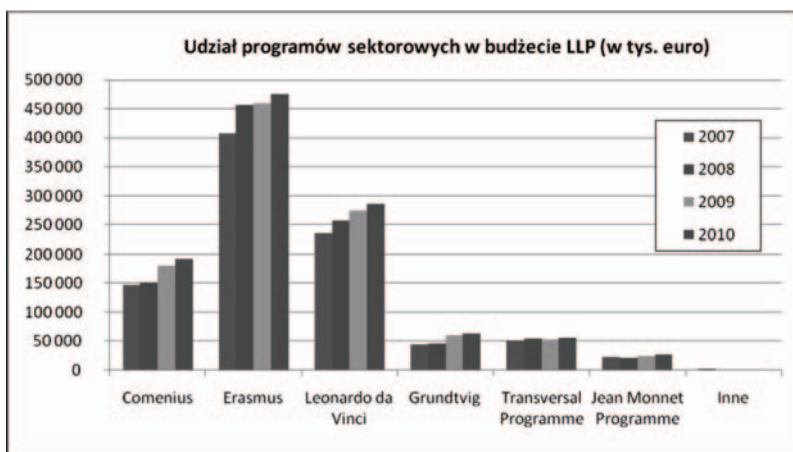
⁸ Decyzja nr 1720/WE/2006 z 15 listopada 2006 r., art. 29, ust. 2, pkt a.

⁹ Tamże, art. 32 i 33.

¹⁰ Tamże, art. 34.

3. Zarządzanie programem

Program „Uczenie się przez całe życie” jest realizowany na dwóch poziomach - w Brukseli i w poszczególnych państwach. W zarządzaniu scentralizowanym istotną rolę odgrywa Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), odpowiadająca za tzw. scentralizowane akcje, które mają miejsce we wszystkich państwach uczestniczących w LLP. Działania Agencji znajdują się pod nadzorem Komisji Europejskiej. W koordynacji bierze udział również Komitet LLP, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw uczestniczących oraz KE. Dodatkowo w kwestii przygotowywania wizyt studyjnych oraz realizacji programu międzysektorowego wsparcia udziela Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop).



Źródło: opracowanie własne za: DG KE ds. Edukacji i Kultury, *Lifelong Learning Programme - Activity Report 2009-2010*.

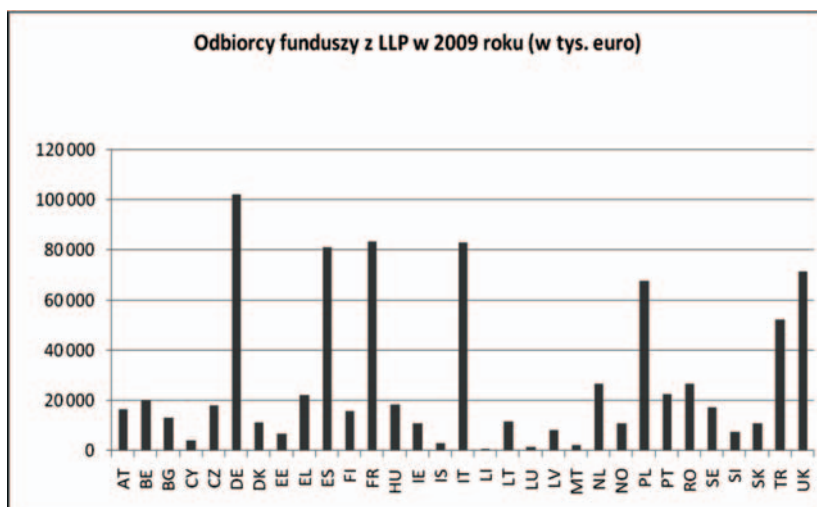
Na poziomie poszczególnych krajów najistotniejszą rolę odgrywają agencje narodowe, które odpowiadają za zarządzanie oraz ewaluację zdecentralizowanych akcji w ramach LLP. Są one nadzorowane przez władze krajowe (przeważnie ministerstwo zajmujące się sprawami edukacji)¹¹. W Polsce funkcję agencji pełni Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji.

¹¹ Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Edukacji i Kultury, *Interim Evaluation of the Lifelong Learning Programme (2007-2013)*, s. 15-16.

4. Rezultaty programu

Dzięki programowi „Uczenie się przez całe życie” w latach 2007–2009 sfinansowano działania w dziedzinie edukacji i doskonalenia zawodowego na kwotę przekraczającą 3 miliardy euro. Wskazuje to na bardzo wysoki poziom wykorzystania funduszy, gdyż 7-letni budżet programu zawiera blisko 7 miliardów euro. Około 50% tych środków zostało przeznaczonych na program sektorowy Erasmus¹².

Od początku działania programu największym odbiorcą funduszy są Niemcy¹³.



Źródło: opracowanie własne za: DG KE ds. Edukacji i Kultury, *Lifelong Learning Programme – Activity Report 2009–2010*.

W ciągu trzech lat z LLP skorzystało około 900 tysięcy Europejczyków, z czego największą grupę stanowili studenci i uczniowie (720 tysięcy). Przeprowadzone badania wskazują, że przeważająca liczba uczestników LLP (ponad 95%) jest zadowolona z jego rezultatów. Pobyt za granicą wzbogacił ich wiedzę i umiejętności, co przyczyniło się do wzrostu ich atrakcyjności na rynku pracy. Wyjazd pomógł im również w rozwoju osobistym i zachęcił ich do większej aktywności obywatelskiej¹⁴.

LLP doprowadził także do lepszego działania, większej otwartości i modernizacji instytucji, a także polityk edukacyjnych. Podniosła się jakość

¹² Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Edukacji i Kultury, *Lifelong Learning Programme – Activity Report 2009–2010*, s. 3.

¹³ Tamże, s. 4.

¹⁴ Tamże, s. 3.

nauczania, ponieważ zarówno studenci, jak i nauczyciele poznali nowe techniki oraz mieli możliwość wymiany dobrych praktyk. Będzie to miało pozytywny wpływ na możliwość przenoszenia i uznawania kwalifikacji.

Realizacja programów sektorowych

- **Comenius**

Cele programu sektorowego Comenius realizowane są poprzez akcje w obszarach mobilności i partnerstwa. W przypadku mobilności wspierane są wyjazdy indywidualne uczniów, szkolnej kadry nauczycielskiej oraz przyszłych nauczycieli. Ich pobyt za granicą może trwać maksymalnie 10 miesięcy¹⁵. W obszarze partnerstwa natomiast wspierana jest współpraca między szkołami, regionami, a także pomiędzy nauczycielami w ramach platformy internetowej eTwinning¹⁶.

Realizacja celów LLP odbywa się również za pośrednictwem projektów wielostronnych oraz sieci. Mnogość oferty skierowanej do potencjalnych uczestników sprawia, że program cieszy się rosnącym zainteresowaniem. Jedynie w przypadku współpracy regionalnej nastąpił 20-procentowy spadek zgłoszeń. Przyczyny tej zmiany są analizowane przez Komisję Europejską¹⁷.

- **Erasmus**

Program sektorowy Erasmus stanowi najważniejszy komponent LLP. Poza działaniem umożliwiającym studiowanie za granicą realizowane są również wyjazdy dla pracowników naukowych oraz finansowane kursy języków obcych.

W roku akademickim 2008/2009 za granicę wyjechało 198 523 studentów, co oznacza wzrost o 8,7% w porównaniu z rokiem poprzednim. Tendencję tę zaobserwowano w 31 państwach, wyjątkami były jedynie Islandia i Liechtenstein. Z programu skorzystało najwięcej studentów z Francji, najczęściej odwiedzanym krajem była natomiast Hiszpania¹⁸. Dotychczasowe rezultaty wskazują również, że większe zainteresowanie programem wykazują studenci pochodzący z Europy Środkowo-Wschodniej.

¹⁵ W przypadku szkolnej kadry edukacyjnej okres ten może wynosić jedynie 6 tygodni.

¹⁶ *What does Comenius offer?*, http://ec.europa.eu/education/comenius/doc859_en.htm [15.03.2011 r.].

¹⁷ Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Edukacji i Kultury, *Lifelong Learning Programme...*, dz. cyt., s. 6.

¹⁸ Tamże, s. 9.

Wynika to przede wszystkim z coraz mniejszej atrakcyjności tej oferty dla obywateli tzw. starej UE, którym państwa oferują programy wymiany studenckiej na całym świecie. Pozytywnym bodźcem nie jest również stypendium przyznawane na okres studiów za granicą. Co prawda, jego wysokość zwiększa się (w 2008/2009 średnia wynosiła 272 euro, w porównaniu do 255 euro w poprzednim roku akademickim¹⁹), jest ono jednak zachętą raczej dla studentów z mniej zamożnych państw²⁰.

- **Leonardo da Vinci**

Głównym celem programu jest wspieranie mobilności pracowników na europejskim rynku pracy oraz wdrażanie innowacyjnych rozwiązań edukacyjnych w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. W 2009 roku udział w programie wzięło ponad 80 tysięcy uczestników, z czego ponad 50 tysięcy uczestniczyło w stażach zawodowych²¹.

W ramach programu Leonardo da Vinci realizowane są projekty mobilności - głównie w postaci staży zagranicznych (*People in Initial Vocational Training* - IVT, oraz *People in the Labour Market* - PLM) oraz wymiany doświadczeń (*Professionals in Vocational Education and Training* - VETPRO).

Realizowane są również projekty partnerskie, a także wielostronne, których zadaniem jest m.in. wspieranie rozwiązań zwiększających przejrzystość i uznawalność kwalifikacji zawodowych w krajach europejskich, oraz działania wzmacniające jakość kształcenia zawodowego i ustawicznego. Wśród przykładowych należy wymienić ECVET (system akumulacji i transferu punktów edukacyjnych i doskonalenia zawodowego) i EUROPASS (pięć dokumentów pozwalających na ujednoczoną europejską prezentację umiejętności i kwalifikacji)²².

- **Grundtvig**

Od 2009 roku program jest realizowany poprzez 10 akcji, spośród których trzy są zarządzane na poziomie UE. Dotyczą one głównie współpracy wielostronnej oraz tworzenia sieci europejskich. Siedem akcji, obsługiwanych na szczeblu krajowym przez narodowe agencje, ma natomiast

¹⁹ Tamże, s. 7.

²⁰ Spotkanie z Piotrem Borysem, posłem do Parlamentu Europejskiego, 23 marca 2011 r., Bruksela, materiał niepublikowany.

²¹ Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Edukacji i Kultury, *Lifelong Learning Programme...*, dz. cyt., s. 7.

²² Tamże, s. 7-8.

dwojaki charakter. Trzy z nich – projekty lub warsztaty realizowane przez organizacje – nastawione są na aktywne zaangażowanie dorosłych słuchaczy, w tym wyjazdy zagraniczne. Cztery pozostałe umożliwiają kadrze edukacyjnej dorosłych wyjazdy zagraniczne²³.

Realizacja programu jest oceniana bardzo pozytywnie, a zainteresowanie jego działaniami staje się coraz większe. Wynika to z jego roli – poza zapewnieniem możliwości uczenia się osobom starszym stanowi także narzędzie wsparcia dla ludzi, którzy mają problemy w odnalezieniu się w społeczeństwie²⁴. W związku z tym pojawiają się propozycje, by zwiększyć udział programu w budżecie LLP lub realizować jego założenia w ramach innych projektów²⁵.

5. LLP – diagnoza szans i wyzwań

W 2013 roku LLP zostanie zakończony. Obecność programu związanego z nauką przez całe życie w kolejnej perspektywie finansowej jest pewna. Nie wiadomo jednak, jak będzie wyglądać jego struktura oraz rozłożenie akcentów pomiędzy poszczególnymi programami sektorowymi. Obecnie Komisja Europejska pracuje nad propozycją zmian w działaniu LLP, stanowiących próbę rozwiązania napotkanych dotychczas problemów. Związane są one z następującymi aspektami funkcjonowania:

- ♦ Efektywność – np. spadające zainteresowanie studentów z krajów UE-15 z powodu niewystarczająco wysokiego stypendium oferowanego w ramach programu Erasmus oraz niedofinansowanie programu Grundtvig. Prawdopodobnie źródłem tych zjawisk jest to, że LLP był planowany na większy budżet, niż w rzeczywistości udało się pozyskać.
- ♦ Brak integracji programu – mimo założenia o jego ujednoczeniu wciąż mamy do czynienia z *de facto* funkcjonowaniem kilku oddzielnych programów. Warto zaznaczyć, że niewątpliwym sukcesem LLP jest nienakładanie się realizowanych zadań i priorytetów.
- ♦ Zarządzanie programem – Komisja Europejska zidentyfikowała potrzebę wprowadzenia uproszczeń w procedurach LLP (np. ujednoczenie formularzy aplikacyjnych) oraz usprawnień

²³ Informacje o programie Grundtvig, www.grundtvig.org.pl/index.php/ida/2/ [15.03.2011 r.].

²⁴ Spotkanie z Ewą Rudomino, attaché w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE, 24 marca 2011 r., Bruksela, materiał niepublikowany.

²⁵ Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Edukacji i Kultury, *Interim Evaluation of the Lifelong Learning Programme (2007-2013)*, s. 17.

we współpracy agencji narodowych zajmujących się prowadzeniem programu w krajach członkowskich.

- ◆ Bezwrotność grantów zwiększa prawdopodobieństwo złego ich wykorzystania, np. uczynienie z Erasmusa „biura podróży” dla dużej liczby studentów – KE prowadzi prace koncepcyjne nad wprowadzeniem niskoprocentowanych pożyczek studenckich w miejsce grantów²⁶.

Komisja Europejska pracuje także nad przekształceniem struktury programu. Jedną z najbardziej istotnych propozycji zmian jest wprowadzenie porządku bazującego na trzech głównych działaniach: mobilności, współpracy oraz wsparciu polityki. Będzie to stanowić wyraźne odejście od dotychczasowej struktury.

Innym zagadnieniem wpływającym na kształt programu w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 będzie kwestia dostępnego budżetu. Priorytety tej perspektywy będą powiązane ze strategią *Europa 2020*. Polska prezydencja w UE w drugiej połowie 2011 roku stanowi kluczowy moment budowy założeń nowego programu. W planach jest położenie akcentów na trzy główne kwestie, jakimi są wielojęzyczność, która jest niezbędna do realizacji idei jednolitego rynku europejskiego, promocja przedmiotów przyrodniczo-matematycznych oraz wykorzystywanie nowoczesnych technologii (ICT) w nauczaniu – m.in. e-learning, e-szkoły, oraz zaadresowanie tych działań także do nauczycieli²⁷.

Mimo rozpoznanych problemów z realizacją LLP wydaje się pewne, że środki finansowe, które przeznaczy się na nowy program, nie będą mniejsze niż w perspektywie 2007–2013²⁸. Zyski z programu są znaczne i długookresowe, a jego koszty bardzo niewielkie w porównaniu ze środkami krajowymi – polityka edukacyjna w UE jest realizowana na zasadzie metody otwartej koordynacji, ponieważ nie znajduje się ona w kompetencjach Wspólnoty i tym samym nie wzbudza tak dużych kontrowersji jak np. Wspólna Polityka Rolna.

Kluczowe tematy oraz wyzwania, jakim muszą stawić czoło twórcy polityki uczenia się przez całe życie w perspektywie roku 2020, są następujące²⁹:

- ◆ wzrastająca potrzeba nauczania wielokulturowego w społeczeństwach z wysokim odsetkiem imigrantów;

²⁶ Spotkanie z Sylvie Rohanową, Komisja Europejska, 25 marca 2011 r., Bruksela, materiał niepublikowany.

²⁷ Spotkania z Piotrem Borysem oraz Ewą Rudomino.

²⁸ Spotkania z Janem Truszczyńskim, Piotrem Borysem, Ewą Rudomino, Sylvie Rohanową.

²⁹ Tamże.

- ♦ potrzeba wzmocnienia pewnych sfer nauczania, np. edukacji związanej ze zdrowiem;
- ♦ potrzeba konkurencyjności europejskich systemów uczenia się przez całe życie w perspektywie globalnej;
- ♦ prawdopodobne ograniczenia finansowe, które dotkną systemy edukacji i szkoleń w ciągu najbliższych lat, oraz możliwy negatywny wpływ tego na solidarność, a także walkę z inkluzją społeczną;
- ♦ potrzeba wyboru nie tylko w kwestii promocji procesów, lecz także programów nauczania, które odzwierciedlają wartości europejskie.

Przewidywane priorytety przyszłej współpracy przy implementacji europejskich polityk uczenia się przez całe życie będą bardzo zróżnicowane. Jeden z nich obejmie sektory edukacji i szkoleń, w których identyfikuje się potrzebę zwiększenia zaangażowania Unii Europejskiej: edukacja we wczesnym dzieciństwie, edukacja dorosłych, przyciągnięcie uczących się, którzy znajdują się w niekorzystnej sytuacji, oraz wycena uczenia się formalnego i pozaformalnego.

Warto zwrócić uwagę na to, że koniecznie należy zwiększyć udział funduszy UE w programie uczenia się przez całe życie oraz zmniejszyć biurokrację przy dostępie do funduszy. Ponadto nieodzowna będzie lepsza synchronizacja pomiędzy europejską polityką współpracy i programami finansującymi uczenie się przez całe życie (EFS i LLP).

Kolejne istotne zagadnienie wiąże się z pytaniem, czy debata o uczeniu się przez całe życie powinna się skupić tylko na kwestii zatrudnienia, które jest dzisiaj postrzegane jako najważniejszy jej wymiar, czy też w większym stopniu dotyczyć zagadnienia spójności społecznej, będącego coraz trudniejszym wyzwaniem w większości krajów europejskich.

Ostatnią, lecz nie najmniej ważną kwestią jest ogólny brak zrozumienia koncepcji uczenia się przez całe życie – muszą zostać podjęte wysiłki w celu tego, by rosła świadomość tego zagadnienia. Istnieje zatem potrzeba komunikowania się z interesariuszami i społeczeństwem obywatelskim na poziomie krajowym oraz Unii Europejskiej³⁰.

Bibliografia

DG KE ds. Edukacji i Kultury, *Interim Evaluation of the Lifelong Learning Programme (2007-2013)*.

³⁰ Tamże.

DG KE ds. Edukacji i Kultury, *Interim Evaluation of the Lifelong Learning Programme (2007–2013)*. Executive summary.

DG KE ds. Edukacji i Kultury, *Lifelong Learning Programme – Activity Report 2009–2010*.

Akty prawne

Decyzja nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie.

Źródła internetowe

www.ec.europa.eu/education/

www.grundtvig.org.pl

Wykaz spotkań

Spotkanie z Ewą Rudomino, attaché w Stałym Przedstawicielstwie RP przy UE, 24 marca 2011 r.

Spotkanie z Janem Truszczyńskim, dyrektorem generalnym DG KE ds. Edukacji i Kultury, 4 marca 2011 r.

Spotkanie z Piotrem Borysem, posłem do Parlamentu Europejskiego, 23 marca 2011 r.

Spotkanie z Sylvie Rohanową, urzędnikiem DG KE ds. Edukacji i Kultury, 25 marca 2011 r.

***Train to Gain* jako narzędzie polityki edukacji dorosłych w Wielkiej Brytanii**

Wprowadzenie (*executive summary*)

Polityka kształcenia osób dorosłych w Wielkiej Brytanii realizowana jest zarówno przez podmioty z sektora publicznego, jak i prywatnego za pomocą wielu strategii, programów oraz innych działań o zasięgu krajowym, a także lokalnym. Spośród tej różnorodności narzędzi prowadzonej polityki autorzy studium przypadku postanowili ocenić efektywność programu *Train to Gain* (TtG).

Wart około 1 miliarda funtów rocznie program powstał w 2006 roku pod rządami Partii Laburzystów. Jego główny cel stanowiło wspieranie przedsiębiorców w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników. W rezultacie miało to doprowadzić do poprawy konkurencyjności brytyjskich przedsiębiorstw, a w dłuższej perspektywie do zachęcenia jak największej liczby pracodawców i pracowników do szerszego korzystania ze szkoleń zawodowych, niezależnie od wsparcia ze strony rządu.

Trudno jednoznacznie określić, na ile założenia pomysłodawców programu zostały osiągnięte. Z pewnością można stwierdzić, że TtG przyczynił się do zdobycia lub podniesienia kwalifikacji przez ponad milion pracowników oraz wzmocnienia przekonania o konieczności ciągłego uczenia się. Z drugiej jednak strony koszty programu wzbudzały wiele wątpliwości, jeśli chodzi o celowość wydawania tak znacznych środków.

Powodem tego było uzyskiwanie dofinansowania przez pracodawców, których stać było na wyszkolenie pracowników we własnym zakresie i którzy tym samym skorzystaliby ze szkoleń nawet bez udziału w programie. Eksperti zwracali także uwagę na to, że dużą grupę beneficjentów stanowiły firmy szkoleniowe, które umiejętnie dostosowały się do wymagań programu.

Analizy programu TtG w niniejszym studium przypadku dokonano na podstawie materiałów uzyskanych od niezależnych ekspertów, agencji rządowych oraz spotkań odbytych podczas wizyty studyjnej w Londynie w dniach 13-17 lipca 2011 roku.

Wstęp

Postęp technologiczny i gospodarczy, jaki dokonał się w Wielkiej Brytanii w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, nie pociągnął za sobą stosownego rozwoju systemu kształcenia. Brak odpowiednich kwalifikacji u dużej części populacji wzbudzał uzasadnione obawy o zrównoważony wzrost tamtejszej gospodarki. W odpowiedzi na wyzwania stojące przed brytyjskim systemem edukacji rząd opublikował w 2003 roku strategię pod tytułem *21st Century Skills - Realising Our Potential White Paper*, a w 2005 roku dwa kolejne dokumenty: *14-19 Education and Skills White Paper* oraz *Getting on in Business, Getting on in Work White Paper*¹. Zapisane w nich postanowienia tworzyły strategię rozwoju umiejętności i kompetencji wśród brytyjskich pracowników. Miało to nastąpić dzięki stworzeniu różnych ścieżek edukacji oraz rozwinięciu programu szkoleń dostosowanych do potrzeb rynku.

TtG stanowił sztandarowy program rządu Partii Pracy w zakresie kształcenia dorosłych obywateli. Jego głównym celem było wspieranie przedsiębiorców z różnych sektorów gospodarki w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników, co miało przełożyć się na wzrost konkurencyjności i lepsze wyniki firm. Cel ten miał zostać osiągnięty przez wspólne działania przedsiębiorców i rządu². W dłuższej perspektywie twórcy TtG liczyli na wzrost zainteresowania kształceniem pracowników także po zakończeniu uczestnictwa w programie, co miało wynikać m.in. z lepszego zrozumienia potrzeby ciągłego podnoszenia kwalifikacji przez pracowników.

Uruchomienie TtG poprzedzone zostało programem pilotażowym rozpoczętym w 2002 roku pod nazwą *Employer Training Pilots*. Miał on po-

¹ www.londonmet.ac.uk/services/london-office/the-uk-skills-agenda/ [15.06.2011 r.].

² *Train to Gain. A Plan for Growth. November 2007 - July 2011*, Learning and Skills Council, 2007, s. 3.

kazać, czy podmioty organizujące szkolenia oraz ich odbiorcy są w stanie sami zwiększyć liczbę szkoleń przeznaczonych dla osób o niewysokim poziomie kompetencji. TtG na terenie całego kraju zaczął funkcjonować w sierpniu 2007 roku, zakończył się natomiast po wyborach w 2010 roku, kiedy to władzę przejęła Partia Konserwatywna, która zlikwidowała program w ramach oszczędności budżetowych. Zarówno program pilotażowy, jak i TtG zarządzany był przez Learning and Skills Councils we współpracy z Business Links oraz agencjami zajmującymi się doradztwem zawodowym, a także prowadzeniem szkoleń.

W realizację programu, poza stroną rządową finansującą szkolenia, zawsze zaangażowane były cztery grupy podmiotów: pracodawcy, pracownicy, brokerzy oraz firmy szkoleniowe.

Pracodawcy mogli sami zgłosić się do programu bądź też zostać wytypowani przez brokerów. Otrzymywali wówczas wsparcie właściwe dla potrzeb przedsiębiorstwa związanych z kwalifikacjami pracowników, a następnie proponowano im pakiet szkoleń – odpowiadających zapotrzebowaniu – na które wysłani byli określani pracownicy.

Brokerzy zajmowali się wyszukiwaniem odbiorców, niezależnym i bezstronnym doradzaniem w zakresie możliwych szkoleń oraz kierowaniem przedsiębiorców do firm szkoleniowych. Działania te poprzedzała jednak, z założenia, gruntowna analiza potrzeb przedsiębiorstwa.

Zadaniem firm szkoleniowych było natomiast zorganizowanie odpowiedniej jakości szkolenia wraz z oceną rezultatów pracowników. Szkolenia dotyczyły kwalifikacji *Skills for Life*³ oraz poziomu drugiego, trzeciego, czwartego i powyżej⁴. Najczęściej przeprowadzane były jednak szkolenia z poziomu drugiego.

1. Ewaluacja programu

Systematycznie przeprowadzane ewaluacje TtG pokazują, że realizacja programu przyniosła wiele pozytywnych skutków. Najważniejszym, co podkreślają zarówno badania, jak i eksperci, było skuteczne zmotywowanie pracowników do podnoszenia swoich kwalifikacji. W Anglii, gdzie niewiele ponad 50% osób w wieku 16 lat osiąga poziom drugi według klasyfikacji *National Vocational Qualifications* (uznawany za absolutne mi-

³ Inaczej nazywane Basic Skills; dotyczą umiejętności wykorzystywanych w codziennym życiu, takich jak: czytanie ze zrozumieniem, pisanie, liczenie.

⁴ W Anglii, Walii i Irlandii Północnej istnieje dziewięć poziomów kwalifikacji (łącznie z poziomem Entry).

nimum pozwalające na podjęcie stałej pracy⁵), rolę programu motywującego ponad milion ludzi do poprawy swoich kwalifikacji trudno przecenić.

Badania pokazują, że TtG był wysoko oceniany przez osoby biorące w nim udział w kontekście poczucia własnej wartości w sferze zawodowej. 88% uczestników zgodziło się ze stwierdzeniem, że czują się bardziej pewni swoich zdolności do nauki. Badania dowodzą także, iż program miał korzystny wpływ na dalszą motywację uczestników do nauki. 84% uczestników zgodziło się ze stwierdzeniem, że czują się bardziej pozytywnie nastawieni do nauki niż przed rozpoczęciem kursu⁶. Z kolei według 70% uczestników bardzo lub raczej prawdopodobne jest to, że w ciągu najbliższych 3 lat podejmą próbę zdobycia kolejnych kwalifikacji. 60% badanych uczestników oceniło natomiast, iż bardzo lub raczej prawdopodobne jest podjęcie przez nich próby zdobycia wyższych kwalifikacji w ciągu 3 lat⁷. Przytoczone liczby dowodzą, że TtG przyczynił się istotnie do zwiększenia świadomości pracowników odnośnie do potrzeby ciągłego doskonalenia swoich kompetencji.

Powyższe dane znalazły także odzwierciedlenie w pozytywnym odbiorze całego programu wśród pracowników. Swoją satysfakcję z odbytych szkoleń wyraziło ponad 90% uczestników. Z tej grupy 27% było szczególnie zadowolonych, 42% bardzo zadowolonych, a 25% raczej zadowolonych. Zbliżone wyniki osiągnięto również w bardziej szczegółowych obszarach, takich jak ocena jakości nauczania czy wsparcie ze strony pracodawców⁸.

Przytoczone statystyki stanowiły istotny argument dla zwolenników programu⁹. Pozytywny wpływ TtG na motywację pracowników, zachętę do dalszej nauki oraz pewność siebie podkreślali także eksperci¹⁰. Co jednak dość znaczące, zmiana nastawienia pracowników do nauki nie pociągnęła za sobą istotnej zmiany pozycji pracowników na rynku pracy w postaci np. awansu na wyższe i lepiej płatne stanowisko¹¹. Zdaniem ekspertów możliwym wytłumaczeniem jest to, że pracownicy obejmowali

⁵ *Economic Affairs - Fifth Report, House of Lords*, pkt 53, www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeconaf/138/13808.htm

⁶ *Train to Gain Wave 5 Learner Survey*, Institute for Employment Studies, styczeń 2010, s. 68.

⁷ Tamże, s. 79-81.

⁸ *Train to Gain Wave 5...*, s. 86.

⁹ K. Brennan, *Train to Gain is money well spent*, „Guardian” z 6 czerwca 2010 r., www.guardian.co.uk/education/2010/apr/06/train-to-gain [15.06.2011 r.].

¹⁰ Spotkanie z Karen Milner, Skills Funding Agency, 17 czerwca 2011 r., Londyn, materiał niepublikowany.

¹¹ *Employment and Earning Outcomes from Train to Gain Extension Analysis*, Department for Business, Innovation and Skills, czerwiec 2011, s. 5.

stanowiska przed rozpoczęciem dalszej edukacji, niejako „na wyrost”, z założeniem, iż będą korzystać ze szkoleń i wkrótce nabędą stosowne kwalifikacje¹².

Równie pozytywne zdanie o TtG wyrażali pracodawcy. Ponad 90% przedsiębiorców, których pracownicy uczestniczyli w programie, wyraziło zadowolenie z tego powodu. Ocena poszczególnych elementów programu wypadła także bardzo korzystnie. W skali od 1 do 10 punktów średnia jakość szkoleń została oceniona na 8,52 pkt, a stosunek jakości do ceny szkoleń na 8,64 pkt¹³. Pracodawcy pozytywnie ocenili wpływ TtG na swoich pracowników. 80% z nich uznało, że udział w programie wpłynął na zwiększenie wśród pracowników poczucia pewności siebie, a 74% zauważyło, że pracownicy zdobyli umiejętności związane ze swoim stanowiskiem i dzięki temu lepiej wykonują obowiązki. W efekcie aż 66% pracodawców zadeklarowało, iż udział pracowników w TtG wpłynął pozytywnie na konkurencyjność ich firm¹⁴. Z drugiej jednak strony ponad dwie trzecie pracodawców uczestniczących w programie nie zaobserwowało w swoich firmach nawet małej zmiany w sprzedaży czy uzyskiwanych marżach. Jedynie odpowiednio 15% i 20% pracodawców zauważyło znaczny wzrost wydajności swoich pracowników oraz jakości swoich produktów lub usług, a żadnych zmian w tych obszarach nie zaobserwowało około 40% pracodawców¹⁵.

Kluczowym problemem przy ocenie TtG była jednak nie satysfakcja pracowników czy pracodawców, lecz efektywność całego programu rozumiana jako wartość produktu końcowego w stosunku do poniesionych kosztów. A należy pamiętać, że koszt TtG wynosił prawie miliard funtów rocznie – na lata 2008–2009 przewidziano 925 milionów funtów¹⁶.

Wątpliwości odnośnie do stopnia wpływu programu na wzrost liczby szkoleń wyrażone zostały już w trakcie ewaluacji programu pilotażowego. Stwierdzono mianowicie, że znaczna część szkoleń odbyłaby się również bez wsparcia środkami publicznymi (z racji wymagań rynkowych czy też regulacji prawnych), choć jednocześnie podkreślono, że szkolenia te niekoniecznie byłyby na tym samym poziomie¹⁷. Zwrócono też uwagę, iż efekt „dodatkowości”, jaki miał zostać osiągnięty, udało się uzyskać

¹² Tamże, s. 6.

¹³ *Train to Gain Employer Evaluation: Sweep 4 research report*, Learning and Skills Council, czerwiec 2009, s. 109–110.

¹⁴ Tamże, s. 123.

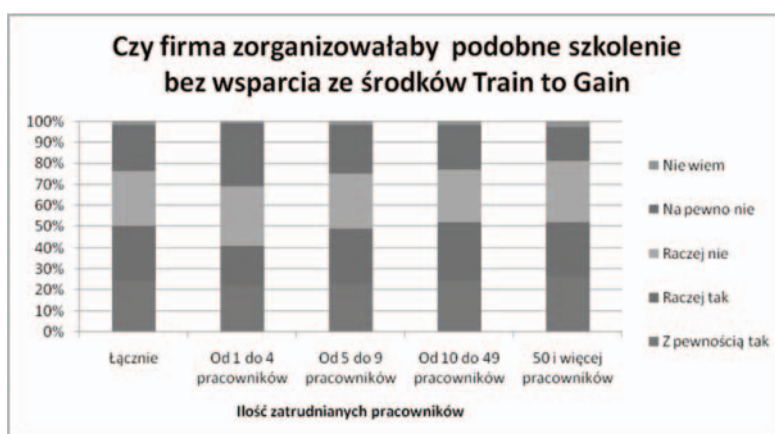
¹⁵ Tamże, s. 126–128.

¹⁶ Budżet programu na dany okres nie pokrywał się z rokiem kalendarzowym.

¹⁷ *Employer Training Pilots: Final Evaluation Report*, Institute for Employment Studies, 2006, s. XII.

jedynie w ograniczonym zakresie. Kluczowe wyzwanie stanowiło bowiem włączenie do procesu edukacji osób i pracodawców, którzy są niechętni do udziału w zdobywaniu nowych kwalifikacji¹⁸. Jak zauważył Jim Hillage, jeden ze współautorów raportu dotyczącego *Employers Training Pilots*, rząd z przyczyn politycznych nie podzielił wyrażonych w raporcie wątpliwości - idea TtG wpisywała się bowiem znakomicie w program edukacyjny gabinetu laburzystów¹⁹.

Przy ocenie zasadności wydatkowania znacznych środków publicznych ważne było określenie tego, na ile program zachęca pracodawców do organizowania szkoleń dla swoich pracowników. Wynik przeprowadzonego badania prezentuje się następująco:



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Train to Gain Employer Evaluation: Sweep 4 research report*²⁰.

Zgodnie z powyższymi danymi 50% pracodawców będących nowymi uczestnikami TtG zorganizowałoby szkolenia nawet bez udziału środków z programu. Wśród poszczególnych grup pracodawców wielkość tego wskaźnika rośnie wraz z liczbą zatrudnianych pracowników. Jedynie 16% największych pracodawców stwierdziło, że bez wsparcia z programu z pewnością nie zorganizowałoby szkoleń zbliżonych do tych oferowanych w ramach TtG. Jak zauważono w jednym z raportów, najwięksi pracodawcy zazwyczaj dysponują własnym, stałym systemem podnoszenia kwalifikacji pracowników. Wspieranie przez rząd tej grupy stwarzało więc

¹⁸ Tamże, s. 104-105.

¹⁹ Spotkanie z Jimem Hillage'em, dyrektorem ds. badań w Institute of Employment Studies, 17 czerwca 2011 r., Londyn, materiał niepublikowany.

²⁰ *Train to Gain Employer Evaluation: Sweep...*, s. 108.

ryzyko zastępowania środków prywatnych publicznymi²¹. Tym samym występowanie efektu „dodatkowości”, który stanowił w założeniu niezwykle istotny aspekt TtG, mogło być ograniczone. Reasumując, wyniki badań, choć dość zbliżone we wszystkich grupach pracodawców, pokazują, że im większy pracodawca, tym mniejszy jest wpływ TtG na podjęcie decyzji o przeprowadzaniu szkoleń.

Wątpliwości odnośnie do efektywności TtG podzieliło również National Audit Office, czyli organ parlamentu odpowiedzialny za kontrolę centralnych organów administracji rządowej, agencji rządowych oraz innych instytucji publicznych. W raporcie NAO stwierdzono, że TtG nie dostarczył odpowiedniej wartości w stosunku do poniesionych kosztów. Chociaż część podmiotów świadczących usługi szkoleniowe osiągnęła istotne sukcesy, to nie zawsze jakość usług była odpowiednia. Podkreślone zostało również to, że połowa pracodawców korzystających z TtG zorganizowałaby również zbliżone szkolenia nawet bez wsparcia środkami publicznymi. Dlatego też zdaniem autorów istniała potrzeba wprowadzenia zmian zmierzających do ograniczenia nadmiernych wydatków poprzez skupienie środków na obszarach wymagających szczególnego wsparcia oraz poprawie jakości świadczonych usług²².

Opinie wśród niezależnych ekspertów na temat TtG nie są jednoznaczne. Jim Hillage zwrócił uwagę, że TtG przyczynił się do podniesienia kwalifikacji ponad miliona pracowników, nadając karierom wielu osób nowy impuls. Z drugiej jednak strony jego zdaniem trudno jednoznacznie stwierdzić, czy z dyplomami i certyfikatami szedł w parze realny postęp, który przełożył się na wykonywaną na co dzień pracę²³. Z kolei prof. Lorna Unwin zauważyła, że jednymi z największych beneficjentów TtG były firmy szkoleniowe, które dzięki swojej elastyczności potrafiły umiejętnie dostosować swoją ofertę do aktualnej sytuacji na rynku. Zdaniem prof. Unwin winę za nie zawsze odpowiednią jakość szkoleń ponoszą w pewnej części również pracodawcy, których wymagania w stosunku do szkoleń sponsorowanych ze środków publicznych powinny być wyższe²⁴.

²¹ *Train to Gain: Developing the skills of the workforce*, National Audit Office, czerwiec 2009, s. 27.

²² *Train to Gain: Developing the...*, czerwiec 2009, s. 7-8.

²³ Spotkanie z Jimem Hillage'em.

²⁴ Spotkanie z Lorną Unwin, profesorem w Institute of Education na Uniwersytecie Londyńskim, 16 czerwca 2011 r., Londyn, materiał niepublikowany.

2. Wnioski

Trudno jest jednoznacznie ocenić skuteczność programu TtG jako narzędzia kształtowania polityki kształcenia dorosłych w Wielkiej Brytanii. Powodem takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim występowanie zarówno pozytywnych, jak i negatywnych wyników jego funkcjonowania.

Ewaluacje przeprowadzone na podstawie ankiet skierowanych do uczestników programu (pracowników i przedsiębiorców) pozwalają stwierdzić, że program osiągnął zdecydowany sukces w sferze motywacji tej grupy do korzystania ze szkoleń. TtG zachęcił pracowników do rozwijania własnych umiejętności, nie tylko w zakresie wymaganym przez aktualnie zajmowane stanowisko, lecz także ogólnych, a ponadto wzmocnił ich wiarę we własne możliwości. Z kolei wielu mniejszych przedsiębiorców, dla których szkolenia pracownicze stanowią znaczny wydatek, zyskało możliwość zwiększenia potencjału swoich kadr. TtG stanowił więc w tym względzie odpowiedź na główny problem kształcenia zawodowego w Wielkiej Brytanii, jakim jest niechęć pracodawców do kierowania pracowników na szkolenia oraz niska świadomość pracowników odnośnie do konieczności doskonalenia własnych umiejętności.

Z drugiej jednak strony nie jest możliwe oszacowanie tego, na ile szkolenia odbyte w ramach TtG zwiększyły konkurencyjność przedsiębiorców korzystających z programu oraz wpłynęły na jakość oferowanych przez nich produktów czy usług. Opinie wśród przedsiębiorców oraz ekspertów były w tym względzie podzielone.

Do tego należy dodać, że program TtG okazał się nieefektywny w zakresie, w którym środki publiczne zastępowały środki prywatne. Jak wykazały bowiem badania, znaczna część jego uczestników skorzystałaby z oferty szkoleń bez zachęty finansowej ze strony rządu, a część przedsiębiorców była w stanie zapewnić szkolenia swoim pracownikom we własnym zakresie. Można więc stwierdzić, że grupa uczestników programu nie została właściwie wyselekcjonowana, co skutkowało nieefektywnym wykorzystaniem publicznych zasobów.

Wskazana powyżej ocena programu TtG wpłynęła na jego dalszy los. Zbiegła się ona z wygraną Partii Konserwatywnej i przejęciem rządów przez Davida Camerona, którego priorytetem stało się ograniczenie wydatków z budżetu państwa w związku z kryzysem ekonomicznym. Polityka nowego rządu zmierzała do zmniejszenia liczby osób korzystających z zasiłków socjalnych, przy jednoczesnym przerzuceniu części kosztów związanych ze szkoleniami pracowniczymi na pracodawców.

W związku z powyższym w listopadzie 2010 roku w nowej strategii odnośnie do kwalifikacji – *Skills for Sustainable Growth* – rząd zapowiedział zamknięcie programu TtG. Zgodnie z zaproponowanym harmonogramem nowe zgłoszenia na dofinansowanie szkoleń przestały być przyjmowane od 1 kwietnia 2011 roku, a całkowite zaprzestanie prac w ramach programu przewidziano na 31 lipca. Wszystkie osoby, którym udzielono do tej pory wsparcia finansowego na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, będą mogły ukończyć podjęte szkolenia.

Stosownie do wspomnianej strategii w miejsce programu TtG powstaną inne formy wspierania ze środków publicznych procesu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników. Należą do nich:

- ◆ staże zawodowe,
- ◆ programy wzmacniające umiejętności zarządzania,
- ◆ szkolenia dla pracowników zwalnianych z pracy,
- ◆ szkolenia w ramach narodowych akademii umiejętności.

Należy podkreślić, iż pomimo konieczności dokonania cięć w budżecie państwa uczenie się przez całe życie pozostaje kluczową polityką publiczną w Wielkiej Brytanii. Dlatego finansowanie systemu kształcenia ustawicznego zostanie utrzymane na wysokim poziomie bez względu na reorganizację programów je realizujących²⁵.

Bibliografia

Economic Affairs – Fifth Report, House of Lords.

Employer Training Pilots: Final Evaluation Report, Institute for Employment Studies, 2006.

Employment and Earning Outcomes from Train to Gain Extension Analysis, Department for Business, Innovation and Skills, czerwiec 2011.

K. Brennan, *Train to Gain is money well spent*, „Guardian” z dnia 6 czerwca 2010 r.

The impact of Train to Gain on skills in employment, The Office for Standards in Education, Children’s Services and Skills, listopad 2008.

Train to Gain Employer Evaluation: Sweep 4 research report, Learning and Skills Council, czerwiec 2009.

Train to Gain Learner Evaluation: Report from Wave 4 research, Learning and Skills Council, czerwiec 2009.

Train to Gain Wave 5 Learner Survey, Institute for Employment Studies, styczeń 2010.

²⁵ Spotkanie z Jimem Hillage'em.

Train to Gain. A Plan for Growth. November 2007 - July 2011, Learning and Skills Council, 2007.

Train to Gain: Developing the skills of the workforce, National Audit Office, czerwiec 2009.

Wykaz spotkań

Spotkanie z Catrin Conway, Department for Business, Innovation & Skills, 16 czerwca 2011 r.

Spotkanie z Jimem Hillage'em, dyrektorem ds. badań w Institute of Employment Studies, 17 czerwca 2011 r.

Spotkanie z Karen Milner, Skills Funding Agency, 17 czerwca 2011 r.

Spotkanie z Lorną Unwin, profesorem w Institute of Education na Uniwersytecie Londyńskim, 16 czerwca 2011 r.

Polityka *flexicurity* na polskim rynku pracy

Jakub Cygan, Małgorzata Gołyńska,
Maciej Jamróz, Łukasz Machalski,
Józef Strojny, Alicja Tomaszczyk, Krzysztof Zieliński

Opiekun grupy: dr Andrzej Zybała

**Polityka *flexicurity* na polskim rynku pracy.
Analiza skuteczności narzędzi państwa
zapewniających elastyczność i bezpieczeństwo
na polskim rynku pracy**

Wprowadzenie (*executive summary*)

Ocenę elastyczności na polskim rynku pracy należy odnieść do efektów realizacji polityki *flexicurity* w Polsce. *Flexicurity*, czyli model, którego wdrożenie Polska uznaje za celowe, polega na łączeniu elastyczności z bezpieczeństwem zatrudnienia. Trudności związane z realizacją tej wizji mają naturę ekonomiczną, prawną oraz koncepcyjną - brakuje spójnego rozumienia samego pojęcia. Aktywność państwa pozostaje często na etapie wstępnym, niewystarczające są natomiast działania nastawione na realizację celów programowych, postawionych w dokumentach i omawianych w dalszej części raportu.

Poziom elastyczności polskiego rynku pracy jest postrzegany raczej pozytywnie, choć nie jest to jednoznaczna ocena. Na elastyczność w znacznym stopniu wpływa bowiem wykorzystanie nieregulowanych prawem pracy form zatrudnienia, które nie sprzyjają poprawie bezpieczeństwa pracowników. Zastosowanie elastycznych form wynikających z kodeksu pracy napotyka bariery zarówno natury prawnej, jak i świadomościowej.

Rekomendacje skupiają się na zaleceniu podjęcia działań systemowych w zakresie polityki *flexicurity*. Rozumiemy przez to system ulg i preferencji dla pracodawców (np. system podatkowy) oraz pracowników (system dostępu do wiedzy przez całe życie zawodowe celem podnoszenia kwalifikacji). Nacisk powinien zostać w takim razie położony na realizację wszystkich komponentów modelu, w szczególności aktywną politykę rynku pracy oraz kształcenie ustawiczne.

W dziedzinie elastyczności zatrudnienia na szczególną uwagę zasługuje zwiększenie wykorzystania dopuszczalnych form zatrudnienia określonych w kodeksie pracy. Przykładowo, są to umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy. Działania uświadamiające pracowników i pracodawców mogą zachęcić do tego typu rozwiązań. Zmiany przepisów prawa powinny w pierwszej kolejności zmierzać do uproszczenia zasad rozliczania czasu pracy, następnie do uelastycznienia umów o pracę.

Wszystkie działania państwa w kierunku zwiększenia elastyczności rynku pracy należy podejmować w uzgodnieniu z partnerami społecznymi i brać w nich pod uwagę w równym stopniu wymagania rynku oraz bezpieczeństwo zatrudnienia pracowników.

1. *Flexicurity* - punkt wyjścia do analizy polityki rynku pracy

Aby dokonać ewaluacji poszczególnych elementów polityki rynku pracy, trzeba się odnieść do pomiaru jej efektów. Wydaje się, że takim punktem odniesienia powinien być model *flexicurity*, stanowiący w istocie próbę pogodzenia dwóch największych wymagań, które stoją przed rynkiem pracy w nowoczesnej gospodarce: bezpieczeństwa i elastyczności. *Flexicurity* to swoista sztuka godzenia interesów pracownika i pracodawcy, oparta na zasadzie *win-win*¹. Obecne znaczenie polityki *flexicurity* wynika z realiów, w których ma miejsce większa mobilność pracowników. Dynamiczny rozwój sektora usług, nowoczesne technologie oraz światowe koncerny istniejące ponad granicami państw skłoniły do poszukiwania nowych rozwiązań na rynku pracy, łączących w sobie gwarancję trwałego rozwoju gospodarczego oraz zapewniających bezpieczeństwo zatrudnienia.

Flexicurity to nie tylko pojęcie będące przedmiotem analiz, lecz także nośne hasło polityczne. Z jednej strony jest trudno definiowalne, co daje możliwość interpretowania go w sposób pożądaný dla danego interesariusza², z drugiej zaś korzyści wykorzystania tego modelu wielokrotnie

¹ Narzędzia polityki *flexicurity*. Poradnik dobrych praktyk, red. T. Adamek, Białystok 2010.

² Zob. J.C. Barbier, *Social Europe and the Limits of Soft Law, the example of Flexicurity*, [w:]

wskazywały w swoich raportach Międzynarodowa Organizacja Pracy³ oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju⁴. Trudno bowiem zaprzeczyć, że dążenie do łączenia bezpieczeństwa i elastyczności jest hasłem, które powinno stanowić cel polityki państwa na rynku pracy.

W kształtowaniu kierunków rozwoju polityki *flexicurity* duża jest również rola Fundacji Pracy jako instytucji, która łączy w sobie działania różnych podmiotów społecznych skupionych wokół rynku pracy. Z racji tego, że są to reprezentanci różnych środowisk, ich siła merytoryczna i realny wpływ na kształtujące się rozwiązania w zakresie prawa pracy są duże.

Definicja *flexicurity*

Przy definiowaniu *flexicurity* nacisk kładzie się przede wszystkim na pogodzenie aktywności zawodowej z życiem rodzinnym i stworzenie dostępu do zatrudnienia dobrej jakości. Równie ważnym aspektem jest zagwarantowanie pracodawcom możliwości dostosowywania poziomu zatrudnienia do rozmiarów produkcji i duży przepływ pracowników między przedsiębiorstwami⁵.

Przez **elastyczność** w polityce *flexicurity* rozumie się płynne zmiany w życiu zawodowym, dotyczące zakończenia nauki i rozpoczęcia życia zawodowego, zmiany pracy czy jej podjęcia po okresie bezrobocia. **Bezpieczeństwo** definiowane jest natomiast nie jako pewność miejsca pracy, lecz pewność zatrudnienia. Oznacza to przede wszystkim swobodny dostęp do edukacji i szkoleń dla pracowników, zwłaszcza dla tych o niższych kwalifikacjach. Unia Europejska zakłada, że w celu zapewnienia równowagi między elastycznością a ochroną na rynku pracy niezbędne jest spełnienie czterech warunków:

- ♦ **Dostęp do elastycznych form zatrudnienia** (*contractual arrangements*) zapewniających niezbędną elastyczność przy jednoczesnym ograniczaniu szarej strefy.
- ♦ **Aktywna polityka rynku pracy** (*active labour market policies*), czyli skuteczna pomoc osobom bezrobotnym i zmieniającym miejsce pracy.

The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy, Ashgate 2006.

³ P. Auer, *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, ILO, Geneva, 2000.

⁴ Pozytywnie oceniono m.in. rozwiązanie wprowadzone w Danii. Zob. *Raport Employment Outlook 2004*, Paryż 2004.

⁵ T. Wilthagen, F. Tos, *The concept of flexicurity; a new approach to regulating employment and labour markets*, „Transfer” 2004, t. 10, nr 2, s. 170.

- ♦ Stworzenie **efektywnych systemów dożywotniego kształcenia** (*lifelong learning*), ułatwiających pracownikom przystosowanie się do zmian na rynku pracy.
- ♦ Stworzenie **nowoczesnego systemu zabezpieczenia społecznego** łączącego funkcje wspierania dochodu ze stworzeniem warunków umożliwiających mobilność na rynku pracy⁶.

Model *flexicurity* nie zawsze spotyka się z pozytywnymi ocenami. Niektórzy zwracają uwagę na to, że utrzymywanie za wszelką cenę nierentownych miejsc pracy obniża produktywność całej gospodarki, co z kolei powoduje wysokie koszty społeczne.

Modele realizacji polityki *flexicurity*

Należy podkreślić, że dotychczas nie powstał wspólny dla wszystkich krajów europejskich model *flexicurity*. Wydaje się, że stworzenie takiego modelu byłoby nie tylko bardzo trudne, lecz także bezcelowe. Każde państwo ma inną specyfikę i różne uwarunkowania rynku pracy. Opis kilku modeli *flexicurity* ma służyć przedstawieniu możliwych rozwiązań i stanowić pomoc w wypracowaniu polskiego modelu - skutecznego i przystającego do rodzimych realiów.

- **Model duński**

Koncepcja *flexicurity* narodziła się na początku lat 90. w Danii i stała się wzorcem dla innych krajów. Model duński charakteryzuje się niskim poziomem ochrony zatrudnienia, porównywalnym z krajami anglosaskimi. Równoważony jest on rozbudowaną ochroną socjalną dla osób bezrobotnych oraz szeroką dostępnością programów aktywizujących. Ochrona ta zapewnia wysoką mobilność siły roboczej, co przekłada się na krótkie okresy pozostawania bez pracy. Realizowana jest m.in. przez obowiązkowe ubezpieczenie od bezrobocia. Pracodawcom łatwiej podjąć decyzję o redukcji zatrudnienia, w sytuacji gdy świadczenia socjalne są powszechnie dostępne. Charakterystyczną cechą duńskiego systemu jest wysokie poparcie dla *flexicurity* wśród organizacji pracodawców oraz związków zawodowych, czego dowodem był silny opór ze strony partnerów społecznych przed próbą ograniczenia wydatków na świadczenia dla bezrobotnych w 2003 roku. Duński model zakłada także aktywizowanie znacznych grup osób pozostających poza rynkiem pracy przez liczne programy oferujące zindywidualizowaną pomoc wykluczonym z rynku pracy.

⁶ *Flexicurity w Polsce*, art. cyt., s. 13-14.

Duński model *flexicurity* wiąże się z wysokimi kosztami ponoszonymi przez państwo, w związku z czym nie każdy kraj może sobie na taką politykę pozwolić⁷. W raporcie analizującym *flexicurity* na przykładzie Danii, przygotowanym przez Work and Wealth for All⁸, autorzy wskazują jednak, że w rzeczywistości państwa skandynawskie pod względem stanu rynku pracy znajdują się w recesji, a wiele miejsc pracy jest utrzymywanych sztucznie w celu poprawy wskaźników zatrudnienia⁹.

- **Model holenderski**

Holenderski model *flexicurity* jest wynikiem trwającej od połowy lat 90. współpracy między partią liberalną i socjaldemokratyczną a Fundacją Pracy - niezależną instytucją badawczą zajmującą się rynkiem pracy. Do priorytetów modelu holenderskiego zalicza się rozwój zatrudnienia tymczasowego i zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasowym oraz stopniowe rozszerzanie ochrony socjalnej na te formy zatrudnienia. Rynek pracy w Holandii charakteryzuje się wysoką stopą zatrudnienia niepełnoetatowego, szczególnie wśród kobiet łączących pracę zawodową z wychowywaniem dzieci. W ramach polityki *flexicurity* osoby te objęto porównywalnym poziomem ochrony socjalnej, jak w przypadku osób zatrudnionych w pełnym wymiarze. Dotyczy to zarówno norm ochronnych prawa pracy, jak i funkcjonowania systemu emerytalnego. Dzięki temu praca niepełnoetatowa nie obniża znacznie wysokości przyszłej emerytury.

Kolejnym charakterystycznym elementem omawianego modelu jest dynamiczny rozwój agencji pracy tymczasowej, które zapewniają wysoki poziom elastyczności zatrudnienia przy jednoczesnym rozciągnięciu ochrony socjalnej na osoby pracujące za ich pośrednictwem. Mimo tych działań rzeczywisty poziom ochrony socjalnej dla pracowników agencji jest wciąż niższy, jeśli porównamy go z tym dotyczącym osób pracujących w niepełnym wymiarze czasowym, gdy chodzi o dostęp do świadczeń zdrowotnych, zasiłków dla bezrobotnych czy programów emerytalnych¹⁰.

⁷ M. Rymśza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, red. M. Rymśza, Warszawa 2005, s. 15-16.

⁸ M. De Vlieghere, P. Vreymans, *Flexicurity: the modern Danish Fairy-Tale? How in the country of the blind the one-eyed man became king*, workforall.net/Danish_Flexicurity.doc [26.05.2011 r.].

⁹ W Danii w latach 1996-2006 powstało 240 tysięcy etatów w sektorze publicznym (wzrost o 37%).

¹⁰ Tamże, s. 16-17

- **Model hiszpański**

W Hiszpanii polityka *flexicurity* jest odpowiedzią na duże uelastycznienie rynku pracy, które dokonało się na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. W rezultacie wzrosła liczba osób zatrudnionych na czas określony bądź w niepełnym wymiarze czasowym i pozbawionych zabezpieczenia społecznego. Doprowadziło to do sytuacji, w której nietypowe formy zatrudnienia ułatwiały wielu młodym osobom wejście na rynek pracy, lecz tworzyły także barierę uniemożliwiającą zdobycie zatrudnienia na czas nieokreślony.

Działania naprawcze podjęto na mocy porozumienia trójstronnego zawartego w 1994 roku, którego zwieńczeniem było podpisanie 20 grudnia 2001 roku układu zbiorowego gwarantującego przedsiębiorcom konkurencyjność, a pracownikom ochronę dzięki uelastycznieniu możliwości zawierania umów na czas nieokreślony. Niestety skuteczność tych działań jest ograniczona, a zwiększenie przepływów między pracownikami terminowymi i bezterminowymi nie uległo istotnej poprawie. Innym charakterystycznym elementem jest system szkoleń zawodowych, w którym środki z ogólnokrajowego funduszu dzielone są przez radę składającą się z przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych¹¹.

Flexicurity w Polsce – koncepcje polskiego rządu

W zakresie polityki elastyczności nie można pozostać jedynie w fazie koncepcyjnej. Samo wdrażanie *flexicurity* jest ważniejsze niż tworzenie rozbudowanych koncepcji tej polityki¹². Wprowadzanie poszczególnych rozwiązań, co pokazuje praktyka, jest jednak bardzo często marginalizowane, gdyż niezwykle trudno pogodzić interesy różnych grup społecznych. Poniżej zaprezentowane zostaną dokumenty, które należy brać pod uwagę podczas analizy poziomu wdrożenia *flexicurity* w Polsce. Dokumentami tymi są:

- ♦ **Krajowy Program Reform na lata 2008-2011**, średniookresowy dokument planistyczny polskiego rządu. Reformy przewidziane w programie miały się oprzeć na trzech filarach: aktywnym społeczeństwie, innowacyjnej gospodarce oraz sprawnych instytucjach. W zakresie pierwszego z wymienionych plano-

¹¹ A.L.S. Iglesias, *Analiza społecznych i ekonomicznych skutków nietypowych form zatrudnienia w Unii Europejskiej na przykładzie Hiszpanii*, [w:] *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, dz. cyt., s. 137-142.

¹² M. Rymśza, *Analiza, testowanie i wdrażanie w Polsce koncepcji flexicurity przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ekspertyza przygotowana dla Fundacji Fundusz Współpracy*, Warszawa 2009, s. 1, www.wup.pl.

wane reformy oparto na zintegrowanym podejściu do wdrażania modelu *flexicurity*. Oznacza to, że działania miałyby objąć jednocześnie zmiany w systemie ubezpieczeń społecznych, w systemie edukacji oraz w obszarze aktywnych polityk rynku pracy¹³. Celem tych działań jest skłonienie pracowników do jak najdłuższego pozostawania na rynku pracy.

- ♦ ***Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000*** – jej celem jest dążenia do usprawnienia rynku pracy i kontynuowania reform. Rządowy dokument wymienia wyzwania, przed którymi stoi rynek pracy. W kwestii adaptacji pracowników i pracodawców do warunków panujących na rynku pracy dokument opisuje kilka płaszczyzn, a mianowicie: **elastyczność organizacyjną**, czyli możliwość różnych form organizowania się firm w zależności od wykonywanej pracy; **elastyczność zatrudnienia**, czyli stosowanie różnicowanych form umowy o pracę; **elastyczność wynagrodzenia** definiowaną przez obniżanie stałej części płacy i wzrost części uwarunkowanej wydajnością oraz efektami pracy.
- ♦ ***Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – Narodowa Strategia Spójności 2007*** – autorzy dokumentu opowiadają się za promowaniem innowacyjnych i elastycznych form organizacji pracy. Aby zwiększyć przepływ od bezrobocia w kierunku rynku pracy, proponowane są: wczesna identyfikacja potrzeb rynku pracy, pomoc w organizowaniu szkoleń oraz ograniczenie zachęt do dezaktywizacji zawodowej. Ponadto podkreślono rolę uczenia się przez całe życie, a także tworzenia w przedsiębiorstwach bodźców do rozwoju inicjatyw własnych pracowników.
- ♦ ***Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015*** – określa podstawowe cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Uwzględnia m.in. postulaty mówiące o uruchomieniu elastycznych mechanizmów płacowych oraz implementacji elastycznych form zatrudnienia. Zwraca uwagę na konieczność uproszczenia legislacji, co umożliwiłoby łatwiejsze zarządzanie zasobami pracy. Wzrost mobilności zawodowej nie może się odbywać „za wszelką cenę”, lecz powinien uwzględniać możliwość łączenia obowiązków zawodowych z rodzinnymi.

¹³ Por. Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Warszawa 2008.

- ♦ **Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007-2013** - zwraca się w niej uwagę na nowe rozwiązania w zakresie uelastyczenia przepisów prawa pracy, w szczególności ruchomy i zadaniowy czas pracy, zwiększenie dostępności pracy niedzielno-świętecznej oraz zatrudnienie w oparciu o umowy cywilnoprawne. W związku z możliwością obniżenia pozapłacowych kosztów pracy i uproszczenia procedur administracyjnych dokument promuje samozatrudnienie. Jednym z priorytetów określonym w *Strategii* jest elastyczność rynku pracy. Wśród działań zaproponowanych w obszarze tego priorytetu znalazły się: promocja nietypowych form zatrudnienia, zwłaszcza: samozatrudnienia, telepracy, outsourcingu; redukcja podatkowych i paropodatkowych kosztów pracy; wdrażanie rozwiązań zachęcających pracodawców do organizowania różnych form podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników; wdrażanie dwukanałowego systemu informowania i konsultowania pracowników (powstanie rad pracowniczych).
- ♦ **Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011** - koncentruje się na promocji zatrudnienia, łagodzeniu skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. W dokumencie zwraca się uwagę na zadania, przed jakimi - w kontekście walki ze skutkami kryzysu gospodarczego - stoi Polska. Są to: stworzenie placówki kształcenia ustawicznego o zasięgu ogólnopolskim; upowszechnienie formalnego kształcenia ustawicznego; doskonalenie podstaw programowych kształcenia dla potrzeb gospodarki opartej na wiedzy; aktywizacja zawodowa osób zamieszkujących obszary peryferyjne; rozwój przedsiębiorczości wśród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie gospodarki elektronicznej.

2. Metodologia

Istnieją różne modele *flexicurity*, ale żaden nie spełnia dwóch podstawowych postulatów Komisji Europejskiej (bezpieczeństwa oraz elastyczności zatrudnienia) w stu procentach. W poniższej analizie wykorzystano więc metodę *benchmarkingu*. Na początek przedstawiony zostanie wskaźnik elastyczności umów.

Wskaźniki Komitetu Zatrudnienia Unii Europejskiej

Tabela 1

Wskaźniki elastyczności umów

Wejście	Proces	Wynik
Dostęp do elastycznych form pracy (<i>access to flexitime</i>)	Liczba osób wykonujących pracę w ramach dobrowolnie limitowanych umów na czas określony bądź na niepełnym etacie	Liczba osób z co najmniej takim samym bezpieczeństwem zatrudnienia jak w poprzednim roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Monitoring & Analysis...*

Podstawowym dokumentem zawierającym informacje na temat mierzenia polityk *flexicurity* jest raport zatytułowany „Monitoring and Analysis of Flexicurity Policies”, wydany przez istniejący od 2000 roku Komitet Zatrudnienia Unii Europejskiej i opublikowany w lipcu 2009 roku. Opracowanie nowego zestawu wskaźników było konieczne. Stanowiło odpowiedź na kryzys gospodarczy, a także próbę dostosowania zmian w zakresie bezpieczeństwa i elastyczności zatrudnienia do nowej sytuacji na rynku pracy. Wskaźniki te w dużej mierze oparto na już istniejącej metodologii Europejskiej Strategii Zatrudnienia (EES)¹⁴. Części składowe dla wskaźnika każdego z filarów *flexicurity* zostały podzielone na trzy grupy:

- ◆ Wskaźniki „wejścia” (*input indicators*) - są to ilościowe oceny przepisów i regulacji, np. dotyczące świadczeń czy nakładów na konkretne programy. Do tych wskaźników zaliczają się przede wszystkim wydatki ponoszone przez państwo na rzecz rynku pracy.
- ◆ Wskaźniki „przetworzenia” (*process indicators*) - dotyczą liczby osób objętych danym działaniem polityki państwa¹⁵. Ich zadaniem jest pomiar zakresu implementacji danych środków.

¹⁴ Zgodnie z komunikatem Komisji dotyczącym Wspólnych Zasad *Flexicurity* z 27 czerwca 2007 r., można wyróżnić 4 filary *flexicurity*: elastyczne i przewidywalne warunki umów (dalej: FCA); kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie; skuteczna, aktywna polityka rynku pracy; nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego.

¹⁵ Dotyczy to zarówno osób aktywnie uczestniczących np. w programach aktywizacji zawodowej, jak i grupy pracowników, których obejmuje konkretna regulacja rynku pracy.

- ◆ Wskaźniki „wydajności” (*output indicators*) – stanowią kompilację dwóch powyższych¹⁶.

Wskaźnik prawnej ochrony zatrudnienia OECD

Wcześniejsza analiza umów o pracę pod kątem spełniania postulatów *flexicurity* była w dużej mierze oparta na przyjętym w metodologii OECD wskaźniku prawnej ochrony zatrudnienia (*Strictness of the Employment Protection Legislation*, EPL). Andranik S. Tangian w swoim opracowaniu z 2005 roku, dotyczącym mierzenia *flexicurity*, uznaje go za podstawowy wskaźnik bezpieczeństwa zatrudnienia. Należy jednak nadmienić, że proponowana przez niego analiza jest węższa niż zawarta w kolejnej, proponowanej przez KE generacji wskaźników, gdyż opiera się na mobilności (*flexibility*) mierzonej wartością EPL oraz bezpieczeństwie (*security*) podanym jako zakres zatrudnienia oraz zabezpieczenia społecznego. Autor nie przedstawia jednak konkretnych wskaźników do analizy bezpieczeństwa¹⁷.

Wskaźnik EPL bywa też często krytykowany za to, że jest niedokładny, jeśli chodzi o regulacje dotyczące stosunku pracy. Przy podobnym poziomie regulacji praktyka w różnych krajach może być zgoła odmienna. Przy analizie prawa pracy nie udaje się bowiem uwzględnić np. tego, jak sędziowie interpretują prawo, roli układów zbiorowych pracy czy wreszcie sposobów „obchodzenia” przepisów przez pracodawców¹⁸.

Należy też mieć na uwadze to, że pomiar wyniku *flexicurity* nie jest precyzyjny. Należy wskazać trzy podstawowe wady tego typu pomiaru:

- ◆ wydatki państwa niekoniecznie pokazują jednowymiarowy wysiłek, uwzględniają bowiem wpływ innych trendów społeczno-ekonomicznych, takich jak bezrobocie czy starzenie się społeczeństwa;
- ◆ zmiany wskaźników makroekonomicznych, w szczególności poziomu wzrostu gospodarczego, mogą wpływać na precyzyjność pomiaru;

¹⁶ Podział za: *Monitoring and analysis of Flexicurity policies*, Report endorsed by EMCO on 24th June 2009, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3642&langId=en> [18.04.2011 r.].

¹⁷ A.S. Tangian, *Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators*, Diskussionspapier Nr. 137, WSI in der Hans Boeckler Stiftung, 2005.

¹⁸ F. Bertozzi, G. Bonoli, art. cyt. Szerzej zob.: P. Emmenegger, *Barriers to Entry. Insider/ Outsider Politics and the Political Determinants of Job Security Regulation*, IPW, Berne 2007.

- ♦ reformy polityki społecznej często zmieniają sytuację wydatkową państwa w dłuższym okresie, dlatego też porównywanie wydatków z dwóch kolejnych lat może być bezcelowe¹⁹.

Powyższa analiza pokazuje, że końcowe wskaźniki są często wypadkową jednoczesnej implementacji wielu polityk rynku pracy oraz reakcji rynku pracy na zmianę sytuacji makroekonomicznej państwa. Wskaźniki nie są dane raz na zawsze, należy je stale dopracowywać, tak aby osiągnięte rezultaty i wyniki pomiarów jak najbardziej odpowiadały rzeczywistości.

Wskaźnik złożony (*composite indicator*)

Tabela 2

Elementy wskaźników dla czterech filarów *flexicurity*

	Input* (wejście)		Process* (proces)
Elastyczność umów	Zewnętrzna elastyczność - Odsetek pracowników zatrudnionych na umowy na czas określony - Rygorystyczność zasad dotyczących umów na czas nieokreślony - Udział samozatrudnienia w zatrudnieniu ogólnym - Zasady dotyczące zwolnień grupowych	Wewnętrzna elastyczność - Udział pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin - Liczba godzin przepracowanych w ciągu tygodnia - Odsetek pracowników wykonujących pracę zmianową	Elastyczność pracy a obowiązki domowe - Nieaktywność zawodowa bądź praca w niepełnym wymiarze godzin ze względu na brak odpowiedniej opieki nad dzieckiem - Wpływ rodzicielstwa na sytuację na rynku pracy
LLL (uczenie się przez całe życie)	- Odsetek przedsiębiorstw zapewniających szkolenia zawodowe - Koszt szkoleń jako odsetek wszystkich kosztów zatrudnienia - Koszt szkoleń w przeliczeniu na pracownika	- Odsetek pracowników (ze wszystkich przedsiębiorstw) biorących udział w szkoleniach - Liczba godzin szkoleń w przeliczeniu na pracownika	- Odsetek dorosłej populacji (w wieku 25-64 lata) biorący udział w doszkalanii zawodowym w okresie bezpośrednio poprzedzającym badanie

¹⁹ F. Bertozzi, G. Bonoli, art. cyt., s. 16.

ALMP (aktywne narzędzia rynku pracy)	Wydatki jako % PKB - Wydatki w kategorii „rynek pracy” - Wydatki na szkolenia - Wydatki na <i>job rotation</i> i <i>job sharing</i> - Zachęty do zatrudnienia - Wspieranie zatrudnienia - Tworzenie miejsc pracy - Zachęty do rozpoczęcia działalności	Wydatki na uczestnika - Wydatki na szkolenia - Wydatki na rotację i <i>job sharing</i> - Zachęty dla pracodawców do zatrudnienia (np. podatkowe) - Wspieranie zatrudnienia - Tworzenie miejsc pracy - Zachęty do rozpoczęcia działalności	Wydatki na osobę chętną do pracy
Zabezpieczenie społeczne	Wydatki państwowe - Odsetek osób chcących pracować i otrzymujących wsparcie finansowe - Wydatki na zasiłki jako % PKB - Wydatki na zasiłki w przeliczeniu na liczbę osób chcących pracować - Ulgi podatkowe dla osób niezatrudnionych	Wysokość i czas wypłacania zasiłku	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: A Comprehensive Approach*. Nazwy kolumn zostały tu użyte umownie w celu wskazania ciągłości raportu JRC i metodologii EMCO. Wskaźniki dla każdej kolumny zostały pogrupowane w określone w raporcie kategorie.

Opisany wyżej model wskaźników stanowi szkielet, którego uzupełnieniem jest projekt badawczy Joint Research Centre – jednostki badawczej KE – we współpracy z DG Employment (Unit D1 – Employment Analysis). W raporcie tym wskaźniki uszeregowano według bardziej szczegółowego modelu trójstopniowego, który szerzej został opisany w tabeli 2.

Jest to wskaźnik złożony (*composite indicator*), definiowany jako matematyczne połączenie indywidualnych wskaźników, które reprezentują róż-

ne wymiary opisywanego zjawiska²⁰. Stanowi on rozwinięcie elaboracji Komisji zawartych w opisanym wyżej dokumencie z 2009 roku oraz wskazówek OECD dotyczących tworzenia wskaźników, wydanych w 2005 roku²¹. Na potrzeby analizy elastyczności umów obejmuje on więc nie tylko EPL, lecz także zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną elastyczność. Jej pomiaru dokonuje się w oparciu także o inne źródła: opracowaną przez EMCO metodologię wskaźników oraz bazę danych Eurostat²². Sama idea podziału wskaźników na trzy grupy została utrzymana, jednak określenia *input*, *process* oraz *output* zostały zastąpione szczegółowymi nazwami kategorii dla każdej grupy wskaźników wewnątrz poszczególnych filarów. Dla FCA będą to:

- ◆ zewnętrzna elastyczność,
- ◆ wewnętrzna elastyczność,
- ◆ elastyczność organizacji pracy mająca na celu efektywne połączenie pracy zawodowej z obowiązkami domowymi.

Wskaźniki flexicurity dotyczące elastyczności umów

Do ewaluacji filaru będącego przedmiotem niniejszego raportu metodologia EMCO przyporządkowała 19 różnych wskaźników. Indeks elastyczności umów składa się z trzech elementów:

1) Regulacje dotyczące zwolnień oraz użycia elastycznych form zatrudnienia - elastyczność zewnętrzna. W tej kategorii mieści się sześć wskaźników:

- trzy z nich dotyczą EPL; jest to wskaźnik EPL dotyczący umów na czas nieokreślony, stosunek wskaźnika EPL umów na czas określony do EPL na czas nieokreślony oraz wartość tego wskaźnika w odniesieniu do zwolnień zbiorowych. Wartość indeksu EPL waha się od 0 do 6, przy czym 6 to największy stopień ochrony zatrudnienia;
- dwa wskaźniki dotyczą udziału pracowników z umowami na czas określony w ogólnej liczbie zatrudnionych: ich całkowity udział oraz udział mimowolnych umów na czas nieokreślony;

²⁰ A.R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini, *Towards a set of Composite Indicators on Flexicurity: A Comprehensive Approach*, JRC Scientific and Technical Reports, Publication Office of the EU, 2010, s. 7.

²¹ Szerzej zob.: M. Nardo, M. Saisana, A. Saltelli, S. Tarantola, A. Hoffman i E. Giovannini, *Handbook on Constructing Composite Indicators*, OECD Statistics Working Paper N. 13 - 2005/3.

²² Labour Force Survey Database of Eurostat.

- Stosunek samozatrudnienia do całkowitej stopy zatrudnienia.
- 2) **Elastyczność czasu pracy** – elastyczność wewnętrzna, która dotyczy liczby godzin przepracowanych przez danego pracownika oraz typu organizacji pracy. Ten wymiar zawiera elastyczność czasu pracy i opisuje ją w pięciu grupach:
- zmienność czasu pracy,
 - nietypowe formy zatrudnienia,
 - udział pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin,
 - wpływ nadgodzin na zwyczajowy czas pracy,
 - dostęp do zmiennych godzin pracy.
- 3) **Elastyczność organizacji pracy w celu pogodzenia pracy i zobowiązań rodzinnych.**

Wdrożenie *flexicurity* w Polsce – ocena

Po przeprowadzeniu wstępnej analizy stosowanych wskaźników i ich adekwatności w zakresie mierzenia *flexicurity* możliwe jest odniesienie ich do sytuacji na polskim rynku pracy oraz przedstawienie wniosków wpływających z osiągniętych wartości. Trzy przedstawione niżej wykresy pokazują – odpowiednio – wskaźniki *input*, *output* oraz *process* dla Polski.

Na „wejściu” (*input*) okazuje się, że korzystanie z elastycznego czasu pracy zwiększyło się w 2004 roku (moment akcesji Polski do UE). Spowodowało to wzrost publicznych wydatków na tzw. zasoby ludzkie w dwóch kolejnych latach. Zwiększyły się dodatkowo środki przeznaczone na aktywną politykę rynku pracy w 2006 i 2007 roku. Nieznacznie spadła wysokość wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych.

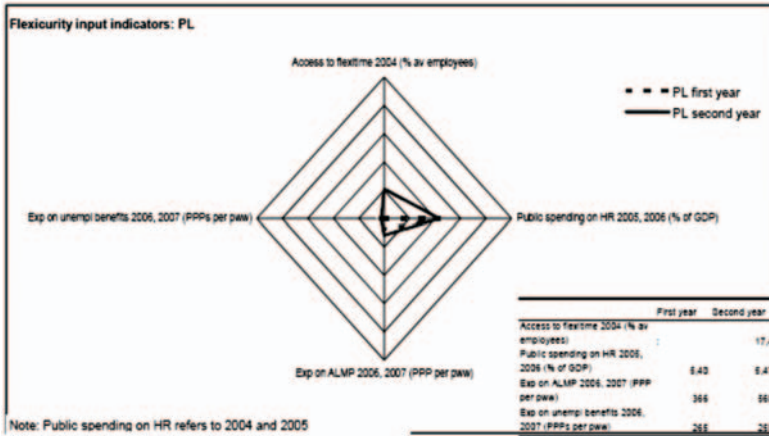
W fazie „procesowej” (*process*), która przypadła na lata 2006–2007, liczba zatrudnionych na terminowych kontraktach zwiększyła się w niemal niedostrzegalny sposób. Prawie o 10% wzrosła natomiast liczba osób, które wyraziły chęć wzięcia udziału w szkoleniach lub kursach doszkalających.

Te zmiany doprowadziły do tego, że „wynikiem” (*output*) jest wysoki poziom zachowania dotychczasowych stanowisk pracy oraz lepsza ochrona miejsca pracy. Duży jest także odsetek osób, które w 2007 roku podjęły pracę na tzw. krótkoterminowym kontrakcie (6-miesięcznym).

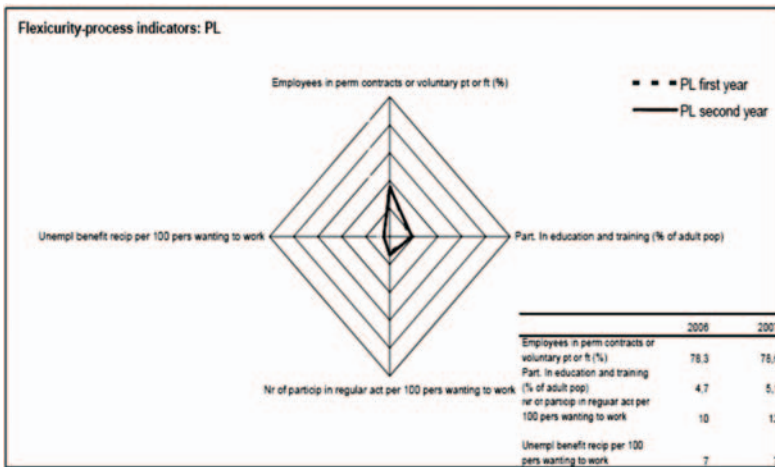
Wdrożenie *flexicurity* w Polsce być może nie jest na najwyższym poziomie w porównaniu z innymi państwami UE, jednak udało się wpro-

wadzić wiele korzystnych rozwiązań. Jak pokazują doświadczenia Francji, Szwecji czy Finlandii, w Polsce brakuje sprawnych instytucji, które nadzorowałyby cały proces.

Wykres 1

Wskaźniki *input*

Wykres 2

Wskaźniki *process*

Wykres 3

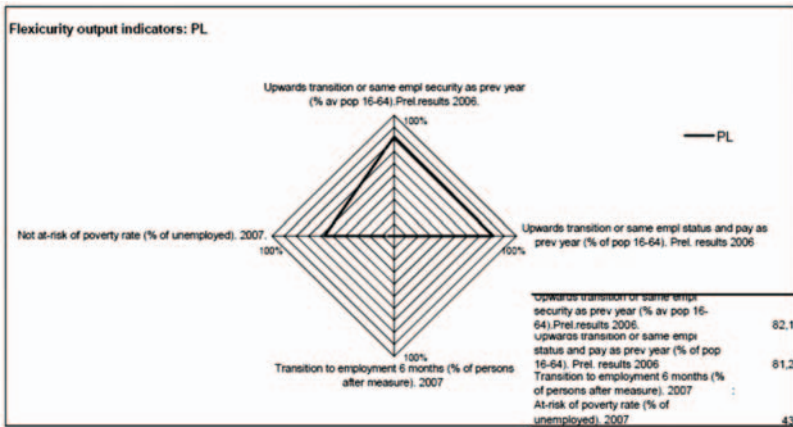
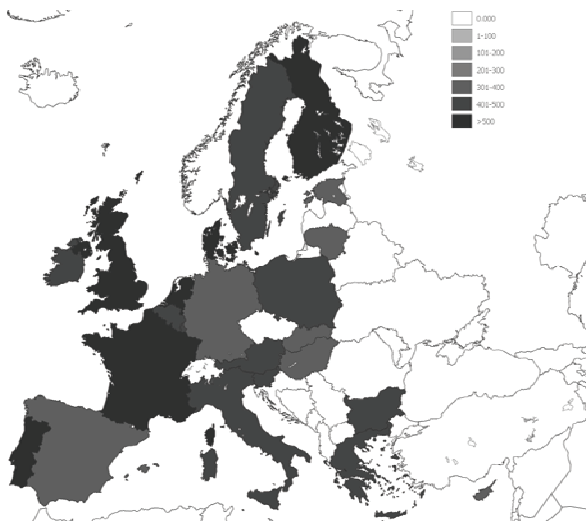
Wskaźniki *output*

Tabela 3 pokazuje pozycję Polski na tle innych państw europejskich. O ile w kwestii wewnętrznej elastyczności zajmujemy wysokie, trzecie miejsce, o tyle w przypadku pozostałych wskaźników plasujemy się w drugiej połowie stawki (piętnasta lokata pod względem elastyczności zewnętrznej i trzynasta, jeśli chodzi o elastyczność związaną z godzeniem pracy i życia rodzinnego). Odnosnie do wskaźników dotyczących elastyczności umów Polska zajmuje dwunastą pozycję. Z „nowych” państw UE tylko Słowenia znajduje się wyżej w rankingu - na dziewiątym miejscu.

Rysunek 1

Mapa wskaźnika FCA za rok 2008



Wskaźnik FCA w metodologii JRC (tabela 3) pozycjonuje Polskę w środkowej części stawki pod względem realizacji wskaźników *flexicurity*. Wszystkie opracowania wskazują jednak jasno na konieczność dopasowania wszystkich czterech filarów, tak by postulaty modelu zostały spełnione. W polskim przypadku widać duże różnice w akcentowaniu poszczególnych rozwiązań na rynku pracy przez polskie rządy i administrację. Inwestycje w kapitał ludzki wciąż są nieadekwatne do potencjalnego wpływu, jaki może on w realny sposób wywrzeć na wzrost PKB w najbliższych latach. Ciągłe zmniejszanie dotacji na Fundusz Pracy oraz nierozpoznanie problemu wadliwego działania urzędów pracy powoduje, że działania w innych sektorach (choćby w opisywanym tu filarze *elastyczność*) nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Nie jest to możliwe dlatego, że elastyczne formy zatrudnienia, które nie są wsparte różnymi formami zabezpieczenia społecznego, nie są korzystne dla potencjalnych pracowników. Stanowią raczej wygodny wybór dla pracodawcy.

Tabela 3

Wskaźnik FCA według metodologii JRC, z zaznaczeniem wyników Polski.
Dane za 2008 rok

Table 20 – 2008 Flexible Contractual Arrangement and its sub dimensions composite indicator

Flexible Contractual Arrangement			External flexibility			Internal flexibility			Work-life condition flexibility		
Rank	Country	CI 2008	Rank	Country	CI 2008	Rank	Country	CI 2008	Rank	Country	CI 2008
1	NL	651.17	1	EL	214.45	1	NL	189.77	1	NL	264.41
2	DK	604.17	2	FR	212.36	2	FI	182.85	2	PT	264.09
3	FI	593.81	3	BE	205.15	3	PL	171.76	3	DK	262.06
4	FR	584.03	4	IE	202.83	4	SI	169.07	4	FR	258.61
5	PT	571.43	5	UK	197.58	5	UK	165.81	5	IT	252.91
6	UK	568.79	6	NL	196.99	6	PT	160.12	6	AT	245.64
7	AT	565.32	7	DK	194.30	7	SE	156.15	7	BE	243.45
8	EL	526.95	8	IT	187.70	8	EE	148.94	8	FI	226.85
9	SI	522.47	9	FI	184.11	9	CZ	148.89	9	SI	211.55
10	BE	518.40	10	AT	179.54	10	DK	147.81	10	UK	205.40
11	IT	518.05	11	ES	175.22	11	BG	147.26	11	BG	203.72
12	PL	517.54	12	EE	172.81	12	LT	140.82	12	LU	201.01
13	LU	479.40	13	HU	168.72	13	SK	138.51	13	PL	186.32
14	BG	478.84	14	LU	166.27	14	AT	130.14	14	EL	183.36
15	IE	474.74	15	PL	159.45	15	EL	129.13	15	ES	181.83
16	SE	473.98	16	CZ	153.79	16	DE	125.69	16	DE	180.17
17	DE	457.48	17	DE	151.62	17	HU	123.05	17	SE	176.50
18	ES	452.39	18	PT	147.21	18	IE	113.16	18	SK	172.88
19	EE	450.86	19	LT	141.88	19	FR	113.06	19	LT	161.26
20	LT	443.97	20	SI	141.85	20	LU	112.13	20	IE	158.74
21	SK	434.02	21	SE	141.33	21	ES	95.34	21	HU	129.14
22	HU	420.91	22	BG	127.86	22	IT	77.44	22	EE	129.12
23	CZ	408.27	23	SK	122.63	23	BE	69.79	23	CZ	105.58

Raport Alphametrics dotyczący zabezpieczenia społecznego osób zatrudnionych na zasadzie elastycznych umów o pracę stanowi wartościowe uzupełnienie wskaźników EMCO. Tak niskie wartości wypłat zasiłków i mała ochrona prawna osób zatrudnionych na zasadzie FCA kładzie się cieniem na pozytywnych wynikach, jakie Polska osiągnęła w raporcie JRC z 2009 roku. Niski poziom bezpieczeństwa zatrudnienia i brak odpowiednich świadczeń w razie utraty pracy powoduje, że elastyczność jako taka ma małe znaczenie dla funkcjonowania polskiego rynku pracy. Jak wspom-

niano wcześniej, głównymi beneficjentami elastyczności są nie pracownicy, lecz pracodawcy.

3. Działania państwa

Dalsza część opracowania poświęcona jest analizie istniejących w polskich realiach elementów polityki rynku pracy, które w opinii autorów realizują politykę *flexicurity*. Należy pamiętać, że analiza będzie zawsze niepełna bez ujęcia wszystkich komponentów, które muszą się uzupełniać, tak aby cała polityka mogła przynosić zamierzone efekty.

W pierwszej kolejności przedstawione zostaną obecne uregulowania prawne i ekonomiczne, którym podlegają przedsiębiorstwa i które wpływają na elastyczność zatrudnienia (przede wszystkim w jej aspekcie wewnętrznym). Ocena dotyczy także poziomu wykorzystania elastycznych form zatrudnienia i stopnia, w jakim pracodawcy oraz pracownicy wpływają na rynek pracy. Nie będzie przedmiotem opracowania oddziaływanie pozostałych filarów *flexicurity* na uelastycznienie rynku pracy.

Według omówionego wcześniej wskaźnika EPL restrykcyjność zasad dotyczących zwalniania i zatrudniania pracowników w Polsce jest niższa niż średnia w Unii Europejskiej. Jak wskazują wyżej opisane badania poziomu wdrożenia *flexicurity* w Polsce, stopień elastyczności zatrudnienia jest oceniany wysoko.

Elastyczne formy zatrudnienia

Istotne znaczenie ma podział na standardowe formy zatrudnienia, przez które należy rozumieć pełnoetatowe umowy na czas nieokreślony, oraz formy niestandardowe. W przypadku tych drugich trudno o ich jednoznaczną definicję, co wynika przede wszystkim ze znacznego ich zróżnicowania. W praktyce są to formy, dla których pierwowzór stanowią umowy na czas nieoznaczony. Są to formy: **nietypowe, najbardziej zbliżone do standardowych** oraz **bardzo nietypowe**. Do form nietypowych zalicza się umowy na czas oznaczony, pracę tymczasową oraz agencyjną pracę tymczasową na podstawie umowy. Należy podkreślić, że dzięki zwiększeniu obecności tych form na rynkach pracy państw Unii Europejskiej udało się w dużym stopniu utrzymać zatrudnienie. Za formy bardzo nietypowe uznaje się umowy na czas krótszy niż 6 miesięcy, krótkookresową pracę tymczasową w wymiarze nie większym niż 10 godzin tygodniowo, pracę bez umowy, umowy bez gwarancji wymiaru godzin i prace w trybie wezwania na telefon²³.

²³ Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements, Eurofound, www.eurofound.org

W Polsce na podstawie obowiązującego ustawodawstwa możliwe jest zastosowanie zróżnicowanych elastycznych form zatrudnienia. Przepisom kodeksu pracy podlegają: umowy terminowe i w niepełnym wymiarze czasu pracy, *job-sharing*, *work-sharing*, telepraca oraz *job-rotation*. Reżimowi prawa pracy nie podlegają m.in. umowy cywilnoprawne, leasing pracowniczy, samozatrudnienie oraz outsourcing.

Umowy terminowe. Zgodnie z kodeksem pracy istnieją następujące rodzaje umów terminowych:

- ◆ umowa na czas określony,
- ◆ umowa na czas wykonania określonej pracy,
- ◆ umowa na okres próbny,
- ◆ umowa o pracę na czas zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy.

Istotą umów terminowych jest to, że ulegają rozwiązaniu z upływem okresu, na który zostały zawarte. Dużo łatwiej jest również rozwiązać stosunek prawny z pracownikiem zatrudnionym w oparciu o umowę terminową, niż miałyby to miejsce w przypadku umów na czas nieokreślony. Ponadto na mocy ustaw będących częścią tzw. pakietu antykryzysowego, będącego ustawą epizodyczną, wyłączono stosowanie zasady stanowiącej, że trzecia umowa na czas określony zostaje zawarta na czas nieokreślony²⁴.

Na podstawie art. 13 ust. 1 wyżej wspomnianej ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców dokonano również istotnej zmiany, która polega na ograniczeniu okresu zatrudnienia na podstawie umowy na czas określony do 24 miesięcy między tymi samymi stronami stosunku pracy, przy czym za kolejną umowę na czas określony uważa się umowę zawartą przed upływem 3 miesięcy od rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniej, zawieranej na czas określony.

Najczęstszą przyczyną stosowania przez pracodawców umów terminowych są niższe koszty zatrudnienia oraz zwolnienia pracownika. Nie daje ona pracownikowi tak dużego poczucia bezpieczeństwa jak umowa na czas nieokreślony. Ten typ umowy jest bardzo popularny w Polsce. Ponad połowa przedsiębiorstw zatrudnia pracowników na czas określony (65,1% badanych firm²⁵).

found.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/tn0812019s.htm [25.05.2011 r.].

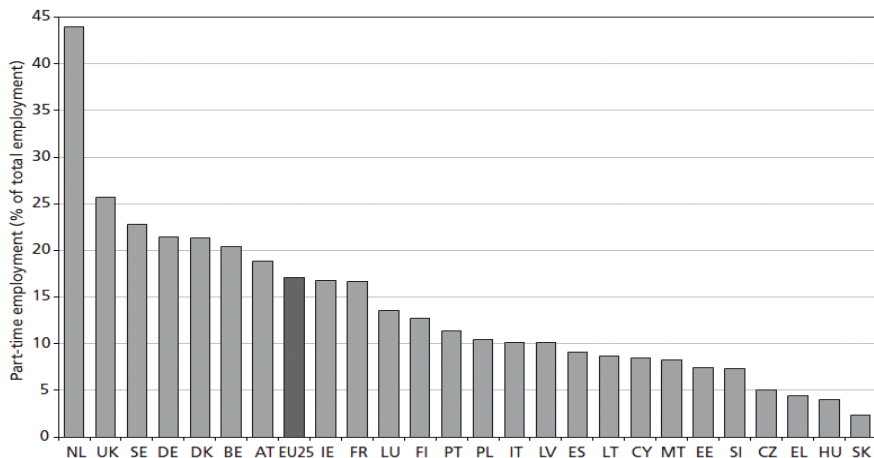
²⁴ Art. 35 ustawy z 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035).

²⁵ *Flexicurity w Polsce. Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, MPiPS, Warszawa 2009, s. 7, www.elastyczni.opz.pl.

Umowy na część etatu. Praca może być wykonywana na podstawie umowy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Zastosowanie tego typu formy zatrudnienia pozwala na obniżenie kosztów zatrudnienia i rekrutacji. Przyczyną korzystania z niej jest również sezonowość zamówień u niektórych przedsiębiorców. Zastosowanie umów na część etatu nie jest w Polsce częste, a ich liczba wykazuje tendencję spadkową. Jak widać na poniższym wykresie, Polska w tym zakresie wypada niezbyt korzystnie. Wykres 4 odnosi się bowiem do popularności zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy. Według danych Eurostatu taka forma zatrudnienia jest najpopularniejsza w Holandii (blisko 45% całkowitego zatrudnienia), Wielkiej Brytanii (26% zatrudnionych) i Szwecji (23% zatrudnionych). W Polsce odsetek ten przekroczył 10% i jest bardziej częścią europejskiego trendu oraz wynikiem dostosowań do wytycznych sformułowanych przez KE odnośnie do *flexicurity* niż wyrazem dążeń rynku pracy w kierunku zmian.

Wykres 4

Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasowym jako odsetek całkowitego zatrudnienia



Źródło: Eurostat 2000-2005.

Leasing pracowniczy (agencje pracy tymczasowej) polega na wynajmowaniu pracowników (tymczasowych) przez agencje pracy tymczasowej (oddający w używanie) na rzecz pracodawcy użytkownika (biorący w używanie). Pracodawca, korzystając z tego rozwiązania, odnosi korzyści związane z tym, że nie ponosi kosztów pracy, nie musi prowadzić administracji kadrowej i płacowej oraz może stosunkowo łatwo dokonać zmiany pracownika. W Polsce leasing pracowniczy można stosować na

podstawie ustawy z 9 lipca 2003 roku o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).

Job-sharing. Jest to uzgodnienie obejmujące dwie zatrudnione osoby, które dzielą pracę na jednym stanowisku pełnoetatowym. Rozdzielają one między siebie wynagrodzenie oraz świadczenia odpowiednio do czasu pracy każdej z nich. Organizacja pracy ma często postać podziału wykonywanych obowiązków na dni lub tygodnie, rzadziej w formie pracy co drugi tydzień. W Polsce możliwość stosowania tej formy nie wynika bezpośrednio z przepisów prawa pracy. Pośrednio wyprowadza się ją z tzw. pracy zmianowej w rozumieniu kodeksu pracy²⁶ lub z dzielenia etatu na części, np. 1/2 etatu.

Work-sharing. Ta forma elastycznego zatrudnienia polega na redukcji czasu pracy oraz wynagrodzeń pracowników w celu uniknięcia zwolnień grupowych. Wymaga zawarcia porozumienia między pracodawcą a przedstawicielami pracowników (związków zawodowych), które ma postać układu zbiorowego. Pracownicy godzą się na mniejszy czas pracy i niższe wynagrodzenia, pracodawca natomiast zobowiązuje się nie przeprowadzać zwolnień. W Polsce możliwa do zastosowania na podstawie ustawy o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego²⁷, będącej częścią tzw. pakietu antykryzysowego.

Telepraca polega na wykonywaniu pracy poza zakładem pracodawcy przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, a następnie przekazaniu wyników pracodawcy. Regulowana jest przez kodeks pracy²⁸. Pracodawca nie musi ponosić kosztów wynajmu pomieszczeń, pracownik natomiast ma większą swobodę w organizacji pracy i nie traci czasu np. na dojazdy. Jest to dogodna forma dla osób przebywających na urlopie macierzyńskim lub wychowawczym oraz dla niepełnosprawnych. Dodatkowo zwiększa mobilność pracowników, ponieważ nie są oni stale związani z jednym miejscem pracy.

Job-rotation to system kształcenia ustawicznego, w którym osoba bezrobotna podnosi kwalifikacje w celu zastąpienia pracowników w przed-

²⁶ Art. 128 §2 pkt 1 kodeksu pracy: *przez pracę zmianową należy rozumieć wykonywanie pracy według ustalonego rozkładu czasu pracy przewidującego zmianę pory wykonywania pracy przez poszczególnych pracowników po upływie określonej liczby godzin, dni lub tygodni.*

²⁷ Ustawa z 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035 z późn. zm.) - art. 12: *Wymiar czasu pracy określony w umowie o pracę może być obniżony przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy i nie więcej niż do połowy pełnego wymiaru czasu pracy; w takim przypadku proporcjonalnemu obniżeniu ulega także wynagrodzenie za pracę. Rozwiązanie (...) wprowadza się w układzie zbiorowym (...).*

²⁸ Art. 675 kodeksu pracy.

siębiorstwach na czas ich pobytu na kursach doskonalenia zawodowego. Dotyczy on również sytuacji, w których pracownik – w celach rozwoju oraz pogłębienia swoich umiejętności i doświadczeń – systematycznie przechodzi przez różne stanowiska pracy w przedsiębiorstwie. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia²⁹ pracodawcy mogą tworzyć fundusz szkoleniowy, z którego środki będą przeznaczane na finansowanie lub współfinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników oraz pracodawców. Sposób funkcjonowania takiego funduszu jest regulowany przez układ zbiorowy pracy lub specjalny regulamin. Jeżeli pracodawca utworzy taki fundusz, może zwrócić się do starosty o refundację ze środków Funduszu Pracy części kosztów szkolenia specjalistycznego pracowników, którzy są zagrożeni zwolnieniem z przyczyn dotyczących zakładu pracy³⁰.

Umowy cywilnoprawne. Stanowią bardzo popularną formę zatrudnienia. W ten sposób osoba zatrudniona nie jest chroniona przez reżim prawa pracy. Dotyczy to m.in. dni wolnych, urlopu czy wynagrodzenia w okresie choroby. Ponadto dużo łatwiej jest rozwiązać kontrakt zawarty na podstawie prawa cywilnego niż taki regulowany przez prawo pracy. Powszechne jest zatrudnianie w ramach umowy-zlecenia i umowy o dzieło. Porównanie założeń obu typów umów zawiera poniższa tabela:

Umowa o dzieło	Umowa-zlecenie
<p>umowa rezultatu Nie ma obowiązku osobistego wykonywania dzieła, chyba że takie zastrzeżenie zostanie zawarte w umowie</p> <p>Odpłatna, zamawiający powinien zapłacić wynagrodzenie w momencie odbioru dzieła (umowa może stanowić inaczej)</p>	<p>umowa starannego działania Co do zasady powinna być wykonywana osobiście przez przyjmującego zlecenie (dopuszczalne jest zawarcie w umowie możliwości powierzenia wykonywania zlecenia innej osobie)</p> <p>Odpłatna lub nieodpłatna (brak odpłatności musi być uzasadniony okolicznościami)</p>
Ubezpieczenie społeczne	
<p>Brak obowiązku płacenia składek Wyjątek: przyjmujący zlecenie zawiera umowę z własnym pracodawcą</p>	<p>Obowiązek płacenia składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe</p>
Ubezpieczenie zdrowotne	
<p>Nie ma obowiązku płacenia składek Wyjątek: przyjmujący zlecenie zawiera umowę z własnym pracodawcą</p>	<p>Obowiązkowe ubezpieczenie</p>

²⁹ Art. 67 ustawy o promocji zatrudnienia.

³⁰ Art. 69 ustawy o promocji zatrudnienia.

Podatek dochodowy	
Zaliczka na podatek dochodowy jest odprowadzana przez płatnika zlecniodawcę przy uwzględnieniu zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu w wysokości 20% lub 50%	Zaliczka na podatek dochodowy jest odprowadzana przez płatnika zlecniodawcę przy uwzględnieniu zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu w wysokości 20% lub 50%

Źródło: opracowanie własne.

Samozatrudnienie to prowadzenie własnej, indywidualnej działalności gospodarczej w oparciu o ustawę o swobodzie działalności gospodarczej i podpisywanie z potencjalnymi kontrahentami umów o współpracę. Często występują sytuacje, w których osoba zatrudniona w oparciu o umowę o pracę zmienia formę zatrudnienia na własną działalność gospodarczą i świadczy usługi na rzecz byłego pracodawcy. Powodem takich zmian jest redukcja kosztów pracy zarówno po stronie pracodawcy, jak i byłego pracownika. Istnieje również możliwość wliczania w koszty działalności gospodarczej wydatków poniesionych w celu uzyskania przychodu. W praktyce dużo łatwiej jest rozwiązać umowę o współpracę niż stosunek pracy z danym pracownikiem. Ponadto osoby zatrudnione w ten sposób płacą najniższe składki ZUS i istnieje duże ryzyko, że po przekroczeniu wieku emerytalnego będą potrzebowały wsparcia ze strony państwowej opieki społecznej. Przy konstruowaniu rozwiązań dotyczących elastyczności w zatrudnieniu często bagatelizuje się ten problem.

Podnoszone są propozycje zwiększenia ochrony osób zatrudnionych na innych podstawach niż podlegające kodeksowi pracy, np. poprzez wprowadzenie zasady *single-contract*: osoba zależna ekonomicznie od jednego podmiotu gospodarczego uzyskiwałaby pewne uprawnienia parapracownicze (pogląd Barbary Surdykowskiej, ekspert NSZZ „Solidarność”, wyrażony podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 6 maja 2011 roku).

Outsourcing oznacza przekazanie podmiotom zewnętrznym niektórych funkcji przedsiębiorstwa. Przyczyną powierzania zadań innym firmom jest przede wszystkim redukcja kosztów. Dla spółek notowanych na giełdzie silnym bodźcem do podjęcia takiego działania jest również polepszenie wskaźnika ROA³¹. Ponadto istotne jest również uwolnienie mocy przerobowych zakładu oraz uzyskanie dostępu do zasobów niebędących w dyspozycji przedsiębiorstwa. W Polsce podstawą outsourcingu w obro-

³¹ Wskaźnik ROA, czyli stopa zwrotu z aktywów, informuje o tym, jaka jest rentowność wszystkich aktywów firmy w stosunku do wypracowanych przez nią zysków.

cie gospodarczym są umowy prawa cywilnego, takie jak np. umowa agencyjna, umowa-zlecenie czy umowa o świadczenie usług.

Rozwiązania w zakresie elastycznego czasu pracy

Kodeks pracy pozwala na stosowanie następujących nietypowych form czasu pracy:

- ◆ zadaniowy czas pracy,
- ◆ równoważny czas pracy,
- ◆ przerywany czas pracy,
- ◆ ruchomy czas pracy,
- ◆ zmienne godziny rozpoczęcia pracy,
- ◆ indywidualny rozkład czasu pracy,
- ◆ system skróconego tygodnia pracy,
- ◆ praca w systemie weekendowym,
- ◆ zmniejszenie wymiaru czasu pracy zamiast korzystania z urlopu wychowawczego,
- ◆ indywidualne konta czasu pracy.

Poniższa tabela przedstawia rozwiązania, które obecnie dopuszcza kodeks pracy:

Elastyczny czas pracy	
Indywidualny rozkład czasu pracy³²	<p>Na pisemny wniosek pracownika pracodawca może ustalić indywidualny rozkład jego czasu pracy w ramach systemu czasu pracy, którym pracownik jest objęty.</p> <p>Na pisemny wniosek pracownika może być do niego stosowany system skróconego tygodnia pracy. W tym systemie jest dopuszczalne wykonywanie pracy przez pracownika przez mniej niż 5 dni w ciągu tygodnia, przy równoczesnym przedłużeniu dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.</p> <p>Na pisemny wniosek pracownika może być do niego stosowany system czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta. W tym systemie jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.</p>

³² Art. 142; art. 143; art. 144 kodeksu pracy.

<p>System równoważnego czasu pracy³³</p>	<p>Jeżeli jest to uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją, może być stosowany system równoważnego czasu pracy, w którym jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.</p> <p>Przedłużony dobowy wymiar czasu pracy jest równoważony krótszym dobowym wymiarem czasu pracy w niektórych dniach lub dniami wolnymi od pracy.</p> <p>W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres rozliczeniowy może być przedłużony, nie więcej jednak niż do 3 miesięcy.</p> <p>Przy pracach uzależnionych od pory roku lub warunków atmosferycznych okres rozliczeniowy może być przedłużony, nie więcej jednak niż do 4 miesięcy.</p> <p>Przy pracach polegających na dozorze urządzeń lub związanych z częściowym pozostawianiem w pogotowiu do pracy może być stosowany system równoważnego czasu pracy, w którym jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 16 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.</p> <p>W powyższym systemie czasu pracy pracownikowi przysługuje, bezpośrednio po każdym okresie wykonywania pracy w przedłużonym dobowym wymiarze czasu pracy, odpoczynek przez czas odpowiadający co najmniej liczbie przepracowanych godzin, niezależnie od odpoczynku przewidzianego w art. 133.</p>
<p>System zadaniowego czasu pracy³⁴</p>	<p>W przypadkach uzasadnionych rodzajem pracy lub jej organizacją albo miejscem wykonywania pracy może być stosowany system zadaniowego czasu pracy. Pracodawca, po porozumieniu z pracownikiem, ustala czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm określonych w art. 129.</p>

System czasu pracy jest obecnie przedmiotem dyskusji partnerów społecznych. Przepisy dotyczące czasu pracy oraz wypłaty wynagrodzeń za pracę w godzinach nadliczbowych są w Polsce wyjątkowo sztywne i niejasne. Niezrozumiałe jest to, że sędziowie orzekający w sprawach z zakresu prawa pracy są nieraz zmuszeni do powoływania biegłych z dziedziny czasu pracy (sposzczenie Barbary Surdykowskiej, ekspert NSZZ „Solidarność”,

³³ Art.135 i 136 kodeksu pracy.

³⁴ Art. 140 kodeksu pracy.

wyrażone podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 6 maja 2011 roku).

Zmiany wprowadzone przez pakiet anty kryzysowy

Pakiet antykryzysowy³⁵ jest ustawą epizodyczną, która przestaje obowiązywać wraz z końcem 2011 roku. Była ona dużo bardziej skuteczna marketingowo niż w kontekście efektywnego wdrażania rozwiązań na rynku pracy. Uchwalone w połowie lipca 2009 roku przepisy miały ograniczyć skutki spowolnienia gospodarczego. Zapisy, konsultowane w ramach tzw. komisji trójstronnej, miały za zadanie zmniejszyć bezrobocie i pomóc przedsiębiorstwom, które znalazłyby się w przejściowych kłopotach³⁶.

Istotnym rozwiązaniem ujętym w pakiecie jest uregulowanie statusu umów na czas określony, które mogą być zawierane w okresie obowiązywania pakietu na okres nieprzekraczający 24 miesięcy. Wydłużeniu uległ również okres rozliczeniowy - z 4 do 12 miesięcy. W opinii działaczy związkowych zmiany proponowane w pakiecie idą w dobrym kierunku, nie są jednak wystarczająco kompleksowe - na bardzo niewielką skalę wykorzystywane są środki przeznaczone na wdrożenie rozwiązań, które mają posłużyć zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego i elastyczności na rynku pracy.

Z kolei przedstawiciele Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, która była jednym ze współautorów pakietu, podkreślają liczne korzyści płynące z rozwiązań zapisanych w pakiecie - zarówno dla pracodawców, jak i pracowników. Proponowane zmiany zmierną w kierunku indywidualizacji czasu pracy, co pozwala pracownikom pogodzić życie rodzinne z zawodowym, a pracodawcom umożliwia przejście „suchą stopą” przez kryzys (opinia Moniki Zakrzewskiej, ekspert PKPP „Lewiatan”, wyrażona podczas spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 20 maja 2011 roku).

Ograniczenia w stosowaniu elastycznych form zatrudnienia

Z badań opisanych w raporcie *Flexicurity w Polsce*³⁷ płyną wnioski na temat ograniczeń, które według przedsiębiorców są najistotniejsze przy

³⁵ Ustawa z 1 lipca 2009 roku o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035).

³⁶ *Startuje pakiet antykryzysowy. Kto skorzysta?*, <http://msp.money.pl/wiadomosci/prawo/-artykul/startuje;pakiet;antykryzysowy;kto;skorzysta,93,0,522589.html> [17.05.2011 r.].

³⁷ *Flexicurity w Polsce. Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, MPiPS, Warszawa 2009, s. 7, www.elastyczni.opz.pl.

stosowaniu elastycznych form zatrudnienia. W oparciu o wyniki badań można wskazać następujące grupy barier:

- ◆ leżące po stronie pracodawców i przedsiębiorstwa,
- ◆ leżące po stronie pracobiorców,
- ◆ niezależne od pracodawców ani pracobiorców.

Do grupy przeszkód po stronie pracodawcy zalicza się bariery technologiczno-organizacyjne, które narzucają sposób zatrudnienia pracowników, oraz bariery ekonomiczne. Nie zawsze możliwe jest wykorzystanie elastycznej formy zatrudnienia. Wskazywany jest również strach przed konsekwencjami błędnej interpretacji przepisów dotyczących elastycznych form zatrudnienia oraz nielojalnością pracowników. Braki wiedzy na temat wprowadzenia elastycznych form oraz mentalność pracodawców mają również duże znaczenie.

Bariery występujące po stronie pracobiorców dotyczą głównie mentalności. Pracownicy wiążą bezpieczeństwo zatrudnienia wyłącznie z zatrudnieniem na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, a inne formy zatrudnienia są dla nich synonimem niepewności i gorszej pozycji na rynku pracy. Bariery są również postawą organizacji pracowniczych, chociaż akurat ta kwestia jest dyskusyjna z uwagi na stwierdzenie w badaniach fakt, że elastyczne formy zatrudnienia częściej stosowane są w tych przedsiębiorstwach, w których działają związki zawodowe.

Kolejna grupa barier dotyczy niedostosowania przepisów prawa pracy w zakresie elastycznych form zatrudnienia (m.in. w zakresie telepracy, reguł bezpiecznej konkurencji). Zwraca się uwagę również na konieczność opłacania wysokich - w ocenie przedsiębiorców - składek ZUS przez osoby samozatrudnione.

W opinii pracodawców to ustawodawca odgrywa główną rolę, jeśli chodzi o zachęty do stosowania elastycznych form zatrudnienia. Przedsiębiorcy wskazują również na duże znaczenie kosztów pracy i ich zmniejszenia, ale także na postawy pracowników i pracodawców w zakresie elastycznych form zatrudnienia.

4. Wnioski i rekomendacje

Ocena dotychczasowej skuteczności narzędzi państwa w polityce *flexicurity* w zakresie elastyczności zatrudnienia pozostaje niejednoznaczna. Polska ma kodeks pracy, który w odniesieniu do innych państw europejskich jest jednym z najbardziej dostosowanych do zmieniających się na rynku warunków, a także oferuje pracodawcom oraz pracownikom szero-

ką gamę elastycznych form zatrudnienia. Niestety proces wdrażania tych przepisów pozostawia wiele do życzenia. Wciąż niewielka jest grupa pracodawców, którzy korzystają z wszystkich możliwości, jakie daje im kodeks pracy. Pakiet anty kryzysowy pokazuje, że dobre rozwiązania uelastyczniające rynek pracy, obwarowane licznymi warunkami i zastrzeżeniami, w praktyce nie nadają się do zastosowania. Z drugiej strony konieczne są zmiany w kodeksie pracy, szczególnie w części dotyczącej czasu pracy. Postulaty pracodawców i związków zawodowych różnią się między sobą, ale w naszej ocenie stanowią solidną podstawę do negocjacji. Niezbędne jest także usprawnienie systemu kontroli prawa pracy, tak by zniechęcić pracodawców do omijania jego przepisów i działania na szkodę pracowników.

Znacznie słabiej wypada aspekt ochronny polityki *flexicurity*. System zabezpieczenia społecznego nie sprzyja wychodzeniu z ubóstwa, a wręcz prowadzi do jego utrwalania. Działalność powiatowych urzędów pracy jest skoncentrowana zwykle na tworzeniu subsydiowanych form zatrudnienia w formie staży, co w żaden sposób nie odpowiada wymaganiom aktywnej polityki rynku pracy. Także system kształcenia nie jest dostosowany do rynku pracy – zarówno jeżeli chodzi o kształcenie zawodowe, jak i kształcenie ustawiczne. Kursy organizowane przez urzędy pracy często nie odpowiadają specyfice lokalnego rynku pracy i profilowi osób szkolących się. Postulaty obu stron dialogu społecznego dotyczą głównie zmiany systemu finansowania szkoleń poprzez boni szkoleniowy, który każdy pracownik mógłby przeznaczyć na indywidualnie wybrane szkolenia – jak proponują Pracodawcy RP. Dobrą alternatywą jest także ogólnopolski fundusz szkoleniowy, w którym o podziale środków decydowałyby organizacje pracodawców oraz związki zawodowe.

Rekomendacje w zakresie elastyczności zatrudnienia

Elastyczność zatrudnienia, chociaż oceniona wysoko, wymaga zmian w kierunku większego wykorzystania poszczególnych jej form (np. *job-sharing*, *work-sharing*, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy), co pozwoliłoby na zapewnienie pracownikom większego poziomu bezpieczeństwa w zatrudnieniu. W związku z tym należy zachęcać do stosowania dozwolonych przez prawo pracy elastycznych form zatrudnienia.

Wydaje się, że nie są konieczne zachęty w zakresie obniżania kosztów pracy dla pracodawców, tak aby wykorzystywali oni elastyczne formy zatrudniania – powinny być one traktowane przez pracodawców i pracowników podobnie jak umowy na czas określony. Należy skupić się na popularyzacji takich form, na których zastosowanie pozwalają przepisy prawa pracy. Trzeba rozważyć, czy celowe jest dalsze zachęcanie do wykonywa-

nia pracy w formie samozatrudnienia albo umów cywilnoprawnych, oraz mieć na uwadze niekorzystne skutki społeczne, jakie powoduje nadmierne wykorzystywanie tych form zatrudnienia.

Warto przy tym pamiętać, że konieczne są kontrole dotyczące przestrzegania prawa przez pracodawców w zakresie uprawnień pracowniczych. W związku z tym należy usprawnić sądownictwo pracy oraz instytucje kontrolne (takie jak Państwowa Inspekcja Pracy), które nadzorowałyby podstawy zatrudnienia oraz warunki pracy. Należy przy tym zwrócić uwagę, aby działania instytucji państwa nie usztywniały zbyt mocno relacji na linii pracodawca - pracownik.

Konieczne jest uproszczenie zasad rozliczania czasu pracy oraz rozważenie wprowadzenia indywidualnych kont czasu pracy. Propozycja ta polega na wydłużeniu okresu rozliczeniowego godzin pracy z obecnych trzech miesięcy do roku. W tym okresie pracownik musiałby przepracować określony limit godzin, ale w określonych miesiącach mógłby pracować dłużej (np. 10 lub 12 godzin dziennie), by w innych pracować krócej (np. cztery lub sześć godzin). Zależałoby to głównie od kondycji firmy oraz możliwości pracownika.

Wszelkie działania państwa wymagają w pierwszej kolejności uzgodnień społecznych. Państwo powinno wzmacniać znaczenie dialogu społecznego i uwzględniać porozumienia komisji trójstronnej. Właściwie prowadzony dialog będzie wspierał osiągnięcie wyznaczonych celów, przy uwzględnieniu interesów pracodawców i pracowników.

Niezbędne są ponadto zmiany w świadomości pracodawców i pracowników. Ci pierwsi muszą zrozumieć, że aby pracownik czuł się związany z firmą, musi mieć zapewniony pewien poziom bezpieczeństwa miejsca pracy. Pracownicy z kolei powinni uświadomić sobie, że umowy na czas określony oraz inne formy zatrudnienia w niczym nie są gorsze od umów zawieranych na czas nieokreślony.

Podsumowując, rekomendujemy:

- ◆ prowadzenie spójnej polityki, w której zwraca się uwagę na wszystkie aspekty realizacji polityki *flexicurity*;
- ◆ działania uświadamiające i zachęcające do stosowania kodeksowych elastycznych form zatrudnienia;
- ◆ zmiany legislacyjne zmierzające do uproszczeń w zakresie uregulowania czasu pracy;
- ◆ zachęcanie do prowadzenia dialogu społecznego.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty programowe

- Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 z późn. zm.).
- Ustawa z 1 lipca 2009 r. o łagodzeniu skutków kryzysu ekonomicznego dla pracowników i przedsiębiorców (Dz.U. nr 125, poz. 1035 z późn. zm.).
- Ustawa z 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. nr 166, poz. 1608 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).
- Ministerstwo Gospodarki, *Krajowy Program Reform na lata 2008–2011*.
- Polska 2030* – dokument przygotowany przez Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, KPRM Warszawa 2009.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011*.
- Krajowa Strategia Zatrudnienia na lata 2007–2013*, dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 6 września 2005 r.
- Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich 2000*.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia – Narodowa Strategia Spójności 2007*.
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015*.
- Komunikat Komisji dotyczący Wspólnych Zasad Flexicurity z 27 czerwca 2007 r.
- Green Paper on Modernising Labour Law, COM(2006) 708, http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/growth_and_jobs/c10312_en.htm.

Publikacje książkowe oraz artykuły naukowe

- J.C. Barbier, *Social Europe and the Limits of Soft Law, the example of Flexicurity*, [w:] *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, Ashgate 2006.
- P. Emmenegger, *Barriers to Entry. Insider/Outsider Politics and the Political Determinants of Job Security Regulation*, IPW, Berne 2007.
- L. Pacelli et al., *Employment security and employability: A contribution to the flexibility debate*, LABORatorio Riccardo Revelli, Centre for Employment Studies – Collegio Carlo Alberto, Włochy.
- Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?*, red. M. Rym-sza, Warszawa 2005.

- S. Tangian, *Monitoring flexicurity policies in the EU with dedicated composite indicators*, Diskussionspapier Nr. 137, WSI in der Hans Boeckler Stiftung, 2005.
- T. Wilthagen, F. Tos, *The concept of flexicurity: a new approach to regulating employment and labour markets*, „Transfer” 2004, t. 10, nr 2, s. 170.

Raporty i dokumenty

- J. Atkinson, N. Meager, *Changing Working Patterns: How companies achieve flexibility to meet new needs*, *Institute of Manpower Studies*, National Economic Development Office, Londyn 1986.
- P. Auer, *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, ILO, Geneva, 2000.
- F. Bertozzi, G. Bonoli, *Measuring Flexicurity at the Macro Level - Conceptual and Data Availability Challenges*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, REC-WP 10/2009.
- T. Bredgaard, F. Larsen, *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan*, Centre for Labour Market Research at Aalborg University, Denmark.
- Raport Employment Outlook 2004*, Paryż 2004.
- European Work Condition Survey*.
- Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements*, Eurofound, www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/tn0812019s.htm [25.05.2011 r.].
- Flexicurity: a Comprehensive Approach*, JRC Scientific and Technical Reports, Publication Office of the EU, 2010.
- Flexicurity w Polsce. Raport końcowy z badań*, red. E. Kryńska, MPiPS, Warszawa 2009.
- R. Manca, M. Governatori, M. Mascherini, *Towards a Set of Composite Indicators on Flexicurity: a Comprehensive Approach*, JRC Scientific and Technical Reports, Publication Office of the EU, 2010.
- Monitoring and analysis of Flexicurity policies*, report endorsed by EMCO on 24th June 2009.
- M. Nardo, M. Saisana, A. Saltelli, S. Tarantola, A. Hoffman i E. Giovannini, *Handbook on Constructing Composite Indicators*, OECD Statistics Working Paper N. 13 - 2005/3.
- M. Rymśa, *Analiza, testowanie i wdrażanie w Polsce koncepcji flexicurity przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ekspertyza przygotowana dla Fundacji Fundusz Współpracy*, Warszawa 2009, www.wup.pl.

Artykuły prasowe

Startuje pakiet antykryzysowy. Kto skorzysta?, <http://msp.money.pl/wiadomosci-prawo/artykul/startuje;pakiet;antykryzysowy;kto;skorzysta,93,0,522589.-html> [17.05.2011 r.].

M. De Vlieghere i P. Vreymans, *Flexicurity: the modern Danish Fairy-Tale? How in the country of the blind the one-eyed man became king*, workforall.net/Danish_Flexicurity.doc [26.05.2011 r.].

Źródła internetowe

www.elastyczni.opzl.pl

www.wup.pl

<http://ec.europa.eu/social>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

Belgijskie rozwiązania w zakresie polityki rynku pracy – skuteczna odpowiedź na kryzys?

Wprowadzenie (*executive summary*)

Polityka ta jest rekomendowana przez Komisję Europejską, według której może ona odegrać pozytywną rolę w walce z kryzysem gospodarczym. W Belgii stanowisko Komisji wspierają pracodawcy i w znacznej mierze również pracownicy.

Short-Time Work Arrangements (STWA) oparte są na redukcji czasu pracy w celu utrzymania stosunku pracy między pracodawcą i pracownikiem. Poziom zastosowania STWA wynosi ok. 5% wszystkich umów o pracę i jest w Belgii najwyższy wśród państw Unii Europejskiej.

Formami STWA są obecnie:

- ♦ redukcja czasu pracy wprowadzona w oparciu o układy zbiorowe pracy;
- ♦ jednostkowa redukcja czasu pracy z rekompensatą z Narodowego Biura Zatrudnienia;
- ♦ tymczasowe zawieszenie umowy o pracę z rekompensatą z Pomocniczego Funduszu Zatrudnienia.

STWA wydają się skutecznym narzędziem w walce z kryzysem gospodarczym. Wskazują na to dwie korzyści płynące z ich zastosowania: umożliwiają pracodawcom obniżenie kosztów pracy oraz obejmują koszta-

mi dostosowawczymi wszystkich pracowników, bez faworyzowania żadnej z grup. Rozwiązanie to pozwoliło zachować 1,3% miejsc pracy w Belgii.

Duże znaczenie dla funkcjonowania rynku pracy w tym kraju ma silne uzwiązkowanie sektora prywatnego. Zróżnicowanie interesów partnerów społecznych nie przeszkodziło w wypracowaniu kompromisu i zawarciu układu zbiorowego pracy w zakresie zmian warunków zatrudnienia, w tym tzw. *Short-Time Work Arrangements*.

Wstęp

Autorzy opracowania koncentrują się na belgijskich doświadczeniach związanych z wdrażaniem narzędzi rynku pracy w celu zwalczania skutków kryzysu ekonomicznego. W pierwszej jego części omówiono uwarunkowania gospodarcze i społeczne, w jakich rozwiązania belgijskie były przyjmowane oraz w jakich obecnie funkcjonują. Zarys sytuacji ekonomicznej kraju w ostatnich latach ma za zadanie pozwolić lepiej zrozumieć przyczyny interwencji państwa w treść umów o pracę.

Szczególną uwagę autorzy zwrócili na rolę partnerów społecznych w procesie negocjacji układów zbiorowych pracy, na mocy których w odpowiedzi na kryzys zostały wprowadzone modyfikacje narzędzi rynku pracy w Belgii. W przyjmowaniu rozwiązań antykryzysowych duże znaczenie miały związki zawodowe, które są ważnym uczestnikiem dialogu społecznego. Belgia należy bowiem do państw o najwyższym współczynniku uzwiązkowania w Unii Europejskiej.

Główna część studium przypadku oparta jest na analizie szczególnego rozwiązania, jakim jest unormowanie redukcji czasu pracy w celu powiązania pracodawcy z pracownikiem, czyli tzw. *Short-Time Work Arrangements* (dalej: STWA). Analiza została w znacznej mierze oparta na informacjach uzyskanych w czasie spotkań z przedstawicielami Business Europe i Konfederacji Chrześcijańskich Związków Zawodowych (CSC/ACV), które odbyły się w Brukseli w dniach 22 i 24 marca w ramach wizyty studyjnej słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, finansowanej z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Analiza STWA dotyczy również tego, czy wpisują się one w promowany przez Komisję Europejską model *flexicurity* i do jakiego stopnia realizują jego klasyczne elementy, wdrożone w najpełniejszy sposób w Danii. Już w 2007 roku w komunikacie Komisji droga *flexicurity* została uznana za słuszną dla rozwiązania przyszłych dylematów mobilności i bezpieczeń-

stwa na rynku pracy¹. W trakcie wizyty w Brukseli autorzy studium poszerzali swoją wiedzę na temat *flexicurity* również podczas spotkania z przedstawicielami organizacji Business Europe, zrzeszającej pracodawców europejskich. W jej skład wchodzi reprezentanci wielu branż z 27 państw UE oraz członków Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG).

Podsumowanie studium przypadku stanowią wnioski umieszczone w końcowej części raportu, w których skoncentrowano się na ocenie nie tylko funkcjonowania STWA w realiach belgijskiego rynku pracy, lecz także ich skuteczności w walce ze skutkami kryzysu gospodarczego.

1. Belgijski rynek pracy

Sytuacja makroekonomiczna

Sytuacja na belgijskim rynku pracy w ostatnich latach ukształtowała się pod wpływem kilku czynników, spośród których najważniejsze to światowy kryzys finansowy oraz silne uzwiązkowienie sektora prywatnego.

Analizy Międzynarodowej Organizacji Pracy przedstawiają Belgię jako państwo o malejącym wskaźniku bezrobocia. W latach 1990–2008 nie przekroczył on 10% – najwyższy był w latach 1994–1998 (stopy bezrobocia wahały się wówczas w granicach 8,9%–9,8%²). Od 1998 roku do przełomu lat 2008 i 2009 sytuacja znacznie się poprawiła, a stopa bezrobocia utrzymywała się w granicach 7–8 punktów procentowych. Po kilkuletniej tendencji spadkowej wskaźnik ten zaczął rosnąć, co ocenia się jako reakcję na światowy kryzys gospodarczy.

Jak wspólnie przyznaje większość ekspertów, efekty tej *reakcji z opóźnionym zapłonem*, charakterystyczne dla rynku pracy, miały być szczególnie odczuwalne w minionym roku (2010) oraz latach kolejnych, kiedy to pomimo przewidywanego odbijania się gospodarki od dna liczba bezrobotnych miała się zwiększyć o kolejne 90 tysięcy osób, co miało znacznie przybliżyć stopę bezrobocia w Belgii do magicznej bariery 10%³. Tak

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 27 June 2007, entitled *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM (2007) 359.

² Main statistics about Belgium labour market, <http://laborsta.ilo.org/STP/guest> [09.03.2011 r.].

³ Królestwo Belgii, *Informacja o stosunkach gospodarczych z Polską*, dokument dostępny na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki, www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+UE+i+EFTA/belgia.htm [08.03.2011 r.].

się nie stało – w listopadzie 2010 r. stopa bezrobocia w Belgii wynosiła 8%⁴ i była niższa od średniej unijnej oraz strefy euro (odpowiednio 9,5% i 9,9%⁵).

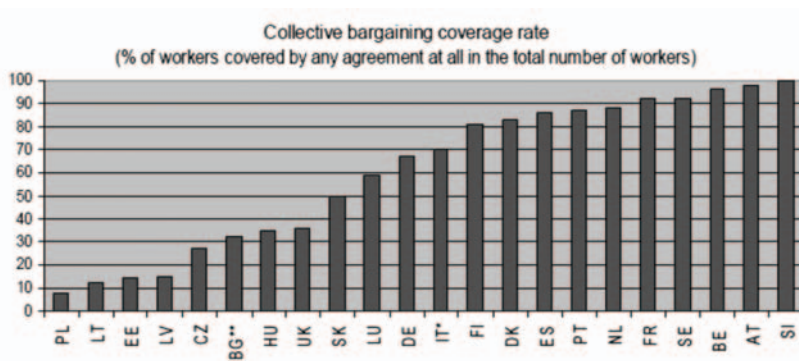
Za przyczynę takiego stanu rzeczy uznaje się głównie dobrą kondycję belgijskiego przemysłu, ale znaczenie mają również działania podejmowane przez państwo, m.in. w zakresie narzędzi rynku pracy.

Rola związków zawodowych

Belgia charakteryzuje się wysokim uzwiązkowaniem sektora prywatnego zarówno w Walonii, jak i we Flandrii. Na 100 pracowników zatrudnionych w sektorze prywatnym aż 56 należy do jednego z trzech głównych związków, co w sumie daje ok. 3 milionów członków. W skali Europy Belgia jest państwem o jednym z wyższych wskaźników przynależności do związków zawodowych⁶. Co niespotykane w innych państwach, aż 87% wszystkich bezrobotnych legitymuje się członkostwem w związku zawodowym.

Wykres 1

Odsetek pracowników objętych zbiorowymi układami pracy w państwach UE27



Źródło: V. Glassner, M. Keune, *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2010, s. 16.

Trudności może sprawiać współpraca z organizacjami pracodawców. W warunkach kryzysu i czynienia kolejnych oszczędności na rynku pracy

⁴ Por. dane Eurostatu: *Euro area unemployment rate at 9,9%*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01032011-AP/EN/3-01032011-AP-EN.PDF [08.03.2011 r.].

⁵ Por. tamże.

⁶ 56% wobec 74% w Danii oraz 79% w Szwecji. Dane za: ACV Online, http://eng.acv-online.be/Belgium/Trade_unions/Belgium_tarde_unions.asp [12.03.2011 r.].

ciężko jest dojść do zadowalającego obie strony kompromisu. Przykładowo, związki domagają się ograniczenia działań mających na celu wspomaganie aktywizacji osób dopiero wchodzących na rynek pracy, podczas gdy pracodawcy popierają takie działania. Rozbieżności w podejściu do formułowania polityki rynku pracy pojawiają się także w przypadku tzw. kredytów czasowych (*time credits*), czyli regulacji dotyczących urlopów oraz przerwania czasu pracy⁷.

Co ciekawe, tak głębokie zróżnicowanie interesów partnerów społecznych nie przeszkodziło w zawarciu centralnego układu zbiorowego pracy w reakcji na kryzys gospodarczy już na wczesnym jego etapie. Przykładem dobrze funkcjonującego dialogu społecznego są również ostatnie negocjacje, na podstawie których udało się osiągnąć porozumienie co do gwarantowanej indeksacji pensji o 4,7% do 2012 roku (a także dodatkowe 0,3%).

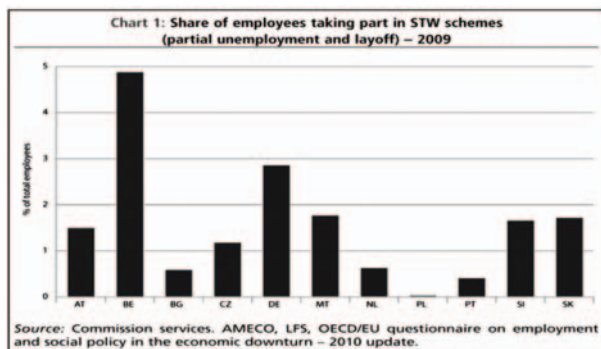
2. Narzędzia rynku pracy

Short-Time Work Arrangements

Polityka *flexicurity* jest realizowana m.in. przez redukcję czasu pracy (dalej: STWA). Zagadnienie to stanowi główną część niniejszego studium przypadku. Mimo że akcentuje aspekt bezpieczeństwa, a w mniejszym stopniu elastyczności pracy, jest narzędziem istotnym w badaniach nad zmianami na rynku pracy.

Wykres 2

Udział pracowników uczestniczących w STWA w krajach UE – 2009 rok



Źródło: *Employment in Europe 2010*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738-&langId=en&pubId=593> [01.03.2011 r.].

⁷ Tamże, s. 12.

Belgia jest państwem, gdzie występuje najwyższy udział form redukcji czasu pracy w ogólnej liczbie zatrudnionych na podstawie umowy o pracę (wykres 2). O ile w innych państwach członkowskich UE nie przekracza on 3%, o tyle w Belgii jest on niemal dwukrotnie wyższy i oscyluje wokół 5%⁸.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że zdaniem wielu badaczy rynku pracy STWA w dużej mierze odbiegają od klasycznego, duńskiego modelu *flexicurity* zaproponowanego przez Pera Madsena i Tona Wilthagena. Także Ilaria Maselli z brukselskiego Centre for European Policy Studies uważa, że instrument ten ma raczej za zadanie zatrzymanie pracownika w danym miejscu pracy, nie jest zaś nakierowany na zwiększenie jego mobilności; akcentuje się tu więc aspekt bezpieczeństwa, a nie elastyczności pracy.

O tym, że STWA zostały użyte jako narzędzie w walce z kryzysem, świadczy ich stopa wzrostu w minionych latach – z 87 tysięcy objętych nimi pracowników w lipcu 2008 roku aż do 313 tysięcy w marcu roku następnego. Według danych OECD, na które powoływał się reprezentant ACV, dzięki implementacji tych rozwiązań uniknięto silnego wzrostu stopy bezrobocia strukturalnego, a zachowanych zostało 1,3% miejsc pracy. Jest to wynik znacznie lepszy od osiągnięć niemieckich w ramach systemu „Kurzarbeit” (0,7%).

STWA rozumiane jest jako *tymczasowa redukcja czasu pracy, mająca na celu utrzymanie istniejącego stosunku pomiędzy pracownikiem a pracodawcą*⁹. Istnieją dwie podstawowe formy tego narzędzia:

- ♦ częściowa redukcja tygodnia pracy na czas określony (częściowe zawieszenie umowy o pracę);
- ♦ tymczasowe zwolnienie (czasowe zawieszenie umowy o pracę).

Z prawnego punktu widzenia w obu przypadkach umowa o pracę nadal obowiązuje strony, a jej tymczasowe zawieszenie nie jest równoznaczne z jej zerwaniem. W trakcie czasowego zawieszenia umowy o pracę, czyli „tymczasowego bezrobocia”, pracownik nie wykonuje obowiązków zawodowych, ale mimo to otrzymuje zasiłek stanowiący część jego wynagrodzenia. Cel STWA jako sposobu na złagodzenie skutków globalnego kryzysu jest dwojaki:

⁸ A. Arpaia et al., *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, European Economy, Occasional Papers 64, European Commission, June 2010, s. 34

⁹ *Employment in Europe 2010*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=593> [01.03.2011 r.], s. 78.

- ♦ umożliwia pracodawcom obniżenie kosztów pracy w perspektywie krótkoterminowej i szybkie przystosowanie nakładów pracy do cykliczności gospodarki;
- ♦ pomagają równomiernie rozłożyć koszty dostosowawcze na wszystkich pracowników, bardziej niż skupiać się na kilku, w szczególności tych w większym stopniu zagrożonych ekskluzją społeczną¹⁰.

W belgijskim systemie funkcjonują trzy szczególne formy STWA: kolektywna tymczasowa redukcja czasu pracy, indywidualna tymczasowa redukcja czasu pracy i tymczasowy brak zatrudnienia (*tijdelijke werkloosheid/chômage technique*).

W pierwszym przypadku, w oparciu o układy zbiorowe, czas pracy pracowników jest redukowany o 1/5 bądź 1/4. W takich sytuacjach pracodawca kompensuje pracownikowi utracony czas pracy. Wypłaca minimum 150 i 187,50 euro miesięcznie przy redukcji czasu pracy odpowiednio o 1/5 i 1/4, z tym że całkowite wynagrodzenie otrzymywane przez pracownika nie może przekraczać pensji, którą otrzymałby za pracę na pełen etat.

Druga forma STWA, czyli jednostkowa redukcja czasu pracy, ma miejsce, gdy czas pracy zatrudnionego jest ograniczany do 20% bądź 50% na okres od jednego do sześciu miesięcy. Zasadność skrócenia czasu pracy musi być rezultatem trudności finansowych danej firmy. Co ważne, w tym przypadku zwykle warunki kredytów czasowych nie mają zastosowania. Pracownik otrzymuje rekompensatę z Narodowego Biura Zatrudnienia. Wynosi ona - odpowiednio - przy redukcji czasu pracy o 20% 188 euro¹¹, a przy redukcji o 50% - 442 euro miesięcznie. Pracodawca może wypłacać pracownikowi dodatkową rekompensatę, jednak tak jak w poprzednim przypadku, suma nie może przekraczać wynagrodzenia za pełen etat. Korzyścią zarówno dla pracodawców, jak i dla pracowników przy ograniczeniu czasu pracy jest również zmniejszenie obciążających obie strony składek na zabezpieczenie społeczne. Pracownik nie odczuwa więc aż tak bardzo zmniejszenia pensji.

Trzecia forma zastosowania STWA zakłada tymczasowe zawieszenie umowy o pracę (na okres od dwóch tygodni do maksimum sześciu

¹⁰ Chodzi tu przede wszystkim o kobiety, w większym stopniu narażone na wykluczenie z rynku pracy, oraz osoby o mniejszych kwalifikacjach, zatrudnione na niższych stanowiskach, gdzie pracownika łatwiej zastąpić. Są to osoby zazwyczaj bardziej zagrożone długotrwałym bezrobociem niż np. kadra zarządzająca przedsiębiorstw.

¹¹ Z zastosowaniem dodatkowego środka ochronnego dla osób z kategorii 50+; pracownik taki otrzymuje nie 188, ale 248 euro.

miesiący). Wariant ten może być zastosowany w momencie, gdy dochody danego przedsiębiorstwa obniżają się o 15% w porównaniu do roku wcześniejszego. Pracownik otrzymuje rekompensatę z Pomocniczego Funduszu Zatrudnienia (*Auxiliary Unemployment Benefits Fund*) bądź z ustanowionego przez odpowiedni związek zawodowy odpowiednika tej państwowej instytucji. Zasiłek ma wynieść 70% pensji, jednak nie może przekroczyć 2206 euro miesięcznie¹².

W ramach belgijskiego „pakietu antykryzysowego” wysokość wypłacanych zasiłków uległa zmianie. Osoby wychowujące dzieci otrzymywały pierwotnie 65% podstawowej pensji, jednak nie więcej niż 1800 euro. Obecnie kwota ta wynosi 75% pensji podstawowej, ale nie więcej niż 2100 euro¹³. Niemal rewolucyjnym rozwiązaniem było wprowadzenie tego systemu także dla pracowników umysłowych (*white collar workers*), którzy otrzymują przynajmniej 5 euro dziennie ponad ustawowo ustaloną wysokość zasiłku, czyli dodatkowo minimum 150 euro miesięcznie powyżej tego, co otrzymują pracownicy fizyczni (*blue collar workers*). Jest to istotne w świetle wspomnianego już rozróżnienia w prawie belgijskim. Wcześniej pracownicy umysłowi nie byli objęci żadną dodatkową ochroną.

Przedstawiciel ACV podkreślił, że stosowanie mechanizmów STWA powoduje powstanie trudnej sytuacji szczególnie dla ludzi młodych. Pracodawcy, redukując koszty, decydują o zatrudnieniu takich osób na umowy czasowe. Nie dają one pełnej gwarancji zatrudnienia, są jednak wspomaganym pełnym zabezpieczeniem socjalnym.

Pełna ocena STWA będzie możliwa dopiero po dłuższej obserwacji. Wydaje się jednak, że pracownicy pozytywnie przyjęli STWA w znacznej większości przypadków. Wpływ tej formy zatrudnienia na wskaźniki makroekonomiczne z pewnością będzie widoczny w najbliższych kilku latach. W dość szczególnym, przedstawionym tu przypadku Belgii stanowią one elastyczną metodę przeciwdziałania zwolnieniom spowodowanym kryzysem – dlatego że dzięki nim osiąga się dogodny kompromis pomiędzy pracodawcami i związkami zawodowymi.

Polityka rynku pracy

W ramach obecnych uwarunkowań instytucjonalnych w Belgii funkcjonują dwie formy chroniące pracowników przed utratą pracy: ubezpieczenie na wypadek bezrobocia (UI) oraz przepisy dotyczące ochrony

¹² G. Van Gyes, *Reducing working time as anti-crisis measure*, European Industrial Relations Observatory on-line, www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/06/articles/be0906029i.htm [12.03.2011 r.].

¹³ Stan na marzec 2011 r.

zatrudnienia (EPL)¹⁴. Pracodawcy w Belgii nie muszą przedstawiać pracownikowi powodu wypowiedzenia, lecz sama decyzja o zwolnieniu musi być przedstawiona z odpowiednim wyprzedzeniem. Okres wypowiedzenia jest różny dla pracowników fizycznych (*blue collar workers*) i umysłowych (*white collar workers*). Różnice wynikają także z rodzajów umów, które dominują w układzie zbiorowym w danym sektorze. Istnienie tych dwóch kategorii pracowników jest zresztą traktowane przez reprezentantów belgijskich związków zawodowych jako dyskryminujące, jednak pomimo wyroku belgijskiego Sądu Konstytucyjnego z 1993 roku wspomniane rozróżnienie w prawie pracy utrzymuje się po dziś dzień¹⁵.

Belgijska polityka rynku pracy oprócz instrumentów pasywnych wykorzystuje aktywne narzędzia rynku pracy, w których przejawia się idea bezpieczeństwa i elastyczności, takie jak: plan szkolenia dla bezrobotnych oraz aktywne zarządzanie restrukturyzacją przedsiębiorstw¹⁶.

Uprawnienia w ramach zbiorowych układów pracy

W maju 2007 roku korekta jednego ze zbiorowych układów pracy powiększyła zakres systemu kredytów czasowych, którego załączek, tzw. *career break system*, funkcjonował w belgijskim prawie od stycznia 1985 roku. System ów, po gruntownej reformie przeprowadzonej w 2002 roku, umożliwiał pracownikom przerwanie kariery bądź redukcję czasu pracy o 50% na okres od trzech miesięcy do roku¹⁷. Co więcej, możliwe było również zredukowanie czasu pracy o 20% na okres od sześciu miesięcy do maksymalnie pięciu lat. Ważnym aspektem kredytów czasowych był ich status: mógł z nich skorzystać każdy pracownik bez podania konkretnego powodu, dla którego przerywa pracę¹⁸. Zdaniem przedstawicieli związków

¹⁴ *Reform of the labor market policy in Belgium*, www.itinerainstitute.org/en/library/_paper/-reform-of-the-labor-market-policy-in-belgium/ [09.03.2011 r.].

¹⁵ Szerzej zob.: J. Oste, *Call for harmonisation of white- and blue-collar status*, EIROOnline: European Industrial Relations Observatory on-line, www.eurofound.europa.eu/eiro/2000/03/feature/be0003307f.htm [03.04.2011].

¹⁶ *Belgium: Flexicurity and industrial relations*, EIROOnline: European Industrial Relations Observatory on-line, s. 2.

¹⁷ W kwestii ewolucji wcześniejszych systemów *career break* oraz *time credits* szerzej zob.: J. de Schampheleire, *Changeover from Career Breaks to Credits Proves Complex*, European Industrial Relations Observatory on-line, www.eurofound.europa.eu/eiro/2001/08/feature/-be0108360f.htm [09.03.2011 r.].

¹⁸ Jedynym ograniczeniem było uniemożliwienie przerywania kariery liczbie pracowników większej niż 5% z danego zakładu pracy. Miało to na celu uniknięcie kłopotów organizacyjnych w zakładzie pracy. Szerzej zob.: *Time Credit And Leave Schemes In The Belgian Welfare State*, Royal Academy of Sciences, Amsterdam 2004, www.siswo.uva.nl/tlm/confbuda/papers/papers_files/WP6%20Debacker%20Lathouwer%20-%20Time%20Credit%20and%20Leave%20Schemes.PDF [11.03.2011 r.].

zawodowych podczas kryzysu system ten był nadużywany przez pracodawców, którzy zmuszali swoich pracowników do rocznej przerwy w karierze.

Większy wpływ na belgijskie wskaźniki makroekonomiczne miały jednak krótkoterminowe układy pracy przewidziane w *Narodowym Programie Reform na lata 2005–2008*, będącym implementacją strategii lizbońskiej. Choć w pierwszym terminie zarówno ten środek, jak i subwencjonowanie zatrudnienia tymczasowego zostały pomyślane jako *odpowiedni sposób wejścia na rynek pracy i trampolina w kierunku stabilnego zatrudnienia*¹⁹ dla osób młodych, globalny kryzys finansowy w sposób naturalny wymusił zmianę głównego przeznaczenia tego narzędzia.

3. Wnioski

Elastyczne formy zatrudnienia stanowią reakcję na zmiany, jakie dokonują się w ostatnich dziesięcioleciach na europejskim rynku pracy. Dzięki STWA oraz zbiorowym układom pracy przedsiębiorcy mogą uniknąć konieczności zwalniania pracownika w trudnym dla firmy okresie, a w zamian zredukować czas pracy. Korzyści z tego pierwszego rozwiązania są zauważalne dla obu stron – pracodawca obniża koszty pracy, a pracownik zachowuje umowę o pracę. Zbiorowe układy pracy są natomiast mechanizmem, który pozwala na wprowadzenie rozwiązań kompromisowych wypracowanych między pracownikami a pracodawcami. Przykład Belgii pokazuje, że takie porozumienia są efektywnym środkiem wdrażania zmian i mocno wpływają na akceptację społeczną przyjmowanych rozwiązań. Analizując przykład belgijski, należy także wskazać, że wykorzystywane w czasie kryzysu środki nie są zupełnie nowym pakietem stworzonym tylko na potrzeby obecnej recesji gospodarczej. Jest to raczej rozwinięcie i modyfikacja narzędzi, które były stosowane w tym kraju od wielu lat. Jak twierdzi Chris Serroyen z ACV/CSC, *najlepszymi środkami antykryzysowymi są te, które można wprowadzić natychmiast*. Tak też wyglądała sytuacja ze zmodyfikowanymi narzędziami, takimi jak STWA.

Bibliografia

Arpaia et al., *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, European Economy, Occasional Papers 64, European Commission, June 2010.

¹⁹ *Stratégie de Lisbonne – Programme national de réforme 2005-2008: Développer la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail*, www.be2010.eu/html_docs/nhp_2005/fr/1_fr18.-html [09.03.2011 r.].

- Belgium: *Flexicurity and industrial relations*, EIROOnline: European Industrial Relations Observatory on-line.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 27 June 2007, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM (2007) 359.
- Employment in Europe 2010*.
- Glassner V., Keune M., *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, Międzynarodowa Organizacja Pracy, Genewa 2010.
- Oste J., *Call for harmonisation of white- and blue-collar status*, EIROOnline: European Industrial Relations Observatory on-line.
- Schampheleire J. de, *Changeover from Career Breaks to Credits Proves Complex*, European Industrial Relations Observatory on-line.
- Stratégie de Lisbonne - Programme national de réforme 2005-2008: Développer la flexibilité et la mobilité sur le marché du travail*.
- Time Credit And Leave Schemes In The Belgian Welfare State*, Royal Academy of Sciences, Amsterdam 2004.
- Van Gyes G., *Reducing working time as anti-crisis measure*, EIROOnline: European Industrial Relations Observatory on-line, www.eurofound.europa.eu/eiro/-2009/06/articles/be0906029i.htm.

Źródła internetowe

- <http://ec.europa.eu/social>
<http://eng.acv-online.be>
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
www.be2010.eu
www.eurofound.europa.eu
www.itinerainstitute.org
www.mg.gov.pl

Instytucja agencji pracy tymczasowej jako przejaw elastyczności brytyjskiego rynku pracy

Wprowadzenie (*executive summary*)

Instytucja agencji pracy tymczasowej (TEA) jest jednym z elementów decydujących o bardzo wysokiej elastyczności brytyjskiego rynku pracy. Ich działalność w zakresie *Employment Business* polega na dostarczaniu pracownika (*agency worker* - AW) klientowi. Pracownik funkcjonuje w ramach specyficznego kontraktu - zatrudniony w TEA, wykonuje pracę dla klienta, pod jego bezpośrednim kierownictwem. Takie rozwiązanie pozwala przedsiębiorstwu na prawie natychmiastową regulację poziomu zatrudnienia. Jednocześnie zapewnia pracownikowi bardzo niskie bezpieczeństwo zatrudnienia.

Ścisłe, ilościowe zobrazowanie zjawiska okazuje się niemożliwe ze względu na brak dokładnej ewidencji zarówno liczby agencji pracy tymczasowej, jak i pracowników agencyjnych (AW).

Charakterystyki TEA dokonano z dwóch perspektyw:

- ♦ pracownika agencyjnego - do pozytywnych konsekwencji zaliczana jest elastyczność zapewniana przez AW. Jednak różnice płac, negatywny wpływ na karierę zawodową oraz niskie

bezpieczeństwo zatrudnienia zaliczane są do największych wad pracy agencyjnej;

- ♦ gospodarki i rynku pracy - zapewnia elastyczność pozwalającą na zwiększenie wydajności przedsiębiorstw oraz obniżenie kosztów ponoszonych na siłę roboczą.

Implementacja przepisów dyrektywy w sprawie pracy tymczasowej (2008/104/EC) doprowadzi do usystematyzowania praw i obowiązków AW, TEA oraz klientów TEA. W rezultacie dzięki temu możliwe będzie polepszenie warunków pracy na stanowiskach agencyjnych oraz podniesienie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców. Wyłączenia - w postaci dwunastotygodniowego okresu kwalifikacyjnego oraz „szwedzka derogacja” - mogą pomóc zachować konkurencyjność pracy agencyjnej.

1. *Temporary employment agency (TEA)*

W niniejszej pracy *temporary employment agencies* (dalej: TEA) rozumiane są jako przedsiębiorstwa podejmujące działalność gospodarczą, nastawione na zysk, których celem jest dostarczanie klientowi pracowników. Na wstępie należy dokonać uściślenia pojęć i odróżnić *employment agency* od *employment business*. Pierwszy typ działalności ma na celu wyszukiwanie pracowników, którzy zostają zatrudnieni bezpośrednio u pracodawcy, drugi natomiast - wynajmowanie pracowników, którzy pozostając na liście wypłat TEA, wykonują pracę pod kierownictwem i na rzecz klienta agencji. Na potrzeby studium zatrudnieni według tego schematu określani są mianem *agency workers* (dalej: AW). TEA przeważnie podejmują obie aktywności, jednak niniejsze opracowanie poświęcone jest charakterystyce *employment business*¹. Charakter zatrudnienia w TEA jest czasowy i wiąże się z łatwością zakańczania stosunku pracy, dlatego agencje są uważane za jeden z elementów brytyjskiej polityki elastyczności rynku pracy².

W latach 90. TEA uważane były za jeden z przejawów rozwijającego się „społeczeństwa ryzyka” (*risk society*)³. Prognozowano również, że AW staną się istotnym elementem wzmacniającym rozwój „ekonomii opar-

¹ DTI, *Guidance on the Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations*, 2003.

² Employment Markets Analysis and Research, *Agency working in the UK: A review of the evidence*, 2008, s. 1.

³ E. Heery, J. Salmon, *The insecurity thesis*, [w:] E. Heery, J. Salmon (red.), *The Insecure Workforce*, London, Routledge, [w:] Ch. Forde, G. Slater, *Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation*, „British Journal of Industrial Relations” 43(2) June 2005, s. 3.

tej na wiedzy” (*knowledge-based economy*)⁴. Teoria zakłada również, że TEA umożliwiają podjęcie pracy osobom bez stażu zawodowego, czasowo bezrobotnym, ceniącym sobie elastyczność, starszym, niewykwalifikowanym oraz chcącym wrócić na rynek pracy po dłuższym okresie nieobecności. Jako podstawową zaletę uznaje się elastyczność na rynku pracy, która pozwala na prawie natychmiastowe reagowanie pracodawców na zmianę zapotrzebowania na siłę roboczą.

2. Akty prawne obowiązujące w Wielkiej Brytanii

*Employment Agencies Act 1973*⁵ – przyjęty za przykładem Francji i Niemiec. Jego głównym zadaniem było wprowadzenie licencjonowania agencji pracy tymczasowej. Prawo nakładało również obowiązki na TEA dotyczące kolejno: zakazu pobierania opłat wstępnych, zakazu publikowania mylących ofert pracy oraz zasad oceny kompetencji zatrudnionego. Złamanie przepisów groziło odebraniem licencji.

*Deregulation and Contracting Out Act 1994*⁶ – przepisy mające na celu deregulację i zmniejszenie poziomu biurokracji w administracji. Między innymi znosiły system licencjonowania agencji pracy tymczasowej. Dopiero wykrycie naruszenia prawa przez kontrolę *Employment Agency Standards Inspectorate* (na podstawie złożonej skargi) może doprowadzić do zakazu działalności.

*The Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 2003*⁷ – akt ten wprowadza wiele ograniczeń dotyczących działalności agencji. Zakazy: zapewniania usług niezwiązanych z podstawową działalnością; zapewniania wynajmującemu pracowników „łamistrąjków”; ogłaszania nieistniejących prac; udostępniania danych pracowników; ograniczania wypłat w przypadku zwłoki wynajmującego (agencja jest pracodawcą); pobierania jakichkolwiek opłat bezpośrednio od zatrudnionego. Zobowiązuje agencje do: dokumentacji warunków bezpieczeństwa pracy; pisemnego określenia statusu kontraktu oraz stawki godzinowej i liczby zakontraktowanych godzin pracy.

*Gangmasters (Licensing) Act*⁸ – po tragedii w zatoce Morecambe (w wyniku której zginęło 21 poławiaczy małży) przyjęto regulację będącą

⁴ P. Nolan, *Shaping the future: the political economy of work and employment*, „Industrial Relations Journal” 2004, 35(5), [w:] Ch. Forde, G. Slater, *Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation*, dz cyt., s. 3.

⁵ www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/35/contents [1.06.2011 r.].

⁶ www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/40/contents [1.06.2011 r.].

⁷ www.legislation.gov.uk/uksi/2003/3319/contents [1.06.2011 r.].

⁸ www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/11/contents [1.06.2011 r.].

częściowym powrotem do licencjonowania TEA. Obowiązek ten dotyczy przedsiębiorstw działających na rynkach, gdzie dostarcza się pracowników branżom rolniczej, leśnej, poławiania owoców morza oraz pakunkowej.

Prawo zwyczajowe - miało duży wpływ na tworzenie definicji i dokonanie rozróżnienia pomiędzy zatrudnionym (*employee*) a pracownikiem (*worker*). Pojęcia te są podstawowe dla kwestii TEA. Otóż „zatrudnieni” to pracownicy będący na liście wypłat pracodawcy, który sprawuje kontrolę nad wykonywaną pracą, i bezpośrednio z nim związani. „Pracownicy” natomiast to siła robocza będąca na liście płac TEA, lecz jedynie „wypożyczana” do pracodawcy sprawującego kontrolę nad wykonywaną pracą⁹. Rozróżnienie jest istotne ze względu na inne prawa pracownicze każdej z grup.

Samoregulacja branży - REC, skupiający około 70% TEA w Wielkiej Brytanii, stworzył księgę dobrych praktyk (*Code of Professional Practice*). Wszyscy członkowie zobowiązani są do przestrzegania kodeksu, a REC bada skargi pracowników oraz prowadzi ewentualne śledztwa. Potwierdzone niewłaściwości mogą prowadzić do usunięcia TEA z organizacji¹⁰, choć praktyka wskazuje, że dochodzi do tego niezwykle rzadko¹¹.

3. Statystyczny obraz zjawiska

Według szacunków w Wielkiej Brytanii przed 2008 rokiem działało około 13-14 tysięcy agencji pośrednictwa pracy¹². Nadejście kryzysu finansowego doprowadziło do spadku ich liczby o około 30%¹³. Należy podkreślić, że firmy zrzeszone w REC, poza nielicznymi wyjątkami, nie zakończyły działalności. Najczęściej łączą zarówno usługi *employment agency*, jak i *employment business*¹⁴.

Określenie liczby pracowników działających w ramach agencji pracy tymczasowej jest trudnym zadaniem. Badania przeprowadzane w Wielkiej Brytanii okazują się niedoskonałe. W środkach masowego przekazu najczęściej pojawia się liczba 1,4 miliona, oficjalnie prezentowana przez Recruitment and Employment Confederation (REC). Według nie-

⁹ Spotkanie: CBI, 16.06.2011.

¹⁰ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Temporary Agency Work in an Enlarged EU*, Luxemburg 2006, s. 29.

¹¹ Spotkanie: REC, 16.06.2011.

¹² Ch. Forde, *Agency working in the UK: What do we know?*, Centre for Employment Relations, Innovation & Change, Leeds 2008, s. 8.

¹³ Spotkanie: REC, 16.06.2011.

¹⁴ EMAR, *Agency working in the UK. A review of the evidences*, Employment Relation Research Series 2008, nr 93, s. 26.

których ekspertów nie jest ona wiarygodna, ponieważ ankieta obciążona jest wieloma błędami metodologicznymi¹⁵ (zbyt niski odsetek wypełnionych ankiet - 4,5%; wszystkie typy kontraktów tymczasowych; liczba osób otrzymujących wypłatę, niekoniecznie wykonujących pracę; podwójne zliczanie¹⁶).

Na drugim biegunie znajdują się dane przedstawione w *Labour Force Survey* (LFS), badaniu wykonywanym przez Office for National Statistics w okresach kwartalnych na losowej próbie ok. 60 tysięcy gospodarstw domowych. Według tego źródła od 2000 do 2007 roku liczba AW oscyluje w granicach 250-270 tysięcy (ok. 1% pracujących)¹⁷. W czasie kryzysu ekonomicznego natomiast liczba zatrudnionych za pośrednictwem TEA spadała okresowo do około 220 tysięcy, by w pierwszym kwartale 2011 roku powrócić do poziomu sprzed 2007 roku¹⁸. Krytycy podkreślają, że badanie zaniża liczbę AW - głównie przez mylące polecenie w ankiecie, w którym wymaga się określenia typu kontraktu przez respondenta¹⁹.

Interesujące jest to, że w ramach dyskusji dotyczącej implementacji dyrektywy Trades Union Congress (TUC)²⁰ wskazuje, że rozbieżność szacunków może wynikać z prób wpłynięcia poszczególnych grup interesu na społeczny odbiór tej formy zatrudnienia. REC, powołując się na tak wysoką liczbę AW, dąży do tego, by wyolbrzymić zagrożenie, jakim może być negatywny wpływ ograniczenia elastyczności na brytyjską gospodarkę.

Ocena skutków regulacji²¹ przygotowana do przepisów implementujących dyrektywę uwzględnia liczbę 1,3 miliona AW.

¹⁵ Ch. Forde, *Agency working in the UK: What do we know?*, dz. cyt., s. 8.

¹⁶ Ch. Forde, *Temporary arrangements: the activities of employment agencies in the UK*, „Work, Employment and Society” 2001, nr 15(3), s. 644-659.

¹⁷ Ch. Forde, *Agency working in the UK: What do we know?*, dz. cyt., s. 10.

¹⁸ *Labour Force Survey UK*, www.statistics.gov.uk/hub/index.html [29.06.2011 r.], własne opracowanie danych.

¹⁹ EMAR, *Agency working in the UK. A review of the evidences*, art. cyt., s. 24.

²⁰ TUC, *Counting the cost of flexibility*, 2007, s. 4.

²¹ Department for Business Innovation & Skills, *Impact Assessment: European Parliament and Council Directive on working conditions for temporary agency workers*, January 2010, s. 8.

4. Konsekwencje funkcjonowania TEA dla pracowników agencyjnych

Charakterystyka pracowników agencyjnych

Raport Centre for Employment Relations, Innovation and Change (CERIC) opisuje grupę pracowników agencji pracy tymczasowej²²: 57% to mężczyźni, 51% poniżej 30. roku życia, 13% to mniejszości rasowe i narodowe, jedynie 35% wychowuje dzieci. AW mają podobne kwalifikacje jak zatrudnieni na czas nieokreślony na analogicznych stanowiskach. Są nad-reprezentowani w zawodach wymagających niskich kwalifikacji (66%), a jedynie niewielki odsetek to pracownicy na specjalistycznych stanowiskach. Mediana czasu zatrudnienia wynosi 4,5 miesiąca.

Osoby zatrudnione w agencjach pracy tymczasowej funkcjonują w charakterystycznym trójkącie, którego wierzchołkami są: AW, TEA, klient TEA. O ile inne kontrakty przewidują zatrudnienie bezpośrednio w instytucji, która wykonuje nadzór nad pracą, o tyle AW zatrudniony jest w agencji pracy tymczasowej (znajduje się na jej liście płac), a nadzór wykonuje przedsiębiorstwo - klient agencji²³.

Różnice w zarobkach

Kluczowym elementem różnicującym status AW i zatrudnionych bezpośrednio u pracodawcy jest pensja. W ocenie wpływu regulacji, przeprowadzonej przez DTI w 2002 roku²⁴, stwierdza się, że płaca AW wynosi około 68% płacy osoby zatrudnionej na czas nieokreślony. W tym samym roku REC, w ramach odpowiedzi na ocenę skutków regulacji, przeprowadziła własne badania, zgodnie z którymi 62% AW nie wierzy, że ich odpowiednik zatrudniony na czas nieokreślony zarabia więcej²⁵.

Obecnie płaca AW podlega regulacjom dotyczącym minimalnego wynagrodzenia w Wielkiej Brytanii. Przeciętnie taki pracownik otrzymuje od 66% do 105% tego, co osoba zatrudniona bezpośrednio w przedsiębiorstwie. Różnice zależą od branży. Jedyną, w której według badań AW otrzymuje wyższe wynagrodzenie, jest edukacja²⁶.

²² Ch. Forde, *Agency working in the UK: What do we know?*, dz. cyt., s. 13.

²³ Department for Business Innovation & Skills, *Impact Assessment: European Parliament and Council Directive on working conditions for temporary agency workers*, dz. cyt., s. 5.

²⁴ Department of Trade and Industry, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Working Conditions for Temporary Agency Workers - Regulatory Impact Assessment*, London, 2002, s. 6-7.

²⁵ Ch. Forde, *Agency working in the UK: What do we know?*, dz. cyt., s. 18.

²⁶ Department for Business Innovation & Skills, *Impact Assessment: European Parliament*

Przy analizowaniu zarobków AW należy również wziąć pod uwagę niedozwolone praktyki stosowane przez TEA: pobieranie opłat wstępnych; zobowiązywanie zatrudnionych do wykupywania usług dodatkowych (pisanie CV, zakwaterowanie, wyżywienie etc.) oraz potrącanie ich z wypłaty; nieinformowanie klienta, jaka stawka godzinowa zostanie przekazana pracownikowi²⁷. Do naruszeń prawa dochodzi z powodu niedoinformowania pracowników oraz złego działania organów kontrolnych.

Bezpieczeństwo

AW sporadycznie ma status prawny *employee* (zatrudnionego) - w realiach brytyjskich określa się go mianem *worker* (pracownik)²⁸. Fakt ten ma duże znaczenie dla jego bezpieczeństwa socjalnego - chociaż uprawniony jest do minimalnego wynagrodzenia, płatnego urlopu, dodatku macierzyńskiego, chorobowego i 48-godzinnego tygodnia pracy, to rzadko ma prawo do minimalnego okresu wypowiedzenia, uzasadnienia przyczyn zwolnienia, odprawy i urlopu macierzyńskiego. Konsekwencją jest bardzo wysoki poziom niepewności pracownika i obawy przed zwolnieniem²⁹. Zagrożenie to staje się szczególnie widoczne, gdy analizuje się przypadki zatrudnionych przez TEA na długi okres (ponad 1 rok). Mimo że praca tego typu ma już charakter stały, pracownik nie może być pewny swojej przyszłości, ponieważ w dowolnym momencie może zostać zwolniony bez podania przyczyny, ze skutkiem natychmiastowym.

Brak poczucia bezpieczeństwa często przekłada się na dodatkowe obciążenie AW zadaniami. W celu pokazania się od jak najlepszej strony lub udowodnienia swojej wysokiej wydajności w rywalizacji między pracownikami często dochodzi do sytuacji, w której AW pracuje intensywniej niż osoba zatrudniona na czas nieokreślony³⁰.

Istotną kwestią jest też niższy poziom bezpieczeństwa fizycznego. Przede wszystkim TEA, bez zapewnienia szkoleń, często wynajmuje pracowników do przedsiębiorstw, w których praca wymaga wiedzy dotyczącej BHP. Niektóre TEA, mimo nałożonego w 2003 roku obowiązku, nie zbierają informacji dotyczących proponowanego stanowiska i zagrożeń z nim związanych. Wysyłając nieprzeszkolonego pracownika, znacznie podnoszą ryzyko, że dozna on uszczerbku na zdrowiu. Konsekwencją

and Council Directive on working conditions for temporary agency workers, dz. cyt., s. 12.

²⁷ TUC, *Counting the cost of flexibility*, dz. cyt., s. 10-11.

²⁸ Tamże, s. 8-9.

²⁹ Ch. Forde, *Agency working in the UK: What do we know?*, dz. cyt., s. 27.

³⁰ A. Wakeling, *The Agency Workers Directive: A permanent solution to temporary work?*, ACAS, London 2009, s. 8.

niedoinformowania jest również niezapewnianie właściwego sprzętu i odzieży ochronnej.

Niestabilność zatrudnienia poprzez TEA pozwala również na przyznawanie urlopu w minimalnym wymiarze³¹, nawet gdy odpowiednicy zatrudnieni na tym samym stanowisku bezpośrednio u pracodawcy otrzymywali dodatkowe przywileje.

Kariera

Badanie SORA 2007³² pokazuje, że tylko 21% ankietowanych wybrało zatrudnienie za pośrednictwem TEA, ponieważ nie było zainteresowanych pracą na czas nieokreślony. 56% natomiast jako powód wskazuje niemożność znalezienia zatrudnienia stałego. Według tych wyników twierdzenie, że praca tymczasowa może być wyborem dającym większe szanse na szybki rozwój kariery oraz lepsze zarobki, nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości³³.

Oprócz niższych płac oraz niskiego poziomu bezpieczeństwa socjalnego wśród przyczyn zniechęcających do poszukiwania pracy za pośrednictwem TEA wskazywana jest relatywnie niska szansa na zatrudnienie na czas nieokreślony³⁴. Dostępne analizy wskazują, że w okresie rocznym około 48% AW przechodzi na tego typu zatrudnienie. Wydaje się zatem, że mimo twierdzeń REC³⁵ określenie *stepping-stone* (odskocznia) w kontekście TEA nie powinno być stosowane, ponieważ nie ma gwarancji zmiany typu kontraktu w krótkim okresie³⁶. Pierwszym możliwym wyjaśnieniem tego zjawiska jest to, że w niektórych branżach, gdzie nie wymaga się wysokich kwalifikacji, istnieje tendencja wypierania przez AW zatrudnionych na czas nieokreślony. Wynika to z łatwiejszego zarządzania niezgraną załogą i niskiej wartości stażu pracy na danym stanowisku³⁷. Po drugie AW nie mają dostępu do szkoleń (zapewnianie szkolenia jest nieracjonalne z punktu widzenia agencji), co sprawia, że ich umiejętności nie są ani aktualizowane, ani podnoszone. Praca za pośrednictwem TEA jest określana raczej jako *second-best choice* (drugi najlepszy wybór) - w przypadku

³¹ TUC, *Counting the cost of flexibility*, dz. cyt., s. 9.

³² *Survey of Recruitment Agencies*, [w:] EMAR, *Agency working in the UK. A review of the evidences*, dz. cyt., s. 13.

³³ Ch. Forde, G. Slater, *Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation*, „British Journal of Industrial Relations” 43(2) June 2005, s. 2.

³⁴ TUC, *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union*, London 2005, s. 8.

³⁵ Spotkanie: REC, 16.06.2011.

³⁶ EMAR, *Agency working in the UK. A review of the evidences*, dz. cyt., s. 13-14.

³⁷ Ch. Forde, G. Slater, *Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation*, „British Journal of Industrial Relations” 43(2) June 2005, s. 7-8.

braku innej możliwości lepsza jest gorsza praca niż bezrobocie. W rezultacie można wpaść w pułapkę i być skazanym na pracę agencyjną³⁸.

Nawiązując do analizy przeprowadzonej przez Forde'a³⁹, należy również wspomnieć o znacznie niższej satysfakcji z pracy w przypadku AW niż u osób zatrudnionych na czas nieokreślony. Przede wszystkim wynika to z braku możliwości kontroli nad sposobem i tempem wykonania pracy. Wynika to z charakteru pracy (wymaga się niskich kwalifikacji) oraz tendencji do obarczania AW zbyt dużą liczbą obowiązków.

5. Konsekwencje funkcjonowania TEA dla gospodarki i rynku pracy

Dla gospodarki głównym pozytywnym skutkiem luźnej polityki dotyczącej TEA jest bardzo wysoka elastyczność siły roboczej, która pozwala na prawie natychmiastowe dostosowanie poziomu zatrudnienia do bieżących potrzeb. Dlatego rząd brytyjski, wraz z organizacjami pracodawców, kategorycznie sprzeciwia się zrównaniu we wszystkich prawach pracowniczych AW z pozostałymi pracownikami od pierwszego dnia zatrudnienia⁴⁰.

TEA pozwalają na obniżenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw – przede wszystkim za sprawą możliwości praktycznie bezkosztowego regulowania zatrudnienia w zależności od koniunktury na rynku. Umożliwia to również utrzymanie stałego poziomu zatrudnienia mimo urlopów wypoczynkowych i lekarskich innych pracowników⁴¹.

Kolejnym pozytywnym skutkiem dla gospodarki jest możliwość tańszego poszukiwania kandydatów do pracy. TEA zapewniają łatwy dostęp do pracowników o wąsko sprofilowanych specjalizacjach, co daje możliwość zatrudnienia osoby spełniającej wymagania na danym stanowisku. Korzyścią jest również to, że przedsiębiorstwo nie ponosi kosztów długotrwałego i skomplikowanego procesu rekrutacji⁴².

Negatywną konsekwencją dla rynku pracy jest wyłączenie znacznej grupy pracowników z systemu szkoleń zawodowych i podnoszenia kwalifikacji. Blokują to rozwój kapitału ludzkiego i utrudnia AW przecho-

³⁸ Spotkanie: Jean Lambert MEP, 17.06.2011.

³⁹ Ch. Forde, *Agency working in the UK: What do we know?*, dz. cyt., s. 23–24.

⁴⁰ E. McGaughey, *Should Agency Workers be Treated Differently?*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 07, London 2010, s. 3.

⁴¹ Ch. Forde, G. Slater, *Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation*, „British Journal of Industrial Relations” 43(2) June 2005, s. 6.

⁴² Tamże, s. 6

dzenie na zatrudnienie stałe. Wiąże się to głównie z sytuacjami, w których konieczne są „niewypadanie z obiegu” oraz ciągła aktualizacja wiedzy i umiejętności dotyczących nawet relatywnie prostych prac. W rezultacie może dojść do niedopasowania pracowników do potrzeb rynku i wzrostu bezrobocia. Problem ten – w kontekście absolwentów uczelni wyższych – podkreślony został w trakcie rozmowy z europarlamentarzystką Jean Lambert⁴³. Wyraziła ona przekonanie, że absolwenci zmuszeni są do szybkiego podjęcia pracy zawodowej, bo ciążą na nich zobowiązania finansowe z czasu studiów. Ponieważ nie mogą znaleźć zatrudnienia w branży, koniecznością staje się podjęcie dowolnej pracy przynoszącej dochód. W rezultacie absolwenci bardzo często pracują poniżej swoich kwalifikacji, co prowadzi do ich utraty oraz coraz większych trudności z powrotem do wyuczonego zawodu.

6. Dyrektywa w sprawie pracy tymczasowej (2008/104/EC)

W 2000 roku wiele organizacji sektorowych⁴⁴ rozpoczęło negocjacje dotyczące dyrektywy w sprawie pracy tymczasowej (2008/104/EC) (*on temporary agency work*), która miała objąć pracowników zatrudnionych przez TEA i zapewnić im podobne prawa, jakie wcześniej uzyskali zatrudnieni na czas określony⁴⁵. Rozmowy zakończyły się porażką, a dyrektywa, po sprzeciwie Wielkiej Brytanii i innych państw, nie została przyjęta w 2002 roku.

20 maja 2008 roku zawarto porozumienie pomiędzy Trades Union Congress (TUC) a Confederation of British Industry (CBI), w którym uzgodniono, że po 12 tygodniach wykonywania pracy na jednym stanowisku pracownik zatrudniony przez agencję pracy tymczasowej będzie miał prawo do tych samych warunków pracy, które dotyczą osoby zatrudnionej bezpośrednio u pracodawcy, wykonującej te same obowiązki. W szczególności dotyczy to płacy, czasu pracy, uprawnień do urlopu, warunków pracy dla opiekujących się bliskimi, ochrony dzieci i młodzieży w pracy oraz ochrony przed dyskryminacją (ze względu na płeć, rasę, religię, narodowość, orientację seksualną, niepełnosprawność)⁴⁶.

⁴³ Spotkanie: Jean Lambert, MEP, 17.06.2011.

⁴⁴ Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe, European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest, European Trade Union Confederation - 2008/104/EC - preambuła art. 6.

⁴⁵ 2008/104/EC - preambuła art. 5.

⁴⁶ TUC, *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union*, 2005, s. 6.

Dzięki porozumieniu uzyskano zgodę Wielkiej Brytanii na wprowadzenie dyrektywy, która została ostatecznie przyjęta 19 listopada 2008 roku.

Implementacja dyrektywy w Wielkiej Brytanii zostanie zakończona 1 października 2011 roku.

Przewidywane skutki regulacji to przede wszystkim zrównanie praw pracowniczych bez względu na typ kontraktu. Warto też dodać, że większość AW nie zostanie objęta tymi przepisami, ponieważ określono 12-tygodniowy próg kwalifikacji⁴⁷. Kwestia okresu, w trakcie którego pracownik nie będzie objęty dyrektywą, była przedmiotem szczególnie gorących dyskusji. Rząd oraz organizacje przedsiębiorców podkreślali, że zachowanie go jest konieczne dla podtrzymania elastyczności rynku pracy. Przedstawiciele związków zawodowych twierdzą natomiast, że 12-tygodniowy okres stanie się pretekstem do omijaniu prawa (np. przez wykonywanie krótkoterminowej pracy na różnych stanowiskach u jednego pracodawcy - klienta TEA)⁴⁸.

Ponadto zmiany mogą doprowadzić do podniesienia atrakcyjności pracy za pośrednictwem agencji. Osoby popierające regulację uważają, że tym samym zwiększy się zakres zawodów i kwalifikacji oferowanych na rynku pracy przez pracowników agencji, co przyniesie korzyści wszystkim stronom.

Pojawia się jednak wątpliwość, czy zrównanie praw pracowniczych i w rezultacie podniesienie kosztu zatrudnienia przez TEA oraz konieczność przestrzegania zasad dotyczących wypowiedzenia mogą zniechęcić pracodawców do korzystania z tej formy zatrudnienia.

Zarówno REC, jak i CBI jako wadę *Agency Working Regulations* (implementacja dyrektywy) podają ogromny nakład pracy administracyjnej - koniecznej do wykonania przez TEA oraz przedsiębiorców - w celu udokumentowania przebiegu 12-tygodniowego okresu kwalifikacji. Problematyczne jest to, że można w tak krótkim okresie być zatrudnionym u jednego pracodawcy za pośrednictwem wielu TEA. Organizacje przewidują, że często bardziej opłacalne będzie zrównanie warunków od pierwszego dnia pracy⁴⁹.

Na złagodzenie konsekwencji dyrektywy może wpłynąć tzw. „szwedzka derogacja”⁵⁰. Wynika z niej, że pracownik zatrudniony na podstawie stałej umowy o pracę w TEA po spełnieniu kilku dodatkowych wa-

⁴⁷ Spotkanie: REC, 16.06.2011.

⁴⁸ TUC, *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union*, dz. cyt., s. 9.

⁴⁹ Spotkanie: CBI, 16.06.2011.

⁵⁰ Spotkanie: Jean Lambert, MEP, 17.06.2011.

runków nie podlega przepisom wynikającym z dyrektywy. Warunkiem jest przede wszystkim wypłacanie pracownikowi przez TEA określonej kwoty w okresie pozostawania bez pracy. Poza tym istnieje wymóg poszukiwania dla niego zatrudnienia i powiadamiania o wakatach w przedsiębiorstwie, do którego jest obecnie wynajęty⁵¹. Ta sytuacja pozwala uważać pracownika agencyjnego za zatrudnionego w TEA i traktować innych pracowników TEA jako referencyjnych. W chwili obecnej nie ma jeszcze stanowiska rządu odnośnie do powyższego wyłączenia.

Bibliografia

Raporty i dokumenty

- Department for Business Innovation & Skills, *Impact Assessment: European Parliament and Council Directive on working conditions for temporary agency workers*, London, January 2010, www.bis.gov.uk/assets/biscore/employment-matters/docs/10-582-agency-workers-directive-impact-assessment.pdf [29.06.2011 r.].
- Department of Trade and Industry, *Guidance on the Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations*, 2003, www.bis.gov.uk/files/file-24248.pdf [28.06.2011 r.].
- Department of Trade and Industry, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Working Conditions for Temporary Agency Workers – Regulatory Impact Assessment*, London 2002.
- Employment Markets Analysis and Research, *Agency working in the UK: A review of the evidence*, London 2008, www.bis.gov.uk/files/file48720.pdf [28.06.2011 r.].
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Temporary Agency Work in an Enlarged EU*, Luxemburg 2006, www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef05139.htm [29.06.2011 r.].
- Forde Ch., *Agency working in the UK: What do we know?*, Centre for Employment Relations, Innovation & Change, Leeds 2008, http://lubswww2.leeds.ac.uk/fileadmin/user_upload/NEWS/ceric_agency_workers_report_01.pdf [28.06.2011 r.].
- Forde Ch., Slater G., *Agency Working in Britain: Character, Consequences and Regulation*, „British Journal of Industrial Relations” 43(2), June 2005 [28.06.2011 r.].

⁵¹ R. Crossland, *Is the ‘Swedish derogation’ a flat-pack solution to EU’s agency workers directive?*, luty 2011, www.hrmagazine.co.uk/hro/news/1019018/is-swedish-derogation-flat-pack-solution-eus-agency-workers-directive [20.06.2011 r.].

McGaughey E., *Should Agency Workers be Treated Differently?*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 07, London 2010, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1610272 [28.06.2011 r.].

TUC, *Counting the cost of flexibility*, London 2007, www.tuc.org.uk/extras/sector-report.pdf [29.06.2011 r.].

TUC, *The EU Temp Trade: Temporary Agency Work across the European Union*, London 2005, www.tuc.org.uk/extras/eu_agency.pdf [28.06.2011 r.].

Wakeling A., *The Agency Workers Directive: A permanent solution to temporary work?*, ACAS, London 2009, www.acas.org.uk/media/pdf/b/a/Policy_Paper_-_PDP.pdf [29.06.2011 r.].

Akty prawne i regulacje

2008/104/EC - dyrektywa w sprawie pracy agencji, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:01:EN:HTML> [29.06.2011 r.].

Deregulation and Contracting Out Act 1994, www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/40/contents [01.06.2011 r.].

Employment Agencies Act 1973, www.legislation.gov.uk/ukpga/1973/35/contents [01.06.2011 r.].

Gangmasters (Licensing) Act 2004, www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/11/contents [01.06.2011 r.].

The Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 2003, www.legislation.gov.uk/uksi/2003/3319/contents [01.06.2011 r.].

Źródła internetowe

Crossland Rob, *Is the 'Swedish derogation' a flat-pack solution to EU's agency workers directive?*, luty 2011, www.hrmagazine.co.uk/hro/news/1019018/is-swedish-derogation-flat-pack-solution-eus-agency-workers-directive [20.06.2011 r.].

UK National Statistics, www.statistics.gov.uk.

Spotkania

Confederation of British Industry's - spotkanie z Guyem Baileyem dotyczące Temporary Employment Agencies, 16.06.2011.

Jean Lambert, MEP - spotkanie z europosłanką dotyczące ogólnych zagadnień brytyjskiego rynku pracy w kontekście funkcjonowania w ramach Unii Europejskiej, 17.06.2011.

Recruitment and Employment Confederation - spotkanie z panią Gillian Econopouly i panem Andrew Tomlinsonem dotyczące *temporary employment agencies*, 16.06.2011.

Spotkania zorganizowane w trakcie wyjazdu studyjnego do Londynu w dniach 13-17.06.2011. Wyjazd studyjny był finansowany z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Wykaz skrótów

AW - *agency worker* - pracownik agencyjny

CBI - Confederation of British Industry's

LSF - Labour Force Survey

MEP - Member of European Parliament

REC - Recruitment and Employment Confederation

TEA - *temporary employment agency* - agencja pracy tymczasowej

TUC - Trade Union Congress

**Polityka ekologiczna.
Ocena skuteczności narzędzi
na przykładzie polityki ochrony jakości powietrza**

Robert Bąk, Krzysztof Dodot, Mateusz Łach,
Agnieszka Mołdawska, Alicja Peszek,
Jarosław Szkirpan, Hubert Świętek

Opiekun grupy: dr Jacek Jaśkiewicz

Polityka ekologiczna. Ocena skuteczności narzędzi na przykładzie polityki ochrony jakości powietrza

Wprowadzenie (*executive summary*)

Polityka ekologiczna Polski osadzona jest w kontekście europejskim i międzynarodowym, jednak jej spójny obraz tworzony jest w Ministerstwie Środowiska i znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumencie pt. *Polityka ekologiczna Polski*.

Unia Europejska prowadzi politykę ekologiczną (w tym dotyczącą ochrony powietrza) na podstawie VI programu działań na rzecz środowiska na lata 2002-12 i dyrektyw. Dzięki temu programowi udało się znacznie poprawić stan środowiska w UE. Wiele działań na poziomie europejskim wymaga jednak ulepszenia. Ochrony jakości powietrza dotyczą przede wszystkim dyrektywa CAFE i wiele innych, w których podjęto problem emisji zanieczyszczeń, w tym dyrektywa o narodowych poziomach emisji. Regulacje te określają poziomy emisji poszczególnych substancji zanieczyszczających powietrze. W niektórych rejonach Polski nie są spełniane normy Unii Europejskiej, przede wszystkim jeśli chodzi o emisje pyłów zawieszonych PM 10, ale także innych substancji.

W ramach współpracy międzynarodowej Polska ratyfikowała najważniejsze konwencje Narodów Zjednoczonych w zakresie jakości powie-

trza, zmian klimatycznych oraz ochrony powłoki ozonowej. Dotychczasowa współpraca na szczeblu międzynarodowym przebiega poprawnie, wciąż jednak nie jest wystarczająca do tego, by odpowiednio wcześniej i we właściwym stopniu walczyć z problemami czystości powietrza i zmian klimatu. Niezbędna wydaje się potrzeba ściślejszej i w niektórych obszarach bardziej zgodnej współpracy państw w imię dobra wspólnego całej ludzkości.

W toku ewolucji polskich rządowych strategicznych dokumentów środowiskowych wyklarowała się grupa instrumentów, które opisano w najlepiej dopracowanym i najbardziej współczesnym dokumencie - *II Polityce ekologicznej państwa* (PEP). Aby je lepiej opisać, warto podzielić je na osiem grup. Najważniejsze miejsce zajmują instrumenty prawne, które pozostają rdzeniem każdego dotychczasowego dokumentu strategicznego, w oparciu o przepisy prawne działają pozostałe instrumenty. Drugą, równie istotną grupą są instrumenty wiążące działania rządowe z szeroko pojętą sferą prywatną i społeczną, tworząc system zachęt i kar. Trzeci, nie mniej ważny zbiór to instrumenty finansowe, które zapewniają bazę ekonomiczną dla podejmowanych działań. Grupa czwarta to instrumenty gwarantujące podbudowę instytucjonalną dla planowanych działań. Kolejny pakiet narzędzi to planowanie przestrzenne. Szósty zestaw narzędzi odpowiada za edukację społeczną oraz komunikowanie/informowanie społeczeństwa. Przedostatni zbiór dotyczy działań z zakresu badań i postępu technologicznego. Ostatni zaś odpowiada za kontrolę i monitoring planowanych aktywności.

Ochrona powietrza stanowi jeden z głównych obszarów działań podejmowanych w ramach polityki ekologicznej w Polsce. W ujęciu ogólnym dostrzega się tendencję do systematycznej poprawy jakości środowiska w Polsce, w tym także powietrza. Analiza dokonana w oparciu o wybrane wskaźniki pozwala stwierdzić, że w okresie 2000-2008 nastąpiło zmniejszanie emisji głównych zanieczyszczeń powietrza (tj. gazów cieplarnianych, metali ciężkich, dwutlenku siarki, tlenków azotu), co pozwala pozytywnie ocenić skuteczność instrumentów wprowadzonych na podstawie *II Polityki ekologicznej Polski*. Należy jednak dodać, że stopień efektywności oraz skala zrealizowania obranych celów kształtują się różnorodnie; czasem także taka ocena jest utrudniona. Ponadto w kwestii ochrony powietrza widoczne są pewne obszary problemowe, czego potwierdzeniem jest różnorodny stopień wypełniania pożądanych poziomów zanieczyszczeń - w wielu strefach poziomy te są przekraczane. Wiąże się z tym także znaczny udział miast w emisji substancji zanieczyszczających, głównie w wyniku stałego rozwoju transportu i braku modernizacji systemów ogrzewania budynków. Problemem pozostaje także duży stopień energochłonności polskiej gospodarki, determinujący m.in. wielkość

emisji zanieczyszczeń do powietrza. W polskiej polityce ekologicznej dostrzegalna jest konieczność synergii różnych instrumentów oraz podejmowanie dalszych, spójnych działań.

Wstęp

Politykę ekologiczną można zdefiniować jako świadomą i celową działalność państwa, mającą na celu racjonalne gospodarowanie zasobami i jakością środowiska naturalnego, jego ochronę i właściwe jego kształtowanie. W znaczeniu formalnym polityka ekologiczna państwa przybiera postać oficjalnego dokumentu rządowego, w którym zostają zdefiniowane i opisane podstawowe narzędzia, służące osiągnięciu wskazanych celów. Polityka ekologiczna prowadzona jest zarówno przez rząd centralny, jak i samorządy lokalne, a także we współpracy z innymi podmiotami na poziomie subregionalnym i międzynarodowym. Istotną rolę w tym kontekście odgrywają Unia Europejska oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych. Podstawową zasadą polityki ekologicznej państw jest we współczesnym świecie idea zrównoważonego rozwoju, zgodnie z którą rozwój gospodarczy powinien iść w parze z rozwojem społecznym oraz ochroną środowiska naturalnego ziemi, obecny rozwój zaś nie może odbywać się kosztem przyszłych pokoleń.

Na gruncie polskim polityka ekologiczna ma swoją specyfikę. Wynika ona przede wszystkim z dziedzictwa okresu PRL. Przez 45 lat kwestie ekologiczne były w polityce państwa polskiego zaniebdywane - rozwój przemysłu ciężkiego odbywał się kosztem środowiska naturalnego, co prowadziło do jego znacznej degradacji. Wraz ze zmianą panującego systemu politycznego i ekonomicznego podjęto działania naprawcze i prewencyjne. Potrzeby w zakresie polityki ekologicznej są ogromne z uwagi na wspomniane dziedzictwo przeszłości oraz szybki rozwój, z którym mamy do czynienia obecnie. Z tego względu, począwszy od 1989 roku, konieczne stało się podejmowanie skoordynowanych działań na szczeblu rządowym w interesującym nas zakresie.

W 1990 roku rząd przyjął pierwszą *Politykę ekologiczną państwa*, zaakceptowaną w roku następnym przez Sejm i Senat. Na kolejną, tzw. *II Politykę ekologiczną państwa*, przyszło czekać aż do 2001 roku; jest to jak na razie najpełniejszy dokument w tej dziedzinie, spójny wewnętrznie i zawierający najszersze spektrum działań państwa w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W 2003 roku przyjęta została *Polityka ekologiczna państwa* na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010. Kolejna polityka ekologiczna została sporządzona pod koniec roku 2006, jednak z uwagi na zmianę rządu została zrewidowana i ostatecznie

w 2008 roku przyjęto *Politykę ekologiczną państwa* na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2013-2016.

Celem niniejszego opracowania jest przeprowadzenie syntetycznej analizy skuteczności narzędzi polityki ekologicznej państwa na przykładzie instrumentów z zakresu ochrony jakości powietrza. Z uwagi na rozmiary opracowania konieczne jest bowiem pewne zawężenie pola badawczego, jednocześnie jednak w zakresie ochrony jakości powietrza wykorzystywane są wszystkie najważniejsze narzędzia polityki ekologicznej, spełniony jest zatem postulat reprezentatywności. W rezultacie możliwe jest wyciągnięcie pewnych ogólniejszych wniosków co do skuteczności narzędzi całej polityki ekologicznej. Wydaje się, że zaobserwowane w wybranym fragmencie analizy zjawiska są charakterystyczne dla całokształtu badanego zagadnienia, co uzasadnia powziętą decyzję na temat zakresu opracowania.

Pierwszy rozdział opracowania poświęcony jest kontekstowi europejskiemu i międzynarodowemu polskiej polityki ekologicznej. Następnie zostaje wyprowadzona typologia instrumentów polityki w zakresie ochrony jakości powietrza, stosowanych przez władze polskie i zawartych w *Polityce ekologicznej państwa*. Opracowanie kończy się wnioskami co do skuteczności obecnie stosowanych instrumentów oraz rekomendacjami na temat zmian, jakie powinno się - zdaniem autorów - wprowadzić do polityki w zakresie ochrony jakości powietrza w Polsce.

Autorzy wyrażają nadzieję, że niniejsze opracowanie okaże się przydatne dla osób odpowiedzialnych za tworzenie polityki ekologicznej państwa, w pierwszym rzędzie - urzędników Ministerstwa Ochrony Środowiska.

Metodologia

Raport został stworzony na podstawie informacji zawartych w dokumentach oficjalnych (aktach prawnych, politykach), raportach i opracowaniach merytorycznych oraz uzyskanych w trakcie spotkań z osobami zawodowo zajmującymi się omawianą problematyką - przedstawicielami Biura Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy oraz z prof. Janem Szyszka, posłem na Sejm, byłym ministrem ochrony środowiska. Opracowanie uzupełnione zostało dzięki doświadczeniom z wyjazdów studyjnych do Brukseli i Londynu, które autorzy odbyli w roku 2011¹.

¹ Wyjazdy realizowane były w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnie-

Punktem wyjścia analizy autorzy uczynili *II Politykę ekologiczną państwa*, porównując jej założenia i instrumenty ze stanem obecnym i odwołując się do wybranych wskaźników statystycznych (analiza ilościowa). Jest to uzasadnione z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, *II Polityka ekologiczna państwa* jest uznawana za najpełniejszy i najlepiej opracowany dokument tego typu spośród polityk ekologicznych przyjętych w Polsce po 1989 roku. Po drugie, perspektywa 10 lat jest wystarczająca, by ocenić skuteczność zaproponowanych w dokumencie narzędzi; zmiany w zakresie środowiska naturalnego i badanie skuteczności jego ochrony wymaga upływu odpowiedniego czasu.

1. Instrumenty Unii Europejskiej i międzynarodowe

Instrumenty Unii Europejskiej

W tej części pracy w skrócie zostaną przedstawione działania Unii Europejskiej w zakresie ochrony powietrza oraz ich skutki. Szerzej temat ten został przedstawiony w studium przypadku dołączonym do niniejszego raportu. Dla uzyskania większej ilości informacji warto także sięgnąć do dokumentów wymienionych w przypisach i bibliografii.

Jakość powietrza jest jednym z priorytetów polityki ekologicznej Unii Europejskiej, która została przedstawiona w VI programie działań na rzecz środowiska na lata 2002–2012². Ochrona jakości powietrza została w nim zakwalifikowana do działu środowisko naturalne, zdrowie i jakość życia. Celem działań w nim zaproponowanych jest zmniejszenie negatywnego wpływu powietrza niskiej jakości na zdrowie ludzi. Ten cel zamierza się osiągnąć przez: działania legislacyjne, poprawę implementacji już istniejących norm unijnych oraz zaangażowanie przedsiębiorców, obywateli i organizacji pozarządowych w ochronę jakości powietrza. Poza tym w programie zaproponowano poprawę monitorowania jakości powietrza, a za najważniejsze wyzwanie uznano zmniejszenie stężeń ozonu i pyłu zawieszonego PM 10 w warstwie przyziemnej. Uszczegółowieniem VI programu działań jest strategia tematyczna dotycząca jakości powietrza. Prezentuje ona narzędzia ochrony jakości powietrza w dwóch grupach, tj. instrumen-

nie potencjału administracji rządowej”).

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community ‘Environment 2010: Our future, Our choice’ - The Sixth Environment Action Programme („COM/2001/0031 final”).

ty prawne oraz instrumenty służące włączaniu zagadnień ochrony powietrza w inne polityki UE³.

Jednym z efektów funkcjonowania VI programu i strategii tematycznej dotyczącej zanieczyszczenia powietrza było przyjęcie dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (dyrektywa CAFE)⁴. Zagadnienia ochrony powietrza znalazły się także w podstawowym, strategicznym dokumencie Unii Europejskiej, tj. *Strategii Europa 2020*⁵.

Aby zbadać skuteczność polityki ekologicznej, prowadzonej zarówno przez Unię Europejską, jak i poszczególne państwa, opracowuje się raporty na podstawie określonych wskaźników. Dokumenty takie publikują Komisja Europejska⁶ oraz Europejska Agencja Środowiska⁷, odpowiednie dane można znaleźć także na stronach internetowych Eurostatu⁸. Z danych przedstawionych w publikacjach wyżej wspomnianych instytucji wynika, że sytuacja w Europie, jeśli chodzi o ochronę jakości powietrza, poprawiła się od początku obowiązywania VI programu działań na rzecz ochrony środowiska. Cały czas jednak pozostało bardzo wiele do zrobienia. Duża liczba instrumentów nie działa tak, jak powinna. Są różne przyczyny takiego stanu rzeczy. Wśród głównych z nich można wymienić niedoskonałość prawodawstwa unijnego, które nie reguluje wszystkich obszarów. Poza tym mamy do czynienia z brakami w implementacji unijnego prawodawstwa przez państwa członkowskie - w tym Polskę. Warto także dodać, że stosowanie niektórych instrumentów jest kosztowne i nie wszystkich stać na dostosowanie się do europejskich regulacji, co także ma wpływ na ich niższą skuteczność.

Instrumenty międzynarodowe

Globalnymi problemami dotyczącymi ochrony powietrza są przede wszystkim transgraniczne zanieczyszczenie powietrza, dziura ozonowa oraz efekt cieplarniany. W ramach ONZ społeczność międzynarodowa podejmuje działania mające na celu ograniczenie tych zjawisk. Przez ratyfikację niżej wymienionych dokumentów Polska włączyła się w międzyna-

³ *Thematic strategy on air pollution* dostępne na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:EN:PDF>.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, Dz.U. L 152 z 11.6.2008.

⁵ Komunikat Komisji Europa 2020: *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*.

⁶ DG Środowisko Komisji Europejskiej, *Environment Policy Review 2009*, <http://ec.europa.eu/environment/policyreview.htm>.

⁷ Raport *Środowisko Europy 2010, stan i prognozy*, www.eea.europa.eu/soer.

⁸ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

rodowe wysiłki zmierzające do rozwiązania globalnych problemów w obszarze ochrony powietrza.

Podstawowe regulacje prawne na szczeblu międzynarodowym w zakresie ochrony jakości powietrza zawierają *Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości* sporządzona w Genewie 13 listopada 1979 roku oraz podpisane do niej protokoły⁹.

W odpowiedzi na postępujący proces niszczenia warstwy ozonowej w 1983 roku w ramach ONZ została podpisana *Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonu stratosferycznego*¹⁰. W związku z bardzo ogólnym charakterem konwencji wiedeńskiej w 1987 roku podpisany został *Protokół montrealcki w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową*, który został ratyfikowany przez Polskę w 1990 roku¹¹.

W wyniku obserwowalnych zmian klimatu w trakcie „Szczytu Ziemi” w Rio de Janeiro w 1992 roku podpisano *Konwencję o zapobieganiu globalnym zmianom klimatycznym*, zwaną konwencją klimatyczną. Kraje uprzemysłowione zobowiązały się do redukcji gazów cieplarnianych do poziomu, który nie będzie miał wpływu na zmiany klimatyczne¹². Konkretyzacja postanowień konwencji klimatycznej nastąpiła w protokole z Kioto, który został podpisany w 1997 roku, a wszedł w życie w 2005 roku po ratyfikacji przez państwa emitujące 61% gazów cieplarnianych.

Wdrożenie postanowień międzynarodowych konwencji przez państwa strony przyczyniło się do zmniejszenia w ciągu ostatnich 20 lat emisji tlenków siarki i tlenków azotu, freonów i halonów oraz gazów cieplarnianych¹³. Mimo zauważalnej poprawy stan atmosfery wciąż jest niezadowalający, dlatego konieczne jest pogłębienie współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

2. Opis instrumentów ochrony jakości powietrza przewidzianych w *Polityce ekologicznej państwa (PEP)*

Katalog instrumentów według II PEP powinien pozwalać na elastyczność i swobodny ich wybór w zależności od konkretnych zadań, po-

⁹ Dz.U. 1985, nr 60, poz. 311. Zobacz też tekst w języku angielskim www.unece.org/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.e.pdf.

¹⁰ *Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej*, Wiedeń, 22 marca 1985 r., Dz.U. 1992, nr 98, poz. 488.

¹¹ *Protokół montrealcki w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową*, Montreal, 16 września 1987 r., Dz.U. 1992 r., nr 98, poz. 490 z późn. zm.

¹² *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu*, Nowy Jork, 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238.

¹³ www.oecd.org/dataoecd/20/40/37551205.pdf.

nadto działania powinny być podporządkowane zasadzie subsydiarności realizowanej na szczeblu, który zapewnia najpełniejsze wdrożenie założonych celów. Rozwinięciem zasady suwerenności jest także założenie o powierzaniu realizacji zadań instytucjom państwowym i niepaństwowym.

Klasyfikacja grup instrumentów wygląda następująco:

1. **Instrumenty prawne** - występują we wszystkich dokumentach strategicznych, ich istota pozostaje ta sama, zmieniają się konkretne akty prawne, jakie są przewidziane. W tej grupie instrumentów można wyróżnić dwie podgrupy:

- ♦ Tworzenie nowych regulacji prawnych - II PEP wskazuje na konkretne akty prawne, których opracowanie lub modyfikacje są niezbędne dla realizacji celów polityki. Składają się na nie zarówno przepisy ogólne, jak i szczegółowe. Oto najistotniejsze z nich, które bezpośrednio i pośrednio dotyczą czystości powietrza:
 - ustawa o ochronie środowiska;
 - ustawa w sprawie wzrostu wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych;
 - ustawa o postępowaniu w sprawie oddziaływania na środowisko;
 - stworzenie podstaw prawnych dla dobrowolnych porozumień ekologicznych zawieranych pomiędzy władzami a reprezentacją przedsiębiorstw danej branży;
 - stworzenia kompleksowej regulacji prawnej dotyczącej odpowiedzialności za szkody ekologiczne.
- ♦ Transpozycja przepisów Unii Europejskiej - kwestia ta dotyczy zarówno samej transpozycji, jak i kontroli zgodności nowych regulacji krajowych z *acquis communautaire*.

2. **Instrumenty ekonomiczne i rynkowe** - ta grupa także występowała we wszystkich dokumentach strategicznych. Celem ich stosowania jest uzupełnienie narzędzi prawnych przez tworzenie systemu zachęt i kar oddziałujących na podmioty, tak by uzyskać oczekiwane zachowania. Celem pośrednim jest również minimalizacja kosztów społecznych związanych z realizacją założeń polityki ekologicznej w zakresie ochrony czystości powietrza. Najistotniejsze z omawianych narzędzi to:

- ♦ rynki zbywalnych uprawnień do emisji zanieczyszczeń i instrumenty pochodne od nich;

- ◆ opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian;
- ◆ opłaty za zanieczyszczanie różnych komponentów środowiska;
- ◆ kary pieniężne jako szeroko rozumiany instrument wymuszania przestrzegania norm, nakazów i zakazów oraz innych form regulacji bezpośredniej;
- ◆ subsydiowanie ze środków publicznych przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska;
- ◆ opłaty produktowe i depozyty ekologiczne;
- ◆ ekologiczny podatek od paliw i/lub podatek węglowy jako szczególna forma opłaty produktowej;
- ◆ system preferencji podatkowych zmierzający w kierunku rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej;
- ◆ zastawy ekologiczne.

3. **Instrumenty finansowe** – ta grupa występowała w *I Polityce ekologicznej*, jednak dopiero w *II* została wyodrębniona jako osobny zbiór. Omawiane instrumenty mają stworzyć system wspierający finansowanie działań z zakresu polityki ekologicznej, a jego części składowe to:

- ◆ celowe fundusze ekologiczne o charakterze ogólnym (fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, na które składają się głównie opłaty za korzystanie ze środowiska oraz kary), a także wyspecjalizowane (np. fundusz ochrony gruntów rolnych i leśnych);
- ◆ dostosowanie budżetu państwa, budżetów samorządowych województw, powiatów i gmin;
- ◆ komercyjne instytucje finansowe, w tym zwłaszcza banki udzielające kredytów na cele ekologiczne na warunkach rynkowych;
- ◆ pozostałe (poza funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej) niekomercyjne krajowe instytucje finansowe (np. różnego rodzaju fundacje); do tego segmentu zaliczyć można też instytucje komercyjne w takim zakresie, w jakim dzięki zewnętrznemu wsparciu (np. z NFOŚiGW) udzielają one kredytów i pożyczek na cele proekologiczne na warunkach korzystniejszych, niż wynika to z sytuacji na rynku finansowym (np. Bank Ochrony Środowiska);
- ◆ fundusze pomocowe Unii Europejskiej;

- ◆ zagraniczne instytucje finansowe i inne programy pomocowe (np. Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, GEF itd.).

4. **Instrumenty instytucjonalne.** Celem ich stosowania jest wzmocnienie zarządzania ochroną środowiska przez istniejące instytucje i tworzenie nowych, odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu polityki ekologicznej:

- ◆ Ministerstwo Środowiska i podlegające mu instytucje;
- ◆ Inspekcja Ochrony Środowiska;
- ◆ wydziały ochrony środowiska urzędów wojewódzkich i odpowiednich samorządowych struktur na szczeblu powiatów i gmin;
- ◆ tworzenie nowych agencji.

5. **Planowanie przestrzenne** - instrument ten nie był uwzględniony w strategii poprzedzającej *II Politykę ekologiczną*, pojawia się natomiast w kolejnych. Jest to instrument specyficzny, celem jego stosowania jest włączenie planowania przestrzennego do realizacji polityki ekologicznej, gdyż zagadnienia te są ściśle powiązane.

6. **Edukacja ekologiczna, dostęp do informacji** - jej celem jest zintensyfikowanie wysiłków na rzecz zaangażowania społeczeństwa w działania dla ochrony środowiska i podniesienie świadomości co do ich konieczności (dla własnego dobra), a jednocześnie możliwych do osiągnięcia efektów. Istotna jest też wiedza społeczeństwa, tak by rozumiano i akceptowano podejmowane działania. Ważny przy tym jest dostęp społeczeństwa do odpowiednich informacji.

7. **Badania i postęp technologiczny** - zastosowanie efektywnych instrumentów wspierających badania naukowe i postęp technologiczny jest niezmiernie ważne w celu ograniczenia negatywnego wpływu obecnych technologii na środowisko i zdrowie ludzkie. Najważniejsze działania przewidziane w II PEP to:

- ◆ utworzenie związanego z Ministerstwem Środowiska ośrodka informacyjnego gromadzącego i udostępniającego informacje o prowadzonych pracach badawczo-rozwojowych i ich wynikach;
- ◆ ukierunkowanie badań na tworzenie naukowych podstaw oceny stanu środowiska;
- ◆ ukierunkowanie badań na przygotowanie podstaw do tworzenia instrumentów prawnych i rynkowych.

8. **Kontrola i monitoring** - pojawia się ona jako samodzielna grupa narzędzi tylko w *II Polityce ekologicznej*. W pozostałych jej składowe są włączone do innych kategorii instrumentów. Rzeczona grupa jest najbardziej synkretyczna, trudno wskazać na specyficzne dla niej instrumenty, niemniej można do nich zaliczyć m.in.:

- ◆ wypracowanie skutecznych mechanizmów realizacji funkcji kontrolnych przez organy samorządowe i zapewnienie ich współdziałania ze służbami państwowymi działającymi na szczeblu wojewódzkim i centralnym (Inspekcja Ochrony Środowiska, Inspekcja Sanitarna, Państwowa Inspekcja Pracy, Najwyższa Izba Kontroli);
- ◆ stworzenie ram prawnych dla funkcjonowania systemu kontroli społecznej w ochronie środowiska;
- ◆ poprawę jakości danych o środowisku dzięki udoskonaleniu funkcjonowania Państwowego Monitoringu Środowiska;
- ◆ doskonalenie systemu sprawozdawczości publicznej, z uwzględnieniem potrzeby integracji polityki ekologicznej z politykami sektorowymi, potrzeb wynikających z nowej struktury administracyjnej kraju oraz z zaleceń OECD, wymogów Unii Europejskiej oraz zobowiązań wobec konwencji międzynarodowych.

3. Skuteczność stosowanych instrumentów

Informacje ogólne

Ochrona powietrza polega na dążeniu do zapewnienia odpowiedniej jego jakości - z punktu widzenia oddziaływania na środowisko i zdrowie - w szczególności przez ograniczanie emitowanych zanieczyszczeń. Stanowi istotny element polityki ekologicznej Polski w związku z poziomem rozwoju gospodarczego kraju i oparciem gospodarki na zasobach energetycznych węgla. Dlatego tak ważne jest to, aby podejmowane przez państwo działania i stosowane instrumenty odznaczały się dużą skutecznością w zakresie zapewniania odpowiedniej ochrony powietrza oraz aby były konstruowane z uwzględnieniem charakteru gospodarki i procesów w niej zachodzących. Skuteczność polityki, czyli efektywność określonych jej instrumentów, można ocenić na podstawie osiągniętych postępów w realizacji celów, w których określono pożądaną jakość środowiska lub redukcję emisji zanieczyszczeń. Poniżej zaprezentowana zostanie przekrojowa analiza na podstawie wybranych wskaźników, która ma umożliwić

ocenę stopnia skuteczności instrumentów ochrony jakości powietrza stosowanych w Polsce.

Badanym okresem będą lata 2000–2008 (z uwagi na złożoność zagadnień obecne, pełne dane statystyczne dotyczące opisu stanu środowiska sięgają roku 2008 – z tego też względu będzie on zamykał zakres czasowy analizy).

Aby móc ocenić skuteczność instrumentów ochrony powietrza, konieczne jest zwrócenie uwagi na główne cele, jakie wyznaczone zostały w tym zakresie w *II Polityce ekologicznej*. W perspektywie krótkookresowej (do 2002 roku) określono, że celem jest *wyeliminowanie emisji niektórych substancji niebezpiecznych zagrażających życiu i zdrowiu ludzi lub uzyskanie bezpiecznych wskaźników emisyjnych (metali ciężkich i trwałych zanieczyszczeń organicznych, szczególnie wielopierścieniowych)*. W perspektywie średniookresowej (do 2010 roku) za cel obrano ograniczenie emisji pyłów średnio o 75% (w zakresie zróżnicowanym w zależności od branżowych wymagań określonych przepisami prawa międzynarodowego), dwutlenku siarki o 56%, tlenków azotu o 31%, lotnych związków organicznych (poza metanem) o 4% i amoniaku o 8% w stosunku do stanu w 1990 roku. Wskazano również na redukcję emisji toksycznych substancji z grupy metali ciężkich (rtęć, ołów, kadm) i trwałych zanieczyszczeń organicznych oraz ograniczenie zużycia energii o 25% na jednostkę PKB i podwojenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych – w obu przypadkach w stosunku do roku 2000. Celem stało się także spełnienie wymogów protokołu z Kioto¹⁴ oraz osiągnięcie do 2012 roku emisji gazów cieplarnianych, która nie przekroczy 94% wielkości z 1988 roku. W perspektywie długookresowej natomiast wskazano na konieczność *głębokiej przebudowy modelu produkcji i konsumpcji w kierunku poprawy efektywności energetycznej i surowcowej, szerszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz minimalizacji emisji zanieczyszczeń do powietrza przez wszystkie podstawowe rodzaje źródeł*. Stwierdzono także, że aby zapewnić wysokie tempo wzrostu gospodarczego i realizacji celów oraz zredukować emisję zanieczyszczeń, konieczne jest zmniejszenie energochłonności gospodarki mniej więcej dwukrotnie, a także ograniczenie zużycia energii o 50% na jednostkę PKB w stosunku do 2000 roku.

¹⁴ Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, który został sporządzony 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 05.203.1684). Na mocy tego protokołu przyjęto zobowiązanie krajów sygnatariuszy do redukcji do 2012 roku własnych emisji o wynegocjowane wartości zestawione w załączniku do protokołu (co najmniej 5% poziomu emisji z 1990 r.) gazów cieplarnianych; dostępny pod adresem www.mos.gov.pl/-g2/big/2009_04/8e0542a94447bcfaf09cf7d2e2ce38d36.pdf.

2. Uzyskane efekty realizacji II Polityki ekologicznej państwa

- *Uzyskane efekty w ujęciu przekrojowym dla przykładowych elementów środowiska*

Aby móc ocenić skuteczność realizacji II PEP w zakresie ochrony powietrza, należy wziąć pod uwagę zmiany, które zaszły względem innych elementów środowiska, dzięki czemu możliwe będzie szersze zaprezentowanie omawianej problematyki.

Innymi obszarami, w obrębie których podejmowane są działania w zakresie ochrony środowiska, są: dbałość o jakość wód, kwestia hałasu i gospodarka odpadami.

W dziedzinie jakości wód jednym z głównych kierunków działań było zapobieganie eutrofizacji wód rzecznych przez zmniejszanie stopnia ich zaazotowania. W tym przypadku można zaobserwować skuteczność prowadzonych działań, ponieważ pomiary wykonane w dwóch punktach kontrolnych Wisły i Odry wskazują na tendencję spadkową w tym zakresie¹⁵. Podobnie można ocenić efekty działań na rzecz ograniczenia stężenia fosforu całkowitego w jeziorach. Pomimo osiągniętego postępu na wielu odcinkach wód płynących, jezior i części obszarów zasobów wód podziemnych stan wody pozostawia wiele do życzenia.

Jeśli chodzi o poziom hałasu, przedmiotem zainteresowania jest skala przekroczeń dopuszczalnych norm w obszarach zurbanizowanych. Badania przeprowadzone na zlecenie GIOŚ pozwoliły stwierdzić, że na przestrzeni lat 2001–2008 zwiększa się odsetek obiektów wykazujących przekroczenie norm hałasu. Szczególnie dostrzegalne jest to w porze nocnej¹⁶.

Odnosząc się do gospodarki odpadami, jednym z głównych narzędzi pomiaru jej efektywności jest analiza sposobu zagospodarowywania odpadów. W tej materii można uznać, że sytuacja jest dość stabilna i tylko w niewielkim stopniu wzrasta ilość odpadów poddanych odzyskowi i unieszkodliwianych – proces ten jest mało dynamiczny¹⁷.

Wskaźniki dotyczące ochrony powietrza

Jakość powietrza w dużym stopniu zależy od sposobów pozyskiwania energii, ponieważ charakter emisji zanieczyszczeń jest pochodną

¹⁵ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Warszawa 2010, s. 59.

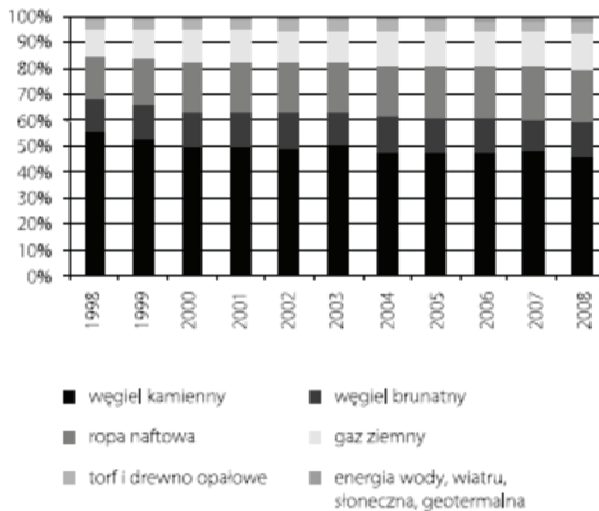
¹⁶ Tamże, s. 87.

¹⁷ Tamże, s. 83.

struktury zużycia i jakości paliw. Nabiera to szczególnego znaczenia w odniesieniu do polskiej gospodarki, w której w dalszym ciągu podstawowym źródłem energii są zasoby nieodnawialne¹⁸. Nadal głównym nośnikiem energii pierwotnej jest węgiel kamienny i brunatny (prawie 60% całkowitego zużycia nośników energii w roku 2008). Dostrzega się jednak spadek jego udziału w ogólnym zużyciu surowców będących nośnikami energii (o 10% w stosunku do 1998 roku)¹⁹.

Rysunek 1

Struktura zużycia nośników energii pierwotnej w gospodarce narodowej w latach 1998-2008



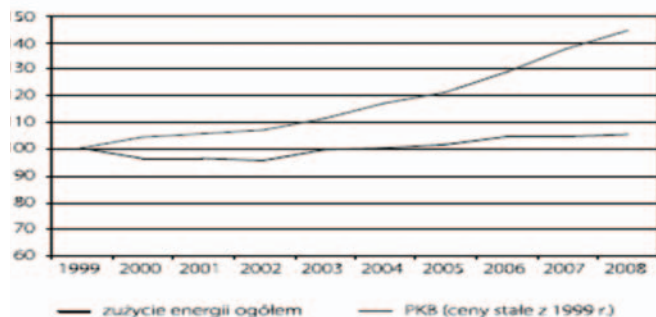
Źródło: opracowanie zawarte w: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, Warszawa 2010, na podstawie danych GUS.

Ponadto w tym aspekcie widoczna jest znacznie mniejsza dynamika wzrostu całkowitego zużycia energii w gospodarce w porównaniu do tempa wzrostu PKB, co świadczy o zmniejszaniu się energochłonności polskiej gospodarki na przestrzeni lat 1998-2008.

¹⁸ Tamże, s. 55.

¹⁹ Tamże, s. 17.

Rysunek 2

Wykresy dynamiki zużycia energii w gospodarce polskiej względem PKB
- [rok 1999=100]

Źródło: opracowanie zawarte w: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, Warszawa 2010, na podstawie danych GUS.

Mimo tego trendu jednak polska gospodarka pozostaje jedną z najbardziej energochłonnych w Unii Europejskiej i dwukrotnie przewyższa średnią dla krajów UE²⁰.

Uwagę zwraca także wzrost wskaźnika pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych w ogólnej produkcji energii z poziomu 4,46% w 1999 roku do 7,24% w roku 2008. Jest to jednak poziom niższy od średniej UE, która w 2007 roku kształtowała się na poziomie 15,5%²¹.

Wpływ na jakość powietrza mają przestrzenny rozkład i wielkość emisji ze źródeł mobilnych oraz stacjonarnych. Jednocześnie jednak należy mieć na uwadze aspekt transgranicznego przepływu zanieczyszczeń oraz przemiany chemiczne zachodzące w atmosferze. W przypadku Polski od lat 90. XX wieku można zaobserwować spadek emisji głównych substancji gazowych zanieczyszczających powietrze, tj. dwutlenku siarki, tlenków azotu, amoniaku czy niemetanowych lotnych związków organicznych. Przede wszystkim może to wynikać ze zmian restrukturyzacyjnych zachodzących w przemyśle, modernizacji sektora energetycznego oraz poprawy jakości węgla²². Wyraźną tendencję spadkową da się zaobserwować w przypadku dwutlenku siarki, chociaż spadek ten nie jest tak wielki jak w okre-

²⁰ Tamże.

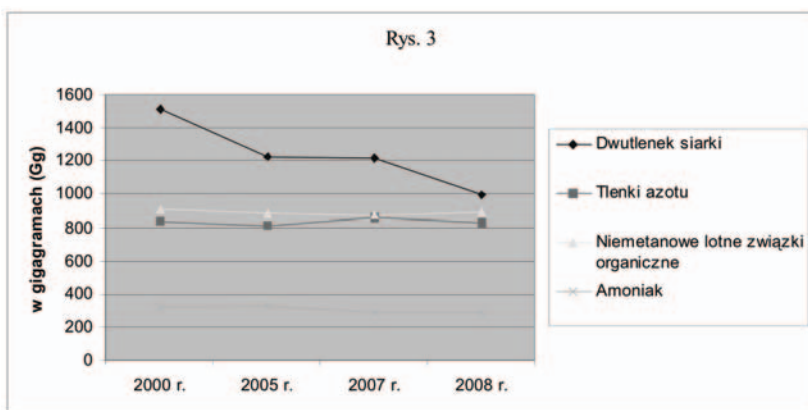
²¹ Tamże, s. 18.

²² Tamże, s. 54.

sie lat 90.²³ Przedstawione poniżej dane, prezentowane przez Główny Urząd Statystyczny, wskazują na spadek emisji tlenku azotu (z poziomu 838 Gg w 2000 roku do 831 Gg w 2008 roku), dwutlenku siarki (z poziomu 1511 Gg w 2000 roku do 999 Gg w roku 2008), amoniaku (z poziomu 322 Gg w 2000 roku do 285 Gg w 2008 roku) oraz niemetalowych lotnych związków organicznych (z 904 Gg w 2000 roku do 894 Gg w 2008 roku)²⁴.

Rysunek 3

Całkowita emisja wybranych zanieczyszczeń powietrza



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

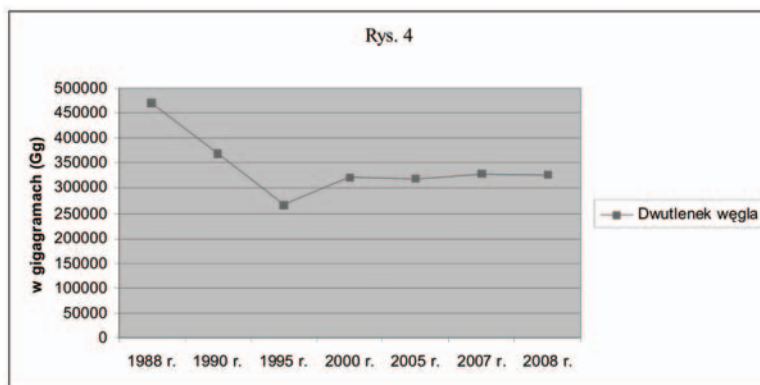
Niemniej jeśli chodzi o gazy cieplarniane, tj. dwutlenek węgla, metan i podtlenek azotu, wielkość emisji jest zróżnicowana. W przypadku tej pierwszej substancji można zaobserwować wzrost emisji w 2008 roku (325 381 Gg) w stosunku do roku 2000 (320 727 Gg). Wskaźnik emisji dwutlenku węgla w latach pośrednich w tym okresie wykazywał znaczne wahania i osiągnął najwyższy poziom w roku 2007 (328 511 Gg); z tego też względu pozytywnym aspektem jest zauważalny spadek między rokiem 2007 i 2008.

²³ Tamże.

²⁴ Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2010, informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2010, s. 224.

Rysunek 4

Całkowita emisja dwutlenku węgla

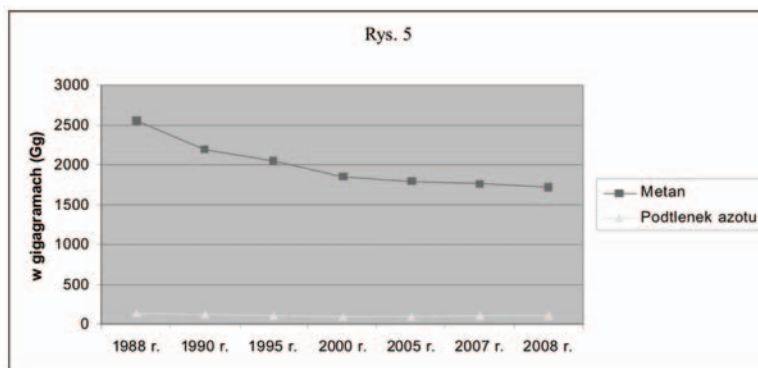


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analogiczna sytuacja dotyczy wskaźnika emisji podtlenku azotu - w 2000 roku wynosił on 96 Gg, w roku 2008 natomiast wzrósł do poziomu 102 Gg. W tym przypadku jednak również widoczny jest spadek emisji w porównaniu z rokiem 2007. Bardziej stała tendencja dotyczy wielkości emisji metanu - widoczny jest jej spadek z poziomu 1852 Gg (2000 rok) do 1716 Gg (2008 rok)²⁵. Warto zwrócić uwagę, że w przypadku gazów cieplarnianych obserwuje się znaczne zmniejszenie wielkości emisji tych substancji w porównaniu do początku lat 90. XX wieku.

Rysunek 5

Całkowita emisja metanu i podtlenku azotu



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

²⁵ Tamże, s. 226.

Kolejnym istotnym czynnikiem wpływającym na jakość powietrza jest skala emisji metali ciężkich, które w szczególności wpływają na stan zdrowotny organizmów żywych. W odniesieniu do wszystkich głównych zanieczyszczeń tego typu zaobserwować można pozytywną tendencję spadkową. Przykładowo, można wskazać na redukcję emisji rtęci - w 2000 roku kształtowała się ona na poziomie 25,6 megagrama (Mg), a w 2008 roku - 15,7 Mg. W przypadku ołowiu i cynku wskaźnik emisji na początku analizowanego okresu wynosił odpowiednio 647,5 Mg i 2173 Mg, w 2008 roku spadł natomiast odpowiednio do 550,7 Mg oraz 1444,4 Mg²⁶.

Ważnym wskaźnikiem stopnia zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego jest skład opadów atmosferycznych, które gromadzą i przenoszą zanieczyszczenia, przez co oddziałują na ekosystemy, m.in. zakwaszając wody i glebę. Ma to związek z obecnością w ich składzie takich substancji, jak tlenki azotu, amoniak, dwutlenki siarki, oraz ich depozycją do podłoża. Wyniki badań przeprowadzonych w latach 1998-2008 pozwalają zauważyć stopniowe zmniejszanie się depozycji części zanieczyszczeń do podłoża, głównie siarczanów. Niższy poziom zakwaszenia opadów jest bezpośrednim skutkiem stopniowej redukcji emisji do atmosfery zanieczyszczeń zakwaszających w odniesieniu do całego kontynentu²⁷.

Istotnym problemem polskiej polityki ekologicznej w zakresie ochrony powietrza jest ciągle przekraczanie limitów zanieczyszczeń w wielu wydzielonych strefach²⁸, co często bezpośrednio wiąże się z problemami miast w zakresie jakości powietrza. Wynika to w dużym stopniu z rozwoju transportu i dużego natężenia ruchu oraz emisji ze źródeł rozproszonych (np. w związku z procesami ogrzewania budynków). Stanowią one podstawowe źródła pyłów zawieszonych, które bardzo obniżają jakość powietrza. Są one sklasyfikowane jako frakcja o ziarnach poniżej 10 µm (PM 10) - cząstki drobne - i wchodząca w jej skład frakcja PM 2,5 - cząstki bardzo

²⁶ Tamże, s. 227.

²⁷ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, dz. cyt., s. 53.

²⁸ Dla zwiększenia skuteczności działań oraz efektywnego monitoringu zanieczyszczeń dokonano podziału Polski na strefy. Układ stref określony jest w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 ze zm.) oraz w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Zgodnie z definicją stref określoną w wymienionych dokumentach w Polsce istnieje: 170 stref (w tym 12 aglomeracji), w których dokonuje się oceny jakości powietrza pod kątem ochrony zdrowia dla SO₂, NO₂, NO_x, CO, C₆H₆, pyłu PM 10 oraz zawartości ołowiu Pb, arsenu As, kadmu Cd, niklu Ni i benzopirenu, 28 stref (w tym 12 aglomeracji), w których dokonuje się oceny jakości powietrza w oparciu o poziom zawartości ozonu. Ocen biorących pod uwagę ochronę zdrowia dokonuje się w odniesieniu do wszystkich stref istniejących dla danego zanieczyszczenia; za: PMS, Inspekcja Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2009*, Warszawa 2010, s. 12-13.

drobne. Skład pyłu zawieszzonego ciągle się zmienia i zależy m.in. od pory roku i warunków pogodowych. Oceniając w 2008 roku jakość powietrza w 170 strefach pod tym kątem, w oparciu o stężenia 24-godzinne, 105 stref zaliczono do klasy A, tj. 62%, a 65 stref do klasy C (38%)²⁹. Biorąc pod uwagę natomiast średnie roczne stężenia w 2008 roku, do klasy A zaliczono 150 stref (ok. 88%) oraz 20 stref do klasy C (12%). Liczba stref zaliczonych w 2008 roku do klasy C opartej na stężeniach 24-godzinnych pyłu jest trzykrotnie większa niż w przypadku tego typu stref w odniesieniu do stężeń średnich rocznych. Jest to proporcja, która powtarzała się w latach poprzednich. W okresie od 2001 do 2008 roku w wybranych stacjach pomiarowych aglomeracji widoczne były zarówno spadki, jak i wzrosty średnich rocznych stężeń PM 10, które osiągnęły najwyższe poziomy w roku 2006. Były one zaś znacznie niższe w 2007 roku, co wynikało m.in. z korzystniejszych warunków atmosferycznych w tym roku. Zbliżone poziomy odnotowano także w 2008 roku³⁰. Na podstawie danych GUS, biorąc pod uwagę łączną emisję pyłów, można zaobserwować spadek emisji z poziomu 464 Gg (2000 rok) do 421 Gg (2008 rok)³¹.

Ponadto mając na względzie podział na strefy, należy wskazać, że mimo systematycznej poprawy istotnym problemem w okresie letnim pozostaje stężenie ozonu troposferycznego, mającego negatywny wpływ na zdrowie ludzi oraz niszczącego uprawy rolne. Spośród 28 stref, w których dokonuje się oceny tego rodzaju stężeń, 18 (64%) zaliczono do klasy A, pozostałe natomiast do klasy C (przede wszystkim są to strefy w centralnej i południowo-zachodniej Polsce). Należy dodać, że w okresie 1999–2007 wskaźnik narażenia ludności w miastach na ozon nie wykazywał wyraźnej tendencji spadkowej³².

Biorąc pod uwagę także choćby zawartość benzo(a)pirenu – będącego związkiem z grupy węglowodorów wielopierścieniowych – można powiedzieć, że spośród 170 ocenianych stref do klasy A zostało zaliczonych 55% z nich (94 strefy). 45% zaś oznaczono jako klasa C, do której zaliczono m.in. wszystkie strefy z województwa śląskiego i mazowieckiego.

²⁹ Klasyfikacja ta wynika z rozporządzenia Ministra Środowiska z 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza – klasa A oznacza, że poziom stężeń nie przekracza poziomu dopuszczalnego, w przypadku klasy C natomiast poziom ten jest przekroczony.

³⁰ Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, dz. cyt., s. 50–51.

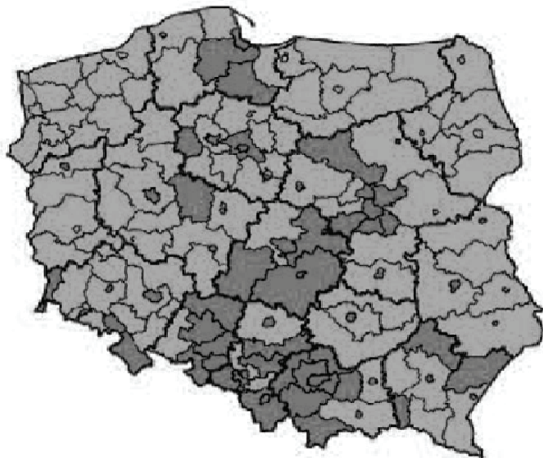
³¹ Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2010, informacje i opracowania statystyczne*, dz. cyt., s. 224.

³² Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, dz. cyt., s. 48.

Tak duży odsetek stref klasy C wiąże się przede wszystkim ze strukturą zużycia paliw w gospodarstwach domowych i spalaniem odpadów³³.

Rysunek 6

Podział stref na podstawie 24-godzinnych stężeń pyłu PM₁₀ w wyniku przeprowadzonej oceny w roku 2008



Źródło: opracowanie zawarte w: Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, Warszawa 2010.

Zmiany w odniesieniu do jakości środowiska w Polsce wynikają przede wszystkim ze stale rozwijającego się systemu finansowania działań w tym zakresie, co może warunkować dalszy, pozytywny charakter zmian w przyszłości. Da się zauważyć coraz większe nakłady na ochronę środowiska (tj. na środki trwałe³⁴ i koszty bieżące w sektorze publicznym, gospodarczym, usług ochrony środowiska oraz gospodarstwach domowych) z poziomu 39,9 miliarda złotych (2000 rok) do 45,4 miliarda złotych w roku 2009. Co prawda w odniesieniu do ochrony powietrza nakłady w sektorach publicznym, gospodarczym i usług ochrony środowiska zmalały z 8 miliardów złotych do 4,2 miliarda złotych w 2009 roku, niemniej zauważalny jest wzrost nakładów na zakup, budowę urządzeń i produktów służących bezpośrednio ochronie powietrza z 10,8 miliarda złotych do poziomu 13,3 miliarda złotych w okresie 2000-2009.

³³ Tamże, s. 52.

³⁴ Są to tzw. nakłady inwestycyjne - wydatkowanie to ma na celu stworzenie nowych środków trwałych lub ulepszenie (rozbudowę, przebudowę, modernizację, adaptację) istniejących obiektów majątku trwałego. Są to również nakłady na tzw. pierwsze wyposażenie inwestycji, za: Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2010, informacje i opracowania statystyczne*, dz. cyt., s. 412.

Wydatkowanie na środki trwałe wzrosło z 6,5 miliarda złotych do 10,7 miliarda złotych (wzrost o 64,6%)³⁵. Biorąc pod uwagę udział w nakładach inwestycyjnych w gospodarce narodowej, na ochronę środowiska przeznaczono 4,9% (jest to zbliżona wartość do wielkości z roku 2000, jednak po spadku o 1% w 2007 roku widać tendencję wzrostową). Poziom partycypacji inwestorów w tych kosztach wykazywał się stabilnością i oscylował na poziomie 50% ogólnych nakładów na środki trwałe służące ochronie środowiska. Ponadto mimo że zmalał udział środków z budżetu centralnego (2,2% w 2000 roku, 0,5% w 2009 roku), to znacznie wzrosła część finansowania z zagranicy: z 3,9% w 2000 roku do 18,9% w roku 2009.

Istotną rolę w poprawie stanu środowiska w Polsce odegrał system funduszy ekologicznych, które są ważnym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej na rzecz ochrony środowiska. Udział Narodowego Funduszu Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz funduszy wojewódzkich w nakładach na tego rodzaju środki trwałe zmniejszył się z 20,0% (2000 rok) do 18,3% (2009 rok), jednak na środki trwałe w gospodarce wodnej wzrósł z 8,9% do 14,2%. Warto dodać, że środki dyspozycyjne funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (pochodzące m.in. z opłat za korzystanie ze środowiska oraz kar za naruszenie wymagań środowiskowych) z roku na rok zwiększają się – wyniosły ok. 17,4 miliarda złotych w 2009 roku (4,6 miliarda złotych w 2000 roku). Na koniec można dodać, że ze środków tych w 2009 roku wydatkowano 5,4 miliarda złotych. Najwięcej wydano na gospodarkę ściekową i ochronę wód – 60,1%, ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu – 14,8%, oraz gospodarkę odpadami – 7%³⁶.

3. Wnioski

Biorąc pod uwagę całokształt procesów zachodzących w analizowanym okresie, w tym przedstawione powyżej wskaźniki, można stwierdzić, że następuje systematyczna poprawa stanu środowiska, w tym jakości powietrza w Polsce. Skuteczność instrumentów wprowadzonych przez *II Politykę ekologiczną* i rozwijanych w kolejnych dokumentach jest bardzo różna, niekiedy widoczna jest pełna realizacja założonego celu. Należy jednak pamiętać, że przedział czasowy analizy nie pokrywa się z perspektywą średniookresową *II Polityki ekologicznej*. Z tego też względu nie da się obecnie w pełni oceniać efektywności instrumentów. Przede wszystkim można pozytywnie ocenić zmiany prawno-organizacyjne, dzięki którym

³⁵ Tamże, s. 425.

³⁶ Tamże, s. 423.

doszło do instytucjonalnej transformacji systemu polskiej polityki ochrony środowiska. Ponadto umożliwiły one wiele zmian prawnych, społecznych i gospodarczych oraz skutecznie przyczyniają się do redukcji emisji zanieczyszczeń np. przez wydawane pozwolenia zintegrowane, pozwolenia na wprowadzanie gazów i pyłów do powietrza, standardy jakości paliw, standardy emisji z instalacji czy aktywną działalność kontrolną. Poza tym przyjęto serię regulacji związanych z dostosowaniem polskiego prawodawstwa do wymogów UE oraz podjęto działania mające umożliwić spełnienie norm unijnych. Należy pozytywnie ocenić zmiany zachodzące w tym obszarze i jednocześnie podkreślić, że istnieje konieczność podejmowania wysiłku oraz ciągłej, dalszej poprawy sytuacji ochrony powietrza w Polsce³⁷.

Biorąc pod uwagę redukcję emisji podstawowych zanieczyszczeń powietrza, można zauważyć dość dużą skuteczność instrumentów, gdyż w wielu przypadkach już w 2008 roku uzyskano pożądane wskazania, przede wszystkim w odniesieniu do redukcji dwutlenku siarki i pyłów. Istnieje także duża szansa na zrealizowanie do roku 2010 zakładanych redukcji względem tlenków azotu.

Ponadto stopniowo spada energochłonność polskiej gospodarki oraz zwiększa się stopień pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Widoczny jest również spadek emisji metali ciężkich do powietrza atmosferycznego.

Ważne jest również to, że mimo pewnych wahań poziomu emisji gazów cieplarnianych w okresie 1988–2008 Polska osiągnęła ich redukcję o ok. 30%, co znacznie przekracza określony w protokole z Kioto poziom 6%. Dzięki temu bardziej realne będzie osiągnięcie do 2012 zakładanego, krajowego celu redukcyjnego.

Pomimo ogólnych, pozytywnych trendów w zakresie ochrony jakości powietrza oraz pozytywnej oceny skuteczności instrumentów nadal pozostaje wiele do zrobienia. Gospodarka polska w dalszym ciągu jest jedną z najbardziej energochłonnych i materiałochłonnych wśród krajów UE. Da się zauważyć także inne negatywne aspekty, które mogą stanowić zagrożenie dla tej pozytywnej tendencji w zakresie zanieczyszczenia powietrza pyłami, benzo(a)pirenem, tlenkami azotu itp. Mimo obserwowanego zmniejszenia wielkości emisji pyłów oraz działań, które są podejmowane w celu redukcji stężeń pyłu drobnego w powietrzu (przede wszystkim o frakcji PM_{2,5}), przekroczenia norm dla pyłu PM₁₀ pozostają jednym z najważniejszych problemów jakości powietrza w Polsce³⁸. Te stężenia

³⁷ Tamże, s. 56.

³⁸ Tamże, s. 48.

ponad normę widoczne są zarówno w ujęciu dobowym, jak i rocznym, co dotyka przede wszystkim obszarów śródmiejskich w dużych miastach.

4. Rekomendacje

W celu dalszej poprawy jakości powietrza należy stale rozwijać i unowocześniać instrumenty polityki ekologicznej. Poniżej przedstawiono rekomendacje dotyczące instrumentów ujętych w trzy główne grupy: instrumenty prawne, finansowe oraz informacyjno-edukacyjne. Warto jednocześnie zaznaczyć, że wszelkie podejmowane działania, aby były skuteczne, muszą mieć charakter kompleksowy i wykorzystywać wszystkie grupy instrumentów, toteż podział ten jest dość płynny.

Najpopularniejsze są obecnie instrumenty prawne. Polska powinna korzystać z nich zarówno w polityce wewnętrznej, jak i na arenie międzynarodowej.

- ♦ Jednym z działań, jakie może podjąć Polska w ramach współpracy międzynarodowej, jest dążenie do opracowania w strefach przygranicznych wspólnego modelu transgranicznego przemieszczania się zanieczyszczeń, który może być wykorzystywany do współpracy w ramach dyrektywy CAFE dla poprawy jakości powietrza w tych strefach.
- ♦ Jako członek Unii Europejskiej Polska może również rozwijać instrumenty prawne w ramach Wspólnoty, występując z nowymi inicjatywami w zakresie poprawy jakości powietrza. Ekologia to obecnie jeden z kluczowych działów polityki unijnej, a we współczesnym świecie wszystkie dziedziny sfery publicznej funkcjonują na zasadzie naczyń połączonych - decyzje podejmowane w ramach jednego mają wpływ na sytuację w pozostałych. Tak też dzieje się z działaniami w ramach unijnej polityki ochrony środowiska. Niestety pewne decyzje i poczynania wydają się krótkowzroczne i podejmowane bez świadomości zasięgu ich oddziaływania. Przykładem tego jest sposób skonstruowania systemu handlu emisjami CO₂ (obecnie i od 2013 roku), który może w bliskiej przyszłości poważnie zagrozić m.in. polskiemu sektorowi energetycznemu oraz gospodarkom innych państw, co spowoduje istotne skutki społeczne. Polska powinna zatem promować i forsować na forum unijnym kompleksowe podejście do zagadnień ochrony powietrza. Powinna nakłaniać do rozpatrywania wpływu podejmowanych decyzji zwłaszcza na gospodarkę - szczególnie

w poszczególnych krajach, a nie ogólnie dla całej Unii, jak to obecnie robi. Takie stanowisko leży w interesie wszystkich państw UE, a zwłaszcza naszym, gdyż polski przemysł potrzebuje wiele czasu i ogromnych nakładów finansowych, by sprostać wymogom stawianym przez politykę energetyczno-klimatyczną UE.

- ♦ W ramach ulepszania instrumentów prawnych należy przeanalizować uprawnienia władz miast w zakresie możliwości wprowadzania stref ograniczonego ruchu, tak by ewentualnie skorygować przepisy albo zwiększyć kompetencje samorządów (np. wprowadzić akty prawa miejscowego, w których wymagano by określonych obostrzeń) czy też opracować i wprowadzić jednolite przepisy prawne dla całej Polski.

Drugą grupą instrumentów polityki ochrony jakości powietrza, które warto rozwijać, są instrumenty finansowe, dzięki którym można wspierać konkretne działania na rzecz ochrony i poprawy jakości powietrza.

- ♦ Kontynuowanie i rozwijanie programów wspierających lokalne inicjatywy proekologiczne, zarówno ze źródeł pochodzących z budżetu centralnego, jak i środków unijnych oraz z innych źródeł zagranicznych (np. z darowizny rządu Królestwa Szwecji, Szwajcarii itp.). Obecnie źródłem wsparcia dla ekologicznych inicjatyw lokalnych oraz prywatnych są m.in. środki pochodzące z funduszy strukturalnych (przede wszystkim regionalne programy operacyjne, Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”), Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Program Rozwoju Obszarów Wiejskich). Środki pochodzące z funduszy UE pozwalają uzyskać refundację części kosztów inwestycji. Istotnym źródłem pieniędzy na inwestycje ekologiczne są również pożyczki i kredyty. Jako że pozytywne efekty istnienia tego rodzaju pomocy są widoczne, należy dołożyć wszelkich starań, by efektywnie korzystano ze środków dostępnych w ramach tych instrumentów, np. przez oferowanie pomocy przy pisaniu wniosków czy projektów oraz korzystanie z odpowiednich programów. Jest to szczególnie istotne, ponieważ obecnie brak środków to najczęściej główny czynnik blokujący ekologiczne działania władz lokalnych. Warto również przyrzeć się skutecznym rozwiązaniom zagranicznym, tak by móc przenieść je na grunt polski. Ciekawym przykładem jest tu brytyjski *New Local Authority Grant Programme*, za pomocą którego władze centralne udzielają

wsparcia finansowego władzom lokalnym, przystępującym do realizacji pomysłów i innowacyjnych przedsięwzięć z dziedziny ochrony jakości powietrza. Beneficjenci programu wyłaniania są drogą konkursową po spełnieniu określonych wymagań. Program cieszy się dużą popularnością, przeprowadzana jest już jego kolejna edycja.

- ◆ Zwiększenie finansowania programów działań, opracowanych przez indywidualnych obywateli i prowadzących do poprawy jakości powietrza, np. wymiany domowych systemów ogrzewania na bardziej ekologiczne, wymiany prywatnych, starych aut na nowe w ramach wprowadzonego w czasie kryzysu w Wielkiej Brytanii systemu *scrapage scheme* (polityka wymiany starych aut na nowe za dopłatą rządową w celu ratowania przemysłu motoryzacyjnego i poprawy stanu środowiska).

Trzecią, istotną grupę instrumentów stanowią narzędzia informacyjno-edukacyjne. Są to działania miękkie, które należy intensywnie rozwijać, ponieważ można je uznać za swoistą inwestycję w przyszłość, a nadal nie wykorzystuje się w pełni ich potencjału.

- ◆ W ramach działań krajowych należy położyć większy nacisk na edukację i informowanie społeczeństwa o problemach dotyczących jakości powietrza. Jednym z aspektów takich działań powinna być edukacja na poziomie szkolnym, np. przez tłumaczenie dzieciom na lekcjach przyrody zagadnień związanych z jakością powietrza czy też ćwiczenie pozytywnych nawyków przez kierowane do dzieci kampanie edukacyjne. Wychowanie społeczeństwa świadomego ekologicznie zapracentuje bowiem w przyszłości.
- ◆ Do szerszych kręgów społeczeństwa można dotrzeć przede wszystkim przez kampanie informacyjne. Warto jednak korzystać również z metod niekonwencjonalnych, stosowanych już z powodzeniem w innych dziedzinach ważnych społecznie (np. poruszenie danego problemu w popularnym serialu nadawanym przez TVP - istotną kwestią jest tu przecież zagwarantowana ustawowo misyjność Telewizji Polskiej). Należy ponadto zwrócić uwagę na sposób przekazu informacji. Problem jakości powietrza jest dość skomplikowany, a podawanie wskazań stężeń substancji chemicznych, jak np. PM 10 czy PM 2,5, będzie bezcelowe, ponieważ nie zostanie dobrze zrozumiane. Lepiej przekazywać te informacje w sposób bliższy społeczeństwu, np. podając to, jak zanieczyszczenie po-

wietrza określonymi substancjami wpływa na zdrowie i skraca życie, ile kosztuje leczenie chorób przez to wywoływanych itp. Ciekawym pomysłem jest również powiązanie ochrony powietrza z bardziej medialnymi i lepiej już nagłośnionymi zagadnieniami emisji gazów cieplarnianych oraz związanych z nią skutków globalnego ocieplenia w postaci wzrostu częstotliwości i natężenia naturalnych zjawisk katastrofalnych. Te zjawiska, a także zanieczyszczenie powietrza mają podobną genezę i dlatego można im w zbliżony sposób zapobiegać. Zatem połączenie ich w świadomości społecznej może przynieść pozytywne skutki dla obu problemów.

Bibliografia

Dokumenty

City of London Air Quality Strategy 2011-2015, marzec 2011.

Code of Practice for Deconstruction and Construction Sites, www.cityoflondon.gov.uk/NR/rdonlyres/EAD51D55-5AAD-4EDF-8C49-1DD2CBBE17C2/0/-HS_EH_DESCoP6thEd2011.pdf.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community 'Environment 2010: Our future, Our choice' - The Sixth Environment Action Programme (COM/2001/0031 final).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 11 czerwca 2008 r., nazywana Dyrektywą CAFE (*Clean Air for Europe*).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r., w sprawie emisji przemysłowych.

Environment Act 1995, www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents.

Environmental Policy Review 2009, http://ec.europa.eu/environment/pdf/policy/-EPR_2009.pdf.

Environmental Protection Act 1990, www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents.

Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

Konwencja wiedeńska o ochronie warstwy ozonowej, Wiedeń, 22 marca 1985 r., Dz.U. 1992 r., nr 98, poz. 488.

London Environment, www.london.gov.uk/priorities/london-environment.

Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw stanowiący transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE), http://natura2000.mos.gov.pl/artukul/2612_projekty_aktow_prawnych_nowe_akty_prawne_omowienie/13565_projekt_zalozen_do_projektu_ustawy_o_zmianie_ustawy_prawo_ochrony_srodowiska_oraz_niektorych_innych_ustaw_stanowiacy_transpozycje_dyrektywy_parlamentu_europejskiego_i_rady_z_dnia_21_maja_2008_r_w_sprawie_jakosci_powietrza_i_czystszego_powietrza_dla_europy.html.

Protokół montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową, Montreal, 16 września 1987 r., Dz.U. 1992 r., nr 98, poz. 490 z późn. zm.

Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 05.203.1684), www.mos.gov.pl/g2/big/-2009_04/8e0542a94447bcaf09cf7d2e2ce38d36.pdf.

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Nowy Jork, 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996, nr 53, poz. 238.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 244/2009 z 18 marca 2009 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2005/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla bezkierunkowych lamp do użytku domowego.

Strategia Trwałego Rozwoju UE, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf.

The air quality strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland, www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7169/7169.asp.

Thematic strategy on air pollution, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0446:FIN:EN:PDF>.

Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 ze zm.).

VI wspólnotowy program działań w zakresie ochrony środowiska, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community 'Environment 2010: Our future, Our choice' - The Sixth Environment Action Programme (COM/2001/0031 final).

Opracowania oficjalne

About DEFRA, www.defra.gov.uk/corporate/.

Air Pollution: Action in a Changing Climate, www.defra.gov.uk/publications/2011/04/13/pb13378-air-pollution/.

Air quality, www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/LGNL_Services/Environment_and_planning/Pollution/air+quality.htm#.

- Congestion Charging*, www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/default.aspx.
- Energy saving light bulbs*, <http://archive.defra.gov.uk/environment/business/products/roadmaps/lightbulbs.htm>.
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Raport o stanie środowiska w Polsce 2008*, Biblioteka Monitoringu Środowiska, Warszawa 2010;
- Główny Urząd Statystyczny, *Ochrona Środowiska 2010. Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2010.
- Greater London Authority*, www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority.
- Hybrid buses*, www.tfl.gov.uk/corporate/projectsandschemes/2019.aspx.
- Inspekcja Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2009*, Warszawa 2010.
- Low Emission Zone*, www.tfl.gov.uk/roadusers/lez/17678.aspx.
- Sources and impacts of air pollution*, DEFRA, www.defra.gov.uk/environment/quality/air/air-quality/impacts/.
- Środowisko Europy 2010. Stan i prognozy*, www.eea.europa.eu/soer.
- The Big Tree Plant funding*, <http://thebigtreeplant.direct.gov.uk/funding.html>.
- The Committee on Climate Change (CCC)*, www.theccc.org.uk/home.

Artykuły

- Air quality in megacities*, www.eoearth.org/article/Air_quality_in_megacities.
- Climate Change Levy*, www.politics.co.uk/reference/climate-change-levy.
- Discover the Trees of The Forest City*, www.london.ca/d.aspx?s=/Trees_Lawns_and_Gardens/treeinvnt.htm.
- Lawrence D., Isted J., *England & Wales*, [w:] *The International Comparative Legal Guide to Environment Law 2008*, www.freshfields.com/publications/pdfs/-2008/may08/ENV08_Chapter_21_England_Wales.pdf.
- London Air Quality Network - Pollution Guide*, www.londonair.org.uk/london/asp/-information.asp?view=howbad.
- Nwakoby A., *To what extent have environmental taxes introduced through emissions trading affected economic actors in the UK?*, www.dundee.ac.uk/cepmlp/-car/html/CAR10_ARTICLE7.PDF.
- O Londynie*, www.londyn.webd.pl/O%20Londynie_1.html.
- Rackiewicz I., Rosicki M., *Dyrektywa CAFE, czyli Clean Air for Europe*, www.atmoterm.pl/pl/aktualnosci/atmoterm_w_mediach/2008/art30.html.
- Vidal J., *London air pollution „worst in Europe”*, „Guardian”, 25.06.2010, www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/25/london-air-pollution-europe.

Realizacja polityki ekologicznej Unii Europejskiej na wybranych przykładach – ocena i perspektywy

Wprowadzenie (*executive summary*)

Unia Europejska od wielu lat angażuje się w ochronę środowiska naturalnego, uważając ją za element realizacji idei zrównoważonego rozwoju. W tym celu wykształcone zostały liczne, specyficzne narzędzia, zdefiniowane w unijnych regulacjach i dokumentach strategicznych. Ocena skuteczności funkcjonowania europejskich narzędzi ochrony środowiska dokonywana jest w corocznych przeglądach polityki ekologicznej Unii Europejskiej (*Environmental Policy Review*), przygotowywanych przez Komisję Europejską. Ostatni, odnoszący się do działań podjętych w 2009 roku, ma wydźwięk pozytywny; polepszenie sytuacji świadczy o skuteczności używanych instrumentów, choć w raporcie wielokrotnie zwraca się uwagę na ogrom wysiłku, jaki nadal stoi przed państwami członkowskimi na drodze do uzyskania czystego środowiska naturalnego. Wśród najważniejszych działań podjętych w 2009 roku w zakresie ochrony powietrza, na którym to aspekcie koncentrujemy się w niniejszym opracowaniu, Komisja wymieniła: uzgodnienie tekstu dyrektywy w sprawie emisji przemysłowych, wprowadzenie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Emisji Zanieczyszczeń oraz przyjęcie dyrektywy w sprawie odzyskiwania oparów paliwa na etapie II podczas tankowania pojazdów silnikowych na stacjach paliw. W innych dziedzinach ochrony środowiska należy wskazać przede wszystkim na

przyjęcie pakietu klimatyczno-energetycznego oraz związanych z nim aktów prawnych, w tym zmiany w systemie handlu emisjami CO₂.

Jednym z dokumentów regulujących specyficzny odcinek ogólnej polityki ekologicznej Unii Europejskiej i definiujących odpowiednie narzędzia w tym zakresie jest dyrektywa CAFE (*Clean Air for Europe*), dotycząca ograniczania emisji pyłów zawieszonych PM 2,5 i PM 10. Podejmowane w tym zakresie działania powoli, lecz konsekwentnie przynoszą pozytywne rezultaty - ilość wskazanych pyłów spada i prognozuje się, że do 2020 roku spadek ten wyniesie 40% w porównaniu z 2000 rokiem. Przyczyną jest przede wszystkim stała poprawa poziomu technicznego urządzeń przemysłowych oraz urządzeń codziennego użytku. Znacznie większe problemy występują w zakresie emisji gospodarstw domowych.

Narzędzia stosowane w ramach polityki ekologicznej Unii Europejskiej przynoszą zakładane rezultaty i ich efektywność należy uznać za zadowalającą. Jednocześnie pojawia się szerszy problem postępującego oderwania celów polityki ekologicznej od szerszych założeń idei zrównoważonego rozwoju oraz dawania kwestiom ekologicznym absolutnego priorytetu wobec kwestii społecznych i gospodarczych, które zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju powinny znajdować się w równowadze.

Wstęp

Polityka ekologiczna od wielu lat jest narzędziem ochrony środowiska w zakresie idei zrównoważonego rozwoju, używanym przez Unię Europejską. Wyrazem tego jest zarówno powstanie wielu regulacji dotyczących tych zagadnień w prawodawstwie europejskim, jak i istnienie w strukturze wszystkich instytucji UE jednostek organizacyjnych zajmujących się problemami ochrony środowiska.

Opracowanie niniejsze koncentruje się na dwóch zagadnieniach, z których pierwsze ma charakter ogólniejszy, drugie zaś odnosi się do specyficznego reżimu prawnego, będącego elementem polityki ekologicznej Unii Europejskiej. Wspomniane zagadnienia to:

- ♦ wnioski z ostatniego przeglądu polityki ekologicznej Unii Europejskiej na tle jej podstawowych dokumentów strategicznych;
- ♦ dyrektywa CAFE (*Clean Air for Europe*) - ocena realizacji w krajach UE i perspektywy rozwoju odpowiednich narzędzi w przyszłości.

Podstawą opracowania były odpowiednie dokumenty dotyczące polityki ekologicznej UE oraz wyniki spotkań, zorganizowanych w trakcie pobytu studyjnego słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Brukseli¹, z następującymi ekspertami:

- ♦ panią Marzeną Chodor, ekspertem krajowym w Dyrekcji Generalnej ds. Klimatu (*DG Climate Action*) Komisji Europejskiej;
- ♦ panią Noriko Fujiwara, szefem jednostki ds. Zmian Klimatu w Center for European Policy Studies (CEPS), brukselskim think-tanku;
- ♦ panem Olafem Kopczyńskim, pierwszym sekretarzem w Wydziale Ochrony Środowiska Przedstawicielstwa Polski przy Unii Europejskiej;
- ♦ panem Thomasem Verheye, zastępcą szefa jednostki C3, zajmującej się przemysłową emisją zanieczyszczeń w Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska (*DG Environment*).

W trakcie spotkań eksperci zapoznali słuchaczy z zasadami polityki Unii Europejskiej w zakresie ochrony środowiska i aktualną sytuacją dotyczącą tego problemu. Przedstawiono im także podstawowe dokumenty związane z tą tematyką.

Na podstawie lektury odpowiednich dokumentów i raportów, spotkań z ekspertami oraz otrzymanych od nich materiałów opracowane zostało niniejsze studium przypadku. Tekst został podzielony na dwie części, odpowiadające problemom, które były przedmiotem zainteresowania grupy warsztatowej w trakcie wizyty. Na końcu opracowania znajduje się podsumowanie, zawierające ogólne wnioski w zakresie efektywności funkcjonowania polityki ekologicznej Unii Europejskiej.

1. Wnioski z ostatniego przeglądu polityki ekologicznej UE na tle jej podstawowych dokumentów strategicznych

Unia Europejska daje wyraz swojemu zaangażowaniu w ochronę środowiska w wielu dokumentach strategicznych. Zagadnienia te są poru-

¹ W dniach 20-25 marca 2011 r. grupa słuchaczy XXII Promocji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej Ryszard Kaczorowski uczestniczyła w wyjeździe studyjnym do Brukseli. Wyjazd był elementem warsztatów problemowych, w ramach których słuchacze podzieleni zostali na grupy zajmujące się zagadnieniem skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych. Wyjazd realizowany był w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

szane w najważniejszym dokumencie strategicznym tej organizacji pt. *Europa 2020*. Zastąpił on wcześniej obowiązującą strategię lizbońską, której ambitnie wyznaczone cele okazały się niemożliwe do zrealizowania. *Europa 2020* zakłada trzy priorytety rozwojowe Unii Europejskiej, spośród których jeden - zrównoważony rozwój - bezpośrednio dotyczy kwestii środowiskowych. Do tego priorytetu odnosi się też jeden z sześciu zapisanych w strategii celów, czyli osiągnięcie celu 20/20/20 w zakresie klimatu i energii. Zapis ten oznacza redukcję emisji CO₂ co najmniej o 20% w porównaniu z rokiem 1990, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w jej całkowitym zużyciu do 20% oraz zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20%. Wszystkie działania zaproponowane w strategii *Europa 2020* mają być powiązane z tymi na rzecz ochrony środowiska². UE chce w ten sposób ochraniać zasoby naturalne, tak aby świat mógł się rozwijać w momencie, w którym będzie go zamieszkiwać 9 miliardów ludzi.

Dokumentami uszczegóławiającymi zapisy strategii lizbońskiej i dokumentu *Europa 2020* są: strategia zrównoważonego rozwoju podpisana w Göteborgu w 2001 roku oraz jej odnowiona wersja, czyli strategia trwałego rozwoju UE z 2006 roku³. Ochrona środowiska naturalnego stanowi jeden z głównych celów zapisanym w tym dokumencie. Jest on realizowany przez zachowanie potencjału Ziemi i przeciwdziałanie zanieczyszczeniu środowiska oraz promocję zrównoważonej konsumpcji i produkcji, tak aby wzrost gospodarczy nie szedł w parze z degradacją środowiska. Realizacja celów głównych będzie możliwa po sprostaniu wyzwaniom, które zapisano w tym dokumencie. Zaliczają się do nich m.in.: zmiany klimatu i czysta energia, zrównoważony transport, zrównoważona konsumpcja i produkcja, ochrona i gospodarowanie zasobami, zdrowie publiczne. Do każdego z wyzwań dokument przypisuje działania, które mają być podjęte, tak by zapewnić trwały rozwój Europy i świata.

Kolejnym dokumentem Unii Europejskiej, w którym bardziej szczegółowo podjęto problem ochrony środowiska, jest VI wspólnotowy program działań w tym zakresie⁴. Dokument ten jest przewidziany do realizacji na lata 2002-2012. Zaproponowano w nim zintegrowane podejście do zagadnień ochrony środowiska, czyli współpracę wszystkich sektorów

² *EUROPA 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

³ *Strategia Trwałego Rozwoju UE*, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf.

⁴ VI wspólnotowy program działań w zakresie ochrony środowiska, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community 'Environment 2010: Our future, Our choice' - The Sixth Environment Action Programme (COM/2001/0031 final).

w celu przyjaznego naturze zarządzania zasobami naturalnymi. Główne zadania, na których postanowiono się skupić, to zmiana klimatu, przyroda i zróżnicowanie biologiczne, środowisko naturalne, zdrowie i jakość życia oraz zasoby naturalne i odpady. Program postuluje wykorzystanie wielu instrumentów na rzecz ochrony środowiska, w tym: rozwiązań prawnych i instytucjonalnych, działań w zakresie promocji „zielonych technologii”, współpracę z konsumentami i producentami. W programie przewidziano opracowanie strategii tematycznych dotyczących zagadnień szczególnie ważnych dla ochrony środowiska. Takich strategii powstało siedem, a dotyczyły one: ochrony gleby, zanieczyszczenia powietrza, środowiska miejskiego, zapobiegania powstawaniu odpadów, środowiska morskiego, zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych oraz zrównoważonego użycia pestycydów. Komisja Europejska jest zobowiązana do przedstawiania corocznych sprawozdań z realizacji VI programu, które noszą nazwę *Environmental Policy Review* i zawierają dane ilustrujące stan europejskiego środowiska.

W najnowszym przeglądzie polityki ekologicznej omawiane są działania podjęte w tej dziedzinie w 2009 roku. Publikacja składa się z trzech części. W pierwszej opisano główne działania podjęte przez Unię Europejską na rzecz ochrony środowiska, a także sytuację środowiska naturalnego w Europie w 2009 roku. Opisano w niej instrumenty związane ze wszystkimi czterema priorytetami VI programu działań, którymi są: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, ochrona przyrody i bioróżnorodności, środowisko naturalne i zdrowie oraz zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i gospodarka odpadami. Wskazano także główne zadania stojące przed Unią Europejską w roku 2010 i latach kolejnych. W drugiej części przeglądu przedstawiono dane statystyczne, które obrazują sytuację środowiska naturalnego w Europie w 2009 roku. Omówiono także wyniki badań opinii publicznej, przeprowadzone przez Eurostat i dotyczące postrzegania problematyki ochrony środowiska przez obywateli UE. W ostatniej części opracowania opisano najważniejsze działania z zakresu polityki ekologicznej, podjęte przez państwa członkowskie Unii Europejskiej.

Z perspektywy tego opracowania najważniejsze są zagadnienia przedstawione w części pierwszej, czyli omówienie instrumentów polityki ekologicznej UE i ich działania w 2009 roku. Główny nacisk położono na omówienie instrumentów z zakresu ochrony powietrza. Opis działania poszczególnych narzędzi zobrazowany zostanie odpowiednimi, wybranymi wskaźnikami syntetycznymi. W ramach VI programu ramowego zagadnienia dotyczące ochrony powietrza przyporządkowane zostały priorytetowi pt. środowisko naturalne i zdrowie. W 2009 roku do najważniejszych

działań dotyczących ochrony powietrza należało uzgodnienie przez Radę tekstu dyrektywy o emisjach przemysłowych. Dokument ten został przyjęty w listopadzie 2010 roku⁵. W zakresie emisji przemysłowych wprowadzono także Europejski Rejestr Uwalniania i Emisji Zanieczyszczeń, który zawiera informacje na temat emisji 91 zanieczyszczających substancji w ponad 24 tysiącach zakładów przemysłowych w dziewięciu sektorach gospodarki.

W 2009 roku przyjęto także dyrektywę w sprawie odzyskiwania oparów paliwa na etapie II podczas tankowania pojazdów silnikowych na stacjach paliw. Regulacje zaproponowane w tym akcie zakładają zamontowanie urządzeń odzyskujących opary paliwa podczas tankowania na stacjach benzynowych w taki sposób, aby szkodliwe substancje nie przedostały się do środowiska. Państwa członkowskie są zobowiązane implementować dyrektywę do końca 2011 roku.

W formie decyzji, na prośby państw członkowskich, Komisja Europejska wyraziła zgodę na wydłużenie czasu na implementację norm prawnych UE dotyczących jakości powietrza. Zgoda ta dotyczy limitu PM 10 i objęto nią 48 stref, m.in. w takich krajach, jak Polska, Niemcy czy Holandia. To ostatnie państwo uzyskało także zgodę na przedłużenie okresu wejścia w życie limitów NO₂. Komisja wydała takie decyzje po uznaniu za wiarygodne zapewnień państw, że normy zostaną spełnione do końca okresu obowiązywania VI programu działań. KE podjęła także akcje ostrzegawczą wobec 19 państw, którym już wcześniej odmówiła zgody na opóźnienie okresu wejścia w życie limitów PM 10. Należy też dodać, że skierowała do Trybunału Sprawiedliwości pozwy o nieprzestrzeganie norm jakości powietrza, dotyczące 20 państw członkowskich. Pierwsze posiedzenia Trybunału w tych sprawach odbyły się pod koniec marca 2011 roku.

Wśród wskaźników opisujących jakość powietrza w Europie wymieniane są:

- ◆ wskaźnik populacji miejskiej wystawionej na działanie powietrza zanieczyszczonego cząsteczkami PM 10 (zawartość w powietrzu PM 10 mierzona w $\mu\text{g}/\text{m}^3$);
- ◆ wskaźnik populacji miejskiej wystawionej na działanie powietrza zanieczyszczonego ozonem (w $\mu\text{g}/\text{m}^3$ dziennie);
- ◆ wskaźnik emisji do powietrza tlenków azotu (w tysiącach ton);

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych.

- ♦ prognozy dotyczące emisji w 2010 roku takich związków zanieczyszczających, jak tlenki azotu, niemetanowe lotne związki organiczne (NMVOC), dwutlenek siarki i amoniak.

W przypadku wszystkich tych wskaźników eksperci Europejskiej Agencji Środowiska oceniają sytuację w Europie jako wymagającą dalszej poprawy, pomimo postępu w porównaniu z rokiem bazowym, za który przyjmowany jest 2000. Polepszenie sytuacji świadczy o skuteczności instrumentów ochrony jakości powietrza przyjętych przez Unię Europejską. Niemniej Komisja Europejska zapowiada podjęcie kroków mających na celu wzmocnienie efektywności ochrony powietrza w Europie. Eksperci KE wskazują także, że część działań, które mają pozytywne skutki w określonych dziedzinach ochrony środowiska, niekorzystnie wpływa na ochronę jakości powietrza. Przykładem może być produkowanie paliw z biomasy.

W pozostałych obszarach polityki ekologicznej w 2009 roku rozpoczęto wiele inicjatyw. W zakresie przeciwdziałania zmianom klimatycznym było to przede wszystkim przyjęcie pakietu klimatyczno-energetycznego oraz związanych z nim aktów prawnych, w tym zmiany w systemie handlu emisjami CO₂ w Unii Europejskiej. Poza tym przyjęto wiele regulacji dotyczących ograniczenia emisji dwutlenku węgla przez samochody, samoloty, a także przez przemysł energetyczny. Wskaźniki tego dotyczące, czyli m.in. wzrost średniej temperatury powietrza na ziemi czy koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze, są niezadowolające. Autorzy raportu wskazują jednak także na pozytywne zmiany, czyli wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w produkcji energii w Unii Europejskiej.

W dziedzinie ochrony przyrody i bioróżnorodności Unia Europejska skoncentrowała się na dalszym rozwijaniu programów Natura 2000 oraz wzmocnieniu instrumentu finansowego LIFE+, który zapewnia wsparcie dla tworzenia i zarządzania tymi obszarami. Przyjęto także rozporządzenie dotyczące zakazu handlu mięsem fok, a poza tym opracowano podręcznik „zrównoważonego polowania na dzikie ptactwo”. Wskaźniki dotyczące tego obszaru pokazują niekorzystne tendencje, jeśli chodzi o bioróżnorodność w Unii Europejskiej, ponieważ ciągle zmniejsza się liczba występujących w Europie gatunków zwierząt i roślin. Są także aspekty pozytywne, jak np. wzrost areału ziemi, na której prowadzona jest działalność rolnicza metodami organicznymi.

Znaczną część kolejnego działu pt. środowisko i zdrowie stanowią omówione już wcześniej instrumenty z zakresu ochrony jakości powietrza. Poza nimi podjęto takie działania jak wprowadzenie planów zarządzania dorzeczami rzek, opracowano raport na temat kąpielisk morskich i ślod-

kowodnych w Europie, a także zdecydowano o przyznawaniu nagrody Zielona Stolica Europy dla przyjaznych środowisku miast. Zieloną Stolicą na rok 2010 został Sztokholm, a w 2011 miano to dzierży Hamburg. Wskaźniki dotyczące tego priorytetu są niekorzystne. Poza omówionymi już wskaźnikami jakości powietrza na uwagę zasługują też te pokazujące wzrost produkcji nieprzyjaznych środowisku chemikaliów i nawozów sztucznych.

Ostatni obszar to zagrożenia związane ze zrównoważonym wykorzystaniem zasobów naturalnych i z gospodarką odpadami. W 2009 roku powstały dwa raporty, w których Komisja wskazuje, że państwa mają problemy z implementacją prawa europejskiego w tym obszarze, w związku z czym zaczęto rozważać powołanie Europejskiej Agencji Gospodarki Odpadami, która prawdopodobnie zacznie działać w 2011 roku. Do negatywnych wskaźników w tym obszarze zalicza się wzrost ilości wytwarzanych odpadów w Europie, pozytywnym aspektem jest natomiast większy odsetek odpadów podlegających recyklingowi.

VI program działań na rzecz ochrony środowiska zakończy się w 2012 roku i zostanie podsumowany finałowym raportem z oceną skuteczności podjętych w nim działań. Podczas wizyty studyjnej w Brukseli udało się ustalić, że będzie on miał swojego sukcesora w postaci VII programu działań. Już obecnie (marzec 2011) Komisja Europejska pracuje nad zieloną księgą w tej sprawie, a wiosną 2011 roku zostanie ona poddana konsultacjom społecznym, w celu lepszego dopasowania działań wyznaczonych przez kolejny program do oczekiwań społeczeństw Europy. Kolejny program wymagać będzie także dostosowania poszczególnych strategii tematycznych do swoich założeń. Cykl ten będzie rozpoczęty jeszcze w tym roku (2011), tak aby poszczególne akty prawne mogły zostać przyjęte do końca 2013 roku. Należy także dodać, że w 2012 roku działania Unii Europejskiej będą skoncentrowane na ochronie wody, a w 2013 roku na ochronie jakości powietrza.

2. Dyrektywa CAFE (*Clean Air for Europe*) – ocena realizacji w krajach UE i perspektywy rozwoju odpowiednich narzędzi w przyszłości

Polityka ochrony jakości powietrza jest jedną z najstarszych, jeśli chodzi o politykę ekologiczną Unii Europejskiej. Jak stwierdził Thomas Verheye, zastępca szefa jednostki ds. emisji przemysłowych, jakości powietrza i hałasu w Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska, obecnie jest ona powiązana z niemal każdą inną polityką unijną. Niestety wielki wpływ ma na

nią również gospodarka, czego skutkiem jest nadmierne koncentrowanie się na redukcji kosztów i osiągnięciu szybkich korzyści. Często nie zauważa się natomiast, że w dłuższym okresie ochrona jakości powietrza zapewni nawet trzydziestokrotnie wyższe oszczędności w wydatkach na ochronę zdrowia niż koszty instrumentów ochrony jakości powietrza⁶. Jednym z najważniejszych aktów prawnych dotyczących ochrony jakości powietrza jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE, nazywana dyrektywą CAFE (*Clean Air for Europe* – od programu o tej samej nazwie), która weszła w życie 11 czerwca 2008 roku. Dyrektywa dotyczy przede wszystkim pyłów zawieszonych PM_{2,5} i PM₁₀ (pyły to zanieczyszczenia powietrza składające się z cząstek stałych i ciekłych zawieszonych w powietrzu, będące mieszaniną substancji organicznych i nieorganicznych; pył PM_{2,5} składa się z cząsteczek o średnicach nieprzekraczających wielkości 2,5 mikrometra, PM₁₀ zaś 10 mikrometrów). Zawiera również postanowienia odnośnie do wielkości emisji takich substancji, jak: benzen, dwutlenek azotu, dwutlenek siarki, tlenki azotu, ołów, ozon, tlenek węgla, i w ten sposób uszczegóławia postanowienia dyrektywy Rady 1996/62/WE w sprawie oceny i zarządzania jakością powietrza.

Bodźcem do uchwalenia dyrektywy były dane zawarte w raporcie Światowej Organizacji Zdrowia z 2000 roku, które wskazywały stopień szkodliwości pyłu zawieszonego PM_{2,5}, stanowiącego nawet 70% frakcji PM₁₀. Pył ten jest szczególnie niebezpieczny dla życia i zdrowia ludzkiego, ponieważ ze względu na małe rozmiary cząsteczek przenika do pęcherzyków płucnych i wprowadza trujące substancje bezpośrednio do krwiobiegu. Według danych zawartych w raporcie skraca to życie przeciętnego Europejczyka o ponad 8 miesięcy (w najbardziej zanieczyszczonych rejonach Unii Europejskiej nawet o 2 lata)⁷.

Dyrektywa CAFE nie wprowadziła zmian w wysokościach dopuszczalnej ilości substancji, ale dzięki niej ma się dążyć do lepszego przestrzegania istniejących już norm. Dokument ustanawia ponadto zasady pomiarów i oceny jakości powietrza oraz zasady współpracy międzypaństwowej przy wykonywaniu tych czynności (jest to istotne, gdyż zanieczyszczenia powietrza mają charakter transgraniczny, przykładowo, pył PM_{2,5} może być niesiony na odległość 2500 km i pozostawać w powietrzu przez wiele tygodni). W celu dokonywania pomiarów ustanowiono wymóg wyznaczenia stref i aglomeracji. Każde państwo może również według swojego uzna-

⁶ Przykładowo, według szacunków Komisji Europejskiej koszty implementacji instrumentów ochrony jakości powietrza wynosiły ok. 7,1 miliarda euro rocznie (2005 rok) oraz ok. 1,3 miliarda euro rocznie (2010 rok). Szacowane korzyści wyniosą natomiast przynajmniej 42 miliardy euro rocznie (dotyczy wydatków na ochronę zdrowia).

⁷ www.atmoterm.pl/pl/aktualnosci/atmoterm_w_mediach/2008/art30.html.

nia wyznaczyć organy władzy i podmioty odpowiedzialne za wykonywanie obowiązków wynikających z dyrektywy. Dokument ten zawiera kryteria oceny ilości wymienionych substancji oraz dokładne wytyczne co do sposobu pomiaru: jego metod, liczby i umiejscowienia punktów pomiarowych, a także częstotliwości przeprowadzania.

Ważnym elementem omawianego aktu prawnego jest zbiór zasad postępowanie w razie groźby przekroczenia oraz przekroczenia wymaganych wskaźników. W tym celu wprowadzono instrument w postaci dwóch rodzajów planów: ochrony jakości powietrza oraz działań krótkoterminowych. Plany działań krótkoterminowych są sporządzane przez dane państwo w razie wystąpienia w strefie bądź aglomeracji ryzyka przekroczenia jednego lub kilku wskaźników. Plan taki, po jego sporządzeniu, jest niezwłocznie udostępniany przez państwo członkowskie wskazanym w dyrektywie podmiotom społecznym. Plan ochrony jakości powietrza jest natomiast opracowywany, gdy wartości dopuszczalne zanieczyszczeń w powietrzu zostały przekroczone przez jedną lub kilka substancji. Plan ten jest następnie przedkładany Komisji Europejskiej. Jeżeli przekroczenia nastąpiły w strefach lub aglomeracjach przygranicznych, informacji udziela się również właściwym organom państw sąsiednich. Istotny jest ponadto rozbudowany obowiązek informowania i sprawozdawczości. Według Komisji Europejskiej społeczeństwo ma prawo otrzymywać informacje na tyle szczegółowe, by mogło ocenić działania władz i z władzami otwarcie debatować. Wszelkie informacje wymienione w dyrektywie, w tym coroczny raport na temat zanieczyszczeń, państwa członkowskie bezpłatnie udostępniają w mediach, w tym w internecie. Należy też dołożyć szczególnych starań, by zawsze odpowiednio poinformować organizacje ochrony środowiska, organizacje konsumenckie oraz reprezentujące interesy wrażliwych grup ludności, jednostki zajmujące się ochroną zdrowia oraz organizacje przemysłowe. Niezależnie od tego państwa muszą również przedstawiać Komisji Europejskiej informacje o jakości powietrza. Obowiązek informowania opinii publicznej należy ocenić pozytywnie, ponieważ przyczyni się on do zwiększenia świadomości społeczeństwa na temat zanieczyszczenia powietrza i zagrożeń z niego wynikających.

Państwa członkowskie miały obowiązek implementować postanowienia dyrektywy do 11 czerwca 2010 roku, jednak odpowiednia ilość stacji pomiarowych tła miejskiego do rejestrowania poziomu pyłu PM_{2,5} miała być przygotowana do 1 stycznia 2009 roku. 48 stref z różnych państw otrzymało od Komisji Europejskiej dodatkowy czas na dostosowanie się do wymogów dyrektywy. W tym celu należało spełnić następujące kryteria:

- ♦ udowodnić, że wykorzystano wszelkie dostępne środki, aby spełnić wymagania stawiane przez dyrektywę;

- ♦ pokazać, że nadwyżki w emisji szkodliwych substancji są spowodowane szczególną sytuacją i występują tylko w wyjątkowych sytuacjach;
- ♦ przedstawić plan działania i środki, za pomocą których ma być osiągnięta poprawa sytuacji.

Przeciwko 20 państwom KE skierowała skargę do Trybunału Sprawiedliwości. Niemniej, jak zaznacza T. Verheye, nie oznacza to, że całe państwo nie przestrzega norm zawartych w dyrektywie. Przekroczenia dotyczą poszczególnych stref, często chodzi o pojedyncze miasta, a nawet o kilka ulic o największym natężeniu ruchu. Ponadto skarga jest dla KE instrumentem ostatecznym, ponieważ celem Komisji jest zawsze osiągnięcie kompromisu i nakłonienie państw członkowskich do współpracy.

W Polsce, w celu wypełnienia postanowień dyrektywy, trwają prace nad zmianą ustawy Prawo ochrony środowiska. Obecnie pomiary zanieczyszczeń powietrza prowadzone są w 170 strefach. W poszczególnych województwach za pomiary odpowiedzialne są wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska. Według danych za 2009 rok normy zostały przekroczone w 79 strefach w odniesieniu do poziomu pyłu PM 10, w dwóch – ze względu na poziom dwutlenku azotu, w jednej – tlenku węgla, oraz w sześciu, jeśli chodzi o poziom ozonu⁸. Głównymi źródłami pyłu i przekroczeń jego dozwolonych wartości są: emisja zanieczyszczeń z ogrzewania budynków i komunikacji, prace remontowe, unos pyłu i wtórny unos pyłu, naturalne źródła emisji, warunki meteorologiczne, aerozole wtórne pochodzące od emisji pierwotnej zanieczyszczeń gazowych i emisja napływowa. Polska ma jeden z najwyższych w Unii Europejskiej wskaźnik występowania pyłów PM 2,5 i PM 10.

Rozpatrując skuteczność działań na rzecz poprawy jakości powietrza w całej Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że podejmowane działania (mimo że rozpoczęte zbyt późno, biorąc pod uwagę skalę problemu) przynoszą oczekiwane efekty. Prognozy dotyczące ilości pyłu PM 2,5 i PM 10 są zadowalające – powoli, ale stale ona spada, przy czym tendencja ta ma utrzymać się do 2020 roku (w stosunku do roku 2000 będzie to spadek rzędu 40%). Podobnie przedstawia się sytuacja pozostałych substancji, których dotyczy dyrektywa CAFE. Wpływ na poprawę sytuacji ma ponadto coraz wyższy poziom techniczny urządzeń przemysłowych oraz

⁸ Dane Ministerstwa Środowiska udostępnione na stronie: http://natura2000.mos.gov.pl/artukul/2612_projekty_aktow_prawnych_nowe_akty_prawne_omowienie/13565_projekt_zalozen_do_projektu_ustawy_o_zmianie_ustawy_prawo_ochrony_srodowiska_oraz_niektorych_innych_ustaw_stanowiacy_transpozycje_dyrektywy_parlamentu_europejskiego_i_rady_z_dnia_21_maja_2008_r_w_sprawie_jakosci_powietrza_i_czystszego_powietrza_dla_europy.html.

codziennego użytku. T. Verheye jako przykład podał tu transport – do niedawna był to jeden z sektorów najbardziej zanieczyszczających powietrze, głównie ze względu na dużą ilość przestarzałych i nieekologicznych aut. Obecnie sytuacja znacznie się poprawiła. Największy potencjał do dalszej redukcji emisji pyłów przedstawia sektor gospodarstw domowych oraz przemysł. Istotny problem stanowią w nich np. źródła energii i ogrzewania. Należy ograniczać wykorzystywanie w nich węgla oraz używanie małych, domowych instalacji, które często na nim bazują. Naturalnym wyjściem wydaje się system zachęt ekonomicznych.

Jak wspomniano wcześniej, zanieczyszczenia powietrza mają charakter transgraniczny, wobec czego istotne jest zachęcenie do współpracy w ich zwalczaniu również państw spoza UE. W tym celu prowadzone są rozmowy z Rosją, Ukrainą czy Chinami. Niemniej, jak informuje przedstawiciel *DG Environment*, nie powinniśmy mieć złudzeń, że np. Rosja kiedykolwiek sama zdecyduje się na redukcję emisji zanieczyszczeń powietrza i dostosuje się do norm unijnych. Kompromis można osiągnąć tylko przez negocjacje, przy czym żeby była mowa o przynajmniej częściowym sukcesie, zobowiązania dotyczące ochrony jakości powietrza należy łączyć w pakiety z innymi negocjowanymi problemami – ważnymi i opłacalnymi dla Rosji, np. dotyczącymi surowców i energii.

Warto również zaznaczyć, że Komisja Europejska podejmuje działania w celu redukcji emisji szkodliwych substancji w dziedzinach podporządkowanych innym organizacjom międzynarodowym. Przykładowo, uzgodniono z Międzynarodową Organizacją Morską, że jeżeli nie zdoła ona rozwiązać tego problemu, w oznaczonym czasie UE zajmie się ustaleniem norm emisji dla statków przybijających do portów europejskich (problem ten jest bardzo istotny, ponieważ statki takie emitują ogromne ilości tlenku siarki, który jest następnie przenoszony w głąb łądu)⁹.

3. Podsumowanie i wnioski

Przekonanie, że „zanieczyszczenia nie znają granic”, jest powszechne w świadomości europejskich społeczeństw i decydentów. Bardziej wartościowe z praktycznego punktu widzenia są implikacje tego stwierdzenia – transgraniczność zanieczyszczeń wymusza współpracę międzynarodową i koordynację działań w możliwie jak najszerszej skali. Właśnie z tego powodu Unia Europejska jest tak ważną stroną w zakresie współpracy ekologicznej. Jej unikatowa struktura, system instytucjonalny i me-

⁹ Podobnych ustaleń dokonano wcześniej z Międzynarodową Organizacją Lotnictwa Cywilnego w sprawie emisji szkodliwych substancji przez samoloty.

chanizmy działania stwarzają szansę na prowadzenie efektywnych działań w dziedzinie ochrony środowiska w skali niemal całego kontynentu europejskiego – jednego z najlepiej rozwiniętych obszarów na Ziemi. Szczególne znaczenie mają tu unijna legislacja i obowiązkowa jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co stanowi efektywny mechanizm egzekucji nałożonych na państwa zobowiązań.

Z wypowiedzi i działań czołowych europejskich polityków, unijnych funkcjonariuszy i urzędników wyłania się pewien spójny projekt Europy jako „zielonej wyspy” – strefy, w której ludzie będą oddychać czystym powietrzem, pić czystą wodę, będą świadomi wpływu swojego postępowania na zmiany klimatyczne i będą tym zmianom efektywnie przeciwdziałać. Projekt ten ma trzy zasadnicze cele. Po pierwsze, wychodzi się z założenia, że prawo do czystego środowiska powinno być zagwarantowane każdemu Europejczykowi w możliwie wysokim stopniu, stanowi bowiem element jakości życia, wpływa na poziom zdrowia mieszkańców Starego Kontynentu, ograniczając jednocześnie potrzeby wydatkowe państw europejskich na służbę zdrowia związane ze szkodliwym wpływem zanieczyszczeń. Po drugie, Europa stanowi jeden z „silników” światowej gospodarki, obszar wysoko rozwinięty i uprzemysłowiony; z tego powodu produkowane tu zanieczyszczenia mają istotny wpływ na sytuację ekologiczną i klimatyczną w skali świata. Mając świadomość transgranicznego charakteru zanieczyszczeń, nie można się ograniczać tylko do własnego kontynentu – trzeba myśleć globalnie. Wreszcie, po trzecie, Europa ma stanowić wzorowy przykład. Unia Europejska chce się stać liderem w zakresie „zielonej gospodarki”, wciągając w ten sposób inne państwa i regiony do współpracy na rzecz ochrony środowiska i klimatu oraz sprzedając im odpowiednio „zielone technologie”. Rządzący w Unii rozumieją, że strategiczne działania w omawianym zakresie muszą mieć wymiar ogólnoświatowy, oraz wierzą, że siła własnego dobrego przykładu może zmotywować innych do podobnego działania.

Z przytoczonej wyżej analizy wynika, że narzędzia polityki ekologicznej Unii Europejskiej, przynajmniej w wybranych tu dziedzinach, mających jednak walor reprezentatywności, są generalnie skuteczne. Strategiczne podejście do problemu, przyjęcie dokumentów generalnych i uzupełniających je dokumentów operacyjnych, dokładnie określone, wskaźnikowe metody pomiaru i ewaluacji wdrażania zobowiązań, koordynacyjna rola urzędników międzynarodowych z Komisji Europejskiej i innych unijnych instytucji, a także efektywny mechanizm egzekwowania zobowiązań, z możliwością nakładania kar przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej włącznie: wszystko to sprawia, że przyjęte zobowiązania są rzeczywiście wprowadzane w życie i notuje się stały postęp w dziedzinie ochro-

ny środowiska. Urzędnicy europejscy wskazują co prawda na zbyt powolne tempo działań, istniejące mimo wszystko problemy wdrożeniowe czy zbyt mało ambitne cele, przyjęte w dokumentach prawnych i strategiach działania w zakresie ekologii. Częściowo mają na pewno rację, niemniej ich rola polega właśnie na biciu na alarm, ponieważ wiedzą, że jest to najlepsza metoda, by stymulować do konkretnych działań. Postęp, choć niekiedy niewystarczająco szybki, jest w zakresie polityki ekologicznej bezdyskusyjny i historycznie bezprecedensowy - wytworzyła się bowiem dość powszechna świadomość tego, jakie znaczenie dla gospodarki i życia ludzkiego ma czynnik jakości środowiska. Dość poważnym problemem, na który wielokrotnie zwracali uwagę eksperci, jest kwestia koordynacji rozmaitych działań. Projekty dokumentów ogólnych najczęściej są przygotowywane przez generalistów; jak stwierdził T. Verheye, więcej czasu zajmuje mu poprawianie ich błędów w kolejnych wersjach dokumentów niż tworzenie własnego do nich wkładu. Z kolei cele, jakie chcą osiągnąć poszczególne jednostki administracyjne Komisji, są często nieskoordynowane, a nawet wewnętrznie sprzeczne. Dobry tego przykład stanowi kwestia emisji CO₂ - szeroko postulowanym rozwiązaniem jest zwiększenie produkcji paliw z biomasy, tymczasem ich spalanie niekorzystnie wpływa na jakość powietrza. Świetnie znana z polskiej administracji resortowość działań ma także miejsce w dyrekcjach generalnych Komisji i stanowi poważne wyzwanie dla spójności działań Unii Europejskiej w zakresie ekologii i zmian klimatu.

Jednocześnie należy jednak wskazać na poważne zagrożenia natury ogólnej, wiążące się z unijną polityką ekologiczną. Zwrot światowego zainteresowania w stronę ekologii ma swoje niezaprzeczalne plusy, ponieważ umożliwia - po raz pierwszy w historii - podjęcie zdecydowanych kroków na rzecz odwrócenia negatywnych tendencji. Niemniej ekologia coraz częściej staje się ideologią bądź szczytne hasła ekologiczne są wykorzystywane przez grupy nacisku, które dążą do uzyskania określonych zysków. Pan O. Kopiński przedstawił nam sytuację Catherine Ashton uderzającej pięścią w stół i krzyczącej: „Tu ma być zielona wyspa!”; inni eksperci wskazywali na logikę „dostosuj się albo giń, Europa ma być ekologiczna”. Są to typowe przykłady nowego myślenia ideologicznego, które nieoczekiwanie zadomowiło się na europejskich salonach. Mogą one też wskazywać na ogólniejszy problem całego projektu integracji europejskiej - koncentrując się na działaniach, coraz częściej zapomina się, czemu mają one służyć, cele operacyjne stają się celami samymi w sobie. Tymczasem u podłoża współczesnej polityki ekologicznej, także europejskiej, leży idea zrównoważonego rozwoju - uwzględniania na równi czynników ekologicznych, ekonomicznych i społecznych. W swej radykalnej odmianie ekologizm

zdaje się koncentrować na pierwszym z nich, zapominając o dwóch pozostałych; przykładem może być idea gospodarki bezemisyjnej, którą zaczyna lansować Komisja Europejska. Jak podkreślał O. Kopiński, praw chemii się nie oszuka – gospodarka potrzebuje np. cementu, a żeby go wyprodukować, musi dojść do emisji dwutlenku węgla. Ostatecznie zatem tak radykalna koncepcja prowadzi do kwestii modelu gospodarki europejskiej – tego, jaki przemysł w niej przetrwa, jaki zaś, z powodów ekologicznych, będzie musiał się przenieść w inne rejony świata.

Ekologia ma zatem ogromne znaczenie dla jakości życia społeczeństw, dla wydatków budżetowych oraz dla modelu gospodarczego Europy i świata. Nie może ona być jednak rozpatrywana w oderwaniu od innych zagadnień życia społecznego. Zasoby ekologiczne, w szerokim znaczeniu tego słowa (zarówno naturalne, jak i odpowiednia jakość powietrza), mają w ostatecznym rozrachunku służyć człowiekowi oraz rozwojowi. Nie można popadać w ekologiczny fanatyzm, stawiać ekologii ponad czynnikami społecznymi i ekonomicznymi – zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju, wszystkie te trzy sfery są jednakowo ważne. Nie wiadomo, czy obecnie największym wyzwaniem dla skuteczności polityki ekologicznej Unii Europejskiej nie jest właśnie kwestia jej postępującego oderwania od wyjściowych, fundamentalnych założeń. Być może jest to nawet trudniejsze do pokonania niż problemy techniczne lub wdrażanie i przestrzeganie określonych norm.

Bibliografia

Dokumenty

- VI wspólnotowy program działań w zakresie ochrony środowiska, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the sixth environment action programme of the European Community 'Environment 2010: Our future, Our choice' – The Sixth Environment Action Programme (COM/2001/0031 final).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 11 czerwca 2008 r., nazywana Dyrektywą CAFE (*Clean Air for Europe*).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r., w sprawie emisji przemysłowych.
- Environmental Policy Review 2009*, http://ec.europa.eu/environment/pdf/policy/-EPR_2009.pdf.
- Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf.

Projekt założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw stanowiący transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy (CAFE), http://natura2000.mos.gov.pl/arttykul/2612_projekty_aktow_prawnych_nowe_akty_prawne_omowienie/13565_projekt_zalozen_do_projektu_ustawy_o_zmianie_ustawy_prawo_ochrony_srodowiska_oraz_niektorych_innych_ustaw_stanowiacy_transpozycje_dyrektywy_parlamentu_europejskiego_i_rady_z_dnia_21_maja_2008_r_w_sprawie_jakosci_powietrza_i_czystszego_powietrza_dla_europy.html.

Strategia Trwałego Rozwoju UE, www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/90111.pdf.

Źródła internetowe

http://ec.europa.eu/dgs/environment/index_en.htm - Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Środowiska (*DG Environment*).

http://ec.europa.eu/dgs/clima/mission/index_en.htm - Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Klimatu (*DG Clima*).

www.eea.europa.eu/ - Europejska Agencja Środowiska.

Artykuły

Rackiewicz I., Rosicki M., *ATMOTERM SA, Dyrektywa CAFE, czyli Clean Air for Europe*, www.atmoterm.pl/pl/aktualnosci/atmoterm_w_mediach/2008/art30.html.

Instrumenty polityki ochrony jakości powietrza w Wielkiej Brytanii

Wprowadzenie (*executive summary*)

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi działania w zakresie ochrony środowiska w Wielkiej Brytanii są: ustawa o ochronie środowiska (*Environmental Protection Act*) z 1990 roku oraz ustawa o środowisku (*Environmental Act*) z 1995 roku. Za prowadzenie polityki ekologicznej odpowiedzialne jest Ministerstwo Środowiska, Żywności oraz Obszarów Wiejskich (*Department of the Environment, Food and Rural Affairs* - DEFRA), ponadto administrowanie i egzekucja prawa leży w gestii Agencji Środowiska. Jednym z kluczowych problemów w zakresie ochrony środowiska w Wielkiej Brytanii są zmiany klimatu - przeciwdziałanie ich negatywnym skutkom zostało uregulowane w ustawie klimatycznej z 2008 roku. W dokumencie *Air pollution: Action in changing climate* ściśle powiązano polityki w zakresie zmian klimatu oraz jakości powietrza, co powinno się przyczynić do poprawy sytuacji w obu obszarach. Inicjatywy na szczeblu centralnym są uzupełniane na szczeblu lokalnym.

Aktualne działania DEFRA w kwestii ochrony powietrza można podzielić na dwa typy aktywności - działania miękkie i działania twarde. W pierwszej grupie, na którą brytyjskie ministerstwo kładzie szczególny nacisk, wymienić należy przede wszystkim edukację obywatelską oraz dobrą komunikację między ministerstwem a społeczeństwem. W grupie

działań twardych można wyróżnić cztery podgrupy docelowe: przemysł, transport, gospodarstwa domowe i władze lokalne. W obszarze przemysłu dominuje planowanie ograniczeń emisji. Działanie w dziedzinie transportu są bardziej rozległe, składają się na nie m.in. dodatkowe opłaty za używanie szkodliwych pojazdów w zanieczyszczonych rejonach czy programy wymiany pojazdów na proekologiczne. Przedsięwzięcia dotyczące gospodarstw domowych to m.in. projekty modernizacji instalacji grzewczych w domach. Do jednostek samorządu terytorialnego (JST) skierowany jest chociażby program dopłat do systemowych projektów ograniczających emisję.

Jeśli chodzi o szczebel lokalny, interesujące rozwiązania stosuje się w Londynie. W ujęciu generalnym sytuacja tego miasta odzwierciedla problemy, z jakimi współcześnie borykają się obszary aglomeracji miejskich. Równocześnie jest to jednak przykład metropolii, w której dostrzeżga się duże znaczenie problemu jakości powietrza (w tym jego wpływu na zdrowie ludzi) oraz podejmuje wzmoczone działania w tym zakresie. Warto podkreślić, że odznaczają się one dużym poziomem innowacyjności. Ogólnie mówiąc, podstawową dziedziną, w której podejmowane są działania, jest transport (głównie samochodowy), stanowiący główne źródło emisji zanieczyszczeń. W systemie ochrony powietrza w aglomeracji londyńskiej widać stopniową decentralizację zarządzania oraz bazowanie na ścisłej współpracy pomiędzy szczeblem państwowym a strukturami terytorialnymi - władzami Londynu i londyńskich gmin miejskich.

Władze londyńskiego City traktują ochronę jakości powietrza jako swój absolutny priorytet. Tak było już na początku lat 60. XX wieku, podobnie jest teraz, choć całkowicie zmieniły się źródła zanieczyszczeń. Kiedyś było to spalanie węgla, obecnie natomiast - przede wszystkim - transport drogowy. Rządzący Londynem mogą się pochwalić ogromnym sukcesem w walce o czyste powietrze dla swoich mieszkańców, pracowników City i turystów. Instrumenty stosowane przez władze City są bardzo specyficzne, a ich rodzaj i dobór wynika z unikatowości tej gminy, w której większość zanieczyszczeń powietrza pochodzi spoza jej terenu. Szczególną uwagę należy zwrócić na rodzaj instrumentów stosowanych przez władze miejskie. Ogólnie można je nazwać miękkimi, gdyż brakuje w nich elementów represyjnych, opierających się na systemie zakazów i nakazów. Mimo to, biorąc pod uwagę okoliczności, okazują się bardzo skuteczne w walce z zanieczyszczeniami powietrza.

Wstęp

Polityka ekologiczna jest jedną z tych dziedzin działalności publicznej, w zakresie której brytyjskie władze centralne oraz lokalne przejawiają niezwykle innowacyjne podejście, starając się jednocześnie traktować poszczególne zagadnienia tej polityki w sposób wzajemnie powiązany. Jest to szczególnie widoczne w zakresie ochrony jakości powietrza, czego wyrazem jest stworzenie wielu specyficznych instrumentów.

Opracowanie niniejsze jest próbą przedstawienia wybranych ciekawych rozwiązań, stosowanych w tym zakresie w Wielkiej Brytanii na różnych szczeblach władzy. Pierwszy rozdział zawiera syntetyczne omówienie systemu prawnoinstytucjonalnego ochrony środowiska Wielkiej Brytanii oraz ogólną diagnozę stanu jakości powietrza w tym państwie. Drugi zawiera opis specyficznie brytyjskiego rozwiązania, jakim jest powiązanie polityki ochrony jakości powietrza z tą dotyczącą ochrony klimatu. Kolejne trzy rozdziały zawierają informacje na temat specyfiki działań i instrumentów, jakie wykorzystuje się na kolejnych szczeblach władzy w interesującym nas zakresie: w Ministerstwie Środowiska, Żywności i Obszarów Wiejskich (DEFRA), wśród władz Londynu oraz w centralnej jego części – City. Narzędzia stosowane na tym ostatnim obszarze zostały omówione w sposób najdokładniejszy, ponieważ stanowią przykład efektywnego wdrożenia różnorodnych instrumentów na niewielkim, bardzo narażonym na zanieczyszczenia obszarze wielkiej metropolii. Na końcu opracowania znajduje się podsumowanie najważniejszych działań i tendencji w zakresie ochrony jakości powietrza w Wielkiej Brytanii.

Podstawą tej pracy były odpowiednie dokumenty i opracowania, dotyczące polityki ekologicznej Wielkiej Brytanii, Londynu i londyńskiego City, oraz wnioski ze spotkań – zorganizowanych w trakcie pobytu słuchaczy KSAP w Londynie¹ – z następującymi ekspertami:

- ♦ panem Stuartem Gibbonsem, urzędnikiem ds. jakości powietrza z DEFRA;

¹ W dniach 12-17 czerwca 2011 roku grupa słuchaczy XXII Promocji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej *Ryszard Kaczorowski* uczestniczyła w wyjeździe studyjnym do Londynu. Wyjazd był elementem warsztatów problemowych, w ramach których słuchacze podzieleni zostali na grupy zajmujące się zagadnieniem skuteczności narzędzi wybranych polityk publicznych. Wyjazd realizowany był w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

- ♦ panem Muradem Qureshim, radnym Londynu, przewodniczącym Komisji ds. Środowiska Rady Londynu;
- ♦ panią Ruth Calderwood, urzędnikiem ds. środowiska z City of London.

W trakcie spotkań eksperci dzielili się zarówno informacjami związanymi z polityką Wielkiej Brytanii, Londynu i londyńskiego City w zakresie ochrony jakości powietrza, jak i wynikami swoich działań. Słuchacze w sposób szczególny zwracali uwagę na ciekawe, specyficzne i nowatorskie rozwiązania, które można by wykorzystać w warunkach polskich. Liczne tego typu instrumenty zostały opisane w niniejszym opracowaniu. Ze względu na syntetyczny charakter pracy konieczne było dokonanie odpowiednich skrótów; wszelkie dodatkowe informacje dostępne są na stronach internetowych DEFRA, Londynu i londyńskiego City oraz innych, do których odnośniki znajdują się w przypisach i w zamykającej opracowanie bibliografii.

1. Zanieczyszczenie powietrza w Wielkiej Brytanii. System prawno-instytucjonalny

Do głównych zanieczyszczeń powietrza w Wielkiej Brytanii należą pyły PM 10 i PM 2,5, tlenki azotu, ozon przyziemny (*ground level ozone*) oraz amoniak. Większość zanieczyszczeń pochodzi z transportu drogowego, przemysłu ciężkiego, elektrowni i rolnictwa. Zanieczyszczenie powietrza generuje koszty na poziomie 9–19 miliardów funtów rocznie, szczególnie w zakresie zwiększonych wydatków na ochronę zdrowia. Ponadto według badań aktualne zanieczyszczenie powietrza wpływa na skrócenie średniej oczekiwanej długości życia o 6 miesięcy. Najniższa jakość powietrza występuje na obszarach miejskich w pobliżu ruchliwych dróg².

W 1990 roku przyjęta została ustawa o ochronie środowiska (*Environmental Protection Act*), która w miejsce dotychczasowego fragmentarycznego ustawodawstwa w tym obszarze wprowadziła zintegrowane podejście zgodne z założeniami zrównoważonego rozwoju³. Podobnie jak w przypadku całej UE, legislacja unijna w zakresie ochrony środowiska miała duży wpływ na brytyjskie prawodawstwo. Dokument określa strukturę i kompetencje w zakresie gospodarki odpadami oraz emisji zanieczyszczeń. Część I ustanawia ogólne ramy systemu ochrony środowiska, w którym sekretarz stanu, a od 2008 roku Sekretarz Stanu ds. Środowiska,

² www.defra.gov.uk/environment/quality/air/air-quality/impacts/.

³ www.freshfields.com/publications/pdfs/2008/may08/ENV08_Chapter_21_England_Wales.pdf.

Żywności i Spraw Wsi, może określać standardy emisyjne zanieczyszczeń odnośnie do wszystkich procesów i substancji. Kolejne części ustawy określają zasady gospodarki odpadami, rekultywacji terenów skażonych, szkodliwej dla środowiska działalności, jakości powietrza, substancji radioaktywnych, organizmów genetycznie modyfikowanych, ochrony przyrody oraz pozostałych zagrożeń środowiska naturalnego⁴.

Ministerstwo Środowiska, Żywności oraz Obszarów Wiejskich (*Department of the Environment, Food and Rural Affairs*, DEFRA) jest odpowiedzialne za realizację polityki ochrony środowiska oraz przygotowywanie projektów aktów prawnych. Działania DEFRA obejmują środowisko naturalne, różnorodność biologiczną, florę i faunę, żywność, rolnictwo, rybołówstwo, zdrowie i dobrostan zwierząt, ochronę środowiska, kontrolę zanieczyszczeń (*pollution control*), obszary wiejskie oraz zrównoważony rozwój i „zieloną gospodarkę” (*green economy*)⁵.

Agencja Ochrony Środowiska (*The Environmental Agency*) zajmuje się głównie administrowaniem i egzekwowaniem prawa ochrony środowiska na obszarze Anglii i Walii. Odpowiednim organem w Szkocji jest Szkocka Agencja Ochrony Środowiska, a w Irlandii Północnej - Ministerstwo Środowiska. Agencje pełnią funkcję regulatorów prawa w zakresie m.in. instalacji dopuszczonych w zintegrowanym systemie zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń (*installations permitted under the integrated pollution prevention and control*, IPPC) oraz handlu uprawnieniami do emisji. Agencje, realizując swoje zadania, jakimi są kontrola wykonywania prawa i karanie nadużyć w zakresie ochrony środowiska, kierują się zasadami proporcjonalności, przejrzystości, celowości i spójności⁶. Obie instytucje zostały ustanowione przez ustawę o środowisku z 1995 roku (*Environmental Act*), która ponadto określa przepisy dotyczące terenów skażonych i opuszczonych kopalń, parków narodowych, jakości powietrza i zanieczyszczeń środowiska w innych obszarach⁷. Na podstawie ustawy rząd brytyjski cyklicznie opracowuje *Strategię jakości powietrza* (*Air Quality Strategy*), w której dokonuje oceny poprzednich działań oraz ustala docelowe wartości wskaźników jakości powietrza⁸.

⁴ www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents.

⁵ www.defra.gov.uk/corporate/.

⁶ www.freshfields.com/publications/pdfs/2008/may08/ENV08_Chapter_21_England_Wales.pdf.

⁷ www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents.

⁸ www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7169/7169.asp.

2. Ochrona jakości powietrza a ochrona klimatu

Wielka Brytania jest pierwszym państwem członkowskim UE, które w swoim ustawodawstwie przyjęło zobowiązania wynikające z protokołu z Kioto, mającego na celu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Ustawa klimatyczna (*The Climate Change Act*) została uchwalona w 2008 roku. Zakłada ona redukcję emisji gazów cieplarnianych o 80% do 2050 roku. Jednym z instrumentów przyjętych w ustawie są ulgi dla przedsiębiorstw, gmin i gospodarstw domowych, które czerpią energię z odnawialnych źródeł. Na mocy ustawy został powołany Komitet ds. Zmian Klimatu (*Committee on Climate Change*). Jest to niezależny organ doradczy brytyjskiego rządu, który specjalizuje się w przeciwdziałaniu zmianom klimatu, opracowuje rekomendacje celów polityki klimatycznej w okresach czteroletnich, a także przygotowuje coroczne raporty na temat postępów w realizacji celów⁹.

W 2010 roku w Wielkiej Brytanii zintegrowano polityki odnośnie do zmian klimatu i zanieczyszczenia powietrza, ponieważ pozwoli to na uzyskanie lepszych wyników w obu tych dziedzinach. Związki między zmianami klimatycznymi a jakością powietrza zostały przedstawione w dokumencie *Air pollution: Action in changing climate*. Głównymi źródłami zarówno zanieczyszczenia powietrza, jak i emisji gazów cieplarnianych są te same sektory gospodarki – transport oraz energetyka.

Zaangażowanie Wielkiej Brytanii w tworzenie gospodarki niskoemisyjnej z pewnością wpłynie na redukcję zanieczyszczenia powietrza, ale wybory, których trzeba dokonać na rzecz osiągnięcia założonych celów, będą miały wpływ na stopień poprawy jakości powietrza. Jak podaje się w oficjalnych dokumentach, optymalizacja polityki klimatycznej w zakresie jakości powietrza może przynieść dodatkową korzyść w wysokości około 24 miliardów funtów do roku 2050. Działania w ramach obu sfer obejmują np. promowanie samochodów o niskiej emisji gazów cieplarnianych, a także odnawialnych źródeł energii. Jednocześnie trzeba zrezygnować z rozwiązań, które wpływają na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, ale obniżają jakość powietrza¹⁰.

W celu realizacji takiej polityki rząd Wielkiej Brytanii stosuje liczne rozwiązania, interesujące z perspektywy ewentualnego ich zastosowania w Polsce. Wprowadzono m.in. podatek od zmian klimatu (*Climate Change Levy*) za zużycie energii pochodzącej z paliw kopalnych, którym objęte są przemysł i sektor publiczny. Obowiązek płacenia podatku wpływa na bar-

⁹ www.theccc.org.uk/home.

¹⁰ www.defra.gov.uk/publications/2011/04/13/pb13378-air-pollution/.

dziej zrównoważone zużycie energii, redukcję emisji gazów cieplarnianych oraz zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Został on wprowadzony w 2001 roku i działał równolegle z Systemem Handlu Emisjami. Przedsiębiorstwa biorące udział w Systemie Handlu Emisjami uzyskiwały ulgi podatkowe. Z opłat zostały zwolnione przedsiębiorstwa produkujące energię z odnawialnych źródeł oraz kogeneracji, opodatkowani są natomiast producenci energii nuklearnej, nawet jeśli przy jej wytwarzaniu nie dochodzi do emisji gazów cieplarnianych. W 2011 roku podatek wynosi: energia elektryczna 0,470 pensa/kWh, gaz z sieci (*Mains Gas*) 0,164 pensa/kWh, LPG 1,050 pensa/kg, pozostałe 1,281 pensa/kg¹¹. W przypadku przystąpienia do Systemu Redukcji Opłaty od Zmian Klimatu (*Climate Change Levy Discount Scheme*) przedsiębiorstwa, w zamian za podjęcie określonych działań mających na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych, mogą uzyskać ulgę w wysokości do 80% opłaty¹².

W Programie Zmian Klimatu (*Climate Change Program*) wskazano na wiele instrumentów rynkowych, mających na celu wypełnienie przez Wielką Brytanię zobowiązań protokołu z Kioto. Kraj ten, jako strona konwencji klimatycznej i wspomnianego protokołu, w ramach UE został zobligowany do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 12,5% w latach 2008–2012 w stosunku do roku 1990. Jednocześnie Wielka Brytania ustaliła wewnętrzny cel redukcji (w 2010 roku) – 20% w stosunku do emisji z 1990 roku¹³.

Jednym z tych instrumentów był System Handlu Emisjami (*Emissions Trading Scheme*). Program uruchomiono w 2002 roku i miał on służyć przygotowaniu brytyjskich przedsiębiorstw do powstającego w ramach UE Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. Był to pierwszy narodowy system handlu emisjami w Unii. Handel ten jest dobrowolny, jednak wymaga pozwoleń. W 2009 roku program został zablokowany dla nowych uczestników, a w 2008 roku zarządzanie nim przeniesiono do Ministerstwa Energii i Zmian Klimatu.

Rząd Wielkiej Brytanii prowadzi działania mające na celu przyspieszenie – w stosunku do terminów ustalonych w dyrektywie UE¹⁴ – wycofania ze sprzedaży tradycyjnych żarówek. Prowadzone są rozmowy z największymi sieciami sprzedaży oraz dostawcami energii, po to by dobro-

¹¹ [www.politics.co.uk/briefings-guides/issue-briefs/environment-and-rural-affairs/climate-change-levy-\\$366598.htm](http://www.politics.co.uk/briefings-guides/issue-briefs/environment-and-rural-affairs/climate-change-levy-$366598.htm).

¹² www.ccleavy.com/.

¹³ www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR10_ARTICLE7.PDF.

¹⁴ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 244/2009 z 18 marca 2009 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2005/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla bezkierunkowych lamp do użytku domowego.

wolnie wycofywali ze sprzedaży tradycyjne żarówki – do tej pory obowiązkowo wycofano żarówki o mocy 75 i 100 W oraz wszystkie mleczone/matowe¹⁵. Żarówki energooszczędne pozwalają zredukować zużycie energii o 80% w stosunku do tych tradycyjnych, jednak zawarta w nich rtęć może stać się kolejnym ekologicznym zagrożeniem w przyszłości, jeśli zużyte będą nieprawidłowo składowane.

3. Ministerstwo Środowiska, Żywności oraz Obszarów Wiejskich (DEFRA) – działania na rzecz podniesienia jakości powietrza

DEFRA jest brytyjskim odpowiednikiem ministerstwa środowiska, rolnictwa i spraw wsi; w jego kompetencjach znajdują się m.in. problemy z zakresu polityki ochrony powietrza. Na wstępie należy podkreślić kompleksowe podejście administracji brytyjskiej do zagadnienia jakości powietrza. Normy europejskie, stanowiące cel działań administracji brytyjskiej, wdrażane są przede wszystkim dzięki strategii *Air pollution: Action in changing climate* z 2010 roku. Szczególnie istotną kwestią wydaje się nowatorskie podejście do realizacji działań.

Administracja dostrzega silne związki między dbałością o jakość powietrza a innymi płaszczyznami polityki państwa, przede wszystkim ochroną zdrowia. Dlatego też DEFRA dąży do skorelowania swoich działań m.in. z ministerstwem zdrowia. Chodzi przede wszystkim o działania z zakresu komunikacji i edukacji obywatelskiej („działania miękkie”). Celem tego jest doprowadzenie do stanu, w którym obywatele będą świadomi negatywnego wpływu zanieczyszczenia powietrza na ich zdrowie, co ma zapewnić ich poparcie dla działań mogących przeciwdziałać negatywnemu rozwojowi sytuacji w tym zakresie. Problemem jest wciąż bowiem kwestia tego, jak społeczeństwo postrzega kwestię zanieczyszczenia powietrza. Powszechnie znane są informacje na temat takich zjawisk, jak dziura ozonowa czy nadmierna ilość CO₂, ale inne czynniki zanieczyszczające, jak np. tlenki azotu (NO_x) czy pyły zawieszane (PM 10, PM 2,5), nie są na tyle uświadomione i widziane jako istotne zagrożenie. DEFRA dąży do zmiany tego stanu rzeczy przez popularyzację informacji na temat istniejących zagrożeń dla zdrowia oraz kosztów walki z nimi (są one porównywalne do wydatków na rzecz walki z otyłością).

Szczególnie istotnym instrumentem są kampanie informacyjne prowadzone w nowatorski sposób, co ma pozwolić na dotarcie do najbar-

¹⁵ <http://archive.defra.gov.uk/environment/business/products/roadmaps/lightbulbs.htm>.

dziej zainteresowanych grup społecznych¹⁶. Dobrym przykładem jest specjalna aplikacja działająca na platformie jednego z popularnych producentów smartfonów, która pozwala na bieżące sprawdzanie czystości powietrza na konkretnych obszarach, np. w drodze do domu. Kolejnym przykładem tego typu działań w zakresie edukacji obywateli oraz rozwoju tzw. miękkich umiejętności (*soft skills*) jest agitowanie na rzecz zmiany nawyków używania samochodów. W pierwszej kolejności, przez różnorodne zachęty, próbuje się skłonić ludzi do korzystania z komunikacji miejskiej, a jeśli nie jest to możliwe – do optymalizacji używania samochodu, czyli tzw. *ecodrivingu*.

Kolejną grupę działań administracji można określić jako działania twarde. W tym przypadku celem jest strukturalna walka z zanieczyszczeniem powietrza. Należy tu wymienić przede wszystkim dążenie do ograniczenia zanieczyszczeń przemysłowych. Wielka Brytania znajduje się w stosunkowo korzystnej sytuacji, gdyż znaczna część tradycyjnego przemysłu ciężkiego została w ostatnich latach wyparta przez mniej szkodliwe usługi i gospodarkę opartą na nowych technologiach. Ponadto produkcja energii w dużym stopniu opiera się na niskoemisyjnych i mało szkodliwych nośnikach. Niemniej istniejące zakłady przemysłowe muszą stosować się do precyzyjnych ram czasowych, według których należy stopniowo ograniczać emisję zanieczyszczeń. Kolejnym aspektem działań twardych były programy dotyczące dopłat do wymiany bojlerów na bardziej energooszczędne w gospodarstwach domowych.

Znacznie większym problemem są zanieczyszczenia wynikające z transportu. W tym przypadku, co podkreślają pracownicy DEFRA, nie jest możliwe radykalne i szybkie ograniczenie emisji. Niemniej do tego się dąży – w zakresie twardych działań można wymienić m.in. wprowadzenie specjalnej, dodatkowej opłaty dla osób korzystających z tradycyjnie zasilanych samochodów w najbardziej zanieczyszczonych rejonach kraju (*Congestion charge*). W skali kraju działaniem mającym pozytywny wpływ na ograniczenie emisji był program wsparcia dla wymiany samochodów na nowe – *Scrappage Scheme*, który z założenia miał wspomóc popadającą w recesję gospodarkę, a jednocześnie przyczynił się do wymiany wielu pojazdów na nowocześniejsze i niskoemisyjne. Kolejnym przykładem działań twardych są granty przyznawane na badania nad nowymi technologiami, które mają prowadzić do zmniejszenia emisji pochodzących z transportu. Poza powszechnymi już badaniami nad elektrycznymi lub hybrydowymi pojazdami szczególnie interesujące są granty przeznaczone

¹⁶ W tym przypadku chodzi o mieszkańców Londynu przebywających w szczególnie zanieczyszczonych centralnych dzielnicach miasta.

na rozwój zmniejszających emisję pyłów zawieszonych z opon i klocków hamulcowych.

Nie mniej ważnym elementem są zachęty stosowane wobec jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. W tym celu stworzono fundusz wspierający działania, których skutkiem ma być ograniczenie emisji. Godne podkreślenia jest to, że nie stworzono sztywnych ram instytucjonalnych, lecz postawiono na kreatywność samorządów – środki przyznawano zarówno na niewielkie projekty o wartości kilkuset funtów, jak i kompleksowe rozwiązania o wielokrotnie większym koszcie.

Jednym z interesujących działań w zakresie ochrony powietrza jest program *Big Tree Plant*. Jego celem jest zachęcenie mieszkańców i wspólnoty do sadzenia drzew w miastach i obszarach mieszkalnych. Program został przygotowany na 5 lat, w jego realizację zostali zaangażowani partnerzy społeczni oraz organizacje ekologiczne (*conservation organisations*), przy wsparciu ze strony DEFRA. Na realizację programu przeznaczono 4,2 miliona funtów. O środki mogą się ubiegać lokalne społeczności i organizacje pozarządowe, które przygotowały program sadzenia drzew. Ponadto można uzyskać dofinansowanie z *Heritage Lottery Fund*. Z tego funduszu, w wysokości 50 tysięcy funtów, korzysta Londyn w „Projekcie wiązu w Londynie” (*The London Elm Tree Project*), który zakłada posadzenie przynajmniej tysiąca wiązów w mieście, ze szczególnym uwzględnieniem ulic z wyrazem „wiąz” w nazwie¹⁷.

4. Instrumenty polityki ekologicznej w zakresie ochrony powietrza w miastach i aglomeracjach – przykład Londynu

Instrumenty polityki ekologicznej dotyczą przede wszystkim obszarów miejskich, gdzie jednym z podstawowych problemów jest kwestia zanieczyszczeń powietrza. Wielość zanieczyszczeń w znaczny sposób wpływa na klimat danego miasta, a zarazem negatywnie oddziałuje na stan środowiska przyrodniczego i zdrowie ludzi. Duża koncentracja źródeł energii oraz różnego rodzaju zakładów przemysłowych, a także w coraz większym stopniu wzmożony ruch samochodowy w miastach odgrywają znaczną rolę w emisji i gromadzeniu się w atmosferze dużych ilości szkodliwych substancji. Widocznym skutkiem tych procesów jest m.in. występowanie zjawiska smogu oraz osadzanie się znacznych ilości sadzy i pyłów¹⁸.

¹⁷ <http://thebigtreeplant.direct.gov.uk/funding.html>.

¹⁸ *The Encyclopedia of Earth, Air quality in megacities*, 30 kwietnia 2010, www.eoearth.org/article/Air_quality_in_megacities.

Londyn jest jednym z największych miast na świecie oraz największym miastem Unii Europejskiej¹⁹. Pod względem administracyjnym, począwszy od 1965 roku, obszar aglomeracji ujmowany jest jako „Wielki Londyn” (ang. *Greater London*)²⁰. Obejmuje on tzw. City of London oraz 32 gminy miejskie (ang. *boroughs*), które z kolei dzielą się na dzielnice. W tej strukturze można wyróżnić Londyn Wewnętrzny (ang. *Inner London*) – składający się z City i 12 gmin, a także Londyn Zewnętrzny (ang. *Outer London*)²¹.

W związku z dużym skupieniem ludności (w mieście) i przemysłu (w aglomeracji), a także coraz większym wpływem transportu drogowego na środowisko, kwestie polityki ekologicznej, w tym ochrony powietrza, nabierają znaczenia w działaniach władz lokalnych Londynu i częściowo warunkują inne dziedziny funkcjonowania miasta. Zaznaczyć jednak należy, że podstawą działań jest ścisła współpraca tych władz z przedstawicielami administracji centralnej, organizacjami rządowymi i pozarządowymi oraz ekspertami od ochrony środowiska, co potwierdzają obserwacje dokonane w czasie wizyty studyjnej. Ilustracją współpracy różnych szczebli administracji jest system realizacji polityki ekologicznej, w tym przypadku w zakresie ochrony powietrza w Londynie. Wszelkie działania podejmowane są w zgodzie i na podstawie dokumentów oraz działań władz centralnych – przede wszystkim DEFRA.

Jednym z elementów systemu są działania podejmowane przez władze Londynu (ang. *Greater London Authority*), na czele których stoją zgromadzenie (ang. *London Assembly*) oraz burmistrz (ang. *the Mayor of London*). *The Greater London Act* z 1999 rok zobligował burmistrza do

¹⁹ Aglomeracja miejska (uwzględniająca strefę podmiejską rozciągającą się w promieniu 72 km od centrum Londynu) skupia około 12,3 mln mieszkańców, co stanowi ponad 20% ogółu ludności Wielkiej Brytanii. Odgrywa istotną rolę w handlu europejskim. Sektor przemysłowy regionu londyńskiego zatrudnia natomiast około 2 milionów pracowników i dostarcza około 1/4 wartości krajowej produkcji przemysłowej. Przede wszystkim dobrze rozwinięty jest przemysł samochodowy, lotniczy, elektroniczny, elektrotechniczny, a zakłady należące do przemysłu ciężkiego zlokalizowane są głównie we wschodniej części Londynu, wzdłuż brzegów Tamizy. W centrum zaś skupiony jest przemysł lekki. Miasto jest wielkim węzłem komunikacji drogowej. Krzyżuje się tam dziewięć autostrad oraz pięć innych ważnych dróg krajowych. Wszystkie połączone są z autostradą, tworzącą swego rodzaju pierścien wokół miasta. System komunikacji miejskiej jest rozbudowany z charakterystyczną, wielopoziomową siecią metra oraz autobusów. Co więcej, Tamizę przecinają liczne mosty kolejowe i drogowe, a na terenie tej aglomeracji znajdują się dwa duże, międzynarodowe porty lotnicze: Heathrow i Gatwick. Ponadto w centralnej części miasta zlokalizowanych jest kilkanaście dworców kolejowych; za: london.webd.pl – serwis informacyjny o Londynie, www.london.webd.pl/O%20Londynie_1.html.

²⁰ Niniejsze opracowanie odnosi się do tego ujęcia obszaru aglomeracji londyńskiej; za: miennie używanym określeniem będzie „Londyn”.

²¹ www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority.

przygotowywania Strategii Ochrony Powietrza (ang. *Air Quality Strategy*) w Londynie. Tego typu dokument opracowano we wrześniu 2002 roku, a jego zaktualizowana wersja pochodzi z grudnia 2010 roku. Stanowi ona bazę dla działań władz lokalnych City of London i gmin miejskich²².

Na podstawie pierwszej strategii burmistrz rozpoczął działania mające na celu ograniczenie emisji pochodzących z transportu (głównie autobusów i taksówek) przez ustanowienie stref niskich emisji (ang. *Low Emission Zone*). Temu celowi towarzyszyło także ograniczenie ruchu oraz wprowadzenie opłat za wjazd do centrum Londynu (tzw. *Congestion Charge*)²³. W zaktualizowanej strategii założono zwiększenie wykorzystania samochodów z silnikami elektrycznymi i rozpropagowanie rowerów jako środków przemieszczania się w obrębie miasta. Ponadto potwierdzono cele stałego ograniczania emisji z transportu autobusowego i taksówek, a także konieczność utrzymania opłat za wjazd do centrum miasta i rozszerzenie Stref Niskiej Emisji. W dokumencie mówi się również o tym, że w celu zapewnienia skuteczności postanowień konieczna jest współpraca władz Wielkiego Londynu (*Greater London*) z gminami miejskimi.

Aktywność na rzecz ochrony powietrza Londynu podejmowana jest także na niższym szczeblu podziału administracyjnego. 32 gminy miejskie i City of London, podobnie jak inne władze lokalne tego szczebla w Anglii i Walii, mają ustawowy obowiązek oceny jakości powietrza. Został on wprowadzony zgodnie z postanowieniami ustawy środowiskowej z 1995 roku. Jeżeli wskaźnik zanieczyszczeń na terenie jurysdykcji danych władz lokalnych przekracza wyznaczone przez rząd centralny poziomy maksymalne, konieczne jest uznanie danego obszaru za wymagający zarządzania jakością powietrza (ang. *Air Quality Management Area*). Dla takiego obszaru musi zostać ustanowiony plan działania (ang. *action plan*) prowadzący do redukcji zanieczyszczeń i osiągnięcia stanów wymaganych²⁴.

Oprócz opracowywania polityk i planów poprawy jakości powietrza władze lokalne tego szczebla mają ustawowy obowiązek regulowania pewnych operacji przemysłowych (*The Environmental Permitting Regulations 2007*), m.in. pralni chemicznych, obróbki drewna. Ponadto inne obowiązki wynikają z kolejnego, podstawowego dokumentu - *The Clean Air Act 1993*. Jednym z nich jest przestrzeganie określonych wysokości kominów

²² City of London, *City of London Air Quality Strategy 2011-2015*, marzec 2011, s. 12.

²³ Jest to jednorazowa opłata za wjazd do centrum Londynu, obowiązująca od 17 lutego 2003 roku, której bezpośrednim celem jest redukcja korków ulicznych i zachęcenia podróżnych do korzystania z transportu miejskiego, a w rezultacie redukcja emisji zanieczyszczeń z transportu.

²⁴ Wszystkie dodatkowe informacje można znaleźć na stronie internetowej władz Londynu: www.london.gov.uk/priorities/london-environment.

w obiektach przemysłowych, co ma zapewniać odpowiednią dyspersję odprowadzanych zanieczyszczeń.

Poprawa jakości powietrza w Londynie jest od wielu lat istotnym problemem dla władz i mieszkańców miasta. Słynne są przypadki tworzenia się szczególnie gęstego i niebezpiecznego dla zdrowia ludzi smogu w latach 50. i 60. XX wieku²⁵. W ostatnich kilkudziesięciu latach dostrzegalne są pozytywne zmiany w zakresie redukcji zanieczyszczeń powietrza Londynu. Chociaż w przypadku niektórych zanieczyszczeń zbliżono się w ostatnim czasie do wymaganych w przepisach krajowych poziomów²⁶, np. dwutlenku siarki, tlenku węgla, benzenu, ołowiu i 1,3-butadienu, to jednak stężenia innych substancji są jednymi z najwyższych w Europie. Przede wszystkim wskazuje się na poziomy dwutlenku azotu i pyłów PM 10 (które stanowią szczególnie ważny problem w okresach zimowych). Kwestią trudną pozostają także szkodliwe poziomy zanieczyszczenia ozonem, głównie w porze letniej. Należy dodać, że rozkład zanieczyszczeń na obszarze Londynu jest nierównomierny²⁷, a wielkość stężeń substancji w poszczególnych częściach Londynu określana jest na podstawie pomiarów stacji monitoringowych i modelowania.

Od początku działania podejmowane na rzecz poprawy jakości powietrza koncentrowały się wokół kwestii związanych m.in. z zarządzaniem jakością powietrza, które pozwalałyby rozpoznawać stan aktualny oraz prognozować stan jakości powietrza w obszarze aglomeracji. W związku z tym w 1993 roku utworzono Londyńską Sieć Jakości Powietrza (ang. *The London Air Quality Network*) - LAQN. Jej głównym zadaniem jest monitorowanie i gromadzenie danych o jakości powietrza w mieście. Dane pochodzą z gmin londyńskich oraz władz lokalnych na obszarach otaczających Londyn, dzięki czemu gromadzone dane są bardziej kompleksowe. Nadzorowaniem tej sieci zajmuje się Grupa ds. Badań Środowiska (ang.

²⁵ Pojęcie „smog”, często względem Londynu nazywanego „smogiem londyńskim”, powstało z połączenia dwóch słów: „smoke” (dym) oraz „fog” (mgła). Najsłynniejszym przypadkiem wystąpienia smogu londyńskiego był rok 1952 (tzw. „wielki smog londyński”). Wtedy to utrzymywał się on w mieście od 5 do 11 grudnia. W tym okresie odnotowano około 4 tysięcy zgonów wywołanych problemami oddechowymi. W ciągu kolejnych tygodni liczba zgonów z powodu niewydolności oddechowej wzrosła do 12 tysięcy; za: *Air quality in megacities*, [w:] *The Encyclopedia of Earth*, 30 kwietnia 2010, www.eoearth.org/article/Air_quality_in_megacities.

²⁶ Są to cele (ang. *Air Quality Objectives*) wyznaczone w Narodowej Strategii Ochrony Powietrza (ang. *National Air Quality Strategy*); za: *Air pollution in London*, www.londonair.org.uk/london/asp/information.asp?view=howbad.

²⁷ Wskazuje się, że przykład obszaru, w którym występują istotne problemy z jakością powietrza, stanowią City of London oraz inne centralne gminy; za: J. Vidal, *London air pollution „worst in Europe”*, 25 czerwca 2010, „Guardian”, www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/25/london-air-pollution-europe.

Environmental Research Group - ERG) przy londyńskim King's College. LAQN finansowana jest przez ERG oraz władze lokalne gmin Londynu. Także DEFRA udziela wsparcia temu przedsięwzięciu. Sieć oparta jest na ponad 200 punktach na bieżąco monitorujących powietrze, które dostarczają z różnych miejsc miasta dane o zawartości substancji, np. ozonu, tlenków azotu, dwutlenku siarki, tlenku węgla i PM 10. Sieć zapewnia możliwość bieżących analiz, ponadto sporządzane są dzienne, tygodniowe oraz miesięczne raporty, które przedstawiane są władzom lokalnym, co pozwala podejmować właściwe w danym czasie działania. Istnieje też specjalny system zawiadamiania mieszkańców, m.in. przez wspomniane już aplikacje na smartfonach.

Władze Londynu różnych szczebli podejmują wiele inicjatyw na rzecz poprawy jakości powietrza w mieście. Oprócz przedstawionych wcześniej zakazów wjazdu do centrum Londynu, pobierania opłat - *congestion charge*, planów wprowadzenia autobusów wyposażonych w silniki hybrydowe oraz sieci LAQN realizowane są również inne przedsięwzięcia, np. instalowanie pochłaniaczy kurzu przy ruchliwych ulicach, odpowiednie kształtowanie polityki parkingowej, nakaz wycofywania starych taksówek, zachęcanie do tworzenia tzw. „zielonych dachów” w nowo budowanych obiektach.

Poniżej dokonamy analizy problemów w zakresie ochrony jakości powietrza na przykładzie londyńskiego City - gminy zarówno zmagającej się z największymi w skali Wielkiej Brytanii problemami w tym zakresie, jak i prowadzącej nowatorskie działania w celu ich przezwyciężenia.

5. Problemy w zakresie ochrony powietrza i przykłady działań w celu poprawy jego jakości na przykładzie City of London

City of London to niekwestionowany lider międzynarodowego biznesu i ubezpieczeń, a jego zabudowa zdominowana jest przez budynki mające charakter komercyjny i należące do instytucji finansowych. Każdego dnia do pracy w City przyjeżdża 310 tysięcy ludzi. Liczba stałych mieszkańców City (ang. *residents*) wynosi 9300 osób. Również ruch turystyczny w City jest ogromny - katedrę św. Pawła, główną atrakcję turystyczną rejonu, odwiedza rocznie około 400 tysięcy turystów. Ogromna większość pyłów i gazów szkodliwych dla ludzkiego zdrowia i życia generowana jest poza granicami City i władze mają niewielki wpływ na poziom oraz ilość zanieczyszczeń powietrza.

Normy jakości powietrza w City są dotrzymane dla dwutlenku siarki, tlenku węgla (czad), benzenu, ołowiu i 1,3-butadienu (chemiczny związek rakotwórczy i mutagenny). Problemem natomiast jest wysokie stężenie tlenku azotu i pyłu zawieszonego PM 10, którego ilość znacznie przekracza obowiązujące normy²⁸. Z tego powodu rejon City został uznany za obszar zarządzania jakością powietrza (*Air Quality Management Area*) dla tych dwóch zanieczyszczeń. Władze City rozpoczęły serię działań mających na celu ograniczenie występowania tych dwóch rodzajów zanieczyszczeń. W sytuacji gdy na terenie City nie ma żadnego przemysłowego źródła zanieczyszczeń, działania władz skupiają się na dwóch zasadniczych kierunkach: transporcie i emisji stacjonarnej, pochodzącej zarówno od podmiotów komercyjnych, jak i z indywidualnych gospodarstw domowych.

Redukcja emisji pochodzących z transportu

Głównym źródłem emisji zanieczyszczeń w City - zarówno tlenków azotu (NO_x), jak i PM 10 - jest transport drogowy, który odpowiada za około 78% emisji pyłów zawieszonych PM 10 i 68% emisji tlenku azotu. Najważniejsze inicjatywy, które władze podjęły w celu przeciwdziałania zanieczyszczeniom pochodzącym z transportu, są następujące²⁹:

Ustanowienie od 2008 r. stref niskiej emisji (*low emission zones*), do których wjazd mają jedynie wybrane kategorie pojazdów, takie jak dostawcze vany, półciężarówki, autobusy i autokary (odpowiadają one za 38% emisji PM 10 i aż 63% emisji NO_x), spełniające wymogi norm Euro III w zakresie pyłów zawieszonych. Od 2012 roku wymienione rodzaje pojazdów będą musiały spełniać normy Euro IV dla pyłów zawieszonych, a minibusy i lekkie ciężarówki dostawcze - normy Euro III. Od 2015 roku władze zamierzają wprowadzić standardy emisyjne dla NO_x w całym Londynie; będą mogły im sprostać pojazdy z silnikami spełniającymi normy emisji Euro IV³⁰.

Ustanowienie płatnych stref parkowania (ang. *congestion charging zones*) obejmujących swoim zasięgiem prawie cały obszar City; stanowią

²⁸ *City of London Air Quality Strategy 2011-2015*, s. 14. Godzinne stężenie tlenku azotu było przekroczone aż 955 razy, a dzienne stężenie PM 10 - 44 razy w 2009 roku, tamże, s. 68.

²⁹ Wszystkie informacje dotyczące działań podejmowanych na rzecz poprawy jakości powietrza pochodzą ze stron internetowych City of London: www.cityoflondon.gov.uk/-/Corporation/LGNL_Services/Environment_and_planning/Pollution/air+quality.htm#defra, dokumentu *City of London Air Quality Strategy* (poszczególne dane liczbowe) oraz informacji otrzymanych przez grupę warsztatową na spotkaniach w DEFRA, City of London i London Assembly.

³⁰ www.tfl.gov.uk/roadusers/lez/17678.aspx.

niewątpliwie ważny ogranicznik ruchu i emisji zanieczyszczeń. Należy wnieść jednorazową opłatę za wjazd do centrum Londynu, obowiązującą od 17 lutego 2003 roku, której bezpośrednim celem jest redukcja zatorów ulicznych i zachęcenie do korzystania z transportu miejskiego, a w rezultacie ma to prowadzić do redukcji emisji zanieczyszczeń z transportu. Aktualnie opłata ta wynosi 10 funtów, istnieją jednak liczne zwolnienia, m.in. dla mieszkańców danego terenu, samochodów elektrycznych i hybrydowych, komunikacji miejskiej i taksówek typu *black cab*³¹.

Wprowadzanie systemu licencjonowania taksówek na podstawie ich wieku (obowiązek ten należy do kompetencji burmistrza Londynu). Od 2012 roku taka licencja nie będzie wydana, jeśli taksówka jest starsza niż 15 lat. System dopuszczania taksówek do ruchu na podstawie wydanej licencji jest o tyle istotny, że około 30% pyłów PM 10 i 21% NO_x jest emitowanych właśnie przez ten rodzaj pojazdów³².

Wprowadzenie autobusów hybrydowych do transportu miejskiego. Autobusy hybrydowe emitują do 30% mniej zanieczyszczeń i dwutlenku węgla niż tradycyjne, napędzane silnikami Diesla. W chwili obecnej w użyciu jest 106 autobusów tego typu. W najbliższym czasie planowane jest wprowadzenie kolejnych 50. Docelowo do 2012 roku władze Londynu zamierzają eksploatować 300 pojazdów tego typu. Biorąc jednak pod uwagę liczbę autobusów i okres ich użytkowania (12 lat według producenta), tempo zastępowania tradycyjnego napędu hybrydowym zależeć będzie w dużej mierze od dostępnych środków finansowych. Porównując docelową liczbę autobusów hybrydowych z ogólną liczbą autobusów w Londynie, widać wyraźnie, że stanowiąc będą one zaledwie 4% wszystkich pojazdów komunikacji miejskiej (300 z ogólnej liczby 7000)³³.

Promocja jazdy rowerem i chodzenia pieszo. Jak szacują władze City, każdego dnia około 10 tysięcy osób regularnie dojeżdża rowerem do pracy w City. Gmina zapewnia ze swej strony 1768 miejsc parkingowych dla rowerów, co odpowiada 18% faktycznego zapotrzebowania. Władze Londynu podejmują wiele działań w celu promocji korzystania z roweru w codziennej drodze do pracy, a sam burmistrz jest zapalonym cyklistą. W Londynie istnieją dwie „rowerowe superautostrady” (*cycle superhighways*), dwie kolejne mają być otwarte na początku 2012 roku. Istnieje również możliwość wypożyczenia roweru w ramach *Barclays Cycle Hire Scheme*. System ten został uruchomiony w lipcu 2010 roku i początkowo obejmował 5 tysięcy rowerów oraz 315 parkingów rowerowych (ang. *cycle docking*

³¹ Zob. więcej na www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/default.aspx.

³² *City of London Air Quality Strategy 2011-2015*, s. 42.

³³ www.tfl.gov.uk/corporate/projectsandschemes/2019.aspx.

stations), zlokalizowanych głównie w City, choć także w innych miejscach Londynu. Docelowo do 2015 w całym Londynie ma powstać kolejne 66 tysięcy miejsc parkingowych dla rowerów w ramach systemu *Barclays Hire Scheme*³⁴.

Wykorzystanie polityki parkingowej do redukcji emisji. Opłaty parkingowe mogą być potężną bronią w walce o czystsze powietrze. Dzięki odpowiedniej konstrukcji systemu opłat można wyraźnie wpłynąć na rodzaj i parametry samochodów wjeżdżających do centrum miasta. Kierowcy samochodów elektrycznych, używający parkingów zarządzanych przez władze City (jest ich dziewięć), mogą skorzystać z punktów ładowania samochodów bez ponoszenia dodatkowych kosztów³⁵. Na jednym z parkingów właściciele pojazdów emitujących dwutlenek węgla na poziomie niższym niż 120 g/km korzystają z określonej zniżki w opłacie parkingowej. Władze City w przeszłości w ogóle nie pobierały opłat parkingowych od samochodów elektrycznych, jednak wycofały się z tego ze względu na ich nadmierną ilość, co powoduje zatory w City³⁶.

Redukcja emisji zanieczyszczeń pochodzących z floty samochodowej będącej w dyspozycji City of London. Miasto posiada 205 pojazdów użyteczności publicznej, z których 91 jest używanych przez władze City. Do tego dochodzi jeszcze 50 samochodów przedsiębiorców pracujących na rzecz City (*contractors*) i 120 samochodów policyjnych. W ramach władz istnieje specjalna grupa robocza (*Transport Coordination Group*) koordynująca używanie i ewentualne zakupy pojazdów. W wyniku działania tej grupy osiągnięto dużą roczną redukcję emisji CO₂ (16%), NO_x (32%) i PM 10 (45%). W chwili obecnej City używa 10 samochodów elektrycznych³⁷.

Kolejnym problemem związanym z transportem są **pojazdy, w których kierowca z różnych względów nie gasi silnika**, pozostawiając go na jałowym biegu (*idling vehicles*). Powoduje to stratę paliwa, pieniędzy i przyczynia się do pogorszenia jakości powietrza. Sytuacja ta jest związana z pojazdami oczekującymi na wjazd/wyjazd z placu budowy, pojazda-

³⁴ Londyński system wynajmu rowerów jest przyjazny dla użytkownika i korzystanie z niego nie nastrocza wielu problemów. Oceniając komfort korzystania z systemu, trzeba - poza kosztami (niskie) i jakością rowerów (wysoką) - wziąć pod uwagę także liczbę stacji dokujących, która jest zadowalająca. Największy problem, jaki można spotkać, to stacja pusta (nie ma jak wypożyczyć) lub pełna (nie ma jak oddać). Poza tym wszystko działa optymalnie. Istotne dla przeciętnego użytkownika lub turysty jest również to, że aby wypożyczyć rower, można użyć karty - zarówno kredytowej, jak i zwykłej debetowej.

³⁵ Do 2015 roku władze Londynu zamierzają uruchomić w całym mieście 25 tysięcy punktów ładowania samochodów elektrycznych.

³⁶ *City of London ...*, s. 43.

³⁷ Tamże, s. 44.

mi dostawczymi obsługującymi małe sklepy i punkty gastronomiczne, autobusami i autokarami turystycznymi, a także taksówkami czekającymi na klientów. Dotychczas jedynie kierowcy autokarów mogli być karani grzywną. Obecnie trwają prace nad propozycją zmian w *Strategii Ochrony Jakości Powietrza*, dotyczącą systemu wydawania licencji taksówkom. System ten ma być skonstruowany w taki sposób, aby zachęcić kierowców taksówek do wyłączenia silnika na czas postoju³⁸.

Redukcja emisji pochodzących ze źródeł stacjonarnych

Ciśnieniowe mycie powierzchni drogi, a następnie **aplikacja „wylapywaczy kurzu”** (*dust suppressants*) w celu redukcji pyłów zawieszonych w dniach, kiedy ich przewidywane stężenie jest bardzo wysokie. Regularna aplikacja substancji o nazwie octan magnezowo-wapniowy (*calcium magnesium acetate*) może zredukować koncentrację PM 10 o 20% i więcej. Pilotażowy program użycia tej substancji rozpoczął się w październiku 2010 roku i w chwili obecnej trudno jeszcze oszacować rzeczywisty wpływ aplikowania żelu na redukcję pyłów zawieszonych. Substancja ta jest doskonale znana służbom miejskim, ponieważ do tej pory stosowano ją głównie do odładzania powierzchni drogi w zimie. Wykorzystanie jej jako środka redukującego obecność pyłów zawieszonych PM 10 jest zupełnie nowe i nie do końca rozpoznane są efekty jej działania. Niemniej jest to kierunek rozwojowy i jak zapewniono nas w DEFRA, i w City, działania te będą kontynuowane, a ich wynik znajdzie się w nowej *Strategii Ochrony Jakości Powietrza*.

Redukcja zużycia energii i poprawa efektywności energetycznej.

Władze City postawiły sobie za cel redukcję konsumpcji energii w budynkach o 15% do 2015 roku (w porównaniu do 2008 roku). Między rokiem 2008 i 2010 poprzez zmniejszenie zużycia energii osiągnięto redukcję CO₂ o 6,4%, NO_x o 7% i PM 10 o 8,7%. W celu promocji efektywności wykorzystania i oszczędności energii City ogłosiło program podnoszenia świadomości pracowników (ang. *awareness raising scheme*) w zakresie zużycia wody, odpadów i energii³⁹.

Planowanie przestrzenne. Niezmiernie ważnym środkiem poprawy jakości powietrza, szczególnie w dłuższym okresie, jest prawidłowe planowanie przestrzenne. Dlatego to właśnie na władzach City ciąży szczególnie odpowiedzialność za prawidłowe opracowywanie i wdrażanie planów zagospodarowania przestrzennego. Planujący jakiegokolwiek nowe budowy, zarówno komercyjne, jak i mieszkalne, muszą brać pod uwagę ich wpływ

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże, s. 51.

na jakość powietrza. Deweloperzy będą zmuszeni do przedstawienia szczegółowej oceny wpływu budowy na sąsiednie obszary, w szczególności takie jak szkoły czy szpitale⁴⁰.

Bojlery gazowe są przyczyną powstawania przede wszystkim tlenków azotu. Dlatego też władze City będą zachęcały deweloperów budujących nowe budynki do montowania bojlerów nowej generacji o emisji mniejszej niż 40 mg/kWh. Nie przewiduje się jednak wsparcia finansowego w celu wymiany starych bojlerów na nowe dla gospodarstw indywidualnych. Dzięki informacjom uzyskanym od pani Ruth Calderwood z City of London wiemy, że rozważano projekty typu zwrot pieniędzy (*cash-back*), jednak ostatecznie zostały one porzucone.

Użycie odnawialnych źródeł energii. Władze City będą zachęcać deweloperów do instalowania urządzeń wykorzystujących odnawialne źródła energii, tak by zapewnić zarówno samowystarczalność energetyczną, jak i redukcję CO₂. W szczególności chodzi o ogniwa fotowoltaiczne, panele słoneczne i pompy ciepłe. Biomasa natomiast nie jest rodzajem paliwa pożądanym przez władze City, ponieważ wykorzystywanie jej nadal wzbudza zbyt wiele kontrowersji⁴¹. Poza tym dostawy biomasy powodowałyby dodatkowe zanieczyszczenia z ciężarówek i zwiększenie natężenia ruchu na i tak już zakorkowanych drogach.

Budowy, rozbiórki budynków i roboty drogowe. W celu zapewnienia minimalnego wpływu wszelkiego rodzaju robót budowlanych zarówno na mieszkańców, pracowników, jak i turystów, władze City przygotowały *Procedurę Postępowania* (ang. *Code of Practise*). Szczegółowo zawarto w niej wymagane standardy, według których powinni postępować deweloperzy przy budowie lub rozbiórce budynku. Firmy deweloperskie zobowiązane są do przedstawienia planu zarządzania środowiskiem (ang. *Environmental Management Plan*), który musi uzyskać akceptację władz City w zakresie minimalizacji zanieczyszczenia powietrza, zanim ruszą jakiegokolwiek prace budowlane. W trakcie budowy/rozbiórki odpowiedni teren jest odwiedzany przez urzędnika z City, który sprawdza, czy założenia *Planu* są przestrzegane w tym zakresie⁴².

Zielone dachy, zielone ściany i sadzenie drzew. Pokrywanie ścian i dachów roślinami jest ze wszech miar korzystne. Rośliny zielone reduku-

⁴⁰ Tamże, s. 53–54.

⁴¹ Mimo że biomasa jest paliwem niskoemisyjnym, jeśli chodzi o CO₂, to jej spalanie powoduje emisję PM 10 i NO_x znacznie większą niż np. gazu. Spalanie biomasy razem z pyłem zawieszonym PM 10 uwalnia od 10 do nawet 100 razy więcej czadu niż zwykły gaz.

⁴² Przykładową, szóstą już edycję *Code of Practise* można znaleźć pod adresem: www.cityoflondon.gov.uk/NR/rdonlyres/EAD51D55-5AAD-4EDF-8C49-1DD2CBBE17C2/0/HS_EH_DESCoP6thEd2011.pdf.

ją hałas w przestrzeni miejskiej, ograniczają straty ciepła budynku, usuwają zanieczyszczenia z powietrza, a także wchłaniając część wody z deszczu, chronią przed lokalnymi powodziami i podtopieniami. Dotychczas jeden z budynków administracji City ma zielony dach, trwają też prace na kolejnym. Poprzez proces planowania i współpracę z deweloperami władze City zamierzają zachęcać do instalowania zielonych dachów na nowych budynkach. Duży wpływ na jakość powietrza w mieście ma liczba posadzonych drzew. Zielone liście drzew mają nie tylko zdolność absorpcji zanieczyszczeń takich jak dwutlenek węgla, lecz także wyłapywania pyłów zawieszonych, które początkowo się do nich przyczepiają, a następnie są zmywane przez deszcz. Najlepsze gatunki drzew nadających się do tych celów to jesion, olcha pospolita, klon, klon norweski, modrzew, sosna szkocka i brzoza biała⁴³.

System ostrzegania o poziomie zanieczyszczeń. Władze City of London wprowadziły bezpłatny system ostrzegania mieszkańców przed nadmiernym zanieczyszczeniem. Pozwala on osobom szczególnie narażonym na szkodliwe działanie zanieczyszczeń na podjęcie odpowiednich działań zapobiegawczych, takich jak unikanie zatłoczonych i zanieczyszczonych ulic, pamiętanie o wzięciu przepisanych lekarstw lub zwiększenie ich dawki w razie potrzeby. Serwis dostępny jest w postaci wiadomości tekstowych SMS lub w formie aplikacji na iPhone'a. Z serwisu korzysta regularnie 6500 osób⁴⁴.

Władze City of London są niewątpliwie pionierami innowacyjnych rozwiązań w dziedzinie ochrony jakości powietrza. Jako pierwsza władza miejska w 1954 roku City wprowadziło na swoim obszarze strefę bezdymną (*smokeless zone*) w celu wyeliminowania zanieczyszczeń pochodzących ze spalania węgla. W 1974 roku, również jako pierwsze na świecie, władze tego miasta wprowadziły zakaz spalania paliw z siarką (*sulphurous fuel*). Działania te nie byłyby jednak możliwe bez dobrej współpracy z innymi podmiotami władzy publicznej, czyli DEFRA i burmistrzem Londynu. Jak nas zapewniono we wszystkich tych trzech instytucjach, współpraca ta przebiega prawidłowo.

City of London nie ma władzy ani środków pozwalających na skuteczną kontrolę zanieczyszczeń pochodzących z wielu różnych źródeł zlokalizowanych poza obszarem miasta. Nie oznacza to jednak, że władze są całkowicie pozbawione mocy sprawczej. Owszem, nie dysponują szeroką gamą narzędzi twardych, takich jak możliwość tworzenia prawa, systemu zakazów i nakazów, grzywnien i opłat mających na celu niejako siłowe wy-

⁴³ www.london.ca/d.aspx?s=/Trees_Lawns_and_Gardens/treeinvnt.htm.

⁴⁴ *City of London...*, s. 66.

muszanie określonych, pożądaných postaw u partnerów społecznych i biznesowych. Do perfekcji opanowały natomiast inną, być może o wiele trudniejszą sztukę: tworzenia strategii, której rdzeń stanowią ciągle rozwijanie i wdrażanie systemu najlepszych praktyk, współpraca z mieszkańcami, przedsiębiorcami oraz małym i dużym biznesem. Bardzo istotne w całym systemie kontaktów ze światem zewnętrznym jest nagradzanie wysiłków innych poprzez różnorakie inicjatywy, jak np. *Sustainable City Award* czy też *City of London Code of Practise for Demolition and Construction Sites*. Przez cały dokument *City of London Air Quality Strategy* przewijają się takie określenia, jak: *developing, rewarding, encouraging, understanding, recognition, rewarding, disseminating, partnership, education, motivation, dialogue*. Znakoomicie oddaje to ducha działań władz City: wyjście z problemem do partnerów społecznych, edukacja, uświadamianie, zachęcanie, promowanie i nagradzanie właściwych postaw. To stanowi klucz do sukcesu – maksymalne zaangażowanie możliwie jak największej liczby podmiotów do wspólnego działania daje dużo lepsze rezultaty niż prowadzenie polityki z pozycji siły, ze stosowaniem jedynie systemu nakazów, zakazów i surowych kar. O tym, jak bardzo podejście to jest różne od prezentowanego w Warszawie, mieliśmy okazję przekonać się w czasie wizyty naszej grupy warsztatowej w Wydziale Ochrony Środowiska Miasta Stołecznego Warszawy. Na pytanie naszej grupy o sposoby angażowania biznesu w ochronę jakości powietrza w Warszawie otrzymaliśmy odpowiedź, że w ogóle nie prowadzi się takich działań, bo po prostu nie ma takiej potrzeby. Niejako w uzupełnieniu do tej odpowiedzi została nam przedstawiona prezentacja dotycząca instrumentów reglamentacyjnych (sic!), do których muszą się stosować wszystkie podmioty prowadzące lub zamierzające podjąć działalność gospodarczą. W Londynie wygląda to zupełnie inaczej. Istnieje jeszcze inny, nie mniej ważny aspekt działań władz Londynu: wszelkie zmiany na lepsze w dziedzinie ochrony jakości powietrza zaczynają od siebie i hasło „prowadzenie przykładem” (*leading by example*) nie jest tylko pustym frazesem. Władze City znacznie ograniczyły zużycie energii w swoich budynkach, ciągle redukują emisję spalin z floty samochodowej zarówno własnej, jak i firm współpracujących. Do takich samych działań zachęcają wszystkich innych.

Mimo tak kompleksowego, nowoczesnego i odważnego podejścia do zagadnienia ochrony jakości powietrza nie da się uniknąć określonych problemów. Wynika to po części ze specyfiki gminy, w której często po prostu brakuje miejsca, a każdy metr kwadratowy gruntu osiąga niebotyczne ceny. Z relacji pani Ruth Calderwood wynika, że bardzo trudno jest wygospodarować dodatkowy teren pod sadzenie drzew czy lokalizację parkingów rowerowych. Często też władze City stają przed problemem

rozwiązania konfliktu, w którym występują wzajemnie sprzeczne interesy różnych stron. Tak jest np. w przypadku wytyczania ścieżek rowerowych - miejsce dla rowerzystów tworzy się kosztem pieszych, którzy na wąskich chodnikach muszą uważać na przejeżdżających z dużą szybkością cyklistów. Z kolei na jezdni zbyt duża liczba rowerzystów może z jednej strony powodować zaburzenie płynności ruchu samochodów, z drugiej zaś zbyt duża liczba samochodów na drodze powoduje niebezpieczeństwo dla rowerzystów. Jak wspomniała nasza rozmówczyni, niebezpieczeństwo czyhające na rowerzystów na drodze stanowi (oprócz czynników pogodowych) największą barierę w popularyzacji jazdy rowerem w Londynie. Sprzeczność interesów widać też w innej sytuacji: wprowadzenie płatnych stref parkowania w City i ulg dla określonych rodzajów pojazdów wpłynęło na poprawę jakości powietrza, ale jednocześnie zwiększyły się korki w samym centrum, ponieważ zwykle samochody zostały zastąpione w jeszcze większej ilości przez inne, głównie elektryczne i taksówki. Okazało się więc, że to, co dobre dla jakości powietrza, jednocześnie bardzo źle wpływa na natężenie ruchu.

Jak wynika z zapowiedzi władz City, kolejne działania skupiać się będą przede wszystkim na dalszym angażowaniu do współpracy lokalnego biznesu, redukcji zanieczyszczeń z budynków i pojazdów będących w gestii władz miasta, minimalizacja emisji z placów budowy/rozbiórki, opracowanie skutecznych metod zachęcających kierowców do gaszenia silników na postoju oraz zintensyfikowanie akcji uświadamiającej społeczeństwo o zagrożeniach związanych z zanieczyszczeniami występującymi w powietrzu⁴⁵.

6. Wnioski

Innowacyjność i otwartość. Wielka Brytania od wielu lat jest jednym z najbardziej nowatorskich państw, jeśli chodzi o rozwiązania w zakresie ochrony środowiska, w tym w szczególności ochrony jakości powietrza. Jest to swoiste laboratorium innowacji, poszukujące coraz to nowszych rozwiązań ogromnych problemów, charakterystycznych dla silnie zurbanizowanego i zindustrializowanego państwa, o znacznej liczbie zmotoryzowanej ludności. Co więcej, jest to kraj bardzo otwarty (jedna z najstarszych demokracji w świecie o wysokim poziomie kultury politycznej), chętnie udzielający informacji na temat swoich polityk publicznych i szczególnych rozwiązań w nich stosowanych. Połączenie innowacyjności i otwartości w dzieleniu się swoimi doświadczeniami czyni Wielką Bryta-

⁴⁵ www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/LGNL_Services/Environment_and_planning/-Pollution/air+quality.htm#defra.

nię źródłem pozytywnych efektów zewnętrznych – przetestowane tu rozwiązania mogą być stosowane w innych państwach, co pozwala im korzystać z różnorodnych instrumentów bez ponoszenia kosztów związanych z ich opracowaniem. Ambicją Wielkiej Brytanii jest bowiem bycie przykładem dla innych państw w wielkim, globalnym dziele dbania o czystość powietrza i przeciwdziałania zmianom klimatu.

Decentralizacja inicjatyw. Charakterystyczne jest to, że brytyjska innowacyjność ma bardzo często charakter oddolny. Wiele nowatorskich rozwiązań zostało po raz pierwszy zastosowanych na szczeblu miast, a nawet ich części. Przykładów na to dostarcza w szczególności największe i najbardziej zanieczyszczone miasto brytyjskie – Londyn, oraz jego serce, czyli City. Wiele spośród przetestowanych w tym mieście rozwiązań zostało później z powodzeniem zastosowanych nie tylko w całej Wielkiej Brytanii, lecz także w innych państwach. Można się spodziewać, że także najnowsza „cudowna broń” w walce z pyłami zawieszonymi PM 10 i PM 2,5, czyli octan magnezowo-wapniowy, znajdzie zastosowanie w wielu miejscach na świecie, w tym w Polsce. Oddolny charakter brytyjskiej innowacyjności ma związek z wysokim stopniem rozwoju samorządności.

Kompleksowość polityki ekologicznej. Całokształt brytyjskich polityk publicznych jest ukierunkowany na integrację poszczególnych elementów – Wielka Brytania była jednym z pierwszych państw, w którym dostrzeżono zagrożenia „departamentowości” zarządzania państwem, czyli koncentrowania się przez poszczególne ministerstwa i ośrodki władzy tylko na wycinku działalności publicznej przy braku koordynacji działań z innymi ministerstwami i ośrodkami. W interesującym nas zakresie dąży się w Wielkiej Brytanii do powiązania polityki ekologicznej z polityką zdrowotną, społeczną, zagraniczną itd. W ramach zaś samej polityki ekologicznej charakterystyczne są działania mające na celu koordynację poszczególnych jej elementów, co jest szczególnie widoczne na przykładzie polityki ochrony jakości powietrza i polityki klimatycznej. Brytyjski rząd, świadomy faktu medialnej nośności zagadnienia zmian klimatu, stara się pod nie „podczepiać” także kwestie jakości powietrza, w celu uzyskania efektów synergii i poprawy w obu dziedzinach jednocześnie.

Podjęcie kosztowe. Starając się uzmysłwić skalę problemów będących skutkami zanieczyszczenia powietrza, władze brytyjskie operują często konkretnymi danymi liczbowymi. Wskazywanie na koszty zewnętrzne, związane m.in. z koniecznością ponoszenia większych nakładów na ochronę zdrowia, przemawia do wyobraźni podatników i pozwala na łatwiejszą ich mobilizację. Z tego powodu brytyjskie władze centralne i metropolitarne prowadzą systematyczne badania na temat kosztów generowanych przez zanieczyszczenie środowiska naturalnego.

Instrumenty miękkie. Najbardziej nowatorskimi i charakterystycznymi rozwiązaniami dla brytyjskiej polityki ochrony jakości powietrza są instrumenty miękkie, mające na celu skłanianie osób i podmiotów prywatnych do dobrowolnych działań, korzystnych z punktu widzenia celów tej polityki. Edukacja ekologiczna społeczeństwa oraz współpraca ze światem biznesu, z lokalnymi społecznościami i organizacjami pozarządowymi stanowią element nowoczesnej wizji społeczeństwa rozumianego nie jako podmiot podlegający regulacji, lecz system partnerów, interesariuszy, we współpracy z którymi można uzyskać wiele pozytywnych rozwiązań. Często dobrowolna zmiana nawyków ludzi czy postępowania podmiotów gospodarczych, wynikająca z uświadomienia sobie istniejących zagrożeń i możliwości działania, daje o wiele lepsze rezultaty niż tylko egzekwowanie prawa. Działania takie są również efektywne kosztowo, biorąc pod uwagę np. nakłady na edukację ekologiczną i potencjalne jej rezultaty.

Możliwości zastosowania rozwiązań brytyjskich w Polsce. Potrzeby Polski w zakresie poprawy jakości powietrza i ochrony środowiska są znaczne, co wynika m.in. z problemów związanych z koniecznością dostosowania się do norm UE. Z tego powodu warto analizować rozwiązania wykorzystane w Wielkiej Brytanii, którymi to Londyn tak chętnie się dzieli. Może to pozwolić na efektywniejszą realizację polityki ekologicznej oraz poczynienie oszczędności.

Bibliografia

Akty prawne

City of London Air Quality Strategy 2011-2015, marzec 2011.

Code of Practice for Deconstruction and Construction Sites, www.cityoflondon.gov.uk/NR/rdonlyres/EAD51D55-5AAD-4EDF-8C49-1DD2CBBE17C2/0/HS_EH_DESCoP6thEd2011.pdf.

Environment Act 1995, www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/25/contents.

Environmental Protection Act 1990, www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/43/contents.

London Environment, www.london.gov.uk/priorities/london-environment.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 244/2009 z 18 marca 2009 r. w sprawie wykończenia dyrektywy 2005/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów dotyczących ekoprojektu dla bezkierunkowych lamp do użytku domowego.

The air quality strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland, www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7169/7169.asp.

Opracowania oficjalne

- About DEFRA*, www.defra.gov.uk/corporate/.
- Air Pollution: Action in a Changing Climate*, www.defra.gov.uk/publications/2011/04/13/pb13378-air-pollution/.
- Air quality*, www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/LGNL_Services/Environment_and_planning/Pollution/air+quality.htm#.
- Congestion Charging*, www.tfl.gov.uk/roadusers/congestioncharging/default.aspx.
- Energy saving light bulbs*, <http://archive.defra.gov.uk/environment/business/products/roadmaps/lightbulbs.htm>.
- Greater London Authority*, www.london.gov.uk/who-runs-london/greater-london-authority.
- Hybrid buses*, www.tfl.gov.uk/corporate/projectsandschemes/2019.aspx.
- Low Emission Zone*, www.tfl.gov.uk/roadusers/lez/17678.aspx.
- Sources and impacts of air pollution*, DEFRA, www.defra.gov.uk/environment/quality/air/air-quality/impacts/.
- The Big Tree Plant funding*, <http://thebigtreeplant.direct.gov.uk/funding.html>.
- The Committee on Climate Change (CCC)*, www.theccc.org.uk/home.

Artykuły

- Air quality in megacities*, www.eoearth.org/article/Air_quality_in_megacities.
- Climate Change Levy*, www.politics.co.uk/reference/climate-change-levy.
- Discover the Trees of The Forest City*, www.london.ca/d.aspx?s=/Trees_Lawns_and_Gardens/treeinvnt.htm.
- Lawrence D., Isted J., *England & Wales*, [w:] *The International Comparative Legal Guide to Environment Law 2008*, www.freshfields.com/publications/pdfs/-2008/may08/ENV08_Chapter_21_England_Wales.pdf.
- London Air Quality Network - Pollution Guide*, www.londonair.org.uk/london/asp/-information.asp?view=howbad.
- Nwakoby A., *To what extent have environmental taxes introduced through emissions trading affected economic actors in the UK?*, www.dundee.ac.uk/cepmlp/-car/html/CAR10_ARTICLE7.PDF.
- O Londynie*, www.londyn.webd.pl/O%20Londynie_1.html.
- Vidal J., *London air pollution „worst in Europe”*, „Guardian”, 25 czerwca 2010, www.guardian.co.uk/environment/2010/jun/25/london-air-pollution-europe.

**Prywatne ubezpieczenia zdrowotne
– narzędzia wprowadzania mechanizmów
rynkowych w polskiej opiece zdrowotnej**

Rafał Bartochowski, Katarzyna Byszek,
Małgorzata Chętko, Łukasz Kruk,
Michał Leszczyński, Paweł Pikus, Patryk Popczyk

Opiekun grupy: Piotr Firlus

Prywatne ubezpieczenia zdrowotne – narzędzia wprowadzania mechanizmów rynkowych w polskiej opiece zdrowotnej

Wprowadzenie (*executive summary*)

Sposób finansowania systemu ochrony zdrowia w Polsce podlega nieustannym reformom, które mają na celu zapewnienie jego optymalnego działania przy zachowaniu podstawowych funkcji, które dotyczą zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców. Od 1989 roku możemy obserwować w tej sferze ekspansję podmiotów prywatnych, zajmujących się zarówno świadczeniem usług medycznych, jak i oferowaniem prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych.

Próba reakcji na rozwój rynku usług zdrowotnych był projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, opracowany przez Ministerstwo Zdrowia. Pomysł ten spotkał się z krytycznymi głosami. Podnoszono m.in. to, że nie odpowiada on na prawdziwe wyzwania systemu finansowania opieki zdrowotnej i nie wprowadza żadnej istotnej zmiany, a komplikuje jedynie już obowiązujące procedury. Publikacja projektu skłoniła Polską Izbę Ubezpieczeń do opracowania własnej propozycji legislacyjnej dotyczącej prywatnych ubezpieczeń. Obecnie prace nad uregulowaniem rynku prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych zostały zawieszono, jednak nie czyni to tego problemu mniej aktualnym.

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy wśród narzędzi, jakimi dysponuje państwo w zarządzaniu systemem ochrony zdrowia i jego finansowania, można zidentyfikować ubezpieczenia prywatne, a także czy stanowi ono narzędzie, które może odegrać w systemie istotną rolę bądź też wpłynąć na jego działanie.

W opracowaniu wskazuje się na możliwe modele obecności prywatnych ubezpieczycieli w Polsce, wzorując się na bogatych doświadczeniach takich państw jak Francja czy Niemcy.

Istnieje wiele wariantów wprowadzenia konkurencji rynkowej do systemu ochrony zdrowia - od ubezpieczeń dodatkowych przez ubezpieczenia komplementarne (zapoczątkowane wraz ze współpłaceniem za świadczenia) aż po pełną konkurencję ubezpieczycieli. Zwraca się także uwagę na potrzebę stosowania w polityce zdrowotnej narzędzi polityki publicznej innych niż legislacja, podkreślając rolę debaty publicznej w kształtowaniu modelu opieki zdrowotnej.

Wstęp

W związku z tym, że ochrona zdrowia dotyczy kwestii kluczowych dla wszystkich obywateli i ważnych aspektów ich życia oraz wiąże się z dysponowaniem znaczną ilością środków finansowych, wymaga ona dużej wrażliwości politycznej, a towarzyszą jej jak rzadko której liczne lęki społeczne, obawy przed zmianą i - wywoływane zwłaszcza w okresie kampanii wyborczych - sugestywne obrazy drastycznych skutków jakichkolwiek reform.

W latach 1989-2011 na stanowisku ministra ds. zdrowia¹ nastąpiło 16 zmian personalnych (nie licząc tych spowodowanych chorobą lub śmiercią piastuna tej funkcji - jak w przypadku Zbigniewa Religi i Franciszki Cegielskiej).

W sondażu przeprowadzonym dla jednej z ogólnopolskich gazet w czerwcu 2011 roku pogarszający się poziom ochrony zdrowia uznano za problem, z którym państwo radzi sobie najgorzej, oraz jako ten, którym państwo powinno zająć się w pierwszej kolejności². Świadczy to w dużej mierze o negatywnym obrazie ochrony zdrowia, jak również o znaczeniu tej dziedziny polityki publicznej i złożonym, subiektywnym kontekście, w jakim jest ona oceniana.

¹ Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, następnie od 1999 roku Minister Zdrowia.

² *Zobacz, co nas najbardziej boli w Polsce*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 4.07.2011; odpowiedzi takiej udzieliło 54% respondentów, badanie przeprowadzono 24 czerwca 2011 roku na grupie 1092 osób.

Zdrowie jest dziedziną życia dotyczącą każdego w sposób bezpośredni, a także taką, w której popyt odbiorców usług i ich oczekiwania jakościowe są w zasadzie nieograniczone, co w połączeniu ze słabością finansów publicznych i niekorzystnymi przemianami demograficznymi prowadzi do trwałego niedoboru środków w systemie. Jednocześnie kształt polityki zdrowotnej determinowany jest przez brzmienie przepisów rangi konstytucyjnej, spośród których najważniejszy jest art. 68 Konstytucji RP wprowadzający do systemu zasady powszechności, równości w dostępie oraz solidarności jako podstawowe reguły jego funkcjonowania.

Obecny system opieki zdrowotnej został ostatecznie ukształtowany przez reformę z 2003 roku, która zastąpiła konkurencyjne kasy chorych Narodowym Funduszem Zdrowia, będącym zarządcą środków składkowych, gromadzonych w celu realizacji zadań z zakresu opieki zdrowotnej, stroną kontraktów zawieranych z zakładami opieki zdrowotnej oraz organem nadzorującym. Z perspektywy finansowej reformy przeprowadzone po 1989 roku pozwoliły na wydzielenie z budżetu państwa nakładów na zdrowie, przez co osiągnięto niemal całkowite zbilansowanie systemu finansowania i uodporniono państwo na działania mogące prowadzić do destabilizacji finansów publicznych.

Pośród zasadniczych przejawów zawodności polskiego systemu opieki zdrowotnej wymienia się najczęściej: długie oczekiwanie na wykonanie świadczeń, chroniczne zadłużanie się niektórych szpitali połączone z niepełnym wykorzystaniem przez nie posiadanego kapitału materialnego, brak skutecznej koordynacji i narzędzi nowoczesnego zarządzania (co przejawia się w niskich kosztach administracyjnych NFZ, wynoszących około 1% budżetu Funduszu – zdaniem specjalistów nie pozwala to na efektywne zarządzanie strumieniem usług i pieniędzy w systemie), brak analiz procesów oraz zmienność prawa³.

Niewydolność polskiego systemu opieki zdrowotnej, zdominowanego przez instytucje publiczne, powoduje, że stopniowo wkraczają do niego interesariusze w postaci przedsiębiorców i podmiotów niezależnych od państwa. Stało się jasne, że współdziałanie sektora publicznego i prywatnego wymaga ścisłych regulacji, które z jednej strony nie zakłóca działania systemu publicznego (przysługującego, zgodnie z art. 68 Konstytucji RP, w równym stopniu każdemu), z drugiej zaś pozwolą na optymalną alokację zasobów.

³ Podstawowa dla działania systemu finansowania opieki zdrowotnej Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych do czekała się od 2008 roku do momentu opracowania raportu 30 nowelizacji, ostatnie cztery z nich ogłaszano w Dziennikach Ustaw z 1, 7 (dwie) i 20 lipca 2011 r.

W marcu 2011 roku minister zdrowia Ewa Kopacz przedstawiła rządowy projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, będący częścią pakietu reformującego służbę zdrowia⁴. Wywołał on żywą dyskusję różnych środowisk, głos zabierali m.in. politycy opozycji, Naczelna Izba Lekarska, Polska Izba Ubezpieczeniowa, a także – za pośrednictwem internetu – tysiące polskich pacjentów. W czerwcu 2011 roku, na skutek konsultacji międzyresortowych, sporządzono tabelę uwag do projektu liczącą 107 stron. Jest to obecnie (koniec sierpnia 2011 roku) ostatnia czynność w procesie legislacyjnym dotyczącym projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym⁵.

1. Polski system finansowania opieki zdrowotnej

Od kas chorych do Narodowego Funduszu Zdrowia

System finansowania służby zdrowia, wprowadzony w 1999 roku, został oparty na modelu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Wprowadzał także instytucje odpowiedzialne za realizację polityki zdrowotnej – kasy chorych. Zgodnie z wdrożoną wówczas regulacją⁶ ubezpieczenie zdrowotne zostało oparte na zasadach: solidarności społecznej, samorządności, samofinansowania, prawa do wolnego wyboru lekarza i kasy chorych, zapewnienia równego dostępu do świadczeń, działalności kas chorych nie dla zysku, gospodarności i celowości działania⁷. Wprowadzono budżet kas chorych – zgodnie z art. 19⁸ pochodził on ze składki wynoszącej 7,5% podstawy jej wymiaru, która następnie była odliczana od podstawy opodatkowania osób fizycznych. Mechanizm wiążący wysokość wpływów do kas chorych z dochodami ludności oraz zasada samofinansowania powodowały, że budżet państwa został odciążony od corocznego ustalania nakładów finansowych na służbę zdrowia, jednocześnie wzrost dochodów spo-

⁴ Inną ważną regulacją stanowiącą część tego pakietu jest Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, która weszła w życie 1 lipca 2011 roku.

⁵ Dostęp do tabeli: www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/tabela_uwagi_duz_06062011.pdf [30.08.2011 r.]. Na stronie BIP Rządowego Centrum Legislacji, na której zgodnie z przepisem § 11a Uchwały nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. Nr 13 poz. 221) umieszcza się wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektami ustaw, ostatnim wpisem na temat ww. projektu jest skan pisma kierującego go do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych – zamieszczony 10 marca 2011 roku.

⁶ Ustawa z 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. 1997, nr 28, poz. 153 z późn. zm.).

⁷ Ustawa z 18 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1998, nr 117, poz. 756) – art. 1a.

⁸ Tamże.

łeczeństwa powodował zwiększenie środków płynących do kas chorych ze składki zdrowotnej. Kasy były zobligowane do tworzenia planu finansowego⁹ – w ten sposób, aby wydatki pokrywane były z wpływów. Jedną z podstawowych zmian wprowadzonych przez reformę było stworzenie systemu, w którym funkcjonowało wiele podmiotów mających równy dostęp do środków publicznych na rynku usług medycznych. Zgodnie z założeniami ustawy świadczeniodawcy mieli zawierać kontrakty z kasami chorych w drodze konkursu ofert¹⁰. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego zostały wyznaczone do gromadzenia i przekazywania składek do kas chorych.

Wprowadzona przez koalicję rządzącą AWS-UW reforma spotkała się z krytycznym odbiorem opozycji (głównie Sojuszu Lewicy Demokratycznej), która w toku kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu zwracała uwagę na negatywne skutki zmian. Z perspektywy ponad 10 lat od likwidacji kas chorych można wymienić zasadnicze problemy funkcjonowania systemu na nich się opierającego. Należą do nich¹¹:

- ◆ zmieniony układ zależności pomiędzy właścicielem majątku a finansowaniem, poprzez wprowadzenie kas chorych (samorządy nie mogły transferować środków do samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej);
- ◆ brak skutecznych sposobów na motywowanie kierowników samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej do przeprowadzania restrukturyzacji;
- ◆ niesymetryczne relacje łączące płatnika ze świadczeniodawcami (płatnik jako monopolista) – system wprowadził ograniczenia w zakresie finansowania, co negatywnie wpływało na rozwój samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
- ◆ problemy w rozwoju samodzielnych publicznych i niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz prywatnych ubezpieczycieli – z uwagi na brak koszyka gwarantowanych świadczeń;
- ◆ traktowanie lekarzy, pielęgniarek oraz położnych (wraz z praktykami grupowymi prowadzonymi przez te osoby) jako przedsiębiorców¹².

⁹ Tamże, art. 131b.

¹⁰ Tamże, art. 54 ust. 1.

¹¹ Szerzej na ten temat: J. Leowski, *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2004, s. 172 i nast.

¹² J. Klich, *Przedsiębiorczość w reformowaniu systemu ochrony zdrowia w Polsce*, Kraków 2007, s. 160–161.

Wskazuje się, że główną przyczyną porażki wprowadzonej regulacji było niedostateczne zrozumienie mechanizmów rynkowych oraz za wodności rynku w sferze opieki zdrowotnej. W efekcie stworzono system koordynacji o niedostatecznym stopniu zaawansowania, który nie pozwolił na kontrolę nad sektorem ochrony zdrowia. Pozbawiony pewnego mechanizmu decyzyjnego, uległ on szybkiej deregulacji i „stracił sterowność”¹³.

Pierwszą próbą stworzenia nowego systemu finansowania opieki zdrowotnej była ustawa z 23 stycznia 2003 roku o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. 2003, nr 45, poz. 391). Została ona jednak szybko uchylona przez Trybunał Konstytucyjny¹⁴, co zmusiło koalicję rządzącą do opracowania nowej regulacji, która obowiązuje do dzisiaj. Wprowadziła ona Narodowy Fundusz Zdrowia jako państwową jednostkę organizacyjną mającą osobowość prawną (obecnie NFZ działa na podstawie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze źródeł publicznych¹⁵). W jego skład wchodzi centrala oraz oddziały wojewódzkie, w których mogą być tworzone oddziały terenowe. Zasadniczym przychodem funduszu są składki na ubezpieczenie zdrowotne. Ustawodawca wskazał ponadto na inne źródła przychodów (o marginalnym znaczeniu)¹⁶.

Fundusz zebrane środki przeznacza w zdecydowanej większości na koszty świadczeń opieki zdrowotnej dla ubezpieczonych oraz innych osób uprawnionych do świadczeń¹⁷. Narodowy Fundusz Zdrowia sporządza każdego roku plan finansowy, który musi być zrównoważony w zakresie przychodów i kosztów. Obecnie składka zdrowotna wynosi 9% podstawy wymiaru składki (7,75% jest odliczane od podatku dochodowego).

Jednocześnie Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej¹⁸ reguluje warunki wykonywania ubezpieczeń osobowych i majątkowych, w tym takie elementy umowy, jak sposób ustalania wysokości

¹³ S. Golinowska, *Pożądanee kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce. Między racjonalizacją a racjonalizacją*, Warszawa 2004.

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 14/03 z 7 stycznia 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 5, poz. 37).

¹⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2008, nr 164, poz. 1027).

¹⁶ Tamże, art. 116.

¹⁷ Istnieją grupy społeczne, za które składkę zdrowotną pokrywa budżet państwa. Są to m.in.: osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku; osoby pobierające zasiłki wychowawcze i renty wojenne; świadczeniobiorcy pomocy społecznej; studenci i doktoranci (którzy nie podlegają ubezpieczeniu z innego tytułu); duchowni (z wyłączeniem osób duchownych będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych lub zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych).

¹⁸ Dz.U. 2010, nr 11, poz. 66 z późn. zm.

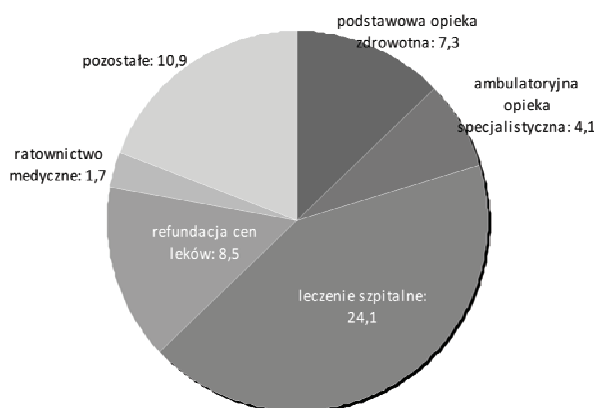
składki czy szczegółowe zasady wykonywania świadczeń wynikających z umowy ubezpieczenia. Na podstawie tej ustawy ubezpieczyciele mają prawną możliwość zawarcia umowy również o ubezpieczenie zdrowotne o dowolnym zakresie, także odpowiadającym zakresowi świadczeń oferowanych z tytułu ubezpieczenia publicznego.

Polski system opieki zdrowotnej: podstawowe dane ekonomiczne

Plan finansowy NFZ na rok 2011 przewiduje dochody ze składek na poziomie 58 miliardów złotych, z czego zdecydowana większość (około 54 miliardów złotych) przekazana będzie z ZUS, a część uzupełniająca pochodzić będzie ze składek płaconych do KRUS¹⁹. Na tę kwotę składają się także dotacje z budżetu uzupełniające środki, którymi dysponuje NFZ. Koszty realizacji wszystkich zadań Funduszu wyniosą niemal 59 miliardów złotych, z czego 56,6 miliarda zostanie przeznaczony na świadczenia zdrowotne. Koszty administracyjne Funduszu wyniosą w 2011 roku 650 milionów złotych. Ekspert, z którymi się konsultowaliśmy, wskazują na niski – w porównaniu z instytucjami zarządzającymi w innych państwach – poziom tych kosztów (około 1% przychodów), który nie pozwala na podejmowanie działań regulacyjnych w wystarczającym zakresie.

Wykres 1

Struktura planowanych wydatków NFZ na zdrowie w 2011 roku (w mld zł):



Źródło: *Plan Finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2011* zatwierdzony 13 sierpnia 2010 roku przez ministra zdrowia, w porozumieniu z ministrem finansów, www.nfz.gov.pl/new/art/4170/plan_finansowy_2011.xls [11.07.2011 r.].

¹⁹ Wszystkie dane pochodzą z *Planu Finansowego NFZ na rok 2011*, zatwierdzonego 13 sierpnia 2010 roku przez ministra zdrowia w porozumieniu z ministrem finansów.

Strukturę wydatków prywatnych na opiekę zdrowotną przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Struktura wydatków prywatnych na opiekę zdrowotną w roku 2010

	Rodzaj świadczenia	Wydatki
1	Wydatki na leki	16 mld zł
2	Usługi medyczne opłacane bezpośrednio przez pacjentów	12 mld zł
3	Abonamenty zdrowotne	2 mld zł
4	Dodatkowe ubezpieczenia zdrowotne	0,2 mld zł
Łącznie:		30,2 mld zł

Źródło: dane szacunkowe pochodzące z prezentacji Ministerstwa Zdrowia „Ustawa o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym”. Więcej o trudnościach w gromadzeniu rzetelnych danych na temat rynku opieki zdrowotnej można przeczytać m.in. w *Zielonej Księdze II*, s. 39.

Ochrona zdrowia w Polsce jest także finansowana bezpośrednio z budżetu państwa oraz przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej jako: JST). W najszerszym zakresie do wydatków budżetowych na ochronę zdrowia można zaliczyć koszty administrowania ochroną zdrowia, programów polityki zdrowotnej państwa oraz edukacji (szkolnictwo medyczne). Spośród wszystkich zadań realizowanych przez JST w Polsce wydatki na ochronę zdrowia mają znaczenie marginalne. Kształtują się one na poziomie 0,8%-2% wydatków ogółem w gminach oraz miastach na prawach powiatu, 4,5% w powiatach i około 10% w województwach samorządowych. Łącznie rynek usług zdrowotnych wart jest szacunkowo 90 miliardów złotych.

W porównaniu z krajami OECD Polska z 7,4% PKB wydatkowanego rocznie na opiekę zdrowotną mieści się w grupie państw o niskiej wartości tego współczynnika. Średnia dla OECD to 9,5%, rekordzistą europejskim jest Holandia z 12%, poza Europą zaś należy odnotować wysokie wydatki na ochronę zdrowie w USA (sięgają 17,4% PKB)²⁰.

Perspektywy demograficzne

Struktura demograficzna ma decydujący wpływ na poziom finansowania systemu opieki zdrowotnej. Zagadnieniem podlegającym analizie jest przedział wiekowy, w jakim ubezpieczeni płacą składki (oraz stopa ich

²⁰ Patrz: załącznik nr 3.

zatrudnienia). Szczegółowej analizie poddawane są także koszty korzystania z opieki zdrowotnej w zależności od płci i wieku. Dane te monitorują zarówno decydenci publiczni, jak i prywatne podmioty podejmujące się ubezpieczania osób fizycznych. Wybrane dane dotyczące korzystania ze świadczeń - z podziałem na płeć i wiek - zaprezentowaliśmy w materiałach załączonych do opracowania²¹.

Zgodnie z prognozą demograficzną do roku 2050 w Polsce nastąpi zmniejszenie liczby ludności do około 32 milionów²². W tym samym okresie udział osób w wieku 64+ w populacji wzrośnie z obecnych około 15% do ponad 30%²³. Spowoduje to drastyczną zmianę proporcji między osobami znajdującymi się w wieku produkcyjnym (a więc także płacącymi składki na ubezpieczenie zdrowotne) a osobami w wieku 64+ (liczba tych pierwszych stanowić będzie jedynie około 60% populacji). Wzrost wydatków na osoby w wieku 65-74 lat do 2050 roku będzie w przybliżeniu dziesięciokrotny²⁴. Koszty leczenia osób w wieku 64+ będą w 2050 roku wynosić ponad 50% wszystkich wydatków na opiekę zdrowotną, podczas gdy dziś stanowią one jedynie 28,6% (dane za rok 2007). Jednocześnie następować będzie wzrost ilości środków gromadzonych w celu finansowania ochrony zdrowia, jednak jego tempo nie będzie pozwalało na bilansowanie systemu w długiej perspektywie. Prognozowany deficyt finansów publicznych w zakresie systemu ochrony zdrowia osiągnie w 2050 roku około 40 miliardów złotych.

2. Prywatne ubezpieczenia zdrowotne

Podstawowe informacje

Rozwój rynku prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych nastąpił w większości krajów rozwiniętych, choć jego pozycja prawna i ekonomiczna względem wydatków państwa jest różna. Głównym powodem dopuszczenia prywatnych podmiotów do rynku opieki zdrowotnej była konieczność ograniczenia wydatków publicznych na ochronę zdrowia oraz zapewnienie istnienia rynku usług medycznych, który doprowadzi do podniesienia jakości ich świadczenia i zapewni konsumentowi (pacjentowi)

²¹ Patrz: załączniki nr 1 i 2.

²² Patrz: załącznik nr 4.

²³ Wszystkie dane w bieżącej sekcji pochodzą z prognoz zamieszczonych w *Zielonej Księdze II*.

²⁴ Dane na temat kosztów leczenia z podziałem na płeć i wiek zawarte są w załączniku nr 1 i 2.

możliwość wyboru²⁵. Kilkadziesiąt lat ewolucji prywatnych ubezpieczeń doprowadziło do powstania modeli różniących się w wielu aspektach, do których zaliczyć należy m.in.:

- ♦ zakres populacji objętej ubezpieczeniem (systemy powszechne lub ograniczające się do małego odsetka populacji);
- ♦ stosunek do ubezpieczyciela publicznego (działające zamiast lub obok niego);
- ♦ zakres przedmiotowy udzielanych świadczeń (ubezpieczenia dotyczące kilku specjalności, jak np. stomatologia, lub ubezpieczenia całkowite albo zapewniające ochronę w zakresie odpowiadającym zabezpieczeniu publicznemu)²⁶.

Niezwykle istotną różnicą jest także sposób naliczania składki. O ile bowiem w przypadku ubezpieczeń powszechnych jej wysokość odierwana jest od ryzyka indywidualnego, o tyle na rynku ubezpieczeń prywatnych ryzyko wystąpienia zdarzenia objętego ubezpieczeniem stanowi istotny element jej kalkulacji.

Podstawowa klasyfikacja prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych opiera się na ich relacji do publicznego systemu opieki zdrowotnej. Wyróżnia się następujące ubezpieczenia²⁷:

- ♦ **Alternatywne** (substytucyjne) – dotyczą osób, które wykluczone są z publicznego systemu ubezpieczeniowego (dobrowolnie lub przymusowo). Mogą to być osoby o wysokich zarobkach (Niemcy) lub te nieobjęte systemem publicznym z uwagi np. na niepozostawanie w stosunku pracy (samozatrudnieni – Austria, Belgia). Ubezpieczenia alternatywne wymagają często regulacji prawnych, które wiążą się z wymogiem zapewnienia koszyka świadczeń, odpowiadającego co najmniej świadczeniom udzielanym z tytułu ubezpieczenia w systemie publicznym. Przymusowe wykluczenie połączone jest najczęściej z kryterium dochodowym (Niemcy).
- ♦ **Uzupełniające** (komplementarne) – zależnie od uregulowań dotyczy bądź to dostępu do świadczeń nieobjętych ubezpieczeniem publicznym, bądź pokrywa koszty dopłat za świadczenia tam, gdzie są one integralnym elementem systemu

²⁵ I. Jurkiewicz, C. Tinardon, *Rynek prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w krajach europejskich. Przykład rozwiązań francuskich*, „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia – Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, t. VIII, nr 1/2010, Kraków 2010, s. 95.

²⁶ Tamże.

²⁷ I. Jurkiewicz, C. Tinardon, *Rynek prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w krajach europejskich. Przykład rozwiązań francuskich*, art. cyt., s. 95.

(Francja). Stopniowe ograniczanie koszyka świadczeń lub utrudnianie do nich dostępu poprzez niskie limity stanowi narzędzie polityki zdrowotnej mające na celu stworzenie przestrzeni dla tego typu ubezpieczeń.

- ◆ **Dodatkowe** (suplementarne) - zapewniać ma szybszy dostęp do świadczeń (poza kolejkami) oraz więcej możliwości wyboru dla pacjenta, co odnosi się np. do lepszych warunków zakwaterowania lub wyżywienia w szpitalu (pokój o wyższym standardzie, możliwość wyboru specjalisty).

Należy także zwrócić uwagę na specyfikę rynku ubezpieczeń zdrowotnych. Przede wszystkim występują w nim zawodności, które muszą podlegać regulacjom ustawodawcy. Ustalenie warunków umowy w oparciu o analizę ryzyka prowadzić może do nadużyć, tak jak np. odmowa ubezpieczenia osób w określonym wieku lub po przebyciu określonych chorób (selekcja negatywna). Kraje rozwinięte znalazły rozwiązania pozwalające na wyeliminowanie elementu tej zawodności, np. poprzez: przymus zawarcia umowy ubezpieczenia, transfer zgromadzonych środków w przypadku zmiany ubezpieczyciela oraz fundusz wyrównawczy dla ubezpieczycieli (rozłożenie ciężaru ryzyka), z którego korzystają podmioty mające koszyk klientów generujących wyższe koszty.

Jako główne determinanty popytu na prywatne ubezpieczenia zdrowotne wskazywane są:

- ◆ awersja do ryzyka (jako najważniejsza), będąca czynnikiem w wysokim stopniu subiektywnym;
- ◆ prawdopodobieństwo wystąpienia choroby i poniesienia ewentualnych strat w jej wyniku;
- ◆ cena ubezpieczenia;
- ◆ przychody ludności oraz jej wykształcenie²⁸.

Oczekiwania pacjentów wobec ubezpieczyciela obejmują natomiast: czas oczekiwania na udzielenie świadczenia, komfort, zastosowanie najnowszych technologii, stopień pokrycia kosztów świadczenia oraz umożliwienie wyboru świadczeniodawcy (poszczególnego zakładu opieki zdrowotnej lub specjalisty)²⁹.

²⁸ Informacje uzyskane w czasie spotkania z ekspertami z IZP UJ: prof. St. Golinowską, dr. Ch. Sowadą, mgr I. Jurkiewicz.

²⁹ I. Jurkiewicz, C. Tinardon, *Rynek prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w krajach europejskich. Przykład rozwiązań francuskich*, dz. cyt., s. 95.

Regulacje unijne

Regulacja systemów opieki zdrowotnej pozostaje wciąż w znacznym stopniu poza zakresem legislacji UE. Ingerencja unijna w krajowe systemy powodowana jest przede wszystkim potrzebą zbliżenia polityk zdrowotnych w krajach członkowskich, co jest możliwe z uwagi na oparcie ich na wspólnych zasadach, takie jak uniwersalność, równość dostępu i solidarność. W najbliższych latach Unia musi poszukać odpowiedzi na narastające systemowe problemy ochrony zdrowia, takie jak starzenie się społeczeństwa, nierówność w dostępie do opieki zdrowotnej (w perspektywie przyjęcia nowych państw) oraz inwestycje w badania i rozwój³⁰. Warto także zwrócić uwagę na konieczność dokonania dalszych regulacji w zakresie transgranicznej opieki zdrowotnej, których implementacja może stanowić znaczny problem również dla Polski i przyjętego w naszym kraju modelu kontraktowania³¹.

Kwestię prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych reguluje dyrektywa Rady 92/49/EWG z 18.06.1992 w sprawie ubezpieczeń, z wyłączeniem ubezpieczeń na życie (*Non-life insurance directive*), nazywana trzecią dyrektywą. Wprowadza ona ogólne wymogi, jakie legislacje krajowe powinny spełniać w celu zapewnienia rozwoju wspólnego rynku ubezpieczeń, w tym ubezpieczeń zdrowotnych. Pozostawia ona ubezpieczycielom dowolność kalkulacji składki, nakazuje jednak kontrolowanie zabezpieczenia finansowego przez państwowe organy nadzoru nad rynkiem ubezpieczeń. Jednocześnie z obowiązku stosowania dyrektywy wyłączone zostały państwa, w których funkcjonuje ubezpieczenie alternatywne (Niemcy). Wskazuje ona wreszcie na potrzebę przeciwdziałania dyskryminacji w zawieraniu umów ubezpieczeniowych, zakazując selekcji negatywnej.

Doświadczenia innych państw w zakresie prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych

- *Stany Zjednoczone*³²

Podstawowe założenia amerykańskiego systemu ochrony zdrowia mocno odbiegają od tych wypracowanych w Europie. Przede wszystkim

³⁰ Prezentacja dr Z. Güldem Ökem dla słuchaczy KSAP w czasie wizyty studyjnej w Center for European Policy Studies w Brukseli, 25.03.2011.

³¹ Problemy te szerzej opisano w studium przypadku powstałym po wizycie w Brukseli w marcu 2011 r., zatytułowanym *Dyrektywa w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej jako narzędzie polityki zdrowotnej Unii Europejskiej*.

³² Na podstawie: M. Rutkowska, *Amerykański system zdrowia – zarys*, [w:] *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*,

sektor ochrony zdrowia zdominowany jest przez podmioty prywatne – zarówno ubezpieczycieli, jak i placówki medyczne. W USA nie istnieje system powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego – w jego miejsce funkcjonują pakiety ubezpieczeniowe oferowane przez niezależne od państwa towarzystwa ubezpieczeniowe. Reforma Baracka Obamy³³, pierwsza tak poważna od ponad 30 lat, zbliża system amerykański do rozwiązań stosowanych w UE, zapewniając ubezpieczenie grupie około 46 milionów osób, która dotychczas nie mogła sobie na nie pozwolić.

System uzupełniają publiczne programy ubezpieczeń (takie jak Medicare i Medicaid), dostępne dla niektórych grup emerytów, niepełnosprawnych, osób ubogich oraz weteranów wojennych (łącznie około 27% Amerykanów uzyskuje w ten sposób ubezpieczenie). Pozostałe grupy społeczne korzystają z ubezpieczeń prywatnych: 59% uzyskuje je jako część pakietu socjalnego u pracodawcy, 9% zaś opłaca składki samodzielnie.

Wydatki na opiekę zdrowotną w USA należą do najwyższych na świecie i sięgają 17,4% PKB³⁴. Ponadto istnieje trudna kwestia rynku leków, a w szczególności ich zawyżonych cen. Problemy te powodowane są w dużej mierze przez złożoność systemu, a także przez zachowania prywatnych interesariuszy, którzy dążą do maksymalizacji zysku i osiągnięcia silnej pozycji rynkowej.

- **Francja³⁵**

Pomimo funkcjonowania we Francji systemu opartego na powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, obejmującym także w podstawowym zakresie osoby nieubezpieczone, liczba osób korzystających z ubezpieczeń prywatnych sięga ponad 90% (dane z 2008 roku). Utrzymywane są rozwiązania, dzięki którym większość pracodawców oferuje swoim pracownikom dodatkowe ubezpieczenie w ramach pakietu socjalnego.

Przyczyną tak dużej popularności ubezpieczeń jest istnienie we Francji instytucji współpłacenia za usługi zdrowotne. Wynosi ono przykładowo: 0,50 euro za opakowanie leku lub wizytę u lekarza, 18 euro za dzień hospitalizacji (do 50 euro rocznie). Nie od każdego rodzaju dopłaty możliwe jest ubezpieczenie – istnieją kategorie kosztów, które ustawodawca określił jako zawsze wymagające wysiłku finansowego. Celem takiego zabiegu było odpowiednie ukształtowanie popytu.

red. T. Mróz, Biaystok 2011.

³³ Wprowadzona przez: *Patient Protection and Affordable Care Act 2010*.

³⁴ Patrz: załącznik nr 3.

³⁵ Na podstawie: I. Jurkiewicz, C. Tinardon, *Rynek prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w krajach europejskich. Przykład rozwiązań francuskich*, dz. cyt.

Prywatne ubezpieczenia zdrowotne we Francji nie zapewniają jednak skróconego oczekiwania w kolejce do danego świadczenia czy wyższego komfortu związanego np. z pobytem w szpitalu. Udział prywatnych środków finansowanych we francuskim systemie opieki zdrowotnej wynosi około 22%, z czego ponad połowa to fundusze z ubezpieczeń prywatnych (21 miliardów euro w 2008 roku).

Przeprowadzone w ostatnich latach reformy miały na celu przede wszystkim zapewnienie lepszego dostępu do świadczeń osobom ubogim (np. program *Couverture maladie universelle complementaire* z 2000 roku). Aktualnie w debacie publicznej rozważa się podniesienie poziomu współpłacenia, tak by zachować równowagę finansową systemu.

- **Niemcy**³⁶

Centralnym punktem niemieckiego systemu finansowania opieki zdrowotnej są kasy chorych (*Krankenkasse*) – instytucje działające w formie stowarzyszeń publicznoprawnych, których celem jest gromadzenie środków i kontraktowanie świadczeń. Część z nich działa regionalnie, inne zaś mają charakter ogólnokrajowy, co zapewnia istnienie konkurencji na obszarze całego kraju. Ubezpieczenie w kasie chorych może mieć charakter obowiązkowy lub dobrowolny.

Niemiecki system opieki zdrowotnej podlega nieustannym reformom. Ostatnia, z 2007 roku, wprowadziła wiele zmian mających na celu dostosowanie go do wyzwań demograficznych. Rozwiązano problem około 300 tysięcy osób niepodlegających żadnemu ubezpieczeniu – uznano, że ubezpieczenie zdrowotne powinno mieć charakter powszechny i obejmować wszystkich obywateli.

Podstawowym obowiązkiem każdej osoby przebywającej w Niemczech jest podpisanie umowy ubezpieczenia z jedną z kas chorych lub prywatnym ubezpieczycielem. Podstawowa składka jest ujednolicona (wynosi 315 euro miesięcznie), przy czym osoby ubogie mają możliwość uzyskania dofinansowania na jej zapłacenie. Ubezpieczeniu prywatnemu podlegają osoby o wysokich dochodach (powyżej 48 150 euro rocznie), prowadzący samodzielną działalność gospodarczą oraz urzędnicy. Dzięki reformie rozwiązano także problem zmiany ubezpieczyciela. Dotychczas nie było to możliwe w przypadku osób starszych – środki zgromadzone przez nie na

³⁶ Na podstawie: E. Kowalewska-Borys, *Uwagi na temat uwarunkowań prawnych systemu opieki zdrowotnej w Niemczech*, [w:] *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, dz. cyt. Kluczowe elementy niemieckiego systemu finansowania przedstawił także dr Christoph Sowada w czasie spotkania warsztatowego w KSAP.

koncie jednego ubezpieczyciela nie przechodziły wraz z ubezpieczonym, lecz przepadały. Obecnie działający system transferu zakłada jedynie marginalne potrącenia środków. Odpowiedzią na problemy demograficzne stało się ubezpieczenie pielęgnacyjne, zapewniające typowe świadczenia dla osób starszych.

3. Projekty rozwiązań dotyczących prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w Polsce

Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym autorstwa Ministerstwa Zdrowia

W marcu 2011 roku Ministerstwo Zdrowia (MZ) przedstawiło projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym. Wprowadza on definicję dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, zgodnie z którą ma ono charakter ubezpieczenia wypadkowego lub chorobowego, które regulowane były dotychczas w Ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej. Otrzymywane w ramach tego ubezpieczenia świadczenie polega na pokryciu całości lub części kosztów świadczeń opieki zdrowotnej lub z zakresu medycyny pracy albo zapewnieniu tych świadczeń bez ponoszenia kosztów ze strony ubezpieczonego lub przy ponoszeniu części kosztów. Ubezpieczenie to obejmuje również koszty leczenia ewentualnych powikłań powstałych w ramach uzyskanych świadczeń³⁷.

Zgodnie z projektem usługi dostępne w ramach ubezpieczenia mogą być oferowane przez podmiot udzielający świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W takim przypadku świadczeniodawca musi zapewnić ochronę praw świadczeniobiorców korzystających ze świadczeń finansowanych ze środków publicznych. Gwarancją tego ma być obowiązek wykonania umowy zawartej z Narodowym Funduszem Zdrowia przynajmniej na poziomie 90% kwoty zobowiązania. Jest to warunek niezbędny, tak by świadczeniodawca mógł udzielać świadczeń na podstawie umowy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym³⁸. Podstawą weryfikacji tego są informacje przekazywane przez świadczeniodawcę do NFZ. Naruszenie wspomnianego obowiązku może skutkować rozwiązaniem umowy z NFZ oraz wstrzymaniem podpisania nowych umów na rok, trzy lata lub bezterminowo³⁹.

³⁷ Ministerstwo Zdrowia, *Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym*, www.mz.gov.pl.

³⁸ Tamże, s. 8.

³⁹ Tamże, s. 3-4.

W przypadku udzielania świadczenia pacjentowi, który jest ubezpieczony w NFZ i zawarł umowę o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, koszt tego świadczenia rozliczany jest w ramach umowy zawartej z ubezpieczycielem. Pozwala to NFZ ubiegać się o zwrot ewentualnych kosztów poniesionych na te świadczenia⁴⁰.

Umowy o dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne mogą być zawierane osobiście lub na cudzy rachunek, a ubezpieczony może nie być wskazany imiennie, co pozwala na zawieranie umów grupowych. Zachętą do tego typu umów jest z jednej strony możliwość finansowania ich z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, z drugiej zaś zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych „wydatków na zapłatę składki na dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne”⁴¹.

W reakcji na zarzuty oraz krytykę środowisk medycznych i opozycji (opisaną szerzej w podrozdziale 3.4) Ministerstwo Zdrowia zawiesiło prace nad projektem w czerwcu 2011 roku⁴². Tym samym zakończyła się kolejna próba wprowadzenia odrębnej regulacji prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w systemie finansowania służby zdrowia. Dlatego debata o ich miejscu w systemie ochrony zdrowia, a zwłaszcza o pozycji środków prywatnych względem wydatków publicznych, wciąż pozostaje otwarta.

Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw Polskiej Izby Ubezpieczeń

W kwietniu 2011 roku Polska Izba Ubezpieczeń (PIU) opracowała i przekazała do Ministerstwa Zdrowia własny projekt ustawy regulującej zagadnienie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych⁴³. Definiuje się w nim tego typu ubezpieczenie jako *ubezpieczenie, którego zakres może obejmować świadczenia opieki zdrowotnej na rzecz ubezpieczonego zapewniane lub finansowane przez zakład ubezpieczeń na zasadach określonych w ustawie oraz świadczenia z zakresu medycyny pracy i inne świadczenia związane z oferowa-*

⁴⁰ Tamże, s. 4-5.

⁴¹ Tamże, s. 5.

⁴² Na stronie BIP Rządowego Centrum Legislacji, na której zgodnie z przepisem § 11a Uchwały nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. nr 13, poz. 221) umieszcza się wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektami ustaw, ostatnim wpisem dotyczącym ww. projektu jest skan pisma kierującego go do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych - zamieszczony 10 marca 2011 roku.

⁴³ *pozytywnie oceniamy to, że Ministerstwo Zdrowia podjęło próbę uregulowania rynku dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych. Ustawa nie proponuje jednak kompleksowych rozwiązań i w obecnym kształcie może stać się niekorzystna dla polskich pacjentów i szpitali. Stąd przygotowany przez nas projekt regulacji* - Jan Grzegorz Prądzyński, prezes zarządu PIU. Cytat ze strony: www.piu.org.pl.

niem, organizowaniem i wykonywaniem świadczeń opieki zdrowotnej⁴⁴. Może ono mieć charakter wypadkowy lub chorobowy.

Aby zapewnić wypełnianie zobowiązań, ubezpieczyciel zawiera umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej ze świadczeniodawcami, w tym z takimi, którzy mają już takie umowy z NFZ. W takim przypadku świadczeniodawca zobowiązany jest zapewnić ochronę praw pacjentów korzystających ze świadczeń finansowanych ze środków publicznych⁴⁵.

Umowa o dodatkowe ubezpieczenie może być zawarta indywidualnie, na cudzy rachunek oraz grupowo i może być finansowana z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Ubezpieczenia te oferuje wyłącznie zakład ubezpieczeń. Wysokość składki ubezpieczeniowej określana jest w oparciu o ocenę ryzyka zdrowotnego, na które składa się zamknięty katalog czynników: *przewidywana częstotliwość opieki zdrowotnej, ich zakres i koszty, wiek i przebyte choroby ubezpieczanego oraz niekorzystne dla zdrowia czynniki występujące w środowisku pracy osoby lub osób, uprawnionych do świadczeń opieki zdrowotnej*⁴⁶. Ubezpieczyciel ma również prawo do tego, by uzyskiwać od świadczeniodawców potrzebne do weryfikacji czynników ryzyka informacje o ubezpieczonym, jego stanie zdrowia, przebiegu leczenia, przyczynach choroby lub śmierci⁴⁷.

Projekt Ministerstwa Zdrowia w świetle projektu PIU

Projekty ustawy o dodatkowych ubezpieczeniach zdrowotnych przygotowane przez Ministerstwo Zdrowia i Polską Izbę Ubezpieczeń dotyczą tego samego zagadnienia, jednak podchodzą do niego w inny sposób oraz akcentują różne problemy.

W obu projektach podobnie definiuje się to, czym jest dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne, które ma zagwarantować finansowanie lub zapewnienie świadczenia opieki zdrowotnej (albo z zakresu medycyny pracy), przy czym propozycja MZ dopuszcza również częściowe finansowanie, a więc z udziałem w kosztach ze strony ubezpieczonego. W obu propozycjach umożliwia się zawieranie zarówno umów indywidualnych, jak i grupowych.

Oba projekty akcentują konieczność ochrony praw pacjentów ubezpieczonych w Narodowym Funduszu Zdrowia. Niemniej w propozycji MZ

⁴⁴ Polska Izba Ubezpieczeń, projekt ustawy „o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz zmianie niektórych innych ustaw”, www.piu.org.pl.

⁴⁵ Tamże, s. 5.

⁴⁶ Tamże, s. 2.

⁴⁷ Tamże, s. 4.

daje się znacznie silniejszą pozycję NFZ, wyposażając go np. w możliwość rozwiązania umowy ze świadczeniodawcą bez obowiązku wypowiedzenia, w przypadku niewykonania w pierwszej kolejności 90% kwoty umowy z NFZ, podczas gdy projekt PIU wymaga jedynie ogólnego zapewnienia nienaruszania praw ubezpieczonych w NFZ. W obu projektach mówi się również o zachętach do zawierania umów o dodatkowe ubezpieczenie zdrowotne, które byłyby atrakcyjniejsze dzięki możliwości ich finansowania z zakładowych funduszy świadczeń socjalnych. Ministerstwo Zdrowia proponuje również zwolnienie składek na te ubezpieczenia z podatku dochodowego od osób fizycznych.

Projekt PIU różni się od propozycji ministerstwa w takich kwestiach, jak ustalanie wysokości składki w oparciu o zdefiniowane czynniki ryzyka oraz przyjęcie założenia, że ubezpieczenia mogą być oferowane tylko przez te zakłady ubezpieczeń, które otrzymują prawo dostępu do informacji o stanie zdrowia ubezpieczonego.

Projekt ustawy o dodatkowych ubezpieczeniach zdrowotnych przygotowany przez Ministerstwo Zdrowia poza wprowadzeniem samej definicji dodatkowego ubezpieczenia koncentruje się przede wszystkim na ochronie praw pacjentów ubezpieczonych w NFZ oraz roli samego Funduszu. Daje on silną pozycję NFZ oraz zapewnia mu przywileje w kwestii rozliczeń finansowych. Z drugiej strony oferuje znaczne zachęty do zawierania tego typu umów.

Tabela 2

**Porównanie projektów ustaw
w zakresie dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego**

	Projekt Ministerstwa Zdrowia	Projekt Polskiej Izby Ubezpieczeń
Rodzaj ubezpieczenia	wypadkowe, chorobowe, medycyna pracy	wypadkowe, chorobowe, medycyna pracy
Ubezpieczony	indywidualnie, grupowo, nie musi być podany z imienia	indywidualnie, grupowo
Ubezpieczyciel	-	tylko zakład ubezpieczeniowy
Składka	-	ustalana w oparciu o czynniki ryzyka

Ochrona praw pacjentów ubezpieczonych w NFZ	w pierwszej kolejności należy wykonać 90% umowy z NFZ, możliwość zerwania umowy przez NFZ	ogólny nakaz ochrony praw
Świadczeniodawca	posiadając umowę z NFZ, ma obowiązek informować o umowach zawieranych z ubezpieczycielami	posiadając umowę z NFZ, ma obowiązek informować o umowach zawieranych z ubezpieczycielami
Uprawnienia ubezpieczyciela	-	dostęp do informacji o stanie zdrowia ubezpieczonego
Rozliczenie	w pierwszej kolejności z dodatkowego ubezpieczenia, możliwość dochodzenia zwrotu kosztów przez NFZ	-
Zachęta	możliwość finansowania umowy z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, ulga podatkowa	możliwość finansowania umowy z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych

Źródło: opracowanie własne.

Propozycja ustawy Polskiej Izby Ubezpieczeń daje więcej praw i swobody ubezpieczycielom i świadczeniodawcom poprzez mniejsze ograniczenia i mniejszą kontrolę ze strony NFZ oraz większe uprawnienia ubezpieczycieli (wprowadzenie czynników ryzyka, dostęp do informacji o stanie zdrowia ubezpieczonego).

Krytyka projektu Ministerstwa Zdrowia

Projekt Ministerstwa Zdrowia spotkał się z powszechną krytyką zarówno co do jego podstawowych założeń, jak i poszczególnych regulacji⁴⁸. Elementy poddane krytyce obejmują:

- ♦ Cel w postaci zwiększenia finansowania opieki zdrowotnej i uregulowania przepływu środków przeznaczonych na dodatkowe ubezpieczenia.

⁴⁸ Spośród głosów krytycznych można wymienić: posłów ugrupowań opozycyjnych, Pracodawców RP, Naczelną Radę Lekarską, Związek Powiatów Polskich, Polską Izbę Ubezpieczeń, naukowców.

- Ustawa *de facto* dotyczy jedynie około 200 milionów złotych przeznaczanych obecnie na prywatne ubezpieczenia, co stanowi około 1/150 prywatnych wydatków na zdrowie. Ponadto trudno doszukiwać się w niej możliwości zwiększenia finansowania systemu opieki zdrowotnej, ponieważ nie podważa ona dotychczasowego monopolu NFZ w zakresie ubezpieczeń, a jedynie doprecyzowuje zasady funkcjonowania istniejących instytucji. Eksperti wskazują, że skoro w obecnym stanie prawnym poziom finansowania ubezpieczeń dodatkowych zatrzymał się na 200 milionach złotych, oznacza to, że takie jest zapotrzebowanie na te usługi⁴⁹.
- ♦ Cel w postaci skrócenia czasu oczekiwania w kolejce na wykonanie świadczenia.
 - Czas oczekiwania na świadczenie jest jednym z kluczowych problemów systemu ochrony zdrowia. Najwyższa Izba Kontroli zgromadziła w informacji pokontrolnej⁵⁰ rekordowe wyniki oczekiwania, które wynoszą przykładowo: 1824 dni (endoprotezoplastyka stawu biodrowego w Szpitalu Specjalistycznym w Kościerzynie) czy też 1258 dni (ten sam zabieg w SZOZ w Inowrocławiu). W Polsce istnieje niedobór kadry medycznej, który nie pozwala na zwiększenie z dnia na dzień poziomu wykorzystania posiadanych przez szpitale urządzeń medycznych. W latach 1999–2004 nakłady na kształcenie w zawodach medycznych zmniejszyły się o 40% w cenach realnych. Obecnie liczba lekarzy na 10 tysięcy obywateli utrzymuje się w Polsce na poziomie 21–22, podczas gdy w krajach wysoko rozwiniętych wynik ten wynosi przykładowo: 54 (Luksemburg), 105 (Norwegia) i 46 (Japonia)⁵¹. Zarządzanie kapitałem ludzkim w opiece zdrowotnej jest zagadnieniem nieobjętym zakresem projektowanej ustawy, trudno zatem oczekiwać, aby przyniosła ona nową jakość.

⁴⁹ 93,8% Polaków nie rozważa wykupienia dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego – według sondażu zleconego przez portal Money.pl: *94 proc. nie chce ubezpieczenia zdrowotnego. Pomysły Kopacz nie przejdą*, www.money.pl/ubezpieczenia/wiadomosci/artukul/94;-proc;nie;chce;ubezpieczenia;zdrawotnego;pomysly;kopacz;nie;przejda,112,0,800880.html [27.03.2011 r.].

⁵⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli dostępności wybranych świadczeń opieki zdrowotnej*, KPZ-410-12/2009, Warszawa 2009.

⁵¹ Dane OECD z roku 2008, www.stats.oecd.org.

- ◆ Niekonstytucyjność proponowanych rozwiązań.
 - W opinii prawnej opracowanej na potrzeby Polskiej Izby Ubezpieczeniowej stwierdzono, że Konstytucja RP nie wyklucza opcji wprowadzenia prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego, jednak nie oznacza to możliwości wycofania się przez państwo z gwarantowania określonego zestawu świadczeń⁵². Brzmienie art. 68 konstytucji powinno być bowiem interpretowane także w świetle art. 32, mówiącego o zasadzie solidaryzmu społecznego. A zatem, jak uznał Trybunał Konstytucyjny⁵³, dostęp do świadczeń finansowanych ze środków publicznych musi być dla wszystkich obywateli równy w sensie nie tylko formalnym, lecz także materialnym. Nie stanowi to przeszkody dla wprowadzenia ubezpieczeń prywatnych, jednak w istotny sposób ogranicza dostępny wachlarz rozwiązań systemowych. W odniesieniu do projektu ustawy najważniejszym z podnoszonych zarzutów jest możliwość wyłączenia osoby mającej prywatne ubezpieczenie z systemu publicznego, co wynika pośrednio z brzmienia art. 8 projektu⁵⁴. Zgodnie z jego przyjętą interpretacją osoba mająca dodatkowe ubezpieczenie może być w pewnych okolicznościach zmuszona do oczekiwania na wykonanie przez szpital limitu 90% kontraktu z NFZ, a zatem zostanie potraktowana gorzej, niż gdyby chciała skorzystać z ubezpieczenia publicznego, które wciąż posiada. Przypadek ten, choćby nie występował często, stanowiłby przykład łamania konstytucyjnych praw jednostki i niedopeł-

⁵² M. Kulesza, M. Matczak, *Opinia prawna dla Polskiej Izby Ubezpieczeń dotycząca projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym*, 2011.

⁵³ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 14/03, [w:] OTK 2004/1A/1.

⁵⁴ Art. 8 stanowi:

1. Jeżeli świadczenia opieki zdrowotnej udzielane są ubezpieczonemu, będącemu jednocześnie świadczeniobiorcą w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, na podstawie umowy dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, to koszty tych świadczeń rozliczane są w ramach umowy zawartej z ubezpieczycielem [...].

2. W przypadku poniesienia przez NFZ kosztów świadczeń opieki zdrowotnej, do których pokrycia lub zapewnienia zobowiązany jest ubezpieczyciel na podstawie umowy dodatkowego ubezpieczenia zdrowotnego, NFZ jest uprawniony do dochodzenia zwrotu kosztów tych świadczeń.

3. Do dochodzenia roszczenia, o którym mowa w ust. 2, stosuje się odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego.

niania przez państwo obowiązków wynikających z ustawy zasadniczej.

- ♦ Niezależnie od możliwości ukształtowanie sytuacji ubezpieczonego w sposób naruszający normy konstytucyjne.
 - Projekt ustawy stanowi swoistą pułapkę dla pacjenta. W sytuacji gdy decyzja o wyborze tytułu ubezpieczeniowego, z którego będzie on pobierał świadczenie, należeć będzie w poszczególnych sprawach do pacjenta, oba podmioty (NFZ i ubezpieczyciel) będą zainteresowane ograniczeniem dostępu do świadczeń – może to spowodować umieszczanie pacjenta w dwóch kolejkach do ich udzielenia. Swoboda decyzji wprowadza także element niepewności odnośnie do tego, z którego ubezpieczenia skorzysta ubezpieczony, co negatywnie wpłynie na możliwość rzetelnego obliczenia składki.
- ♦ Wprowadzenie warunku wykonania przez świadczeniodawcę kontraktu z NFZ na poziomie 90% jako warunku koniecznego do zawarcia z nim umowy.
 - Tak sztywny zapis powoduje przede wszystkim niepewność stron umowy o wykonywanie świadczeń w ramach dodatkowego ubezpieczenia, co z kolei tworzy niepewne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto istnieje trudność interpretacyjna w odniesieniu do szpitali, które mają kontrakty bez limitów (np. w przypadku porodów) lub też limitów tych nie wykonują z uwagi na brak zainteresowania świadczeniami przez nie usługami.
- ♦ Przyznanie NFZ szerokiej funkcji kontrolnej, w sytuacji gdy ma on pełnić funkcję jednego z ubezpieczycieli na quasi-ryнку.
 - Najdalej idące uprawnienie dotyczy możliwości rozwiązania przez Fundusz umowy o udzielanie świadczeń, zawartej z ZOZ-em⁵⁵.
- ♦ Niewprowadzenie obowiązku zawarcia ubezpieczenia.
 - Stanowi to pole do stosowania mechanizmów selekcji negatywnej przez ubezpieczycieli. W tym kontekście warto zauważyć, że obowiązek taki wprowadza projekt autorstwa Polskiej Izby Ubezpieczeń.
- ♦ Objęcie ustawą świadczeń z zakresu medycyny pracy.

⁵⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 14/03, [w:] OTK 2004/1A/1.

- ♦ Część z nich, np. badania wstępne przed podjęciem zatrudnienia, stanowi zdarzenia pewne – nie powinny zatem podlegać ubezpieczeniu. Kupowane w formie ubezpieczenia będą prawdopodobnie droższe.

Wnioski i rekomendacje

- ♦ Celem systemu opieki zdrowotnej pozostaje optymalne zaopatrzenie i zabezpieczenie zdrowotne ludności. Powinien się on stać priorytetem debaty publicznej w zakresie ochrony zdrowia, determinując narzędzia używane w tej dziedzinie polityk publicznych.
- ♦ Obecna debata polityczna w zakresie ochrony zdrowia jest zideologizowana, przepełniona uprzedzeniami i lękami. Ważnym elementem tworzenia efektywnego systemu ochrony zdrowia powinien być niezależny ośrodek analityczno-naukowy (think-tank), w ramach którego możliwe będzie wypracowanie rozwiązań opartych na analizie dostępnych danych z tej dziedziny (*evidence-based policy*).
- ♦ Niedostateczny jest także rozwój dialogu społecznego w sprawach zdrowia (podobnie jak w przypadku reformy emerytalnej, której najistotniejszy prognozowany skutek w postaci znacznego obniżenia stopy zastąpienia świadczeń nie był eksponowany w czasie wprowadzania reformy)⁵⁶.
- ♦ Niedostateczna ilość analiz i danych jest problemem wspólnym dla wielu dziedzin polityk publicznych w Polsce, jednak w przypadku systemu opieki zdrowotnej ich deficyt jest szczególnie widoczny. Dotyczy to wszystkich zjawisk zachodzących w systemie – od sfery zarządzania zasobami po dane medyczne dotyczące skuteczności procedur.
- ♦ System opieki zdrowotnej cierpi na niedobór środków finansowych. Sytuacja taka występuje we wszystkich krajach rozwiniętych i skutkuje niemożnością zapewnienia całej populacji ochrony zdrowotnej na poziomie zapewniającym pokrycie wszystkich potrzeb mieszkańców.
- ♦ Miejsce ma dynamiczny postęp w szeroko rozumianej medycynie, który pozwala na wprowadzanie do masowego użycia nowych technologii pochłaniających znaczne ilości środków

⁵⁶ S. Golinowska, *Pożądanee kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce. Między racjonalizacją a racjonalizacją*, Warszawa 2004.

finansowych. Dotyczy to zwłaszcza terapii stosowanych w leczeniu chorób ciężkich, o drastycznym przebiegu, takich jak np. nowotwory. Dobrze obrazują to dane NFZ, według których w 2009 roku na leczenie grupy 5% pacjentów przeznaczono 15 miliardów złotych, tj. niemal czwartą część wszystkich środków⁵⁷. Wieloletnie trendy w finansowaniu opieki zdrowotnej powinny być jednym z najistotniejszych elementów branych pod uwagę przy planowaniu polityki zdrowotnej.

- ♦ W Polsce i w wielu innych państwach istnieje zjawisko starzenia się społeczeństwa, które spowoduje zmniejszenie się liczby płatników składek oraz zwiększenie wydatków na leczenie (patrz: statystyki dotyczące kosztów leczenia według płci i wieku). Problem ten jest wspólny dla systemu emerytalnego i systemu opieki zdrowotnej, można też dostrzec te same cechy w planowanych odpowiedziach ustawodawcy na te wyzwania.

W takich okolicznościach można dojść do wniosku, że niezbędne jest wprowadzanie do systemu opieki zdrowotnej zmian, których implementacja powinna następować nie tylko poprzez narzędzia prawne. Należy rozważyć stopniowe ograniczanie świadczeń gwarantowanych ze środków publicznych, przez co mogłaby zostać stworzona przestrzeń dla rozwoju rynku prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych. Trzeba podkreślić, że rekomendacja ta nie wynika z fascynacji wolnym rynkiem w ochronie zdrowia, lecz bazuje na doświadczeniach krajów rozwiniętych i jest niezbędnym elementem dla utrzymania równowagi systemu w dłuższej perspektywie. W tym kontekście istotne wydaje się dokonanie wyboru pożądanego modelu obecności prywatnych ubezpieczeń.

Może to przybrać formę ubezpieczeń alternatywnych, zastępujących ubezpieczenia publiczne, a jeśli tak, to należy rozważyć, czy ma istnieć konkurencja pomiędzy NFZ a ubezpieczycielami, czy też dla części społeczeństwa możliwość publicznego ubezpieczenia powinna zostać wyłączona (model niemiecki). Dalej idącym rozwiązaniem jest odwrócenie aktualnej sytuacji i utrzymanie ubezpieczenia w NFZ jako wyjątku przeznaczonego dla osób o niskich dochodach, bezrobotnych itd., dla reszty społeczeństwa zaś wprowadzenie konkurencji rynkowej ubezpieczycieli.

W przypadku pozostawienia monopolu NFZ na rynku ubezpieczeń jednym z rozwiązań jest stopniowe wprowadzanie do systemu współpłacenia pacjentów za świadczenia. Pozwoli to na rozwój rynku ubezpie-

⁵⁷ Analiza korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w 2009 r. i rozkładu indywidualnych wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia związanych z finansowaniem tych świadczeń, Warszawa, kwiecień-maj 2010.

czeń uzupełniających (komplementarnych), które z powodzeniem funkcjonują w krajach rozwiniętych (Francja). W takim przypadku należy stopniowo ograniczać darmowy dostęp do pewnych grup świadczeń lub typów zabiegów, co pozwoli na rozwój rynku ubezpieczeń zapewniających pokrycie tych opłat przez ubezpieczyciela. Rozwiązanie to powinno być połączone ze zwolnieniem pewnych grup społecznych od współpłacenia (kryterium dochodowe), jednak w każdym przypadku należy brać pod uwagę konstytucyjność wprowadzonych rozwiązań oraz ich wpływ na finanse publiczne.

Niezależnie od wyboru pożądanego modelu, określającego miejsce prywatnego ubezpieczenia w systemie, należy wprowadzić szeroką regulację dotyczącą instytucji ubezpieczenia. Powinna ona obejmować co najmniej:

- ♦ przeciwdziałanie zawodnościom rynku, takim jak selekcja negatywna, dzięki wprowadzeniu obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia przez zakład ubezpieczeń;
- ♦ uruchomienie mechanizmów zapewniających stabilność finansową ubezpieczycieli. Należy do nich m.in. instytucja zmiennej składki – na początku jest wysoka, stopniowo zaś maleje, a powstała w ten sposób nadwyżka pozwala finansować koszty świadczeń w okresie życia 50+, gdy są one najwyższe. Inne rozwiązanie, stosowane w Holandii, to dzielenie się ryzykiem przez ubezpieczycieli, którzy część przychodów przeznaczają na wspólny fundusz, z którego finansuje się tych ubezpieczycieli, w których zbiorze klientów znajduje się ponadprzeciętna liczba osób generujących wysokie koszty opieki zdrowotnej⁵⁸.

Środkiem pozwalającym na przetestowanie proponowanych rozwiązań w praktyce, a przez to uzyskanie dla nich społecznej akceptacji, mogą być programy pilotażowe. Ministerstwo Zdrowia planowało taki eksperyment w kilku województwach (wprowadzenie konkurencji dla NFZ⁵⁹), jednak obecnie nie jest znana data wprowadzenia tych rozwiązań (termin

⁵⁸ Informacje w zakresie działania holenderskiego systemu ubezpieczeń zdrowotnych uzyskane w czasie spotkania z ekspertami IZP UJ.

⁵⁹ Minister Zdrowia Ewa Kopacz: *Chcemy wpuścić typowych prywatnych ubezpieczycieli, konkurujących z NFZ. Składka od ludzi, którzy mieszkają na tym terenie, trafi do prywatnych ubezpieczycieli i to oni będą zawierać umowy, pokazywać, jak skrócą czas oczekiwania, czy są bardziej sprawni niż NFZ, jeśli chodzi o kontraktowanie. Jeśli się okaże, że ten pilotaż będzie przez nas odebrany bardzo dobrze, to wtedy jestem przekonana, że ruszymy pełną parą z ustawą, która pokaże, że ten rynek jest otwarty, i proszę bardzo, kto lepszy, niech na ten rynek wchodzi*, „Newsweek Polska”, wydanie internetowe, www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/spoleczenstwo/kopacz-bedzie-konkurencja-dla-nfz-66580,1 [8.07.2011 r.].

październik 2011 roku jest mało prawdopodobny z uwagi na okres wyborczy).

Reforma systemu ubezpieczenia zdrowotnego powinna być poprzedzona analizą przepisu art. 68 Konstytucji RP, który może wymagać zmiany w celu dostosowania do nowych rozwiązań, a pozostawiony w obecnym brzmieniu z pewnością stanie się testem konstytucyjności hipotetycznych rozwiązań. Trudno bowiem wyobrazić sobie to, aby nowe rozwiązanie funkcjonowało bez kontroli ze strony Trybunału Konstytucyjnego.

Bibliografia

Publikacje książkowe

- Leowski J., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2004.
- Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, red. T. Mróz, Białystok 2011.

Raporty i dokumenty

- Analiza korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w 2009 r. i rozkładu indywidualnych wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia związanych z finansowaniem tych świadczeń*, Warszawa 2010.
- Golinowska S., *Pożądanee kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce. Między racjonowaniem a racjonalizacją*, Warszawa 2004.
- Güldem Ökem Z., prezentacja dla słuchaczy KSAP w czasie wizyty studyjnej w Center for European Policy Studies w Brukseli, 25.03.2011.
- Kulesza M., Matczak M., *Opinia prawna dla Polskiej Izby Ubezpieczeń w sprawie projektu ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym*, 2011.
- Ministerstwo Zdrowia, *Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce – Zielona Księga II*, Warszawa 2008.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli dostępności wybranych świadczeń opieki zdrowotnej*, KPZ-410-12/2009, Warszawa 2009.
- Narodowy Fundusz Zdrowia, *Plan finansowy Narodowego Funduszu Zdrowia na rok 2011*, Warszawa 2011.
- OECD, „Health Data 2011”, 2011.
- Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym oraz zmianie niektórych innych ustaw – Polska Izba Ubezpieczeń.
- Projekt ustawy o dodatkowym ubezpieczeniu zdrowotnym, opublikowany 7 marca 2011 roku – Ministerstwo Zdrowia.

Studium przypadku *Dyrektywa w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej jako narzędzie polityki zdrowotnej Unii Europejskiej*, KSAP 2011 (niepubl.).

Akty prawne i orzecznictwo

Dyrektywa Rady 92/49/EWG z 18.06.1992 w sprawie ubezpieczeń, z wyłączeniem ubezpieczeń na życie (Dz.U. L 228 z 11.08.1992).

Trybunał Konstytucyjny, orzeczenie w sprawie K 14/03, [w:] OTK 2004/1A/1, Dz.U. 2004, nr 5, poz. 37.

Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011, nr 112, poz. 654).

Ustawa z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 2010, nr 11, poz. 66 ze zm.).

Ustawa z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2008, nr 164, poz. 1027 ze zm.).

Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. 2007, nr 14, poz. 89 ze zm.).

Artykuły z publikacji naukowych

Jurkiewicz I., Tinardon C., *Rynek prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych w krajach europejskich. Przykład rozwiązań francuskich*, „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia - Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, t. VIII, nr 1/2010, Kraków 2010.

Kowalewska-Borys E., *Uwagi na temat uwarunkowań prawnych systemu opieki zdrowotnej w Niemczech*, [w:] *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, red. T. Mróz, Białystok 2011.

Reichardt R., *Health insurance reform in the United States: old lessons on a renewed debate*, „Zeszyty Naukowe Ochrony Zdrowia - Zdrowie Publiczne i Zarządzanie”, t. VIII, nr 1/2010, Kraków 2010.

Rutkowska M., *Amerykański system zdrowia - zarys*, [w:] *Uwarunkowania prawne, ekonomiczne i socjologiczne funkcjonowania wybranych systemów ochrony zdrowia*, red. T. Mróz, Białystok 2011.

Artykuły prasowe

Staniszewski M., *Zobacz, co nas najbardziej boli w Polsce*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 4.07.2011.

Wawryszczuk B., *94 proc. nie chce ubezpieczenia zdrowotnego. Pomysły Kopacz nie przejdą*, serwis Money.pl [27.03.2011 r.].

Wojciechowski T., *Kopacz: Będzie konkurencja dla NFZ*, www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/spoleczenstwo/kopacz-bedzie-konkurencja-dla-nfz-66580,1 [11.07.2011 r.].

Źródła internetowe

www.case.com.pl - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE).

www.mz.gov.pl - Ministerstwo Zdrowia.

www.nfz.gov.pl - Narodowy Fundusz Zdrowia.

www.oecd.org - Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

www.stat.gov.pl - Główny Urząd Statystyczny.

Eksperti współpracujący

Marek Balicki - poseł, były senator, minister zdrowia w gabinecie Leszka Millera i Marka Belki, doradca prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego, zajmował stanowiska kierownicze w zakładach opieki zdrowotnej, z zawodu lekarz psychiatra i anestezjolog.

Prof. Stanisława Golinowska - profesor zwyczajny nauk ekonomicznych, profesor nadzwyczajny w Instytucie Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ, współzałożycielka Fundacji CASE, specjalistka z zakresu polityki społecznej, rynku pracy, systemów emerytalnych.

Anatol Gołąb - zastępca dyrektora Departamentu Ubezpieczenia Zdrowotnego w Ministerstwie Zdrowia.

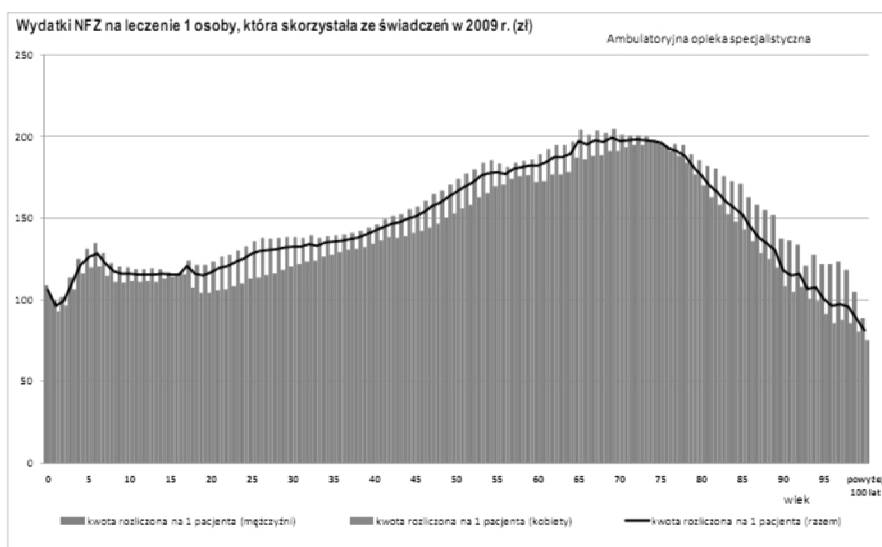
Irmina Jurkiewicz - asystentka w Zakładzie Ekonomiki Zdrowia i Zabezpieczenia Społecznego IZP w Collegium Medicum UJ, specjalistka z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Tomasz Pawłęga - zastępca dyrektora Departamentu Ubezpieczenia Zdrowotnego w Ministerstwie Zdrowia.

Dr Christoph Sowada - doktor nauk ekonomicznych Uniwersytetu w Poczdamie, wicedyrektor Instytutu Zdrowia Publicznego Collegium Medicum UJ, ekspert m.in. CASE i WHO.

Załącznik 1

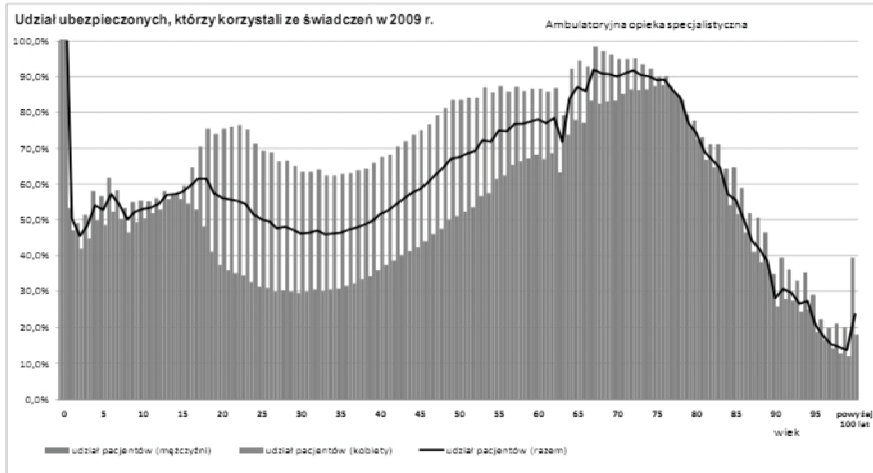
**PRZECIĘTNE WYDATKI NFZ NA LECZENIE JEDNEJ OSOBY W ROKU 2009
DLA ŚWIADCZEŃ Z ZAKRESU AMBULATORYJNEJ OPIEKI SPECJALISTYCZNEJ,
Z PODZIAŁEM NA WIEK ORAZ PŁEĆ**



Źródło: Analiza korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w 2009 r. i rozkładu indywidualnych wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia związanych z finansowaniem tych świadczeń, Warszawa, kwiecień-maj 2010.

Załącznik 2

KORZYSTANIE ZE ŚWIADCZEŃ PRZEZ UBEZPIECZONYCH W NFZ W ROKU 2009, Z PODZIAŁEM NA WIEK ORAZ PŁEĆ

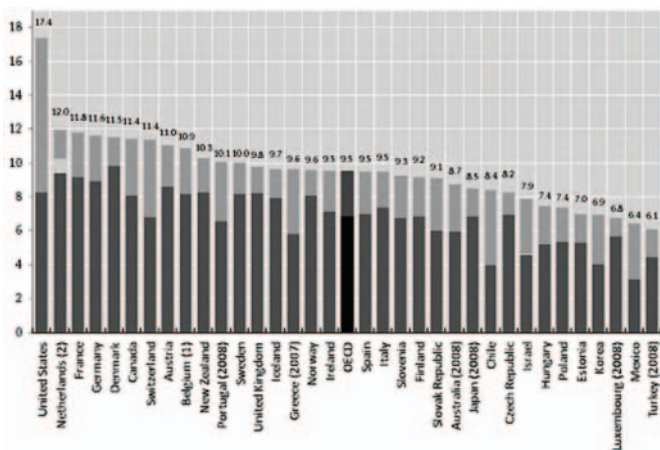


Źródło: Analiza korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w 2009 r. i rozkładu indywidualnych wydatków Narodowego Funduszu Zdrowia związanych z finansowaniem tych świadczeń, Warszawa, kwiecień-maj 2010.

Załącznik 3

CAŁKOWITE WYDATKI NA OCHRONĘ ZDROWIA W KRAJACH OECD W ROKU 2009 JAKO UDZIAŁ W PKB

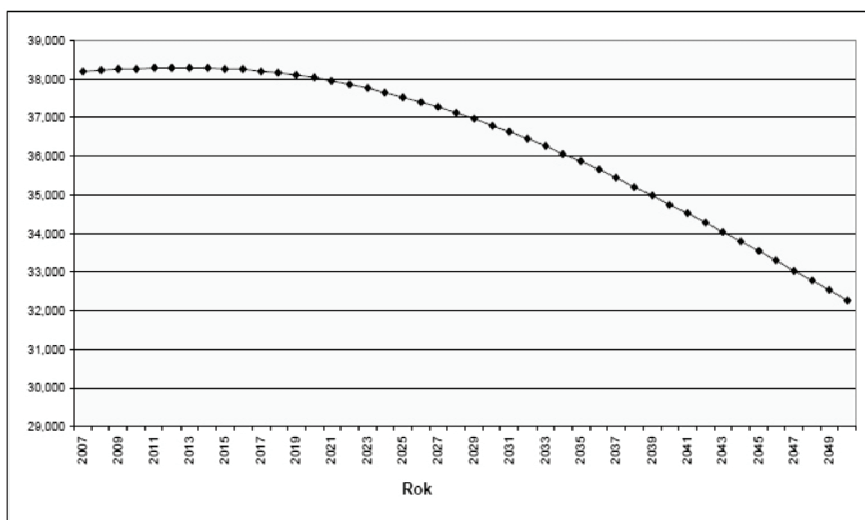
KOLOREM CIEMNIEJSZYM OZNACZONO WYDATKI PUBLICZNE, JAŚNIEJSZYM – PRYWATNE



Źródło: www.oecd.org.

Załącznik 4

PROGNOZA DEMOGRAFICZNA DLA POLSKI DO ROKU 2050. DANE W TYS. OSÓB



Źródło: Zielona Księga II.

Dyrektywa w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej jako narzędzie polityki zdrowotnej UE

Wprowadzenie (*executive summary*)

Idea wspólnego rynku i czterech głównych swobód (w tym swobody usług), leżąca u podstaw integracji europejskiej, wymusza na krajach członkowskich UE podejmowanie działań w wielu dziedzinach tradycyjnie traktowanych jako wewnątrzpaństwowe, w tym również w zakresie polityki zdrowotnej. Proces wypracowywania i przyjęcia ostatecznego tekstu dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej poprzedzony był szeroko zakrojonymi konsultacjami społecznymi i międzyrządowymi, a wymuszony został przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Transgranicznego świadczenia usług zdrowotnych, ze względu na ich szczególny charakter, nie udało się uregulować w dyrektywie usługowej, co doprowadziło do uchwalenia „zdrowotnego Schengen”.

Dyrektywa, jako narzędzie polityki zdrowotnej UE, ma zapewnić istotne ułatwienie w uzyskiwaniu świadczeń opieki zdrowotnej przez mieszkańców Unii Europejskiej niezależnie od tego, gdzie się znajdują. W pełni i zawsze refundowane będą jednak jedynie usługi z zakresu opieki

ambulatoryjnej – i tylko te, które pacjent uzyskalby we własnym państwie ubezpieczenia (do wysokości zwrotu kosztów przysługującym w tym kraju).

Efektywność tego środka oddziaływania na politykę zdrowotną będzie można ocenić dopiero w dłuższej perspektywie, podobnie jak skutki, jakie wywrze on na systemy ochrony zdrowia państw UE, w tym również Polski.

Wstęp

Unia Europejska w dziedzinie polityki zdrowotnej posługuje się licznymi narzędziami – zarówno legislacyjnymi (rozporządzenia, dyrektywy), jak i pozaprawnymi (programy ochrony zdrowia, kampanie informacyjne, konsultacje społeczne). Dyrektywa w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej jest najnowszym z nich i zacznie obowiązywać prawdopodobnie w październiku 2013 roku¹. W odniesieniu do niej stosuje się często tytuł „Pacjenci bez granic”, nazywana jest także „zdrowotnym Schengen”². Jej implementacja ma zakończyć stan niepewności prawnej co do możliwości i kosztów podejmowania przez mieszkańców Unii Europejskiej leczenia poza państwem ubezpieczenia.

Niniejsze opracowanie analityczne powstało w oparciu o badania przeprowadzone podczas wizyty studyjnej w Brukseli, którą słuchacze odbyli w dniach 20–25.04.2011, dzięki udziałowi w projekcie „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”.

Główna zawartość analizy składa się z trzech części. Pierwsza ukazuje ogólne ramy prawne, w których Unia Europejska może prowadzić politykę zdrowotną. W drugiej skupiono się na procesie, który doprowadził do stworzenia tego nowego narzędzia polityki UE w zakresie ochrony zdrowia i wypracowania ostatecznego tekstu dyrektywy, a także opisano jej główne cele i założenia. Ostatnia część zaś przedstawia metody, środki i narzędzia, za pomocą których Komisja Europejska (KE) będzie nadzorowała proces implementacji dyrektywy przez państwa członkowskie, opisa-

¹ Na podstawie: Council Working Party on Public Health at Senior level, *Roadmap following the adoption of the Directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare*, Sixth meeting, 18.03.2011.

² T. Bielecki, J. Watoła, *Pacjenci bez granic od 2013 r.*, „Gazeta Wyborcza”, 19.01.2011, http://wyborcza.pl/1,75478,8974876,Pacjenci_bez_granic_od_2013_r_.html [01.04.2011 r.].

no w niej też wymogi, jakie dyrektywa stawia przed Polską w tym zakresie, oraz wskazano na możliwe problemy z tym związane.

1. Zarys problematyki: podstawy prawne polityki zdrowotnej UE

Ustanawiając traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), państwa członkowskie, podobnie jak w traktatach poprzednich, określiły *wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego*³ jako kompetencję dzieloną między siebie a instytucje UE. Artykuł 6 TFUE przyznaje Unii kompetencje do podejmowania inicjatyw mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań prowadzonych przez państwa w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego.

Zdrowiu publicznemu poświęcony jest tytuł XIV TFUE, zawierający art. 168 (dawny art. 152 TWE), w który wskazano, że działanie Unii w zakresie ochrony zdrowia *uzupełnia polityki krajowe*⁴ i ma charakter wielowymiarowy, obejmując m.in. poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego⁵. Oznacza to, że zasadniczo do państw członkowskich należy prowadzenie polityki zdrowotnej, organizacja i świadczenie usług zdrowotnych i opieki medycznej, w tym zarządzanie usługami zdrowotnymi oraz opieką medyczną. Ponadto w ich gestii leży dysponowanie przeznaczonymi na to zasobami oraz koordynacja polityk i programów ochrony zdrowia. Unia Europejska ma za zadanie zachęcać państwa członkowskie do współpracy w dziedzinie zdrowia oraz, „jeśli to konieczne”, wspierać ich działania.

W Karcie Praw Podstawowych⁶ ustanowiono prawo dostępu do profilaktycznej opieki zdrowotnej oraz korzystania z leczenia na warunkach ustanowionych przez państwa członkowskie.

Polityka ochrony zdrowia i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego była prowadzona, rozwijana i reformowana (za pomocą prawa wtórnego) przez Wspólnotę od lat 70. Od 2010 roku zaś podstawę praw-

³ Art. 4 ust. 2 TFUE.

⁴ Art. 168 ust. 1 TFUE.

⁵ Tamże. *Do tych kompetencji należy również zwalczanie epidemii (...) oraz [zmniejszanie] szkodliwych dla zdrowia skutków narkomanii, włącznie z informacją i profilaktyką.*

⁶ Na podstawie „Protokołu (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa”, jej zapisy obowiązują Polskę wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznawane przez prawo lub praktyki Polski (...).

ną funkcjonowania systemu koordynacji stanowią trzy rozporządzenia⁷: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004⁸. Zgodnie z art. 2 dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej nie narusza ona w żaden sposób przepisów dotyczących koordynacji świadczeń. Oznacza to, że kiedy dyrektywa wejdzie w życie, istnieć będą dwa równoległe systemy, w ramach których pacjenci będą mogli podejmować leczenie poza państwem swojego obywatelstwa w Unii Europejskiej.

Problematyką koordynacji (w kontekście swobody usług) zajmował się wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Sędziowie Trybunału poddawali krytyce konieczność udzielenia przez państwo ubezpieczenia uprzedniej zgody na leczenie za granicą, która jest jedną z podstawowych zasad systemu koordynacji. Orzecznictwo TSUE konsekwentnie przyznawało pacjentom nie tylko prawo do uzyskania opieki medycznej w innym państwie członkowskim, ale przede wszystkim do zwrotu kosztów leczenia⁹. Trybunał orzekł, że świadczenie usług obejmuje swobodę ich odbiorców, w tym osób potrzebujących leczenia, aby udać się do innego państwa członkowskiego w celu skorzystania tam z takich usług¹⁰. Według Trybunału to, że ustawodawstwo państwa ubezpieczenia nie gwarantuje pacjentowi zwrotu kosztów na takim samym poziomie, do jakiego byłby uprawniony, gdyby skorzystał z opieki zdrowotnej we własnym państwie członkowskim, stanowi przeszkodę w swobodzie świadczenia usług w rozumieniu art. 49 TWE¹¹.

⁷ Poprzedni reżim prawny w tym zakresie obowiązuje nadal w odniesieniu do państw EFTA.

⁸ Zasady koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego nie są przedmiotem tej pracy, stanowią jednak istotne narzędzie polityki UE w zakresie opieki zdrowotnej. Dlatego też jej główne założenia w porównaniu do systemu dyrektywy „Pacjenci bez granic” zostały przedstawione w załączniku 1.

⁹ M.in. w orzeczeniach C-120/95 i C-158/96 Kohll i Decker, C-157/99 Geraets-Smits i Peerbooms, C-368/98 Vanbraekel, C-385/99 Müller-Fauré, C-56/01 Inizan i C-372/04 Watts.

¹⁰ Zob. w szczególności sprawa C-158/96 Kohll, ust. 35-36.

¹¹ Zob. w szczególności sprawa C-368/98 Vanbraekel, ust. 45.

2. Dyrektywa „Pacjenci bez granic” jako narzędzie polityki UE w zakresie ochrony zdrowia

Działania przedlegislacyjne

Przyjęta przez TSUE linia orzecznicza, dotycząca reguł związanych z rynkiem wewnętrznym i dostępem do transgranicznej opieki zdrowotnej w UE, ujawniła konieczność usunięcia niepewności prawnej co do obowiązujących zasad takiego leczenia na poziomie europejskim. Z tego powodu w 2004 roku w projekcie dyrektywy w sprawie świadczenia usług na rynku wewnętrznym, przedstawionym przez Komisję Europejską, znalazły się również zapisy dotyczące zasad swobodnego przepływu usług zdrowotnych. Z przyjętego w 2006 roku końcowego tekstu dyrektywy usługowej ostatecznie wyłączono problematykę zdrowotną, ze względu na jej szczególnie charakter. Jednocześnie jednak państwa UE uznały, że istnieje konieczność uregulowania zasad transgranicznego świadczenia usług zdrowotnych¹². Komisja, po przeprowadzeniu w latach 2006–2007 konsultacji społecznych w sprawie działań UE dotyczących usług zdrowotnych, w lipcu 2008 roku przedstawiła swój projekt nowej dyrektywy.

Proces legislacyjny trwał ponad dwa lata, głównie ze względu na impas negocjacyjny w Radzie¹³. Państwa przeciwnie zawarciu porozumienia politycznego w tym zakresie podnosiły obawy, że zaproponowany tekst nie uwzględni w wystarczającym stopniu specyfiki krajowych systemów ochrony zdrowia, a implementacja dyrektywy mogłaby doprowadzić do ich istotnej deregulacji oraz dyskryminacji części pacjentów¹⁴.

Ostatecznie jednak udało się zebrać w Radzie kwalifikowaną większość głosów i przyjąć nowy akt (koalicja blokująca rozpadła się), w związku z czym w styczniu 2011 roku Parlament Europejski, a w lutym – Rada Unii Europejskiej, przyjęły dyrektywę w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej.

Cel i główne założenia dyrektywy

Ogólnym celem dyrektywy jest stworzenie jasnych ram transgranicznej opieki zdrowotnej i podniesienie poziomu ochrony zdrowia w UE

¹² Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady w sprawie wspólnych wartości i zasad systemów opieki zdrowotnej Unii Europejskiej* (2006/C 146/01), 22.06.2006.

¹³ Utworzyła się koalicja blokująca, w skład której weszły: Polska, Hiszpania, Portugalia, Rumunia, Grecja i Litwa.

¹⁴ Prezes Rady Ministrów, *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec–grudzień 2009 roku* (podczas prezydencji szwedzkiej), druk nr 2809, Warszawa, 15.02.2010, s. 69.

przez usunięcie stanu niepewności co do zasad zwrotu kosztów opieki zdrowotnej świadczonej w innych państwach członkowskich w odniesieniu do usług zdrowotnych.

We wniosku legislacyjnym Komisja Europejska określiła, że dyrektywa ma zagwarantować pacjentom:

- ♦ jasną informację, umożliwiającą dokonywanie świadomych wyborów dotyczących ich opieki zdrowotnej;
- ♦ mechanizmy zapewniające jakość i bezpieczeństwo świadczonej opieki zdrowotnej;
- ♦ ciągłość opieki świadczonej przez różnych pracowników służby zdrowia i różne zakłady opieki zdrowotnej;
- ♦ mechanizmy zapewniające odpowiednie środki prawne w przypadku szkody wyrządzonej w związku ze świadczeniem opieki zdrowotnej oraz wynagrodzenie takiej szkody¹⁵.

W wyniku przyjęcia dyrektywy będzie można korzystać ze świadczeń w zakresie opieki zdrowotnej w innym państwie członkowskim oraz otrzymywać zwrot kosztów takiego leczenia do wysokości refundacji przewidzianej w państwie pochodzenia/przynależności, jeśli świadczenie takie dostępne/dostarczane jest na jego terytorium. Zamiast refundować poniesione koszty pacjentowi, państwa członkowskie UE będą jednak mogły zdecydować o przekazywaniu środków bezpośrednio do świadczeniodawcy usługi zdrowotnej.

W dyrektywie zarysowano katalog sytuacji, w których państwo ubezpieczenia będzie mogło ograniczyć stosowanie zasad refundacji kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej. Takie odstępstwo od wolności uzyskiwania usług zdrowotnych będzie mogło nastąpić z uwagi na nadrzędne przyczyny związane z interesem społecznym (takie jak: wymogi planistyczne dla zapewnienia ciągłości dostępu do wysokiej jakości leczenia o szerokim zasięgu czy dążenie do kontroli kosztów i unikania marnotrawienia zasobów).

Państwa członkowskie będą mogły również wprowadzić systemy wcześniejszej autoryzacji (funkcjonujące w systemie koordynacji, por. załącznik 1), tak by zapobiec możliwemu odpływowi pacjentów. Prawo to dotyczy jednak jedynie tych świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej, które podlegają wymogom planistycznym, takich jak opieka:

¹⁵ Komisja Europejska, *Wniosek: DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej*, Bruksela, 02.07.2008, s. 12.

- ♦ szpitalna (definiowana jako opieka wymagająca co najmniej jednonocnego pobytu w szpitalu);
- ♦ wiążąca się z wykorzystaniem specjalistycznej i kosztownej infrastruktury lub zaawansowanego sprzętu medycznego;
- ♦ związana z zabiegami niosącymi za sobą istotne dla pacjenta lub społeczności ryzyko;
- ♦ świadczona przez podmioty, które wzbudzają poważne obawy, jeśli chodzi o jakość lub bezpieczeństwo tej opieki¹⁶.

Aby móc zarządzać spodziewanym przepływem pacjentów oraz zapewnić wystarczający i trwały dostęp do opieki zdrowotnej na swoim terytorium, także państwo, w którym odbywać się będzie leczenie o charakterze transgranicznym, będzie mogło podjąć środki co do dostępu do świadczeń zdrowotnych, jeśli będzie to powodowane nadrzędnymi przyczynami związanymi z interesem społecznym (takimi jak: wymogi planistyczne dla zapewnienia ciągłości dostępu do wysokiej jakości leczenia o szerokim zasięgu czy dążenie do kontroli kosztów i unikania marnotrawienia zasobów).

Kolejnym obowiązkiem nałożonym na państwa członkowskie jest wymóg ustanowienia krajowych punktów kontaktowych, które będą udzielać pacjentom informacji odnośnie do przysługujących im uprawnień oraz praktycznych aspektów otrzymywania świadczeń z zakresu transgranicznej opieki zdrowotnej (np. na temat podmiotów świadczących usługi zdrowotne, jakości i bezpieczeństwa, dostępu do szpitala dla osób niepełnosprawnych), tak by mogli oni dokonywać świadomego wyboru w tym zakresie.

Wzmocniona została współpraca pomiędzy państwami członkowskimi w wielu dziedzinach sektorowych, m.in. e-zdrowia i chorób rzadkich.

Usprawniono mechanizm uznawalności recept wystawionych w innym państwie członkowskim - jeśli produkt jest dopuszczony do obrotu w jednym kraju, państwo członkowskie musi zapewnić, że recepty wystawione na ten produkt w innym państwie członkowskim mogą, zgodnie z prawem krajowym, zostać zrealizowane na jego terytorium.

Poza zakresem regulacji dyrektywy znajdują się natomiast: sprzedaż produktów i urządzeń medycznych za pośrednictwem internetu, dłu-

¹⁶ Państwo członkowskie pochodzenia/przynależności może odmówić udzielenia wcześniejszej zgody na leczenie transgraniczne, jeśli pacjent narażony będzie na niedopuszczalne zagrożenie dla jego bezpieczeństwa, jeśli społeczeństwo narażone będzie na istotne zagrożenie bezpieczeństwa, jeśli opieka zdrowotna ma być świadczona przez podmiot, co do którego istnieją poważne obawy dotyczące zgodności ze standardami i zasadami dotyczącymi jakości i bezpieczeństwa lub jeśli opieka zdrowotna może zostać udzielona na jego terytorium w przeciagu medycznie uzasadnionego czasu.

goteterminowe usługi opieki świadczone w placówkach opiekuńczych oraz kwestia dostępności i przydzielania organów do celów transplantacyjnych.

3. Implementacja dyrektywy „Pacjenci bez granic” z perspektywy UE i Polski

Planowane działania Komisji

Głównym zadaniem Komisji Europejskiej w kontekście dyrektywy jest monitorowanie procesu transpozycji dyrektywy do krajowych porządków prawnych. W związku z tym KE zamierza stosować różnorodne narzędzia polityki, które można nazwać postlegislacyjnymi, a których celem jest zapewnienie właściwej implementacji prawa europejskiego przez kraje członkowskie¹⁷.

Państwa Unii będą przysyłać do KE teksty głównych aktów prawa krajowego w zakresie objętym regulacją dyrektywy¹⁸. W celu przygotowania i usprawnienia procesu transpozycji Komisja planuje serię wizyt w państwach członkowskich, tak by przedyskutować problematykę transpozycji i jeśli władze tych państw wyrażą taką potrzebę, służyć pomocą przy wypracowywaniu najlepszych rozwiązań w tym zakresie.

Kolejnym środkiem, jaki Komisja zamierza wykorzystać przy wdrażaniu dyrektywy „Pacjenci bez granic”, jest kwestionariusz dla władz krajowych, który dotyczył będzie aktualnych przepisów prawnych i praktyk w zakresie regulowanym w nowym akcie. Działanie takie ma pomóc w stworzeniu katalogu zmian w krajowych porządkach prawnych, niezbędnych dla prawidłowej transpozycji.

KE zobowiązała się również¹⁹ do opracowania wytycznych dotyczących niektórych zapisów dyrektywy. Mają one powstać w odpowiedzi na konkretne pytania państw członkowskich i podlegać dyskusji w Grupie Roboczej ds. Leczenia Transgranicznego, której utworzenie postuluje KE²⁰.

¹⁷ Council Working Party on Public Health at Senior level, *Roadmap following the adoption of the Directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare*, Sixth meeting, 18.03.2011.

¹⁸ Art. 21 dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

¹⁹ Council Working Party on Public Health at Senior level, *Roadmap...*

²⁰ Tamże.

Monitorowanie procesu implementacji dyrektywy „Pacjenci bez granic” przez Komisję Europejską ma zostać podsumowane w raporcie na ten temat, którego publikację planuje się na koniec 2015 roku²¹.

Ponadto dyrektywa nakłada na Komisję obowiązki w zakresie opracowania wytycznych i aktów implementacyjnych odnośnie do uznawania recept, europejskich sieci referencyjnych i e-zdrowia.

Obowiązki nałożone na Polskę. Możliwe problemy

Rząd polski od początku był sceptycznie nastawiony do części postanowień dyrektywy „Pacjenci bez granic”, argumentując, że jej zapisy ingerują w system ochrony zdrowia w Polsce²². Niemniej w związku z jej przyjęciem pojawiała się konieczność implementacji jej postanowień do polskiego porządku prawnego. Trudno z góry ocenić skutki, jakie wywoła ona w polskim systemie ochrony zdrowia w perspektywie długookresowej.

Zgodnie z TFUE dyrektywy wiążą państwa członkowskie co do celów w nich zawartych, pozostawiają jednak swobodę w zakresie metod i środków ich wdrożenia. Dyrektywa „Pacjenci bez granic” zawiera jednak pewne wytyczne, którymi kierować się mają państwa, by zapewnić realizację jej głównego celu. Stworzone zostały więc ramy, do których będą musiały zostać dopasowane ostateczne rozwiązania przyjęte przez rząd polski w odniesieniu do leczenia transgranicznego, głównie kosztów związanych z takim leczeniem.

Dyrektywa nie określa sposobu przekazywania środków za leczenie pacjenta poza krajem ubezpieczenia. Koszty mogą być więc zwracane lub płacone bezpośrednio przez państwo ubezpieczenia co najmniej do poziomu, na którym byłyby pokryte przez ten kraj, gdyby opieka ta była świadczona na jego terytorium²³, chyba że państwo ubezpieczenia zadecyduje o zwrocie pełnej kwoty lub np. dodatkowo kosztów podróży i pobytu.

Kolejną wytyczną jest konieczność stworzenia przejrzystego mechanizmu obliczania kosztów transgranicznej opieki zdrowotnej, które mają być zwrócone ubezpieczonemu przez jego państwo ubezpieczenia. Ma on być oparty na niedyskryminacyjnych, obiektywnych i znanych

²¹ Tamże.

²² Co jest niezgodne ze art. 168 TFUE. Informacje uzyskane podczas spotkania grupy warsztatowej z Andrzejem Rysiem, dyrektorem w departamencie Dyrekcji Generalnej Zdrowia i Ochrony Konsumentów Komisji Europejskiej, odpowiedzialnym za sprawy zdrowia publicznego, oraz Filipem Domańskim, attaché ds. polskiej prezydencji w Radzie UE, dział zdrowie - zdrowie publiczne, Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, 22.03.2011, Bruksela.

²³ Art. 7 ust. 4 dyrektywy o ochronie praw pacjenta w leczeniu transgranicznym.

z góry kryteriach oraz stosowany na „odpowiednim (lokalnym, regionalnym lub krajowym)” poziomie administracyjnym²⁴.

Podczas obrad w Radzie dyskutowano nad trzema głównymi problemami:

- ◆ tzw. kwestii irlandzkiej - świadczenia usług zdrowotnych przez podmioty nieposiadające kontraktu z właściwą instytucją w państwie ubezpieczenia;
- ◆ definicji ubezpieczonego oraz wzajemnych relacji dyrektywowego systemu „leczenia transgranicznego” z systemem koordynacji świadczeń z rozporządzenia (WE) nr 883/2004;
- ◆ e-zdrowia i kompetencji Komisji Europejskiej odnośnie do wypracowania standardów interoperacyjności systemów zdrowotnych w tym zakresie²⁵.

Dyrektywa w swoim ostatecznym brzmieniu nie rozstrzygnęła wątpliwości w sposób satysfakcjonujący dla wszystkich państw członkowskich. W odniesieniu do Polski, gdzie system ochrony zdrowia opiera się na założeniu powszechności dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego, przy jednoczesnym systemie kontraktowania świadczenia usług zdrowotnych przez jeden podmiot państwowy (Narodowy Fundusz Zdrowia, NFZ), problematyczna staje się kwestia konieczności refundacji transgranicznych usług zdrowotnych świadczonych przez dowolne (państwowe czy publiczne, posiadające kontrakty z ich niemające) podmioty zagraniczne²⁶.

W stanowisku rządu RP z 2 września 2008 roku wyrażono opinię, że zasadniczy wpływ dyrektywy na polski system ochrony zdrowia będzie wynikał z ewentualnej konieczności implementacji dyrektywy w sposób rozszerzający zasadę zwrotu kosztów świadczeń zdrowotnych, uzyskanych poza systemem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego, również na usługi zdrowotne polskich świadczeniodawców niemających kontraktów z NFZ, a nie z zasad refundacji kosztów świadczeń uzyskanych w innym państwie członkowskim²⁷. Zgodnie z informacjami z Ministerstwa Zdrowia

²⁴ Tamże, art. 7 ust. 5.

²⁵ Informacje uzyskane podczas spotkań grupy warsztatowej z Filipem Domańskim, 22-23.03.2011, Bruksela.

²⁶ W odniesieniu do leczenia ambulatoryjnego, o ile spełnione zostaną wymogi dyrektywy, np. co do standardów świadczenia usług zdrowotnych.

²⁷ Na podst. Komitet Europejski Rady Ministrów, *Stanowisko rządu w sprawie Wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej*. Wyliczenia przedstawione w *Stanowisku* oparte są na opracowaniu dr. n. med. A. Koziarkiewicza, *Analiza skutków wdrożenia proponowanych rozwiązań dyrektywy ws. praw pacjentów do transgranicznej opieki zdrowotnej dla polskiego systemu opieki zdrowotnej*, Warszawa, 03.2008.

konstytucjoniści twierdzą, że fakt sfinansowania przez NFZ świadczeń opieki zdrowotnej, których polskim ubezpieczonym udzieliły za granicą podmioty niezwiązane z tamtejszymi publicznymi systemami opieki zdrowotnej, może być dla Trybunału Konstytucyjnego przesłanką do uznania, że niefinansowanie przez NFZ świadczeń udzielonych przez takie (tj. prywatne) polskie podmioty należy uznać za niezgodne z Konstytucją RP.

Problem definicji ubezpieczonego podnoszony był m.in. przez Hiszpanię, ze względu na przyznawanie przez to państwo ubezpieczenia zdrowotnego rezydentom z innych państw członkowskich (gł. z Niemiec) na podstawie przepisów o koordynacji świadczeń zabezpieczenia społecznego. Dyrektywa rozstrzyga co prawda, że oba systemy będą istnieć jednocześnie, ale nie precyzuje relacji pomiędzy nimi, stwierdzając jedynie, że: *w odniesieniu do wniosków o udzielenie uprzedniej zgody składanych przez ubezpieczonego w celu skorzystania z transgranicznej opieki zdrowotnej państwo ubezpieczenia ustala, czy spełnione zostały warunki rozporządzenia (WE) nr 883/2004. Jeżeli te warunki są spełnione, zgoda jest wydawana w myśl tego rozporządzenia, chyba że pacjent wyraża inną wolę*²⁸.

Regulacje dyrektywy w zakresie e-zdrowia mają charakter niewiążący - Unia ma jedynie wspierać i ułatwiać *współpracę i wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi*²⁹ na zasadzie dobrowolnego zrzeszenia we wspólnej sieci. Dzięki zapisom zawartym w art. 15 dyrektywy Komisja zyskała jednak uprawnienie do stworzenia wytycznych dotyczących środków *koniecznych do utworzenia tej sieci, zarządzania nią i do jej przejrzystego funkcjonowania*³⁰. Ze względu na to, że dotychczas państwa UE samodzielnie budowały swoje sieci teleinformatyczne i bazy danych w zakresie systemów zdrowotnych, większość z nich jest wzajemnie niekompatybilna, a dostosowanie ich do wymogów wypracowanych przez KE będzie kosztochłonne.

Skuteczność dyrektywy jako narzędzie polityki zdrowotnej UE

Proces wdrażania dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej dopiero się rozpoczyna. Trudno więc przewidzieć zarówno efektywność tego aktu jako narzędzia polityki zdrowotnej dla UE, jak i jego faktyczny wpływ na system opieki zdrowotnej w Polsce. Ze względu na równoległe istnienie dwóch systemów umożliwiających pacjentom leczenie poza swoim państwem ubezpieczenia (na podstawie rozporządzenia o koordynacji systemów zabezpieczenia społeczne-

²⁸ Art. 8 ust. 3 dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej.

²⁹ Tamże, art. 14.

³⁰ Tamże.

go i nowej dyrektywy), to do pacjenta w większości sytuacji będzie należała decyzja o tym, z którego z nich będzie chciał skorzystać. Brak jest przesłanek, na podstawie których można by jednoznacznie stwierdzić, czy przyjęcie dyrektywy doprowadzi do poprawy efektywności mechanizmów umożliwiających leczenie na terenie UE poza państwem ubezpieczenia.

Nowy akt prawa wspólnotowego wyznacza jedynie ogólne cele (w tym główny: ułatwienie uzyskania usług medycznych poza państwem ubezpieczenia), do realizacji których w swych politykach dążyć mają państwa UE. Nad prawidłową implementacją przepisów dyrektywy w krajowych systemach prawnych ze strony Unii czuwać będzie Komisja Europejska. Choć niektóre elementy nowego systemu wzbudzały wśród państw członkowskich kontrowersje, to właśnie od nich w znacznej mierze będzie zależeć jego funkcjonowanie. Również Polska, mimo sceptycznego stanowiska wobec proponowanych rozwiązań, będzie musiała w ciągu 30 miesięcy od ogłoszenia tekstu dyrektywy dostosować przepisy krajowe dotyczące leczenia transgranicznego do jej postanowień. Jest to duże wyzwanie koncepcyjne i organizacyjne. Z tego powodu należy jak najszybciej rozpocząć prace, tak by możliwie najpełniej wdrożyć cele dyrektywy, jednocześnie zapewniając kompatybilność nowych rozwiązań z polskim systemem opieki zdrowotnej.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty

Akty prawa UE

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z 09.03.2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (niepubl.).

Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29.04.2004 r. w sprawie systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE. L. 2009. 284.43).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE. L. 2009.284.1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 988/2009 z 16.09.2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koor-

dynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określające treść załączników (Dz.U. UE. L. 2009. 284.43).

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Lizbona, 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569).

Akty prawa polskiego

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 27.12.2007 r. w sprawie wniosku o leczenie lub badania diagnostyczne poza granicami kraju oraz pokrycie kosztów transportu (Dz.U. 2007, nr 249, poz. 1867).

Ustawa z 27.08.2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2008, nr 164, poz. 1027 z późn. zm.).

Dokumenty instytucji UE

Dokumenty Rady

Council Working Party on Public Health at Senior level, *Roadmap following the adoption of the Directive on the application of patients' rights in cross-border healthcare*, Sixth meeting, 18.03.2011.

Komunikat prasowy Rady UE o przyjęciu dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej, 7056/11 PRESSE 40, Bruksela, 28.02.2011.

Komunikat prasowy Rady UE o zgodzie na nowe zasady w transgranicznej opiece zdrowotnej, 10760/10, PRESSE 167, Luksemburg, 08.06.2010.

Konkluzje Rady w sprawie wspólnych wartości i zasad systemów opieki zdrowotnej Unii Europejskiej (2006/C 146/01), 22.06.2006.

Postanowienia Rady UE dotyczące projektu dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej 2008/0142 (COD), 9948/10, 28.05.2010.

Stanowisko przyjęte przez Radę (UE) NR 14/2010 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej 13.09.2010 r. (2010/C 275 E/01).

Dokumenty Komisji Europejskiej

Dokument roboczy Służb Komisji uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej, Streszczenie oceny skutków, (KOM (2008) 414 wersja ostateczna), (SEK(2008) 2163), SEK(2008) 2164, Bruksela, 02.07.2008.

Opinia Komisji na podstawie art. 294 ust. 7 lit. c) traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w przedmiocie poprawek Parlamentu Europejskiego do stanowiska Rady podczas pierwszego czytania w sprawie wniosku dotyczą-

cego DYREKTYWY PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY dotyczącej stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej, KOM (2011) 90 wersja ostateczna, Bruksela, 24.02.2011.

Oświadczenie Johna Dallego, komisarza ds. zdrowia i polityki konsumenckiej, dotyczące unijnej dyrektywy w sprawie praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej, IP/11/53, Bruksela, 19.01.2011.

Wniosek Komisji: *DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej*, KOM (2008) 414 wersja ostateczna, 2008/0142 (COD), Bruksela, 02.07.2008.

Dokumenty Parlamentu Europejskiego

Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z 19.01.2011 r. w sprawie stanowiska Rady w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (11038/2/2010 - C7-0266/2010 - 2008/0142(COD)).

Dokumenty polskich instytucji państwowych

Komitet Europejski Rady Ministrów, *Stanowisko rządu w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania praw pacjenta w transgranicznej opiece zdrowotnej*, przyjęte przez KERM 02.09.2008.

Prezes Rady Ministrów, *Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec-grudzień 2009 roku* (podczas prezydencji szwedzkiej), druk nr 2809, Warszawa, 15.02.2010.

Projekt stanowiska rządu przygotowany w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 Ustawy z 11.03.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 52, poz. 515 z późn. zm.).

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

C-120/95 Decker [1998] Rec. I-1831.

C-157/99 Smits i Peerbooms [2001] Rec. I-5473.

C-158/96 Kohll [1998] Rec. I-1931.

C-368/98 Vanbraekel [2001] Rec. I-5363.

C-372/04 Watts [2006] Zb.Orz. I-4325.

C-385/99 Müller-Fauré i Van Riet [2003] Rec. I-4503.

C-444/05 Stamatelaki [2007].

C-466/04 Acereda Herrera [2006].

C-56/01 Inizan [2003] Rec. I-12403.

C-8/02 Leichtle [2004] Rec. I-2641.

Opracowania naukowe

- Budzyńska M., *Transgraniczne świadczenie usług zdrowotnych w UE – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2008.
- Golinowska S., Kozierkiewicz A., Sowada C., *Pożądane kierunki zmiany systemu ochrony zdrowia w Polsce. Między racjonalizacją i racjonalizacją*, Warszawa 2004.
- Kozierkiewicz A., *Analiza skutków wdrożenia proponowanych rozwiązań dyrektywy ws. praw pacjentów do transgranicznej opieki zdrowotnej dla polskiego systemu opieki zdrowotnej*, Warszawa 2008.
- Krowicka A., Pitera-Czyżowska E., *Opieka zdrowotna po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- The Gallup Organisation, *Cross-border health services in the EU. Analytical report, Flash EB No 210*, 2007.
- Wismar M., Palm W., Figueras J., Ernst K., van Ginneken E., *Cross-border health care in the European Union. Mapping and analysing practices and policies*, World Health Organization, 2011.

Artykuły prasowe

- Bielecki T., Watola J., *Pacjenci bez granic od 2013 r.*, „Gazeta Wyborcza”, 19.01.2011.

Źródła internetowe

- European Commission DG Health & Consumers Public Health, *Cross-border care Policy*, http://ec.europa.eu/health/cross_border_care/policy/index_pl.htm.
- European Commission Employment, Social Affairs & Inclusion, *Healthcare abroad*, <http://ehic.europa.eu>.
- Komisja Europejska, *Zdrowie-UE. Europa dla pacjentów. Transgraniczna opieka zdrowotna*, http://ec.europa.eu/health-eu/europe_for_patients/cross_border_healthcare/index_pl.htm.

Tabela 1

**PORÓWNANIE TRANSGRANICZNEJ OPIEKI ZDROWOTNEJ DOSTĘPNEJ
W RAMACH SYSTEMU KOORDYNACJI ŚWIADCZEŃ ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO
I DYREKTYWY W SPRAWIE STOSOWANIA PRAW PACJENTÓW
W TRANSGRANICZNEJ OPIECE ZDROWOTNEJ³¹**

	System koordynacji	Dyrektywa „Pacjenci bez granic”
Leczenie ambulatoryjne	<p>- świadczenia niezbędne z przyczyn medycznych podczas pobytu w innym państwie UE, pod warunkiem że ten rodzaj leczenia został zamieszczony w katalogu świadczeń refundowanych tego państwa</p> <p>- obejmujące leczenie szpitalne, jeśli nie może ono zostać odłożone w czasie, do czasu powrotu pacjenta do własnego kraju</p>	<p>- jakiegokolwiek świadczenia opieki ambulatoryjnej, do których pacjent jest uprawniony we własnym kraju</p>
Leczenie szpitalne i specjalistyczne	<p>- leczenie planowane w innym państwie członkowskim wymaga uprzedniej zgody (formularz E-112);</p> <p>- państwo członkowskie stałego pobytu nie może odmówić uprzedniej zgody, jeżeli:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pacjent jest uprawniony do określonego świadczenia we własnym kraju • dane świadczenie nie może zostać przeprowadzone w rozsądnym z medycznego punktu widzenia terminie 	<p>- państwo pochodzenia nie może odmówić refundacji kosztów leczenia, o ile pacjent jest uprawniony do określonego świadczenia we własnym kraju</p> <p>- jedynie w wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może nałożyć wymóg uprzedniej zgody na wykonanie świadczenia szpitalnego lub specjalistycznego za granicą, jeśli może ono wykazać, że brak takiego systemu zezwoleń miałby ujemny wpływ na równowagę finansową jego</p>

³¹ Na podstawie: M. Budzyńska, *Transgraniczne świadczenie usług zdrowotnych w UE - stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2008, s. 12-13.

		systemu zdrowotnego oraz zabezpieczenia społecznego lub na organizację, planowanie i świadczenie usług zdrowotnych
Niedyskryminacja	<p>- pod względem świadczonej opieki zdrowotnej pacjent jest traktowany na równi z obywatelami państwa leczenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pacjent podlega regulom świadczenia usług zdrowotnych obowiązujących w państwie leczenia 	<p>- pod względem świadczonej opieki zdrowotnej pacjent jest traktowany na równi z obywatelami państwa leczenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • pacjent jest uprawniony do refundacji kosztów leczenia do poziomu obowiązującego w państwie członkowskim ubezpieczenia • podlega regulom i formalnościom obowiązującym w państwie ubezpieczenia
Zwrot kosztów leczenia	<p>- zwrot kosztów leczenia zorganizowany pomiędzy właściwymi instytucjami dwóch państw: stałego zamieszkania i czasowego pobytu; pacjent sam nie dokonuje żadnych płatności z góry</p>	<p>- decyzja państwa ubezpieczenia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • koszty transgranicznej opieki zdrowotnej są zwracane <p>LUB</p> <ul style="list-style-type: none"> • koszty transgranicznej opieki zdrowotnej płacone bezpośrednio
Prawo do zwrotu kosztów	<p>- prawo do zwrotu kosztów leczenia za granicą przysługuje jedynie w przypadku świadczeń finansowanych w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia państwa, w którym udzielono świadczenia</p>	<p>- prawo do zwrotu kosztów leczenia za granicą przysługuje zarówno w przypadku świadczeń finansowanych w ramach publicznego systemu ochrony zdrowia państwa, w którym udzielono świadczenia, jak i w placówce komercyjnej</p>

<p>Punkty kontaktowe</p>	<p>- wojewódzkie oddziały NFZ</p>	<p>- narodowe punkty kontaktowe dla pacjentów, którzy chcą korzystać z usług zdrowotnych w innym państwie członkowskim</p>
<p>Obowiązek informowania</p>	<p>- nałożony na: wojewódzkie oddziały NFZ i instytucję łącznikową (Ministerstwo Zdrowia)</p>	<p>- nałożony na państwa członkowskie obowiązek dostarczenia informacji na temat standardów jakości, praw pacjenta itp.</p>

Redefinicja narzędzi polityk publicznych w założeniach reformy brytyjskiego systemu opieki zdrowotnej

Wprowadzenie (*executive summary*)

Analizując skuteczność narzędzi realizacji polityki zdrowotnej, warto przyjrzeć się aktualnej debacie dotyczącej reformy NHS w Wielkiej Brytanii. Toczącą się od 2010 roku dyskusję społeczną i polityczną dotyczącą problemów systemu ochrony zdrowia można postrzegać na trzech poziomach: identyfikacji problemu przez rząd, określenia kierunku zmian oraz poszukiwania odpowiednich narzędzi.

Na początku przedstawiony zostanie kształt instytucjonalny NHS wraz z ewolucją wybranych kluczowych elementów. Celem tej części jest opisanie stanu obecnego, co ma stanowić punkt odniesienia do analizy założeń dyskutowanego projektu.

W głównej części opracowania omawiane są wybrane, najbardziej dyskusyjne i krytykowane aspekty reformy rządu Davida Camerona, w kształcie z czerwca 2010 roku. W części tej wskazano problemy systemu brytyjskiego, które zostały zidentyfikowane jako wymagające zmian, zakładane cele oraz szczegółowe studium projektowanych narzędzi. Ważną częścią jest przedstawienie głosów krytycznych dotyczących proponowanych działań oraz repliki strony rządowej.

Nacisk położony został na prezentację wybranych narzędzi, które rząd brytyjski uznał za kluczowe do realizacji określonych w reformie celów. Mają one umożliwić uzyskanie komplementarnych, gwarantujących odpowiednią jakościowo opiekę, efektywnych i oszczędnych mechanizmów funkcjonowania ochrony zdrowia, które jednocześnie przygotowałyby system do zmian demograficznych, technologicznych oraz coraz większych trudności z finansowaniem systemu.

Równie ważnym zadaniem studium przypadku jest podkreślenie znaczenia interesariuszy w procesie podejmowania decyzji i wyboru odpowiednich narzędzi, w szczególności opozycji politycznej i opinii publicznej, w tym roli krytyków rozwiązań rządowych, którzy są w stanie doprowadzić do przewartościowania polityki w tym zakresie.

Kiedy po wojnie projektowano brytyjski system zdrowia, bazowano na dwóch założeniach: że kobiety pozostaną w domach i zajmą się wychowywaniem dzieci oraz że wszyscy dożywać będą najwyżej 75. roku życia. Oczywiście, bardzo szybko okazało się, jak niedorzeczne są to koncepcje¹.

1. Brytyjski system ochrony zdrowia – zagadnienia systemowe²

Struktura organizacyjna NHS

System ochrony zdrowia stworzony w Wielkiej Brytanii w 1948 roku jest modelowym przykładem rozwiązania opartego na zasadzie zaopatrzeniowości. Finansowany jest bezpośrednio z centralnego budżetu państwa³, a środki trafiające do *National Health Service* (NHS)⁴ stanowią

¹ Opinia Stephena Pounda, sprawującego funkcję Shadow Minister of State for Northern Ireland, wyrażona podczas spotkania ze słuchaczami KSAP, 15.06.2011. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”.

² Niniejsze opracowanie analityczne powstało w oparciu o badania przeprowadzone podczas wizyty studyjnej w Londynie, którą słuchacze odbyli w dniach 12-17.06.2011 dzięki udziałowi w projekcie „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej”.

³ Najpopularniejsze konkurencyjne sposoby finansowania wywodzące się z kontynentalnego modelu bismarckowskiego oparte są na składce ubezpieczeniowej płaconej przez pracownika lub/oraz pracodawcę.

⁴ NHS jest nazwą używaną w stosunku do czterech, wydzielonych terytorialnie dla części składowych Zjednoczonego Królestwa publicznych systemów ochrony zdrowia. Każdy z nich nadzorowany jest przez właściwy rząd regionalny (z wyjątkiem angielskiego, który podlega bezpośrednio rządowi Wielkiej Brytanii).

część struktury stałych wydatków państwa. W systemie tym do korzystania z pełni świadczeń opieki medycznej uprawnieni są wszyscy obywatele.

Do 1974 roku struktura organizacyjna NHS nie zmieniła się istotnie⁵. Później jednak, za przejmowaniem władzy naprzemiennie przez Partię Konserwatywną i Partię Pracy, szły radykalne zmiany w tym zakresie nie tylko stanowiące odpowiedź na kryzysy finansowe, rosnące potrzeby oraz postęp technologiczny, lecz także będące wyrazem realizacji polityki danego rządu.

Obecna struktura jest efektem reform przeprowadzonych przez rząd Tony'ego Blaira, choć duża część dzisiejszych rozwiązań to reminiscencja reform rządu Margaret Thatcher z początku lat 90. XX wieku, wprowadzających rynek wewnętrzny usług medycznych⁶ (tzw. *purchaser-provider split*), *NHS Trusts* czy *GP fundholding*.

Koordinacją działalności jednostek świadczących usługi zdrowotne zajmuje się obecnie dziesięć regionalnych *strategic health authorities* (SHA)⁷, odpowiedzialnych za wykonanie dyrektyw i planów finansowych Departamentu Zdrowia. Dostarczanie świadczeń oraz dokonywanie kontraktowania usług powierzone jest nadzorowanym przez SHA *NHS trusts*⁸.

Najważniejsze z trustów to utworzone w 2002 roku *NHS primary care trusts* (PCT)⁹. Do ich kompetencji należy kontraktowanie świadczeń z innych trustów oraz od prywatnych świadczeniodawców, prowadzenie podstawowej opieki medycznej, nadzór nad zdrowiem publicznym, szczepieniami oraz ochrona epidemiologiczna. Szacuje się, że PCT kontrolują

⁵ Strukturę z roku 1948 przedstawia schemat pod adresem: www.nhshistory.net/img2.gif [8.08.2011 r.].

⁶ Szersze omówienie zagadnienia przez BMJ pod adresem: <http://lookafterournhs.org.uk/wp-content/uploads/commissionign-and-purchaser-provider-split-with-links-03063.pdf> [8.08.2011 r.].

⁷ Stworzone w 2002 roku z przekształcenia *NHS health authorities* (powołanych w 1996 roku z przekształcenia *regional health authorities*, RHA, utworzonych w 1974 roku, które zastąpiły istniejące od 1947 roku *regional hospital boards*) – przekształcenia te polegały głównie na zmianach terytorialnego przyporządkowania jednostek.

⁸ Rodzajami NHS Trusts są: *NHS hospital trusts* i *NHS foundation trusts* zarządzające infrastrukturą (szpitalami i innymi ośrodkami), *NHS ambulance services trusts* koordynujące usługi karettek, ambulansów i śmigłowców, *NHS care trusts* zarządzające szerokim wachlarzem usług zdrowotnych i opiekuńczych oraz *NHS mental health services trusts* administrujące ośrodkami leczenia psychicznego/psychiatrycznego.

⁹ Przejęły one funkcję *primary care groups* (PCG) oraz *district health authorities* (DHA), jednostek podległych RHA, którym kompetencje do zamawiania świadczeń przyznały reformy rządu M. Thatcher. Skupiają łącznie około 29 tysięcy lekarzy ogólnych i 18 tysięcy dentyków.

około 80% budżetu NHS¹⁰. W 2010 roku przez PCT rozdysponowano około 84 miliardów funtów.

Od 2004 roku istnieją także i zyskują coraz większą popularność *NHS foundation trusts*¹¹, będące odpowiedzią na postępującą biurokratyzację i niezdolność do efektywnego działania wielu szpitali. Charakteryzują się one daleko posuniętą niezależnością finansową zarówno w obszarze bieżącego zarządzania, jak i inwestycji czy rozwoju. Podlegają jedynie nadzorowi sprawowanemu przez *Monitor NHS (Independent Regulator for NHS Foundation Trusts)*.

Istotną funkcję nadzorczą i kontrolną w zakresie jakości usług obszaru ochrony zdrowia i opieki społecznej na poziomie ogólnokrajowym sprawuje *Care Quality Commission* (Komisja ds. Jakości Usług).

Należy zauważyć, że taki wieloszczeblowy sposób administrowania w NHS wynika z wieloletniej ewolucji, której założeniem było zastąpienie alokacji budżetowej w hierarchicznych strukturach systemem opartym na negocjacjach, kontraktowaniu, decentralizacji oraz rozdzieleniu funkcji płatnika od jednostek zamawiających.

Rola lekarza pierwszego kontaktu (GP)

Od lat 40. XX wieku obserwowana jest rosnąca rola lekarzy pierwszego kontaktu jako świadczeniodawców podstawowej opieki zdrowotnej (tzw. *entry point*) - poczynając od raportu Collinga z 1950 roku¹² wskazującego na konieczność inwestowania w niedofinansowanych lekarzy, poprzez *GPs' Charter* z 1965 roku, nakierowaną na polepszenie infrastruktury dostępnej dla lekarzy oraz zachęcającą do tworzenia efektywniejszych grupowych praktyk przez wsparcie finansowe, po *GP Contract* z 1990 i 2004 roku, konstytuujących podstawę funkcjonowania i finansowania pracy lekarzy w strukturze NHS.

Dodatkowo, w ramach dążenia do przekazywania części kompetencji dotyczących nie tylko sposobu leczenia, ale także organizacji procesu leczenia na jak najniższy poziom, w 1991 roku¹³ podjęto decyzję, by dysponentami środków NHS stali się także lekarze pierwszego kontaktu, którzy w ramach mechanizmu *GP fund holding scheme* mogliby dokonywać zakupu niektórych usług medycznych. Celem było danie GP bodźca do

¹⁰ *National Health Service Landscape Review*, 20.01.2011, HC708, National Audit Office.

¹¹ Obecnie jest ich 137, lecz ich liczba wzrasta; na podstawie: www.nhs.uk [8.08.2011 r.].

¹² Zob. R. Petchey, *Collings report on general practice in England in 1950: unrecognised, pioneering piece of British social research?*, www.bmj.com/content/311/6996/40.full [8.08.2011 r.].

¹³ Zmianę wprowadził *NHS and Community Care Act*.

lepszego zarządzania kosztami leczenia i wywarcia presji konkurencyjnej na szpitale¹⁴.

Lata 1997-2005 to odejście od tych rozwiązań na rzecz PCT w związku z niesatysfakcjonującymi osiągnięciami i relatywnie wysokimi kosztami transakcyjnymi¹⁵. W 2005 roku wprowadzono jednak *Practice-based Commissioning* (PbC) - narzędzie, które pozwala lekarzom zainteresowanym współpracą na decydowanie o zakupie usług medycznych, jednak w ramach przyznanego i kontrolowanego przez PCT budżetu¹⁶.

Zasoby w brytyjskiej ochronie zdrowia

W 1948 roku, gdy powstawał brytyjski system opieki zdrowotnej, jego budżet wynosił 437 milionów funtów (w wartościach na dzień dzisiejszy około 9 miliardów funtów¹⁷). W 2010 rok wyniósł 100,2 miliarda funtów¹⁸, z czego zdecydowana większość środków pochodziła z budżetu państwa¹⁹.

Biorąc pod uwagę procent PKB wydawany na opiekę zdrowotną, odsetek wydatków na NHS wzrósł z 3,5% w 1948 roku do 8,5% w roku 2010²⁰. Duży wpływ miały na to rozwój technologiczny usług medycznych (powodujący wzrost ich kosztów) oraz zmiany demograficzne i wydłużanie się przeciętnej długości życia²¹.

W strukturze wydatków angielskiego systemu największą część stanowią wynagrodzenia personelu medycznego (około 60%). Blisko 20% wydawanych jest na zakup lekarstw i innych środków medycznych. Pozostała, relatywnie dużą część stanowią koszty utrzymania infrastruktury, zaopatrzenia oraz koszty administracyjne.

Powszechność i relatywna przejrzystość systemu stanowią zalety z punktu widzenia pacjenta. Stopniowe decentralizowanie i wprowadzanie konkurencji między świadczeniodawcami zdaje się zaś służyć racjonal-

¹⁴ The King's Fund, *GP commissioning: what can we learn from previous commissioning models?*, www.kingsfund.org.uk [8.08.2011 r.].

¹⁵ Zob. krytykę tego posunięcia: A. Key, *The abolition of the GP fundholding scheme: a lesson in evidence-based policy making*, Br J Gen Pract, 52(475), s. 141-144.

¹⁶ The King's Fund, *GP commissioning...*

¹⁷ www.nhshistory.net [8.08.2011 r.].

¹⁸ NHS jest oficjalnym pracodawcą bądź zleceniodawcą niemal wszystkich lekarzy i pielęgniarek w Wielkiej Brytanii. W 2009 roku całkowita liczba pracowników NHS wynosiła 1,18 miliona, co dawało mu pozycję piątego największego pracodawcy świata.

¹⁹ Dla porównania wpływ z opłaty za receptę (*prescription charging*) wyniosły 470 milionów funtów (0,5% budżetu), a z prywatnego leczenia pacjentów przez trusty 0,8% budżetu.

²⁰ *NHS Funding and Expenditure...*

²¹ Wskaźnik długości życia wzrósł o 10 lat dla kobiet (do 81,9) i 11 lat dla mężczyzn (do 77,7).

ności wykorzystania zasobów systemu. NHS to prawdopodobnie jeden z bardziej wydajnych ekonomicznie systemów zdrowotnych w Unii Europejskiej – procent PKB wydatkowany na publiczną służbę zdrowia wynosi w Wielkiej Brytanii 8,5%, mniej niż w przypadku ponad 10% dla państw „piętnastki”²². Niemniej zwracają uwagę wysokie koszty administracyjne systemu (ponad 10 miliardów funtów), a także nośne medialnie problemy z dostępem do części usług (kolejki i długie oczekiwanie na wizyty u specjalistów)²³.

2. Propozycje reform NHS przedstawione przez rząd Davida Camerona

Przebieg reformy

Reforma systemu ochrony zdrowia nie była zagadnieniem poruszonym podczas wyborów parlamentarnych w 2010 roku. O temacie tym nie wspomina również umowa koalicyjna między Partią Konserwatywną a Liberalnymi Demokratami²⁴.

Jednak w obliczu reform pod nazwą *Big Society*, przeprowadzanych przez brytyjskiego premiera Davida Camerona²⁵, 12 czerwca 2010 roku Departament Zdrowia opublikował białą księgę²⁶ na temat reformy NHS: *Equity and excellence: Liberating the NHS*²⁷. W grudniu 2010 roku w związku z ponad 6 tysiącami odpowiedzi w ramach konsultacji społecznych²⁸ rząd brytyjski przedstawił uzupełnioną wersję dokumentu: *Liberating the NHS: Legislative framework and next steps*²⁹. Projekt ustawy

²² <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH> [8.08.2011 r.].

²³ D. Rose, *Criticised hospitals still failing to meet minimum standards*, „The Times”, 19.03.2010; S. Boseley, *Healing the NHS*, „The Guardian”, 10.06.2010.

²⁴ T. Delamothe, F. Godlee, *Dr Lansley's Monster*, BMJ 2011; 342:d408.

²⁵ Zob. przemówienie Davida Camerona z 23 maja 2011 roku dotyczące projektu *Big Society*, www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2010/07/big-society-speech-53572 [8.08.2011 r.].

²⁶ Biała księga to dokument rządowy zapowiadający działania w danej sprawie, a także podstawa oraz szczegółowy opis rozwiązań przyjętych w późniejszym projekcie aktu prawnego przedstawionego w parlamencie. Jego zadaniem jest omówienie i uzasadnienie zaproponowanych rozwiązań. Wiąże się z nim również rozpoczęcie procesu konsultacji społecznych.

²⁷ Department of Health, *The NHS White Paper, Equity and excellence: Liberating the NHS*, 2010.

²⁸ Zob. listę części podmiotów: Department of Health, *List of organisations who responded to the consultation Equity and Excellence: Liberating the NHS*, 2010.

²⁹ Department of Health, *Liberating the NHS: Legislative framework and next steps*, 2010.

(*Health and Social Care Bill*) wniesiono do Izby Gmin w styczniu 2011 roku³⁰.

Po kilkudziesięciu posiedzeniach komisji zajmującej się ustawą oraz w obliczu braku porozumienia co do jej podstawowych założeń³¹ w kwietniu rząd postanowił zawiesić dalsze prace i przekazać projekt do konsultacji w ramach tzw. *listening exercise* oraz powołać panel ekspertów w sprawie reformy (*NHS Future Forum*)³². Po raporcie przedstawionym 13 czerwca 2011 roku³³ oraz odpowiedzi rządu z 20 czerwca³⁴ komisja Izby Gmin wznowiła procedowanie³⁵.

Problemy brytyjskiego systemu, do których odnosi się reforma

Jednym z głównych priorytetów rządu przedstawionym w dokumentach strategicznych jest redukcja strukturalnego deficytu budżetowego oraz poprawa stanu finansów publicznych³⁶, a także dostosowanie sektora ochrony zdrowia do zmian demograficznych oraz kosztów technologicznych. Ze względu na to, że finansowanie ochrony zdrowia mocno obciąża budżet, oszczędność przynieść może wymierne skutki dla sytuacji finansowej państwa. Premier w swoich wypowiedziach zaprzecza³⁷ jednak

³⁰ Pełen przebieg procedury legislacyjnej i dokumenty z nią związane dostępne są na stronie parlamentu: <http://services.parliament.uk/bills/2010-11/healthandsocialcare.html>.

³¹ Wynika to z kontrowersji dotyczących tego, że Partia Konserwatywna zapowiada tę reformę jako całkowitą zmianę jakościową w systemie, choć wielu ekspertów uważa, że obecne zmiany są pochodną wcześniejszych reform poprzednich rządów w zakresie: dalej idącego podziału między świadczeniem a zamawianiem usług, coraz większego otwarcia na konkurencyjność w ochronie zdrowia, decentralizacji decyzyjności o funkcjonowaniu systemu. Zob. J. Shapiro, D. Colin-Thome, A. Mulla, *How to lose friends and alienate people*, BMJ 2011; 342:d3014.

³² Zob. stronę internetową poświęconą NHS Future Forum: <http://healthandcare.dh.gov.uk/category/conversations/future-forum>.

³³ NHS Future Forum, *Summary report on proposed changes to the NHS, 2011*, www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_127540.pdf [8.08.2011 r.].

³⁴ Department of Health, *Government response to the NHS Future Forum report, 2011*, www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_127719.pdf [8.08.2011 r.], oraz *Briefing notes on amendments to the Health and Social Care Bill, 2011*, www.dh.gov.uk/prod_consum_dh/groups/dh_digitalassets/documents/digitalasset/dh_127880.pdf [8.08.2011 r.].

³⁵ Informacje uzyskane podczas wizyty na posiedzeniu zajmującym się omawianiem raportu NHS Future Forum, Izba Gmin Parlamentu Wielkiej Brytanii, 15.06.2011, Londyn.

³⁶ *The Coalition: our programme for government, 2010*, www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/coalition_programme_for_government.pdf [8.08.2011 r.].

³⁷ Zob. przemówienie Davida Camerona z 6 kwietnia 2011 roku, www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/04/pms-speech-on-nhs-reform-62950 [8.08.2011 r.].

temu, by w celu redukcji zadłużenia publicznego rząd chciał ograniczyć środki na finansowanie ochrony zdrowia³⁸.

Niemniej wskazuje się jednocześnie, że struktura systemu w obecnym kształcie ma wiele „wąskich gardeł” i luk, które można wyeliminować lub poprawić, zwiększając efektywność wydatkowania środków publicznych, co pośrednio pomoże zaoszczędzić część nakładów przekazywanych na ochronę zdrowia przez przesunięcie strumienia środków na inne cele. McKinsey & Co. w raporcie z 2009 roku stwierdził, że oszczędności mogą wynieść od 15% do 22% obecnych wydatków (czyli nawet do 20 miliardów funtów) w ciągu kolejnych 5 lat³⁹.

Do problemów, które rząd uważa za najistotniejsze i najbardziej naglące, należą:

- ♦ brak konkurencji pomiędzy świadczeniodawcami, którzy tracą przez to motywację do walki o pacjenta (nie dbają o jakość świadczonych usług) oraz przestają konkurować ceną świadczeń o środki publiczne;
- ♦ brak elastyczności w zamawianiu usług przez podmioty kontraktujące (*commissioning bodies*), które bez znajomości potrzeb lokalnych nieefektywnie lokują zasoby, a także nieskutecznie zarządzają popytem na świadczenia⁴⁰.

Deklarowane i rzeczywiste cele reformy

Celami reformy deklarowanymi w białej księdze, utrzymanymi jako priorytetowe w toku dalszych prac koncepcyjnych i legislacyjnych w zakresie wskazanych powyżej problemów, są:

- ♦ przekazanie uprawnień dotyczących zamawiania usług medycznych konsorcjom lekarzy pierwszego kontaktu na danym obszarze, czego skutkiem ma być odgrywanie przez pacjentów centralnej roli w systemie dzięki temu, że umożliwi się im pośrednie podejmowanie decyzji dotyczących kształtu i kierunku ich leczenia;

³⁸ Niemniej obok reformy wdrażany jest dodatkowy program oszczędnościowy, sygnowany nazwiskiem dyrektora NHS Davida Nickolsona, który ma pozwolić na zaoszczędzenie dalszych 20 miliardów funtów.

³⁹ Oszczędności mogą pochodzić z: kosztów działalności świadczeniodawców (do 9 miliardów funtów), kosztów działalności podmiotów zamawiających usługi (do 6 miliardów funtów), zmiany świadczeń szpitalnych na substytucyjne ambulatoryjne (do 4 miliardów funtów). Zob. www.nhshistory.net/mckinsey%20report.pdf [8.08.2011 r.].

⁴⁰ Obok nich problemami są również: brak współpracy z samorządem lokalnym oraz brak mierników efektywności działania systemu.

- ♦ reorganizacja systemu w celu umożliwienia podmiotom świadczącym usługi zdrowotne konkurowania o środki publiczne oraz o pacjentów.

Celem nadrzędnym, spajającym wymienione wyżej motywy szczegółowe, na który jednak rząd w dokumentach dotyczących reformy nie wskazuje, jest udrożnienie oraz uelastycznienie systemu, połączone z uszczupleniem jego struktury organizacyjnej. Ma on stać się bardziej wydajny w warunkach zwiększonej konkurencyjności, efektywniejszego kontraktowania świadczeń na poziomie lokalnym oraz możliwości badania wyników sektora ochrony zdrowia zgodnie z przyjętymi parametrami⁴¹.

Wybrane zmiany systemowe wprowadzające w życie założenia reformy

- ***Konsorcja lekarzy pierwszego kontaktu***

Większość zamówień usług zdrowotnych podejmowana ma być przez autonomiczne i niezależne konsorcja, składające się z lekarzy pierwszego kontaktu (*general practitioners - GP*)⁴². Pozostałe, w tym obejmujące podstawową opiekę zdrowotną, przejmie niezależna od rządu *NHS Commissioning Board* (Rada Wykonawcza Publicznej Służby Zdrowia), która będzie również odpowiedzialna za wsparcie konsorcjów w zakresie formułowania zasad dotyczących zamówień, tworzenia wzorcowych kontraktów oraz cenników. Minister zdrowia otrzyma jedynie uprawnienia kontrolne, nadzór zaś zostanie ograniczony do minimum. Likwidacji ulegną PCT i SHA, których kompetencje zostaną przejęte przez wyżej wymienione podmioty.

Kompetencją wyłączną dla konsorcjów ma być zawieranie i rozliczanie się z wykonania umowy ze świadczeniodawcami, a z norm jakości i wyników – przed Radą. Projekt przyznaje szeroką swobodę w dysponowaniu budżetem i statuuje odpowiedzialność przed Radą wyłącznie za nieefektywne lub nietransparentne wydatkowanie środków⁴³.

⁴¹ Mniej środków budżetowych zostanie przeznaczonych na obsługę administracyjną, a elementy wolnego rynku, decentralizacja i dekoncentracja uprawnień do zamawiania usług pozwolą na bardziej ekonomiczne dysponowanie pozostawionym w dyspozycji budżetem.

⁴² Wszyscy GP obowiązkowo wejdą w skład konsorcjum, a co za tym idzie, realizować będą założone przez nie cele. Tylko wybrani lekarze jednak wejdą w skład grupy zarządzającej w danym konsorcjum.

⁴³ Niezależność konsorcjów ograniczać mają jedynie uprawnienia Rady w zakresie określania ich budżetów.

Działalność konsorcjów ma mieć charakter elastyczny, co oznacza m.in. nieograniczone możliwości ich tworzenia, wyłączną nadzorczą rolę Rady oraz szerokie uprawnienia do zawierania umów współpracy, w tym z władzami lokalnymi.

- **Stworzenie podstaw konkurencyjnego rynku usług zdrowotnych**

Reforma zakłada przymusowe przekształcanie *NHS trusts* w *NHS foundation trusts*. Głównymi korzyściami ze zmiany statusu prawnego ma być możliwość samodzielnego reinwestowania ewentualnych nadwyżek finansowych. Oprócz tego fundacjom ma zostać zapewniona szeroka swoboda działalności przez m.in.: uchylenie maksymalnej wartości dochodów, jakie mogą one czerpać z usług prywatnych oraz ustawowo określonych limitów kredytowych, umożliwienie zmiany własnego statutu, a także ułatwienie możliwości fuzji i przejmowania innych zakładów.

W rezultacie zmian na znaczeniu powinien stracić status właścicielski jednostki. Każdy uprawniony⁴⁴ podmiot (publiczny lub prywatny) ma być dopuszczony na podstawie klauzuli *Any Willing Provider* (AWP) do świadczenia usług w ramach NHS, po spełnieniu warunków zamówienia, za udzielenie którego odpowiedzialne będą konsorcja⁴⁵. Ważniejsze niż sprawowanie kierownictwa przez własność będzie regulowanie statusu podmiotów za pomocą nadawania licencji i kontrolowania ich działalności przez zamawianie usług.

W sytuacji gdy na rynku będą podmioty, którymi nie da się zarządzać centralnie, Monitor, obecnie regulator *NHS foundation trusts*, zostanie przekształcony w ciało sprawujące nadzór ekonomiczny nad wszystkimi jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi zdrowotne w ramach systemu publicznego. Celem tej zmiany jest umożliwienie konkurowania świadczeniodawcom na równych zasadach.

Głównymi funkcjami Monitora mają być:

- ◆ opracowywanie i przyznawanie wspólnie z *Care Quality Commission* (CQC) licencji określającej warunki działania w obrębie NHS;
- ◆ ustalanie cen za usługi medyczne finansowane ze środków NHS;

⁴⁴ Uprawnione będą podmioty licencjonowane przez regulatora rynku – Monitor.

⁴⁵ Od 2005 roku przy użyciu tej klauzuli dopuszczane jest zamawianie przez PCT usług opieki planowanej (*elective care*) w ściśle określonych przypadkach, przy czym jest to możliwość fakultatywna.

- ◆ podejmowanie wspólnie z Radą decyzji, które usługi medyczne mają być zawarte w cenniku krajowym;
- ◆ promowanie konkurencji, tj. zapobieganie, badanie i zwalczanie zachowań antykonkurencyjnych;
- ◆ interweniowanie w celu zapewnienia ciągłego dostępu do podstawowych usług zdrowotnych.

Monitor ma promować usługodawców, którzy oferują najlepsze usługi oraz do których zgłasza się najwięcej pacjentów⁴⁶. Takie działania mają stymulować konkurencję, co przełożyć się powinno na zwiększenie komfortu otrzymywania usług zdrowotnych oraz na polepszenie jakości świadczeń.

Krytyka założeń i poszukiwanie kompromisu

Reformę popierają głównie zrzeszenia prywatnych świadczeniodawców, takie jak *Confederation of British Industry* (Konfederacja Przemysłu Brytyjskiego)⁴⁷, które wskazują na zalety możliwości świadczenia usług przez podmioty prywatne, a także lekarze pierwszego kontaktu⁴⁸. Z drugiej strony m.in. *Royal College of General Practitioners* (Kolegium Lekarzy Pierwszego Kontakt)⁴⁹ czy *British Medical Association* (Brytyjskie Towarzystwo Medyczne)⁵⁰ ostro krytykują projekt i sprzeciwiają się jego założeniom⁵¹.

Głównym zarzutem wobec reformy jest brak spójności między narzędziami wykorzystanymi a celami wyznaczonymi przez rząd. Krytyka skupiła się przede wszystkim na:

- ◆ potencjalnej destabilizacji systemu po nieskrępowanym dopuszczeniu podmiotów prywatnych do kontraktowania świadczeń zdrowotnych (przez zastosowanie klauzuli AWP oraz

⁴⁶ Umożliwić ma to pokrywanie kosztów świadczeń po stawkach realizowanych przez szpital uznany za najefektywniejszy (kryteria ustali National Institute for Health and Clinical Excellence - NICE), nie zaś jak obecnie po koszcie średnim.

⁴⁷ Stanowiska CBI z 11.10.2010, http://publicservices.cbi.org.uk/policy/policy_official_responses/ [8.08.2011 r.].

⁴⁸ Lekarzy ci widzą w reformie możliwość zyskania większego wpływu na organizację świadczenia usług zdrowotnych.

⁴⁹ Dr Clare Gerada, *RCGP responds to the Health and Social Care Bill*, www.rcgp.org.uk/news/press_releases_and_statements/health_and_social_care_bill.aspx [8.08.2011 r.].

⁵⁰ British Medical Association, *Shaping change: BMA's position on the future development of the proposed NHS reforms*, 2010, www.bma.org.uk/images/whitepaperbma briefingdec2010_tcm41-202540.pdf [8.08.2011 r.].

⁵¹ Reakcje interesariuszy na project omawia dokładnie „British Medical Journal”: *Reaction: what they say about the health bill*, „BMJ” 2011; 342:d413.

umożliwienie im drapieżnictwa cenowego⁵² w sytuacji wolnej konkurencji, którą projekt dopuszcza; tzw. *cherry-picking*)⁵³, szczególnie w przypadku braku nadzoru nad całym procesem i transparentności procedur;

- ♦ podkreślanii roli Monitora jako obrońcy konkurencji w sektorze, nie zaś jako podmiotu chroniącego prawa pacjenta, co doprowadziło do odbioru reformy jako dążącej do prywatyzacji NHS, otwarcia na firmy prywatne i rywalizację w oparciu o koszty bez względu na dobro pacjentów, szczególnie w kontekście regulacji zabraniającej ratowania podmiotów przekraczających swój budżet⁵⁴,
- ♦ potencjalnej fragmentaryzacji NHS, utraty koordynacji i zdolności do planowania, m.in. przez niedopuszczenie do decydowania o zamawianiu usług na poziomie lokalnym lekarzy specjalistów czy też dezintegrację i tak podzielonych już podmiotów zamawiających⁵⁵;
- ♦ zbyt krótkim okresie dostosowania systemu do tempa zapowiadanych reform⁵⁶;
- ♦ braku dowodów na lepszą efektywność przyznawania kontraktów przez nową formę organizacyjną podmiotu, jaką będą konsorcja⁵⁷;
- ♦ dodatkowym koszcie dostosowań systemu, który może przewyższyć zyski związane z planowanymi oszczędnościami w NHS⁵⁸.

Rząd, uginając się pod naporem krytyków, a szczególnie po przytłaczających wynikach *listening exercise*⁵⁹, postanowił dostosować kształt reformy do oczekiwań społecznych⁶⁰. Zmiany obejmują m.in.:

⁵² Drapieżnictwo cenowe polega na celowym ponoszeniu strat lub rezygnacji z zysków w krótkim okresie w celu zamknięcia dostępu do rynku co najmniej jednemu ze swoich aktualnych lub potencjalnych konkurentów i wzmocnienia lub utrzymania swojej władzy rynkowej, a tym samym działa na szkodę konsumentów.

⁵³ L. Reynolds, *For-profit companies will strip NHS assets under proposed reforms*, „BMJ” 2011; 342:d3760.

⁵⁴ K. Walshe, Ch. Ham, *Can the government's proposals for NHS reform be made to work?*, „BMJ” 2011; 342:d2038.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Z. Kmietowicz, *Cameron proposes radical changes to England's NHS reforms*, „BMJ” 2011; 342:d3624.

⁵⁷ K. Walshe, *Reorganisation of the NHS in England*, „BMJ” 2010; 341:c3843.

⁵⁸ Tamże.

⁵⁹ Ch. Ham, *The Future Forum proposes major changes to the government's plans for NHS*

- ◆ podkreślenie tego, aby każde działanie organu odpowiedzialnego za realizowanie polityki zdrowotnej było zgodne z Konstytucją NHS w zakresie praw pacjenta⁶¹;
- ◆ umożliwienie lekarzom specjalistom i pielęgniarkom uczestnictwa w procesach decyzyjnych konsorcjów (powołanie *clinical comissioning groups*⁶²);
- ◆ stworzenie tzw. *clinical networks* i *clinical senates*, tj. grup lekarzy specjalistów służących wiedzą ekspercką na poziomie Rady, samorządów, grup pacjentów oraz podmiotów odpowiedzialnych za kontraktowanie świadczeń, a także uczestniczących w ocenie działalności konsorcjów⁶³;
- ◆ wpisanie w obowiązki Monitora zobowiązania do użycia mechanizmów konkurencji wyłącznie w interesie pacjenta oraz stworzenie barier zabezpieczających przed rywalizacją opartą wyłącznie na kryterium ceny⁶⁴;
- ◆ przesunięcie w czasie możliwości świadczenia usług przez każdy zainteresowany podmiot na mocy klauzuli AWP (ale bez jej usunięcia)⁶⁵;
- ◆ odłożenie zakończenia reformy do początku 2016 roku⁶⁶.

W odbiorze społecznym ustępstwa te oznaczają zwrot w polityce rządu dotyczącej reformy ochrony zdrowia oraz porażkę ustawy w obecnym kształcie⁶⁷. Dla jednych oznacza to zwycięstwo⁶⁸, dla innych powrót do znacjonalizowanej ochrony zdrowia z lat 50.⁶⁹ Dlatego kluczowe staje

reform, „BMJ” 2011; 342:d3769.

⁶⁰ Zob. przemówienie Davida Camerona z 14 lipca 2011 roku, www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/06/pms-speech-on-the-nhs-2-64728 [8.08.2011 r.].

⁶¹ Department of Health, *Government response to the NHS Future Forum report*, 2011, s. 6.

⁶² The King's Fund, *Briefing: The Health and Social Care Bill: Recomittal to Public Bill Committee*, 2011, www.kingsfund.org.uk/document.rm?id=9163 [8.08.2011 r.].

⁶³ N. Hawkes, *UK Government spells out new plan for NHS in England*, „BMJ” 2011; 342:d3777.

⁶⁴ *Infull: government responds to NHS Future Forum*, „Health Service Journal”, 14 czerwca 2011; www.hsj.co.uk/story.aspx?storyCode=5031128 [8.08.2011 r.].

⁶⁵ Departament Zdrowia, *Government response...*, s. 60.

⁶⁶ Tamże, s. 60.

⁶⁷ M. Beckford, *David Cameron denies 'humiliating U-turn' on NHS*, „The Telegraph”, 14 czerwca 2011 r.

⁶⁸ Zob. opinie H. Meldruma, przewodniczącego Rady BMA, oraz C. Gerady, szefowej the Royal College of General Practitioners: N. Hawkes, *UK government...*

⁶⁹ Biurokratyzacji będącej rezultatem rozdrobnienia podmiotów odpowiedzialnych za dostarczanie usług, zob. A. Milburn, *This NHS debacle sets us back a generation*, „The Telegraph”, 15 czerwca 2011.

się to, w jaki sposób rekomendacje zostaną wykorzystane przy dyskusyjnym projekcie⁷⁰.

3. Podsumowanie i wnioski

Zmiany, które proponuje rząd Davida Camerona, redefiniując narzędzia realizacji polityk publicznych, choć dotyczą organizacji systemu, dotyczą również fundamentalnych elementów brytyjskiego modelu opieki zdrowotnej, takich jak konkurencja między świadczeniodawcami czy status właścicielski podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych⁷¹.

Ochrona zdrowia jest dziedziną, w której uwidacznia się walka frakcji politycznych. Od 1974 roku każdy rząd ma plan, który jego zdaniem uzdrowia NHS. Można przy tym zaobserwować pewne tendencje w podejściu do NHS Partii Konserwatywnej i Partii Pracy⁷². Potwierdza to Nick Clegg, który podkreśla jednak, że proponowane reformy nie są rewolucyjne⁷³, lecz stanowią jedynie kontynuacją zmian wprowadzanych przez poprzednie ekipy rządzące i coraz bardziej decentralizujących system opieki zdrowotnej, a także kierujących go w stronę zarządzania rynkowego, nie zaś centralnego. Reformy mają również na celu zwiększenie efektywności funkcjonowania systemu dzięki udroźnieniu przepływów pieniężnych i wydajniejszemu ich pożytkowaniu, m.in. przez bliższe pacjentom podejmowanie decyzji o sposobie ich leczenia - co zapobiec ma zamawianiu świadczeń niepotrzebnych, a tym samym ograniczyć powinno marnotrawienie środków. Jednocześnie strona kosztowa ma osiągnąć większą wydajność dzięki otwarciu na wolną konkurencję między świadczeniodawcami.

Reforma spotyka się z szeroką krytyką. Argumenty podmiotów popierających zmiany jest w stanie skutecznie zrównoważyć głos jej przeciwników⁷⁴. I o ile obie frakcje są zgodne co do tego, że efektywność syste-

⁷⁰ Zob. notę prasową BMA, <http://web2.bma.org.uk/pressrel.nsf/wlu/SGOY-8HHTXHM> [8.08.2011 r.].

⁷¹ R. Ramesh, D. Campbell, *'Creeping privatisation' of NHS will mean loss of expertise, say top doctors*, „The Guardian”, 17 marca 2011.

⁷² Partia Konserwatywna dąży do decentralizacji i dekoncentracji systemu wraz z otwarciem go na obecność podmiotów prywatnych, podczas gdy szyldelem, pod jakim Partia Pracy zmienia NHS, jest „integracja”.

⁷³ Zob. przemówienie N. Clegga: www.telegraph.co.uk/health/8575023/Nick-Clegg-NHS-reforms-are-an-evolution-not-revolution.html [8.08.2011 r.].

⁷⁴ Por. dyskusję na temat prywatyzacji jako skutku wdrożenia reformy: C. Peedell, *Further privatisation is inevitable under the proposed NHS reforms*, „BMJ” 2011, 342:d2996, wraz z dyskusją dotyczącą tez przyjętych przez autora.

mu mogłaby ulec poprawie⁷⁵, o tyle co do innych założeń brakuje zgody zarówno co do oczekiwanego wpływu na cały system, jak i potencjalnych kosztów⁷⁶. Dyskusja nad kształtem nowego systemu w dalszym ciągu trwa.

Bibliografia

Publikacje książkowe

Leowski J., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne*, Warszawa 2006.

Suchecka J., *Finansowanie ochrony zdrowia. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2011.

Raporty i dokumenty

British Medical Association, *BMA submission to the NHS Future Forum Report*, 2011.

British Medical Association, *Shaping change: BMA's position on the future development of the proposed NHS reforms*, 2010.

„British Medical Journal”: *Reaction: what they say about the health bill*, „BMJ” 2011, 342:d413.

Department of Health, *The NHS White Paper, Equity and excellence: Liberating the NHS*, 2010.

Department of Health, *Liberating the NHS: Legislative framework and next steps - Executive Summary*, 2010.

Department of Health, *Government response to the NHS Future Forum report*, 2011.

NHS Future Forum, *Summary report on proposed changes to the NHS*, 2011.

The King's Fund: S. Harvey, L. McMahon, R. Humphries, *Routes for social and health care. A simulation exercise*, Londyn 2011.

The King's Fund, *Briefing: The Health and Social Care Bill: Recommittal to Public Bill Committee*, 2011.

National Audit Office, *National Health Service Landscape Review*, 20.01.2011, HC708.

Harker R., *NHS Funding and Expenditure*, 12.01.2011, SN/SG/724, House of Commons Library.

Quaiser U., *Expenditure on healthcare in the UK*, maj 2011, Office for National Statistics.

⁷⁵ Co przyznało nawet BMA, które zaakceptowało ustawę przy uwzględnieniu założeń przyjętych przez NHS Future Forum w swoim oświadczeniu, www.bma.org.uk/images/nhsreformgovernmentchanges_tcm41-207288.pdf [8.08.2011 r.].

⁷⁶ Dlatego niektóre instytucje przeprowadzają symulacje potencjalnych rozwiązań. Zob. The King's Fund, S. Harvey, L. McMahon, R. Humphries, *Routes for social and health care. A simulation exercise*, Londyn 2011.

Akty prawne i regulacje

Health and Social Care Bill 2011 (HC Bill 221).

Artykuły z publikacji naukowych i prasy specjalistycznej

Beckford M., *David Cameron denies 'humiliating U-turn' on NHS*, „The Telegraph”, 14 czerwca 2011.

Campbell D., *NHS chief intervenes as 560 ambulance jobs axed*, „The Guardian”, 12 kwietnia 2011.

Delamothe T., Godlee F., *Dr Lansley's Monster*, „BMJ” 2011, 342:d408.

Ham Ch., *The Future Forum proposes major changes to the government's plans for NHS reform*, „BMJ” 2011, 342:d3769.

Hawkes N., *UK government spells out new plan for NHS in England*, „BMJ” 2011, 342:d3777.

In full: government responds to NHS Future Forum, „Health Service Journal”, 14 czerwca 2011.

Kmietowicz Z., *Cameron proposes radical changes to England's NHS reforms*, „BMJ” 2011, 342:d3624.

Milburn A., *This NHS debacle sets us back a generation*, „The Telegraph”, 15 czerwca 2011.

Peedell C., *Further privatisation is inevitable under the proposed NHS reforms*, „BMJ” 2011, 342:d2996.

Ramesh R., Campbell D., *'Creeping privatisation' of NHS will mean loss of expertise, say top doctors*, „The Guardian”, 17 marca 2011.

Reynolds L., *For-profit companies will strip NHS assets under proposed reforms*, „BMJ” 2011, 342:d3760.

Shapiro J., Colin-Thome D., Mulla A., *How to lose friends and alienate people*, „BMJ” 2011, 342:d3014.

Walshe K., *Reorganisation of the NHS in England*, „BMJ” 2010, 341:c3843.

Walshe K., Ham Ch., *Can the government's proposals for NHS reform be made to work?*, „BMJ” 2011, 342:d2038.

Paszkowska M., *Finansowanie systemu opieki zdrowotnej w wybranych krajach UE*, www.e-finanse.com/artykuly/47.pdf [8.08.2011 r.].

Źródła internetowe

www.bma.org.uk/healthcare_policy/nhs_white_paper/index.jsp

www.bmj.com/site/nhsreforms/index.xhtml

www.cabinetoffice.gov.uk

www.dh.gov.uk/en/Healthcare/LiberatingtheNHS/index.htm

www.guardian.co.uk/society/series/nhs-reforms-blog

www.hsj.co.uk

www.kingsfund.org.uk/current_projects/the_health_and_social_care_bill/

<http://lookafterournhs.org.uk>

www.nhs.uk

www.nhshistory.net

www.number10.gov.uk

<http://publicservices.cbi.org.uk>

www.rcgp.org.uk

www.services.parliament.uk

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HEALTH>

www.telegraph.co.uk

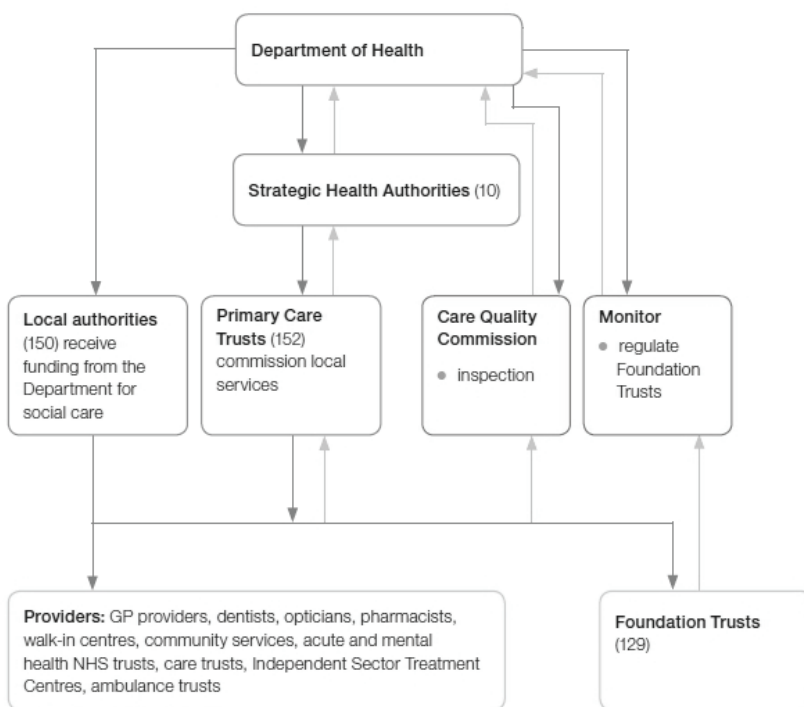
Spotkania grupowe

Spotkanie ze Stephenem Poundem, sprawującym funkcję Shadow Minister of State for Northern Ireland, podczas spotkania ze słuchaczami KSAP dotyczącego brytyjskiego systemu parlamentarnego, 15.06.2011.

Wypowiedź Andrew Lansleya, ministra zdrowia, podczas debaty w Izbie Gmin na temat raportu *NHS Future Forum*, podczas której obecni byli słuchacze KSAP, 14.06.2011.

Schemat 1

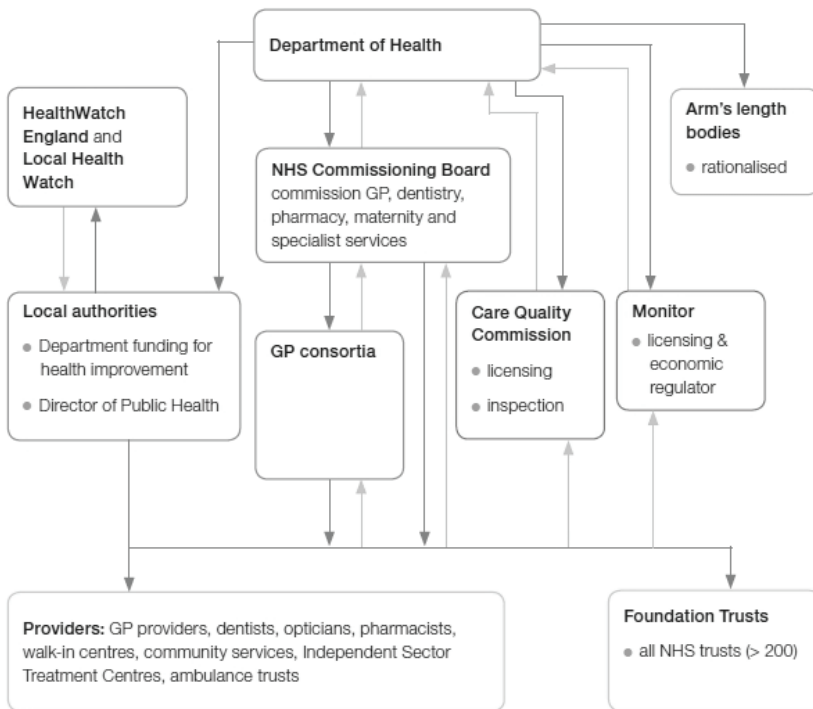
OBECNA STRUKTURA NHS



Źródło: National Audit Office, *National Health Service Landscape Review*, 20.01.2011, HC708, s. 11.

Schemat 2

STRUKTURA SYSTEMU WEDŁUG BIAŁEJ KSIĘGI W SPRAWIE REFORMY NHS
Z GRUDNIA 2010 ROKU



Źródło: National Audit Office, *National Health Service Landscape Review*, 20.01.2011, HC70, s. 12.