

K|S|A|P

KRAJOWA SZKOŁA
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Bieżące problemy polityki społecznej i gospodarczej państwa

- prace słuchaczy KSAP XIX
Promocji Królowa Jadwiga



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA WZROSTU

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Bieżące problemy polityki społecznej i gospodarczej państwa

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

Redakcja merytoryczna
dr Sławomir Peszkowski

Warszawa 2010

Opracowanie graficzne i skład:
Bogusław Spurgjasz

ISBN 978-83-61713-96-8

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 Sławomir Peszkowski</i>	
WSTĘP	5
<i>Kamil Bobek, Łukasz Jachimowicz, Michał Reczek, Monika Strycharz, Dominik Sybilski, Marcin Wiatrów</i>	
POLITYKA PUBLICZNA W SFERZE INTEGRACJI POLSKI ZE STREFĄ EURO	13
Polityka Wielkiej Brytanii wobec integracji walutowej	43
Perspektywa przyjęcia euro przez Polskę w ocenie Komisji Europejskiej	54
<i>Mikołaj Cholewicz, Monika Deszczka, Dominika Hasińska, Kornel Konarewicz, Grzegorz Pniewski, Bartosz Staszewski</i>	
CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA W POLITYCE RYNKU PRACY	67
Aktywizacja długotrwale bezrobotnych w Wielkiej Brytanii na przykładzie programu „Flexible New Deal”	103
Rekomendacje Komisji Europejskiej w zakresie polityki rynku pracy w warunkach kryzysu ekonomicznego	115
<i>Magdalena Libuda, Weronika Motylewska, Katarzyna Tomczak, Konrad Kiedrzyński, Michał Koprowski</i>	
PROGRAM „RODZINA NA SWOIM” JAKO ELEMENT POLITYKI MIESZKANIOWEJ PAŃSTWA	127
Programy wsparcia budownictwa własnościowego w polityce mieszkaniowej Wielkiej Brytanii	156
Polityka mieszkaniowa rządu regionalnego Flandrii. Założenia i rozwiązania instytucjonalne	165

*Agnieszka Choynowska, Michał Rzeźnikiewicz,
Marzena Wiśniewska, Wojciech Zapiec, Jakub Zdybel*

POLITYKA OŚWIATOWA NA PRZYKŁADZIE REFORMY SZKOLNICTWA PODSTAWOWEGO	177
Wydłużenie wieku obowiązkowej edukacji w Anglii jako przykład reformy systemu szkolnictwa ponadpodstawowego . . .	201
Flamandzka polityka równych szans edukacyjnych	212

*Agnieszka Czarnik, Dobrochna Derecka, Marta Pietrzak,
Małgorzata Radwan, Wojciech Kuraszyk,
Michał Stępowski, Krzysztof Szymański*

ROZWÓJ ALTERNATYWNYCH ŹRÓDEŁ ENERGII W POLSCE JAKO FORMA REALIZACJI POLITYKI KLIMATYCZNEJ UNII EUROPEJSKIEJ	223
Rola odnawialnych źródeł energii w polityce energetycznej Wielkiej Brytanii	248
Odnawialne źródła energii w ujęciu nowej polityki energetycznej Unii Europejskiej	261

Wprowadzenie

dr Sławomir Peszkowski

Współczesne państwo prowadzi wiele polityk gospodarczych i społecznych. Jest to wynik rozpowszechnienia się modelu państwa opiekuńczego, z mniejszym lub większym stopniem interwencjonizmu w mechanizmy społeczne i gospodarcze. Ten model ustrojowy nie pozwala władzy publicznej poprzestać na zapewnieniu państwu wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa i ochronie podstawowych praw i wolności obywateli, ale nakazuje jej też aktywnie kształtować warunki dla zapewnienia powszechnego dostępu do poszczególnych dóbr i usług publicznych, sprawiedliwego podziału ograniczonych zasobów czy dokonywania efektywnej dystrybucji dochodu narodowego w celu wyrównania dysproporcji ekonomicznych i rozwojowych. Tak rozumiane zadania państwa wyznaczane są przede wszystkim na poziomie wewnętrznym poprzez postanowienia ustawy zasadniczej, ale w rosnącym zakresie wynikają także ze zobowiązań międzynarodowych. Dla państw członkowskich Unii Europejskiej są to w szczególności zobowiązania traktatowe. Skądinąd, tak jak w przypadku Polski, członkostwo w UE daje państwom szansę na realizację wybranych polityk, które bez oparcia w funduszach unijnych nie mogłyby być podjęte i prowadzone na tak szeroką skalę.

Kształtowanie i prowadzenie polityk publicznych to przede wszystkim domena władzy wykonawczej (rządu), ale równolegle zarządzanie publiczne realizowane jest także na poszczególnych szczeblach samorządu, i to zarówno jako partycypacja w politykach krajowych, jak i w postaci autonomicznych projektów przygotowywanych na poziomie lokalnym lub regionalnym.

Prowadzenie skutecznej polityki publicznej w dowolnym obszarze społecznym czy gospodarczym jest działaniem złożonym i wieloetapowym. Można wyróżnić następujące podstawowe fazy takiego działania:

- ◆ zdefiniowanie problemu i uznanie go za kwestię wymagającą interwencji publicznej (*agenda setting*);
- ◆ formułowanie polityki, tj. określonych rozwiązań, poprzedzone analizą możliwości;
- ◆ legitymizacja określonych działań, tj. przekonywanie do nich otoczenia podmiotów władzy publicznej;
- ◆ wprowadzenie w życie przyjętych rozwiązań, w tym dostarczenie odpowiednich zasobów finansowych, ludzkich i organizacyjnych;
- ◆ ocena wprowadzanych rozwiązań i ich ewentualna korekta¹.

Z kolei, aby dokonać analizy procesu realizacji określonej polityki publicznej, należy uwzględnić:

- ◆ istniejące uwarunkowania prawno-instytucjonalne, w jakich realizowana jest dana polityka;
- ◆ cele danej polityki i sposób ich operacjonalizacji w postaci planów wykonawczych;
- ◆ zastosowane narzędzia;
- ◆ zasoby organizacyjne, finansowe i kadrowe przeznaczone na realizację danej polityki;
- ◆ działania podjęte w zakresie komunikacji społecznej;
- ◆ przyjęte mechanizmy monitorowania realizacji planów wykonawczych i ocena efektów realizowanej polityki².

Niniejsza publikacja jest wynikiem realizowanych w 2009 r. w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP) warsztatów problemowych XIX Promocji *Królowa Jadwiga* pt. *Bieżące problemy polityki społecznej i gospodarczej państwa*. W publikacji zebrano prace pięciu zespołów autorskich złożonych ze słuchaczy KSAP XIX Promocji *Królowa Jadwiga*.

Celem warsztatów było przygotowanie – pod opieką dydaktyczną wykładowców przydzielonych poszczególnym zespołom – przeglądu wybranej polityki publicznej (*policy review*) wraz z odtworzeniem procesu ini-

¹ D. Palumbo, S.W. Maynard-Moody, *Contemporary Public Administration*, New York 1991, s. 136-140; cyt. za: J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 46.

² J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, dz. cyt., s. 47.

cjowania i wdrażania w niej reform. W ten sposób powstało pięć prac analitycznych.

Prace analityczne są uzupełnione merytorycznie przez studia przypadku przygotowane w wyniku wizyt studyjnych, które każda z grup odbyła w Londynie oraz w Brukseli. Autorzy w rozmowach z ekspertami i decydentami, korzystając z materiałów źródłowych, a także czyniąc wiele własnych obserwacji, mieli okazję skonfrontować swoją wiedzę z praktyką zarządzania publicznego innych państw, gdzie zbliżone cele realizowane są przez administrację za pomocą innego instrumentarium i w innym kontekście społecznym czy gospodarczym, nierzadko także w warunkach innej kultury organizacyjnej. Wyrazem tych przemyśleń są studia, które stanowią uzupełnienie dla prac analitycznych. Trzeba zaznaczyć, że nie zawsze mają one charakter klasycznego studium przypadku, pozostają jednak rezultatem dokonanych obserwacji, przeanalizowanych dokumentów i działań, które mogą być punktem odniesienia dla oceny realizowanych w Polsce polityk publicznych. Służą także formułowaniu rekomendacji w odniesieniu do możliwości i celowości zastosowania w Polsce poszczególnych instrumentów polityk publicznych innych państw.

Zbiór otwiera praca dokonująca wszechstronnej, opartej na różnorodnych źródłach, analizy polityki publicznej w sferze integracji Polski ze strefą euro. Analiza ta przeprowadzona została w kontekście ekonomicznych, prawno-instytucjonalnych oraz polityczno-społecznych uwarunkowań procesu integracji walutowej, z uwzględnieniem wpływu, jaki na kształt i realizację tej polityki mają zarówno uwarunkowania zewnętrzne (przede wszystkim kryzys ekonomiczny), jak i wewnętrzne (przede wszystkim czynniki polityczne). Autorzy opracowania wskazują, że polityka publiczna w sferze pełnej integracji Polski z unią gospodarczo-walutową charakteryzuje się specyficznym cyklem realizacji. Jest to bowiem zadanie jednorazowe - choć długofalowe - i wraz z przyjęciem wspólnej waluty zostanie definitywnie zakończone. Ma to wpływ na sposób ewaluacji tej polityki. Pracę analityczną uzupełniają dwa studia przypadku poświęcone polityce Wielkiej Brytanii w zakresie integracji walutowej oraz perspektywie przyjęcia euro przez Polskę w ocenie Komisji Europejskiej.

Drugie opracowanie poświęcone jest ciągłości i zmianie w polityce rynku pracy w latach 1990-2009. Analiza prowadzona była ze względu na rodzaj stosowanych instrumentów w zasadniczym podziale na instrumenty pasywne i aktywne. Autorzy opracowania próbują ocenić efektywność poszczególnych grup instrumentów polityki zatrudnienia w okresach spowolnienia gospodarczego i wzrostu koniunktury gospodarczej, dostrzegając przy tym, że stosowanie aktywnych instrumentów staje się możliwe dopiero po zapewnieniu przynajmniej minimum środków na instrumenty pa-

sywne. Dobrze dobrany materiał źródłowy pokazuje szeroki wachlarz podejścia do polityk rynku pracy w wymiarze dyskursu naukowego i społecznego. Towarzyszące pracy analitycznej opracowanie *Aktywizacja długotrwale bezrobotnych w Wielkiej Brytanii na przykładzie programu „Flexible New Deal”* jest pogłębionym *case study* szczególnie efektywnego systemu aktywizowania bezrobotnych który jest przykładem rozwiązania stanowiącego przez długi czas wzorzec dla podobnych systemów w innych państwach. Z kolei materiał *Rekomendacje Komisji Europejskiej dotyczące działań antykryzysowych w dziedzinie zatrudnienia* ma charakter głównie przeglądowy i informacyjny oraz dotyczy treści dokumentów Komisji Europejskiej, uzupełnionych o opinie ekspertów uzyskane przez autorów podczas bezpośrednich spotkań w czasie wizyty w Brukseli.

Trzecia praca analityczna dotyczy programu „Rodzina na swoim” jako elementu polityki mieszkaniowej państwa. Ten rządowy program finansowego wsparcia rodzin w nabyciu własnego mieszkania uruchomiony został w 2006 r. i jest nadal realizowany. W pracy omówiono ideę programu, jego szczegółowe założenia i cele oraz wskazano głównych interesariuszy. Autorzy opracowania analizują wdrożenie programu oraz dokonują jego wstępnej ewaluacji. Przy ocenie efektów programu autorzy prezentują własne, oryginalne podejście w zdefiniowaniu potrzeb mieszkaniowych w Polsce. Pracę analityczną poświęconą rodzimemu programowi mieszkaniowemu uzupełniają studia przypadków, które dotyczą programów wsparcia budownictwa własnościowego w polityce mieszkaniowej Wielkiej Brytanii oraz Flandrii i pozwalając zestawić kierunki polskiej polityki społecznej w tym zakresie z doświadczeniami innych państw w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych.

Przedmiotem kolejnej analizy i towarzyszących jej studiów przypadku jest polityka oświatowa. W pracy autorzy podjęli próbę analizy procesu przygotowania i wdrożenia ostatniej reformy szkolnictwa podstawowego zmierzającej do obniżenia wieku szkolnego. W tym zakresie autorzy zidentyfikowali wiele kluczowych zagadnień związanych ze specyfiką reform systemu oświaty. Ukazali je na szerokim tle, łącznie z odwołaniem do strategii lizbońskiej. Podjęli kwestie rozwojowe dzieci w procesie edukacji, wskazali na kluczowy problem braku miejsc przedszkolnych w Polsce, co powoduje większe ryzyko zagrożenia związanego z rosnącymi różnicami rozwojowymi między dziećmi. Autorzy pokazują, że reforma mająca skutkować objęciem powszechną edukacją na poziomie podstawowym dzieci sześciolatków okazała się na tyle kontrowersyjna społecznie, że musiała ulec pewnym modyfikacjom w wyniku debaty społecznej, jaka miała miejsce po przedstawieniu opinii publicznej planów resortu oświaty. W tym kontekście autorzy stawiają tezę, że podstawową wadą reformy jest brak

dialogu społecznego, pozwalającego na społeczną partycypację w kształtowaniu kierunków zmian i poszczególnych rozwiązań szczegółowych, a także brak spójnej strategii komunikacyjnej na etapie wdrażania reformy. Porównawczo, w ramach dwóch studiów przypadku, autorzy poddali analizie reformę wydłużenia wieku obowiązkowej edukacji w Anglii oraz flamandzką politykę równych szans edukacyjnych.

Ostatnia z prezentowanych prac analitycznych poświęcona jest rozwojowi odnawialnych źródeł energii w Polsce jako formie realizacji polityki klimatycznej UE. Celem raportu jest ocena stanu faktycznego wykorzystania odnawialnych zasobów energii w Polsce w kontekście kierunków wytyczonych w politykach krajowych – takich jak polityka energetyczna, transportowa, ekologiczna – i w świetle niektórych wymogów prawa unijnego, z odwołaniem do prawa międzynarodowego (UNFCCC, protokół z Kioto). Osobnym rozważaniom poddano również system pomocy publicznej skierowany do podmiotów sektora energetyki odnawialnej. W pracy analitycznej autorzy podejmują próbę oceny kosztów i korzyści omawianych polityk i wdrażających je rozwiązań, próbują także zidentyfikować kierunki, w których powinna zmierzać Polska w obszarze rozwoju energetyki odnawialnej. Tę pracę analityczną uzupełniają studia przypadku przedstawiające rolę odnawialnych źródeł energii w polityce energetycznej Wielkiej Brytanii oraz w ujęciu nowej polityki energetycznej UE.

Oddając czytelnikowi niniejszą publikację, warto podkreślić, że autorzy to ludzie młodzi, siłą rzeczy o ograniczonym doświadczeniu zawodowym czy akademickim. Jako słuchacze KSAP wszyscy są absolwentami studiów wyższych II stopnia różnych kierunków. W systemie stacjonarnego, podyplomowego kształcenia w KSAP przyswajają dodatkową wiedzę niezbędną dla realizacji ich przyszłych ról zawodowych w administracji publicznej. Aplikacyjny charakter kształcenia ma dać absolwentom KSAP wiedzę w formie możliwie daleko ukierunkowanej praktycznie, dobrze osadzoną w realiach społeczno-politycznych, ekonomicznych i prawnych współczesnego państwa polskiego i jego międzynarodowego otoczenia.

Mierząc się ze złożoną problematyką społeczno-gospodarczą, autorzy prezentowanych prac musieli nie tylko pokonać bariery czysto merytoryczne, lecz także sprawdzić swoją zdolność działania pod presją czasu i dostosować przygotowywane opracowania do postawionych przed nimi wymagań formalnych. Prace pisane były w konwencji raportu analitycznego przygotowanego dla decydenta przez podległych mu urzędników. Raport tego rodzaju, poza rzetelnością merytoryczną i dobrym udokumentowaniem źródeł, cechować powinno większe uporządkowanie wniosków i wyższy stopień konkluzywności. Oczekiwane jest sformułowanie nie tylko podsumowujących wniosków, lecz także rekomendacji dla dalszych

działań. Niezbędnym elementem jest także syntetyczne, skrótowe podsumowania typu *executive summary*, które pozwalałyby na szybkie zapoznanie się odbiorcy z kluczowymi ustaleniami raportu i rekomendacjami. Autorzy przekonali się, że tak postawione zadania nie jest łatwe, i w różny sposób poradzili sobie z tym aspektem pracy. Lektura przygotowanych prac ujawnia, że miejscami brakuje syntetycznego ujęcia problematyki w formie tabeli, wykresu czy choćby wyliczenia, czyli tzw. *bullet points*. Autorzy zbyt rzadko korzystają także z prostych, a przy tym użytecznych narzędzi analizy typu SWOT, preferując trudne do zoperacjonalizowania analizy opisowe. Tymczasem współczesne analityczne dokumenty rządowe coraz częściej nabierają pewnych cech raportów biznesowych i wyraźnie różnią się formą od opracowań akademickich właśnie ze względu na swoją odmienną funkcję, ściśle związaną z procesem decyzyjnym.

Zgodnie z przyjętą formułą publikowane są wszystkie prace powstałe w ramach danej edycji warsztatów, także te, które uznać można za relatywnie słabsze. Niezależnie bowiem od dostrzegalnych mankamentów, niejednolitego podejścia, różnych sposobów prezentacji przyjętych przez poszczególne zespoły autorów przygotowany materiał ma duży walor poznawczy. Potwierdzają to oceny recenzentów. Zgodnie ze standardami KSAP każde z prezentowanych opracowań jest niezależnie recenzowane przez dwóch recenzentów wewnętrznych, dzięki czemu autorzy otrzymują odpowiednią informację zwrotną, pozwalającą im w przyszłości podnieść jakość własnej pracy.

Dwudziestoletnia historia KSAP pokazuje, że jej absolwenci zajmują ważne, nierzadko wysokie stanowiska w administracji publicznej. Mają oni duży wpływ na jakość działania administracji publicznej, również w zakresie, w jakim administracja operacjonalizuje politycznie wyznaczone cele, a następnie odpowiada za ich realizację zgodnie z przyjętymi programami działania. Z tej perspektywy jest niezmiernie ważne, aby każdy ze słuchaczy KSAP mógł uzyskać możliwie szeroką wiedzę i zebrać w trakcie kształcenia możliwie dużo osobistych doświadczeń odnośnie do działań, które przyjdzie mu w przyszłości realizować zawodowo. Wyrazem tak ukierunkowanego procesu kształcenia są opracowania, które składają się na niniejszy zbiór.

Polityka publiczna w sferze integracji Polski ze strefą euro

Kamil Bobek, Łukasz Jachimowicz, Michał Reczek,
Monika Strycharz, Dominik Sybilski, Marcin Wiatrów

Opiekun grupy: dr Małgorzata Znoykowicz-Wierzbicka

Polityka publiczna w sferze integracji Polski ze strefą euro

Wprowadzenie

Przystępując w 2004 r. do Unii Europejskiej, Polska zobowiązała się do przyjęcia wspólnej waluty i pozostawiła sobie wybór najlepszego momentu oraz scenariusza wprowadzenia euro. Niniejszy raport zawiera analizę polityki publicznej w zakresie wprowadzenia euro w Polsce. Przedstawiono w nim najważniejsze wymiary tej polityki - ekonomiczny, prawny i społeczno-polityczny - a także jej ewolucję w kontekście zmieniających się warunków wewnętrznych i zewnętrznych. Z uwagi na specyfikę procesu przyjęcia euro raport proponuje w odniesieniu do tej polityki modyfikację klasycznego (cyklicznego) modelu tworzenia i oceny polityk publicznych.

Ocena polityki wprowadzenia euro w Polsce nie może być jednoznaczna. Z jednej strony hamującą rolę odgrywał brak woli politycznej, z drugiej, gdy podjęto zdecydowane działania, przeszkodą okazał się kryzys ekonomiczny. Mimo że dokonano wielu wysiłków w zakresie analiz i określenia działań, jakie należy podjąć, by spełnić wymogi formalne, polityka zmierzająca do przyjęcia wspólnej waluty znajduje się wciąż na etapie początkowym.

Opracowując ten raport, posłużono się opracowaniami i dokumentami polskich i europejskich instytucji odpowiedzialnych za integrację walutową, publikacjami naukowymi i prasowymi, a także sondażami opinii publicznej. Podstawowe wnioski z raportu wskazują, że długookresowy bilans wprowadzenia euro powinien być dodatni. Szczególnie pilną potrze-

bą w kontekście realizacji zamierzonych celów wydaje się wprowadzenie reform w systemie finansów publicznych i na rynku pracy. Z kolei decyzja o wejściu do systemu ERM II¹ powinna być podjęta po dokonaniu najważniejszych zmian legislacyjnych, by uniknąć ryzyka upolitycznienia i przedłużania pobytu w korytarzu walutowym. W tym zakresie warto rozważyć przyjęcie tzw. ustawy horyzontalnej, co zapewniłoby spójność dokonywanych zmian. Istotne jest także przeprowadzenie kampanii informacyjnej uwzględniającej potrzeby grup narażonych na poniesienie największych kosztów. Konieczne jest przygotowanie zestawu instrumentów zapobiegających sztuczному podnoszeniu cen i innym zakłóceniom przy wprowadzeniu euro do obiegu.

1. Ekonomiczne aspekty wprowadzenia euro

1.1. Kryteria konwergencji nominalnej

Unia gospodarcza i walutowa (UGW) to - obok ustanowienia wspólnego rynku i realizacji wspólnych polityk - jedno z głównych narzędzi procesu integracji europejskiej². Podstawowym wymogiem, jaki musi spełnić państwo członkowskie chcące przystąpić do strefy euro, jest osiągnięcie wysokiego poziomu trwałej konwergencji³. Podstawę prawną stanowi artykuł 121 TWE, który stwierdza: *Komisja Europejska i Europejski Instytut Walutowy składają Radzie sprawozdania w sprawie postępów dokonywanych przez państwa członkowskie w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej (...)*⁴. Sprawozdania te zawierają analizę kryteriów konwergencji nominalnej. Zostały one sprecyzowane w protokole w sprawie kryteriów konwergencji, dołączonym do TWE⁵.

Kryteria konwergencji nominalnej obrazują ogólne ramy stabilizacji finansów publicznych państwa i jako takie wykorzystują wspólne dla wszystkich krajów wskaźniki odniesienia. Zostały one jasno określone, co uniemożliwia wykorzystanie jakiegokolwiek partykularnej interpretacji na rzecz poszczególnych krajów. Jest to również odzwierciedleniem zasady równego traktowania.

¹ Ang. *European Exchange Rate Mechanism*.

² Zob. art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r.

³ Szerzej zob.: C. Wójcik, *Integracja ze strefą euro: teoretyczne i praktyczne aspekty konwergencji*, Warszawa, 2008; M. Pronobis, *Polska w strefie euro*, Warszawa 2008.

⁴ Od momentu utworzenia UGW kompetencje Europejskiego Instytutu Walutowego w tym zakresie przejął EBC.

⁵ *Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community*, „Official Journal of the European Communities”, 191/C, 29.07.1992.

Ocena spełnienia kryteriów konwergencji przez państwa członkowskie UE objęte derogacją, czyli nienależące do strefy euro (z wyjątkiem Danii i Wielkiej Brytanii, korzystających z tzw. klauzuli *opt-out*, pozwalającej na trwałe pozostawanie poza unią monetarną), następuje co dwa lata lub na żądanie państwa. Instytucjami zobowiązanymi do jej przeprowadzenia (na podstawie art. 122 TWE) są Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny (EBC), które przedstawiają rezultat swojej pracy Radzie UE w postaci tzw. raportów o konwergencji.

Nominalne kryteria konwergencji zostały podzielone na kryteria monetarne, dotyczące poziomu inflacji i długoterminowych stóp procentowych, kryteria fiskalne (odnoszące się do poziomu deficytu budżetowego i długu sektora publicznego) oraz kryterium stabilizacji kursu walutowego.

Kryterium stabilności cen przewiduje, że średnia 12-miesięczna rocznych stóp inflacji w danym kraju nie może przekraczać o więcej niż 1,5% średniej 12-miesięcznej rocznych stóp inflacji z trzech krajów członkowskich o najbardziej stabilnych cenach. Inflacja mierzona jest za pomocą wskaźnika cen artykułów konsumpcyjnych na porównywalnych podstawach, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych⁶.

Kryterium długoterminowej stopy procentowej zakłada, że w roku poprzedzającym moment dokonywania oceny wypełnienia kryterium średnia długoterminowa stopa procentowa nie może być wyższa o więcej niż 2% od średniej z tych samych stóp procentowych w trzech krajach o najbardziej stabilnych cenach. Ocena dokonywana jest, zgodnie z TWE, na podstawie rentowności długoterminowych obligacji skarbowych lub porównywalnych papierów wartościowych o zapadalności zbliżonej do 10 lat⁷.

Kryterium stabilności polityki fiskalnej odnosi się do państwa członkowskiego, które w momencie dokonywania oceny nie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu, zdefiniowaną w art. 104 TWE. Dyscyplina finansów publicznych sprawdzana jest za pomocą dwóch kryteriów: relacji długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB oraz relacji rzeczywistego deficytu publicznego do PKB. Obie wartości odniesienia zapisane zostały w art. 1 protokołu (nr 20) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, dołączonego do TWE⁸.

Ostatnim z kryteriów jest tzw. kryterium stabilnego kursu walutowego, które zakłada, że przez co najmniej dwa lata przed dokonaniem oceny przez KE i EBC wahania kursu waluty krajowej w stosunku do euro muszą mieścić się w normalnym przedziale wahań wokół kursu centralnego.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże.

⁸ Odpowiednio 60% dla długu i 3% dla deficytu.

Dodatkowo kurs waluty krajowej nie może podlegać silnym napięciom, a także dewaluacji dokonanej przez władze krajowe w odniesieniu do waluty innego państwa członkowskiego⁹. Wypełnienie tego kryterium wiąże się z włączeniem polskiej waluty do systemu kursowego ERM II.

We wrześniu 2009 r. Polska wypełniała tylko kryterium stopy procentowej. Średnia długoterminowa stopa procentowa w ostatnich 12 miesiącach wynosiła 6,1% i była o 0,6% niższa niż wartość referencyjna¹⁰.

Kryzys gospodarczy wpłynął wydatnie na obniżenie stopy referencyjnej stabilności cen, która wynosi 2,2%. Poziom inflacji w Polsce we wrześniu 2009 r. zbliża się do 4%, co uniemożliwia naszemu krajowi spełnienie tego kryterium¹¹. Należy zaznaczyć, że w 2006 r. Polska była jednym z trzech państw członkowskich o najbardziej stabilnych cenach¹². Kryterium walutowe, czyli uczestnictwo w ERM II, będzie spełnione po związaniu kursu złotego do euro.

Prognozy gospodarcze Komisji Europejskiej dla Polski na 2009 i 2010 rok są istotnym wskaźnikiem postrzegania perspektyw spełnienia przez Polskę kryteriów z Maastricht. Jednocześnie wielkość deficytu finansów publicznych w dużym stopniu zależy od koniunktury. Drastyczne spowolnienie przesądza zatem o niemożności utrzymania deficytu poniżej 3%, który to poziom w Polsce udało się osiągnąć w 2007 r. w związku z jego obniżeniem do 1,7%¹³. Komisja Europejska w 2009 r., ze względu na poziom deficytu budżetowego wynoszący 3,9% PKB, wszczęła wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu, która według rekomendacji Komisji powinna zakończyć się najpóźniej przed 2013 r. Dla 2009 r. stopa deficytu budżetowego ma zamknąć się na poziomie 6,5%, w roku następnym zaś może przekroczyć 7%¹⁴.

Wypełnienie tego kryterium wiąże się więc nie tylko z potrzebą reformy finansów publicznych i przestrzeganiem ostrej ich dyscypliny, lecz także z ogólną sytuacją gospodarczą na świecie i z rozwojem polskiej gospodarki.

⁹ *Protocol on the convergence...*

¹⁰ Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analizy i Strategii, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Monitor konwergencji nominalnej*, Warszawa, wrzesień 2009, s. 1.

¹¹ Tamże, s. 1.

¹² European Commission, *Convergence Report 2008*, European Economy 3/2008, Luxembourg 2008, s. 141-142.

¹³ A. Wernik, *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt”, nr 40 (3), 2009, s. 47.

¹⁴ Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analizy i Strategii, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Monitor konwergencji nominalnej*, dz. cyt., s. 4.

1.2. Konwergencja realna

Spełnienie warunków konwergencji nominalnej i wstąpienie do strefy euro nie gwarantuje maksymalizacji korzyści netto z integracji walutowej. Równie ważna, jeśli nie ważniejsza dla jakości polskiego funkcjonowania w europejskim obszarze walutowym, jest realna konwergencja polskiej gospodarki z gospodarkami krajów strefy euro. Składają się na nią: zbieżność w zakresie produktywności pracy i kapitału, realnego dochodu *per capita* oraz struktury produkcji i popytu, podobieństwo struktury wymiany handlowej oraz synchronizacja cykli koniunkturalnych między państwami obszaru walutowego.

Według teorii optymalnych obszarów walutowych konwergencja realna ma decydujący wpływ na koszty i korzyści z integracji walutowej. Jej brak wywołuje asymetryczne szoki ekonomiczne, co w efekcie może uniemożliwić EBC prowadzenie polityki pieniężnej odpowiedniej dla wszystkich państw europejskiego obszaru walutowego, a to podnosi koszty integracji walutowej¹⁵.

Struktura produkcji w Polsce znacznie różni się od tej w państwach strefy euro, szczególnie w stosunku do największych gospodarek tego obszaru - Niemiec i Francji. Polską produkcję cechuje wysoki udział rolnictwa, przemysłu górniczego oraz handlu, a stosunkowo niski sektora usług. Od innych państw europejskiego obszaru walutowego różni nas także niska produktywność pracy i niewysoki poziom rozwoju gospodarczego. Powoduje to, że w rankingu państw członkowskich UE pod względem PKB *per capita* Polska zajmuje trzecie miejsce od końca. Jednakże badania wykazują, że tempo konwergencji struktury produkcji w Polsce do struktury produkcji w strefie euro jest znacznie wyższe niż w gospodarkach takich państw, jak Portugalia czy Irlandia (odmiennych także od największych państw europejskiego obszaru walutowego). Fakt postępującej konwergencji struktury produkcji powoduje, że zagrożenie szokami asymetrycznymi dla Polski w miarę upływu czasu będzie spadać.

Polska różni się także od innych państw europejskiego obszaru walutowego pod względem struktury konsumpcji, niemniej różnice te są dla Polski korzystne. Wysoki udział dóbr podstawowych w konsumpcji czyni polską gospodarkę bardziej odporną na szoki popytowe. Spadek dochodów w mniejszym stopniu (niż w większości krajów strefy euro) wpływa na obniżenie popytu konsumpcyjnego w Polsce. Wysoki stopień dywersyfikacji polskiej wymiany handlowej (w porównaniu z wyżej rozwiniętymi gospodarkami strefy euro) chroni polską gospodarkę przed szokami asy-

¹⁵ Problematykę tę porusza m.in. W.M. Orłowski, *Optymalna ścieżka do euro*, Warszawa 2004.

metrycznymi i minimalizuje ich ewentualne skutki. Tak więc w tym wypadku różnice w strukturze wymiany handlowej działają na korzyść Polski.

W zestawieniu z państwami członkowskimi strefy euro synchronizacja cykli koniunkturalnych między Polską a strefą euro jest wysoka. Co więcej, po przyjęciu przez Polskę euro, na skutek pogłębienia integracji handlowej oraz rosnącego podobieństwa struktury gospodarki polskiej do gospodarek strefy euro, proces konwergencji cyklicznej może przyspieszyć.

Analiza powyższych przesłanek wskazuje, że w dłuższej perspektywie początkowe wysokie ryzyko wystąpienia asymetrycznych szoków ekonomicznych będzie malało na skutek postępującej konwergencji gospodarki polski ze strefą euro. Wpisuje się to także w ogólny bilans kosztów i korzyści, ponieważ zarówno koszty integracji walutowej, jak i zwiększone ryzyko wystąpienia asymetrycznych szoków ekonomicznych będą występować szczególnie w początkowym okresie integracji.

1.3. Koszty i korzyści integracji walutowej

Koszty i zagrożenia związane z integracją walutową można podzielić na trzy grupy¹⁶:

- ♦ krótkookresowe koszty integracji monetarnej (zagrożenia związane z wypełnieniem kryteriów konwergencji, krótkookresowe efekty cenowe, koszty wprowadzenia euro do obiegu);
- ♦ średniookresowe zagrożenia (nieoptymalny kurs konwersji, ryzyko pogorszenia konkurencyjności, różnice inflacyjne, ryzyko wzrostu cen artykułów);
- ♦ długookresowe koszty (utrata niezależnej polityki pieniężnej, utrata niezależności kursowej).

Charakteryzując koszty akcesji Polski do strefy euro, należy zwrócić uwagę na fakt, że zarówno teoria ekonomii, jak i badania empiryczne przeprowadzone przez Narodowy Bank Polski wskazują, że akumulacja kosztów i zagrożeń w czasie może kształtować się odwrotnie niż w przypadku korzyści z integracji monetarnej: koszty będą w dużym stopniu skoncentrowane na wczesnym etapie integracji i będą miały charakter warunkowy.

Korzyści wynikające z członkostwa Polski w strefie euro podzielić można na:

- ♦ bezpośrednie - występujące w krótkim okresie po przyjęciu waluty;

¹⁶ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009, s. 151-250.

- ♦ pośrednie, widoczne w perspektywie średniego i długiego okresu¹⁷.

Korzyści pośrednie - w odróżnieniu od bezpośrednich, które występują niemal automatycznie po wstąpieniu do strefy euro - mają charakter warunkowy i zależą od właściwego wykorzystania korzyści bezpośrednich oraz jakości polityki makroekonomicznej prowadzonej na drodze do przyjęcia wspólnej waluty i po jej przyjęciu.

Do korzyści bezpośrednich zaliczyć należy: redukcję ryzyka kursowego i kosztów transakcyjnych, wzrost stabilności i wiarygodności makroekonomicznej oraz spadek stóp procentowych. Wśród korzyści pośrednich wyróżnić należy: intensyfikację wymiany handlowej, wzrost inwestycji, integrację rynków finansowych, wzrost PKB i dobrobytu.

Zestawienie argumentów ekonomicznych przedstawione w *Raporcie na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej* polskiego banku centralnego wskazuje, że długookresowy bilans uczestnictwa w strefie euro powinien być pozytywny. Należy jednak podkreślić, że najważniejsze z możliwych skutków wystąpienia bezpośrednich korzyści wprowadzenia euro zależą od odpowiedniego przygotowania polskiej gospodarki i efektywnego wykorzystania przez rząd i przedsiębiorców szansy, jaką daje wejście do strefy euro.

2. Prawne i instytucjonalne aspekty wprowadzenia euro

Oprócz kryteriów ekonomicznych wejście do zintegrowanego obszaru walutowego zależy od spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji prawnej. Realizowaniu celów gospodarczych towarzyszyć muszą prace legislacyjne. Konieczne będzie doprowadzenie do zgodności polskiego ustawodawstwa z art. 108 i 109 TWE oraz ze Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC) i EBC. Niezbędne jest przeprowadzenie wielu zmian w prawie krajowym, z których najistotniejszą, wymagającą szerokiego konsensusu politycznego, jest nowelizacja konstytucji, zmian wymagają bowiem przepisy regulujące status i rolę NBP.

2.1. Analiza istniejącego stanu prawnego ze względu na kryterium konwergencji prawnej

Polska zobowiązała się przyjąć wspólną walutę już w traktacie akcesyjnym z 2003 r., który został ratyfikowany po przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego. Można zatem twierdzić, że decyzja o rezygnacji

¹⁷ Tamże, s. 103-170.

z waluty polskiej na rzecz europejskiej została podjęta w najbardziej demokratyczny sposób – bezpośrednio przez obywateli. Również przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego stoją na stanowisku, że rezygnacja z polskiego złotego nie oznacza utraty suwerenności, lecz jedynie jej ograniczenie dokonujące się za wolą i zgodą suwerena – czyli ogółu obywateli działającego bezpośrednio albo przez swoich przedstawicieli wybranych w demokratycznych wyborach¹⁸. Decydującym jest tutaj art. 90 konstytucji, który stanowi, że Polska na podstawie umowy międzynarodowej może w niektórych sprawach przekazać instytucji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej. Decyzja o delegowaniu części uprawnień w przedmiotowej kwestii kompetencji NBP na rzecz EBC wymaga najwyższej legitymacji, ponieważ ustawę o przekazaniu kompetencji ratyfikuje Prezydent RP za zgodą Sejmu i Senatu (wymagana kwalifikowana większość dwóch trzecich głosów w obu izbach, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i senatorów) albo na podstawie referendum ogólnokrajowego.

Nowelizacja konstytucji jest niezbędna. Zgodnie z obowiązującym art. 227 – określającym pozycję i rolę NBP – wyłącznie bank centralny jest uprawniony do emisji pieniądza oraz ustalenia i realizowania polityki pieniężnej. NBP odpowiada również za wartość polskiego pieniądza. Bez zmiany tego przepisu nastąpi kolizja obecnych kompetencji z uprawnieniami EBC. Po wejściu do strefy euro NBP stanie się członkiem eurosystemu tworzonego przez EBC wraz z narodowymi bankami centralnymi.

Następnie konieczna jest zmiana tych przepisów konstytucji, które zapewniają NBP niezależność instytucjonalną oraz personalną¹⁹. Chodzi zatem o współpracę z rządem i uprawnienia kontrolne Najwyższej Izby Kontroli wobec NBP (art. 203) oraz przepisy regulujące przesłanki odpowiedzialności prezesa NBP przed Trybunałem Stanu (art. 198). Co do tych obszarów Komisja Europejska i EBC ujawniły wiele zastrzeżeń w raportach o konwergencji z 2006 i 2008 r.

W kontekście planowanej zmiany należałoby także na nowo zdefiniować rolę i status Rady Polityki Pieniężnej. Zgodnie z art. 227 ust. 6 konstytucji Rada Polityki Pieniężnej corocznie ustala założenia polityki pieniężnej oraz składa sprawozdanie z ich realizacji przed Sejmem. Zmiana zakresu działania Rady Polityki Pieniężnej, polegająca w istocie na

¹⁸ T. Słomka, *Prawno-konstytucyjne aspekty wprowadzenia euro w Polsce*, w: *Ekonomiczne, polityczne i społeczne aspekty rezygnacji z waluty narodowej* – informator „Euro w Polsce w roku 20...?”, Fundacja Universitatis Varsoviensis, www.kiedyeuro.pl/index.html, 2.

¹⁹ Zob. A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Warszawa-Kraków 1998.

znacznym zredukowanie jej uprawnień i zadań, stawia pod znakiem zapytania celowość istnienia tego organu banku centralnego²⁰.

2.2. Działania legislacyjne na rzecz konwergencji prawnej

Przygotowanie zmian legislacyjnych związanych z wprowadzeniem euro można podzielić na dwa etapy. Pierwszy obejmuje przygotowania, których celem będzie spełnienie kryteriów konwergencji prawnej. Drugi polega na uchwaleniu odpowiednich przepisów regulujących zmianę waluty.

Stan ustawodawstwa polskiego był badany przez Komisję Europejską i EBC. Wyniki tych badań zostały przedstawione w raportach o konwergencji z 2006 i 2008 r.

Analiza przeprowadzana w raportach EBC obejmowała kwestie: niezależności krajowego banku centralnego (funkcjonalną, instytucjonalną, personalną i finansową) oraz zachowania poufności w zakresie działalności podlegającej przepisom statutu ESBC o poufności; zakazu finansowania ze środków banku centralnego i uprzywilejowanego dostępu do instytucji finansowych; jednolitą pisownię euro; prawną integrację krajowych banków centralnych z eurosystemem (cele i zadania krajowych banków centralnych, przepisy o finansach krajowych banków centralnych, politykę kursową, współpracę międzynarodową)²¹.

Raporty Komisji Europejskiej koncentrowały się na: zgodności celów krajowych banków centralnych z celami ESBC, niezależności krajowych banków centralnych i członków ich organów zarządzających oraz na integracji krajowych banków centralnych z ESBC²². Zgodność z TWE i statutami ESBC i EBC nie oznacza harmonizacji krajowych ustaw o bankach centralnych, różnice są dopuszczalne w takim zakresie, w jakim nie naruszają wyłącznych kompetencji monetarnych Wspólnoty²³.

Mając na uwadze zasadę prymatu prawa międzynarodowego i bezpośredniej skuteczności rozporządzeń, należy zauważyć, że kwestie wprowadzenia wspólnej waluty reguluje wiele rozporządzeń Rady UE (między

²⁰ Należy zauważyć, że we Francji rozwiązano organ paralelny do polskiej RPP w 2007 roku, na skutek utraty najważniejszych kompetencji, zastępując go Komitetem Pieniężnym Rady Ogólnej Banque de France. Podobne zmiany wprowadził Cypr 1 stycznia 2008 roku. Zob. M. Olszak, M. Porzycki, *Prawne przygotowania wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 traktatu*, www.nbportal.pl/resources/files (6.10.2009).

²¹ Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji. Maj 2008*, Frankfurt nad Menem 2008, s. 14–27.

²² European Commission, *Convergence Report 2008*, dz. cyt., s. 39.

²³ Europejski Bank Centralny, *Raport o konwergencji. Maj 2008*, dz. cyt., s. 16.

innymi rozporządzenie Rady (WE) nr 1103/97 z 17 czerwca 1997 r. w sprawie niektórych przepisów dotyczących wprowadzenia euro²⁴, zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 2595/2000 z 27 listopada 2000 r.²⁵; rozporządzenie Rady (WE) nr 974/98 z 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro²⁶, zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 693/2008 z 8 lipca 2008 r.²⁷ Ustawodawstwo krajowe będzie więc stanowiło jedynie uzupełnienie ich treści²⁸.

Powszechną praktykę stanowi zamieszczanie wszelkich regulacji związanych z wprowadzeniem euro w jednej ustawie ramowej, zwanej też horyzontalną (*umbrella law*). Ustawa ta często zawiera powtórzenie klauzuli generalnej z art. 14 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98, stanowiącej, że wszelkie odniesienia do waluty krajowej w dotychczasowych aktach prawnych od chwili przyjęcia euro dotyczyć będą euro przeliczonego zgodnie z kursem wymiany. Zamiast klauzuli generalnej stosowana jest też technika polegająca na oddzielnym nowelizowaniu wszystkich aktów krajowych zawierających odniesienie do waluty krajowej²⁹. Odniesienia do złotego w polskim porządku prawnym są bardzo liczne. Wprowadzenie euro wymusi więc konieczność między innymi nowelizacji ustaw, polegającej na redenominacji na podstawie kursu wymiany ustalonego przez Radę UE, zmian skutkujących renominalizacją (na przykład ustalenie minimalnej ceny akcji, która obecnie wynosi 1 grosz) oraz nadania nowego brzmienia niektórym przepisom prawnym (to jest nakładającym obowiązek dokonywania czynności w złotych, dotyczących wyrażania wartości w złotych, o obowiązku przeliczania na złote, równowartości w złotych kwoty w euro i o kwotach określonych w złotych)³⁰.

Zgodnie z art. 109 TWE ustawodawca krajowy ma swobodę wyboru środków dostosowujących ustawodawstwo krajowe do uregulowań wspólnotowych. Ustawodawca może posłużyć się odesłaniami do traktatu i statutu ESBC, powtórzyć ich postanowienia ze wskazaniem ich treści, usunąć przepisy niezgodne lub zastosować dowolne połączenie powyższych metod³¹.

²⁴ Dz.Urz. WE L 162 z 19.6.1997, s. 1.

²⁵ Dz.Urz. WE L 300 z 29.11.2000, s. 1.

²⁶ Dz.Urz. WE L 139 z 11.5.1998, s. 1.

²⁷ Dz.Urz. UE L 195 z 24.7.2008, s. 1

²⁸ M. Olszak, M. Porzycki, *Prawne przygotowania wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 traktatu*, w: Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Projekty badawcze: część IV*, dz. cyt., s. 174.

²⁹ Tamże, s. 175.

³⁰ Tamże, s. 350.

³¹ Tamże, s. 180.

Technika legislacyjna stosowana w wypadku wprowadzenia euro w poszczególnych krajach UGW była różna. Część krajów uchwaliła jedną ustawę ramową, nowelizującą również przepisy o krajowych bankach centralnych, inne kraje nowelizowały ustawę o krajowym banku centralnym w oddzielnym akcie prawnym lub uchwały nową ustawę³².

2.3. Instytucje przygotowujące przyjęcie euro

W dniu 29 stycznia 2009 r. został powołany Pełnomocnik Rządu do spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską³³ (dalej „pełnomocnik”). Głównym jego zadaniem jest inicjowanie, koordynowanie i monitorowanie działań organów administracji rządowej w zakresie przygotowania do wprowadzenia euro. Jednostką zapewniającą pełnomocnikowi obsługę kancelaryjno-biurową, a także wspierającą go merytorycznie i analitycznie jest Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, działające w strukturze Ministerstwa Finansów.

Ponadto Ministerstwo Finansów planuje powołanie struktury organizacyjnej przygotowującej wprowadzenie euro. W lipcu 2009 r. Ministerstwo Finansów przedstawiło projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego ds. Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych ds. Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską³⁴ (dalej rozporządzenie). Zakłada ono utworzenie Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro (dalej „Komitet”), Rady Koordynacyjnej (dalej „Rada”), Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (dalej „zespoły robocze”) do spraw: Makroekonomicznych, Dostosowań Prawnych, Administracji Publicznej, Sektora Finansowego i Stabilności Finansowej, Przedsiębiorstw Niefinansowych, Interesów Konsumentów, Strategii Komunikacyjnej. Członkami Komitetu będą:

- ◆ Pełnomocnik Rządu do spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską jako przewodniczący Komitetu;
- ◆ Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej;
- ◆ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- ◆ Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego;

³² Tamże, s. 180–183.

³³ Pełnomocnik działa na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 2009 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. nr 11, poz. 60).

³⁴ www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_projekty_aktow_prawnych/pf/9_09_projekt.pdf?Portal-MF [6.10.2009].

- ◆ Prezes Rządowego Centrum Legislacji;
- ◆ sekretarz albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Gospodarki;
- ◆ sekretarz albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- ◆ przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów.

Powyższa struktura organizacyjna utworzona zostanie w drodze rozporządzenia na podstawie art. 13 ustawy o Radzie Ministrów i będzie organem pomocniczym Rady Ministrów³⁵. W uzasadnieniu do rozporządzenia stwierdzono, że ochrona niezależności banku centralnego (wyrażon w art. 108 TWE oraz art. 227 Konstytucji RP) wymagała, by przedstawiciel tej instytucji nie wchodził w skład przedmiotowej struktury organizacyjnej. Przedstawiciel NBP miałby jednakże prawo uczestnictwa w pracach Komitetu w charakterze doradcy, bez uprzedniego zaproszenia³⁶. Z informacji udzielonej przez pracowników biura pełnomocnika wynika, że projekt rozporządzenia zostanie w powyższym zakresie zmieniony, a NBP otrzyma stanowisko współprzewodniczącego Komitetu i Rady oraz stanowiska wiceprzewodniczących lub członków zespołów roboczych.

Do zadań komitetu będzie należało podejmowanie decyzji strategicznych oraz wyznaczanie kierunków działań związanych z przygotowaniem Polski do przystąpienia do strefy euro w zakresie niezastrzeżonym w odrębnych przepisach do wyłącznej właściwości Rady Ministrów oraz inicjowanie działań przygotowawczych oraz monitorowanie postępów prac.

Zadaniem Rady będzie współdziałanie z pełnomocnikiem, polegające na monitorowaniu zagrożeń towarzyszących procesowi wprowadzenia euro, koordynowaniu pracy zespołów roboczych i grup zadaniowych oraz koordynowaniu przygotowań do wprowadzenia euro. Ponadto Rada będzie odpowiedzialna za koordynowanie przygotowania Narodowego Planu Wprowadzenia Euro (NPWE), a następnie jego aktualizacji i realizacji. Rada będzie upoważniona do powoływania grup zadaniowych, których celem jest opracowanie rozwiązania określonego problemu. Członkami Rady będą pełnomocnik, przewodniczący Rady oraz przewodniczący zespołów roboczych.

Zespoły robocze będą organami opiniotwórczo-doradczymi Rady. Ich zadaniem będzie: przygotowywanie zaleceń, ekspertyz i opinii; sporzą-

³⁵ Rozporządzenie to zostało wydane. Jest to rozporządzenie Rady Ministrów z 3 listopada 2009 r. w sprawie powołania Narodowego Komitetu Koordynacyjnego do spraw Euro, Rady Koordynacyjnej oraz Międzyinstytucjonalnych Zespołów Roboczych do spraw Przygotowań do Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. nr 195, poz. 505).

³⁶ Projekt rozporządzenia Rady Ministrów z 7.07.2009 r., www.mf.gov.pl/_files/_bip/_bip_projekty_aktow_prawnych/pf/9_09_projekt.pdf?PortalMF=

dzenie wkładu do NPWE; przygotowywanie informacji częściowych do raportów z wykonania NPWE. Skład poszczególnych zespołów roboczych będzie różny i każdorazowo określony w rozporządzeniu.

2.4. Ocena spełnienia kryterium konwergencji prawnej przez Rzeczpospolitą Polską

Zarówno Komisja Europejska w raporcie z maja 2008 r., jak i EBC w raporcie z maja 2008 r. wskazują, że Polska nadal nie spełnia kryterium konwergencji prawnej. Ocena ta stanowi powtórzenie wniosków z raportu EBC z 2006 r. Polski ustawodawca w ciągu dwóch ostatnich lat nie dokonał niezbędnych nowelizacji dotyczących niezależności banku centralnego i integracji z eurosystemem³⁷. Konwergencja prawna zostanie osiągnięta po nowelizacji - zgodnie ze wskazówkami zawartymi w raporcie EBC z 2008 r. - ustawy o NBP oraz ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym.

Należy przy tym zaznaczyć, że spełnienie kryteriów konwergencji prawnej jest jedynie fragmentem prac legislacyjnych związanych z wprowadzeniem euro. Konieczne jest przygotowanie wielu nowych ustaw lub znowelizowanie istniejących, między innymi uwzględniających euro jako prawny środek płatniczy w wielu ustawach szczegółowych. Odrębnym problemem jest nowelizacja konstytucji.

3. Aspekty polityczno-społeczne polityki wprowadzenia euro

Uwarunkowania społeczno-polityczne polityki wprowadzenia wspólnej waluty należą do najważniejszych czynników, jakie zdecydują o jej powodzeniu. Skupienie się tylko na kwestiach ekonomicznych czy prawnych, połączone z zaniedbaniem konieczności dotarcia z rzetelną informacją do Polaków, może zakończyć się zaprzepaszczeniem wysiłków i fiaskiem całej polityki.

3.1. Polityczne uwarunkowania wprowadzenia euro

Konieczność zamiany waluty krajowej na wspólnotową stanowi przedmiot debaty politycznej, często też mało merytorycznych sporów. W gronie ugrupowań sprzyjających szybkiemu przyjęciu euro są Platforma Obywatelska (PO), Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskie Stronictwo Ludowe (PSL). Bardziej sceptyczne podejście prezentuje Prawo i Sprawiedliwość (PiS). Do grona przeciwników wprowadzenia euro (po-

³⁷ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, dz. cyt., s. 53-54.

dobnie jak wcześniej przystąpienia do Unii Europejskiej) należą partie o różnorodnych charakterystykach i programach politycznych: od narodowo-katolickiej Ligi Polskich Rodzin (LPR) po konserwatywno-liberalną Unię Polityki Realnej (UPR).

W 2004 r. kwestia wprowadzenia euro nie pozostawała ani w centrum polityki kolejnych rządów, ani w programach partyjnych czy w debacie publicznej. Ministerstwo Finansów szacowało jedynie, że Polska będzie gotowa do przystąpienia do strefy euro najwcześniej w 2009 r.

W styczniu 2004 r., przedstawiając informację rządu na temat polskiej polityki zagranicznej, minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz akcentował problemy przyszłości wspólnej polityki rolnej, polityki strukturalnej i spójności oraz budżetu UE (czyli poruszał tematy znajdujące się wtedy w centrum debaty politycznej). Także ostatni popierany przez SLD premier Marek Belka w exposé z czerwca 2004 r. nie podjął kwestii euro.

Jesień 2005 r. przyniosła znaczące zmiany na polskiej mapie politycznej. Rządzące SLD przegrało wybory parlamentarne. Zwycięzcą niespodziewanie został PiS. W exposé premiera Kazimierza Marcinkiewicza z listopada 2005 r. brakowało wzmianki o euro oraz dacie jego ewentualnego wprowadzenia. Premier skoncentrował się na impasie w rozwoju UE, apelował o jednolitą, zabezpieczającą interesy Polski politykę energetyczną. Zaproponował wprowadzenie tzw. kotwicy budżetowej na poziomie 30 mld zł deficytu rocznie, co było zapowiedzią istotną odnośnie spełnienia przez Polskę kryteriów konwergencji.

W lutym 2006 r. szef MSZ Stefan Meller, odpowiadając na pytania posłów, stwierdził, że 2009 powinien być rokiem, w którym Polska spełni kryteria wejścia do strefy euro. Nie wyznaczył jednak konkretnej daty. Z kolei wicepremier i minister finansów Zyta Gilowska stwierdziła podczas wizyty w Brukseli, że szybkie przyjęcie euro mogłoby być sprzeczne z interesami Polski: *Wejdziemy do strefy euro tak szybko, jak to będzie możliwe, kiedy będziemy gotowi*³⁸.

Po utworzeniu rządu koalicyjnego PiS z partiami eurosceptycznymi (LPR oraz Samoobrona) brakowało woli politycznej w kwestii przyjęcia euro. Świadczyło o tym między innymi wystąpienie w Sejmie szefowej MSZ Anny Fotygi (maj 2007), która nie poruszyła tematu UGW oraz wprowadzenia euro w Polsce, argumentując w dyskusji, że pośpiech nie jest konieczny. Co prawda SLD (Joanna Szymanek-Deresz) postulowało szybsze wstąpienie do strefy euro ze względu na korzystną sytuację makroekono-

³⁸ www.money.pl/pieniadze/wiadomosci/arttykul/do;2009;roku;polska;spelni;kryteria;strefy;euro;45;0;137261.html [25.09.2009].

miczną, ale był to głos partii opozycyjnej, niemającej wpływu na realną politykę państwa. Także premier Jarosław Kaczyński w exposé (lipiec 2006) nie wspomniał o planach i możliwościach wprowadzenia euro.

O tym, że wprowadzenie euro nie zajmowało polityków w 2007 r., świadczy to, że w programach wyborczych żadnej z partii nie było wielu zapisów dotyczących tego zagadnienia. W programie PO stwierdzono jedynie, że *przyjęcie euro będzie korzystne dla polskiej gospodarki. (...) Wyzwaniem jest wciąż obniżenie deficytu budżetowego. Trzeba jednak podkreślić, iż z czasem zagrożone może być również spełnienie kryterium inflacyjnego. Proponowana przez nas polityka makroekonomiczna istotnie ułatwiłaby przyjęcie wspólnej waluty. Wejściu do strefy euro powinny towarzyszyć działania zabezpieczające przed nieuzasadnionym wzrostem cen detalicznych*³⁹.

Po zwycięskich wyborach lider PO i premier Donald Tusk, wygłaszając exposé (listopad 2007 r.), stwierdził, że budżet państwa będzie równoważony, aby droga do wspólnej waluty pozostawała otwarta. Podkreślił, że przyjęcie euro musi być bezpieczne dla państwa i dla obywateli, trzeba się do niego przygotować i jego rząd nie będzie się trzymać żadnej doktryny⁴⁰. Łatwo więc zauważyć, że w tym okresie PO – będąc siłą bardziej proeuropejską niż PiS – nie forsowała szybkiego przyjęcia wspólnej waluty. Wynikało to z tego, że w tamtym okresie poparcie społeczne dla przystąpienia do sfery euro nie było najwyższe (szerzej o tym w innej części pracy), więc PO mimo korzystnej sytuacji makroekonomicznej nie ryzykowała sporu politycznego. Niezbędne było także przeprowadzenie kompleksowych reform polskiej gospodarki i finansów, aby Polska mogła spełnić kryteria konwergencji. Polityka ta została potwierdzona wystąpieniem w Sejmie szefa MSZ Radosława Sikorskiego (maj 2008). Potwierdził on, że długofalowym celem pozostaje wprowadzenie w Polsce wspólnej waluty unijnej, a data wejścia do strefy ustalona zostanie po wzięciu pod uwagę wymogów rozwoju polskiej gospodarki oraz gotowości społecznej⁴¹.

Niespodziewanie, także dla większości ekspertów, sytuacja zmieniła się we wrześniu 2008 r., kiedy na Forum Ekonomicznym w Krynicy premier Donald Tusk zapowiedział, że w 2011 r. Polska będzie gotowa do przyjęcia euro, a rząd niezwłocznie podejmie kroki w celu urzeczywistnienia tej perspektywy. Próba ta uznana została za mało realną, szczególnie w obliczu faktu, że gospodarka światowa zaczynała zmagać się z głębokim kryzysem finansowym. Powody takiej decyzji szefa rządu były różnorakie.

³⁹ *Polska zasługuje na cud gospodarczy*. Program PO, s. 30, www.platforma.org/pl/program/ [26.09.2009].

⁴⁰ Exposé premiera Donalda Tuska, www.kprm.gov.pl/s.php?id=1389 [03.10.2009].

⁴¹ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat polityki zagranicznej RP w 2008 r., www.msz.gov.pl/Expose,2008,27479.html [03.10.2009].

Można zaryzykować tezę, że rząd próbował w ten sposób wysłać sygnał, że kryzys gospodarczy nie spowoduje załamania polskiej gospodarki, a obywatele nie mają powodu do niepokoju. Ponadto nie można wykluczyć tego, że PO w ten sposób chciała po raz kolejny podkreślić różnicę z PiS i pogłębić polaryzację polskiej sceny politycznej oraz społeczeństwa. Wreszcie istotne było, że rok 2011 będzie rokiem wyborów parlamentarnych i sukces polityki wprowadzenia euro mógłby przynieść korzyści wyborcze rządzącej partii.

Następstwem tej zapowiedzi było zatwierdzenie przez rząd w październiku 2008 r. „mapy drogowej” przyjęcia euro przez Polskę⁴². W efekcie tej polityki Polska miała wprowadzić euro do obiegu w 2012 r. Jednocześnie PO zapowiedziała, że nie będzie forsowała przeprowadzania referendum w sprawie przyjęcia euro, co skrytykowało opozycyjne PiS.

Decyzja premiera Tuska zdeterminowała politykę rządu na rok 2009. Przy uchwalaniu budżetu należało podjąć takie działania, aby Polska spełniła kryteria umożliwiające przystąpienie do mechanizmu ERM II zgodnie z harmonogramem zamieszczonym w „mapie drogowej”. Uwarunkowało to konieczność zachowania ścisłej dyscypliny budżetowej i prowadzenie restrykcyjnej polityki finansowej. Opozycyjne PiS skrytykowało to jako motywowane politycznie nierealne myślenie życzeniowe⁴³.

Rzeczywistość pokazała, że przyjęcie euro w 2012 r. będzie niemożliwe. Oficjalnie ogłosił to w lipcu 2009 r. wiceminister finansów i Pełnomocnik Rządu do spraw Wprowadzenia Euro przez RP Ludwik Kotecki. Niezbędne stało się skonstruowanie nowej strategii. Na Forum Ekonomicznym w Krynicy we wrześniu 2009 r. minister Kotecki zapowiedział, że w czerwcu 2010 r. rząd będzie gotowy do realizacji strategicznego planu wprowadzenia euro w Polsce. W dokumencie tym nie będzie konkretnej daty, lecz jedynie zostaną opisane wszystkie zmiany niezbędne do wprowadzeniu euro. Przeprowadzenie ich może potrwać około trzech lat.

Odłożenie momentu wejścia do strefy euro nadal postuluje PiS. W nowym programie z 2009 r. wymienione są trzy warunki, których spełnienie pozwoli na przyjęcie euro przez Polskę. Są to: stabilna sytuacja gospodarcza, osiągnięcie przez nasz kraj co najmniej 80% przeciętnego w UE poziomu PKB na głowę mieszkańca oraz kurs euro do złotego bardzo zbliżony do relacji siły nabywczej obu walut⁴⁴.

⁴² Zob. Ministerstwo Finansów, *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę*. Materiał informacyjny, Warszawa 2008.

⁴³ Pakiet działań antykryzysowych 2009-2010, www.pis.org.pl/unit.php?o=partia&p=docs, s. 11 [25.09.2009].

⁴⁴ *Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska*. Program PiS., www.pis.org.pl/unit.php?o=partia&p=docs, 70 [27.09.2009].

Spowodowane w głównej mierze skutkami kryzysu gospodarczego przesunięcie daty przystąpienia do strefy euro implikuje trudności w narysowaniu możliwych scenariuszy politycznych w kolejnych latach. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że kwestię tę będzie rozstrzygał kolejny rząd już po wyborach parlamentarnych. Z pewnością będzie to kwestia debaty politycznej i może zostać wykorzystywana w populistycznych sporach partii politycznych.

3.2. Społeczne uwarunkowania procesu integracji walutowej

W pierwszych dekadach integracji europejskiej społeczne aspekty tego procesu były słabo eksplorowane przez świat nauki⁴⁵. Na ogół przyjmowano, że znikome zainteresowanie opinii publicznej tematyką wspólnotową wynika z istnienia porozumienia społecznego w tej materii między elitami politycznymi a opinią publiczną. Przyspieszenie procesu integracji spowodowało ożywienie debaty poświęconej sprawom europejskim i już w latach 90. opinia publiczna zaczęła być postrzegana jako jeden z czynników mogących hamować integrację. Dotyczy to także integracji walutowej, czego wymownym przykładem były przegrane przez zwolenników wspólnej waluty referenda w Danii (2000) i w Szwecji (2003). Co więcej, wśród krajów, które przyjęły wspólną walutę, po wprowadzeniu euro do obiegu zaobserwowano tendencję spadkową w poparciu dla niej. Podczas gdy w 2002 r. przyjęcie wspólnej waluty pozytywnie oceniali 59% obywateli UE, to w 2006 r. tylko 48%. Poparcie dla euro waha się od 75% (Irlandia) do 38% (Grecja i Holandia)⁴⁶. Badacze tych kwestii nie są zgodni co do interpretacji przyczyn zmian społecznego poparcia lub sprzeciwu dla integracji walutowej. Zdaniem jednych gotowość przekazania polityki monetarnej na poziom wspólnotowy powinna być tym większa, im większe problemy ma dany kraj z jej prowadzeniem, mierzone na przykład poziomem inflacji czy bezrobocia. Zdaniem drugich poparcie dla euro zależy przede wszystkim od tradycji narodowych, polityki wewnętrznej danego państwa i ogólnego poparcia dla integracji europejskiej⁴⁷. Jeszcze inni stosunek do euro rozpatrują w kategoriach symbolicznych tożsamości, podkreślając jednak, że związek między procesem zmian tożsamościowych

⁴⁵ Zob. C. Rumford, *The European Union: a political sociology*, Blackwell Publishing 2002, s. 4.

⁴⁶ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, dz. cyt., s. 82-83.

⁴⁷ M. Sperandei, *Sudden Post-EMU Blues: Europeans' Policy Preferences React Quickly to Supranational Macroeconomic Change* (referat wygłoszony na ISA Convention w lutym 2009 r.), s. 4-7.

a procesem integracji walutowej jest dwustronny i trudno jednoznacznie określić zmienną zależną oraz niezależną⁴⁸.

- **Akceptacja społeczeństwa polskiego dla wspólnej waluty według badań sondażowych i w opiniach partnerów społecznych**

Według badań Eurobarometru⁴⁹, który od 2004 r. monitoruje nastawienie do euro wśród nowych państw członkowskich, liczba zwolenników przyjęcia wspólnej waluty jest podobna do liczby przeciwników. Niezdecydowanie Polaków pokazują również badania krajowe⁵⁰. W marcu 2009 r. zwolenników zastąpienia złotego wspólnym pieniądzem było 53%, podczas gdy przeciwników 38%. W listopadzie 2008 r., a więc w szczytowym okresie kryzysu, proporcje te wynosiły 47% do 45% na korzyść zwolenników euro. W styczniu 2007 r. stosunek ten wyniósł odpowiednio 44% do 46%, w styczniu 2002 r. aż 64% do 22%. Gwałtowny spadek poparcia dla wspólnej waluty w porównaniu z okresem sprzed członkostwa w UE może świadczyć o specyficznym, mocno selektywnym stosunku Polaków do integracji europejskiej, z której jedne elementy jesteśmy w stanie akceptować, innych zaś nie. Przyczyn wyraźnego, bo aż o 8%, zwiększenia się obozu zwolenników od listopada 2008 r. do stycznia 2009 r. szukać należy prawdopodobnie w dużym osłabieniu złotego i w artykułach w prasie o problemach polskich rodzin z zaciągniętymi kredytami hipotecznymi oraz polskich przedsiębiorstw z opcjami walutowymi. W tym kontekście posiadanie wspólnej waluty mogło zostać odebrane jako czynnik zapewniający bezpieczeństwo w okresie zawirowań na rynkach finansowych. Deklaracje rządu z drugiej połowy 2008 r. o przyjęciu euro w styczniu 2012 r. dobrze odzwierciedlały zmianę tendencji w nastrojach społecznych. Jest prawdopodobne, że rząd podjął próbę wykorzystania niekorzystnych okoliczności zewnętrznych do nadania zdecydowanego impulsu swojej polityce w kwestii euro.

Ciekawe spostrzeżenia można poczynić, porównując wyniki badań sondażowych nad poparciem dla euro z wynikami badań nad akceptacją członkostwa Polski w UE⁵¹. Najmniejszą liczbę zwolenników członkostwa, nieco ponad 50%, notowano w latach 2000–2002. Następnie liczba ta sys-

⁴⁸ M. Kaelber, *The Euro and European Identity: Symbols, Power and the Politics of European Monetary Union*, „Review of International Studies”, vol. 30, April 2004.

⁴⁹ *Introduction of the euro in the New Member States*, Flash Eurobarometr, 2008, s. 237.

⁵⁰ CBOS, *Komunikat z Badań: stosunek do wprowadzenia euro*, marzec 2009, Warszawa.

⁵¹ CBOS, *Komunikat z Badań: dylematy związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej*, lipiec 2009, Warszawa.

tematycznie rosła, by osiągnąć maksimum w drugiej połowie 2007 roku - 89% (obecnie - lipiec 2009 r. - jest to 85%). Niska akceptacja członkostwa Polski w UE w okresie negocjacji akcesyjnych wzmacniała pozycję polskich negocjatorów, którzy mogli wysuwać argument niepewnego wyniku referendum. Aktualna, niezbyt wysoka akceptacja integracji walutowej, niesie ze sobą raczej ryzyko, gdyż może być instrumentalnie wykorzystana przez przeciwników euro.

Poparcie dla polityki wprowadzenia wspólnej waluty jest różne dla różnych segmentów społeczeństwa polskiego⁵². Częściej za euro opowiadają się mężczyźni (59%) niż kobiety (48%), ludzie młodzi, w wieku 18-24 lat (62%), osoby z wyższym wykształceniem (77%), kadra kierownicza i specjaliści (79%). Przeciwników najwięcej jest wśród ludzi starszych, powyżej 65 lat (52%), mieszkańców wsi (48%) oraz wśród respondentów o dochodach poniżej 750 zł na osobę w rodzinie (51%). Najwięcej zwolenników w stosunku do przeciwników integracji walutowej jest w elektoracie PO (78% do 18%) oraz SLD (70% do 24%). Przeciwnicy przeważają z kolei w elektoracie PiS (47% do 45%) oraz PSL (49% do 39%). Największe obawy wiążą Polacy z przewidywanymi podwyżkami cen, korzyści zaś płynące z przyjęcia wspólnej waluty częściej widzą na poziomie państwa i gospodarki niż swojego życia.

W polskim systemie prawnym pojęcie dialogu społecznego pojawia się w konstytucji: w preambule, a także w art. 20. Znajduje ono swój skonkretyzowany wyraz w ustawie z 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i Wojewódzkich Komisjach Dialogu Społecznego. Ponadto w zaleceniu KE z 10 stycznia 2008 r. (2008/78/WE) czytamy o potrzebie konsultowania planów przejścia na wspólną walutę z głównymi zainteresowanymi, w szczególności z partnerami społecznymi. Główni partnerzy społeczni różnie oceniają wprowadzenie euro⁵³. Najwięcej zwolenników jest wśród przedstawicieli organizacji dużych i średnich pracodawców (97%), najmniej wśród przedstawicieli organizacji pracowniczych (64%), a wśród członków Związku Rzemiosła Polskiego, reprezentującego głównie drobnych pracodawców, zwolenników euro jest 78%.

Organizacje pracodawców opowiadają się za jak najszybszym przyjęciem wspólnej waluty. Podkreślają przede wszystkim korzyści makroekonomiczne dla gospodarki, ułatwienia dla przedsiębiorców i w długiej perspektywie większy wzrost gospodarczy. Związek Rzemiosła Polskiego zwraca uwagę na koszty dostosowawcze, które mogą być szczególnie

⁵² CBOS, *Komunikat z Badań: stosunek do wprowadzenia euro*, dz. cyt.

⁵³ Zob. Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Stanowiska i opinie partnerów społecznych*, Warszawa 2009.

uciażliwe dla niewielkich przedsiębiorstw. Od państwa organizacje pracodawców oczekują reformy finansów publicznych oraz redukcji wydatków nieinwestycyjnych. Organizacje pracowników nie wypracowały jeszcze jednolitego stanowiska bądź prezentują ostrożne poparcie, przy zastrzeżeniu dłuższego okresu przygotowań. Szczególnie obawiają się podwyżek cen i obniżenia standardu życia grup najsłabszych ekonomicznie, jak niewykwalifikowani pracownicy, emeryci czy renciści.

4. Analiza polityki wprowadzenia euro w Polsce. Próba podsumowania

4.1. Wprowadzenie euro jako polityka publiczna państwa

W klasycznym modelu polityka publiczna jest pewną sekwencją zaplanowanych działań, zmierzającą do osiągnięcia założonego celu, wpisana w pętlę: określenie problemu - formułowanie alternatyw - wybór opcji - kształtowanie polityki - implementacja i monitoring - ewaluacja⁵⁴. Ewaluacja nie kończy danej polityki publicznej, lecz tylko rozpoczyna jej nowy cykl. W razie wprowadzenia euro klasyczny (cykliczny) model polityki publicznej wymaga pewnych modyfikacji. Już na etapie formułowania problemu dostrzega się na ogół nie tyle typowy problem społeczny, ile zobowiązanie płynące z traktatu akcesyjnego. To z kolei w dużej mierze przesądza o bezalternatywności wprowadzenia euro. W rzeczywistości problem integracji walutowej pojawił się w polskiej debacie publicznej dużo wcześniej, bo pod koniec lat 90., i od początku wpisany był w szerszy problem poszukiwania optymalnej ścieżki rozwojowej dla polskiej gospodarki. Rozważany wtedy był na przykład wariant jednostronnej euroizacji⁵⁵, ale wobec powszechnej krytyki w kraju i negatywnej oceny przez KE pomysł ten szybko zarzucono. Również po ratyfikowaniu traktatu akcesyjnego, kiedy Polska uzyskała status kraju z derogacją, możliwość całkowitej rezygnacji z przystąpienia do trzeciego etapu UGW nie była poważnie rozpatrywana tak przez większość ekspertów, jak i główne siły polityczne. Przeciwnicy euro powoływali się na przykład Szwecji, przekonując, że również mając status kraju z derogacją, można konsekwentnie pozostawać poza strefą euro i uzależniać ewentualne w niej uczestnictwo od woli spo-

⁵⁴ Zob. np.: J. Górniak, *Sprawne państwo - cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”, nr 4/2008, s. 61-69.

⁵⁵ A. Bratkowski, J. Rostowski, „Dlaczego jednostronna euroizacja ma sens w przypadku Polski i (niektórych) innych krajów kandydujących”. Referat przygotowany na konferencję „Polska droga do euro”, zorganizowaną przez NBP w Falentach k. Warszawy w dniach 22-23.10. 2001 r.

łączeństwa. Podsumowując, wypracowana w ciągu kilkuletniej debaty alternatywa sprowadziła się właściwie do wyboru między najszybszym z możliwych do realizacji terminem wprowadzenia euro a jego odkładaniem. Zwolennicy odleglejszego terminu wprowadzenia euro różnili się z kolei między sobą co do przesłanek swojego stanowiska, jak i tego, co należy zrobić w okresie przed podjęciem ostatecznej decyzji o rozpoczęciu formalnej procedury przyjęcia wspólnej waluty. Debata publiczna zogniskowana wokół tak zarysowanych sporów toczyła się do 2008 r., najważniejszym zaś dokumentem wyrażającym założenia polityki państwa w tej dziedzinie był raport NBP z 2004 r. (a także późniejszy, z początku 2009 r.). Warto także wspomnieć o dokumencie Ministerstwa Finansów z 2005 r. Sprecyzowano w nim sekwencję etapów przyjęcia euro w Polsce⁵⁶. Jak pokazano w rozdziale trzecim, brakowało jednak woli politycznej w tym czasie (abstrahując od spełniania formalnych kryteriów uczestnictwa w UGW), by podjąć bardziej zdecydowane wysiłki zmierzające do przyjęcia wspólnej waluty. Próba przesunięcia się na pętli realizacji polityki publicznej do etapu decyzji o przyjęciu rozwiązania - w tym wypadku podania harmonogramu działań zmierzających do wprowadzenia euro - podjęta została w drugiej połowie 2008 r., w bardzo burzliwym dla światowej gospodarki okresie. W dokumencie rządowym - „mapie drogowej” - obok podania ambitnego harmonogramu sprecyzowano kształt tej polityki, przyporządkowując szczegółowe działania dla każdego z etapów procesu wprowadzenia euro. Wybrano rozwiązanie do minimum skracające czas pozostawania w ERM II, które w opinii większości ekspertów samo w sobie jest czynnikiem ryzyka, niedającym w zamian znaczących korzyści. Niekorzystne warunki zewnętrzne związane z pogłębiającym się globalnym kryzysem finansowym i gospodarczym, choć same w sobie były jednym z impulsów przyspieszenia polityki, zmusiły ostatecznie rząd w połowie 2009 r. do rezygnacji z ogłoszonego harmonogramu⁵⁷.

Tym samym polityka wprowadzenia euro w Polsce cofnęła się do etapu formułowania możliwych alternatyw w zmienionych warunkach ekonomicznych. Jednocześnie jednak jesteśmy bogatsi o szczegółową i rozpiasaną na konkretne działania wizję tego, jak powinna przebiegać proceduralna i techniczna strona wprowadzenia wspólnej waluty. Stworzono odpowiednie struktury organizacyjne w rządzie, odbyła się burzliwa debata publiczna i podjęto konsultacje z partnerami społecznymi. Wszystko to

⁵⁶ Ministerstwo Finansów, *Integracja Polski ze strefą euro: uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, Warszawa 2005.

⁵⁷ Problematykę wpływu kryzysu na gospodarkę Polską i wariantów polityki gospodarczej, umożliwiających ograniczenie negatywnych skutków kryzysu, omówiono w opracowaniu: Narodowy Bank Polski, *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2009.

może stać się znaczącym zasobem w momencie ustabilizowania się zewnętrznej sytuacji ekonomicznej. Do tego czasu należy podjąć wszelkie możliwe działania, by ryzyko związane z procesem przystąpienia Polski do strefy euro było jak najmniejsze.

Dodać należy, że w klasycznym modelu polityki publicznej po jej implementacji i ewaluacji rozpoczyna się, w nowym punkcie wyjścia, jej nowy cykl. W przypadku wprowadzenia euro mamy do czynienia z jednorazowym procesem, który ma względnie techniczny charakter, z relatywnie niedużym marginesem wyboru. Prowadzi to nas do rozróżnienia między wąskim i szerokim ujęciem polityki wprowadzenia euro. Wąskie ujęcie, nakreślone powyżej, sprowadza się właściwie do technicznej odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób najefektywniej wywiązać się z zobowiązania przyjęcia wspólnej waluty, które nakłada na Polskę traktat akcesyjny. Można je przedstawić za pomocą następującego schematu.

Rysunek 1

Dochodzenie do członkostwa w strefie euro



Źródło: Ministerstwo Finansów, *Integracja Polski ze strefą euro: uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, sierpień 2005 r.

W ujęciu szerszym polityka wprowadzenia euro jest tylko jednym z wielu instrumentów służących realizacji strategii jak najpełniejszego wykorzystania szans, jakie daje członkostwo w UE. Stoi za tym przekonanie, że długie pozostawanie poza strefą euro pozbawia nas korzyści, które odnoszą się do poziomu makro- i mikroekonomicznego, do przedsiębiorców i konsumentów, państwa i obywateli. Wysiłek, jaki należy podjąć przy okazji wprowadzenia euro, a więc możliwie najpełniejsze strukturalne do-

stosowanie polskiej gospodarki do europejskiej, poprawienie jej konkurencyjności czy reforma systemu finansów publicznych, opłaci się w perspektywie wielu lat. Ponadto czekałby on nas nawet wtedy, gdybyśmy zdecydowali się nie przyjmować wspólnej waluty, być może przy jeszcze trudniejszych uwarunkowaniach zewnętrznych i braku pozytywnych skutków płynących z posiadania wspólnej waluty.

Podsumowując, kluczowe z punktu widzenia powodzenia polityki wprowadzenia euro wąskie jej rozumienie, czyli dobór możliwie najefektywniejszej jej ścieżki i optymalnego momentu wdrożenia, nie powinno przesłonić jej szerszego ujęcia. W tym drugim rozwiązywanie rozmaitych dylematów technicznych bądź proceduralnych nie może być celem samym w sobie, lecz powinno służyć maksymalizacji korzyści płynących z członkostwa w UE oraz zapewnieniu Polsce najlepszej strategii rozwojowej na długie lata.

4.2. Najważniejsze wyzwania w poszczególnych obszarach polityki wprowadzenia euro

W raporcie przyjęto, że czynniki wpływające na kształt polityki wprowadzenia euro można podzielić na trzy powiązane ze sobą grupy: ekonomiczne, prawne i społeczno-polityczne. Czynniki ekonomiczne i prawne określają najważniejsze zadania, jakie stoją przed państwem w procesie przyjmowania wspólnej waluty, a także wyznaczają warunki brzegowe. Przy czym czynniki ekonomiczne uznajemy za bardziej fundamentalne w kształtowaniu tej polityki. Od nich powinien zależeć jej ostateczny sens i to one powinny zdecydować o najwłaściwszym momencie rozpoczęcia formalnej procedury przystąpienia do trzeciego etapu UGW.

Czynniki prawne mają bardziej techniczny charakter. Z jednej strony konwergencja prawna to zespół ściśle określonych działań, które należy podjąć, by spełnić formalne warunki akcesji do strefy euro, z drugiej zaś - sprawdzian zdolności struktur państwa do takiego wdrożenia niezbędnych zmian, by były one najmniej uciążliwe dla obywateli, przedsiębiorstw i administracji. Czynniki społeczno-polityczne zdecydują z kolei o faktycznych możliwościach realizacji polityki wprowadzenia wspólnej waluty. Mogą one mieć duży wpływ na jej kształt i na moment jej wdrożenia. Warto też przypomnieć, że nawet najlepiej przygotowana od strony ekonomicznej i prawnej strategia nie powiedzie się, gdy napotka silny opór społeczny bądź stanie się przedmiotem ostrego sporu politycznego.

Czynniki ekonomiczne integracji walutowej (szerzej omówione w rozdziale 1, można przedstawić, odwołując się do pojęć konwergencji realnej i nominalnej. Ta druga, choć odnosi się do wskaźników ekonomicz-

nych, wynika wprost z przepisów TWE, czyli z prawa pierwotnego Wspólnoty Europejskiej, i zdaniem niektórych ekspertów nie ma innego niż traktatowe uzasadnienia. Kryteria konwergencji nominalnej są bowiem formalnym warunkiem uczestnictwa w trzecim etapie UGW, ale same w sobie nie przesądzą o sukcesie wprowadzenia euro. Zdecyduje o tym stopień konwergencji realnej między gospodarką Polski i państw strefy euro. Kluczowy problem polega na przewidzeniu, czy dany stopień konwergencji realnej jest wystarczający, by prawdopodobieństwo sukcesu akcesji do strefy euro było wystarczające duże i czy negatywne koszty związane z utratą możliwości prowadzenia samodzielnej polityki monetarnej i kursowej nie okażą się zbyt duże.

Należy zwrócić uwagę, że istotną determinantą powodzenia przyjęcia wspólnej waluty jest także międzynarodowa sytuacja gospodarcza. Kryzys o globalnym charakterze, jaki mamy obecnie, staje się poważnym czynnikiem ryzyka, zwłaszcza w krótkim okresie. Powtarzające się ostatnio co kilka lat okresy spowolnienia w gospodarce światowej istotnie utrudniają wybór odpowiedniego momentu rozpoczęcia formalnej procedury integracji walutowej. Jest to istotne, gdyż korzyści z integracji kumulują się w długim okresie, koszty zaś w krótkim. Analiza polskich wskaźników makroekonomicznych ostatnich kilku lat może prowadzić do wniosku, że największe szanse spełnienia kryteriów konwergencji nominalnej mamy w schyłkowym okresie koniunktury i tym samym rozciągnięty na trzy lata etap formalnej procedury akcesyjnej może przypaść na okres kryzysu gospodarczego. To z kolei, obok ryzyka ataku spekulacyjnego na złotego umieszczonego w korytarzu ERM II, może uruchomić społeczny i polityczny opór przeciwko ponoszeniu kosztów integracji walutowej.

Z punktu widzenia systemu prawnego formalnym warunkiem wprowadzenia euro jest spełnienie kryterium konwergencji prawnej. Kluczową kwestią jest tu przekazanie większości kompetencji związanych z prowadzeniem polityki monetarnej instytucjom unijnym, przede wszystkim EBC. Potrzebna jest do tego zmiana konstytucji w odniesieniu do statusu i zadań NBP, w szczególności RPP, jako organu banku centralnego. Należy się zastanowić także nad tym, jaką rolę powinny pełnić te instytucje w nowych warunkach.

Przemyśleć trzeba również sposób, w jaki przeprowadzi się niezbędne do wprowadzenia euro kompleksowe zmiany w polskim systemie prawnym. Jednym z rozwiązań może być przyjęcie tzw. ustawy horyzontalnej, co powinno uprościć proces ustawodawczy. Najważniejszym czynnikiem ryzyka - przy skomplikowanym procesie dostosowania prawa krajowego od konstytucji po najdrobniejsze rozporządzenia do prawa unij-

nego są możliwość wprowadzenia zamieszania do i tak mocno skomplikowanego systemu prawa, a także ryzyko upolitycznienia procesu legislacji. Ten drugi fakt jest zresztą istotną determinantą jakiegokolwiek polityki europejskiej dowolnego kraju członkowskiego i zmusza rząd do ciągłej analizy ryzyka uwikłania tej polityki w wewnętrzną rozgrywkę polityczną. Wydaje się, że najkorzystniejsze byłoby w tej sytuacji podjęcie decyzji o wejściu do systemu ERM II dopiero po przeprowadzeniu najważniejszych zmian legislacyjnych, by uniknąć ryzyka upolitycznienia tego procesu i przedłużania pobytu w korytarzu walutowym, co może wiązać się z niebezpieczeństwem ataków spekulacyjnych.

Obok zmian legislacyjnych kluczowe znaczenie będzie mieć też sprawność instytucjonalna odpowiedzialnych za wprowadzenie euro struktur państwa. Brak do 2008 r. zdecydowanej woli politycznej wprowadzenia wspólnej waluty powodował, że temat euro istniał raczej w debacie publicznej niż w codziennej pracy instytucji odpowiedzialnych za wprowadzenie euro. Dopiero przyspieszenie z połowy 2008 r. spowodowało, że podjęto próbę zmiany struktury organizacyjnej, tak by była ona zdolna do przeprowadzenia procesu integracji walutowej. Pierwszy raz dostrzec można wyraźne dążenia rządu i NBP do wypracowania stabilnej i skutecznej formy współpracy, której brak powszechnie krytykowali eksperci. Niemniej różnice w ocenie sytuacji, niejasność co do rozdziału kompetencji i podkreślane przez komentatorów upolitycznienie wzajemnych relacji ciągle pozostają zagrożeniem. Nie jest na przykład jasne, od którego momentu polska polityka monetarna powinna jako jeden ze swoich strategicznych celów, obok wynikającego z konstytucji obowiązku walki z inflacją, przyjąć pomoc w spełnieniu kryteriów konwergencji nominalnej.

Aspekty społeczno-polityczne potraktowaliśmy w dużej mierze jako czynnik ryzyka. Po pierwsze, polityka wprowadzenia euro często przegrywała w ostatnich latach z innymi, bardziej nośnymi politycznie celami, stając się raczej przedmiotem publicystyki niż realnej polityki. Po drugie ciągle nierozwiązana pozostaje kwestia zorganizowania referendum w sprawie przyjęcia wspólnej waluty. I choć większość komentatorów podkreśla, że Polacy wypowiedzieli się już na ten temat w referendum akcesyjnym, to jeśli przeciwnikom euro uda się doprowadzić w tym obszarze do kryzysu politycznego, wynik referendum i przekroczenie wymaganej frekwencji 50% będą dużą niewiadomą. Istotne zagrożenia wynikają również z cyklu wyborczego i możliwości zmniejszenia determinacji rządu do prowadzenia takiej polityki fiskalnej, która umożliwi wypełnienie kryteriów konwergencji nominalnej. Tym bardziej że poparcie społeczne dla euro wyraźnie różni się na niekorzyść od poparcia dla członkostwa Polski w UE, co z pewnością będzie wykorzystane przez przeciwników szybkiego wprowa-

dzenia euro. Możliwe odwrócenie tendencji w poparciu opinii publicznej dało się zaobserwować w połowie 2008 r., w momencie wybuchu paniki na rynkach finansowych. Rząd podjął wtedy próbę wykorzystania przychylniejszej atmosfery społecznej dla wspólnej waluty (w warunkach kryzysu euro wydawało się gwarantem stabilności) do zdynamizowania polityki zmierzającej do przyjęcia euro.

Aspekt społeczny polityki wprowadzenia euro jest kluczowy dla właściwego przygotowania strategii komunikacyjnej. Rzetelna informacja i co równie ważne, dostosowana do poszczególnych grup społecznych, będzie kluczowa w uzyskaniu społecznej akceptacji dla tego procesu. Szczególną uwagę należy poświęcić dotarciu do tych, dla których koszty mogą okazać się najpoważniejsze. Ekonomisci przekonują co prawda, że podwyżki cen w okresie tuż po wprowadzeniu wspólnej waluty do obiegu będą relatywnie niewielkie, ale dla niektórych gospodarstw (szczególnie dla tych, w których wydatki na żywność stanowią istotną część budżetu domowego) mogą być znaczne. Nie należy przy tej okazji zapominać o konieczności należytego prowadzenia dialogu społecznego, który powinien być sposobem na odpowiednie wyważenie interesów i kosztów między różne grupy polskiego społeczeństwa.

Niezwykle istotne będzie właściwe wykorzystanie doświadczeń krajów, które proces przyjęcia euro mają już za sobą, ze szczególnym uwzględnieniem tych o podobnej charakterystyce do Polski. Szczególnie dotyczyć to powinno obszarów związanych z: komunikacją polityki publicznej, kampanią informacyjną bezpośrednio przed wprowadzeniem euro do obiegu i po nim, mechanizmami pozwalającymi ograniczać niekontrolowany wzrost cen (w postaci na przykład tzw. efektu cappuccino), wyborem najwłaściwszej metody wprowadzenia euro do obiegu (tzw. big bang lub okres przejściowego obowiązywania dwóch walut) czy wreszcie najwłaściwszą strategią negocjowania z instytucjami europejskimi odpowiedzialnymi za określenie warunków, na jakich przystąpimy do strefy euro.

Zakończenie

Na podstawie analiz ekspertów ekonomicznych przyjąć można, że wprowadzenie wspólnej waluty stanie się dla Polski źródłem wielu korzyści gospodarczych i pozwoli wykorzystać szanse, jakie daje członkostwo w Unii Europejskiej⁵⁸. Wprowadzenie euro powinno się stać jednym z głównych narzędzi długookresowej strategii rozwojowej naszego kraju.

⁵⁸ Por. Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, dz. cyt., s.

Ocenia się, że roczne tempo wzrostu gospodarczego w ciągu kilkunastu lat po zastąpieniu złotego walutą europejską powinno być o około 0,7% większe niż w wypadku pozostawania poza strefą euro⁵⁹.

Specyfika procesu integracji walutowej każe oczekiwać, że główny strumień korzyści płynących z przyjęcia wspólnej waluty będzie kumulował się w długim okresie. Bezpośrednie korzyści odczuwane w krótkim czasie, związane z obniżeniem ryzyka kursowego i kosztów transakcyjnych, będą miały na początku istotną przeciwwagę w postaci trudnych do dokładnego oszacowania kosztów i zagrożeń. Istotna ich część wynika z radykalnego pogorszenia się w wyniku kryzysu finansowego globalnej sytuacji ekonomicznej. Należy przede wszystkim liczyć się z tym, że w najbliższych latach trudno będzie spełnić wszystkie kryteria konwergencji nominalnej.

W raporcie analizie poddano zmierzającą do wprowadzenia euro politykę publiczną państwa polskiego. Rozumiana była szeroko. Obok najbardziej oczywistych aspektów wynikających z konieczności spełnienia kryteriów konwergencji ekonomicznej i prawnej, refleksji poddano społeczne i polityczne aspekty tej polityki, w istotny sposób determinujące jej powodzenie. Jednoznaczna ocena polityki jest trudna z uwagi na liczne uwarunkowania, które pozostają poza możliwością jej oddziaływania. Jej podstawowym mankamentem w pierwszych latach po wstąpieniu do UE był brak zdecydowanej i niezależnej od aktualnej konstelacji politycznej wizji tego procesu. Autorzy tego raportu starali się pokazać, że wprowadzenie euro zarówno dla obywateli, jak i dla decydentów nie było kwestią pierwszej wagi, i to mimo dobrej oceny procesu integracji z UE jako całości. Wiele rzeczy, szczególnie od strony sformułowania zasadniczego kształtu polityki, i to zarówno w węższym, technicznym wymiarze, jak i w szerszym – długofalowego interesu gospodarczego Polski – zostało już zrobionych. Istotne przyspieszenie polityki integracji walutowej rozpoczęło się nieco ponad rok temu, kiedy w obliczu dramatycznych zawirowań na rynkach finansowych zwyciężać zaczęła świadomość korzyści posiadania wspólnej waluty. Był to też okres próby bojowej dla waluty europejskiej, bo 10 lat po jej wprowadzeniu poddana została poważnemu sprawdzianowi i trzeba przyznać, że w opinii większości ekspertów zdała go więcej niż poprawnie.

Wszystko to pozwala mieć nadzieję, że w momencie ustabilizowania się międzynarodowego otoczenia gospodarczego proces integracji walutowej przebiegać będzie możliwie szybko i bez zakłóceń. Niezależnie od tego, czy będzie to najbardziej optymistyczny z możliwych obecnie termi-

⁵⁹ Tamże.

nów - rok 2013, czy późniejszy. Od zabawy w zgadywanie daty wstąpienia do strefy euro ważniejsze jest wykorzystanie danego nam czasu na możliwie jak najlepsze przygotowanie polskiej gospodarki i polskiego społeczeństwa do funkcjonowania w warunkach unii gospodarczej i walutowej.

Bibliografia

Publikacje książkowe

- Bukowski S.I., *Strefa euro. Perspektywa rozszerzenia o Polskę i inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2007.
- Bukowski S.I., *Unia monetarna. Teoria i praktyka*, Warszawa 2007.
- Bariery integracji Unii Europejskiej*, red. H. Tendery-Właszczuk, Kraków 2009.
- Mucha-Leszko B., *Strefa euro. Wprowadzenie, funkcjonowanie, międzynarodowa rola euro*, Lublin 2007.
- Orłowski W.M., *Optymalna ścieżka do euro*, Warszawa 2004.
- Pronobis M., *Polska w strefie euro*, Warszawa 2008.
- Rumford C., *The European Union: a political sociology*, Blackwell Publishing, 2002.
- Wojtyna A., *Szkice o niezależności banku centralnego*, Warszawa-Kraków 1998.
- Wójcik C., *Integracja ze strefą euro: teoretyczne i praktyczne aspekty konwergencji*, Warszawa 2008.

Artykuły

- Barrell R., *Ten Years of Economic and Monetary Union: Introduction*, „National Institute Economic Review”, no. 28, April 2009.
- Borowski J., *Podatność Polski na szoki asymetryczne a proces akcesji do Unii Gospodarczej i Walutowej*, „Bank i Kredyt”, listopad-grudzień 2001.
- Górniak J., *Sprawne państwo - cykle tworzenia i oceniania polityk/programów publicznych*, „Dialog. Pismo dialogu społecznego”, nr 4/2008.
- Kaelber M., *The Euro and European Identity: Symbols, Power and the Politics of European Monetary Union*, „Review of International Studies”, vol. 30, April 2004.
- Olszak M., Porzycki M., *Prawne przygotowania wejścia Polski do strefy euro na tle rozwiązań przyjętych w innych państwach członkowskich z derogacją przewidzianą w art. 122 traktatu*, www.nbpportal.pl/resources/files.
- Słomka T., *Prawno-konstytucyjne aspekty wprowadzenia euro w Polsce*, w: *Ekonomiczne, polityczne i społeczne aspekty rezygnacji z waluty narodowej - informator „Euro w Polsce w roku 20...?”*, Fundacja Universitatis Varsoviensis, www.kiedyeuro.pl/index.html.

Sperandei M., *Sudden Post-EMU Blues: Europeans' Policy Preferences React Quickly to Supranational Macroeconomic Change*, Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th annual convention „Exploring the past, anticipating the future”, New York 2009.

Wernik A., *Równowaga finansów publicznych a euro*, „Bank i Kredyt”, nr 40 (3), 2009.

Szczepaniuk M., *Euro wymusza duże zmiany prawa*, „Gazeta Prawna”, 31.12.2008 r.

Tarnowski P., *Wyboista droga do strefy euro. Ile za euro?*, „Polityka”, www.polityka.pl/rynek/ekonomia/284123,1,wyboista-droga-do-strefy-euro.read, 12.10.2009 r.

Raporty i dokumenty

CBOS, *Komunikat z badań: stosunek do wprowadzenia euro*, marzec 2009, Warszawa.

CBOS, *Komunikat z badań: dylematy związane z funkcjonowaniem Unii Europejskiej*, lipiec 2009, Warszawa.

European Commission, *Convergence Report 2008*, „European Economy” 3/2008, Luxembourg 2008.

European Commission, *Economic Forecast Spring 2009*, „European Economy” 3/2009, Luxembourg 2009.

Ministerstwo Finansów, *Integracja Polski ze strefą euro: uwarunkowania członkostwa i strategia zarządzania procesem*, Warszawa 2005.

Introduction of the euro in the New Member States, Flash Eurobarometr, 2008.

Ministerstwo Finansów, *Mapa drogowa przyjęcia euro przez Polskę*. Materiał informacyjny, Warszawa 2008.

Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Finansowej, Analizy i Strategii, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Monitor konwergencji nominalnej*, Warszawa, 2009.

Narodowy Bank Polski, *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Warszawa 2009.

Polska zasługuje na cud gospodarczy. Program PO.

Nowoczesna, solidarna, bezpieczna Polska. Program PiS.

Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009.

Europejski Bank Centralny, *Raport o Konwergencji*. Maj 2008, Frankfurt nad Menem 2008.

Narodowy Bank Polski, Rada Polityki Pieniężnej, *Założenia polityki pieniężnej na rok 2009*, Warszawa 2009.

Akty prawne

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 321 E z 29.12.2006.

Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community, „Official Journal of the European Communities”, 191/C, 29.07.1992.

Protokół (nr 21) w sprawie kryteriów konwergencji określonych w artykule 121 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (1992).

Źródła internetowe

www.cbos.pl/

www.ecb.int/home/html/index.en.html

http://ec.europa.eu/index_en.htm

www.kiedyeuro.pl/index.html

www.kprm.gov.pl

www.mf.gov.pl

www.money.pl

www.nbp.pl/

www.msz.gov.pl

www.pis.org.pl

www.platforma.org

www.sld.org.pl/

Wykaz spotkań konsultacyjnych:

Spotkanie z prof. Witoldem Kozińskim, wiceprezesem NBP, odpowiedzialnym za pracę Biura ds. Integracji ze Strefą Euro, na temat stanu przygotowań do wprowadzenia euro w Polsce z perspektywy NBP (24 lipca 2009 r.).

Spotkanie z pracownikami Biura Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro na temat stanu przygotowań administracji rządowej do wprowadzenia euro (28 września 2009 r.).

Polityka Wielkiej Brytanii wobec integracji walutowej

Wprowadzenie

Z perspektywy Polski w głównym nurcie debaty politycznej i ekonomicznej problem przyjęcia euro dotyczy raczej pytania „kiedy?” niż „czy?”. W Wielkiej Brytanii z kolei właśnie ta druga fundamentalna kwestia konstytuuje debatę publiczną i determinuje politykę rządu w sferze integracji walutowej (czy szerzej stosunku do pogłębiania się integracji gospodarczej w ramach UE).

Celem niniejszego studium przypadku jest próba odpowiedzi na pytanie: jakie najważniejsze czynniki decydują o pozostawaniu Wielkiej Brytanii poza strefą euro. Studium rozpoczyna się krótkim szkicem historycznym na temat stosunku Zjednoczonego Królestwa do mającej około 40 lat idei integracji walutowej. Biorąc pod uwagę to, że Brytyjczycy lubią być postrzegani jako naród pragmatyczny i polegający na wiedzy empirycznej, omówienie czynników warunkujących pozostawanie poza strefą euro rozpoczynamy od debaty ekspertów ekonomicznych. Nakładają się na nią spory polityczne, bardzo silnie powiązane z kwestią ogólniejszej wizji roli Wielkiej Brytanii w UE. Poszukiwania przyczyn brytyjskiej nieobecności w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej (UGW) zakończy analiza kontekstu społeczno-kulturowego. W podsumowaniu podjęta zostanie próba powiązania ze sobą wszystkich opisanych czynników oraz przedstawienia możliwych wariantów rozwoju sytuacji.

1. Stosunek Wielkiej Brytanii do integracji walutowej - szkic historyczny

W 1946 r. Winston Churchill, wzywając do utworzenia *Stanów Zjednoczonych Europy*, gdzie *materialna siła pojedynczego państwa stanie się mniej ważna*¹, słowa swoje kierował głównie do Francji i Niemiec. Rolę Wielkiej Brytanii, obok innych mocarstw, widział przede wszystkim w życzliwym wsparciu tego projektu. Słowa te zachowują symboliczne znaczenie również współcześnie i trafnie oddają dystans Wielkiej Brytanii do idei integracji europejskiej, której jednym z wymiarów jest integracja walutowa.

W chwili przystępowania Wielkiej Brytanii do EWG polityka monetarna, w tym kwestia wyboru odpowiedniego systemu kursu walutowego w warunkach integracji gospodarczej, była jednym z obszarów debat politycznych i ekonomicznych na forum wspólnotowym. Na przełomie lat 60. i 70. załamał się oparty na stałym kursie dolara do złota system z Bretton Woods². Stało się jasne, że konieczna jest nowa wizja międzynarodowego systemu walutowego. W raporcie luksemburskiego premiera i ministra finansów Pierre'a Wernera z października 1970 r. zakładano wprowadzenie unii gospodarczej i walutowej w trzech etapach w ciągu 10 lat³. W wyniku porozumienia bazylejskiego z 1972 r. państwa członkowskie EWG zobowiązały się do utrzymywania kursu swoich walut w stosunku do pozostałych walut państw członkowskich w maksymalnym przedziale wahań wynoszącym odchylenie +/- 1,125% od przyjętego kursu parytetowego (tzw. wąż walutowy), podczas gdy w stosunku do dolara stosować miały przedział +/- 2,25% (tzw. tunel walutowy)⁴. Początkowo idea ta spotkała się z poparciem polityków brytyjskich. Jeszcze przed przystąpieniem do Wspólnot Alec Douglas, minister spraw zagranicznych w rządzie George'a Heatha, określił unię walutową jako jeden z priorytetów rządu. Klimat polityczny zmienił się w 1974 r. Po objęciu rządów przez Harolda Wilsona Wielka Brytania krytycznie odniosła się do szansy realizacji planu Wernera. Towarzyszyły temu pogłębiający się kryzys gospodarczy na świecie, trudności utrzymania walut w przyjętym korytarzu wahań, brak podstaw trak-

¹ W. Churchill, *Przemówienie w Zurychu z 19 września 1946 r.*, za: www.coe.int/T/PL/-Com/About_Coe/Disc_Churchill.asp.

² Szerzej w: K. Szela, *Integracja walutowa w Europie Zachodniej w okresie powojennym*, „Materiały i Studia”, z. 166, Warszawa 2003, s. 8-11.

³ Zob.: *Integral text of the final communique of the conference of the heads of state or government on 1 and 2 December 1969 at the Hague*, w: *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of economic and monetary union in the Community (Werner Report)*, Supplement to the Bulletin of the European Communities nr II/1970.

⁴ K. Szela, art. cyt., s. 14.

tatowych dla realizacji tej polityki i w konsekwencji brak determinacji poszczególnych rządów do jej forsowania.

Idea korytarza walutowego w postaci ERM (jako części Europejskiego Systemu Walutowego) powróciła w 1978 r. jako odpowiedź na słabości węzła walutowego. Miała sprzyjać osiągnięciu większej stabilności walutowej w ramach EWG⁵. W zielonej księdze na ten temat brytyjskie Ministerstwo Skarbu podkreśliło zalety ERM jako zewnętrznego mechanizmu zapewniającego dyscyplinę finansową, co spotkało się z poparciem opozycji pod przewodnictwem Margaret Thatcher. Pod wpływem opinii większości ekspertów o niekorzystnej sytuacji zewnętrznej i uprzywilejowanej pozycji Niemiec w systemie rząd Jamesa Callaghana zdecydował się jednak pozostać poza ERM.

Impas przełamany został w połowie lat 80. wraz z intensyfikacją działań zmierzających do ustanowienia wspólnego rynku. Premier Margaret Thatcher, za namową swojego nowego ministra skarbu Johna Majora, po debacie skoncentrowanej wokół parytetu i korzyści, jakie mają wynikać z wejścia do korytarza walutowego dla gospodarki Wielkiej Brytanii, zdecydowała się przystąpić do systemu ERM w 1990 r. Nie oznaczało to wcale wsparcia pełnej integracji walutowej, gdyż w październiku 1990 r. podczas debaty w Izbie Gmin określiła funta brytyjskiego jako „najświetniejszy wyraz suwerenności Wielkiej Brytanii”.

Następca Margaret Thatcher, John Major, choć nie był zdecydowanym przeciwnikiem UGW, zdecydował się na szczycie w Maastricht w grudniu 1991 r. wynegocjować dla swojego kraju klauzulę *opt-out*, wyłączającą z konieczności uczestnictwa w trzecim etapie integracji walutowej. W wyniku ataku spekulacyjnego na funta brytyjskiego (mającego zresztą związek z procesem integracji walutowej) 16 października 1992 r. rząd brytyjski został zmuszony do decyzji o zawieszeniu uczestnictwa funta w systemie ERM. Fakt ten powracał w każdej kolejnej debacie dotyczącej euro w Wielkiej Brytanii. Wielu konserwatywnych polityków potraktowało to jako szczęśliwe zrządenie losu w nieszczyśliwych okolicznościach, tłumacząc ironicznie skrót ERM jako „wieczny mechanizm recesyjny” (ang. *eternal recession mechanism*)⁶.

W następnych latach udało się uspokoić sytuację po zawirowaniach na rynkach finansowych. Przyczyniła się do tego dobrze oceniana w zakresie spełniania celu inflacyjnego polityka Banku Anglii, co kontrastowało zarówno z ówczesną sytuacją krajów należących do systemu ERM, jak i z wcześ-

⁵ Tamże, s. 18–20.

⁶ N. Tebbit, *An electoral curse yet to be lifted. Liberation from the ERM was a blessing that fell into Labour's lap*, „The Guardian”, 10 February 2005.

niejszym brakiem stabilizacji makroekonomicznej w Wielkiej Brytanii. Kolejne wybory przyniosły zdecydowane zwycięstwo Partii Pracy, a nowy rząd integrację walutową potraktował jako jeden z priorytetów. Właśnie lata 1997–2003 zaowocowały najpoważniejszą debatą wokół idei przystąpienia do strefy euro, a także pokaźną liczbą rządowych raportów i analiz. W czerwcu 1999 r. ankieta przeprowadzona wśród londyńskich ekonomistów ujawniła, że aż 65% z nich spodziewało się, że Wielka Brytania przyjmie euro do 2005 r.

Krótko po wyborach rząd potwierdził, że Wielka Brytania nie jest gotowa przyjąć euro wraz z pierwszą grupą państw. Jednocześnie minister skarbu przedstawił pięć kryteriów ekonomicznych (*five tests*), pozostawiając je do swojej wyłącznej oceny⁷, zanim rząd rozpocznie starania o zastąpienie funta walutą europejską i zapyta o zgodę obywateli w referendum:

- ◆ czy cykle koniunkturalne i struktury gospodarek Wielkiej Brytanii i państw członkowskich UGW są na tyle zbieżne, by mogły funkcjonować bez zakłóceń przy utracie autonomii kształtowania stóp procentowych i rezygnacji z płynnego kursu walutowego?
- ◆ czy rynki krajów UGW i Wielkiej Brytanii są na tyle elastyczne, by nie ulec ewentualnym wpływom destabilizacyjnym?
- ◆ czy akcesja do UGW stworzy lepsze warunki dla napływu długookresowych inwestycji?
- ◆ jaki skutek będzie miało przyjęcie euro dla konkurencyjności brytyjskiego sektora usług finansowych?
- ◆ czy przystąpienie do UGW przyczyni się do szybszego wzrostu PKB, stabilizacji makroekonomicznej oraz stałego zwiększenia zatrudnienia?⁸

Zarówno w roku 1997, jak i w 2003 rząd na podstawie przeprowadzonych analiz zdecydował, że powyższe kryteria nie są spełniane, szczególnie kryteria 1 i 2 oraz stabilizacyjny aspekt kryterium 5, co ostatecznie zamknęło drogę do referendum. Dla większości ekspertów było jednak oczywiste, że przyczyny pozostawiania poza strefą euro są przede wszystkim polityczne i zdeterminowane eurosceptycyzmem społeczeństwa. W kolejnych latach, wraz z poprawiającą się koniunkturą gospodarczą oraz pozytywnymi skutkami przeprowadzonych wcześniej reform instytucjonal-

⁷ Za: A. Gamble, G. Kelly, *Britain and EMU*, w: *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*, red. K. Dyson, Nowy Jork 2004.

⁸ Na podstawie: HM Treasury, *UK Membership of the Single Currency: an Assessment of Five Economic Tests*, 1997.

nych w polityce monetarnej, prawdopodobieństwo przystąpienia Wielkiej Brytanii do strefy euro stale malało. Również obecny globalny kryzys finansowy nie spowodował w brytyjskiej debacie publicznej, inaczej niż w szwedzkiej i duńskiej, większego ożywienia w kwestii sensowności przystąpienia do strefy euro. Z perspektywy Londynu stało się jasne, że obecne zawirowania zachwiały podstawami kooperacji państw, które w sytuacji zagrożenia szukają rozwiązań na własną rękę, nie oglądając się ani na siebie nawzajem, ani na instytucje wspólnotowe.

2. Ekonomiczne argumenty „za” i „przeciw” euro

Jednym z centralnych argumentów ekonomicznych przeciwko członkostwu Wielkiej Brytanii w strefie euro jest brak synchronizacji cykli koniunkturalnych. Przyjęcie wspólnej waluty oznacza dla danego kraju, że w razie wystąpienia zewnętrznych szoków popytowych i podaźowych pozbawiony on jest dwóch podstawowych „bezpieczników”. Pierwszy z nich to mechanizm płynnego kursu walutowego. W sytuacji kryzysowej może on zadziałać jako naturalny stabilizator na przykład przez obniżenie wartości danej waluty⁹. Drugim z kolei jest możliwość oddziaływania na cykl koniunkturalny za pomocą stóp procentowych, dostosowując ich wysokość do jego fazy. Integracja walutowa oznacza, że każdy kraj zdany jest na decyzje EBC, który nie jest w stanie prowadzić polityki stóp procentowych uwzględniającej interesy krajów o odmiennych uwarunkowaniach.

Ekspertki podkreślają także, że gdy w UE nie ma jeszcze zsynchronizowanej polityki gospodarczej (zwłaszcza fiskalnej) kombinacja polityki fiskalnej i monetarnej - tzw. *policy mix* - będzie mało skuteczna w radzeniu sobie z presją inflacyjną. Dodaje się tu też często argument o braku unii politycznej, który powodować może, że EBC nie będzie w pełni niezależny od nacisków państw najsilniej reprezentowanych w jego zarządzie. Dowodzi się ponadto, że nieustanne napięcia między EBC, innymi instytucjami UE a państwami członkowskimi będą prowadzić albo do sił rozbijających UGW, albo przeciwnie - zmuszą w końcu do pogłębienia integracji, co może być trudne do zaakceptowania dla tradycyjnie eurosceptycznego społeczeństwa.

Zwolennicy integracji walutowej wskazują na korzyści płynące z ograniczenia ryzyka kursowego, pobudzenia inwestycji i długoterminowego wzrostu gospodarczego. Przekonują, że presja na przyjęcie euro mo-

⁹ Szerzej zob.: R. DiCecio, E. Nelson, *Euro Membership as U.K. Monetary Policy Option: Results from a Structural Model*, „Research Division Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper Series”, 2009, <http://research.stlouisfed.org/wp/2009/2009-012.pdf>.

że płynąć ze strony przedsiębiorstw, które będą przenosić część swojego zaangażowania na kontynent, by zminimalizować ryzyko kursowe. Uważają oni na ogół obecny system prawny i instytucjonalny, w ramach którego prowadzona jest polityka monetarna, za sprawny i mimo swoich ograniczeń efektywny. Jednocześnie dodają, że dla relatywnie małej, otwartej na przepływ towarów, usług i przede wszystkim kapitału gospodarki brytyjskiej utrzymywanie waluty narodowej i autonomicznej polityki monetarnej jest kosztownym luksusem, którego jedynym celem wydaje się podkreślanie suwerenności narodowej¹⁰. Funkcjonowanie gospodarki w otoczeniu międzynarodowym nie zależy w długim terminie od charakteru systemu kursu walutowego, lecz od czynników strukturalnych, konkurencyjności czy zdolności adaptacyjnej do zmieniających się warunków, które pozostają w mocy niezależnie od tego, czy dany kraj ma własny pieniądz, czy nie. Płynny kurs walutowy nie tylko nie jest w tym ujęciu możliwym narzędziem absorpcji zewnętrznych szoków asymetrycznych, ale sam staje się często ich źródłem, tworząc ryzyko i konieczność ponoszenia kosztów dostosowawczych¹¹.

Oba skrajne stanowiska godzi dominująca strategia „czekaj i obserwuj” (*wait and see approach*), która zaleca przyglądanie się losom nowej waluty, skuteczności EBC w wypełnianiu celu inflacyjnego i wpływowi integracji walutowej na rynek pracy¹².

3. Polityczne uwarunkowania pozostawania Wielkiej Brytanii poza strefą euro

W uproszczeniu można powiedzieć, że Partia Konserwatywna od lat jest zdecydowanie przeciwna pogłębianiu integracji europejskiej i wprowadzeniu wspólnej waluty, Partia Pracy zaś, choć często skłonna zaryzykować ruch w tym kierunku, zmuszona jest za każdym razem uwzględnić bardzo zróżnicowane postulaty wewnętrznych środowisk. Pamiętać należy, że na początku debaty na temat integracji walutowej, w latach 70., poglądy obu partii rozkładały się dokładnie odwrotnie.

Konserwatyści integrację walutową traktują jako projekt nie tyle ekonomiczny, co polityczny. Wiążą go z presją w kierunku unii politycznej i utraty kontroli rządu nad gospodarką¹³. Z pozostałych brytyjskich

¹⁰ W.H. Buiter, *The Clear Case for UK Membership in EMU*, 1999, za: www.nber.org/_wbuiter/tresemu.pdf.

¹¹ Tamże.

¹² Zob.: M. Landmeier, *A Case for Caution: 'A Wait and See' Approach for UK Euro Advocacy*, CEI Lent Essay, 2003.

¹³ George Osborne, *Joining the euro is exactly the wrong solution*. Przemówienie na Pół-

partii to liberałowie wydają się bardziej skłonni do poparcia euro niż Partia Niepodległości. Środowiska otwarcie lewicowe, które częściowo tylko utożsamiają się z Partią Pracy, byłyby skłonne poprzeć integrację walutową po spełnieniu pewnych warunków¹⁴. Przede wszystkim musiałyby się zmienić polityka EBC w kierunku transparentności i zapewnienia demokratycznej kontroli nad podejmowanymi decyzjami. Ponadto integracja walutowa powinna zostać obudowana wspólnotowymi politykami: fiskalną, regionalną i społeczną. Generalnie jednak, nawet w latach największego entuzjazmu rządu Tony'ego Blaira realizującego giddensowską ideę trzeciej drogi¹⁵, postulaty Partii Pracy odnośnie do euro spotykały się z nieufnością własnego elektoratu i związków zawodowych¹⁶.

Pod koniec lat 90. rozpoczęły się w Wielkiej Brytanii kampanie zorganizowane zarówno przez zwolenników, jak i przeciwników euro. Pierwsza urządziła organizacja Britain in Europe w 1999 r. Otrzymała duże wsparcie od liderów Partii Pracy i Liberalnych Demokratów oraz przedstawicieli biznesu, ale przy umiarkowanym poparciu szerszych grup społecznych. Powstały wówczas obalające mity na temat euro opracowania eksperckie oraz prace napisane w bardziej przystępnej formie. Przed pierwszym stycznia 2002 r. przygotowano plakaty oparte na sloganie: *Jan 1st: Britain misses the boat*, co nawiązywało do hasła zwycięskiej dla zwolenników integracji europejskiej kampanii z 1975 r.: *It is cold outside*¹⁷. Kampania przeciwników integracji walutowej zapoczątkowana została we wrześniu 2000 r. przez organizacje: Business for Sterling i New Europe, bez oficjalnego politycznego poparcia, ale z dużym rozmachem.

4. Waluta a tożsamość społeczno-kulturowa

Brytyjczycy należą do najbardziej eurosceptycznych społeczeństw UE. Deklarują przy tym najniższą wśród krajów członkowskich wiedzę na temat jej funkcjonowania (57% ankietowanych deklaruje, że nie wie, jak

nocnowschodnim Forum Ekonomicznym, 5 grudnia 2008 r., za: www.conservatives.com/News/Speeches/2008/12/George_Osborne_Joining_the_euro_is_exactly_the_wrong_solution.aspx.

¹⁴ M. Sawyer, P. Arestis, *What type of European Monetary Union?*, w: *Implications of the Euro: A critical perspective from the Left*, red. P. Whyman, M. Baimbridge, B. Burkitt, Londyn 2006, s. 53.

¹⁵ Zob: A. Giddens, *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999; A. Giddens, *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*, Poznań 2001.

¹⁶ M. McGregor, *Voting no - the euro and Labour voters*, w: *Implications of the Euro...*, dz. cyt., s. 111-115.

¹⁷ R. Evans, *Talking about money: public participation and expert knowledge in the Euro referendum*, „The British Journal of Sociology”, vol. 55/1, 2004, s. 43.

działa UE)¹⁸. Również poparcie dla integracji walutowej należy do najniższych w UE (27%), co silnie kontrastuje z opinią Irlandczyków i Luksemburczyków (86% zwolenników euro) oraz średnią w krajach UE-27 (61%)¹⁹. Badania wskazują, że kryzys i znaczne osłabienie się funta do euro nie zmieniły nastawienia Brytyjczyków. Skłania to przedstawiciele rządu do rytualnego komentarza, że kwestia przystąpienia do strefy euro nie jest w tej chwili przedmiotem debaty²⁰. W czasie najbardziej ożywionej dyskusji, w latach 1997-2003, na temat przyjęcia wspólnej waluty sondaże wskazywały na względną równowagę zwolenników i przeciwników²¹.

Związek między walutą, jaką używa się na danym terytorium, a tożsamością obywateli powinno się traktować jako zależność obustronną²². Z jednej strony pieniądz jest silnym narzędziem pozwalającym budować wspólną tożsamość jego użytkowników, z drugiej zaś sam wymaga pewnego stopnia wspólnej tożsamości wśród swoich użytkowników. Brytyjski funt, inaczej niż na przykład nękany przez dekady problemami z inflacją włoski lir, był i nadal pozostaje jednym z filarów dumy narodowej i symbolem wielowiekowej tradycji i ciągłości państwa. Charakterystyczna dla Brytyjczyków jest wiara w efektywność stworzonych przez siebie instytucji odpowiedzialnych za politykę monetarną, przy jednoczesnej nieufności dla nieprzejrzystej ich zdaniem polityki prowadzonej z Brukseli. Znane w naukach społecznych zjawisko inercji sfery kulturowej sprawia, że nawet w przypadku pojawienia się strukturalnych warunków uzasadniających przyjęcie euro prawdopodobieństwo nagłego zwrotu w nastrojach społecznych pozostanie w najbliższym czasie niewielkie.

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę historyczne zaangażowanie Wielkiej Brytanii we wszelkie działania mające ułatwić międzynarodową wymianę handlową i to, że przyjęcie waluty europejskiej może być oczywistym uzupełnieniem wspólnego rynku, konsekwentne pozostawanie poza strefą euro może nieco zaskakiwać. Według oficjalnych dokumentów dotyczących polityki Wielkiej Brytanii w sprawie przyjęcia wspólnej waluty kraj ten przystąpi do stre-

¹⁸ Eurobarometer 71: *Public Opinion in the European Union*, National Report: United Kingdom, Spring 2009.

¹⁹ Tamże, s. 25.

²⁰ P. Wintour, *Polls show little support for joining euro despite pound's fall*, „The Guardian”, 2 January 2009.

²¹ Szerzej na temat sposobu prezentacji danych sondażowych w brytyjskiej prasie tego okresu zob.: R. Evans, art. cyt., s. 41-43.

²² M. Kaelber, *The Euro and European Identity: Symbols, Power and the Politics of European Monetary Union*, „Review of International Studies”, vol. 30, April 2004.

fy euro, gdy zdecydują tak rząd, parlament i społeczeństwo za pośrednictwem referendum²³. Politykę tę, i to od wielu lat, można określić słowami: „czekaj i obserwuj” (*wait and see*).

Wydaje się, że argumenty ekonomistów przekonanych o słuszności przyjęcia euro są mocne. Obok tych prezentowanych wcześniej warto przypomnieć tezę o pozostawianiu poza procesami decyzyjnymi podejmowanymi w instytucjach unijnych, przede wszystkim EBC, odnośnie do polityki monetarnej i ekonomicznej. Zachowanie suwerenności w świecie rosnącej współzależności może okazać się przeszkodą w obronie narodowych interesów²⁴. Co więcej, za nieuchronny uważa się relatywny spadek znaczenia Wielkiej Brytanii w gospodarce światowej. Przewiduje się, że do 2015 r. znajdzie się ona poza pierwszą dziesiątką gospodarek na świecie (obecnie jest na szóstym miejscu)²⁵. Ponoszenie kosztów utrzymywania własnej waluty w relatywnie niedużej gospodarce może przestać być postrzegane jako opłacalne. Możliwa wydaje się również zmiana, ostrożnego dziś, nastawienia tzw. City do integracji walutowej. Może ono uznać, że dalsze utrzymanie pozycji jednego z centrów finansowych świata będzie możliwe dzięki pożegnaniu się z funtem. Obecnie to raczej środowiska biznesu związane z handlem i przemysłem dostrzegają korzyści w przystąpieniu do strefy euro.

Zasugerowane powyżej zmiany wydają się konieczne, by zmieniło się postrzeganie problemu integracji walutowej w sferze politycznej i społeczno-kulturowej. Mogłyby one doprowadzić do przeformułowania głównych tez w debacie publicznej i pojawienia się znaczących sił politycznych zdolnych przeprowadzić kampanię społeczną zmierzającą do uzyskania poparcia dla waluty europejskiej.

Niezbędna wydaje się również próba innego zdefiniowania wizji Wielkiej Brytanii w UE i miejsca Brukseli w dyskursie publicznym. Obecnie jest ona postrzegana przez pryzmat cytowanych szeroko słów anonimowego urzędnika Komisji Europejskiej, który po przegranej przez zwolenników euro referendum w Danii miał powiedzieć: *Tak dzieje się zawsze, gdy pozwoli się decydować kobietom i kierowcom ciężarówek*²⁶.

²³ Zob. np.: HM Treasury, *Euro preparations: What you need to know?*, 2006, za: www.hm-treasury.gov.uk/euro_index.htm.

²⁴ Zob. np.: S. Tilford, *Britain's eurosceptics need to come clean*, 25 June 2009, za: <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2009/06/britains-eurosceptics-need-to-come.html>.

²⁵ Przewiduje się, że za kilka lat Wielka Brytania wypadnie z pierwszej dziesiątki gospodarek światowych. Za: T. Goss-Strzelecki, *Brytyjska gospodarka wypada z pierwszej ligi*, „Rzeczpospolita”, 8.12.2009 r.

²⁶ Za: M. McGregor, *Voting no – the euro and Labour voters*, w: *Implications of the Euro...*, dz. cyt., s. 110.

Możliwość porównywania polityk publicznych w obszarze integracji walutowej Polski i Wielkiej Brytanii jest ograniczona. Decyduje o tym wiele czynników, choćby wielkość potencjału ekonomicznego, stopień zbieżności cykli koniunkturalnych ze strefą euro czy społeczne i polityczne poparcie dla tej polityki. Niemniej warto wykorzystać doświadczenie Wielkiej Brytanii, jeśli chodzi o poziom debaty ekonomicznej czy wkład administracji do przygotowania głównych założeń polityki integracji walutowej, niezależnie od istnienia woli politycznej. Z pewnością pod uwagę wzięte być powinny również przeprowadzone na przełomie wieków kampanie informacyjne zarówno zwolenników, jak i przeciwników euro.

Bibliografia

Publikacje książkowe

- Gamble A., G. Kelly, *Britain and EMU*, w: *European States and the Euro: Europeanization, Variation and Convergence*, red. K. Dyson, Nowy Jork 2004.
- Giddens A., *Poza lewicą i prawicą. Przyszłość polityki radykalnej*, Poznań 2001.
- Giddens A., *Trzecia droga. Odnowa socjaldemokracji*, Warszawa 1999.
- Jones A., *Britain and the European Union*, Edynburg 2007.
- McGregor M., *Voting no - the euro and Labour voters*, w: *Implications of the Euro: A critical perspective from the Left*, red. P. Whyman, M. Baimbridge, B. Burkitt, Londyn 2006.
- Sawyer M., P. Arestis, *What type of European Monetary Union?*, w: *Implications of the Euro: A critical perspective from the Left*, red. P. Whyman, M. Baimbridge, B. Burkitt, Londyn 2006.
- Spiering M., *British Euroscepticism*, w: *Euroscepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, red. R. Harmsen, M. Spiering, Nowy Jork 2004.

Artykuły z czasopism naukowych

- Buiter W.H., *The Clear Case for UK Membership in EMU*, 1999.
- DiCecio R., Nelson E., *Euro Membership as U.K. Monetary Policy Option: Results from a Structural Model*, „Research Division Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper Series”, 2009.
- Evans R., *Talking about money: public participation and expert knowledge in the Euro referendum*, „The British Journal of Sociology”, vol. 55/1, 2004.
- Kaelber M., *The Euro and European Identity: Symbols, Power and the Politics of European Monetary Union*, „Review of International Studies”, vol. 30, April 2004.

- Landmeier M., *A Case for Caution: 'A Wait and See' Approach for UK Euro Advocacy*, CEI Lent Essay, 2003.
- Sochacka K., *Szwecja, Dania Wielka Brytania a Unia Gospodarcza i Walutowa*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 52 (156), 2003.
- Szeląg K., *Integracja walutowa w Europie Zachodniej w okresie powojennym*, „Materiały i Studia”, NBP, z. 166, Warszawa 2003.

Raporty

- Eurobarometer 71: *Public Opinion in the European Union, National Report: United Kingdom*, Spring 2009.
- HM Treasury, *Euro preparations: What you need to know?*, 2006.
- HM Treasury, *Report on euro preparations*, 2004.
- HM Treasury, *third outline: National Changeover Plan*, 2003.
- HM Treasury, *UK Membership of the Single Currency: an Assessment of Five Economic Tests*, 1997.

Artykuły prasowe

- Goss-Strzelecki T., *Brytyjska gospodarka wypada z pierwszej ligi*, „Rzeczpospolita”, 8 grudnia 2009.
- Tebbit N., *An electoral curse yet to be lifted. Liberation from the ERM was a blessing that fell into Labour's lap*, „The Guardian”, 10 February 2005.
- Wintour P., *Polls show little support for joining euro despite pound's fall*, „The Guardian”, 2 January 2009.

Źródła internetowe

- <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com>
- www.conservatives.com
- www.guardian.co.uk/
- www.hm-treasury.gov.uk/euro_index.htm
- www.labour.org.uk/

Wykaz spotkań konsultacyjnych:

- Spotkanie w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (47 Portland Place, Londyn) z Jackiem Gajewskim, radcą w Wydziale Politycznym ambasady (18 XI 2009 r.).

Perspektywa przyjęcia euro przez Polskę w ocenie Komisji Europejskiej

Wprowadzenie

Niniejsze studium przypadku stanowi uzupełnienie opracowania *Polityka publiczna w sferze integracji Polski ze strefą euro*. Podjęto w nim próbę zanalizowania oceny szans przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty z perspektywy tej instytucji unijnej, która odgrywa kluczową rolę w procedurze uchylenia derogacji.

Komisja Europejska jest traktatowo zobowiązana do dokonywania czasowej oceny państwa członkowskiego objętego derogacją w przedmiocie wypełniania przez niego kryteriów konwergencji. Ocena ta wyrażana jest w składanym Radzie Europejskiej co najmniej raz na dwa lata sprawozdaniu, nazywanym raportem o konwergencji.

W pierwszej części studium dokonano opisu obecnego statusu Polski jako państwa objętego derogacją. Polska stała się bowiem z chwilą wejścia w życie traktu akcesyjnego wraz z protokołami dodatkowymi członkiem unii gospodarczo-walutowej zobowiązanym do przyjęcia wspólnej waluty po spełnieniu kryteriów konwergencji nominalnej oraz prawnej. Następnie przedstawiono rolę Komisji Europejskiej w procesie uchylenia derogacji. Omówiono również założenia polskiego programu konwergencji.

Drużga część opracowania przedstawia oceny polskiej gospodarki w kontekście wejścia do strefy euro, zawarte w dokumentach Komisji Europejskiej, a mianowicie w raporcie o konwergencji z 2008 r. oraz w istotniejszej - ze względu na aktualność - europejskiej prognozie eko-

nomicznej z jesieni 2009 r. Prognoza w nich zawarta, chociaż ogólnie pozytywnie oceniająca stan polskiej gospodarki, w obliczu objęcia Polski przez Radę Unii Europejskiej procedurą nadmiernego deficytu, nie pozwala zachować złudzeń co do szybkiego przyjęcia euro. Główną przeszkodą pozostaje wypełnienie kryterium fiskalnego, niemożliwego do spełnienia bez reformy finansów publicznych.

Całość zamyka próba podsumowania i wyprowadzenia ogólnych wniosków płynących dla Polski, z których najistotniejszym jest konieczność przeprowadzenia strukturalnych reform finansów publicznych.

1. Podstawy prawne działania Komisji Europejskiej w procedurze uchylecia derogacji

1.1. Status Polski jako państwa z derogacją

Polska, przystępując 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, stała się członkiem unii gospodarczej i walutowej. Jednakże, podobnie jak inne nowe państwa członkowskie¹, objęta jest tzw. derogacją, oznaczającą, że nie uczestniczy w pełni w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej, jakim jest przyjęcie wspólnej waluty i oddanie kompetencji kształtowania polityki pieniężnej Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC). Derogacja oznacza wyłączenie państwa członkowskiego z pewnego obszaru prawa wspólnotowego². W sprawie wspólnej waluty reguluje ją art. 122 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (139 TFUE)³. Oznacza, że państwo nią objęte nie jest uprawnione do wprowadzenia wspólnej waluty. Derogacja dotycząca euro jest tymczasowa, a państwa nią objęte mają obowiązek dążyć do spełnienia kryteriów zbieżności i wprowadzenia wspólnej waluty. Państwa objęte derogacją zachowują autonomiczną politykę pieniężną i kursową. Prezesi banków centralnych państw nią objętych nie uczestniczą w posiedzeniach Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego, która odpowiada za prowadzenie polityki pieniężnej w strefie eu-

¹ Z wyjątkiem Malty, Słowenii, Cypru i Słowacji. Ponadto Dania i Wielka Brytania mają tzw. klauzulę *opt-out*, pozwalającą im zdecydować o swojej przyszłości walutowej. Derogacją jest również objęta Szwecja.

² M. Żogała, Ł. Szymczyk, *Droga do euro (I)*, Narodowy Bank Polski, www.nbpportal.pl/-pl/np/euro/euro-w-polsce/przygotowania-polski/droga-do-euro-1?pg=5.

³ 1 grudnia 2009 r. wszedł w życie Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2007, str. 1). W celu zachowania jednorodności powoływanych podstaw prawnych z raportem *Polityka publiczna w sferze integracji Polski i ze strefą euro* w niniejszej pracy powoływana będzie numeracja przepisów TWE ze wskazaniem odpowiednika w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

ro, ale są członkami Rady Ogólnej, która skupia prezesów banków centralnych wszystkich państw UE.

1.2. Rola Komisji Europejskiej w procesie uchylenia derogacji

Komisja Europejska niezależnie od EBC ocenia, czy dany kraj członkowski osiągnął dostateczny poziom konwergencji gospodarczej i prawnej, aby go włączyć do wspólnego obszaru walutowego. Zgodnie z dyspozycją art. 122 ust. 2 TWE (art. 140 TFUE) Komisja Europejska (ale także EBC) ma obowiązek, przynajmniej co dwa lata lub na żądanie państwa członkowskiego objętego derogacją, składać sprawozdanie Radzie UE ze stanu przygotowań tych państw do przyjęcia wspólnej waluty, to jest w sprawie postępów dokonanych przez państwa członkowskie w wypełnianiu ich zobowiązań w zakresie urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej⁴. Sprawozdanie to nazywane jest raportem o konwergencji (*Convergence Report*)⁵. Należy podkreślić kluczową rolę raportu jako podstawy do oceny wysiłków państwa w celu spełnienia wymogów unii gospodarczej i walutowej, gdyż na jego podstawie Rada UE decyduje, czy dane kraje są gotowe i czy spełniają wszystkie kryteria, by wprowadzić euro.

Raport zawiera trzy elementy: ocenę zgodności prawnej (*legal compatibility*), ocenę trwałego spełniania kryteriów konwergencji nominalnej (*high degree of sustainable convergence*) oraz ocenę pozostałych czynników. Na podstawie art. 122 ust. 2 TWE po konsultacji z Parlamentem Europejskim i dyskusji w ramach Rady zebranej w składzie szefów państw lub rządów Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin), stanowiąc większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji Europejskiej decyduje, które państwo członkowskie objęte derogacją spełnia niezbędne warunki, i uchyła derogację. Warunki te to tzw. kryteria konwergencji, nazywane też kryteriami z Maastricht.

Warunki spełnienia kryteriów konwergencji gospodarczej zostały określone w artykułach 104 i 121 TWE (126 i 140 TFUE), w protokole w sprawie konwergencji do art. 121 TWE oraz w protokole w sprawie procedury nadmiernego deficytu. Komisja Europejska i EBC oceniają osiągnięty przez państwo członkowskie stopień konwergencji na podstawie czterech kryteriów: poziomu inflacji, stabilności fiskalnej, długookresowej stopy procentowej oraz stabilności kursu walutowego⁶. Kryterium konwergencji prawnej wymaga zgodności przepisów krajowych państwa członkowskiego z art. 108 (130 TFUE) i 109 TWE (131 TFUE) oraz ze statu-

⁴ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009, s. 38.

⁵ Najnowszy Raport o konwergencji ogłoszono w maju 2010 r.

⁶ Patrz szerzej: *Polityka publiczna w sferze integracji Polski ze strefą euro*, s. 6-9.

tem EBC i Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)⁷. Ponadto zgodnie z art. 121 ust. 1 TWE Komisji Europejskiej i EBC są obowiązane do uwzględnienia w ocenie gotowości danego kraju do przyjęcia wspólnej waluty wielu innych czynników, w tym wyników dotychczasowej integracji rynków, stanu rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego, oceny kształtowania jednostkowych kosztów pracy i inne niż koszty płacy determinanty cen.

Rada po decyzji o uchyleniu derogacji, na podstawie wniosku Komisji Europejskiej i po konsultacji z EBC, jednomyślnie - zgodnie z art. 123 ust. 5 TWE (140 TFUE) - decyzją państw członkowskich nieobjętych derogacją i państwa, którego ta decyzja dotyczy, ustala kurs, po którym waluta danego kraju zostanie zastąpiona przez euro, oraz podejmuje dodatkowe działania niezbędne do wprowadzenia w tym kraju wspólnej waluty⁸.

1.3. ERM II

Istotnym etapem wprowadzania euro jest uczestnictwo w ERM II (*Exchange Rate Mechanism*), czyli w mechanizmie stabilizacji kursów walutowych, nazywanym popularnie węzłem walutowym. ERM II jest systemem, który łączy waluty krajowe państw Unii Europejskiej z euro. Działa na zasadzie *stałych, lecz dostosowywanych* (ang. *fixed but adjustable*) kursów walutowych z ustalonym kursem centralnym i standardowym pasmem wahań ± 15 procent⁹. Podstawą funkcjonowania systemu jest *wielostronna umowa pomiędzy danym państwem członkowskim, krajami członkowskimi strefy euro, Europejskim Bankiem Centralnym oraz innymi państwami członkowskimi uczestniczącymi w mechanizmie*¹⁰.

Uczestnictwo w mechanizmie ERM II służy wypełnieniu jednego z kryteriów konwergencji, a mianowicie tzw. kryterium stabilnego kursu walutowego. Przystąpienie do mechanizmu nie wymaga uprzedniego spełnienia pozostałych kryteriów konwergencji, jednakże ich wypełnienie sprzyja temu, by okres pozostawania w ERM II przebiegał bez zakłóceń.

⁷ Tamże, s. 12-18.

⁸ Traktat z Lizbony przewiduje ponadto, że decyzja Rady Ecofin o uchyleniu derogacji będzie uzależniona od otrzymania zalecenia przyjętego przez członków Rady, reprezentujących państwa członkowskie, których walutą jest euro. Zalecenie jest przyjmowane kwalifikowaną większością głosów tych państw członkowskich i powinno zostać wydane w terminie sześciu miesięcy od otrzymania przez Radę wniosku KE o uchyleniu derogacji (art. 140 ust. 2 TFUE).

⁹ Bitner T., *Czym jest mechanizm ERM II*, 7 maja 2009, dziennik.pl.

¹⁰ Stanowisko w sprawie polityki rady zarządzającej Europejskiego Banku Centralnego, dotyczącej zagadnień kursowych w krajach przystępujących, 18 grudnia 2003 r., www.ecb.int/pub/pdf/other/policyaccexchangeratepl.pdf.

System ERM II wymaga, by wahania kursów mieściły się we wcześniej ustalonych pasmach. Zbliżanie się do krańców pasma powoduje automatyczną i nieograniczoną interwencję. Przy czym *krajowy bank centralny może pozyskać na interwencję w obronie kursu krótkoterminowe finansowanie ze źródeł EBC*¹¹. Tym samym EBC niejako jest współodpowiedzialny za spełnienie przez państwo członkowskie kryteriów konwergencji¹².

1.4. Program konwergencji

Zgodnie z wymogami paktu na rzecz stabilności i wzrostu państwa członkowskie pozostające poza strefą euro zobowiązane są do przedkładania Komisji Europejskiej średnioterminowych programów zbieżności, czyli tzw. programów konwergencji. Na ich podstawie ocenia ona sytuację gospodarczą danego państwa, a przede wszystkim stan finansów publicznych. Ponadto programy są podstawą oceny stopnia spełnienia kryteriów konwergencji oraz wskazują zmierzające do ich realizacji dalsze działania państwa¹³. Ostatnia przygotowana przez Polskę aktualizacja programu konwergencji pochodzi z 2008 r. Aktualizacja zawiera prognozę makroekonomiczną sytuacji fiskalnej do 2011 r., zgodnie z którą Polska spełni w okresie objętym prognozą nominalne kryteria konwergencji i po sprostaniu pozostałym wymogom formalnym będzie mogła 1 stycznia 2012 r. przystąpić do strefy euro, przy założeniu, że nie wystąpią wskazane w raporcie czynniki ryzyka¹⁴.

2. Przyjęcie przez Polskę euro w ocenie Komisji Europejskiej

2.1. Ogólne stanowisko Komisji Europejskiej

Podstawową cechą, która charakteryzuje podejście Komisji Europejskiej do państw członkowskich deklarujących chęć przystąpienia do strefy euro, jest jej neutralność. Komisja Europejska nigdy ani nie zachęcała, ani nie zniechęcała żadnego członka unii gospodarczej i walutowej do rozpoczęcia lub wstrzymania procesu przyjęcia wspólnej waluty. W opinii tej instytucji rządy objętych derogacją państw członkowskich nie powinny śpieszyć się z przyjęciem euro. Każda deklaracja o rozpoczęciu

¹¹ T. Bitner, *Czym jest mechanizm ERM II*, art. cyt.

¹² Tamże.

¹³ Narodowy Bank Polski, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, red. Jakub Borowski, Warszawa 2004.

¹⁴ Program konwergencji. Aktualizacja, 2008, www.mf.gov.pl/_files_/bip/bip_publicacje/-2009/aktualizacja_2008pl.pdf.

przygotowań do tego procesu musi mieć swoje mocne podstawy gospodarcze oraz spełniać wszelkie wymogi przewidziane przez traktaty.

Komisja, jako tak zwany strażnik traktatów, nie pozwoli sobie na jakiegokolwiek odstępstwo od prawa unijnego, co można zauważyć w jej dotychczasowym postępowaniu wobec wszystkich obecnych członków strefy euro. Oznacza to, że tylko kraj spełniający wszystkie konieczne kryteria nominalne i prawne otrzyma pozytywną opinię pozwalającą Radzie na uchylene derogacji. Doskonałą ilustracją jest tu Litwa, która w 2007 r. nie wypełniła kryterium stabilności cen, co oznaczało wydanie negatywnej rekomendacji Komisji Europejskiej w stosunku do podjętych przez ten kraj starań o przyjęcie euro¹⁵.

Z drugiej strony należy zaznaczyć, że kraje będące poza strefą euro, a mające duże ambicje rozpoczęcia procesu przyjęcia wspólnej waluty, nigdy nie oponowały przeciwko istniejącym ustaleniom, które wywodzą się z traktatu z Maastricht, wynegocjowanego na początku lat dziewięćdziesiątych. Biorąc pod uwagę proces zmian prawnych i instytucjonalnych, jakie zaszły w Unii, okazji dla podjęcia dyskusji na ten temat nie brakowało.

2.2. Polska w ocenie Komisji Europejskiej

Dwa główne dokumenty opracowywane przez Dyрекcję Generalną ds. Gospodarczych i Finansowych, które opisują polską gospodarkę, to wspomniany już wcześniej raport o konwergencji oraz europejska prognoza ekonomiczna, która ukazuje się cyklicznie dwa razy do roku na wiosnę i jesień. Opracowania te stanowią podstawę, na której opiera się praca urzędników Komisji Europejskiej. Są także wyraźną wskazówką dla krajów, których dotyczą. Pokazują, na co zwrócić szczególną uwagę w razie problemów gospodarczych, a za co należą się pochwały ze strony Brukseli.

Ze względu na wpływ kryzysu ekonomicznego na gospodarki krajów członkowskich Unii, ostatni raport o konwergencji z 2008 r. nie zawiera aktualnych i adekwatnych danych opisujących nasz kraj, ponieważ dynamika zmian w czasie kryzysu jest bardzo duża. Więcej można dowiedzieć się z najnowszej prognozy ekonomicznej, która jest znacznie bardziej odpowiednim źródłem informacji o stanie gospodarki i jej problemach, na jakie polski rząd musi zwrócić uwagę w perspektywie średniookresowej¹⁶.

¹⁵ Różnica między stopą referencyjną w tamtym okresie a poziomem inflacji Litwy wyniosła tylko 0,1 punktu procentowego, co dodatkowo potwierdza stanowczość Komisji.

¹⁶ European Commission, *European Economic Forecast - autumn 2009*, „European Economy” 10/2009, DG ECFIN, autumn 2009.

Stan polskiej gospodarki – według Komisji Europejskiej – należy uznać za zadowalający, co przejawia się w fakcie prognozowanego wzrostu realnego PKB w bieżącym roku o 1,25%. Jest to jednocześnie jedyny dodatni wynik kraju unijnego oczekiwany w 2009 r. Główne problemy związane ze zrównoważonym wzrostem, według urzędników unijnych, to kwestie odnoszące się do reform powiązanych z rynkiem pracy, zwłaszcza z bardzo niską stopą zatrudnienia, wynoszącą niespełna 60% w 2008 r. Drugim czynnikiem, który może wpłynąć negatywnie na stan polskiej gospodarki, jest utrata przewagi konkurencyjności względem gospodarek unijnych. Wysoki poziom konkurencyjności wynikał dotychczas z osłabienia polskiej waluty względem euro.

W wypadku najważniejszych dla procesu przyjęcia wspólnej waluty kryteriów konwergencji nominalnej stopa inflacji, według Komisji Europejskiej, powinna utrzymywać się na stosunkowo niskim poziomie, począwszy od 2010 r., pozwalającym spełnić ten warunek¹⁷. Kryterium stóp procentowych, które do listopada 2009 r. było jedynym spełnianym przez Polskę, w wyniku obniżenia się wartości stopy referencyjnej o 0,3 punktu procentowego w grudniu spowodowało wypadnięcie naszego kraju poza dozwolony próg¹⁸. Jednak należy zaznaczyć, że wartość stóp procentowych w naszym kraju była od wejścia do Unii Europejskiej zbliżona do aktualnie kształtujących się wartości stóp referencyjnych. Wpływa to na pozytywną ocenę Brukseli możliwości spełnienia tego kryterium przez Polskę w momencie przystąpienia do strefy euro.

Kryterium kursu walutowego zostanie spełnione dzięki uczestnictwu Polski w ERM II. W opinii Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych spełnienie tego warunku przez Polskę może wiązać się z dużymi kosztami utrzymania przez dwa lata wahań kursu walutowego w wyznaczonym korytarzu. Obawy te potwierdza deprecjacja wartości złotego wobec euro, która dokonała się od sierpnia 2008 do lutego 2009 r. – wyniosła 41%¹⁹.

Najważniejszą rolę w obronie kursu polskiej waluty i pomyślnego uczestnictwa w ERM II odegra Narodowy Bank Polski. Jego politykę pieniężną będzie musiała wspierać zdyscyplinowana polityka fiskalna rządu.

Dla właściwego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej państwa członkowskie powinny unikać nadmiernego wzrostu deficytu sek-

¹⁷ Obecnie Polska nie spełnia żadnego z kryteriów konwergencji nominalnej, dla przykładu stopa referencyjna kryterium stabilności cen w grudniu wynosiła 1,8% przy inflacji w Polsce sięgającej 3,9%. Dane za: Ministerstwo Finansów, *Monitor Konwergencji Nominalnej*, grudzień 2009.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ European Commission, *European Economic Forecast – autumn 2009*, dz. cyt., s. 132.

tora finansów publicznych. Zgodnie z postanowieniami TWE państwo chcące przystąpić do strefy euro nie może być objęte procedurą nadmiernego deficytu²⁰. Deficyt sektora jednostek budżetowych nie powinien przekroczyć stopy referencyjnej w wysokości 3% PKB, a dług publiczny nie powinien być wyższy niż 60% PKB.

Polska pierwszy raz została objęta procedurą nadmiernego deficytu na mocy decyzji Rady z lipca 2004 r., kiedy to deficyt sektora jednostek budżetowych wynosił w 2003 r. 4,1%²¹. W wyniku reform i znacznego wzrostu gospodarczego w latach 2005–2007 procedura ta została uchylona w lipcu 2008 r., co automatycznie pozwoliło wypełnić jedno z kryteriów z Maastricht. Jednak właśnie kryterium fiskalne urzędnicy unijni postrzegają jako największe wyzwanie stojące przed Polską na drodze do przyjęcia wspólnej waluty. Spowodowane jest to ponownym objęciem naszego kraju procedurą, co nastąpiło w maju 2009 r., ze względu na przekroczenie stopy referencyjnej odnoszącej się do wysokości deficytu budżetowego o 0,6 punktu procentowego w 2008 r. Dalsze pogarszanie się stanu finansów publicznych prognozowane jest przez Komisję Europejską, która przewiduje zwiększenie się deficytu do 6,4% PKB w 2009 r. Na lata 2010–2011 prognozowany deficyt ma osiągnąć 7,5% PKB²². Wzrost deficytu finansów publicznych w oczywisty sposób przekłada się na wzrost długu publicznego, który, według obliczeń Komisji Europejskiej, ma wzrosnąć z 47% w 2008 r. do 61% PKB w 2011 r. Ostateczny termin rozwiązania problemów fiskalnych, jaki został przedstawiony Polsce przez Radę, to 2012 rok.

Zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej polskie władze powinny wdrożyć budżetowe środki stymulacyjne, w szczególności plan inwestycji publicznych, aby zapobiec dalszemu pogarszaniu się stanu finansów. *Wiarygodna i trwała korekta nadmiernego deficytu wymaga przede wszystkim: szybkiego określenia szczegółowych środków niezbędnych do osiągnięcia ścieżki konsolidacji umożliwiającej ograniczenie bieżących wydatków pierwotnych, szczególnie w obszarze wydatków socjalnych, w nadchodzących latach oraz wzmocnienia wiążącego charakteru średniookresowych ram budżetowych Polski, na przykład przez wprowadzenie prawnego pułapu wzrostu bieżących wydatków pierwotnych, a także przez poprawę monitorowania wykonania budżetu w ciągu roku*²³.

²⁰ Artykuł 121 TWE.

²¹ European Commission, *Convergence Report 2008*, „European Economy” 3/2008, DG ECFIN, 2008, s. 145.

²² European Commission, *European Economic Forecast - autumn 2009*, dz. cyt., s. 133–134.

²³ *Press Release*, IP/09/990 Bruksela, 4 czerwca 2009 r., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/990&format=HTML&aged=0&language=PL&>.

Podsumowanie

Proces przystąpienia państwa członkowskiego unii gospodarczej i walutowej do strefy euro i przyjęcia wspólnej waluty jest procesem otwartym, opierającym się na strukturze instytucjonalnej zawartej w prawie unijnym. Każde z państw musi opracować i wdrożyć własną strategię przyjęcia euro. Wypracowany model może czerpać z doświadczeń obecnych w strefie euro państw, ale to uwarunkowania wewnętrzne sytuacji gospodarczej powinny być najważniejszym priorytetem. Proces ten według Komisji Europejskiej wymaga niezmiernie dokładnych, żmudnych i trudnych przygotowań, których kosztą ponoszą wyłącznie kandydaci. Potrzeba reform strukturalnych i rozważnej polityki w dziedzinie finansów publicznych to niezmiennie postulaty formułowane przez urzędników unijnych.

Kryzys ekonomiczny, który rozpoczął się we wrześniu 2008 r., wydatnie wpłynął na możliwości państw kandydujących do strefy euro, hamując ich starania. Nic nie wskazuje na przyszłą zmianę wysokich wymagań, jakie nakładają kryteria z Maastricht, co w okresie wyraźnego spadku koniunktury powoduje wypadanie kolejnych państw kandydujących.

Sytuacja ta odnosi się także do Polski, której deklaracja rządowa z 2008 r. o przystąpieniu w 2012 r. do strefy euro jest nierealna. Komisja bardzo krytycznie analizuje starania naszego kraju, co w wypadku nałożonej na Polskę procedury nadmiernego deficytu, mającej zakończyć się w 2012 r., oznacza, że najbliższym terminem przyjęcia wspólnej waluty przez nasz kraj jest 1 stycznia 2013 r. Aby to osiągnąć, Polska powinna przystąpić do ERM II w połowie 2011 r., co jest bardzo ambitnym planem, ponieważ pozostawia tylko 1,5 roku na przeprowadzenie poważnych reform strukturalnych pozwalających na powiązanie kursu złotego z euro. Biorąc to pod uwagę, należy z ostrożnością wskazywać realny termin przyjęcia przez Polskę wspólnej unijnej waluty.

Bibliografia

- Bitner T., *Czym jest mechanizm ERM II*, 7 maja 2009, [dziennik.pl](#).
- European Commission, *Convergence Report 2008*, „European Economy” 3/2008, Luxembourg 2008.
- European Commission, *European Economic Forecast - autumn 2009*, „European Economy” 10/2009, Luxembourg 2009.
- Departament Polityki Finansowej, Analizy i Strategii, Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską, *Monitor Konwergencji Nominalnej*, Warszawa 2009.
- Press Release, IP/09/990 Bruksela, 24 czerwca 2009 r., <http://europa.eu/>.

Narodowy Bank Polski, *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, red. Jakub Borowski, Warszawa 2004.

Narodowy Bank Polski, *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, Warszawa 2009.

Żogała M., Szymczyk Ł., *Droga do euro (I)*, Narodowy Bank Polski, www.nbpportal.pl/pl/np/euro/euro-w-polsce/przygotowania-polski/.

Wykaz spotkań konsultacyjnych

Spotkanie ze Zdenkiem Čechem, urzędnikiem Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych, na temat perspektyw przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty.

Spotkanie z Grzegorzem Radziejewskim, radcą finansowym i kierownikiem Wydziału Budżetowego i Finansowego w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli, na temat ogólnych warunków przyjęcia przez państwo członkowskie euro i polskiej perspektywy.

**Ciągłość i zmiana w polityce rynku pracy.
Analiza zastosowania pasywnych i aktywnych
instrumentów rynku pracy w latach 1990–2009**

Mikołaj Cholewicz, Monika Deszczka, Dominika Hasińska,
Kornel Konarewicz, Grzegorz Pniewski, Bartosz Staszewski

Opiekun grupy: dr Andrzej Zybała

Ciągłość i zmiana w polityce rynku pracy. Analiza zastosowania pasywnych i aktywnych instrumentów rynku pracy w latach 1990–2009

Wprowadzenie

Polityka rynku pracy jest jedną z najważniejszych polityk publicznych, którą państwo realizuje na rzecz społeczeństwa. Według Jerzego Hausnera realizacja polityk publicznych stanowi istotę zarządzania publicznego i *jest próbą połączenia menedżerskiego profesjonalizmu i szerzej społecznie czytelnej odpowiedzialności publicznych menedżerów wobec adresatów i beneficjentów ich polityk. Wymaga to szeregu umiejętności, a w szczególności rozwiązywania sporów i konfliktów, formowania rozwiązań instytucjonalnych i organizacyjnych, które umożliwiają wykonywanie oraz monitorowanie określonych zadań i osiąganie założonych celów, prawidłowego rozłożenia kompetencji i uprawnień decyzyjnych*¹.

Ewolucja polityki rynku pracy w Polsce w ostatnich dwudziestu latach była wypadkową dramatycznych zjawisk zachodzących w gospodarce. Ciągłe aktualnym i zasadniczym celem polityki rynku pracy jest zwiększenie stopy zatrudnienia, poprawa jakości jego struktury oraz ograniczenie poziomu bezrobocia.

W początkowym okresie transformacji, w związku z drastycznym wzrostem bezrobocia, polityka rynku pracy miała na celu głównie łagodzenie skutków bezrobocia, ale nie eliminację przyczyn. Powstał system zasił-

¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 47.

ków dla bezrobotnych, który miał amortyzować rosnące szybko po 1990 r. bezrobocie. Powstały również programy aktywizacji bezrobotnych, ale ich zasięg nie był duży. Na przykład w 1991 r.² ustanowiono kategorię rejonów administracyjnych zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w których na podstawie odrębnych przepisów mogły być stosowane specjalne instrumenty finansowo-ekonomiczne w celu ograniczenia bezrobocia i jego skutków³.

W latach 1993-1994 podejście do problemu bezrobocia uległo zasadniczej zmianie. Przyjęty w 1994 r. rządowy program gospodarczy *Strategia dla Polski* zakładał konieczność odejścia od pasywnej polityki rynku pracy na rzecz aktywnych form wsparcia bezrobotnych. Wśród planowanych działań zakładano: zwiększenie środków na aktywne pobudzanie zatrudnienia, w tym środków pobudzających mobilność siły roboczej, zmianę w systemie osłon socjalnych bezrobotnych, zwalczanie bezrobocia chronicznego i towarzyszących mu patologii oraz przeciwdziałanie bezrobociu na szczeblu regionalnym⁴.

Akcesja do Unii Europejskiej spowodowała, że mimo daleko idącej autonomii w kształtowaniu polityki rynku pracy, Polska zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej zaczęła dążyć do realizacji założeń *Europejskiej Strategii Zatrudnienia* w ramach czterech filarów - zatrudnialność, przedsiębiorczość, zdolność adaptacyjna pracowników i pracodawców oraz równość szans.

Pomimo zmian w polityce rynku pracy Polska wciąż boryka się z poważnymi problemami: niską stopą zatrudnienia oraz wysoką stopą bezrobocia, która w momencie akcesji w 2004 r. wynosiła około 20%⁵. Wysoki poziom osiągnęła zwłaszcza stopa bezrobocia długoterminowego. Na rynku pracy widoczne jest niedopasowanie istniejącego zasobu kwalifikacji zawodowych do potrzeb gospodarki. Istnieje rozbieżność między kwalifikacjami, których oczekują pracodawcy, a kwalifikacjami, których

² Por.: Uchwała nr 63 Rady Ministrów z 2 maja 1991 r. w sprawie wykazu gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (M.P. z 1991 r. nr 16, poz. 105) i Uchwała nr 93 Rady Ministrów z 24 sierpnia 1992 r. w sprawie wykazu gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (M.P. z 1992 r. nr 28, poz. 195).

³ Do instrumentów tych należały: zachęty i preferencje dla kapitału inwestycyjnego, dotacje budżetu państwa na rozbudowę infrastruktury technicznej i tworzenia nowych miejsc pracy, większe środki z Funduszu Pracy na osłonę socjalną dla łagodzenia skutków bezrobocia. Zob. Ustawa z 3 października 1992 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. z 1992 r. nr 78, poz. 394), NIK, *Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia, Informacja o wynikach kontroli przeciwdziałania bezrobociu w rejonach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym*, Warszawa 1994.

⁴ G. Kołodko, *Polska 2000. Strategia dla przyszłości*, Poltext, Warszawa 1996, s. 58.

⁵ *Stopa bezrobocia w latach 1990-2009 (bezrobocie rejestrowane)*, www.stat.gov.pl.

dostarcza system kształcenia i doskonalenia zawodowego. Eksperci⁶ zwracają uwagę, że coraz większym problemem polskiego rynku pracy są rosnące koszty pracy oraz niewystarczający rozwój elastycznych form zatrudnienia.

Wysoki poziom bezrobocia w Polsce sprawia, że grupy będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy stają się jeszcze bardziej podatne na zmiany koniunktury gospodarczej. Do wspomnianych grup ryzyka należą od 2004 r.: długotrwale bezrobotni, bezrobotni do 25. roku życia i po 50. roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, samotni rodzice pozostający bez pracy oraz niepełnosprawni⁷. Ponadto do katalogu odbiorców usług z zakresu rynku pracy włączono osoby uczestniczące w zajęciach Centrum Integracji Społecznej na podstawie ustawy o zatrudnieniu socjalnym⁸.

W trakcie transformacji następowało wiele zmian w polityce rynku pracy. Poszerzał się katalog instytucji rynku pracy o podmioty komercyjne i organizacje społeczne. W wyniku procesu decentralizacji zlikwidowano Krajowy Urząd Pracy i przekształcono podporządkowane mu urzędy pracy na poziomie rejonu i województwa w powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. Jednostkom tym przypadła funkcja kreatorów regionalnej i lokalnej polityki rynku pracy. W 2004 r. stworzono ustawowy katalog instytucji rynku pracy, do których zaliczone zostały publiczne służby zatrudnienia (w tym urzędy pracy), Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia oraz instytucje: szkoleniowe, dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego⁹. Idea partnerstwa lokalnego na rzecz rynku pracy wzbudza zainteresowanie ekspertów. Zgodnie z nią powinno się dążyć do pogłębienia współpracy publicznych służb zatrudnienia z instytucjami pomocy społecznej i z władzami samorządowymi w wypadku osób długotrwale bezrobotnych i zagrożonych marginalizacją, będących również klientami ośrodków pomocy społecznej¹⁰.

Polska polityka rynku pracy po okresie dominacji pasywnych działań na rzecz bezrobotnych w ostatnich latach ewoluuje w kierunku modelu aktywnych działań, które bezpośrednio podnoszą szanse znalezienia

⁶ M. Boni, *Tworzenie nowych miejsc pracy w Polsce – uwarunkowania*, s. 96; *Tworzenie zatrudnienia a restrukturyzacja ekonomiczna*, red. S. Golinowska, M. Walewski, w: *Tworzenie nowych miejsc pracy*. Raport nr 47, red. J. Mujżel, M. Kabaj, T. Kowalik, E. Mączyńska, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 2004, s. 189-190.

⁷ Na podstawie art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 nr 99, poz. 1001); dalej: ustawa o promocji.

⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. z 2003 nr 122, poz. 1143).

⁹ Na podstawie art. 6 ustawy o promocji, dz. cyt.

¹⁰ P. Błędowski, *Partnerstwo na rzecz długotrwale bezrobotnych*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, 2008, nr 2 (19), s. 4-5.

pracy przez beneficjentów, indywidualizują podejście do potrzeb różnych kategorii bezrobotnych oraz przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu.

Niniejszy raport na podstawie analiz przepisów prawnych, dokumentów strategicznych oraz danych statystycznych analizuje proces zmian w podejściu władz publicznych do problemów rynku pracy. Zmiany wiążą się ze stabilizacją gospodarki po okresie transformacji oraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Są one widoczne w strukturze wydatków publicznych (w tym Funduszu Pracy), które można podzielić na wydatki na pasywne i aktywne instrumenty rynku pracy. W latach 90. znaczenie aktywnych instrumentów było marginalne z uwagi na ich niski udział w budżecie Funduszu Pracy (np. bezpośrednio tworzenie miejsc pracy, wspieranie działalności gospodarczej czy szkolenia).

Zasadnicze zmiany nastąpiły w kolejnych latach obecnego stulecia. Rosły wydatki na aktywne formy walki z bezrobociem. Oferowano coraz więcej specjalnych programów wsparcia i aktywizacji zawodowej dla określonych grup ryzyka (osób do 25 lat i absolwentów, osób w wieku okołoemerytalnym, niepełnosprawnych itp.).

Instrumenty rynku pracy, których zmianom niniejszy raport poświęca najwięcej uwagi, dzielą się na programy pasywne, przede wszystkim świadczenia na rzecz bezrobotnych, oraz aktywne polityki rynku pracy – ALMP. Te ostatnie Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Unia Europejska rekomendują jako najskuteczniejszą metodę zwalczania bezrobocia. Według klasyfikacji Eurostatu do ALMP zalicza się: szkolenia, podział i rotację pracy (w Polsce w ograniczonym zakresie), zachęty zatrudnieniowe dla pracodawców, wspieranie zatrudnienia i rehabilitację osób niepełnosprawnych, bezpośrednio tworzenie miejsc pracy oraz wspieranie podjęcia działalności gospodarczej. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dodatkowo wymienia prace społecznie użyteczne, prace interwencyjne, roboty publiczne oraz staże i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy.

Wynikiem raportu jest teza, że po okresie dominacji pasywnych działań na rzecz bezrobotnych polska polityka rynku pracy ewoluje w kierunku polityk aktywnych. Polityki aktywne bezpośrednio oddziałują na szanse znalezienia pracy przez beneficjentów, indywidualizują podejście do potrzeb różnych kategorii bezrobotnych oraz przeciwdziałają wykluczeniu społecznemu.

1. Pasywne instrumenty rynku pracy

W 1990 r. Polska wkroczyła w okres kosztownej społecznie transformacji ustrojowej i gospodarczej. W jej trakcie, zdaniem M. Kabaja¹¹, nastąpiła dezaktywizacja społeczeństwa¹², która była efektem tzw. bezzatrudnieniowego wzrostu gospodarczego¹³. Bezpośrednim skutkiem transformacji była wysoka stopa bezrobocia.

Tabela 1

Bezrobotni pozbawieni prawa do zasiłku w latach 1990–2009

Rok	Bezrobocie w tys.	Bezrobotni bez prawa do zasiłku	
		w tys.	w %
1990	1126,1	234,5	20,82
1991	2155,6	452,6	21,00
1992	2509,3	1197,7	47,73
1993	2889,6	1495,3	51,75
1994	2838	1415,3	49,87
1995	2628,8	1077,8	41,00
1996	2359,5	1134,9	48,10
1997	1826,4	1269,9	69,53
1998	1831,4	1411,2	77,06
1999	2349,8	1795,7	76,42
2000	2702,6	2154	79,70
2001	3115,1	2490,8	79,96
2002	3217	2678,3	83,25
2003	3157,7	2697,6	85,43
2004	2999,6	2573,8	85,80
2005	2773	2398,7	86,50
2006	2309,4	1998,6	86,54

¹¹ M. Kabaj, *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy: dezaktywizacja Polski?*, IPiSS, Warszawa 2005.

¹² Dezaktywizacja ta wynikała ze wzrostu liczby bezrobotnych oraz z obniżania się średniego wieku przechodzenia na emeryturę. Zob. np. MPiPS, *Dezaktywizacja osób w wieku okołiemerytalnym. Raport z badań*, Warszawa 2008.

¹³ Przez bezzatrudnieniowy wzrost gospodarczy rozumie się wzrost gospodarczy, któremu nie towarzyszy przyrost liczby miejsc pracy (w skrajnym wypadku można nawet mówić o zmniejszaniu się liczby miejsc pracy) - M. Kabaj, *Ekonomia tworzenia i likwidacji...*, dz. cyt. Ten sam autor w innym opracowaniu wskazuje, że jedną z przyczyn takiej sytuacji może być spadek współczynnika pracochłonności w gospodarce. Mimo to polemizuje on z poglądami, że wzrost gospodarczy do 5% nie prowadzi do wzrostu liczby miejsc pracy - M. Kabaj, *Jak utworzyć 2 miliony miejsc pracy do 2010 r.? Elementy strategii promowania zatrudnienia*, w: *Tworzenie nowych miejsc...*, dz. cyt., s. 39.

2007	1746,6	1495,9	85,65
2008	1473,8	1202,5	81,59
2009	1715,9	1360,7	79,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Roczniki statystyczne pracy*, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2006; GUS, *Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2008*; GUS, *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce we wrześniu 2009 r.* (dane z 2009 r. dotyczą września, dane z lat 2007–2008 dotyczą grudnia).

W początkowej fazie przemian rządy amortyzowały społeczne i ekonomiczne skutki bezrobocia za pośrednictwem systemu stosunkowo łatwo dostępnych i wysokich zasiłków. Był to wyraz dążeń do zapewnienia poparcia społecznego dla reform gospodarczych.

Ograniczenia budżetowe nie pozwalały na szersze zastosowanie instrumentów aktywnych. Działania władz prowadziły co prawda do zmniejszenia podaży pracy na rynku (na przykład przez zachęcanie do przechodzenia na wcześniejsze emerytury¹⁴), ale w dłuższej perspektywie sprzyjały wypchnięciu długotrwale bezrobotnych do sfery pomocy społecznej i utrudniły ich późniejszą aktywizację.

Zasiłki dla bezrobotnych

W trakcie omawianego okresu zmiany systemu zasiłków¹⁵ dla bezrobotnych sprowadzały się przede wszystkim do:

- ♦ rozbudowywania i uszczelniania regulacji wprowadzonych w 1990 r., celem ograniczenia wydatków na zasiłki dla bezrobotnych (zmniejszenia obciążeń dla Funduszu Pracy finanso-

¹⁴ Problem dezaktywizacji emerytalnej oraz tzw. emerytur pomostowych został wyłączony z zakresu przedmiotowego raportu – osoby pobierające emerytury, mimo że niejednokrotnie czynne na rynku pracy, nie są podmiotami, do których kierowane są instrumenty rynku pracy (przykładowo uprawnienie do świadczenia emerytalnego wyklucza możliwość pobierania zasiłku dla bezrobotnych).

¹⁵ Analizowano cztery kolejno obowiązujące akty prawne: Ustawę z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. nr 75, poz. 446), Ustawę z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. nr 106, poz. 457), Ustawę z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r. nr 1, poz. 1), Ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ustawy analizowano w ich brzmieniu pierwotnym (Dz.U. nr 99, poz. 1001). Obowiązującą ustawę poddano analizie w brzmieniu obecnym, wskazując jednocześnie na kluczowe zmiany wprowadzone nowelizacją ustawy z 2008 r., w tym wchodzące w życie 1 stycznia 2010 r. Przeanalizowano cztery elementy: 1) przesłanki przyznania statusu bezrobotnego, 2) przesłanki pozbawienia statusu bezrobotnego, 3) wysokość zasiłku i okresu jego pobierania, 4) przesłanki pozbawienia prawa do zasiłku.

wanego w latach 90. głównie dotacjami z budżetu państwa¹⁶, oraz skali nadużyć (pobieranie zasiłku i praca na czarno);

- ◆ zawężania kręgu podmiotów, którym przysługuje status osoby bezrobotnej. Rozszerzono katalog przesłanek negatywnych, wyłączających kolejne kategorie osób z zakresu niezatrudnionych, ale zdolnych i gotowych do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu pracy (na przykład pobieranie wszelkich świadczeń i zasiłków z pomocy społecznej); jednocześnie wyodrębniono pewne subkategorie bezrobotnych (do 25 lat, powyżej 50 lat, bezrobotni długotrwale), do których znajdują zastosowanie specjalne instrumenty rynku pracy;
- ◆ poszerzania katalogu przesłanek skutkujących pozbawieniem statusu bezrobotnego (początkowo kwestia ta nie była w ogóle uregulowana), w tym przede wszystkim ograniczanie możliwości odmowy przyjęcia propozycji pracy przez bezrobotnego i wydłużanie okresu pozbawienia statusu lub prawa do zasiłku¹⁷;
- ◆ wprowadzania coraz bardziej restrykcyjnych przesłanek nabycia przez bezrobotnego prawa do zasiłku (podnoszenie wymaganego okresu uprzedniego zatrudnienia aż do 365 dni w ciągu 18 miesięcy oraz wymóg osiągnięcia w tym okresie co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę)¹⁸;

¹⁶ W latach 1990–1996 Fundusz Pracy finansowany był odpowiednio w 72,9%, 61,4%, 70,3%, 61,3%, 62%, 63,9%, 61,1% dotacjami z budżetu państwa. Dopiero, począwszy od 1997 r., podstawowym źródłem (ponad 50%) dochodów Funduszu stały się składki opłacane przez pracodawców (GUS, *Roczniki statystyczne pracy 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2006*; Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za lata 2005–2008*).

¹⁷ Przykładowo regulacji takich nie zawierały ustawy o zatrudnieniu z 1989 r. oraz o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r. wprowadzała zasadę pozbawiania statusu bezrobotnego osób, które dwukrotnie odmówiły, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia albo wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych (pozbawienie statusu bezrobotnego następowało na sześć miesięcy). Z kolei na podstawie ustawy o promocji w pierwotnym brzmieniu bezrobotny pozbawiany był statusu na 90 dni, gdy odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, wykonywania prac interwencyjnych lub robót publicznych albo udziału w szkoleniu, stażu, przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy. Nowelizacja ustawy z 19 grudnia 2008 r. wprowadziła zasadę gradacji sankcji – po każdej kolejnej odmowie okres pozbawienia statusu ulega wydłużeniu (I odmowa – 120 dni, II – 180 dni, III – 270 dni).

¹⁸ Za podstawowy warunek przyznania prawa do zasiłku wszystkie ustawy uznawały brak propozycji odpowiedniej pracy lub innych form aktywności (na przykład obecnie – propozycji stażu, przygotowania zawodowego dorosłych, szkolenia, udziału w pracach interwencyjnych lub robotach publicznych). W ustawie o zatrudnieniu z 1989 r. był to warunek jedyny. Później powiązano prawo do zasiłku z faktem uprzedniego zatrudnienia (*de facto*

- ◆ ograniczania wysokości (w miejsce ustalania zasiłku w procentowej relacji do dochodów, a później do przeciętnego wynagrodzenia, wprowadzenie stawek kwotowych waloryzowanych średniorocznym poziomem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych) oraz skracania okresu pobierania zasiłku¹⁹; ograniczenia te dotknęły szczególnie osoby o krótkim stażu pracy oraz wchodzące na rynek pracy (absolwentów) - podkreślenia wymaga fakt utrzymywania preferencji dla osób w szczególnej sytuacji (przede wszystkim kobiet po urodzeniu dziecka oraz osób wychowujących dzieci i pozbawionych innych dochodów);
- ◆ poszerzania katalogu przesłanek wyłączających lub skutkujących pozbawieniem prawa do pobierania zasiłku.
- ◆ wprowadzenia definicji osoby poszukującej pracy jako drugiej kategorii osób (obok bezrobotnych) uprawnionych do korzystania z usług publicznych instytucji zatrudnienia.

Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne

Pasywnym instrumentem rynku pracy stały się również zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne (obecnie tylko świadczenia)²⁰. Stanowiąc miały formę ochrony dla osób mających w zasadzie staż

opłacaniem składki na Fundusz Pracy przez pracodawcę). Ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. wprowadzono wymóg pozostawania w stosunku pracy albo służbowym (lub podlegania ubezpieczeniu społecznemu z tytułu innej pozarolniczej działalności) przez co najmniej 180 dni w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 roku wprowadzała dodatkowo wymóg wymiaru czasu pracy albo osiągnięcia przynajmniej połowy najniższego wynagrodzenia (łącznie przez okres co najmniej 180 dni w ciągu 12 miesięcy poprzedzających rejestrację). Z kolei w ustawie o promocji wydłużono ten ostatni okres do 18 miesięcy poprzedzających rejestrację, wydłużając jednakże także wymagany okres zatrudnienia (do 365 dni) lub osiągnięcia wynagrodzenia w kwocie co najmniej najniższego wynagrodzenia za pracę.

¹⁹ Przykładowo pod rządami ustawy o zatrudnieniu z 1989 r. zasiłek można było pobierać bezterminowo. W 1991 r. wprowadzono ograniczenie do 12 miesięcy (lub 18 miesięcy w zależności od stażu pracy) po to, aby w 1994 r. ustalić okres pobierania zasiłku na 12 miesięcy (z wyłączeniem absolwentów w okresie pierwszych trzech miesięcy po rejestracji) oraz przyznano Radzie Ministrów prawo skrócenia (do sześciu miesięcy) lub wydłużenia tego okresu w zależności od stopy bezrobocia w gminie. Nowelizacja ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1996 r. wprowadziła trzy okresy pobierania zasiłku (6, 12 i 18 miesięcy) - regulację tę początkowo powielono w ustawie z 2004 r. Później wprowadzono dwa okresy (6-12 miesięcy) - nowelizacja z lutego 2009 r. Od 1 stycznia 2010 r. weszły w życie przepisy ograniczające wysokość zasiłku po upływie pierwszych trzech miesięcy jego pobierania.

²⁰ Zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne wprowadzono Ustawą z 6 grudnia 1996 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz niektórych

pracy wymagany do nabycia uprawnień emerytalnych (w wypadku zasiłków spełniających zasady dotyczące okresów pracy w szczególnych warunkach), ale niespełniających warunku wieku. W praktyce stanowiły one formę wcześniejszej emerytury i przyczyniały się do przedwczesnej dezaktywizacji zawodowej ludności w wieku przedemerytalnym.

Wydatki Funduszu Pracy

Z analizy danych finansowych przedstawionych w tabelach 2 i 3 wynika, że przez wiele lat struktura wydatków państwa na łagodzenie skutków i zwalczanie bezrobocia nie zmieniała się znacząco (co zaciemniając zmiany w strukturze wydatków Funduszu Pracy, wywołane zmianami sposobu finansowania świadczeń przedemerytalnych²¹). Dopiero od 2004 r. można zaobserwować wzrost wydatków na aktywne instrumenty rynku pracy.

Kolejne rządy dążyły do uszczelnienia i ograniczenia systemu zasiłków dla bezrobotnych. W sytuacji wysokiego bezrobocia oraz relatywnie niskiej liczby bezrobotnych uprawnionych do pobierania zasiłków prowadziło to do wypychania długotrwale bezrobotnych do sfery pomocy społecznej. Tym samym zmniejszała się rola zasiłków jako instrumentu stabilizującego koniunkturę oraz sprzyjającego utrzymaniu zainteresowania bezrobotnych poszukiwaniem pracy.

innych ustaw (Dz.U. nr 2991, poz. 687), likwidując jednocześnie wcześniejsze regulacje, tj. art. 24 ustawy z 6 grudnia 1996 r., który regulował specjalne rodzaje zasiłków dla bezrobotnych dla osób mających odpowiedni staż pracy, rodzaj zatrudnienia (w szczególnych warunkach) oraz wiek. Zasiłki te były pobierane do momentu nabycia uprawnień emerytalnych. Zasiłki przedemerytalne zniósła Ustawa z 17 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, ustawy o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawy o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz ustawy o ułatwieniu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz.U. nr 154, poz. 1793) w związku trudną sytuacją budżetu państwa.

²¹ Por. komentarz do korekty w tabeli 3.

Tabela 2

Dochody i niektóre wydatki Funduszu Pracy w latach 1990-2009 w zł i w %

Rok	Dochody		Wydatki		Zasilki dla		Zasilki		Szkolenie		Prace		Roboty		Pożyczki		Młodociani	
	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%	zł	%
1990	3702	51,08	1891	-	16	0,43	209	5,65	-	-	-	-	-	962	25,99	513	13,8	
1991	12223	82,05	11145	-	90	0,66	453	3,33	-	-	-	-	-	404	2,97	1213	8,93	
1992	23127	86,30	19697	-	193	0,85	469	2,05	174	0,76	174	0,76	237	1,04	1789	7,84		
1993	32456	83,91	26771	-	450	1,41	1366	4,28	1197	3,75	1197	3,75	532	1,67	1322	4,14		
1994	4518377	83,75	3724653	-	59507	1,34	231731	5,21	209660	4,71	209660	4,71	55051	1,24	12668	2,85		
1995	6302344	84,75	5363197	-	63965	1,01	311416	4,92	253936	4,01	253936	4,01	66479	1,05	17193	2,72		
1996	7558121	85,23	6413501	-	86140	1,14	277192	3,68	238123	3,16	238123	3,16	78301	1,04	22625	3,01		
1997	7064845	71,24	4844209	6,38	108865	1,60	318960	4,69	414642	6,10	414642	6,10	15307	2,25	26905	3,96		
1998	5247482	45,53	2374200	13,16	686097	2,21	355640	6,82	334727	6,42	334727	6,42	17774	3,41	31497	6,04		
1999	5600763	48,95	2795798	20,28	112491	1,97	272276	4,77	208340	3,65	208340	3,65	16613	2,91	31600	5,53		
2000	6864173	50,79	3528068	31,99	79457	1,14	150401	2,17	146161	2,10	146161	2,10	12022	1,73	24702	3,56		
2001	9453279	41,86	3910363	36,22	55540	0,59	156566	1,68	115600	1,24	115600	1,24	67828	0,73	39067	4,18		
2002	11198481	39,40	4285167	42,24	50828	0,47	93475	0,86	88372	0,81	88372	0,81	69302	0,64	33127	3,05		
2003	12223147	32,09	3757361	42,73	113862	0,97	223520	1,91	297057	2,54	20151	1,72	23094	1,97	-	-		
2004	8976578	35,41	3391963	40,36	3866586	1,31	231981	2,42	279289	2,92	94157	0,98	14108	1,47	-	-		
2005	6794114	53,64	2997098	0,11	188938	3,38	185524	3,32	288372	5,16	25917	0,46	14452	2,59	-	-		
2006	7512315	49,99	2756693	0,32	218539	3,96	218844	3,97	144840	2,63	24639	0,45	15273	2,77	-	-		
2007	8386106	41,23	2207201	0,01	267965	5,01	213064	3,98	178167	3,33	3690	0,07	16501	3,08	-	-		
2008	9109716	31,85	1833368	0,00	279348	4,85	194542	3,38	248661	4,32	1837	0,03	18503	3,21	-	-		
2009	8696600	23,19	1693000	19,22	173000	1,96	150000	1,70	288800	3,28	10000	0,11	40000	4,54	-	-		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Roczniki statystyczne pracy* 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2006; GUS, *Mały rocznik statystyczny Polski* 2008; Ministerstwo Finansów,

Sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za rok 2005, 2006, 2007, 2008; ustawa budżetowa na rok 2009.

Uwagi: w latach 2004-2008 zasiłki i świadczenia przedemerytalne finansowane z budżetu państwa. W poszczególnych pozycjach umieszczono: szkolenie - do 1999 jako przyuczenie do zawodu lub przekwalifikowanie; młodociani - wynagrodzenia młodocianych i ekwiwalenty dla uczniów, od 1999 - młodociani pracownicy, od 2004 - wraz z dofinansowaniem pracodawców zatrudniających młodocianych pracowników. Procenty nie sumują się do 100, ponieważ tabela przedstawia tylko wybrane instrumenty.

Próbę racjonalizacji tego stanu rzeczy stanowi nowelizacja z grudnia 2008 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zmierzająca do nadania zasiłkom dla bezrobotnych aktywizującego charakteru (przez zmniejszanie ich wysokości wraz z wydłużaniem się okresu pobytu na bezrobociu) oraz wprowadzenia mechanizmów koordynacji publicznych służb zatrudnienia z instytucjami pomocy społecznej.

Tabela 3

Zestawienie wydatków na aktywne i pasywne instrumenty rynku pracy w latach 1990-2009 (wydatki Funduszu Pracy skorygowane o wydatki z budżetu państwa na świadczenia i zasiłki przedemerytalne w latach 2004-2008) w zł i %

Rok	Wydatki ogółem	Instrum- enty pasywne	Instru- menty aktywne	Pozostałe wydatki	Wydatki ogółem	Instru- menty pasywne	Instru- menty aktywne	Pozos- tałe wydatki
	w mld zł				w %			
1990	3702	1891	1700	111	100,00	51,08	45,92	3,00
1991	13584	11145	2160	279	100,00	82,05	15,90	2,05
1992	22825	19697	2862	266	100,00	86,30	12,54	1,17
1993	31903	26771	4867	265	100,00	83,91	15,26	0,83
	w tys. zł				w %			
1994	4447091	3724653	682633	39805	100,00	83,75	15,35	0,90
1995	6328338	5363197	867735	97406	100,00	84,75	13,71	1,54
1996	7525326	6413501	906011	205814	100,00	85,23	12,04	2,73
1997	6799641	5277997	1264600	257044	100,00	77,62	18,60	3,78
1998	5215002	3060297	1298228	856476	100,00	58,68	24,89	16,42
1999	5712103	3953941	1075251	682911	100,00	69,22	18,82	11,96
2000	6945927	5749933	743263	452732	100,00	82,78	10,70	6,52
2001	9342252	7293797	786208	1262247	100,00	78,07	8,42	13,51
2002	10876882	8879220	633254	1364408	100,00	81,63	5,82	12,54
2003	11709752	8761500	1066897	1881355	100,00	74,82	9,11	16,07
2004	11581607	9259973	872362	1449273	100,00	79,95	7,53	12,51
2005	11016248	8432190	2056326	527732	100,00	76,54	18,67	4,79
2006	10295575	7556383	2172444	566748	100,00	73,39	21,10	5,50
2007	9189991	6044818	2761485	383688	100,00	65,78	30,05	4,18
2008	8372823	4450563	3424278	497982	100,00	53,15	40,90	5,95
2009	8806919	3735500	3873600	1197819	100,00	42,42	43,98	13,60

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Roczniki statystyczne pracy 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2006*; GUS, *Mały rocznik statystyczny Polski 2008*; Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania z wykonania ustaw budżetowych za rok 2005, 2006, 2007, 2008*; ustawa budżetowa na rok 2009.

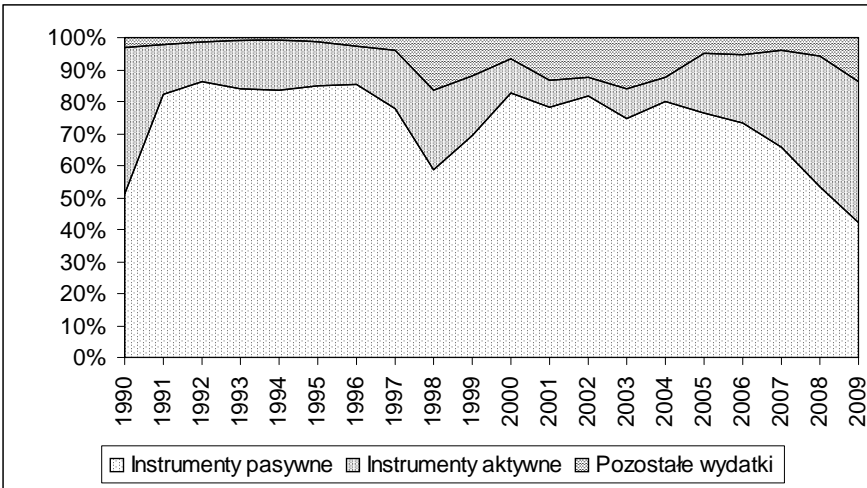
Uwagi: w poszczególnych pozycjach uwzględniono: instrumenty pasywne: zasiłki dla bezrobotnych oraz zasiłki i świadczenia przedemerytalne; instrumenty aktywne: w latach 1990–2004: przyuczenie do zawodu i przekwalifikowanie/szkolenie, roboty publiczne, prace interwencyjne, pożyczki/umorzenia pożyczek, wynagrodzenia młodocianych i ekwiwalenty dla uczniów, przygotowanie zawodowe młodocianych i ekwiwalenty dla uczniów, w 2005 r. i w latach następnych: dodatki aktywizacyjne, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, stypendia, młodocianych pracowników, dofinansowanie pracodawców zatrudniających młodocianych pracowników, refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy oraz przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, koszty przejazdów i zakwaterowania, opiekę nad dzieckiem lub osobą zależną, refundację składek na ubezpieczenia społeczne, badania lekarskie bezrobotnych, dojazdy na badania i do prac społecznie użytecznych, umorzenia pożyczek. Pozostałe wydatki: w 2005 r. i w latach następnych obejmują także świadczenia integracyjne, a w roku 2009 koszty związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyków, pielęgniarek i położnych; wydatki budżetu państwa w latach 2005–2008 - obliczenia własne w przybliżeniu na podstawie średniej liczby świadczeniobiorców oraz kwoty świadczenia (brak jest danych zbiorczych).

Komentarz do korekty: dane zostały skorygowane o kwoty wypłacone w latach 2004–2008 przez ZUS z tytułu zasiłków przedemerytalnych i zasiłków przedemerytalnych finansowanych z budżetu państwa. Do 31 sierpnia 2004 r. wydatki te były finansowane ze środków Funduszu Pracy, następnie na mocy Ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. z 2004 r., nr 120, poz. 1252 z późn. zm.) z budżetu państwa. Na mocy nowelizacji z 2008 r. wyżej wymienionych ustaw wydatki te będą ponownie finansowane ze środków Funduszu Pracy. Z uzasadnień do ustaw przedłożonych przez rząd trudno jest odczytać motywy tych zmian (najprawdopodobniej ich celem w 2004 r. było odciążenie znajdującego się w trudnej sytuacji finansowej Funduszu Pracy, polepszenie sytuacji Funduszu Pracy skutkowało powrotem do poprzedniego sposobu finansowania świadczeń).

Zmieniająca się powoli struktura wydatków Funduszu Pracy obrazuje istotną zmianę, jaka dokonała się w podejściu władz publicznych do problemów rynku pracy (walka z przyczynami bezrobocia, a nie z jego skutkami). Wynikała ona także z poprawy kondycji finansowej Funduszu Pracy na skutek spadającego bezrobocia.

Wykres 1

Zestawienie wydatków na aktywne i pasywne instrumenty rynku pracy w latach 1990–2009 (wydatki Funduszu Pracy skorygowane o wydatki z budżetu państwa na świadczenia i zasiłki przedemerytalne w latach 2004–2008)



Źródło: opracowanie własne na podstawie tabeli 3. Uwagi: jak przy tabeli 3.

2. Aktywne instrumenty rynku pracy

Szkolenia

Szkolenia są jedną z aktywnych form pomocy przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, stanowiąc jedno z narzędzi służących poprawie sytuacji zatrudnienia w Polsce przez stymulację poszukujących pracy do zwiększenia swoich kwalifikacji zawodowych. Aktywność państwa polega na dofinansowaniu i wsparciu osób bezrobotnych w ich wysiłkach w poszukiwaniu pracy i zwiększaniu ich możliwości zatrudnienia na rynku pracy²².

Warto odnotować, że realne funkcjonowanie aktywnych form pomocy, wśród których ważne miejsce zajmują szkolenia, znacznie zwiększyło się po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. (udział

²² Aktywizację zawodową mają wesprzeć wymagane ustawą centra aktywizacji zawodowej.

aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu w strukturze wydatków Funduszu Pracy rósł sukcesywnie od 18,67% w 2005 r. do 43,98% w 2009 r.²³ Zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej szczególnie znaczące są rozwój kapitału ludzkiego oraz lepsze wykorzystanie zasobów pracy.

W powstałych w latach 90. dokumentach strategicznych dotyczących przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia jego negatywnych skutków oraz promowania zatrudnienia aktywną politykę przeciwdziałania bezrobociu oparto na „prymacie dochodów z pracy nad zasiłkiem dla bezrobotnych” oraz „działaniach aktywizujących nad osłonowymi” – czego świadectwem jest „Program promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia”²⁴. W 1994 r. w „Ogólnych zasadach organizacji szkoleń bezrobotnych” określono rolę urzędów pracy i ich partnerów w planowaniu i organizacji szkolenia bezrobotnych oraz osób zagrożonych utratą pracy. „Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006”²⁵ wspomniała o konieczności zachęcania przedsiębiorców do inwestowania w swoich pracowników, ale na poziomie krajowym nie ujmowała kompleksowo tematyki szkoleń. Problem aktywizacji bezrobotnych przez szkolenie oraz doskonalenie zawodowe zajmuje ważne miejsce w krajowych planach działań na rzecz zatrudnienia na lata 2005–2008, a także w „Krajowym planie działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009–2011”. Dokument ten najpełniej analizuje dotychczasową politykę w zakresie szkoleń, ale wskazuje również na znaczenie tej formy aktywizacji, ujmując to w szerszym kontekście – nie tylko poszukujących pracy *sensu stricto*, ale także zatrudnionych chcących podwyższyć swoje kwalifikacje. „Krajowa strategia zatrudnienia na lata 2007–2013”, towarzysząca realizacji „Narodowego planu rozwoju na lata 2007–2013”, rozpatruje szkolenia jako między innymi jeden z podprocesów wynikających z „Europejskiej strategii zatrudnienia”²⁶.

Rozpoczęta w 1989 r. transformacja polskiej gospodarki przyniosła istotne zmiany na rynku pracy. Ustawa o zatrudnieniu z 1989 r. oraz ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. zawierały wiele zapisów dotyczących szkolenia bezrobotnych. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 1994 r. wprowadziła instytucję klubu pracy jako *zajęcia dla bezrobotnych w celu nabycia umiejętności poszukiwania i uzyskiwania za-*

²³ Tabela 3. Ponadto: Eurostat, *Wydatki publiczne w Unii Europejskiej na szkolenie jako jeden z rodzajów polityki rynku pracy*. Dla Polski dane te wyniosły w 2005 r.: 244,5 mln euro, 2006 r. – 275 mln euro, a w 2007 r. – 314 mln euro.

²⁴ Por. www.kprm.gov.pl/archiwum/1937_3433.htm. – Ocena programu przedstawiona na posiedzeniu Komitetu Społeczno-Politycznego Rady Ministrów w 1995 r.

²⁵ www.mpips.gov.pl/index.php?gid=507.

²⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=pl>.

trudnienia. Jednakże uprawnienia do dodatku szkoleniowego oraz zwrotu kosztów przejazdu przysługiwały wyłącznie przyuczającym się zawodu. Ustawa ta stwarzała jednak możliwość urzędowi pracy podejmowania działań zapobiegających zwolnieniom pracowników dzięki organizacji szkoleń w zakładach pracy. Właściwą rangę szkoleniom nadała dopiero ustawa z 1996 r., w której za szkolenie uznano również „naukę poszukiwania pracy” - nastąpiło więc zrównanie statusu bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach. Wspieranie między innymi klubów pracy należało do prezesa ówczesnego Krajowego Urzędu Pracy, Naczelnej Rady Zatrudnienia, wojewódzkich i powiatowych rad zatrudnienia.

Reforma administracyjna z 1998 r. zlikwidowała między innymi rejonowe urzędy pracy, których zadania przejęły samorządy powiatowe. Jak stwierdza raport Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, jej wynikiem było *pogorszenie realizacji zadań związanych z łagodzeniem skutków bezrobocia i przeciwdziałania jego wzrostowi*²⁷. Jako odpowiedź na zidentyfikowane w raporcie problemy 4 stycznia 2000 r. przyjęto wspomnianą wcześniej „Narodową strategię wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006”, która zakładała większe oddziaływania państwa na rynek pracy.

W latach 90. za bariery wzrostu efektywności szkoleń bezrobotnych, związanych z organizacją szkoleń oraz działalnością urzędów pracy, można uznać: niedoskonałość przepisów prawnych, niedostateczną współpracę między aktorami rynku pracy, zbyt wąskie pojmowanie celów szkolenia bezrobotnych (bez uwzględniania aspektów socjopsychologicznych), częściowo negatywny wpływ ustawy o zamówieniach publicznych na procedurę wyboru instytucji szkolących. Z kolei barierą wzrostu efektywności szkoleń były: nieodpowiadające w pełni potrzebom formy kształcenia, rzadkie uwzględnianie przez służby zatrudnienia sytuacji społecznej bezrobotnych, niskie płace oferowane bezrobotnym po przeszkoleniu oraz trudności w utrzymaniu pracy przez przeszkolonych bezrobotnych²⁸.

Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy starosta inicjuje, organizuje oraz finansuje ze środków Funduszu Pracy szkolenia dla bezrobotnych w celu zwiększenia ich szans na zdobycie zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, podwyższenia kwalifikacji zawodowych, a także zwiększenia aktywności zawodowej, szczególnie kiedy występują następujące przesłanki: całkowity brak kwalifikacji zawodowych,

²⁷ MPiPS, Departament Rynku Pracy, *Raport z badań przeprowadzonych w ramach projektu: efekty wdrożenia nowych rozwiązań dotyczących pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy*, Warszawa 2007.

²⁸ M. Bednarski, *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996, s. 137–138.

potrzeby zmiany lub uzupełnienia własnych kwalifikacji, utrata zdolności do świadczenia pracy w danym zawodzie oraz brak umiejętności samodzielnego poszukiwania pracy.

Zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, obowiązujące od 1 lutego 2009 r., wprowadziły wiele udogodnień dla poszukujących pracy w zakresie możliwości odbywania i wyboru szkoleń, a także wysokości zasiłków szkoleniowych. Część regulacji weszła w życie 1 stycznia 2010 r., a część została uruchomiona z momentem wejścia nowych zapisów ustawy. Zwiększa się kwoty stypendiów²⁹, łagodzi się warunki ich przyznawania, obejmuje się nimi większe grupy bezrobotnych oraz rozszerza pakiet refundacji szkoleń³⁰. Zastąpiono również przygotowanie zawodowe w miejscu pracy przygotowaniem zawodowym dorosłych (art. 53a-53m ustawy)³¹.

Dane statystyczne z lat 2005-2008, dotyczące wydatków i liczby szkoleń, wskazują, że utrzymana jest tendencja rosnąca, ale ich skuteczność jest wątpliwa:

Tabela 4

Liczba uczestników szkoleń

2005	2006	2007	2008
150,9 (26,9% aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu)	146,9 (24,7%)	178,1 (26,5%)	168,3 (25,8%)

Źródło: MPiPS, *Polska 2006, Polska 2007. Raporty o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa; *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy - opracowania za rok 2007 i 2008*.

²⁹ Prawo bezrobotnego do 100% zasiłku. Bezrobotnym mającym wyłącznie wykształcenie gimnazjalne, bez kwalifikacji zawodowych oraz powyżej 50 lat przysługuje 120% zasiłku. Przed nowelizacją: dodatek szkoleniowy wynosił 20% zasiłku dla wszystkich, a dla bezrobotnych do 25 lat - 40% zasiłku.

³⁰ Pokrycie z Funduszu Pracy kosztów egzaminów służących uzyskaniu dyplomów oraz licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu, a dla bezrobotnych, którzy zdecydowali się na studia podyplomowe - refundacja pełnych kosztów nauki. Przed nowelizacją warunki były dużo bardziej restrykcyjne. Istnieje też możliwość refundacji studiów dyplomowych na bardziej korzystnych warunkach niż poprzednio.

³¹ Organizowane w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych, kończącej się egzaminem kwalifikacyjnym w celu uzyskania tytułu zawodowego lub egzaminem czeladniczym, albo przyuczeniem do pracy dorosłych kończących się egzaminem przed specjalną komisją. W obu wypadkach bezrobotnemu przysługiwać będzie 100% zasiłku. W pierwszym wypadku ma to trwać od 12 do 18 miesięcy, w drugim - od 3 do 6 miesięcy.

Tabela 5

Wielkość i struktura wydatków na szkolenia

2005	2006	2007	2008
181,8 mln zł (9,5% wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu)	186,7 mln zł (9%)	266,4 mln zł (10,5%)	280,3 mln zł (8,8%)

Źródło: MPiPS, *Polska 2008. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa 2008.

Tabela 6

Udział przeszkolonych przez urzędy pracy w ogólnej liczbie bezrobotnych (w %)

Wiek	2005	2006	2007	2008
18-24 lata	8,4	9,6	12,3	13,2
25-34 lata	5,9	7,4	11,0	11,0
35-44 lata	4,8	5,7	9,3	11,6
45 lat i więcej	2,8	3,1	5,2	7,8

Źródło: MPiPS, *Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Dane statystyczne 2004-2008*, Warszawa 2009.

Tabela 7

Efektywność zatrudnieniowa szkoleń

2005	2006	2007	2008
37,2% (wszystkich aktywnych programów rynku pracy)	45,1%	44,4%	39,2%

Źródło: MPiPS, *Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Dane statystyczne 2004-2008*, Warszawa 2009.

Z ogólnej sumy ponad 168 tysięcy uczestników szkoleń w 2008 r. ukończyło je 97% i tylko 39,2% z nich uzyskało zatrudnienie, co stanowi spadek w porównaniu z 2007 rokiem. Przeciętny koszt uczestnictwa w przeliczeniu na osobę zwiększył się w stosunku do 2007 r. o 11,3% i wyniósł 1664 zł. Przeciętny koszt zatrudnienia poniesiony na szkolenie

w przeliczeniu na osobą po odbyciu szkolenia wyniósł 4374 zł (o 26% więcej niż rok wcześniej)³².

Pracę znajduje niecałe 40% spośród bezrobotnych, którzy dzięki pośrednictwu urzędów pracy uczestniczyli w programach podnoszenia kwalifikacji zawodowych; odsetek ten jest niewystarczający. Mimo zwiększenia środków i wolumenu szkoleń wykorzystanie przeszkolonych ludzi pozostawia wiele do życzenia. Chociaż są zastrzeżenia do liczby szkoleń i rynkowej przydatności oferty szkoleniowej urzędów pracy, możliwość uzyskania dofinansowania na wybrany przez siebie dowolny trening świadczy o nowym podejściu ustawodawcy, który dopuszcza większą swobodę w wyborze instytucji podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz rozszerza udział firm prywatnych w tym procesie. Najważniejszym celem publicznych służb zatrudnienia powinno być dostosowanie szkoleń do tendencji rynkowych oraz dopasowanie oferty do zapotrzebowania pracodawców na konkretne umiejętności pracownicze.

Raport NIK wskazuje, że działające obecnie instrumenty rynku pracy nie motywują dostatecznie bezrobotnych do przekwalifikowania się³³. Ponadto do szkoleń kierowani są głównie bezrobotni do 45 lat, a tylko minimalnie uczestniczą w nim osoby powyżej tego wieku. Inna kontrola NIK proponuje usprawnienia w następujących sferach: 1) planowania - przez diagnozowanie potrzeb rynku pracy w zakresie szkolenia bezrobotnych w wymiarze lokalnym oraz wykorzystanie wyników w kształtowaniu usług szkoleniowych; 2) zlecania szkoleń bezrobotnych - zapewnienie odpowiedniej jakości usług i możliwości ich weryfikacji przez zamawiające je powiatowe urzędy pracy; 3) realizacji szkoleń - przez ustalenie wewnętrznych procedur kwalifikowania na szkolenia oraz nieograniczanie wsparcia dla długotrwale bezrobotnych wyłącznie do programów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego; 4) ewaluacji - przez przeprowadzanie analizy jakości i skuteczności szkoleń bezrobotnych, a także wykorzystanie oceny jako stałego elementu w cyklu szkoleniowym³⁴.

³² MPiPS, Departament Funduszy, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2008 roku*, Warszawa, sierpień 2009 r.

³³ NIK, *Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej w latach 2005-2007*, Warszawa, lipiec 2008 r.

³⁴ NIK, *Wykorzystanie środków publicznych na szkolenie bezrobotnych (kontrola koordynowana)*, Warszawa, maj 2008.

Zachęty zatrudnieniowe

Do działań w ramach aktywnej polityki rynku pracy Eurostat zalicza zachęty zatrudnieniowe (ang. *employment incentives*). Są to programy umożliwiające zatrudnienie osób bezrobotnych lub utrzymanie miejsca pracy, które bez takiego wsparcia zostałyby zlikwidowane³⁵. W kategorii tej zawarte są także programy służące stworzeniu dodatkowych miejsc pracy oraz refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy dla zatrudnionych bezrobotnych.

W latach 90. w ramach tego elementu aktywnej polityki rynku pracy ustawodawca wprowadził możliwość udzielania pracodawcom pożyczek z Funduszu Pracy na zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy dla skierowanych bezrobotnych³⁶. Wysokość pożyczki nie mogła przekroczyć dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia, a pracodawca, który otrzymał pożyczkę, zobowiązany był do zorganizowania dodatkowego miejsca pracy i utrzymywania go przez co najmniej 24 miesiące. Mimo że w pierwszej połowie lat 90. rejonowe urzędy pracy zaaprobowaly tę formę przeciwdziałania bezrobociu, to liczba zakładów pracy, które składały wnioski o pożyczkę, stale malała³⁷. Wydaje się, że zarówno powyższa sytuacja, jak i problemy ze ściąganiem spłat pożyczek przyczyniły się do rezygnacji z tej formy wsparcia.

W obecnym stanie prawnym pożyczki na zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy zostały w części zastąpione przez refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy. Refundację z Funduszu Pracy dla skierowanego bezrobotnego może otrzymać przedsiębiorca lub podmiot prowadzący działalność gospodarczą na podstawie umowy zawartej ze starostą powiatu. Refundacja nie może być wyższa niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia³⁸.

Środki przeznaczone na ten instrument aktywnej polityki rynku pracy w ramach Funduszu Pracy w latach 2005-2009 stopniowo rosły: od 6,5% w 2005 r. do 18,87% w 2008 r. W 2009 r. procentowy udział pieniędzy z Funduszu Pracy na ten cel spadł do 12,61%. Wynika to z tego, że w tym roku do Funduszu Pracy ponownie wprowadzone zostały wydatki na zasiłki przedemerytalne i świadczenia przedemerytalne. Należy podkreślić, że liczba bezrobotnych, którzy dzięki refundacji kosztów doposa-

³⁵ Tamże.

³⁶ Na podstawie: ustawy o zatrudnieniu z 1989 r., ustawy o zatrudnieniu z 1991 r., art. 16 i ustawy o zatrudnieniu z 1994 r., art. 18.

³⁷ M. Bednarski, *Aktywne formy przeciwdziałania...*, dz. cyt., s. 82-83.

³⁸ Znowelizowana ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy art. 46 ust. 1. W ustawie o promocji z 2004 r. refundacja z tego tytułu nie mogła być wyższa niż pięciokrotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia.

zenia lub wyposażenia miejsca pracy podjęli pracę w latach 2005–2007, stopniowo wzrastała i wynosiła od 2,3 do 5,6%, aby w 2008 r. spaść do 4,3%³⁹. Ten rodzaj wsparcia przyczynia się nie tylko do poprawy sytuacji bezrobotnych dzięki podjęciu przez nich pracy, ale jest także elementem wspierania przedsiębiorczości.

Bezpośrednie tworzenie miejsc pracy

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje następujące formy aktywizacji zawodowej, polegającej na bezpośrednim tworzeniu miejsc pracy: roboty publiczne, prace interwencyjne oraz prace społecznie użyteczne. W omawianym okresie przepisy prawne ustanawiające te instrumenty oraz sposób ich wykorzystania nie zmieniały się znacząco.

Roboty publiczne. Gminy i organizacje pozarządowe mogą zatrudniać bezrobotnych w ramach organizowanych przez siebie prac⁴⁰. Są one finansowane z budżetów państwa, samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych lub funduszy celowych. Urzędy pracy przez sześć miesięcy refundują część kosztów poniesionych na wynagrodzenia (do 50% przeciętnego wynagrodzenia).

Prace interwencyjne. W razie braku ofert pracy dla bezrobotnych powiatowe urzędy pracy mogą inicjować oraz finansować prace interwencyjne. Przeznaczone są one dla bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy⁴¹. Urząd pracy refunduje część poniesionych na ten cel kosztów. Prace interwencyjne mogą trwać od 6 do 24 miesięcy.

Prace społecznie użyteczne. Formę tę wprowadziła Ustawa z 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴². Instytucja ta przeznaczona jest dla bezrobotnych niemających prawa do zasiłku. Osoba taka może być skierowana przez starostę na wniosek gminy do wykonywania prac społecznie użytecznych. Są one wykonywane w wymiarze do dziesięciu godzin tygodniowo w zamian za świadczenie w wysokości nie niższej niż sześć złotych za godzinę. Wynagrodzenie dla bezrobotnego jest refun-

³⁹ MPiPS, *Efektywność podstawowych form ...*, dz. cyt.

⁴⁰ Organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej.

⁴¹ Ustawodawca do grupy osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy zaliczył: bezrobotnych do 25 lat, bezrobotnych długotrwale, kobiety, które po urodzeniu dziecka nie podjęły pracy, bezrobotnych powyżej 50 lat, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci, bezrobotnych niepełnosprawnych i bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli pracy.

⁴² Dz.U. nr 164, poz. 1366.

dowane gminie w wysokości do 60% minimalnego poziomu wynagrodzenia.

Pierwszym programem, w którym rozważano wykorzystanie powyższych form, był „Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków”. Rada Ministrów zatwierdziła go 14 września 1993 r. Jednym z zadań było rozwijanie form zatrudnienia czasowego, podtrzymującego aktywność zawodową (przy robotach publicznych i pracach interwencyjnych, pracach sezonowych i u pracodawców zagranicznych). Z kolei w „Narodowej strategii wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w latach 2000–2006”⁴³ uznano, że prace interwencyjne przyczyniają się do wzrostu nabywania przez bezrobotnych nowych umiejętności i w ten sposób zwiększają szanse na zatrudnienie. Stwierdzono, że należy ograniczyć nieefektywne i kosztowne programy robót publicznych.

Wydatki na powyższe formy pozostają w ostatnich latach na podobnym poziomie, jednakże można zauważyć spory ich spadek w procentowym udziale w wydatkach Funduszu Pracy (tabela 2).

Z raportu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że w 2008 r. 9,8% bezrobotnych uczestniczyło w pracach społecznie użytecznych, 7,1% w pracach interwencyjnych, a 6,8% w robotach publicznych⁴⁴. Miernikiem, który najlepiej służy do badania skuteczności powyższych form, jest efektywność zatrudnienia⁴⁵. W wypadku prac interwencyjnych zatrudnienie znalazło 34 245 osób z 46 684 uczestników, co stanowiło 73,4% zatrudnionych w ramach tej formy. Po zakończeniu udziału w robotach publicznych zatrudnienie znalazło 46,6% (19 752 z 42 412), w wypadku zaś prac społecznie użytecznych 43,4% (26 564 z 61 196). Najskuteczniejszą formą walki z bezrobociem okazują się zatem prace interwencyjne.

Wspieranie bezrobotnych w podejmowaniu działalności gospodarczej

Analiza ustawodawstwa⁴⁶ dowodzi, że od 1991 r. jednorazowe przyznanie środków bezrobotnemu na rozpoczęcie działalności gospodarczej jest stałym instrumentem polityki rynku pracy, finansowanym z Fun-

⁴³ *Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich* przyjęta przez Radę Ministrów 4 stycznia 2000 r.

⁴⁴ MPiPS, *Efektywność podstawowych form...*, dz. cyt.

⁴⁵ W raporcie wskaźnik ten jest obliczany jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w którejkolwiek z powyższych form uzyskały zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęły zatrudnienie na własny rachunek.

⁴⁶ Na podstawie ustawy o zatrudnieniu z 1991 r., ustawy o zatrudnieniu z 1994 r., art. 46, ustawy o promocji zatrudnienia z 2004 r., ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2008 r., dz. cyt.

duszu Pracy. Istotne zmiany dotyczące formy tej pomocy wprowadziła przede wszystkim ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.

W latach 90.⁴⁷ pieniądze na samozatrudnienie przyznawano bezrobotnym na zasadzie pożyczki wtedy, gdy wnioskodawca przedstawił zabezpieczenie jej spłaty w formie poręczenia, weksla, gwarancji bankowej lub hipoteki⁴⁸. Po 2004 r. formę pożyczki zastąpiono bezzwrotną dotacją. Zwrot otrzymanych funduszy wraz z odsetkami stał się obowiązkowy jedynie w wypadku krótszego niż 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej lub po złamaniu warunków umowy ich przyznania. Jednocześnie, począwszy od 2004 r., znacznie zmniejszono maksymalną wysokość dotacji - z dwudziesto- do pięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Nowelizacja ustawy z 2008 r. w niewielkim zakresie skorygowała kwoty dotacji, podwyższając je do sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia. Ustawa z 2004 r. wprowadziła również możliwość refundacji do 80% kosztów pomocy prawnej, konsultacji lub doradztwa w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej⁴⁹.

W latach 1990-2009 zmienił się zakres podmiotowy przyznawania funduszy na samozatrudnienie. W latach 90. wspieranie drobnej przedsiębiorczości, prócz bezrobotnych, obejmowało również pracowników w okresie wypowiedzenia, zwalnianych z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz poszukujących pracy, otrzymujących świadczenie socjalne na urlopie górniczym lub górniczy zasiłek socjalny. Takie określenie kategorii uprawnionych do otrzymania pożyczki miało niwelować negatywne skutki bezrobocia wynikającego z restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych. Od 2004 r. zamiast pracowników z upadających zakładów prawo do uzyskania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej otrzymali założyciele oraz nowi członkowie spółdzielni socjalnych, do wysokości (odpowiednio) do trzy- i dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia, a po nowelizacji z 2008 r. do jego cztero- lub trzykrotności. Poszerzenie upraw-

⁴⁷ Lata te omówiono łącznie ze względu na kosmetyczny charakter zmian ustawowych w latach 1991-2003.

⁴⁸ NIK, Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia, *Informacja o wynikach kontroli przeciwdziałania bezrobociu w rejonach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym*, Warszawa 1994, s. 12.

⁴⁹ Od 1991 do kwietnia 2004 r. pożyczka mogła zostać umorzona na wniosek pożyczkobiorcy do wysokości 50%, pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej minimum 24 miesiące. Por. art. 16 ustawy o zatrudnieniu z 1991 r., art. 18 ustawy o zatrudnieniu z 1994 r., art. 46 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. - (także w zakresie zmian wynikających z art. 1 pkt. 29 ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw z 19 grudnia 2008 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 6, poz. 33).

nionych do dotacji o te kategorie osób może świadczyć o rosnącej wśród decydentów popularności idei ekonomii społecznej.

Efektywność pieniędzy wydatkowanych na samozatrudnienie. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w latach 2005–2008 wzrosła popularność samozatrudnienia opierającego się na dotacjach z Funduszu Pracy. Udział bezrobotnych, którzy ubiegali się o fundusze (i je otrzymali) na podjęcie działalności gospodarczej w całkowitej liczbie bezrobotnych korzystających z aktywnych instrumentów polityki rynku pracy, zwiększył się z 5% do 8% (wzrost z 27,9 do 52,2 tys. nowych miejsc pracy)⁵⁰.

Jednocześnie lata 2006–2008 charakteryzowały się znacznym wzrostem kosztu samozatrudnienia bezrobotnego (z 10 700 do 13 401,6 zł). We wspomnianym okresie pomoc bezrobotnym w podjęciu działalności gospodarczej oraz refundacja pracodawcom wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnego stanowiły najbardziej kosztowne programy rynku pracy, prowadzące do zatrudnienia beneficjentów. Wydatki na ten cel wzrosły ponad dwa razy z 405,7 mln zł w 2005 r. do 1082,4 mln zł w 2008 r.⁵¹ Mimo rosnącego udziału pożyczek lub dotacji na bezpośrednie tworzenie miejsc pracy w wydatkach na aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu (21% w 2005 r. i 34,1% w 2008 r.) od 2004 r. nie przekraczają one 1% wszystkich wydatków Funduszu Pracy (tabela 2).

Efektywność zatrudnieniowa przyznawanych bezrobotnym środków na podjęcie własnej działalności gospodarczej jest maksymalna i wynosi 100%. Powyższe dane nie zaskakują, biorąc pod uwagę to, że jednym z kryteriów efektywności zatrudnieniowej jest ciągłość pracy przez minimum trzy miesiące, a bezrobotny, który sam stał się przedsiębiorcą, jest zobligowany do utrzymania przedsięwzięcia przez minimum 12 miesięcy. Z niespełnieniem tego wymogu wiąże się obowiązek zwrotu pieniędzy otrzymanych z Funduszu Pracy wraz z odsetkami⁵².

⁵⁰ MPiPS, *Polska 2006, Raport o rynku pracy i zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa 2006; MPiPS, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy dla roku 2007 i 2008*, Warszawa 2008 i 2009.

⁵¹ Tamże.

⁵² MPiPS, *Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Dane statystyczne 2004–2008*, Warszawa 2009.

3. Wybrane grupy o szczególnej sytuacji na rynku pracy

Analiza zmian w polityce rynku pracy w ujęciu podmiotowym wskazuje na stopniowe wyodrębnianie przez polskie ustawodawstwo grup defaworyzowanych przy poszukiwaniu zatrudnienia⁵³.

W ustawie z 1991 r. do grup takich zaliczono głównie: absolwentów, niepełnosprawnych bezrobotnych, osoby pozostające bez pracy na terenach o szczególnie wysokim bezrobociu strukturalnym, pracowników zwalnianych z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz bezrobotne kobiety i mężczyźni w wieku okołoemerytalnym (odpowiednio powyżej 55 i 60 lat)⁵⁴. Wspomnianym osobom oferowano odmienną wysokość i okres pobierania zasiłków, w tym szkoleniowych, oraz różnicowano na ich korzyść standardowe formy aktywnych programów pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Młodocianym pracownikom do lat 18 organizowano zatrudnienie w ramach struktur Ochotniczych Hufców Pracy. Trudna sytuacja rolników zwalnianych z pracy w Państwowych Gospodarstwach Rolnych spowodowała, że zostali oni objęci prawem do zasiłku dla bezrobotnych oraz dostali możliwość skorzystania z przyuczenia do zawodu lub przekwalifikowania⁵⁵.

Strategia przeciwdziałania bezrobociu z 1993 r. zidentyfikowała następujące grupy ryzyka, które wymagały odrębnych programów: młodzi bezrobotni i absolwenci, długotrwale bezrobotni, niepełnosprawni, kobiety, pracownicy zwalniani z pracy z powodu restrukturyzacji sektora oraz zwalniani z PGR-ów. Dla osób pochodzących z terenów o wysokim bezrobociu strukturalnym planowano wprowadzenie programów uwzględniających regionalną specyfikę bezrobocia⁵⁶. Ponadto w późniejszym okresie (1994-2003) oprócz działań skierowanych do wyżej wymienionych grup ryzyka, uszczegółowiano zasady dotyczące wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na zatrudnianie cudzoziemców⁵⁷.

Zamknięty katalog grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy został wprowadzony w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. i obejmował bezrobotnych do 25. roku życia, bezrobotnych długotrwale, pozostające bez pracy osoby powyżej

⁵³ Por. ustawa o zatrudnieniu z 1991 r., ustawa o zatrudnieniu z 1994 r., art. 46, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r.

⁵⁴ W ustawie z 1991 r. oraz w kolejnej z 1994 r. nie wyodrębnia się katalogu grup defaworyzowanych.

⁵⁵ Zob. np. art. 20, 25-29 i odrębne rozdziały 4 i 5 ustawy o zatrudnieniu z 1991 r.

⁵⁶ MPIPS, *Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków*, Warszawa 1993, s. 73.

⁵⁷ Zob. np. art. 24-25 i odrębne rozdział 4 i 5 i 6 ustawy o zatrudnieniu z 1994 r. z późn. zm.

50. roku życia, bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, niepełnosprawnych oraz bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do siedmiu lat. Nowelizacja z 2008 r. poszerzyła katalog osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy o kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, osoby bezrobotne samotnie wychowujące dziecko do 18 lat oraz osoby opuszczające zakłady karne⁵⁸.

Bezrobotni do 25. roku życia i absolwenci

Sytuacja zawodowa absolwentów⁵⁹ i bezrobotnych do 25. roku życia polepszyła się w latach 2003–2008 wraz ze zwiększającym się wzrostem gospodarczym. Dużą rolę odegrały także migracje zarobkowe osób młodych do krajów UE. Stopa bezrobocia absolwentów zmniejszyła się z 48,8% do 20,2%⁶⁰, a wśród młodych bezrobotnych od 15. do 24. roku życia z 41,9% do 16,1%. Niemniej bezrobocie wśród tej kategorii wiekowej, w tym absolwentów, jest ponaddwukrotnie wyższe od przeciętnej stopy bezrobocia w kraju (tabela 8).

Tabela 8

Stopa bezrobocia wśród ludzi młodych w III kwartale wg danych BAEL (w %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Młodzi do 24 l.	43,2	41,9	38,9	36,3	27,9	20,7	16,1
Młodzi 25–34 l.	20,3	20,4	18,3	17,7	12,9	8,8	7,2
Absolwenci	-	48,8	43,2	44,4	30,4	23,1	20,2
Absolwenci z wykształceniem wyższym	-	37	34,1	36,1	19,4	19,7	14,9
Absolwenci zasadniczych szkół zawodowych /LO	-	69,1	63,2	58,3	43,7	31,4 (LO)	32,4 (LO)
Średnia stopa bezrobocia w kraju	19,8	19,4	19,1	18,1	14,1	9,6	7,1

Źródło: opracowanie własne na podst.: GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności na podstawie uogólnionych wyników reprezentacyjnego badania BAEL, lata 2002–2008* (dane z 2002 r. są nie w pełni porównywalne, ponieważ od I kwartału 2003 r. BAEL zmienił podstawę uogólniania wyników).

⁵⁸ Zob. art. 49–61 ustawy o promocji zatrudnienia z 2004 r. z późn. zm., dz. cyt.

⁵⁹ Zgodnie z aktualną definicją BAEL absolwentem jest osoba w wieku 15–30 lat, która ukończyła szkołę w ciągu ostatnich 12 miesięcy i nie kontynuuje nauki. Definicja uwzględnia wydłużenie okresu kształcenia.

⁶⁰ W latach 2003–2008 stopa bezrobocia była najwyższa wśród absolwentów zasadniczych szkół zawodowych oraz liceów ogólnokształcących (od 69,1% do 32,4%), a najniższa wśród absolwentów szkół wyższych (od 37% do 14,9%).

Zdaniem ekspertów duże bezrobocie młodych do 25. roku życia, szczególnie absolwentów, wynika częściowo ze specyfiki polskiego rynku pracy, który cechuje niedobór popytu na pracę ze względu na mało chłoną i kreatywną gospodarkę oraz niedopasowanie struktury zawodowo-kwalifikacyjnej do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Inne przyczyny wysokiego bezrobocia wśród absolwentów to bariery oraz trudności w płynnym przejściu ze szkoły do pracy. Wynikają one ze słabych powiązań edukacji, gospodarki i rynku pracy, jak również z ograniczonego dostępu szkół do nowych technologii w ramach praktyk i warsztatów zawodowych, niskiego poziomu przedsiębiorczości młodzieży i zbyt małej profesjonalnej pomocy w doborze ścieżki kariery⁶¹.

Analiza aktów prawnych z okresu 1991–2009 i krajowych planów na rzecz zatrudnienia z lat 2005–2009⁶² pokazuje, że po 2004 r. minął okres intensyfikacji rozwiązań na rzecz absolwentów, widoczny szczególnie w latach 2001–2005⁶³.

Na początku lat 90. absolwenci dziennych szkół ponadpodstawowych, a później także szkół wieczorowych, zaocznych, podyplomowych i doktoranckich otrzymywali głównie zasiłek dla bezrobotnych w wysokości 33% przeciętnego wynagrodzenia. Od 1994 r. zasiłek przysługiwał już wyłącznie absolwentom rejestrującym się po raz pierwszy. Poza instrumentami pasywnymi w 1995 r. zatwierdzono „Program promocji aktywności zawodowej młodzieży”, obejmujący informację, poradnictwo i pośrednictwo zawodowe, do którego od 1998 r. dodano komponent „Absolwent”⁶⁴. W 2001 r. uchwalono ustawę o ułatwianiu zatrudnienia absolwentom szkół, obowiązującą z dwukrotną nowelizacją do 2004 r.⁶⁵

⁶¹ Tamże, s. 5–10.

⁶² Zob. szerzej: *Krajowy plan działań... na rok 2005, 2006, 2007 i 2008* oraz projekt na lata 2009–2013, j.w. oraz art. 49 i 50 i 108, ust. 1 pkt. 5 ustawy o promocji zatrudnienia z 2004 r. z późn. zm., j.w. Por. ustawa o zatrudnieniu z 1991 r., ustawa o zatrudnieniu z 1994 r., art. 46, ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2008 r., dz. cyt.

⁶³ Okres ten przypada na czas, kiedy ministrem pracy i polityki społecznej był Jerzy Hausner. Zintensyfikowano wtedy działania w ramach programu „Promocja aktywności zawodowej młodzieży” z komponentem „Absolwent”, w ramach którego rozwinięto późniejszy program „Pierwsza praca”. We wspomnianym okresie wprowadzono również nowelą rozdział 3a „Aktywizacja zawodowa młodzieży”. Por. ustawa o zatrudnieniu z 1994 r. z późn. zm., dz. cyt.

⁶⁴ Por. art. 2 ust. 1 pkt. 13 i 20 ust. 7 ustawy o zatrudnieniu... z 1991 r. oraz art. 2 ust. 1 pkt. 1 i art. 23 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu z 1994 r. Zob. też M. Dziubińska-Michalewicz, *Ocena realizacji w 1998 r. „Programu promocji aktywności zawodowej młodzieży”* (Druk Sejmowy 1598), Informacja nr 711.

⁶⁵ Ustawa z 18 września 2001 r. o ułatwianiu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz.U. nr 122, poz. 1325, z późn. zm.).

Wraz z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2004 r. rezygnuje się z wydzielenia kategorii absolwenta na rzecz pojęcia „bezrobotny do 25. roku życia”. Włączono ich do katalogu osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Wobec nich urząd pracy ma obowiązek przedstawić propozycję pracy, stażu, szkolenia, przygotowania zawodowego lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych w ciągu sześciu miesięcy od rejestracji. Nowelizacja z 2008 r. potwierdziła możliwość odbywania stażu przez absolwentów szkół wyższych do 27. roku życia i zwiększyła o 20% kwotę stypendium stażowego (do 120% zasiłku dla bezrobotnych). Utrzymano również możliwość rocznego refundowania pracodawcom kosztów wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne młodego bezrobotnego skierowanego do udziału w pracach interwencyjnych⁶⁶.

Osoby do 25 lat nadal stanowią najliczniejszą grupę odbiorców aktywnych programów rynku pracy, to jest szkoleń, staży i przygotowania zawodowego w miejscu pracy. Wynika to głównie z większej niż w innych grupach defaworyzowanych aktywności w poszukiwaniu pracy i podejmowania prób zmiany swojej sytuacji.

W latach 2005–2008 wydatki na staż i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy stanowiły 40% wszystkich wydatków na programy aktywne. Mimo że przeciętny koszt odbywania stażu w latach 2007–2008 wzrósł o 35,1%, jego efektywność zatrudnieniowa zmniejszyła się z 55,2% do 54%. W wypadku przygotowania zawodowego w miejscu pracy przeciętny koszt zwiększył się o 34,9%, a efektywność zatrudnieniowa wzrosła o 8,8 punktów procentowych do 53,4%⁶⁷.

Do 2001 r. do absolwentów kierowano aż 33% ofert pracy subsydiowanej oraz ponad 19% ofert pracy w sektorze publicznym. Preferencje takie zdawały się wynikać z tego, że stosunkowo niskie stypendia związane ze stosunkowo niskimi płacami są bardziej społecznie akceptowalne jako ekwiwalent za pracę w wypadku aktywizacji zawodowej absolwentów niż innych grup bezrobotnych⁶⁸.

⁶⁶ Zob. szerzej: art. 49, 50 i 108 ust. 1 pkt. 5 Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, z późn. zm.

⁶⁷ MPiPS, *Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa 2006; MPiPS *Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Dane statystyczne 2004–2008*, Warszawa 2009; MPiPS, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy...*, dz. cyt. Od 2009 r. przygotowanie zawodowe w miejscu pracy zmieniło nazwę na przygotowanie zawodowe dorosłych. Do tej pory instrument ten był zastrzeżony wyłącznie dla ludzi młodych. Por. art. 1 pkt. 35 ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, dz. cyt.

⁶⁸ MPiPS, *„Pierwsza praca”. Program aktywizacji zawodowej absolwentów*, Warszawa, s. 48.

Badania aktywności zawodowej absolwentów w latach 1998–2005 wskazują, że jedynie około 30% z nich korzystało z usług urzędów pracy i innych instytucji pośredniczących w poszukiwaniu pracy dla ludzi młodych (akademickich biur karier, inkubatorów przedsiębiorczości, szkolnych ośrodków kariery, mobilnych centrów informacji zawodowej, młodzieżowych centrów kariery, struktur Ochotniczych Hufców Pracy i organizacji społecznych). Aż 44% absolwentów szukających pracy korzystało głównie z pomocy powiatowych urzędów pracy⁶⁹.

W latach 2002–2005 urzędy pracy realizowały dwa ogólnokrajowe programy aktywizacji zawodowej dla absolwentów: program „Pierwsza praca”, stanowiący kontynuację programu „Absolwent”, rozpoczętego w 1998 r., oraz program „Pierwsza praca - pierwszy biznes”. Według wyżej wymienionych wyników badań w pierwszym programie uczestniczyło 25% absolwentów korzystających z usług urzędu, z czego 53% oceniło go jako przydatny. W drugim programie dane te wyniosły jedynie niecałe 1% i 30%⁷⁰.

Osobne miejsce w krajowych planach na rzecz zatrudnienia z lat 2005–2009 i aktach prawnych z okresu 1991–2009 zajmuje kwestia aktywizacji zawodowej młodzieży od 16 do 18 lat. Zadania z zakresu pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego oraz edukacji młodocianych powierzono strukturom Ochotniczych Hufców Pracy i współpracującym z nimi instytucjom szkolnym⁷¹.

Wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego od 1991 r. są niezmiennie finansowane z Funduszu Pracy. Od 2004 r. ich udział w całkowitych wydatkach Funduszu Pracy wzrósł z 1,5 do 4,5% (tabela 2).

Osoby powyżej 45 lat

Prognozy GUS wskazują, że polskie społeczeństwo nadal będzie się starzało⁷². W 2030 r. osoby w wieku niemobilnym (45–64 lat) będą sta-

⁶⁹ Badanie przygotowane zostało przez Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Przeprowadzono je na próbie 20 181 osób w latach 2006–2007. W badaniu stawiało się m.in. pytanie, w jakim zakresie absolwenci korzystają z pomocy instytucji i programów ułatwiających im pierwsze wejście na rynek. Por. MPiPS, *Badanie aktywności zawodowej absolwentów...*, dz. cyt., s. 13–14.

⁷⁰ MPiPS, *Badanie aktywności zawodowej absolwentów...*, dz. cyt., s. 15–16.

⁷¹ Zob. szerzej: *Krajowy plan działań... na rok 2005, 2006, 2007 i 2008* oraz projekt na lata 2009–2013.

⁷² GUS, *Prognoza ludności na lata 2003–2030*, www.stat.gov.pl.

nowiły 27,2% populacji⁷³. Konieczne zatem są działania na rzecz zwiększenia ich aktywności. Polityka państwa na początku lat 90., ze względu na drastycznie rosnące bezrobocie, spowodowała zmniejszenie aktywności zawodowej osób starszych. Przyczyniły się do tego zwłaszcza wprowadzenie ułatwień do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę oraz renty inwalidzkiej. W „Programie przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków”⁷⁴ starsi pracownicy nie zostali uwzględnieni jako grupa ryzyka, mimo że prognozowano, że w II połowie lat 90. Polska znajdzie się w „pułapce dwóch wyżów”, to znaczy dużego wzrostu liczby osób w grupach wiekowych 20–29 i 45–54 lata w stosunku do liczby ludności ogółem. Podobnie w większości późniejszych programów działania na rzecz osób powyżej 50 lat były wpisane w te skierowane do szerszej grupy z nich korzystających. Krajowe plany na rzecz zatrudnienia z lat 2005–2009 i akty prawne z okresu 1991–2009 pokazują, że stopniowo coraz większą wagę przywiązuje się do wsparcia tej grupy osób. W 2004 roku Ministerstwo Gospodarki i Pracy realizowało „Program 50 Plus”⁷⁵, a w 2007 roku program „Aktywna kobieta”⁷⁶, który miał podnieść wskaźnik zatrudnienia kobiet po pięćdziesiątce. Kolejnym dokumentem zawierającym działania na rzecz starszych pracowników był program „Solidarność pokoleń”, przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2008 r. Jego celem było osiągnięcie w perspektywie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 lat na poziomie 50%, określonym w strategii lizbońskiej⁷⁷. Program wskazuje podstawowe problemy osób powyżej 50 lat oraz przedstawia działania, jakie powinny być podjęte dla podniesienia aktywności tej grupy oraz dla zachęcenia pracodawców, aby zatrudniali starszych pracowników. Ostatnim programem dedykowanym tej grupie społecznej jest „Program 45/50 PLUS”⁷⁸, który zawiera zasady alokowania środków z Funduszu Pracy na działania aktywizujące starszych pracowników.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uznała osoby powyżej 50 lat za grupę będącą w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Nowelizacja tej ustawy w 2008 r. wprowadziła istotne zmiany dotyczą-

⁷³ MPiPS, *Program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym, Program 45/50 plus*, Warszawa 2008.

⁷⁴ MPiPS, *Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków*, Warszawa 1993.

⁷⁵ MGiP, *Program 50 PLUS. Program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia*, Warszawa 2004.

⁷⁶ MPiPS, *Aktywna kobieta. Program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej kobiet po 50. roku życia*, Warszawa 2007, s. 4.

⁷⁷ MPiPS, *Program solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa 2008, s. 5.

⁷⁸ MPiPS, *Program działań na rzecz promocji zatrudnienia...*, dz. cyt.

ce aktywizacji osób mających więcej niż 45/50 lat. Między innymi przyznano przywileje pracodawcom, którzy nawiążą stosunek pracy z osobą po pięćdziesiątce. Pracodawca zapłaci tylko za 14 dni choroby pracownika, w miejsce obowiązujących dotąd 33 dni. Poza tym pracodawcy, którzy zatrudnią osoby po 50. roku życia, które zarejestrowane są jako bezrobotne w powiatowym urzędzie pracy, zostaną zwolnieni z opłacania składek na Fundusz Pracy przez 12 miesięcy. Podobne zwolnienie obejmie również pracodawców, którzy zatrudniają osoby, którym do osiągnięcia wieku emerytalnego brakuje pięć lat⁷⁹. Pracodawcy zachęceni są także do inwestowania w kapitał ludzki starszych pracowników, dzięki refundacji części kosztów szkoleń z Funduszu Pracy.

W ostatnich 20 latach podejście do pracowników w wieku około-emerytalnym znacznie się zmieniło. Są oni traktowani nie tylko jako grupa o szczególnej sytuacji na rynku pracy, ale także jako grupa priorytetowa, której aktywizacja jest niezbędna dla powodzenia całości działań podejmowanych na rynku pracy.

Niepełnosprawni

W wyniku polityki liberalizacji orzecznictwa rentowego w latach 90. zwiększyła się liczba osób w wieku produkcyjnym, ubiegających się i otrzymujących świadczenia rentowe. Osoby te, w zamian za świadczenia rentowe, miały pozostawać biernymi zawodowo, co przyczyniało się do zmniejszenia podaży pracy na rynku. Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej z 1991 oraz z 1997 roku⁸⁰ zmieniły kierunek na aktywizację zawodową tej grupy. Wprowadzono system kwotowy zatrudniania (pracodawcy zostali zobligowani do zatrudniania odpowiedniej procentowo w stosunku do wszystkich pracowników liczby osób niepełnosprawnych) oraz unormowały „chroniony rynek pracy” przez wprowadzenie zasad dotyczących uzyskiwania przez przedsiębiorstwa statusu zakładu pracy chronionej. Aktywizację zawodową tej grupy realizowano szczególnie do 2004 r. przez ukierunkowanie na wspieranie pracodawcy, co przyczyniło się do dużych trudności ze znalezieniem pracy przez osoby o wyższym stopniu niepełnosprawności, które wymagają większych nakładów na przygotowanie miejsca pracy czy adaptację. Instrumenty te oraz inne usługi rynku pracy bezrobotnym niepełnosprawnym finansuje Fundusz Pracy, a osobom

⁷⁹ Art. 104b ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Aktualnie próg zwolnienia dla kobiet wynosi 55 lat, dla mężczyzn 60 lat.

⁸⁰ Odpowiednio Ustawa z 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 46, poz. 201) oraz Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 123, poz. 776).

szukającym pracy, ale niepozostającym w zatrudnieniu – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Obecnie zmiany idą w kierunku zmniejszenia liczby niepełnosprawnych w całej populacji (szczególnie w wieku produkcyjnym). Realizuje się to głównie dzięki zaostrzeniu orzecznictwa inwalidzkiego. Istotne jest, aby zróżnicować instrumenty aktywizacji zawodowej tak, by pasowały do poszczególnych grup osób niepełnosprawnych. Inne instrumenty muszą być adresowane do niepełnosprawnych od urodzenia, a inne do tych, które w wyniku określonych uwarunkowań życiowych stały się niepełnosprawne. Szczególnie ważną rolę odgrywają tu różne instytucje pośrednictwa pracy, które uwzględniając to zróżnicowanie, muszą aktywniej pomagać niepełnosprawnym w szukaniu zatrudnienia.

Zakończenie

Ograniczenie poziomu bezrobocia, jego społecznych skutków oraz podniesienie jakości zatrudnienia stanowiły jeden z podstawowych celów władz publicznych w ostatnich 20 latach. Przedmiotem niniejszego raportu jest ciągłość i zmiana w polityce rynku pracy, badane przez pryzmat pasywnych i aktywnych instrumentów walki z bezrobociem. Analizując rządowe dokumenty strategiczne, akty prawne (w tym nowelizację z 2008 r. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) oraz dane statystyczne, starano się udowodnić postawioną we wstępie tezę, że następuje stopniowe przejście od łagodzenia skutków bezrobocia (dzięki zasiłkom dla bezrobotnych) do aktywizacji zawodowej bezrobotnych i oddziaływania na przyczyny bezrobocia.

Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej wysiłki władz publicznych zmierzały przede wszystkim do łagodzenia skutków bezrobocia, co wiązało się z dominacją pasywnych instrumentów rynku pracy i utrwaleniem bezrobocia długotrwałego oraz z dezaktywizacją ludności w wieku okołoemerytalnym. Jednocześnie systematycznie ograniczano liczbę osób uprawnionych do pobierania zasiłków, co spowodowało stopniowe przesuwanie coraz większej liczby bezrobotnych do sfery pomocy społecznej. Od 2004 r. obserwuje się ograniczenie wydatków na instrumenty pasywne, między innymi w wyniku spowodowanego korzystną sytuacją gospodarczą oraz migracją zawodową do państw UE spadku bezrobocia. Następuje także powolna zmiana struktury wydatków Funduszu Pracy na korzyść form aktywnych. W celu zwiększenia efektywności polityki rynku pracy w tej dziedzinie konieczne jest z jednej strony wdrożenie mechanizmów sprawniejszej koordynacji i ewaluacji działań podejmowanych na styku publicznych instytucji zatrudnienia oraz instytucji pomocy społecz-

nej, a z drugiej strony zakończenie prac nad kształtem systemu emerytalnego i zasad przechodzenia na emeryturę.

Aktywne instrumenty rynku pracy obecne były w polityce rynku pracy w całym badanym okresie, jednak ich znaczenie (w kategoriach liczby beneficjentów oraz wielkości zaangażowanych pieniędzy) było marginalne. Zaobserwowane zmiany dotyczyły przede wszystkim postrzegania określonych grup problemowych (grup ryzyka, to jest osób do 25 lat, osób w wieku okołoemerytalnym i niepełnosprawnych), dla których tworzone są specjalne programy wsparcia i aktywizacji zawodowej.

Zmieniająca się struktura demograficzna Polski (starzenie się ludności i niski przyrost naturalny) powoduje konieczność wydłużenia aktywności zawodowej społeczeństwa. Jednocześnie współczesna gospodarka jest w coraz większym zakresie oparta na wiedzy. Podstawowego znaczenia nabierają kwalifikacje pracowników oraz dopasowanie popytu i podaży tych kwalifikacji do rynku pracy. Kluczowa rola przypada publicznym instytucjom zatrudnienia, których oferta musi w większym stopniu odzwierciedlać potrzeby rynku pracy oraz potrzeby bezrobotnych (i osób szukających pracy). W funkcjonowaniu urzędów pracy konieczne są liczne zmiany⁸¹ zarówno w ich wewnętrznej organizacji (na przykład przez zmiany w systemach wynagradzania - powiązanie poziomu wynagrodzeń z wynikami pracy, zmiany w strukturze zatrudnienia - zwiększenie liczby profesjonalistów, takich jak psychologowie, prawnicy, trenerzy, jak również w zakresie współpracy z otoczeniem (w tym zwłaszcza z pracodawcami, związkami zawodowym oraz z instytucjami pomocy społecznej). Urząd pracy powinien pełnić rolę kreatora lokalnej polityki rynku pracy, a nie tylko instytucji zajmującej się rejestracją bezrobotnych i wypłacaniem zasiłków. Obecnie urzędy pracy są do takiego zadania nieprzygotowane - kadrowo i finansowo.

Szczególnego znaczenia nabiera także aktywizacja osób dłużej bezrobotnych, pozbawionych prawa do pobierania zasiłku i wypchniętych do sfery pomocy publicznej. Rozwiązania przyjęte w tym zakresie w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (na przykład zmiana zasad wypłacania zasiłków dla bezrobotnych, poszerzenie dostępu do usług dla poszczególnych kategorii bezrobotnych, w tym wyodrębnienie nowych kategorii bezrobotnych) obowiązują zbyt krótko, aby mogły być przedmiotem merytorycznej oceny.

⁸¹ P. Błędowski, *Partnerstwo na rzecz...*, dz. cyt., s. 4-5.

Bibliografia

- Bednarski, M., *Aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w Polsce. Narzędzia i instytucje*, IPiSS, Warszawa 1996.
- Błędowski, P., *Partnerstwo na rzecz długotrwale bezrobotnych*, „Dialog. Pismo Dialogu Społecznego”, nr 2/2008 (19).
- Ciura, G., *Niepełnosprawni na rynku pracy*, w: BAS, *Rynek pracy*, Warszawa 2007.
- Dziubińska-Michalewicz, M., *Ocena realizacji w 1998 r. „Programu promocji aktywności zawodowej młodzieży”*, (Druk Sejmowy 1598), Informacja nr 711.
- Europejska strategia zatrudnienia*.
- GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, III Kwartał 2003*, Warszawa 2003.
- GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, III Kwartał 2004*, Warszawa 2004.
- GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, III Kwartał 2005*, Warszawa 2005.
- GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, III Kwartał 2006*, Warszawa 2006.
- GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, III Kwartał 2007*, Warszawa 2007.
- GUS, *Kwartalna informacja o aktywności ekonomicznej ludności, III Kwartał 2008*, Warszawa 2008.
- GUS, *Rocznik statystyczny pracy 1995*, Warszawa 1995.
- GUS, *Rocznik statystyczny pracy 1997*, Warszawa 1997.
- GUS, *Rocznik statystyczny pracy 1999*, Warszawa 2000.
- GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2001*, Warszawa 2002.
- GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2003*, Warszawa 2004.
- GUS, *Rocznik statystyczny pracy 2006*, Warszawa 2006.
- Hausner, J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008.
- Kabaj, M., *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy: dezaktywizacja Polski?*, IPiSS, Warszawa 2005.
- Kołodko, G., *Polska 2000. Strategia dla przyszłości*, Poltext, Warszawa 1996.
- Kryńska, E., Kwiatkowski, E., Zarychta, H., *Polityka państwa na rynku pracy w latach dziewięćdziesiątych*, IPiSS, Warszawa 1998.
- Kuzynowski, A., *Osoby niepełnosprawne w polityce społecznej*, w: *Polityka społeczna wobec osób niepełnosprawnych. Drogi do integracji*, red. J. Mikulski, J. Auleytner, Warszawa 1996.

- MGiP, *Krajowa strategia zatrudnienia na lata 2007-2013*, dokument zaakceptowany przez RM 6 września 2005 r.
- MGiP, *Program 50 PLUS. Program na rzecz zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia*, Warszawa 2004.
- MPiPS, *Szkolenia, staże i inne formy wspierania podnoszenia kwalifikacji bezrobotnych. Dane statystyczne 2004-2008*, Warszawa 2009.
- MPiPS, „*Pierwsza praca*”. Program aktywizacji zawodowej absolwentów, Warszawa 2002.
- MPiPS, „*Aktywna kobieta*”. Program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej kobiet po 50. roku życia, Warszawa 2007.
- MPiPS, *Badanie aktywności zawodowej absolwentów w kontekście realizacji programu „Pierwsza praca”*, Warszawa 2007.
- MPiPS, *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań*, Warszawa 2008.
- MPiPS, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2007 r.*, Warszawa 2008.
- MPiPS, *Efektywność podstawowych form promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy w 2008 r.*, Warszawa 2009.
- MPiPS, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009-2013*, Warszawa 2009.
- MPiPS, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2005*, Warszawa 2004.
- MPiPS, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2006*, Warszawa 2006.
- MPiPS, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2007*, Warszawa 2007.
- MPiPS, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na rok 2008*, Warszawa 2008.
- MPiPS, *Polska 2006, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa 2006.
- MPiPS, *Polska 2007, Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa 2007.
- MPiPS, *Polska 2008. Raport o rynku pracy oraz zabezpieczeniu społecznym*, Warszawa 2008.
- MPiPS, *Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne - podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1997-2006*, Warszawa 2007.
- MPiPS, *Polska. Rynek pracy i zabezpieczenie społeczne - podstawowe wielkości i wskaźniki w latach 1998-2007*, Warszawa 2008.
- MPiPS, *Program działań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób w wieku niemobilnym, Program 45/50 plus*, Warszawa 2008.

- MPiPS, *Program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków*, Warszawa 1993.
- Tworzenie nowych miejsc pracy*. Raport nr 47, red. J. Mujżel, M. Kabaj, T. Kowalik, E. Mączyńska, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Warszawa 2004.
- Narodowa strategia wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich na lata 2000–2006*, przyjęta przez RM 4 stycznia 2000 r.
- Narodowy plan rozwoju na lata 2007–2013*, Warszawa 2005.
- NIK, *Zespół Pracy Spraw Socjalnych i Zdrowia, Informacja o wynikach kontroli przeciwdziałania bezrobociu w rejonach zagrożonych szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym*, Warszawa 1994.
- Ogólne zasady organizacji szkoleń bezrobotnych*, 1994.
- Program „Solidarność pokoleń”. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa 2008.
- ZUS, *Przejęcie z pracy na emeryturę, Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa 2007.
- ZUS, *Rocznik statystyczny ubezpieczeń społecznych, system pozarolniczy, 2003–2005*, Warszawa 2007.

Wykaz aktów prawnych

- Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz.U. nr 75, poz. 446 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. nr 106, poz. 457 z późn. zm.).
- Ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 r., nr 1, poz. 1, z późn. zm.).
- Ustawa z 18 września 2001 r. o ułatwianiu zatrudnienia absolwentom szkół (Dz.U. nr 122, poz. 1325, 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.).
- Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. nr 120, poz. 1252).
- Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 123, poz. 776, z późn. zm.).
- Uchwała nr 63 Rady Ministrów z 2 maja 1991 r. w sprawie wykazu gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (M.P. nr 16, poz. 105).
- Uchwała nr 93 Rady Ministrów z 24 sierpnia 1992 r. w sprawie wykazu gmin o szczególnym zagrożeniu wysokim bezrobociem strukturalnym (M.P. nr 28, poz. 195).

Wykaz stron internetowych

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

www.kprm.gov.pl/archiwum/1937_3433.htm

www.stat.gov.pl, GUS, Prognoza ludności na lata 2003-2030.

www.mpips.gov.pl.

Wykaz spotkań konsultacyjnych

Spotkanie w Departamencie Rynku Pracy w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. 01.10.2009.

Aktywizacja długotrwale bezrobotnych w Wielkiej Brytanii na przykładzie programu „Flexible New Deal”

Wprowadzenie

Praca dotyczy brytyjskich doświadczeń w zakresie aktywizacji zawodowej długotrwale bezrobotnych na przykładzie rządowego programu „Flexible New Deal”¹, dalej jako „FND”. Opisujemy zwłaszcza te założenia programu, które wydają się najbardziej innowacyjne: elastyczność oraz indywidualne podejście w doborze metod aktywizacji, *outsourcing* usług do instytucji komercyjnych oraz system finansowania oparty na rezultatach.

Charakterystykę programu FND poprzedza krótki opis sytuacji na brytyjskim rynku pracy, uwzględniający wpływ na ten rynek ostatniego kryzysu gospodarczego. Dokonano również przeglądu wybranych aspektów polityki rynku pracy oraz realizujących ją instytucji. Główna część studium przypadku: prezentacja założeń programu FND, oparta została na bezpośrednich informacjach i materiałach uzyskanych od jednego z głównych wykonawców programu oraz od instytucji monitorującej FND. Na końcu zamieszczono najważniejsze wnioski dotyczące problemu: czy obecna recesja gospodarcza stanowi zagrożenie dla realizacji celów FND i jakie rodzaje zagrożeń są przewidywane?

¹ Nazwę programu można tłumaczyć jako: „Elastyczny nowy ład”.

1. Sytuacja na brytyjskim rynku pracy

Według analiz Międzynarodowej Organizacji Pracy w latach 1979–2007 najwyższe bezrobocie (ponad 2,5 mln bezrobotnych) wystąpiło w Wielkiej Brytanii dwukrotnie, to jest podczas recesji gospodarczych z lat 1984–1988 i 1991–1996 (stopy bezrobocia wynosiły odpowiednio 11% i 10%). Od 1997 r. do obecnego kryzysu gospodarczego sytuacja na rynku pracy znacznie się poprawiła. Liczba bezrobotnych zmniejszyła się do 1,5 mln osób². W latach 1997–2008 wzrosła również stopa zatrudnienia z 69,9% do 71,5%³.

Według danych Eurostatu stopa bezrobocia w Wielkiej Brytanii w listopadzie 2008 r. wynosiła 6,3% i do sierpnia 2009 r. wzrosła do 7,8%. Dzięki utrzymującej się chłonności rynku pracy poziom bezrobocia był jednak niższy od jego średniego poziomu w Unii Europejskiej (odpowiednio 7,5% w 2008 r. i 9,1% w 2009 r.).

Wskutek kryzysu gospodarczego w okresie 2007–2009 stopa bezrobocia gwałtownie się zwiększyła w grupie osób między 18. a 24. rokiem życia (z 12,2% do 18%). Wzrost wśród innych kategorii wiekowych był mniejszy (z 4% do 6,3% wśród osób w wieku od 25 do 49 lat i z 3% do 4,4% wśród osób powyżej 49 lat)⁴.

Odsetek długotrwale bezrobotnych wśród ogółu pozostających bez pracy wynosił 22,8% (lipiec 2009 r.). Liczba długotrwale bezrobotnych szybko wzrastała (z 571 tys. w sierpniu do 620 tys. w listopadzie 2009 r., wzrost o 8,5%)⁵.

Do najważniejszych problemów brytyjskiego rynku pracy zalicza się obecnie wysokie bezrobocie wśród młodych (zwłaszcza tych, którzy pozostają ponad sześć miesięcy bez pracy), bezrobocie imigrantów⁶, istotne

² D. Gibbons, *Why is the claimant count rising more slowly than ILO unemployment?*, „Working Brief, Centre for Economic and Social Inclusion”, issue 206, July 2009, s. 16–17, oraz baza danych Ameco Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/economy_finance/-db_indicators/index_pl.htm?cs_mid=8359.

³ Por. dane Eurostatu: *Harmonised unemployment rate by gender - total* oraz *Employment rate by gender*: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table>.

⁴ Kwartałny przyrost bezrobotnych w tej grupie był najwyższy od tego samego okresu z 1997 r. Por. *Statistical Bulletin 82/2009*, <http://wales.gov.uk/docs/statistics/2009/091218sb822009en.pdf?lang=en> oraz dane CESI: <http://www.cesi.org.uk/statistics/>.

⁵ Zob. dane Office for National Statistics, www.statistics.gov.uk/cc/nugget.asp?ID=12.

⁶ Stopa bezrobocia wśród Afrykanów i Afroamerykanów wynosi 15,6%, wśród Latinoamerykanów 12,7%, a Azjatów 7,3%. Zob. Ch.S. Rugaber, *Economy 101: Long term unemployment Worsens*, „The Guardian”, Friday December 4, www.guardian.co.uk/world/feed-article/8842236.

zróżnicowania poziomu bezrobocia w regionach oraz wysoki odsetek osób długotrwale bezrobotnych i trwale niezdolnych do pracy⁷.

2. Brytyjska polityka rynku pracy

Od 1997 r. jednym z podstawowych celów brytyjskiej polityki rynku pracy (*employment policy*) jest uzyskanie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 80% (obecnie wynosi on 72,6%)⁸.

Działania polityki rynku pracy skupiają się wokół aktywizacji zawodowej różnych grup defaworyzowanych: młodych bezrobotnych w wieku od 18 do 24 lat, samotnych rodziców, osób trwale niezdolnych do pracy, bezrobotnych o niskich kwalifikacjach, osób powyżej 50 lat, przedstawicieli mniejszości narodowych oraz imigrantów. W związku z kryzysem ekonomicznym większy nacisk położono na niedopuszczanie do długotrwałego bezrobocia, szczególnie wśród ludzi młodych, i na ograniczanie jego negatywnego wpływu w poszczególnych regionach⁹.

Brytyjska polityka rynku pracy - oprócz instrumentów pasywnych¹⁰ i rozwoju aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu - wykorzystuje instrumenty polityki edukacyjnej i kształcenia ustawicznego. W tym celu

⁷ To ostatnie zjawisko jest rezultatem celowej polityki prowadzonej w czasie recesji z przełomu lat 90., polegającej na przesunięciu osób korzystających z zasiłku dla bezrobotnych do grupy otrzymującej świadczenia z tytułu niezdolności do pracy. Na podstawie informacji uzyskanych podczas spotkania z przedstawicielami CESI, które odbyło się 17 listopada 2009 r. w londyńskiej siedzibie organizacji, Vauxhall, Camelford House, 89 Albert Embankment, London SE1 7TP. CESI jest organizacją pozarządową działającą na zasadzie non profit. Prowadzi m.in. badania sytuacji na brytyjskim rynku pracy, oferuje doradztwo i szkolenia z tego zakresu, rozpoznaje obawy i postulaty dostawców usług rynku pracy, pośrednicząc między sektorem rządowym a jego kontraktorami. Jako niezależny *think tank* nie jest związana z państwem umową, nie świadczy również usług na rzecz rządu, a jedynie współpracuje z nim na poziomie krajowym i regionalnym.

⁸ Tamże.

⁹ Tamże.

¹⁰ Podstawowe świadczenie kierowane do bezrobotnych stanowi zasiłek dla szukających pracy (*Job Seekers Allowance*, dalej jako „JSA”). JSA jest świadczeniem uniwersalnym wypłacanym przez Jobcentre Plus na podstawie ubezpieczenia opłacanego wspólnie przez pracodawcę i pracownika. Przysługuje do momentu podjęcia pracy bezterminowo, jednak większość bezrobotnych rezygnuje z niego już po 6 miesiącach. Inne korzyści dla bezrobotnych i osób biernych zawodowo obejmują świadczenie wspomagające dochód (*Income Support*) oraz świadczenie dla trwale niezdolnych do pracy (*Employment Support Allowance*). Wielu bezrobotnych, w tym rodziców samotnie wychowujących dzieci, korzysta także z zasiłku mieszkaniowego (*Housing Benefits*) oraz z systemu ulg podatkowych. Na podstawie informacji uzyskanych podczas spotkania z przedstawicielami CESI. Tamże.

w 2008 roku powołano rządową Komisję ds. Zatrudnienia i Umiejętności (*Commission for Employment and Skills*)¹¹.

Jeśli chodzi o instytucje polityki rynku pracy, brytyjską politykę rynku pracy cechuje duży stopień centralizacji. Władze centralne kreują politykę publiczną, a także wykonują znaczną jej część dzięki własnym instytucjom (urzędy pracy). Część usług z zakresu zatrudnienia wykonują jednak podmioty społeczne i prywatne.

Ogólne ramy przeciwdziałania bezrobociu w Wielkiej Brytanii tworzy Ministerstwo Pracy i Emerytur (*Department for Work and Pensions*). Ogólnokrajowa struktura biur pracy agencji rządowej Jobcentre Plus realizuje standardowe programy rynku pracy, zajmuje się rejestracją bezrobotnych i wypłatą zasiłków. W ostatnich latach dostarczanie usług bezpośrednich coraz częściej powierzane jest kontraktorom prywatnym i społecznym.

3. Założenia i realizacja programu „Flexible New Deal”

Program „Flexible New Deal” jest kontynuacją serii programów realizowanych pod wspólną nazwą „New Deal”. Realizowano je w latach 1997–2007 jako wiązkę programów kierowanych przede wszystkim do grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy: młodych, osób powyżej 25 lat, rodziców samotnie wychowujących dzieci, osób powyżej 50 lat oraz chorych i niepełnosprawnych bez zatrudnienia¹². Program oferował szkolenia i inne formy wsparcia służące przywracaniu do pracy długotrwale bezrobotnych z tych grup. Stanowił uzupełnienie brytyjskiej strategii rozwoju gospodarczego razem z programem „Pathways to Work” (przeznaczonym dla osób pobierających po raz pierwszy świadczenie z tytułu niezdolności do pracy, *incapacity benefits*). Głównym wykonawcą programów „New Deal” jest sieć biur pracy powołanej w 2001 r. agencji rządowej Jobcentre Plus.

Dzięki programom „New Deal” z lat 1997–2007 zatrudnienie znalazło ponad 1,8 mln osób. We wspomnianym okresie zmniejszyła się liczba bezrobotnych pobierających zasiłek dla bezrobotnych (JSA), osiągając najniższy poziom od końca lat 70. Liczba długotrwale bezrobotnych na zasiłkach spadła o połowę. Skurczyła się również stopa bezrobocia dla każdego regionu¹³.

¹¹ Tamże.

¹² Realizowane programy „New Deal”: „New Deal for Young People”, „New Deal 25 plus”, „New Deal for Lone Parents”, „New Deal for Partners”, „New Deal 50 plus”, „New Deal for Disabled”. Więcej: zob. DWP, *Transforming Britain's labour market. Ten Years of the New Deal*, s. 4.

¹³ Tamże, s. 6.

Mimo tych mierzalnych osiągnięć przy ocenie dziesięcioletniego funkcjonowania programów „New Deal” zwrócono uwagę na nowe wyzwania rynku pracy: zwiększenie jakości zatrudnienia, rozwijanie umiejętności przyszłych pracowników, indywidualizację usług, silniejszy akcent na obowiązki uczestników programu, zwiększenie współpracy z sektorami niepublicznymi oraz kontynuację procesu dewolucji¹⁴. Jednocześnie wśród praktyków podnosiły się głosy, że nadmierna standaryzacja usług w ramach programów „New Deal”, zaprojektowanych centralnie i często opartych na formule stacjonarnych szkoleń, nie spełnia postulatów personalizacji usług¹⁵.

Program FND zakłada podniesienie poziomu elastyczności w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym z myślą o zwiększeniu efektywności świadczonych usług. Dotychczas struktura programów „New Deal” i zakres świadczonego wsparcia miały charakter sztywny i ujednolicony. Podstawową zaletą FND jest oparcie współpracy publicznych służb zatrudnienia z zakontraktowanymi przedsiębiorstwami na zasadzie płatności za wyniki oraz pozostawienie kontraktorom swobody wyboru metod i narzędzi współpracy z klientami¹⁶. Przyjęto tzw. model czarnej skrzynki (*black box*), w którym Jobcentre Plus nie ingeruje w działania podejmowane przez kontraktorów (władze publiczne interesuje tylko końcowy rezultat)¹⁷.

Efektywność dostarczanych usług ma wymusić system finansowania kontraktorów zależny od osiąganych wyników, czyli liczby bezrobotnych, którzy w wyniku działań instytucji podjęli pracę i utrzymali ją przez minimum 13 tygodni. W toku realizowanej usługi kontraktor otrzymuje jedynie część wynagrodzenia. Główne płatności dokonywane są w dwóch ratach: po upływie 13. i 26. tygodnia pracy uczestnika programu.

Mimo dużej swobody przyznanej kontraktorom w doborze metod aktywizacji, muszą oni spełniać minimalne standardy. Doradca zawodowy jest zobowiązany do kontaktu z klientem przynajmniej raz na dwa tygodnie. Powinien sporządzić ocenę potrzeb zatrudnieniowych klienta, a na jej podstawie także indywidualny plan wychodzenia z bezrobocia. Dzięki instrumentom dopasowanym do pojedynczego klienta (*taylor made instru-*

¹⁴ Tamże, s. 9-10.

¹⁵ A. Gentleman, *Work in progress. Secret Millionaire star Emma Harrison is the cheerful face behind Flexible New Deal scheme to reduce long-term unemployment that masks a tougher benefits regime*, „The Guardian”, Wednesday 30 September 2009, www.guardian.co.uk/society/2009/sep/30/emma-hamilton-unemployment-tougher-benefits.

¹⁶ A4E, *Blueprint, Turning policy into reality*, Summer 2009, s. 14.

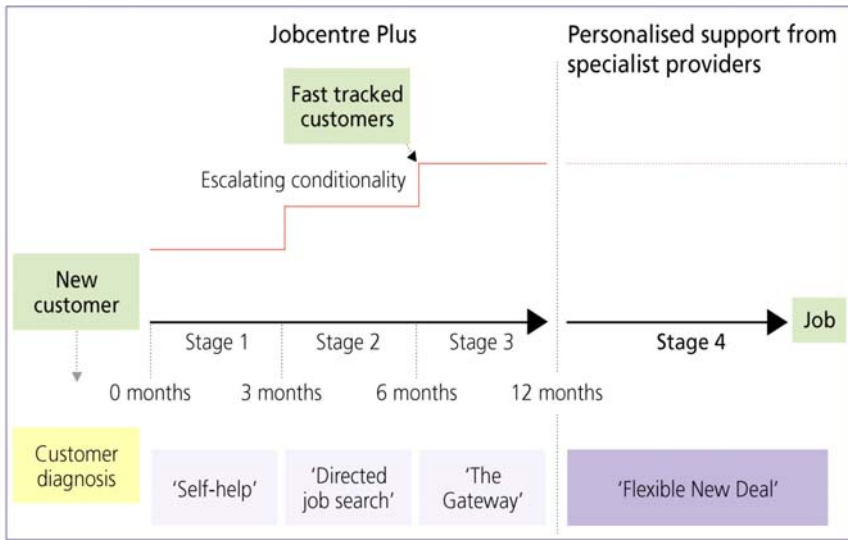
¹⁷ Na podstawie informacji uzyskanych..., dz. cyt.

ments) dąży się do maksymalnej personalizacji stosunku dostawca usługi – klient¹⁸.

W nowym wydaniu program FND obejmuje cztery etapy (rys. 1). Za prowadzenie trzech pierwszych odpowiada Jobcentre Plus. W pierwszym i drugim klient, po przeprowadzeniu diagnozy jego problemów, przechodzi od samodzielnego poszukiwania pracy (trzy miesiące), do korzystania z usług pośrednictwa pracy Jobcentre Plus (sześć miesięcy). W trzecim etapie, w którym mogą uczestniczyć także podmioty zewnętrzne, Jobcentre Plus oferuje bezrobotnym udział w pracach interwencyjnych lub do kształcanie zawodowe (do 12 miesięcy).

Rysunek 1

Schemat realizacji programu „Flexible New Deal”



Źródło: J. Casebourne, D. Gibbons, *Prezentacja Employment Policy: Welfare, Employment and Skills*, CESI UK.

Jeżeli w ciągu 12 miesięcy klient nie podjął zatrudnienia, Jobcentre Plus kieruje go do czwartego etapu, w którym po stronie usługodawców występują tylko niepubliczne zakontraktowane podmioty zewnętrzne¹⁹.

¹⁸ House of Commons, Work and Pensions Committee, *DWP’s Commissioning strategy and the Flexible New Deal, Second Report of Session 2008-09*, Volume 1, 5 March 2009, London: The Stationery Office Ltd, www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cm-worpen/59/9780215526656.pdf, pkt17, s. 9.

¹⁹ Nazwa FND odnosi się zarówno do całego programu, jak i do czwartego etapu aktywi-

Akta klienta zostają elektronicznie²⁰ przekazane kontraktorowi właściwemu ze względu na miejsce zamieszkania. Od momentu przekazania przez Jobcentre Plus akt osobowych niepubliczny usługodawca przejmuje odpowiedzialność za proces aktywizacji klienta; ma również obowiązek informować publiczne służby zatrudnienia o ewentualnych nieprawidłowościach, w tym w szczególności o pracy nierejestrowanej klienta lub o uchyłaniu się od udziału w programie (sankcją stanowi częściowe lub całkowite wstrzymanie wypłaty zasiłku JSA).

Kontraktor, współdziałając z klientem, opracowuje indywidualny program przywracania bezrobotnego do zatrudnienia. Realizacja programu, nadzorowana przez osobistego doradcę zawodowego, zależnie od przypadku może obejmować bezpośrednie poszukiwanie pracy z wykorzystaniem urządzeń multimedialnych, pomoc we wszystkich czynnościach urzędowych związanych z poszukiwaniem pracy i udostępnianie szkoleń w celu podniesienia umiejętności lub przekwalifikowania. Jeżeli bezrobotnemu w wyniku uczestnictwa w programie udało się uzyskać pracę, jego osobisty doradca ds. zatrudnienia (*employment coach*) przez 13 do 26 tygodni monitoruje jego sytuację w miejscu pracy, motywując go do utrzymania zatrudnienia. Po upływie 26 tygodni kontraktor przestaje monitorować zatrudnienie swoich klientów.

Program „Flexible New Deal” zakłada podniesienie jakości usług przez zmniejszenie liczby subkontraktorów na rzecz kontraktorów docelowych (*prime contractor model*)²¹ oraz stworzenie nowej siatki regionów objętych programem. Rozwiązanie takie ma zwiększyć kontrolę nad standardem wykonywanych usług oraz zapewnić klientom wybór kontraktora.

W maju 2009 r. rozstrzygnięto przetargi na realizację programu FND. II faza jego wdrażania rozpoczęła się w październiku 2009 r. Program uruchomiono w 14 wybranych regionach. Zgodnie z zasadą konkurencyjności na każdy region przypada po dwóch kontraktorów²².

Przetargi na obsługę FND w pięciu z 14 regionów objętych programem wygrała firma A4e²³. Spółka powstała w 1991 r. i świadczy usługi

zacji.

²⁰ System PRaP (Provider Referrals and Payment System), który ma docelowo zastąpić całkowicie papierowy obieg dokumentów związanych z realizacją programu FND.

²¹ *Flexible New Deal: Providers and areas*, „Working Brief, Centre for Economic and Social Inclusion”, issue 206, July 2009, s. 10-11.

²² Wyjątkiem są 2 regiony: (1) Devon and Cornwall oraz (2) South Wales Valleys and South West Wales.

²³ 1. North & East Yorkshire and Humber, Tees Valley, 2. South Yorkshire, Derbyshire, 3. Cambridgeshire & Suffolk, Norfolk, Lincolnshire and Rutland, 4. Black Country, 5. Central London, Lambeth, Southwark and Wandsworth. Tamże.

publiczne przede wszystkim z zakresu polityki rynku pracy oraz polityki społecznej²⁴.

A4e utworzyła sieć lokalnych biur (A4e FND Office)²⁵ oraz opracowała własny zestaw narzędzi mających na celu utrzymanie kontaktu z klientami skierowanymi przez Jobcentre Plus, badanie ich potrzeb i możliwości oraz motywowanie, aktywizację i monitorowanie postępów w pracy.

Postępowanie z klientem podzielono na kilka etapów. Tworzą one indywidualną ścieżkę powrotu do zatrudnienia (*Your Journey*). Każdy klient ma własnego doradcę zawodowego (*Personal Career Coach*). W ramach pierwszego etapu, którym jest wywiad osobisty, doradca zapoznaje się z pełnym obrazem sytuacji życiowej klienta (nie tylko z dotychczasowymi doświadczeniami zawodowymi, ale także sytuacją rodzinną i zdrowotną), aby w pełni zdiagnozować wszystkie okoliczności mogące utrudniać podjęcie stałego i odpowiedniego do kwalifikacji zatrudnienia. Klient wypełnia elektroniczny kwestionariusz samooceny, co pozwala na wykrycie jego słabych stron, wymagających pracy z doradcą. Klient i doradca wspólnie podejmują ostateczne decyzje we wszystkich sprawach. Na tym etapie najtrudniejszym zadaniem jest często uzyskanie i podtrzymanie kontaktu z klientem (szczególnie jeśli w rzeczywistości wykazuje on oznaki słabego zainteresowania programem). A4e wysyła imienne zawiadomienia do klientów z informacją o indywidualnych terminach spotkań. Niezależnie od tego doradcy kontaktują się z klientami telefonicznie.

W późniejszych etapach klienci są zachęceni do korzystania z form komunikacji elektronicznej. W tym celu firma opracowała, na wzór portali społecznościowych, specjalną stronę internetową pod nazwą „Moje A4e” (*MyA4e*), z której korzystają także pracownicy w celach służbowych. W lokalnych biurach A4e wydzielono specjalne powierzchnie, gdzie klienci mogą korzystać z internetu, telefonu, jak również kontaktować się ze sobą i z pracownikami kontraktora. Ułatwieniom w kontaktach z klientami ma służyć nie tylko aranżacja wnętrza (otwarte i przyjazne przestrzenie), ale także specjalnie dobrana i zróżnicowana językowo oraz etnicznie kadra pracownicza.

²⁴ Przedsiębiorstwo ściśle współpracuje w tym celu z władzami publicznymi wszystkich szczebli administracyjnych oraz organizacjami sektora biznesu, jak i organizacjami non profit. Główne obszary działalności to usługi polegające na promocji zatrudnienia, zapewnienia dostępu do pomocy prawnej, wsparcia finansowego oraz doradztwa zawodowego, usługi szkoleniowe oraz poprawa dostępu do usług zdrowotnych i z zakresu pomocy społecznej. W 2008 r. firma uzyskała przychody w wysokości 126 mln GBP, a w 2009 r. jej przychody wyniosą ponad 140 mln GBP. Oprócz Wielkiej Brytanii A4e działa także w innych krajach europejskich (Francja, Niemcy, Polska) oraz pozaeuropejskich (Izrael, Indie, Republika Południowej Afryki, Australia), zatrudniając około 3100 pracowników.

²⁵ Na podstawie informacji uzyskanych..., dz. cyt.

W ramach drugiego etapu (drugiego spotkania) doradca skupia się - przy udziale klienta - na wypracowaniu indywidualnego planu działania („*My Deal Plan*”). Stawia cele, które na początku powinny być proste, możliwe do osiągnięcia przez klienta. Uwzględniają one cztery kluczowe dla powodzenia planu obszary: życie, motywację, umiejętności i doświadczenie. W każdym z tych obszarów doradca zawodowy proponuje działania zmierzające do usunięcia barier utrudniających podjęcie zatrudnienia. Zaliczyć do nich można między innymi:

- ♦ pomoc w prowadzeniu rachunków domowych, organizacja opieki nad dzieckiem, a nawet tak proste kwestie jak nauczanie regularnego trybu życia;
- ♦ kursy motywujące, wsparcie grupowe (zapewniane przez osoby, które pozytywnie zakończyły udział w programie i utrzymały zatrudnienie - pokazywanie na przykładach, że warto podjąć wysiłek);
- ♦ umożliwienie udziału w specjalistycznych kursach (w szczególnych wypadkach również nauka języka angielskiego czy podstaw obsługi komputera) oraz dostęp do możliwości kształcenia przez pracę, do udziału w lokalnych projektach aktywizacyjnych, w przedsięwzięciach z zakresu ekonomii społecznej lub wolontariatu (celem nauki samodyscypliny, kreacji pozytywnego obrazu siebie itp.);
- ♦ zapewnienie dostępu do staży, programów finansujących projekty zmierzające do założenia własnej działalności gospodarczej (w tym pomoc w przygotowaniu planu biznesowego, przy dopełnieniu formalności itp.).

Ostatnie dwa etapy poświęcone są poszukiwaniu pracy (etap ten pokrywa się częściowo z etapem uczestnictwa w wyżej wymienionych działaniach) oraz monitorowaniu postępów klienta. Doradca do spraw zatrudnienia odpowiada nie tylko za poszukiwanie pracy dla klienta, ale także za kontakty z nim (podtrzymywanie motywacji, pilnowanie, żeby zgłosił się do pracy, badanie zadowolenia z pracy itp.) oraz z pracodawcą (badanie zadowolenia z pracownika, diagnozowanie możliwych problemów i ewentualnie kierowanie na dodatkowe szkolenia itp.).

Każde biuro firmy ma dział, który zajmuje się poszukiwaniem pracy oraz utrzymywaniem kontaktów z lokalnymi pracodawcami (i z organizacjami zapewniającymi staże, szkolenia w miejscu pracy, wolontariat itp.) Ostatecznym celem kontraktora jest zapewnienie, aby klient uzyskał stałe zatrudnienie, odpowiadające jego kompetencjom.

4. Wnioski

Program FND przygotowywany był przez kilka lat, w okresie dynamicznego wzrostu gospodarczego, kiedy stopa bezrobocia w Wielkiej Brytanii wynosiła zaledwie kilka procent (poziom bezrobocia frykcyjnego). Ostatni kryzys gospodarczy postawił pod znakiem zapytania założenia i finansowanie programu.

Faza wykonawcza programu FND rozpoczęła się dopiero z początkiem października 2009 r. i nie objęła całego terytorium Wielkiej Brytanii. Na tym etapie niemożliwa jest ocena skuteczności programu oraz ocena jakości usług dostarczanych klientom. Założenia programu mogą być analizowane głównie pod względem stopnia ich innowacyjności w porównaniu z dotychczasowymi osiągnięciami brytyjskiej polityki rynku pracy w tym zakresie.

Już jednak na obecnym etapie wskazuje się na pewne problemy i zagrożenia, szczególnie związane z czwartym etapem programu. Za główny problem o charakterze technicznym przedstawiciele A4e uważają niedoskonałości systemu informatycznego PRaP²⁶, obsługującego skierowania z Jobcentre Plus, oraz system rozliczeń finansowych. Dane są przekazywane z opóźnieniami i są niekompletne. Niższa niż oczekiwana przez kontraktora jest też liczba skierowań.

Do istotnych zagrożeń dla skuteczności programu zalicza się możliwość skupienia się kontraktorów przede wszystkim na aktywizacji „łatwiejszych” klientów i tzw. parkowania przypadków trudniejszych²⁷.

Powierzenie zadania aktywizacji zawodowej długotrwale bezrobotnych podmiotom prywatnym zrodziło duże oczekiwania związane z wysoką efektywnością. Może się jednak okazać, że ze względu na niesprzyjające okoliczności gospodarcze trudno będzie im sprostać. W pierwotnych założeniach do programu FND przyjęto, że odsetek uczestników, którzy w wyniku działań kontraktorów utrzymają zatrudnienie przez 13 i 26 tygodni, będzie wynosił odpowiednio 55% i 50%. Recesja sprawiła, że kontraktorzy już w trakcie procedur przetargowych dostali możliwość obniżenia w swoich ofertach powyższych wskaźników. Wprawdzie zwycięscy kontraktorzy nie podali do publicznej wiadomości zakładanych w kontraktach wskaźników, ale z wypowiedzi pracownika firmy A4e wynika, że na początku będzie to jedynie połowa pierwotnie założonego celu. W prak-

²⁶ Obecnie obieg dokumentów ma charakter podwójny - dokonuje się za pośrednictwem systemu (skierowania, podjęcie pracy, historia poboru świadczeń itp.) oraz za pośrednictwem tradycyjnych metod papierowych. Wydłuża to postępowanie, ponieważ kontraktor musi czekać na dokumenty w tradycyjnej wersji.

²⁷ A4E, *Blueprint, Turning...*, dz. cyt., s. 16.

tyce oznaczałoby to, że innowacyjny program „Flexible New Deal” prawdopodobnie nie przyczyni się od razu do zwiększenia efektywności działań wsparcia na rynku pracy. Programy „New Deal”, które były realizowane w znacznie korzystniejszych warunkach, uzyskiwały wskaźnik zatrudnienia uczestników na poziomie jedynie 25%²⁸.

Departament For Work and Pensions przyznał, że z powodu kryzysu gospodarczego liczba ubiegających się o zasiłek JSA klientów Jobcentre Plus wzrosła o 300% w porównaniu z wcześniejszymi prognoząmi²⁹. Wśród kontraktorów zrodziło to uzasadnione obawy o jakość indywidualnych usług przy większej liczbie uczestników programu i o jego planowy przebieg. Organizacje społeczne zwracały uwagę na zagrożenie dla finansowania FND, ponieważ jego konstrukcja opiera się na wskaźnikach zatrudnienia uczestników programu, które oszacowano zbyt wysoko³⁰. Z przewidywań CESI wynika, że przy ciągłym wzroście liczby długotrwale bezrobotnych pobierających zasiłek budżet FND może potrzebować dodatkowego miliarda funtów, żeby można było osiągnąć zakładane w programie cele³¹.

Bibliografia

A4e, *Blueprint, Turning policy into reality*, Summer 2009.

CESI UK, *Flexible New Deal: Providers and areas*, „Working Brief, Centre for Economic and Social Inclusion”, issue 206, July 2009.

DWP, *Transforming Britain’s labour market. Ten Years of the New Deal*.

Eurostat, *Employment rate by gender*.

Eurostat, *Harmonised unemployment rate by gender – total*.

Gentleman, A., *Work in progress. Secret Millionaire star Emma Harrison is the cheerful face behind Flexible New Deal scheme to reduce long-term unemployment that masks a tougher benefits regime*, „The Guardian”, Wednesday 30 September 2009.

Gibbons, D., *Why is the claimant count rising more slowly than ILO unemployment?*, „Working Brief, Centre for Economic and Social Inclusion”, issue 206, July 2009.

²⁸ A. Gentleman, *Work in progress, Secret Millionaire...*, dz. cyt.

²⁹ House of Commons, Work and Pensions Committee, *DWP’s Commissioning...*, dz. cyt., pkt 85-87, s. 26.

³⁰ Np. Social Market Foundation, Centre for Economic and Social Inclusion. Tamże, pkt 69, s. 20, i pkt 82, s. 25.

³¹ Zdaniem CESI przeciętna jednostka kosztu 1530 funtów przypadająca na uczestnika programu jest nierealistyczna i powinna zostać podwyższona do 2200 funtów. Tamże.

House of Commons, Work and Pensions Committee, *DWP's Commissioning strategy and the Flexible New Deal, Second Report of Session 2008-09*, Volume I, 5 March 2009, London: The Stationery Office Ltd.

Rugaber, Ch.S., *Economy 101: Long term unemployment Worsens*, „The Guardian”, Friday, December, 4.

Strony internetowe

<http://ec.europa.eu>

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

<http://wales.gov.uk>

www.cesi.org.uk

www.guardian.co.uk

www.publications.parliament.uk

www.statistics.gov.uk

Wykaz spotkań konsultacyjnych

Centre for Economic and Social Inclusion, Vauxhall, 3rd Floor, Camelford House, 89 Albert Embankment, London SE1 7TP; spotkanie z dr. Jo Casebourne'em (Director of research) oraz Damonem Gibbonsem (Head of Policy and Partnership).

A4e Ltd, A4e FND Office, 55 Holmes Road, Camden, NW5 3AA; spotkanie z Lousie Duncan (Regional manager) oraz Balli Singh (Team manager).

Rekomendacje Komisji Europejskiej w zakresie polityki rynku pracy w warunkach kryzysu ekonomicznego

Wprowadzenie

Praca dotyczy przeglądu najważniejszych rekomendacji Komisji Europejskiej (dalej jako „KE”) w zakresie działań antykryzysowych w dziedzinie zatrudnienia i walki z bezrobociem. Zostały one stworzone jako plan przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu ekonomicznego, który jest najbardziej odczuwalny na rynku pracy. Głównymi celami rekomendacji KE są zapobieganie wzrostowi bezrobocia oraz wspieranie tworzenia nowych miejsc pracy. Wskazano, że powyższe założenia można osiągnąć dzięki wspieraniu aktywnych polityk rynku pracy, inwestowaniu w kapitał ludzki, w tym w rozwijanie umiejętności, a także utrzymywaniu stopy zatrudnienia na stałym poziomie.

Ze względu na to, że rynek pracy z opóźnieniem reaguje na zmiany wskaźników ekonomicznych, przeprowadzenie analizy, która wykazałaby ich rzeczywistą wartość dla państw członkowskich, będzie możliwe po dłuższym upływie czasu. Jednak już teraz na podstawie materiałów źródłowych i informacji zebranych w trakcie wizyty studyjnej w Brukseli można poddać je wstępnej ocenie oraz wskazać ich mocne i słabe strony.

Rekomendacje te, mimo że nie mają charakteru wiążącego dla państw członkowskich Unii Europejskiej, wywarły już duży wpływ na podejmowane przez nie działania. Jest to dowodem ich wartości. Na wstępie należy jednakże wskazać, że rekomendacje te wymagają doprecyzowania.

Ponadto wydaje się konieczne opracowanie indywidualnych zaleceń dla obszarów gospodarki, które najbardziej ucierpiały wskutek kryzysu.

1. Charakterystyka kryzysu ekonomicznego i jego znaczenie dla rynku pracy

Obecnie Europa znajduje się w jednym z najgłębszych kryzysów od drugiej wojny światowej¹. Po okresie kilkuletniego stabilnego wzrostu gospodarczego sytuacja w Unii Europejskiej zaczęła się zdecydowanie pogarszać w drugiej połowie roku 2008 (wzrost gospodarczy w 2008 r. wyniósł zaledwie 0,8%). Pogorszenie koniunktury nastąpiło w wyniku zjawisk kryzysowych występujących na rynkach finansowych w Stanach Zjednoczonych. Nastąpił spadek poziomu wydatków konsumpcyjnych, cen na rynku nieruchomości oraz wydatków na inwestycje. Kryzys w różnym stopniu dotknął poszczególne państwa członkowskie, ale w całej Unii widoczny jest spadek PKB i dynamiki produkcji. Komisja Europejska w raporcie dotyczącym prognozy sytuacji ekonomicznej² przewiduje, że w roku 2009 nastąpi spadek PKB o 4%³, a w roku 2010 wzrost będzie oscylował około zera i sytuacja się ustabilizuje. W raporcie tym zauważono już pewne oznaki poprawy, jednakże dalsza poprawa sytuacji wydaje się nadal niepewna.

Powyższe wskaźniki makroekonomiczne przekładają się na pogorszenie sytuacji na rynkach pracy. O ile w latach 2005–2008 powstawały nowe miejsca pracy (9,7 mln⁴), to prognoza Komisji Europejskiej z jesieni 2009 r. wskazuje na redukcję 7,25 mln stanowisk pracy w latach 2009–2010. Stopa bezrobocia w całej UE osiągnie 10,5%⁵. Potwierdzeniem tych przewidywań są pierwsze dostępne dane dotyczące rynków pracy UE w okresie od stycznia do października 2009 r. Bezrobocie wzrosło w tym czasie o dwa punkty procentowe⁶. Kolejnym niepożądanym zjawiskiem jest spadek stopy zatrudnienia w państwach członkowskich. Najnowsze dane wskazują na spadek zatrudnienia z 66,1% pod koniec 2008 r. do 64,9% w drugim kwartale 2009 r. Jednak stopa zatrudnienia w pierwszym kwar-

¹ Komisja Europejska, *Employment in Europe 2009*, Bruksela 2009, s. 13.

² Komisja Europejska, *European Economic Forecast - Autumn 2009*, Bruksela, październik 2009, s. 8.

³ Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Eurostat w pierwszych dwóch kwartałach 2009 r. następował spadek PKB odpowiednio o 2,4% i 0,2%, a w trzecim kwartale odnotowano wzrost o 0,4%.

⁴ Komisja Europejska, *European Economic Forecast - Autumn 2009*, dz. cyt., s. 8.

⁵ Tamże, s. 8.

⁶ Tamże, s. 34.

tale 2009 r. wyniosła 64,7%, co oznacza wzrost o 0,2 punktu procentowego w ostatnim kwartale⁷.

Wzrost bezrobocia dotknął różne grupy społeczne w różnym stopniu. Najbardziej – młodych pracowników (do 25 lat). Stopa bezrobocia w tej grupie rosła stale od wiosny 2008 r. i stanowi obecnie 23,5% ogólnej wartości wzrostu bezrobocia⁸. Kryzys spowodował także znaczny wzrost bezrobocia wśród osób najgorzej wykształconych (wzrost stopy bezrobocia w tej kategorii o 3,4 punktu procentowego, podczas gdy w grupie najlepiej wykształconych jedynie o 1,1 punktu procentowego)⁹. Bardzo wysoki wzrost bezrobocia był również wśród imigrantów.

2. Rekomendacje Komisji Europejskiej

Komisja Europejska podjęła wiele działań analitycznych, których skutkiem jest stworzenie pakietu rekomendacji (państwa członkowskie prowadzą autonomiczną politykę rynku pracy). W listopadzie 2008 r. opublikowała *Europejski plan naprawy gospodarczej*¹⁰, który był jej odpowiedzią na zaistniałą sytuację gospodarczą. Wskazano w nim na konieczność *skoordynowanego podejścia*, (...) które musi zjednoczyć wszystkie czynniki polityczne dostępne na poziomie unijnym, jak i krajowym w obliczu kryzysu. Podkreślono, że większość koniecznych działań leży w gestii państw członkowskich, które powinny redukować społeczne koszty kryzysu, zwłaszcza jego wpływ na grupy najbardziej narażone. Komisja rekomendowała wspieranie zatrudnienia i ułatwianie mobilności na rynku pracy. We wspomnianym wyżej komunikacie¹¹, który powstał na potrzeby wiosennego szczytu Rady Europejskiej, wskazano, że konieczne są działania na rzecz:

- ◆ zapewnienia stabilności zatrudnienia osobom posiadającym pracę;
- ◆ skutecznego aktywizowania osób najbardziej dotkniętych skutkami spowolnienia gospodarczego;
- ◆ przeznaczania funduszy na przekwalifikowania oraz podniesienie kwalifikacji;

⁷ Tamże, s. 36.

⁸ Komisja Europejska, *EU employment situation and social outlook*, Bruksela, grudzień 2009, s. 5.

⁹ Dane za okres między drugim kwartałem 2008 a drugim kwartałem 2009, Komisja Europejska, *European Economic Forecast - Autumn 2009*, dz. cyt.

¹⁰ Komisja Europejska, *Europejski plan naprawy gospodarczej*. Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Kom(2008)800, Bruksela 26.11.2008.

¹¹ Komisja Europejska, *Realizacja europejskiego planu naprawy*, część 1, komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Kom(2009)114, Bruksela, 4.3.2009.

- ♦ ograniczania bezpośredniego wpływu kryzysu na obywateli UE;
- ♦ zapewnienia swobodnego przepływu pracowników;
- ♦ podejmowania środków dodatkowych - na przykład obniżania kosztów pracy, zwłaszcza dla pracowników o niskich kwalifikacjach;
- ♦ podejmowania działań na rzecz przeciwdziałania bezrobociu osób młodych i zwiększenia ich szans na rynku pracy;
- ♦ poprawienia prawodawstwa w zakresie ochrony zatrudnienia w ramach *flexicurity*¹².

W odpowiedzi na rekomendacje KE zawarte w *Europejskim planie naprawy gospodarczej* ministrowie państw członkowskich podczas szczytu UE w sprawie zatrudnienia, który odbył się 7 maja 2009 r. w Pradze, wskazali grupę 10 działań, jakie należy podjąć w dziedzinie polityki rynku pracy. Organizacja szczytu oraz podjęte na nim rozstrzygnięcia świadczą o tym, że wcześniejsze rekomendacje KE spotkały się z odzewem państw członkowskich i przyczyniły się do podjęcia przez nie działań na rzecz stworzenia wspólnotowych i krajowych planów przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu ekonomicznego na rynku pracy¹³. I tak na szczeblu krajowym zalecono:

- ♦ podjęcie wysiłków na rzecz podtrzymania tak wielu miejsc pracy, jak to tylko możliwe;
- ♦ podjęcie działań na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy i klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości;
- ♦ poprawę skuteczności krajowych służb zatrudnienia;
- ♦ znaczne zwiększenie liczby dobrych jakościowo miejsc szkoleniowych;
- ♦ tworzenie bardziej otwartego rynku oraz poprawę dostępności do zatrudnienia;
- ♦ poprawę i podnoszenie kwalifikacji na każdym szczeblu;
- ♦ działanie na rzecz poprawy mobilności pracowników.

Na poziomie wspólnotowym wskazano na konieczność:

¹² Tamże, s. 17-18.

¹³ Na podstawie informacji uzyskanych na spotkaniu z przedstawicielem KE z Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości, które odbyło się 4 grudnia 2009 r. w siedzibie Dyrekcji Generalnej - Rue de la Loi 200, B-1049 Bruksela.

- ◆ określenia możliwości zatrudnieniowych i wymagań co do umiejętności oraz skuteczniejszego prognozowania, jakie kwalifikacje będą w przyszłości najbardziej przydatne;
- ◆ innowacyjnego podejścia UE, państw członkowskich i partnerów społecznych do pomocy bezrobotnym i młodym ludziom w zakładaniu działalności gospodarczej;
- ◆ wzajemnego uczenia się i wymiany najlepszych praktyk¹⁴.

Kolejne rekomendacje KE zawarła w komunikacie „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia”¹⁵. Jest tam mowa o wzmocnieniu współpracy między UE a państwami członkowskimi w ramach trzech kluczowych priorytetów:

- ◆ podtrzymanie zatrudnienia (*maintaining employment*);
- ◆ podnoszenie kwalifikacji i dostosowanie do potrzeb rynku pracy (*upgrading skills and matching labour needs*);
- ◆ poprawa dostępu do zatrudnienia (*increasing access to employment*).

Działania powinny być wspierane w ramach wspólnotowych instrumentów, takich jak Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz Europejski Fundusz Społeczny.

W ramach pierwszego priorytetu - podtrzymanie zatrudnienia - KE rekomenduje następujące działania:

- ◆ zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin¹⁶;
- ◆ skuteczniejsze prognozowanie i zarządzanie restrukturyzacją - państwa członkowskie i partnerzy społeczni powinni utworzyć partnerstwa społeczne w ramach sektorów najbardziej zagrożonych i wypracować wspólne plany działania ze wsparciem środków z EFS. Jednocześnie partnerstwo to powinno przyczynić się do pomocy pracownikom zagrożonym zwolnieniami w znalezieniu nowej pracy poprzez szkolenia;

¹⁴ Na podstawie sprawozdania *Employment summit, 7 May 2009, Main messages*, oraz informacji uzyskanych na spotkaniu z przedstawicielem KE z Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans.

¹⁵ Komisja Europejska, *A Shared Commitment for Employment*, Communication from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Com(2009)257, Bruksela 2009.

¹⁶ Na podstawie: Komisja Europejska, *A Shared Commitment for Employment*, dz. cyt., oraz informacji uzyskanych na spotkaniu z przedstawicielem KE z Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, które odbyło się 4 grudnia 2009 r. w siedzibie Dyrekcji Generalnej - Rue de la Loi 200, B-1049 Bruksela.

- ♦ pobudzanie tworzenia miejsc pracy – państwa członkowskie powinny stwarzać przyjazny przedsiębiorczości klimat przez obniżanie kosztów pracy, inwestowanie w badania i infrastrukturę, ograniczanie barier administracyjnych i pobudzanie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw¹⁷; kluczowa – według KE – jest pomoc młodym ludziom, którzy najbardziej narażeni są na negatywne skutki kryzysu, w uruchamianiu działalności gospodarczej;
- ♦ ułatwianie mobilności – KE za pośrednictwem portalu EURES zorganizowała kampanię informacyjną o mobilności w ramach UE; jednocześnie KE zachęca państwa członkowskie do wspierania bezrobotnych, którzy poszukują pracy w innym państwie UE.

W ramach drugiego priorytetu – podnoszenie kwalifikacji i dostosowanie do potrzeb rynku pracy – KE proponuje:

- ♦ podnoszenie kwalifikacji i wspieranie uczenia się przez całe życie – w ramach programu „Nowe umiejętności w nowym miejscu pracy”¹⁸ państwa członkowskie zachęcane są do określania przyszłych kwalifikacji potrzebnych na rynku pracy oraz wspierania procesu uczenia się przez całe życie;
- ♦ natychmiastową pomoc młodym ludziom – działania powinny być skierowane na zwiększenie liczby osób z wyższym wykształceniem i zapewnienie im miejsc praktyk i szkoleń, aby zwiększyć poziom zatrudnienia studentów; jednocześnie działania powinny być skierowane na przeciwdziałanie wczesnemu kończeniu edukacji, co stanowi wciąż duży problem w wielu państwach członkowskich.

Trzeci priorytet – poprawa dostępu do zatrudnienia – ma na celu przede wszystkim podniesienie aktywności i ułatwienie dostępu do miejsc pracy, zwłaszcza dla długotrwale bezrobotnych, grup szczególnie wrażli-

¹⁷ Na podstawie: Komisja Europejska, *A Shared Commitment for Employment*, dz. cyt., oraz informacji uzyskanych na spotkaniu z przedstawicielem Business Europe, które odbyło się 3 grudnia 2009 r. w siedzibie instytucji – Av. De Cortenberg, 168 1000 Bruksela; Business Europe jest zrzeszeniem konfederacji pracodawców z poszczególnych państw członkowskich.

¹⁸ Komisja Europejska, *Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy. Przewidywanie wymogów rynku pracy, potrzeb w zakresie umiejętności oraz ich wzajemne dopasowywanie*, Communication from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Com(2008)868, Bruksela 16.11.2008.

wych na zmiany koniunktury oraz starszych pracowników, jak również wspieranie pracowników o niskich kwalifikacjach.

Komunikat podkreśla możliwość wykorzystania dostępnych instrumentów wsparcia w ramach UE, takich jak Europejski Fundusz Społeczny czy Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji. Komisja wprowadziła system zaliczek, tak aby państwa członkowskie mogły jak najszybciej skorzystać z pomocy.

Państwa członkowskie nie zgodziły się na propozycję KE, żeby w latach 2009-2010 zrezygnowały ze współfinansowania projektów EFS¹⁹.

KE wskazuje, że większość działań leży w gestii państw członkowskich, ale solidarność i wspieranie działań krajowych przez KE może zapewnić wartość dodaną całej Unii Europejskiej.

3. Wnioski

Chociaż rekomendacje Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki rynku pracy nie są wiążące, wiele państw członkowskich Unii postanowiło je zastosować²⁰. Przyjęły one także własne pakiety antykryzysowe, których istotna część poświęcona jest problemom rynku pracy.

W związku z tym, że rynek pracy z opóźnieniem reaguje na zmiany wskaźników gospodarczych, ocena skutków działań podejmowanych zgodnie z zaleceniami KE będzie możliwa dopiero po dłuższym upływie czasu.

Należy wskazać, że działania podejmowane w wyniku kryzysu ekonomicznego powinny być częścią szerszych reform strukturalnych na rynku pracy i w polityce przedsiębiorczości. Mimo że mają charakter krótkookresowy, wynikający z konieczności zapobiegania negatywnym skutkom recesji, to powinny być także osadzone w perspektywie długoterminowej, uwzględniającej zarówno cele wyznaczone przez opracowywaną strategię polizbońską, jak i specyfikę każdego państwa członkowskiego. Ponadto zgodnie z zaleceniami KE reformy podejmowane przez poszczególne państwa powinny być zgodne ze wspólnymi zasadami dotyczącymi elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) oraz z inicjatywą „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”.

¹⁹ Na podstawie informacji uzyskanych na spotkaniu z przedstawicielem Business Europe.

²⁰ Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie spotkania w Komisji Europejskiej z przedstawicielami Węgier, Bułgarii i Holandii.

Program wzajemnego uczenia się (*Mutual Learning Programme*) powinien być w szerszym zakresie wykorzystywany do wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń między państwami członkowskimi²¹.

Naszym zdaniem istotne są argumenty, które sprawiły, że państwa członkowskie nie zaakceptowały propozycji KE dotyczącej zawieszenia na dwa lata (2009–2010) narodowego współfinansowania projektów finansowanych z EFS. Uznały, że wkład narodowy jest ważnym mechanizmem, który sprzyja odpowiedzialnemu realizowaniu projektów.

Ponadto należałoby dokładnie zdefiniować pojęcie zielonych miejsc pracy (*green jobs*), o których mowa w rekomendacjach KE²². W tym celu wykorzystać można definicję przyjętą przez Program Ochrony Środowiska ONZ (*United Nations Environmental Programme*)²³. W rekomendacjach brakuje indywidualnego podejścia do sektorów najbardziej dotkniętych negatywnymi skutkami kryzysu ekonomicznego (sektor motoryzacyjny i budowlany).

Bibliografia

- Komisja Europejska, *A Shared Commitment for Employment, Communication from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions*, Com(2009)257, Bruksela 2009.
- Komisja Europejska, *Employment in Europe 2009*, Bruksela 2009.
- Komisja Europejska, *Employment summit, 7 May 2009, Main messages*, <http://ec.europa.eu>.
- Komisja Europejska, *EU employment situation and social outlook*, Bruksela, grudzień 2009.
- Komisja Europejska, *European Economic Forecast - Autumn 2009*, Bruksela, październik 2009.
- Komisja Europejska, *Europejski plan naprawy gospodarczej*. Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Kom(2008)800, Bruksela 26.11.2008.
- Komisja Europejska, *Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy. Przewidywanie wymogów rynku pracy, potrzeb w zakresie umiejętności oraz ich wzajemne dopasowywanie*, Communication from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Com (2008) 868, Bruksela 16.11.2008.

²¹ www.mutual-learning-employment.net.

²² Komisja Europejska, *A Shared Commitment for Employment*, dz. cyt., s. 3.

²³ Stanowiska pracy w sektorach rolnictwa, rzemiosła, badań i rozwoju, administracji oraz usług i innych miejsc pracy związanych z ochroną środowiska, www.unep.org.

Komisja Europejska, *Realizacja europejskiego planu naprawy*, część 1, komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Kom(2009)114, Bruksela, 4.3.2009.

Strony internetowe

<http://ec.europa.eu>

www.mutual-learning-employment.net

www.unep.org

Wykaz spotkań konsultacyjnych

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna do spraw Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruksela; spotkanie z Filipem Buszem (Head of A2 Unit: Bułgaria, Węgry, Holandia).

Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna do spraw Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, Rue de la Loi 200, B-1049 Bruksela; spotkanie z Egbertem Holthuisem.

Business Europe, Av. De Cortenbergh 168, 1000 Bruksela; spotkanie z Andrew Jacksonem.

**Program „Rodzina na swoim”
jako element polityki mieszkaniowej państwa**

Magdalena Libuda, Weronika Motylewska,
Katarzyna Tomczak, Konrad Kiedrzyński, Michał Koprowski

Opiekun grupy: dr Bogusław Czarny

Program „Rodzina na swoim” jako element polityki mieszkaniowej państwa

Wprowadzenie

Niniejszy raport zawiera opis i ocenę rządowego programu „Rodzina na swoim” będącego elementem polityki mieszkaniowej państwa. W raporcie zamieszczono propozycje zmian, które zdaniem autorów mogą zwiększyć skuteczność programu¹.

Przeprowadzona analiza wykazuje, że problem mieszkaniowy w Polsce dotyczy nie tylko liczby, ale również jakości mieszkań. Jego przyczyny to między innymi zniszczenia wojenne, polityka władz PRL oraz kryzys w budownictwie spółdzielczym po 1989 roku. Skala zaniedbań sprawia, zdaniem autorów, że nie należy szybko oczekiwać od programu rozwiązania problemu.

Mechanizmy działania programu poznano na podstawie analizy ustawodawstwa. Dzięki niej określono również wszystkie podmioty uczestniczące w programie oraz relacje zachodzące między nimi. Analiza zmian ustawodawstwa pozwoliła ocenić, czy rząd sprawnie reagował na problemy pojawiające się po wdrożeniu programu.

Dokładne zdefiniowanie celu programu, a więc wsparcie jedynie tych osób, które potrafią podjąć trud sfinansowania budowy własnego mieszkania, pozwoliło na podstawie analizy liczby udzielonych dopłat ocenić program pozytywnie. Niemniej stwierdzono, że rząd w początkowym okresie funkcjonowania programu zbyt wolno reagował na sygnały o nie-

¹ Raport uwzględnia stan prawny i dane dostępne na dzień 30 września 2009 r.

wielkiej jego popularności. Zwlekał ze zmianą właściwych przepisów oraz z poszerzaniem grona instytucji oferujących kredyty preferencyjne.

Pozytywna ocena nie oznacza, że program działa optymalnie. Analiza polityki cenowej niektórych banków wskazuje, że mogą one przejmować część pieniędzy, które powinny trafić do potrzebujących. W związku z tym autorzy zaproponowali wsparcie kredytobiorców przez państwo, które może przejąć zadanie negocjowania z bankami warunków udzielanych kredytów.

1. Problem mieszkaniowy w Polsce

Aby zrozumieć znaczenie inicjatyw rządowych takich jak program „Rodzina na swoim”, należy poznać najważniejsze procesy społeczne, gospodarcze i polityczne, kształtujące rynek mieszkaniowy w Polsce, jak również podstawowe wyzwania i problemy przed nią stojące. Temu właśnie poświęcony jest niniejszy rozdział.

Ramy czasowe analizy obejmują okres od 1945 r. do czasów obecnych, z podziałem na kilka podokresów. Najważniejszą cezurą wydaje się rok 1989.

Okres od 1945 do 1989

- *Lata 1945-1956*

Zakończenie drugiej wojny światowej zastało Polskę w stanie diametralnie innym od tego, w jakim była przed jej rozpoczęciem. Olbrzymie straty ludnościowe i materialne, wyniszczenie gospodarki i przemysłu, przesunięcie granic i masowe przesiedlenie ludności - to najbardziej widoczne skutki wojny. W mieszkalnictwie najbardziej dotkliwe były zniszczenia mieszkań, przede wszystkim w miastach. Poza Warszawą (ponad 70% zniszczonej kubatury zabudowy²) bardzo dotkliwe straty odniósł Wrocław i Gdańsk. Z tego powodu w miastach tych stosowano w pierwszych latach powojennych przymus kwaterunkowy, na mocy którego do ocalałych mieszkań przydzielano dodatkowych lokatorów.

Jednocześnie zapotrzebowanie na siłę roboczą niezbędną przy odbudowie mieszkań, infrastruktury i przemysłu spowodowało olbrzymi na-

² Miasto Stołeczne Warszawa, zespół ds. ustalenia wartości strat, jakie Warszawa poniosła w wyniku II wojny światowej, *Raport o stratach wojennych Warszawy*, Warszawa 2004, s. 40, www.um.warszawa.pl/v_syrenka/ratusz/Raport_o_stratach_wojennych_Warszawy.pdf [dostęp 15.10.2009].

plyw ludności wiejskiej do miast. Zapotrzebowanie to utrzymywało się także w latach późniejszych w związku z industrializacją i rozwojem miast. W rezultacie udział ludności wiejskiej w latach 1950-1990 zmalał w Polsce z 56% do 39%, liczba zaś ludności miejskiej wzrosła o ponad 12,2 mln, czyli o około 53%. W tym czasie liczba ludności wiejskiej wzrosła o 600 tys. (4%)³.

Koniec II wojny światowej oznaczał oddanie Polski w strefę wpływów sowieckich i stopniowe narzucanie naszemu krajowi systemu rządów totalitarnych, opartych na ideologii marksistowskiej. Skutki bezpośrednie takiego posunięcia w sferze ekonomicznej to między innymi nacjonalizacja gospodarki. Pod hasłem likwidacji różnic klasowych następowało także gwałtowne i radykalne przekształcenie struktury społecznej. Również te procesy powodowały masowy napływ ludności wiejskiej do miast.

System komunistyczny w Polsce rzutował również na odbudowę i kształtowanie zasobów mieszkalnych. Wprawdzie w pierwszych latach po wojnie rynek budownictwa pozostawał prywatny i odżywały przedwojenne idee budownictwa spółdzielczego, ale jednocześnie postępowała nacjonalizacja budownictwa i rynku mieszkaniowego przy radykalnym ograniczeniu praw własnościowych. Przejawem tego procesu było zarządzenie znoszące prywatną własność gruntów w Warszawie, tzw. dekret Bieruta z 1945 r.⁴

Należy zauważyć, że polityka mieszkaniowa Polski Ludowej w tym okresie skutkowałą zwiększeniem dostępności do mieszkań. Wywodzący się z marksistowskiej ideologii postulat traktowania mieszkań nie jako dobra rynkowego, lecz raczej dodatku do miejsca pracy, do którego obywatel przypisany był razem z rodziną, umożliwił dostęp do mieszkań również tym, dla których wcześniej były one nieosiągalne.

Warto przy tym pamiętać, że chociaż mieszkanie było wówczas oficjalnie zagwarantowane, rzadko powstawało ono jako własność prywatna. Dominujące w tamtych czasach formy posiadania to użytkowanie własności komunalnej lub zakładowej. Własność prywatna zachowała się częściowo, przede wszystkim w budownictwie jednorodzinnym. Na przykład na terenach wiejskich pozostawało w okresie 1944-1989 w rękach prywatnych aż 80% zasobów mieszkaniowych⁵.

³ A. Bratkowski, *Polska kwestia mieszkaniowa*, w: *Raport o rozwoju społecznym Polska 1996, Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa 1996, s. 116; www.unic.un.org.pl/nhdr/1996/raport.php?strona=104 [dostęp 15.10.2009].

⁴ Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy, art. 5, www.korporacjafeniks.eu/pliki/repry/Dekret%20z%20dnia%2026%20paздziernika%201945r.pdf [dostęp 5.10.2009].

⁵ H. Kulesza, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce*, w: *Raport o rozwoju społecznym Polska 1996*,

- **Lata 1956-1970**

Według Andrzeja Bratkowskiego kolejne etapy polityki mieszkaniowej w Polsce były wyznaczane przez znaczące wydarzenia polityczne. Można zatem wyróżnić okresy: 1944-1956, 1956-1970, 1970-1980, 1980-1989 oraz okres po 1989 roku⁶.

Cechą charakterystyczną okresu 1956-1970 było dopuszczenie działalności spółdzielczej, jednakże z pełną kontrolą państwa⁷. Zapoczątkowano także sprzedaż mieszkań lokatorom mieszkań państwowych (komunalnych i zakładowych). W latach tych znacząco wzrosła liczba mieszkań oddawanych rocznie do użytku. W 1956 r. wyniosła ona 91 tys., a w roku 1970 sięgnęła 194 tys. Koniec lat pięćdziesiątych i lata sześćdziesiąte to okres zabudowy niskiej, kilkupiętrowej. Cechą typową większości ówczesnie powstających mieszkań, zwłaszcza po roku 1960, był ich mały metraż. Ich przeciętna wielkość w latach 1960-1969 wynosiła zaledwie 37m².⁸ Mieszkania jedno- i dwuizbowe stanowiły wówczas zdecydowaną większość (około 85%) budowanych lokali⁹.

- **Okresy 1970-80 oraz 1980-89**

Lata siedemdziesiąte przyniosły znaczny przyrost liczby powstających i oddawanych co roku do użytku mieszkań (przeciętnie 240,8 tys. rocznie, przy średniej powierzchni użytkowej 140,4 mln m²). Dla porównania w okresie 1956-1970 oddano do użytku odpowiednio 154,5 tys. mieszkań i 81,8 mln m². W rekordowym roku 1978 oddano do użytku 284 tys. mieszkań¹⁰.

Ponadto po 1970 r. nastąpił duży przyrost liczby mieszkań spółdzielczych, a instytucja spółdzielni nabrała istotnej rangi gospodarczej i politycznej. Nastąpił również wzrost cen wskutek odgórnego nakazu budowania domów z prefabrykatów, metodą wielkopłytkową (sposobem tym wykonano około 80% budynków)¹¹.

Habitat a rozwój społeczny, Warszawa 1996, s. 187, www.unic.un.org.pl/nhdr/1996/raport.php?strona=170 [dostęp 13.10.2009]; A. Bratkowski, dz. cyt., s. 115.

⁶ A. Bratkowski, dz. cyt., s. 113.

⁷ Tamże.

⁸ *Jakiej wielkości mieszkania są obecnie dostępne na rynku?*, www.gazetadom.pl (2009), http://gazetadom.pl/nieruchomosci/1,73497,6139076.Jakiej_wielkosci_mieszkania_sa_obecnie_dostepne_na.html?as=1&ias=2&startsz=x [dostęp 10.09.2009].

⁹ H. Kulesza, dz. cyt., s. 184.

¹⁰ P. Witakowski i in., *Raport o naprawie sytuacji mieszkaniowej 2006*, Warszawa 2007, s. 21, www.habitat.pl/download/raport2006.pdf [dostęp 12.09.2009].

¹¹ A. Bratkowski, dz. cyt., s. 113-114.

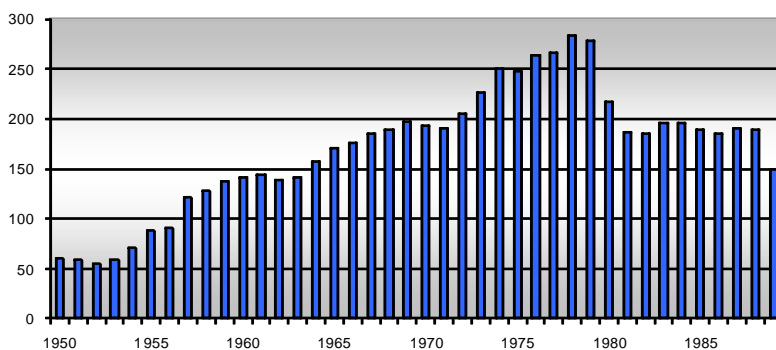
W odróżnieniu od lat siedemdziesiątych okres 1980-1989 wskutek serii poważnych kryzysów ogólnogospodarczych zaznaczył się znaczącym spowolnieniem w branży mieszkaniowej. W 1980 r. liczba oddanych mieszkań wyniosła 217 tys., a zatem o 61 tys. mniej niż w roku poprzednim. W 1989 r. liczba ta wyniosła 150 tys.¹².

• Podsumowanie okresu 1945-1989

Oceniający lata 1945-1989 dość zgodnie podkreślają nieefektywność centralnie planowanego modelu gospodarki, co dotyczy również polskiego mieszkalnictwa. Przykładu dostarcza porównanie możliwości produkcyjnych państwowych przedsiębiorstw budowlanych z nielicznymi firmami prywatnymi (nieuspołecznionymi) w 1979 r. W budownictwie uspołecznionym pracowało wówczas łącznie 1,372 mln osób, a w budownictwie uspołecznionym 98 tys. osób. Mimo tak ogromnej dysproporcji w zatrudnieniu wielkość powierzchni mieszkaniowej oddanej w 1979 r. do użytku przez oba rodzaje podmiotów była porównywalna. Budownictwo uspołecznione oddało wówczas do użytku 61,8% łącznej powierzchni użytkowej mieszkań, a budownictwo nieuspołecznione 38,2%¹³.

Wykres 1

Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach 1950-1989 (w tys.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Witakowski i in., *Raport o naprawie sytuacji mieszkaniowej 2006*, Warszawa 2007, s. 21, www.habitat.pl/download/raport2006.pdf [dostęp 12.09.2009].

¹² P. Witakowski, dz. cyt., s. 21.

¹³ Tamże, s. 18-22.

Pamiętać należy także o znaczącym przyroście zasobów mieszkaniowych. W latach 1950-1990 oddano do użytku 6,8 mln lokali¹⁴. Oznacza to, że w tym czasie liczba mieszkań w Polsce podwoiła się, przy wzroście ludności o 55%¹⁵.

Okres po 1989

- *Przemiany gospodarczo-polityczne*

Po przemianach roku 1989 wraz z nastaniem rządów demokratycznych i wolnego rynku mieszkanie na nowo stało się towarem, a w latach dziewięćdziesiątych radykalnie zmieniła się forma finansowania i własności w budownictwie wielorodzinnym. Spółdzielnie mieszkaniowe i mieszkania zakładowe straciły na popularności na rzecz mieszkań deweloperskich, budowanych na sprzedaż lub na wynajem¹⁶. W 1991 r. oddano do użytku 83 554 mieszkania spółdzielcze i żadnego mieszkania wybudowanego na sprzedaż lub wynajem. Liczby te wyniosły odpowiednio 24 391 i 20 728 w roku 2000, a w 2005 r. odpowiednio 8 211 i 33 055¹⁷.

Zmienił się także sposób finansowania inwestycji mieszkaniowych. Podczas gdy w latach siedemdziesiątych dominowało budownictwo spółdzielcze, od 1989 r. przeważa budownictwo indywidualne. Wówczas inwestycje spółdzielcze były finansowane przez mieszkańców z własnych środków, przez fundusz mieszkaniowy zakładów pracy, kredyty bankowe i przez budżet państwa. Obecnie można wyróżnić sześć rodzajów inwestorów: spółdzielnie, zakłady pracy, osoby prywatne, gminy, deweloperów i Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS). Dostępne są cztery źródła finansowania inwestycji. Obok środków własnych są to zaliczki przyszłych mieszkańców, kredyty oraz środki z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (KFM), funduszu utworzonego ze środków budżetowych w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego z myślą o realizacji zadań wynikających z polityki państwa w zakresie gospodarki mieszkaniowej i rozwoju budownictwa mieszkaniowego¹⁸.

¹⁴ P. Witakowski, dz. cyt., s. 21.

¹⁵ H. Kulesza, dz. cyt., s. 182.

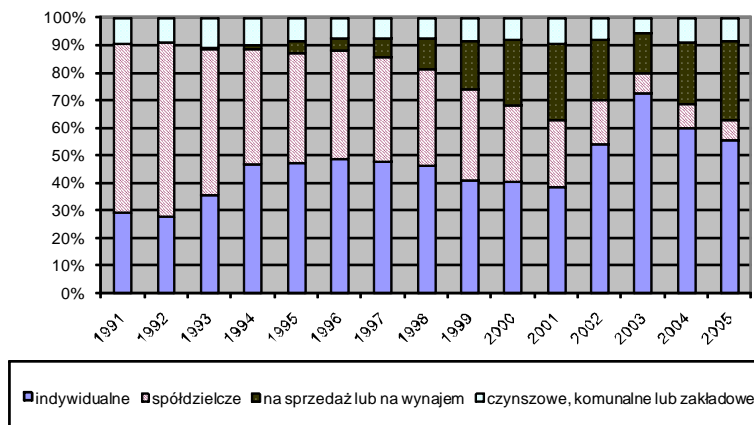
¹⁶ M. Żeliński, *Opinie ekonomiczne - blog*, 2009, <http://opinieekonomiczne.blox.pl/2009/07/-Rynek-mieszkaniowy-w-Polsce-Wstep.html> [dostęp 10.09.2009].

¹⁷ P. Witakowski, dz. cyt., s. 17.

¹⁸ P. Witakowski, dz. cyt., s. 17.

Wykres 2

Procentowy udział mieszkań oddanych do użytku w latach 1991–2005 w zależności od formy własności



Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Witakowski i in., *Raport o naprawie sytuacji mieszkaniowej 2006*, Warszawa 2007, s. 21, www.habitat.pl/download/raport2006.pdf [dostęp 12.09.2009].

Istotna po 1989 r. była także znaczna poprawa standardu budownictwa. Jakość i wykończenie mieszkań pod koniec 2000 r. nie ustępowały budownictwu w krajach zachodnich¹⁹.

- **Zasadnicze problemy i wyzwania**

Odbudowa rządów demokratycznych i gospodarki wolnorynkowej w Polsce, przywrócenie prawa do własności czy decentralizacja administracji państwa po 1989 r. przyniosły też wiele wyzwań²⁰. Po pierwsze, nagłe i radykalne przeobrażenie polskiej gospodarki spowodowało spadek liczby budowanych mieszkań. Średnia liczba oddawanych do użytku mieszkań w latach 1990–1999 sięgnęła 93 tys. rocznie. Dla porównania w latach 1980–1989 było to 188,9 tys., a w latach 1970–1979 – 240,8 tys. mieszkań. W 1996 r. liczba mieszkań oddanych do użytku wyniosła zaledwie 62 tys., czyli 1,6 mieszkania na tysiąc mieszkańców²¹. Trwał również

¹⁹ Tamże, s. 18.

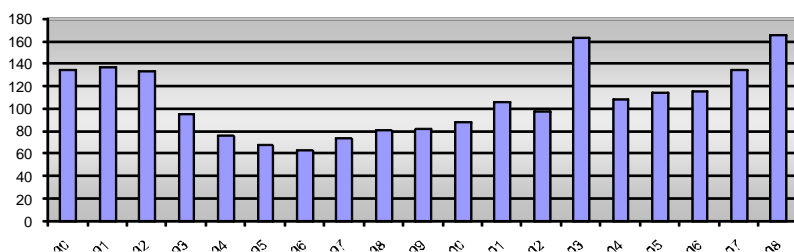
²⁰ I. Herbst, *Mieszkalnictwo a rozwój społeczny*, w: *Raport o rozwoju społecznym Polska 1996*, dz. cyt., s. 123, www.unic.un.org.pl/nhdr/1996/raport.php?strona=117 [dostęp 10.09.2009].

²¹ P. Witakowski, dz. cyt., s. 21.

proces starzenia się zasobów mieszkaniowych. Podczas gdy w 1988 r. przeciętny wiek domu wyniósł 33 lata, w 2002 r. było to 41 lat²².

Wykres 3

Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w latach 1990–2009 (tys.)



Źródło: opracowanie własne, na podstawie P. Witakowski i in., *Raport o naprawie sytuacji mieszkaniowej 2006*, Warszawa 2007, s. 21, www.habitat.pl/download/raport2006.pdf [dostęp 12.09.2009]; Główny Urząd Statystyczny, *Budownictwo Mieszkaniowe 1991–2009*, www.stat.gov.pl/gus/5840_3031_PLK_HTML.htm.

Niski poziom zamożności społeczeństwa i trudne warunki ekonomiczne przy jednoczesnym wycofaniu się państwa z roli nadzorcy, ale też opiekuna, sprawiły, że po 1989 r. możliwości sfinansowania kupna mieszkania stały się mocno ograniczone. Dodatkowym wyzwaniem było urynkowanie cen. Spowodowało ono, jak zwracają uwagę autorzy *Raportu 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej*, że dla ludzi zamożnych kupno mieszkania stało się formalnie łatwiejsze, a czas oczekiwania na nie zmalał. Dla reszty społeczeństwa własne mieszkanie stało się dobrem nieosiągalnym²³.

Wskutek opisanych procesów deficyt mieszkań na rynku, rozumiany jako różnica między liczbą gospodarstw domowych a liczbą stale zamieszkałych mieszkań, wzrósł w latach 1988–2004 z 1,253 mln do 1,767 mln mieszkań, czyli o 41%²⁴.

Ogólnie Polaków nie stać na kupno mieszkania. Z trzech grup ludności wyróżnionych w *Raporcie 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej* tylko grupa pierwsza, licząca około 15% społeczeństwa, może bez przeszkód pozwolić sobie na kupno mieszkania. To ludzie zamożni, wśród których istnieje popyt na mieszkania i domy luksusowe. Cena nieruchomości

²² Tamże.

²³ P. Witakowski, dz. cyt., s. 4.

²⁴ P. Witakowski, dz. cyt., s. 10.

nie jest dla nich istotną barierą. Grupę drugą, stanowiącą 65% ludności, cechują umiarkowane dochody. Realne ceny na rynku komercyjnym są, według raportu, około 20-40% powyżej możliwości członków tej grupy. Z kolei dochody grupy trzeciej, liczącej około 20% społeczeństwa, są na tyle niskie, że nie dają możliwości kupna nowego mieszkania po cenie rynkowej. Szansą dla tej grupy są mieszkania socjalne.

Z danych tych wynika, że aż 85% społeczeństwa polskiego (grupa druga i trzecia) nie stać na samodzielne kupno mieszkania. To z kolei oznacza palącą potrzebę takiej polityki mieszkaniowej państwa, która umożliwiłaby kupno własnego mieszkania większej liczbie Polaków²⁵.

• *Rynek mieszkaniowy a działalność państwa*

Niedostępność mieszkań może być źródłem konfliktów społecznych, politycznych i ekonomicznych, a brak prowadzących do rozwiązania tej kwestii działań państwa jest na dłuższą metę niebezpieczny dla ładu społecznego²⁶. Tymczasem rozwiązania problemu mieszkalnictwa proponowane przez kolejne rządy po 1989 r. eksperci określają jako fragmentaryczne, w większości wypadków stanowiące jedynie reakcję na bieżące problemy. Kolejne polskie rządy oskarżane są o brak spójnej wizji, wiedzy i odwagi, które są niezbędne do przeprowadzenia kompleksowych reform w zakresie organizacji budowy, eksploatacji mieszkań i finansowania ich zakupu²⁷.

Lata transformacji nie oznaczały jednak całkowitej bierności rządu. Jako przykład należy wymienić powstały w 1992 r. tzw. nowy ład mieszkaniowy²⁸. Ten przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa dokument programowy skupiał się na sześciu kwestiach:

- ◆ uporządkowaniu stosunków własnościowych (reprivatyzacja, ochrona lokatorów, przekształcenie zasobów spółdzielczych, komunalnych i zakładowych);
- ◆ reformie zasad najmu i opłat czynszowych oraz pomocy społecznej dla lokatorów;
- ◆ reformie finansowania mieszkalnictwa;
- ◆ programie społecznego budownictwa czynszowego;

²⁵ Tamże, s. 38.

²⁶ I. Herbst, dz. cyt., s. 121.

²⁷ Tamże, s. 124.

²⁸ SpoldzielnieMieszkaniowe.pl, *Ku przyszłości*, www.spoldzielniemieszkaniowe.pl/main/-ku-przyszlosci,178.html [dostęp 13.10.2009].

- ◆ reformie struktur budownictwa mieszkaniowego;
- ◆ warunkach dla budownictwa mieszkaniowego i urbanistyki w polityce gmin.

Kolejne godne uwagi posunięcie rządu to ustawa z 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego²⁹. Stworzyła ona podstawy prawne między innymi dla organizowania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), umożliwiających budowę tanich mieszkań czynszowych osobom o niższych dochodach. Należy pamiętać, że ustawa ta zaspokaja inne potrzeby niż analizowany program „Rodzina na swoim”, koncentrując się głównie na zapewnieniu obywatelom dachu nad głową, a nie na ułatwianiu im kupna mieszkania na własność.

Znaczenie mieszkalnictwa – waga problemu

Mimo opisanych wyżej działań wielu ekspertów rynku mieszkaniowego zwraca uwagę na konieczność podjęcia przez rząd kroków bardziej zdecydowanych. Znaczący problem wskazują przy tym na wyjątkowość rynku mieszkaniowego. Zarówno Irena Herbst, jak i autorzy *Raportu 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej* zwracają uwagę, że mieszkanie jest warunkiem budowania więzi społecznych. Raport podkreśla, że dostępność mieszkań wpływa pozytywnie na przyrost naturalny, co w wypadku obecnej sytuacji społecznej i demograficznej Polski jest istotne. Wreszcie budownictwo mieszkaniowe ma ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarki i rozbudowy infrastruktury technicznej państwa³⁰.

Wyjątkowość mieszkania jako dobra oraz jego znaczenie dla państwa i narodu podkreśla Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 75 ust. 1. Zgodnie z konstytucją władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej *zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają one bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania*.

Z powyższego wynika, że takie inicjatywy rządu jak „Rodzina na swoim” są w kontekście polskiego rynku mieszkaniowego działaniami jak najbardziej zasadnymi.

²⁹ Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 133, poz. 654).

³⁰ I. Herbst, dz. cyt., s. 121; P. Witkowski, dz. cyt., s. 5.

2. Program „Rodzina na swoim” i jego ewolucja

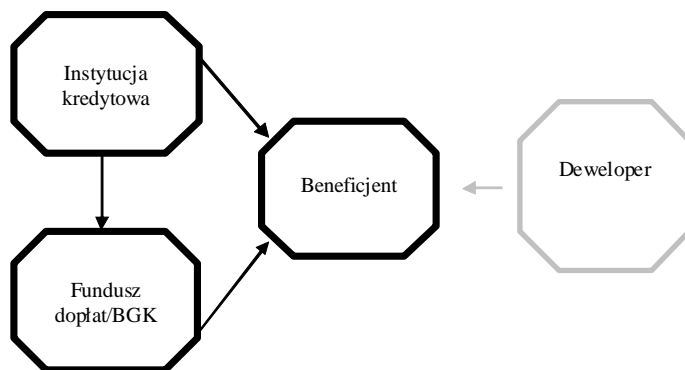
Cele i założenia programu

- *Kogo dotyczy program?*

Program „Rodzina na swoim” należy postrzegać jako jeden z elementów polityki prorodzinnej państwa. Jego głównym celem jest pomoc rodzinom mniej zamożnym w nabyciu własnego mieszkania lub domu przez umożliwienie im dostępu do tanich kredytów. Takie założenia zawarte zostały w ustawie o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, której projekt wpłynął do Sejmu w marcu 2006 r.³¹ Określone zostały w niej zasady stosowania przez państwo dopłat do oprocentowania kredytów na zakup mieszkania lub budowę domu jednorodzinnego dla wskazanych w ustawie podmiotów. Poniższy rysunek przedstawia krąg podmiotów działających w ramach programu.

Rysunek 1

Interesariusze programu „Rodzina na swoim”



Źródło: opracowanie własne.

Zamiarem projektodawcy było również pobudzenie istotnych dla rozwoju gospodarczego kraju inwestycji mieszkaniowych³². Projektodawca założył, że następstwami ekonomicznymi wprowadzenia ustawy w życie

³¹ Projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Druk sejmowy nr 393),

³² Projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania z 6 marca 2006 r. (Druk sejmowy nr 393).

będzie rozwój rynku kredytów hipotecznych, skutkujący wzrostem popytu na nowe mieszkania, co doprowadzi w konsekwencji do poprawy koniunktury w branży budowlanej i powstania nowych miejsc pracy oraz dodatkowych wpływów podatkowych do budżetu. Zatem projekt ustawy był częścią szerszego planu działania rządu wspierającego sektor budowlany.

Ogólnie projektodawca przyjął, że proponowane rozwiązania będą miały pozytywny wpływ na:

- ♦ sektor finansów publicznych – spowodują wprawdzie zwiększenie wydatków budżetu, ale jednocześnie pobudzą inwestycje w budownictwie, powodując przy tym wzrost wpływów podatkowych;
- ♦ rynek pracy – będą skutkować wzrostem zatrudnienia w sektorze budowlanym i w branżach z nim powiązanych;
- ♦ rozwój regionalny oraz warunki życia społecznego i gospodarczego – nowe inwestycje poprawią warunki mieszkaniowe polskich rodzin oraz – w dalszej perspektywie – ograniczą negatywne trendy demograficzne³³.

- ***Zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy***

W projekcie określono ściśle zakres podmiotowy i przedmiotowy ustawy. Kategorię podmiotów mogących ubiegać się o finansowe wsparcie kredytu hipotecznego, czyli tzw. docelowych kredytobiorców, podzielono na grupę małżonków (niezależnie od liczby dzieci) oraz kategorię osób samotnie wychowujących dzieci. Osobami takimi w rozumieniu ustawy są:

- ♦ osoby stanu wolnego;
- ♦ osoby, w stosunku do których orzeczono separację;
- ♦ osoby pozostające w związku małżeńskim, których małżonkowie odbywają karę pozbawienia wolności lub zostali pozbawieni praw rodzicielskich.

Dodatkowo wskazane wyżej osoby muszą sprawować opiekę nad co najmniej jednym dzieckiem:

- ♦ które jest małoletnie;
- ♦ które nie ukończyło 25 lat i uczy się;
- ♦ na które opiekun pobiera zasiłek pielęgnacyjny.

³³ Tamże.

W ten sposób projektodawca uwzględnił szeroko rozumiany krąg rodzin niepełnych, jak również różną sytuację ich opiekunów, a także dzieci faktycznie zależne finansowo ze względu na kontynuowaną edukację lub niepełnosprawność.

Ponieważ intencją projektodawcy było przede wszystkim wspieranie rodzin, które zamierzają nabyć swoje pierwsze mieszkanie, możliwość zaciągnięcia kredytu preferencyjnego jest jednorazowa, a stosowne dane dotyczące osób, którym taki kredyt przyznano, są gromadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Dalsze przepisy określiły ponadto podmioty wykluczone z kategorii docelowych kredytobiorców. Są to osoby, które w dniu zawarcia umowy:

- ♦ są właścicielami lub współwłaścicielami lokalu mieszkalnego albo domu;
- ♦ posiadają spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu;
- ♦ są najemcą lokalu mieszkalnego.

Przy czym członkowie spółdzielni i najemcy mogą wziąć udział w programie pod warunkiem zobowiązania się do rozwiązania umowy najmu lub wypowiedzenia członkostwa w spółdzielni mieszkaniowej po uzyskaniu własności mieszkania lub domu, na który został udzielony kredyt preferencyjny. Ma to na celu wykluczenie z programu wszystkich tych, których potrzeby mieszkaniowe zostały zaspokojone. Spełnienie tego warunku powinno zostać potwierdzone przez złożenie pisemnego oświadczenia przez osobę zawierającą umowę o udzielenie kredytu preferencyjnego. Złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą obwarowane jest sankcją karną.

Sprecyzowany został także zakres przedmiotowy ustawy, czyli rodzaje nieruchomości, na których zakup ma być udzielany kredyt preferencyjny. Przedmiotem kredytowania było według projektu nowe mieszkanie, mieszkanie w budowie lub wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej. Projekt ustawy przewidywał także ograniczenie powierzchni będącej przedmiotem kredytu preferencyjnego do 75 m² w przypadku mieszkania oraz do 140 m² dla domu jednorodzinnego. W projekcie zawarto również warunki dotyczące cen kredytowanych nieruchomości.

- ***Dalsze ograniczenia i zabezpieczenia***

Powyższe obostrzenia i szczegółowo określone warunki, dotyczące docelowych kredytobiorców i przedmiotu kredytowania, miały na celu

stworzenie programu wsparcia dla osób o niższym statusie materialnym. Służyć temu miał między innymi system wytycznych w sprawie metrażu i ceny nieruchomości. Dodatkowym ograniczeniem było stosowanie dopłat jedynie przez pierwsze osiem lat spłaty kredytu. Według oczekiwań projektodawcy dochody osoby spłacającej kredyt miały stopniowo rosnąć przy jednoczesnym obniżaniu stóp procentowych, co powodowałoby, że z czasem rosłaby również jej zdolność do spłacania zobowiązania.

Gdyby po zaprzestaniu dopłat doszło do zagrożenia zdolności kredytowej, sugerowano szukanie przez bank innych rozwiązań ułatwiających dalszą spłatę kredytu preferencyjnego na korzystnych warunkach, na przykład dzięki wydłużeniu okresu spłaty. Czasowe ograniczenie podyktowane było także niechęcią do nadmiernego obciążania budżetu państwa zobowiązaniami długoterminowymi.

Ponadto projekt ustawy zawierał zabezpieczenie przed sytuacjami, w których docelowy kredytobiorca nie wypełnia wymogów określonych ustawą, na przykład wykorzysta kredyt niezgodnie z przeznaczeniem lub złoży niezgodne z prawdą oświadczenie o sytuacji mieszkaniowej. W takim wypadku musi on za pośrednictwem banku udzielającego kredytu zwrócić pobrane dopłaty do Funduszu Dopłat.

Istotna rola w systemie dopłat przypadła BGK, którego zadaniem jest udzielanie dopłat z Funduszu Dopłat. W programie mogą wziąć udział wszystkie banki, które podpiszą umowę z BGK. Ogólne warunki określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych.

- **Warunki spłaty kredytu**

Kolejne uwarunkowania dotyczyły waluty, w jakiej przyznawana miała być pożyczka, oraz warunków jej spłaty. Kredyt preferencyjny udzielany jest w złotych polskich, umowa kredytowa zaś nie może uzależniać wysokości raty ani pozostającego do spłaty kredytu od zmiany kursów walut. Kwota kredytu preferencyjnego może zostać powiększona wyłącznie o jednorazowe i płatne z góry opłaty i prowizje nieprzekraczające 2% kwoty kredytu przed doliczeniem jednorazowej i płatnej z góry składki na ubezpieczenie kredytu.

Spłata kredytu odbywa się wyłącznie metodą równych rat kapitałowych (rata malejąca) lub równych rat kapitałowo-odsetkowych (annuitet). Okres odroczenia spłaty kredytu nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Dopłaty do kredytu stosuje się przez osiem lat. Podstawę do ich naliczania

stanowi całość zadłużenia pozostającego do spłaty, jeśli powierzchnia użytkowa mieszkania lub domu jednorodzinnego nie przekracza odpowiednio 50 m² i 70 m².

W wypadku mieszkania o powierzchni między 50 a 75 m² oraz domu o powierzchni między 70 a 140 m² dopłata naliczana jest odmiennie.

Sposób naliczania dopłaty jest opisany poniższym wzorem:

$$D = K \times P/M$$

gdzie:

D - podstawa naliczania dopłat

K - kwota kredytu pozostała do spłaty

P - powierzchnia użytkowa finansowanej nieruchomości

M - maksymalna dofinansowywana powierzchnia nieruchomości (50 m² dla mieszkania i 70 m² dla domu)

Dopłata stanowi równowartość połowy kwoty naliczonych odsetek, według stopy referencyjnej obowiązującej w dniu naliczania dopłaty. Stopa referencyjna równa jest przeciętnej stopie WIBOR (trzymiesięcznej)³⁴, powiększonej o dwa punkty procentowe³⁵.

Kształtowanie się programu

• *Debata nad programem*

Podmiotami konsultowanymi w sprawie projektu programu były instytucje sektora bankowego oraz organizacje rynku budowlanego. Przeprowadzono także konferencję konsultacyjną z udziałem partnerów społecznych. Część uwag została uwzględniona w tekście projektu, jednak przedstawiciele organizacji sektora budowlanego i bankowego zgłosili swoje zastrzeżenia. Dotyczyły one ograniczeń podmiotowych w udzielaniu kredytów preferencyjnych (wykluczenie z programu jednoosobowych gospodarstw domowych), zbyt niskich limitów powierzchni mieszkaniowej będącej przedmiotem kredytu preferencyjnego, limitów cen nieruchomości, a także ośmioletniego okresu stosowania dopłat do oprocentowania. Zdaniem konsultowanych zawarty w projekcie ustawy program ograniczał do-

³⁴ WIBOR (Warsaw Interbank Offered Rate) - wysokość oprocentowania pożyczek na polskim rynku międzybankowym w okresie trzymiesięcznym.

³⁵ Stopa referencyjna publikowana jest kwartalnie przez BGK. W trzecim kwartale 2009 r. wynosiła 6,44%. Komunikat z 30.06.2009, www.bgk.com.pl/index.php?module=site&artId=1041&pl [dostęp 5.09.2009].

stęp do pomocy państwa z powodu stosowania surowych kryteriów, dlatego mógł nie prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu, jakim była poprawa warunków mieszkaniowych gorzej sytuowanych warstw społeczeństwa³⁶.

W czasie prac nad projektem prowadzonych przez Komisję Infrastruktury pojawiły się następujące propozycje poprawek do projektu. Po pierwsze, postulowano zwiększenie powierzchni lokalu mieszkalnego (do 75 m²) oraz domu jednorodzinnego (do 140 m²), na które udzielany jest kredyt z dopłatą. Po drugie, proponowano, aby przedmiotem kredytowania były także mieszkania kupowane na rynku wtórnym, co niewątpliwie stanowiłoby duże ułatwienie finansowe dla niezamożnych obywateli³⁷. Posłowie współrządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość (PiS) postulowali także poprawkę, dzięki której do programu będą mogły się włączyć spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Proponowano zapisać w ustawie, że kredyt preferencyjny będzie mógł być udzielany przez *instytucję ustawowo upoważnioną do udzielania kredytów*.

Zgodnie z ostateczną wersją ustawy kredyt preferencyjny może zostać udzielony na zakup domu jednorodzinnego lub mieszkania, zakup spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, budowę domu jednorodzinnego w ramach spółdzielni mieszkaniowej lub indywidualnie oraz na rozbudowę lub adaptację budynku w celu uzyskania mieszkania stanowiącego odrębną nieruchomość. Powierzchnia użytkowa mieszkania nie może przekraczać 75 m², a domu 140 m². Cena zakupu lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, na który został przeznaczony kredyt, nie może przekraczać kwoty stanowiącej iloczyn jego powierzchni użytkowej i średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia jednego metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Wskaźnik ten jest publikowany co kwartał przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Jest on równy iloczynowi współczynnika 1,4 oraz średniej arytmetycznej dwóch ostatnio ogłoszonych przez właściwego wojewodę wartości wskaźnika, określającego przeciętny koszt budowy metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Oznacza to, że cena zakupu lub budowy metra kwadratowego nie może przekraczać kwoty określonej przez BGK jako maksymalnej dla poszczególnych województw. Dodatkowo nieruchomość nabywana w ramach programu „Rodzina na swoim” musi znajdować się na terytorium Polski.

³⁶ Komunikat z 30.06.2009, www.bgk.com.pl/index.php?module=site&artId=1041&pl [dostęp 5.09.2009].

³⁷ Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury nr 738/V, <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn5/-INF-52> (dostęp: 09.09.2009).

Ustawa z 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania weszła w życie z dniem 26 października 2006 r.³⁸

- *Kolejne zmiany ustawy*

Niespełna dwa lata po wejściu w życie ustawy, w marcu 2008 r., do Sejmu wpłynął poselski projekt jej zmiany³⁹. Zaproponowano wprowadzenie dwóch zasadniczych poprawek. Po pierwsze, aby dopłatą objęta była cała kwota kredytu na zakup mieszkania o powierzchni do 75 m² lub domu o powierzchni do 140 m², a nie tylko ta jej część, która przypada na zakup 50 m² mieszkania lub 70 m² powierzchni użytkowej domu. Po drugie, po raz kolejny forsowano postulat włączenia do kręgu docelowych kredytobiorców jednoosobowych gospodarstw domowych, czyli osób samotnych niesprawujących opieki nad dziećmi.

Tak jak przy wcześniejszych dyskusjach, ważnym argumentem użytym w sporze dotyczącym poszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o jednoosobowe gospodarstwa domowe była teza, że rozwiązania przyjęte w ustawie mają stanowić przede wszystkim instrument polityki prorodzinnej państwa. Pomoc ta ma mieć zatem charakter celowy (zapewnienie rodzinom godziwych warunków do wychowywania dzieci), a nie powszechny. Ponadto podkreślano społeczny cel, jaki przyświecał ustawodawcy, którego intencją jest pomoc gorzej sytuowanym rodzinom w zaspokojeniu tzw. podstawowych potrzeb mieszkaniowych. W wypadku przyznania możliwości ubiegania się o kredyt preferencyjny osobom samotnym na zasadach określonych w ustawie nie zostałby spełniony warunek tzw. ograniczonego standardu (wyznaczony ustawą limit powierzchni użytkowej objętej kredytem preferencyjnym, który by przypadał na jedną osobę, byłby duży jak na polskie warunki mieszkaniowe). Zdaniem ekspertów upowszechnienie pomocy państwa przez rozciągnięcie jej również na gospodarstwa jednoosobowe mogłoby prowadzić do stworzenia sytuacji mniej korzystnej dla małżonków niż dla osób samotnych. Te ostatnie samodzielnie skorzystałyby z kredytu preferencyjnego w pełnej wysokości, a małżonkowie mogliby to uczynić tylko wspólnie. Wskazane wyżej postulaty zmiany ustawy zostały odrzucone⁴⁰.

W trakcie prac nad projektem nowelizacji podkomisja do spraw budownictwa i gospodarki przestrzennej zgłosiła propozycję zmiany mają-

³⁸ Dz.U. nr 183, poz. 1354.

³⁹ Projekt zmiany ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Druk sejmowy nr 480).

⁴⁰ Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury nr 1096/VI.

cej zwiększyć szanse na uzyskanie kredytu przez osoby o bardzo niskich dochodach. W wypadku gdy w ocenie instytucji finansowej osoba taka nie ma zdolności kredytowej, zaproponowano możliwość zawarcia umowy o kredyt preferencyjny przez zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, ojczyzna, macochę lub teściów docelowego kredytobiorcy, pod warunkiem że nie są oni stronami innej umowy o kredyt preferencyjny⁴¹. Ostatecznie tylko ta ostatnia poprawka została przyjęta i zmieniona w ten sposób ustawa weszła w życie 3 stycznia 2009 r.

Obecnie trwają prace nad dwoma projektami zmian ustawy. Przewidują one objęcie programem jednoosobowych gospodarstw domowych. Pierwszy jest projektem poselskim, który wpłynął do Sejmu w marcu 2009 r. Drugi zgłosił Związek Banków Polskich (ZBP), a prace nad nim prowadzi komisja Przyjazne Państwo.

3. Efekty programu „Rodzina na swoim” na tle potrzeb społecznych i możliwości państwa

Oczekiwania podmiotów zaangażowanych w program

Rzetelna analiza i ocena skutków programu wymaga wskazania jego głównych beneficjentów i porównania ich oczekiwań oraz ewentualnych korzyści związanych z programem. Należy pamiętać, że podstawową grupę docelową „Rodziny na swoim”, a także całej polityki mieszkaniowej państwa, stanowią obywatele, którym polityka mieszkaniowa ma zapewnić podstawowe warunki osiągnięcia samodzielności i niezależności, stabilizacji życiowej oraz poczucia bezpieczeństwa, niezbędne dla stworzenia i rozwoju podstawowej jednostki społecznej, jaką jest rodzina.

Analizując potrzeby, jakie ma zaspokajać polityka mieszkaniowa państwa, należy zróżnicować je w zależności od grupy odbiorców oraz od koncepcji, jak mogą być one zaspokajane.

Program „Rodzina na swoim” kierowany jest do ludzi zamierzających kupić własne mieszkanie i potrafiących spłacić samodzielnie jego większą część. Jednocześnie duża część społeczeństwa, która nie ma środków finansowych umożliwiających nabycie własnego mieszkania lub nie uznaje priorytetu jego posiadania, decyduje się na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych dzięki korzystaniu z innych form dostępu do lokali mieszkalnych, takich jak najem (w tym także najem w towarzystwie budownictwa społecznego)⁴². Istnieje także grupa osób, które otrzymały dom

⁴¹ Biuletyn z posiedzenia Komisji Infrastruktury nr 1267/VI.

⁴² Patrz: rozdział 1.

lub mieszkanie w drodze darowizny bądź spadku albo korzystają z możliwości wspólnego zamieszkiwania z rodzicami czy dalszą rodziną (sytuacja taka częściej występuje w małych miastach i na wsiach) i nie mają potrzeby nabycia własnego lokum.

Poza możliwymi nabywcami mieszkań „Rodzina na swoim” wpływa również na inne podmioty, co – jak wskazano w poprzednim rozdziale – było w pełni zamierzone przez ustawodawcę. Pierwszą taką grupę stanowią instytucje kredytowe. Podmioty te zainteresowane są tym, aby programem objęty był zarówno pierwotny, jak i wtórny rynek mieszkaniowy. Z punktu widzenia sektora bankowego istotne jest, aby strumień pieniędzy z subsydiów, który ostatecznie trafia właśnie do banków, był jak największy⁴³.

Kolejną grupą zainteresowaną programem są deweloperzy. Wysuwają oni postulaty zawężenia programu wyłącznie do rynku pierwotnego, aby właśnie na nim stymulować popyt. Chcą także rozszerzenia kręgu beneficjentów o osoby samotne i bezdzietne. Według deweloperów tak zmienione przepisy umożliwią skuteczniejsze wspieranie budownictwa mieszkaniowego, stymulują powstawanie miejsc pracy także w branżach pokrewnych. Jak podkreślają, rynek wtórny mieszkań nie kreuje takiej liczby miejsc pracy i wpływów do budżetu jak rynek pierwotny⁴⁴.

Szeroki zakres potrzeb i oczekiwań różnych grup społecznych powoduje, że rządowy program „Rodzina na swoim” nie potrafi zaspokoić potrzeb ich wszystkich. Bariereą stanowią również możliwości finansowe państwa, co jest odczuwalne zwłaszcza w warunkach światowego kryzysu gospodarczego. Dlatego zrozumiałe jest skoncentrowanie się na oczekiwaniach grupy, której potrzeby są najpilniejsze, czyli na nabywcach mieszkań. W wypadku wspierania młodych rodzin działanie takie ma również na celu długofalowe stymulowanie rozwoju demograficznego.

Według różnych źródeł w Polsce brakuje od 1,5 do około 1,8 mln nowych mieszkań⁴⁵. Taka rozpiętość szacunków skłoniła autorów do samodzielnego zdefiniowania potrzeb mieszkaniowych.

Przyjęto założenie, że stan równowagi w mieszkalnictwie występuje wtedy, gdy liczba mieszkań równa się liczbie gospodarstw domowych. Kiedy liczba mieszkań jest mniejsza niż liczba gospodarstw domowych, możemy mówić o istnieniu luki mieszkaniowej, czyli o niedoborze mieszkań.

⁴³ B. Kalinowska, *Deweloper na swoim*, „Rzeczpospolita” (08.06.2009).

⁴⁴ J. Roszak, *Kto chce ograniczyć „Rodzinę na swoim”*, „Rzeczpospolita” (19.06.2009).

⁴⁵ J. Lis, *W Polsce brakuje 1,8 mln mieszkań*, www.abc.com.pl/problem/1577/4 [dostęp 25.08.2009]; M. Gózdź, *Wbrew prognozom ceny mieszkań pną się w górę*, www.dziennik.pl [dostęp 29.08.2008].

Oszacowana w ten sposób wielkość potrzeb jest nieco zawyżona. W Polsce zdarza się, że z jednego mieszkania korzystają dwa gospodarstwa domowe lub więcej. Dane z lat 2006–2008, a więc w pierwszych latach funkcjonowania programu, przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Skala problemu mieszkaniowego w Polsce (lata 2006–2008)

	Liczba gospodarstw domowych (w mln)	Liczba mieszkań ogółem (w mln)	Luka mieszkaniowa (w mln)
2006	14,01	12,9	1,11
2007	14,16	13,0	1,16
2008	14,31	13,2	1,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.stat.gov.pl/gus/5840_649_PLK_HTML [dostęp 11.09.2009].

Działanie programu

- **Wdrożenie programu i jego usprawnienia**

Podmiotami zaangażowanymi w program są: państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), beneficjenci środków, instytucje kredytowe oraz firmy deweloperskie. Na BGK ustawa nałożyła obowiązek dofinansowania programu z wydzielonego w tym celu funduszu, prowadzenia rejestru korzystających z dopłat oraz zawierania umów z instytucjami finansowymi do udzielania kredytów preferencyjnych.

Objęcie programem dopłat transakcji na rynku wtórnym⁴⁶ spowodowało, że firmy deweloperskie nie są jego niezbędnymi uczestnikami. Poszukując przyczyn początkowego niewielkiego zainteresowania programem, autorzy przyjrzą się sytuacji beneficjentów i instytucji kredytowych.

Program „Rodzina na swoim”, mimo wejścia w życie ustawy we wrześniu 2006 r., faktycznie został wdrożony 24 stycznia 2007 r., gdy bank PKO BP SA – jako pierwszy – zaczął przyjmować wnioski o udzielenie kredytów z dopłatami. Okazało się wówczas, że określone w ustawie tzw. śred-

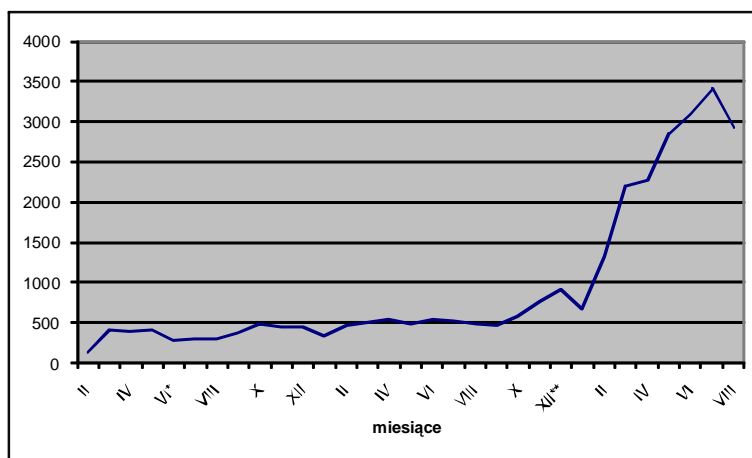
⁴⁶ Transakcje na rynku wtórnym są, według danych Ministerstwa Infrastruktury, przedmiotem ponad 60% udzielonych kredytów preferencyjnych.

nie wskaźniki przeliczeniowe kosztu odtworzenia metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych nie odpowiadają faktycznej sytuacji rynkowej. Chcący skorzystać z programu nie mogli znaleźć mieszkań kwalifikujących się do udziału w nim, mimo podniesienia powyższych wskaźników. Zmiany wartości wskaźnika dalej nie były adekwatne do sytuacji na rynku. Zareagował na to ustawodawca, nowelizując ustawę 15 czerwca 2007 r. Zwiększono poziom wskaźnika, wprowadzając mechanizm jego mnożenia przez 1,3. Poprawa nie była jednak satysfakcjonująca. Znaczące zmiany wprowadzono do programu dopiero nowelizacją ustawy z 21 listopada 2008 r. Mnożnik zwiększono do 1,4. Umożliwiono również wspólne zaciąganie kredytu z osobami z najbliższej rodziny, które mogły posiadać własne mieszkanie. Była to odpowiedź ustawodawcy na tzw. kosztowy charakter wskaźnika odtworzeniowego. Oznacza on, że wskaźnik jest szacowany na podstawie kosztów budowy mieszkań zgłaszanych przez deweloperów, a nie uwzględnia zysku, który jest celem ich działalności. Wskazać należy, że zmiany powodujące zwiększenie efektywności programu wprowadzono dopiero dwa lata po jego wdrożeniu.

Brak wpływu pierwszej i znaczący wpływ drugiej nowelizacji ustawy na popularność programu przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2

Liczba zawartych w latach 2007–2009 umów kredytowych w programie „Rodzina na swoim”



* - pierwsza nowelizacja ustawy, ** - druga nowelizacja ustawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BGK.

Wprowadzona modyfikacja znacznie poszerzyła krąg beneficjentów. Jednak rosnące zainteresowanie programem oznacza jednocześnie wzrost obciążeń budżetu państwa z tytułu dopłat do kredytów preferencyjnych. O ile w latach 2007–2008 kwota dopłat wyniosła 20,9 mln zł, o tyle na lata 2009–2012 planowane jest przeznaczenie na ten cel z budżetu państwa 1,206 mld zł⁴⁷.

- **Rola sektora bankowego**

Od chwili wdrożenia programu nie bez znaczenia dla dostępności kredytów z dopłatą pozostawała liczba oferujących ją instytucji kredytowych. Ustawa będąca podstawą programu weszła w życie we wrześniu 2006 r. Umowa zawarta przez BGK z pierwszą instytucją kredytową (bankiem PKO BP SA) została podpisana 2 stycznia 2007 r. Do lipca 2007 r. umowy takie zostały zawarte z sześcioma kolejnymi podmiotami. Znaczna zmiana dostępności oferty kredytów nastąpiła dopiero w 2009 r. Między styczniem a sierpniem tego roku liczba podmiotów oferujących kredyty preferencyjne wzrosła z 7 do 14, a zatem dwukrotnie. Mimo takiej pozytywnej zmiany zwraca uwagę to, że przez 19 miesięcy nie podpisano umowy z żadną kolejną instytucją kredytową. Bierność strony rządowej w tej kwestii należy ocenić negatywnie.

Wskazany wzrost liczby instytucji finansowych upoważnionych do udzielania kredytów preferencyjnych był istotnym czynnikiem zwiększającym konkurencję na tym rynku. Stopień, w jakim konkurencja taka oddziałuje na ofertę banków, pokazuje tabela 2.

Tabela 2

Wysokość prowizji i marż kredytów preferencyjnych w wybranych bankach biorących udział w programie

Bank	Prowizja (w procentach)	Marża (w procentach)	Oprocentowanie (w procentach)
Pekao Bank Hipoteczny	2,5	1,45	5,59
Bank BPS	1	1,5	5,79
Bank Pocztowy	do 2,5	1,9	6,15
PKO BP	do 3,5	2	6,37

⁴⁷ Na podstawie danych Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa Ministerstwa Infrastruktury.

Bank Pekao	1-1,5	4	8,33
Dom Bank	do 2	5,55	9,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Krasoń, *Program „Rodzina na swoim”: oferty banków*, www.finance.gospodarka.pl [dostęp 31.07.2009].

Powyższe dane pochodzą z kwietnia 2009 r. i są ustalone dla kredytów o takich samych parametrach (wartość, czas trwania, wkład własny). Porównanie oferty jedynie sześciu banków wykazało istotne różnice wysokości marży i oprocentowania. Najwyższa marża jest wyższa od najniższej o 283%, a najwyższe oprocentowanie jest o 77% wyższe od najniższego oprocentowania. We wrześniu 2009 r. do grona instytucji udzielających kredytów preferencyjnych dołączyły banki BZ WBK oraz Bank Handlowy⁴⁸. Może to wpłynąć na dalszą poprawę warunków oferowanych kredytów i przyczynić się do zwiększenia dostępności programu.

Ocena programu i propozycje zmian

• Skutki programu

Tylko przez pierwsze dziewięć miesięcy 2009 r. udzielono prawie 19 tysięcy kredytów preferencyjnych⁴⁹. W całym okresie funkcjonowania programu liczba ta wyniosła 31 279 kredytów⁵⁰. Oznacza to, że oszacowana powyżej luka mieszkaniowa zmalała o około 3%. Nie dowodzi to jednakże, że program ma charakter niszowy. Po pierwsze, należy pamiętać, że wielkość luki jest przeszacowana z uwagi na wskazane już częste zamieszkiwanie jednego domu przez więcej niż jedno gospodarstwo domowe. Po drugie, luka nie musi być pokryta wyłącznie przez mieszkania kupowane na własność. A to właśnie takich mieszkań dotyczy program. Odrębnymi i istotnymi narzędziami polityki mieszkaniowej państwa, również pokrywającymi część luki mieszkaniowej, są mieszkania komunalne czy też TBS. W dodatku program trwa dopiero niecałe trzy lata.

Skuteczności programu „Rodzina na swoim” nie można oceniać wyłącznie na podstawie liczby udzielonych kredytów. Nie da się przecież odpowiedzieć na pytanie, jakiej części osób, które zaciągnęły kredyty preferencyjne, nie byłoby stać na zaciągnięcie klasycznego kredytu hipotecznego. Z drugiej strony część rodzin, które nabyły mieszkanie wyłącznie

⁴⁸ www.bgk.com.pl [dostęp 30.09.2009].

⁴⁹ Stan na 20 września 2009 r., na podstawie danych Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa Ministerstwa Infrastruktury.

⁵⁰ Tamże.

dzięki programowi, przestała być użytkownikami mieszkań komunalnych, udostępniając je kolejnym mniej zamożnym rodzinom. Podobnie jest z mieszkaniami wynajmowanymi. Część rodzin dzięki programowi zrezygnuje z nich. W konsekwencji mniejszy popyt na mieszkania wynajmowane powinien obniżyć ich cenę oraz umożliwić wynajem szerszej grupie rodzin.

Zdaniem autorów gdyby nie program, część z 31 tys. udzielonych dotychczas kredytów preferencyjnych nie zostałaby zaciągnięta. Marże, prowizje i innego rodzaju opłaty nie stałyby się wtedy przychodem banków. Wskazać należy jednak, że państwo zleciło instytucjom sektora prywatnego udzielanie kredytów, ponieważ potrafią one lepiej tym zadaniem zarządzać. Dlatego też instytucjom kredytowym powinno przysługiwać za realizację tego zadania odpowiednie wynagrodzenie. Alternatywą dla przyjętego rozwiązania byłoby utworzenie dodatkowych struktur administracyjnych służących udzielaniu kredytów.

Warto zwrócić uwagę na prowadzoną przez banki politykę różnicowania marż w zależności od tego, czy kredyt udzielany jest w ramach programu, czy też poza nim. Porównanie ofert, sporządzone we wrześniu 2009 r. na zlecenie autorów przez jednego z doradców kredytowych, wykazało następującą, niejednoznaczną praktykę. Okazało się, że bank PKO BP SA stosuje niższą marżę dla kredytów udzielanych w ramach programu (2% dla kredytu z dopłatą i 2,44% dla klasycznego kredytu). Z kolei Bank Pekao SA stosuje dla kredytów z dopłatą marżę wyższą (odpowiednio 3% i 2%). Ten drugi przypadek może świadczyć o tym, że mamy do czynienia z zatrzymywaniem przez niektóre banki części pieniędzy z programu. Warto zaznaczyć, że banki, wprowadzając na rynek i prowadząc obsługę nowego produktu kredytowego, ponoszą związane z tym koszty. Przerzucenie ich na klienta, na przykład w postaci zwiększenia marży, zależy od polityki danej instytucji finansowej. Nie da się ustalić, czy wskazane powyżej koszty są w części banków na tyle wysokie, aby uzasadniały różnice w wysokości marż.

Firmy deweloperskie proponują ograniczenie programu „Rodzina na swoim” tylko do rynku pierwotnego. Co prawda mieszkania z rynku pierwotnego nie dominują w programie⁵¹, ale z punktu widzenia istniejących ograniczeń budżetowych propozycja ta wydaje się warta rozważenia. Mamy tu do czynienia z klasycznym efektem mnożnikowym, kiedy to inwestycje publiczne (wydatki na program) silnie przyczyniają się do rozwoju gospodarczego. Szacuje się, że jedno nowe miejsce pracy w budownict-

⁵¹ „Wskazuje się, że z kredytów z dopłatą korzystają osoby kupujące nieruchomości na rynku wtórnym (64 proc.), na rynku pierwotnym z kredytów skorzystało 10,4 proc., a z dopłat do budowy domu jednorodzinnego 25,2 proc. osób”; cyt. za: Ewa Balicka-Sawiak, „Rodzina na swoim” zbiera żniwo na rynku wtórnym, www.gnp.pl [dostęp 14.09.2009].

wie mieszkaniowym tworzy trzy do czterech miejsc pracy w branżach pokrewnych⁵². Ponadto w wypadku rynku pierwotnego część dopłat wraca do budżetu państwa w postaci wpływów z podatku VAT. Rozwiązanie takie byłoby zatem korzystne zarówno dla branży budownictwa mieszkaniowego, jak i dla budżetu państwa. Z drugiej jednak strony powyższa operacja znacznie ograniczyłaby możliwości kupna mieszkań przez korzystających z programu.

- **Zalecenia odnośnie do usprawnień programu**

Za najistotniejszy skutek uboczny programu, a jednocześnie czynnik osłabiający jego skuteczność, można uznać jego wpływ na cenę mieszkań. Przedstawiony w rozdziale drugim mechanizm uzależnienia uzyskanie dopłat od poziomu ceny metra kwadratowego mieszkania. Opisywana już dwukrotna zmiana prawa w tym zakresie dowodzi, że kwestia ta od początku funkcjonowania programu stanowiła problem. Początkowo okazało się, że mieszkań kwalifikujących się do programu jest niewiele (taki stan rzeczy odzwierciedla liczba kredytów udzielonych w 2007 r.)⁵³. Dwukrotna zmiana mechanizmu szacowania wskaźnika poprawiła sytuację. Ostatnio pojawiły się jednak zarzuty, że zmiany wartości wskaźnika nie nadążają za dynamiczną zmianą sytuacji na rynku. Możliwy spadek cen może być powstrzymany przez wysokie wartości wskaźników kwalifikujących mieszkania do programu.

Zwraca się również uwagę, że ceny transakcyjne coraz bardziej uzależniają się od publikowanego przez GUS wskaźnika wartości odtworzeniowej, ponieważ od tego zależą limity w programie⁵⁴. W rejonach, gdzie wskaźniki kwalifikujące do programu są zbyt niskie, istnieje obawa, że firmy deweloperskie mogą szukać oszczędności, na przykład wybierając materiały budowlane niższej jakości. Wpływ programu na cenę mieszkań jest jednak nieunikniony. Jego zasadniczym celem jest bowiem zwiększenie popytu na mieszkania stanowiące przedmiot odrębnej własności. Skutkiem musi być wzrost cen mieszkań.

Rozwiązania wymaga także wspomniana wyżej kwestia instytucji kredytowych. Mimo rosnącej konkurencji ich oferty są wciąż bardzo zróżnicowane (wskazano przypadek zwiększenia marży dla kredytu preferencyjnego). Autorzy sądzą, że kredytobiorca nigdy nie będzie dla instytucji kredytowej partnerem równorzędnym. Dlatego też można rozważyć bez-

⁵² J. Roszak, *Kto chce ograniczyć „Rodzinę na swoim”*, „Rzeczpospolita” (19.06.2009).

⁵³ W 2007 r. w ramach programu „Rodzina na swoim” udzielono 3983 kredytów.

⁵⁴ R. Popielewicz, *Rodzina na swoim wyhamowała spadek cen mieszkań*, www.rodzina.katolicka.pl [dostęp: 19.06.2009].

pośrednie negocjowanie warunków kredytów przez państwo. Do udzielania kredytów, a w konsekwencji do otrzymania publicznych środków powinien być uprawniony bank, z którym wynegocjowane zostaną najkorzystniejsze warunki komercyjne dla kredytobiorców.

Negocjacje powinny dotyczyć określonej puli środków, które w razie ich niewykorzystania powinny przejść do kolejnej puli. Rozwiązanie to można zmodyfikować, upoważniając do udzielania kredytów w ramach programu nie jeden, ale na przykład dwa banki oferujące najkorzystniejsze warunki. Negocjacje należałoby powtarzać co pewien okres. Okres ten powinien uwzględniać możliwości w zakresie wprowadzenia do oferty kredytu z państwową dopłatą. Rozwiązanie takie umożliwiłoby innym bankom udział w tym segmencie rynku. Przyjmując, że negocjacje byłyby powtarzane co sześć miesięcy, w takiej puli mogłyby się znaleźć środki na około 10 tys. kredytów. Liczba ta pokazuje, jak silną pozycję negocjacyjną mogłoby uzyskać państwo przy wdrożeniu takiego rozwiązania. Zaznaczyć należy, że mechanizm taki wiązałby się jednak z koniecznością standaryzacji produktu bankowego, który mógłby przestać odpowiadać zróżnicowanym potrzebom nabywców.

Program „Rodzina na swoim” ewoluował w ciągu niespełna trzech lat swego istnienia. Zmieniały się jego założenia, a w konsekwencji także cel, który miał realizować. Z instrumentu polityki prorodzinnej staje się stopniowo instrumentem interwencyjnym, mającym oddziaływać na rozwój rynku budownictwa mieszkaniowego.

Obecnie pojawiające się propozycje kolejnych zmian, a w szczególności propozycja zawieszenia działania programu na rynku wtórnym, wskazują, że program staje się instrumentem antykryzysowym, bo zmiany te mają na celu zmniejszenie obciążeń budżetu państwa, zwłaszcza w okresie kryzysu finansów publicznych. Ograniczenie programu wyłącznie do rynku pierwotnego zwiększy również wpływy z podatku VAT, umożliwiając jednocześnie utrzymanie dopłat na dotychczasowym poziomie.

4. Wnioski końcowe

Obecna sytuacja na rynku mieszkaniowym jest wynikiem procesów społeczno-gospodarczych, które trwały w ostatnich 65 latach (na przykład zniszczenia wojenne infrastruktury mieszkaniowej, boom demograficzny i migracje ze wsi do miast po wojnie, nacjonalizacja i ograniczanie powstawania własności prywatnej, wzrost inwestycji mieszkaniowych w latach siedemdziesiątych XX wieku i ich załamanie się w latach osiem-

dziesiątych i dziewięćdziesiątych). Ich wypadkową jest znaczny niedobór mieszkań.

Jednocześnie urynkowanie cen po 1989 r., a w konsekwencji ich gwałtowny wzrost, wynikający z niedostatecznej podaży mieszkań, spowodowały znaczne ograniczenie możliwości nabycia własnego mieszkania. Wskazano, że ponad 85% społeczeństwa nie ma pieniędzy umożliwiających taki zakup. Z pomocą państwa na własne mieszkanie może sobie pozwolić 65% społeczeństwa. Uzasadnia to potrzebę prowadzenia przez państwo śmiałej polityki mieszkaniowej przy wykorzystaniu takich narzędzi jak program „Rodzina na swoim”.

Celem niniejszego raportu była także ocena tego programu. Dokonano jej zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Potrzeby, jakie ma zaspokajać program, oszacowano na podstawie liczby brakujących mieszkań (tzw. luka mieszkaniowa). To, że program przyczynia się do zmniejszenia tej luki, pozwoliło autorom raportu ocenić go pozytywnie. W ciągu najbliższej dekady program może przynieść wymierne korzyści, i to bez nadmiernej ingerencji państwa w rynek mieszkaniowy. Próba uzyskania efektów w krótszym okresie oznaczałaby gwałtowny wzrost cen mieszkań, a przez to automatyczne ograniczenie skuteczności programu. Autorzy uważają, że pewien wzrost cen mieszkań – ze względu na mechanizm działania programu (kreowanie popytu) – jest jednak nieunikniony.

Mimo pozytywnej oceny programu wskazano również jego niedoskonałości. Znaczne korzyści banków z programu skłaniają do rozważenia propozycji wymuszenia konkurencji między nimi o środki z dopłat.

Bibliografia

- Balicka-Sawiak E., *Rodzina na swoim zbiera żniwo na rynku wtórnym*, www.gnp.pl (dostęp 14.09.2009).
- Bratkowski A., *Polska kwestia mieszkaniowa*, w: *Raport o rozwoju społecznym Polska 1996, Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa 1996, s. 107-120.
- Gózdź M., *Wbrew prognozom ceny mieszkań pną się w górę*, www.dziennik.pl (29.08.2008).
- Herbst I., *Mieszkalnictwo a rozwój społeczny*, w: *Raport o rozwoju społecznym Polska 1996, Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa 1996, s. 121-130.
- Jakiej wielkości mieszkania są obecnie dostępne na rynku?*, www.gazetadom.pl (2009).
- Kalinowska B., *Deweloper na swoim*, „Rzeczpospolita” (08.06.2009).
- Kulesza, H., *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce*, w: *Raport o rozwoju społecznym Polska 1996, Habitat a rozwój społeczny*, Warszawa 1996, s. 181-198.

- Lis J., *W Polsce brakuje 1,8 mln mieszkań*, www.abc.com.pl/problem/1577/4, (dostęp 25.08.2009).
- Popielewicz R., *„Rodzina na swoim” wyhamowała spadek cen mieszkań*, www.rodzina.katolicka.pl (dostęp 10.09.2009).
- Miasto Stołeczne Warszawa, zespół ds. ustalenia wartości strat, jakie Warszawa poniosła w wyniku II wojny światowej, *Raport o stratach wojennych Warszawy*, Warszawa 2004.
- Roszak J., *Kto chce ograniczyć „Rodzinę na swoim”*, „Rzeczpospolita” (19.06.2009).
- Witakowski P. i in., *Raport o naprawie sytuacji mieszkaniowej 2006*, Warszawa 2007.
- Żeliński M., *Opinie ekonomiczne – blog*, 2009, <http://opinieekonomiczne.blox.pl/2009/07/Rynek-mieszkaniowy-w-PolsceWstep.html> (dostęp 10.09.2009).

Strony internetowe

- www.abc.com.pl
www.bgk.com.pl
<http://gazetadom.pl>
www.gnp.pl
www.habitat.pl
<http://opinieekonomiczne.blox.pl>
www.rodzina.katolicka.pl
www.spoldzielniemieszkaniowe.pl
www.um.warszawa.pl
www.unic.un.org.pl

Akty prawne

- Dekret z 26 października 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na obszarze m.st. Warszawy.
- Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 133, poz. 654).
- Ustawa z 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. nr 183, poz. 1354).
- Ustawa z 15 czerwca 2007 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. nr 136, poz. 955).
- Ustawa z 21 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. nr 223, poz. 1465).

Lista ekspertów współpracujących

Stanisław Kudroń, zastępca dyrektora Departamentu Strategii Budownictwa i Mieszkalnictwa w Ministerstwie Infrastruktury.

Bolesław Meluch, dyrektor Departamentu Funduszy Mieszkaniowych w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Programy wsparcia budownictwa własnościowego w polityce mieszkaniowej Wielkiej Brytanii

Wprowadzenie

Niniejsze studium przypadku zawiera opis obecnej brytyjskiej polityki mieszkaniowej ze szczególnym uwzględnieniem programu wspierania budowy mieszkań własnościowych *HomeBuy Direct*. Autorzy próbowali także porównać go z jego polskim odpowiednikiem – „Rodziną na swoim”.

Pracę zaczęto od przedstawienia założeń i strategii brytyjskiej polityki mieszkaniowej. Analiza najważniejszych dokumentów strategicznych wskazuje, że władze brytyjskie przywiązują dużą wagę do zapewnienia stabilności mieszkaniowej społeczeństwa, stosując elastyczne narzędzia dostosowane do zmieniających się warunków społeczno-ekonomicznych.

Celem pracy jest analiza polityki mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii ze szczególnym uwzględnieniem mieszkalnictwa właścicielskiego, niemniej omówiono również zlecenie zadań z zakresu budownictwa socjalnego organizacjom pozarządowym.

Porównanie brytyjskiego oraz polskiego programu wykazało liczne różnice. Zdaniem autorów nie dają one podstawy uznania któregoś z programów za mniej efektywny.

Autorzy uznali za warte wdrożenia do polskiego programu takie rozwiązania brytyjskie, jak dofinansowanie mieszkań energooszczędnych oraz preferencje w udzielaniu dofinansowania dla określonych grup zawodowych.

Praca jest rezultatem wizyty studyjnej w Londynie w ramach programu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, działanie 5.1 - „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”.

1. Założenia i strategia brytyjskiej polityki mieszkaniowej

Celem brytyjskiej polityki mieszkaniowej jest zapewnienie każdemu mieszkańcowi Wielkiej Brytanii możliwości wynajęcia bądź kupna domu lub mieszkania za przystępną cenę, w okolicy, w której chce on mieszkać i pracować¹. Osiągnięcie takiego stanu ma uczynić mniej dotkliwym problem bezdomności, a także zmniejszyć liczbę postaw aspołecznych.

Potrzebę podjęcia zdecydowanych działań przez państwo uzasadnia wzrost liczby mieszkańców Wielkiej Brytanii (imigracja), a także zwiększanie się liczby osób starszych i samotnych (rozpad rodzin). W odpowiedzi na powyższe wyzwania rząd brytyjski postawił sobie za cel zbudowanie 2 mln nowych domów do roku 2016 i kolejnego 1 mln do roku 2020², w sposób, który zapewni ich większą dostępność, co dotyczy zarówno wynajmu, jak i kupna.

Jednym z priorytetów władz brytyjskich jest zachowanie równowagi podaży mieszkań i popytu na mieszkania. Osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki nieustannemu diagnozowaniu sytuacji i szybkiemu reagowaniu na zmieniające się potrzeby mieszkaniowe społeczeństwa. W tym celu rząd brytyjski opracowuje i wdraża wiele programów dotyczących mieszkalnictwa. Należą do nich między innymi:

- ♦ *Homes for the future*³ - obecnie najważniejszy dokument strategiczny rządu brytyjskiego, przedstawiony w 2007 r. Zawiera on ideę bardziej dostępnego i lepiej dostosowanego do potrzeb społecznych budownictwa mieszkaniowego. Zakłada zbudowanie 3 mln mieszkań do 2020 r., w tym również mieszkań socjalnych. Cel ten ma zostać osiągnięty między innymi dzięki programom wspierania budownictwa własnościowego, reformie planowania przestrzennego oraz wspierania budownictwa energooszczędnego (obniżenie kosztów eksploatacji). Program jest obecnie realizowany na podstawie ustawy o budowie i remontach mieszkań (*Housing and Regeneration Act*) z 2008 r.⁴

¹ Department for Communities and Local Government, *Homes for the futures: more affordable, more sustainable*, London 2007, s. 6.

² Tamże, s. 7.

³ www.communities.gov.uk/publications/housing/homesforfuture [dostęp 2.12.2009].

⁴ www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/ukpga_20080017_en_1, [dostęp 2.12.2009].

- ◆ *National Strategy for Housing in an Ageing Society*⁵ - strategia mieszkaniowa dla starzejącego się społeczeństwa. Program ten ma na celu wdrożenie norm i projektów osiedli, mieszkań i domów przeznaczonych dla seniorów.
- ◆ *Homelessness Strategy: Settled Homes, Changing Lives*⁶ - celem tego programu jest zmniejszenie do 2010 r. o połowę liczby osób, które nie mają stałego miejsca zamieszkania. Polega on między innymi na zachęcaniu do rezygnacji z bezdomności i wspieraniu osób nią zagrożonych.

Działania podejmowane w ramach polityki mieszkaniowej dotyczą wielu innych obszarów. Należą do nich między innymi kwestie związane z mieszkalnictwem komunalnym, budownictwem społecznym, odbudową i renowacją istniejących budynków, wspieraniem władz w celu opracowywania strategii mieszkalnictwa na szczeblu lokalnym i regionalnym, a także regulacją rynku kredytów hipotecznych.

Programy związane z mieszkalnictwem własnościowym

Państwo w Wielkiej Brytanii wspiera budowę zarówno mieszkań kupowanych na własność, jak i mieszkań czynszowych⁷.

W zakresie wspierania budownictwa własnościowego na uwagę zasługują następujące programy:

⁵ www.communities.gov.uk/publications/housing/nationalstrategy [dostęp 3.12.2009].

⁶ www.communities.gov.uk/housing/strategiesandreviews/homelessnesstrategy, [dostęp 3.12.2009].

⁷ Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza programów dotyczących mieszkalnictwa własnościowego. Niemniej za warcie przedstawienia autorzy uznali również rozwiązanie dotyczące mieszkalnictwa czynszowego. Mimo że mieszkalnictwo czynszowe nie jest głównym przedmiotem przeprowadzanej analizy, warto opisać mechanizm, jaki funkcjonuje w Anglii w tym zakresie. Zadania związane z budową i eksploatacją mieszkań socjalnych są w większości realizowane przez tzw. stowarzyszenia mieszkaniowe - pozarządowe organizacje non profit działające na szczeblu lokalnym. 1200 takich stowarzyszeń skupionych w zrzeszającej je organizacji National Housing Federation wybudowało dotychczas około 2,5 mln mieszkań komunalnych.

Większość mieszkań zbudowanych przez stowarzyszenia jest wynajmowana, a pobierane stawki czynszu są znacznie niższe od cen rynkowych. Część organizacji wspiera osoby w słabszej sytuacji materialnej, w szczególności osoby starsze, niepełnosprawne i bezdomne. Stowarzyszenia te nie tylko budują nowe mieszkania, ale podejmują również działania z zakresu rewitalizacji zaniedbanych budynków mieszkalnych. Warto podkreślić, że na swoją działalność otrzymują one fundusze państwowe.

Głównym zadaniem National Housing Federation jest wspieranie działalności stowarzyszeń oraz reprezentowanie ich wobec władz państwowych i sektora prywatnego. Ważnym elementem działalności organizacji jest również ochrona kredytobiorców w relacjach z bankami udzielającymi kredyty hipoteczne.

- ♦ *Rent to HomeBuy*⁸ – program długoterminowego wynajmu (do 5 lat) za 80% wysokości czynszu wolnorynkowego, z możliwością późniejszego kupna mieszkania.
- ♦ *New Build HomeBuy*⁹ – program wspierania kupna nowo budowanych mieszkań, polegający na finansowaniu kupna mieszkania kredytem hipotecznym w wysokości 25–75% wartości nieruchomości. Resztę, pozostającą własnością dewelopera, należy spłacić wraz z uiszczanym czynszem.
- ♦ *HomeBuy Direct*¹⁰ – program zakupu mieszkań, polegający na pokryciu kosztu nabycia lokalu w 70% przez zaciągnięcie kredytu hipotecznego. Pozostałe 30% stanowi nieoprocentowana pożyczka udzielana po połowie przez dewelopera i państwo, której spłata rozpoczyna się po pięciu latach. Program dotyczy mieszkań wskazanych przez zarządzającą nim instytucję państwową.

Zaprezentowane programy cieszą się dużą popularnością. W latach 2007–2008 złożono ponad 100 tys. podań na 25 tys. dostępnych mieszkań. Celem programów jest nie tylko zwiększenie podaży mieszkań (aspekt ilościowy), ale też promocja budownictwa przyjaznego ludziom i środowisku (aspekt jakościowy). Najbardziej zbliżony do polskiego programu „Rodzina na swoim” jest program *HomeBuy Direct*. Dlatego też będzie on przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części pracy.

2. *HomeBuy Direct* jako narzędzie polityki mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii

Program *HomeBuy Direct* jest jednym z trzech największych programów wspierających budownictwo własnościowe. Rząd brytyjski ogłosił go we wrześniu 2008 r. Ruszył 1 grudnia 2008 r. Na jego realizację przeznaczono 300 mln funtów.

Beneficjenci

Program jest skierowany do niezamożnych osób, które kupują mieszkanie po raz pierwszy, oraz do osób, które były właścicielami nieruchomości mieszkalnych, ale nie stać ich na ponowne ich kupno. Uprzywilejowaną grupą beneficjentów programu są osoby zamieszkujące mieszkania socjalne, a także określone grupy zawodowe. Należą do nich: lekarze

⁸ www.homebuy.co.uk/rent_to_homebuy.aspx [dostęp 24.11.2009].

⁹ www.homebuy.co.uk/new_build_homebuy.aspx [dostęp 24.11.2009].

¹⁰ www.homebuy.co.uk/homebuy_direct.aspx [dostęp 24.11.2009].

i pielęgniarki z państwowej służby zdrowia, nauczyciele, policjanci, pracownicy służby więziennej, żołnierze, urzędnicy i inne zawody zaufania publicznego. Warunkiem ubiegania się o uczestnictwo w programie jest uzyskiwanie rocznych dochodów nieprzekraczających 60 tys. funtów.

Mechanizm działania programu

Beneficjent zobowiązany jest do zaciągnięcia kredytu hipotecznego w wysokości od 70% do 85% wartości nieruchomości. Pozostała kwota (15-30%) to pożyczka udzielana po połowie przez dewelopera i państwo. Jej spłata jest odraczana na pięć lat. W pierwszym roku spłaty oprocentowanie pożyczki wynosi 1,75, w latach kolejnych wzrasta do poziomu o procent przewyższającego stopę inflacji.

Należy podkreślić, że program nie umożliwia zakupu dowolnej nieruchomości w dowolnej lokalizacji. Lista mieszkań, o które można się ubiegać, jest wynikiem uzgodnień deweloperów i strony publicznej.

HomeBuy Agent jako rządowy podmiot obsługujący program

Przyszły uczestnik programu zgłasza się do wyspecjalizowanej agencji rządowej go obsługującej. Instytucja ta odpowiada za udzielanie informacji i promocję programu, przyjmowanie i ocenę wniosków, doradztwo oraz za współpracę z deweloperami. Zdolność kredytową kandydatów ocenia niezależny doradca finansowy. *Local Agent* udostępnia ich listę na życzenie wnioskodawcy.

3. HomeBuy Direct a „Rodzina na swoim”

Programy *HomeBuy Direct* oraz „Rodzina na swoim” wykazują wiele podobieństw i różnic. Dotyczą one między innymi poniższych aspektów tych programów.

Przedmiot programu

Zarówno program brytyjski, jak i polski dotyczy kupna domu lub mieszkania na własność.

W programie brytyjskim występują przy tym ograniczenia, które dotyczą liczby i jakości mieszkań będących przedmiotem dofinansowania. Podlegają mu mieszkania w określonej lokalizacji i o określonym wyposażeniu. Muszą one także spełniać określone normy ekologiczne. Ustawodawca brytyjski promuje tzw. podejście *whole-life costs*. Oznacza ono, że obywatela powinno być stać nie tylko na kupno mieszkania, ale także na

jego utrzymanie, co jest jednym z powodów promowania technologii energooszczędnych. Rząd brytyjski wprowadza te ograniczenia w uzgodnieniu z deweloperami, tak aby mogli oni pod ich kątem dostosować swoją ofertę. Można jedynie przypuszczać, że w wyniku uzgodnień na listę mieszkań dostępnych w ramach programu trafiają lokale mniej atrakcyjne i trudno zbywalne. Zdaniem autorów takie rozwiązanie powoduje, że brytyjski program słabiej wpływa na poziom cen mieszkań niż program „Rodzina na swoim”.

Program polski ogranicza pulę dostępnych mieszkań pod kątem maksymalnej ceny oraz maksymalnej powierzchni mieszkania. Nie wprowadzono żadnych ograniczeń jakościowych.

Beneficjenci programu

Oba programy różnią się znacznie, jeżeli chodzi o ich beneficjentów.

Program brytyjski przeznaczony jest dla osób nieposiadających własnego mieszkania, o dochodach poniżej 60 tys. funtów rocznie¹¹. Liczba dostępnych lokali jest ograniczona, dlatego też przy rozpatrywaniu wniosków preferowane są określone grupy zawodowe. Program jest dostępny także dla osób samotnych, gdyż stanowi odpowiedź rządu brytyjskiego na rosnącą liczbę rozwodów.

Program polski jest ograniczony do małżeństw i osób samotnie wychowujących dzieci, nieposiadających własnego mieszkania. Nie ma ograniczeń dochodowych.

Mechanizm dofinansowania programu

Program brytyjski zapewnia pięcioletnią karencję w spłacie pożyczki stanowiącej 15-30% wartości mieszkania. W szóstym roku oprocentowanie pożyczki wynosi zaledwie 1,75, a w latach kolejnych uzależnione jest od stopy inflacji. Beneficjent wybiera dowolny bank w celu sfinansowania pozostałej części inwestycji w formie kredytu hipotecznego.

Program polski przewiduje spłatę odsetek kredytu hipotecznego aż do 100% wartości nieruchomości. Kredyt taki może być zaciągnięty w jednej z 16 instytucji finansowych uczestniczących w programie¹².

¹¹ Warunek ten weryfikowany jest na podstawie rocznego zeznania podatkowego.

¹² www.bgk.pl/index.php?module=site&catId=311&pl [dostęp 15.12.2009].

Mechanizm administracyjny programu

Beneficjent programu brytyjskiego kontaktuje się z dwiema instytucjami poza deweloperem - instytucją udzielającą kredytu hipotecznego¹³ oraz z przedstawicielstwem agencji rządowej zarządzającej programem. Obie instytucje dokonują oceny jego zdolności kredytowej.

W Polsce całość spraw administracyjnych załatwia bank.

Względna wielkość wsparcia w ramach programu

Program *HomeBuy Direct* wydaje się mniej korzystny niż polski program „Rodzina na swoim”. W ramach polskiego programu państwo pokrywa część należnych bankowi odsetek od kredytu pokrywającego koszt do 100% wartości nieruchomości. Takie wsparcie trwa przez pierwsze osiem lat spłaty kredytu.

W przypadku programu brytyjskiego odsetki płacone przez kredytobiorcę są niższe od komercyjnych, ale dotyczy to kredytu pokrywającego koszt 15-30% wartości nieruchomości.

Zestawienie głównych różnic programów przedstawia poniższa tabela:

Cecha	<i>HomeBuy Direct</i>	„Rodzina na swoim”
Kupno mieszkania na własność	TAK	TAK
Znaczenie stanu cywilnego	NIE	TAK
Znaczenie zawodu	TAK	NIE
Znaczenie dochodów	TAK	NIE
Kontakt z urzędem	TAK	NIE
Ukierunkowanie na jakość mieszkań	TAK	NIE
Ograniczenie powierzchni mieszkania	NIE	TAK
Ograniczona liczba mieszkań	TAK	NIE

Analiza programu brytyjskiego pozwoliła wyciągnąć także dodatkowe wnioski.

Koszty klasycznych kredytów hipotecznych i kredytów udzielanych w ramach programu różnią się wysokością oprocentowania. Oprocentowanie kredytów udzielanych w ramach programu jest wyższe o około 1%. Różnica ta może wynikać z tego, że banki traktują korzystających z programu jako osoby o niższej zdolności kredytowej, a wyższe oprocentowanie jest dla nich premią za dodatkowe ryzyko kredytowe¹⁴.

¹³ Mogą być to banki oraz tzw. spółdzielnie kredytowe.

¹⁴ Opinia Lucy Thornycroft wyrażona w trakcie spotkania grupy warsztatowej w National Housing Federation 17 listopada 2009 r. w Londynie.

Jak już zwrócono uwagę, obsługę beneficjentów w programie brytyjskim zapewnia odrębna agencja rządowa, a nie jak w Polsce, wyłącznie banki. Może to potwierdzać tezę sformułowaną przez autorów w raporcie dotyczącym programu „Rodzina na swoim”¹⁵, że jedną z przyczyn różnic w kosztach kredytów w Polsce są właśnie koszty administracyjne obsługi programu, jakie ponoszą banki.

Zakończenie

Analiza brytyjskiej polityki mieszkaniowej wykazała, że polityka ta jest prowadzona na podstawie szeroko zakrojonej diagnozy bieżących i przyszłych potrzeb oraz że zawiera mierzalne cele i wskazuje podmioty, które będą miały wpływ na jej realizację. Stawiając sobie za cel między innymi wspieranie mieszkalnictwa energooszczędnego, jest ona sama w sobie również instrumentem polityki ekologicznej państwa. Założenia brytyjskiej polityki mieszkaniowej przedstawione są w jednym, wspomnianym w tej pracy dokumencie - *Homes for the futures*. Takiego dokumentu, zdaniem autorów, brakuje w Polsce.

Po porównaniu programów angielskiego i polskiego autorzy nie znaleźli podstaw do pozytywnej bądź negatywnej ich oceny. Niemniej, mając na uwadze maksymalizację efektywności wydatkowania środków publicznych, należy rozważyć możliwość wprowadzenia wymogów efektywności energetycznej dla obiektów mieszkalnych będących przedmiotem dofinansowania w ramach programu „Rodzina na swoim”. Kwalifikacja mieszkań mogłaby następować na podstawie tzw. świadectw energetycznych. Konieczne byłyby jednak wcześniejsze konsultacje z deweloperami, aby uniknąć braku mieszkań kwalifikujących się do udziału w programie.

Warte rozważenia jest również rozwiązanie polegające na udzieleniu pierwszeństwa w uzyskaniu dofinansowania niektórym grupom zawodowym, w szczególności w sytuacji ograniczenia środków finansowych przeznaczonych na program. Preferencje te mogłyby dotyczyć tzw. zawodów deficytowych, na przykład lekarzy określonych specjalności. W konsekwencji program pozornie wspierający jedynie mieszkalnictwo przyczyniłby się również do poprawienia dostępu mieszkańców danego obszaru do określonych usług publicznych.

¹⁵ Raport „Program »Rodzina na swoim« jako element polityki mieszkaniowej państwa”, KSAP, październik 2009, s. 30.

Bibliografia

Department for Communities and Local Government, *Homes for the futures: more affordable, more sustainable*, London 2007.

Homes & Communities Agency, *HomeBuy Direct - Buyers Guide*, London 2009.

Strony internetowe

www.communities.gov.uk/housing/

www.homesandcommunities.co.uk/

www.housing.org.uk/

www.opsi.gov.uk/acts/acts2008/ukpga_20080017_en_1

www.homebuy.co.uk/

www.bgk.pl

Lista ekspertów współpracujących

Lucy Thornycroft, *Investment Leader in Research & Futures Department*, National Housing Federation.

Polityka mieszkaniowa rządu regionalnego Flandrii. Założenia i rozwiązania instytucjonalne

1. Wstęp: polityki mieszkaniowe państw członkowskich a Unia Europejska

Studium poświęcone jest sytuacji mieszkaniowej i programom wspomagającym kupno mieszkania we flandryjskiej części Królestwa Belgii. Praca jest wynikiem wizyty studyjnej, która odbyła się w Brukseli w ramach programu współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), działanie 5.1 „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”.

Wybór pojedynczego kraju Unii Europejskiej, nie zaś całej Unii jako przedmiotu studium porównawczego, wynika z faktu, że polityka mieszkaniowa nie należy do kompetencji Unii Europejskiej i nie jest przez nią bezpośrednio regulowana. Z kolei charakterystyczny podział administracyjny Królestwa Belgii oraz wynikający z niego rozdział kompetencji w polityce mieszkaniowej nakazuje skoncentrować się tylko na jednym z dwóch głównych regionów Belgii zamiast na całym państwie. W obu regionach kraju - we Flandrii i w Walonii - obowiązują inne ramy prawne dotyczące budownictwa socjalnego i programów wspierających zdobycie mieszkania przez mniej zamożnych obywateli.

Niniejsze studium, mimo że dotyczy szczebla regionalnego, ma jednak istotny aspekt unijny. Wprowadzie strategie mieszkaniowe w UE są realizowane na poziomie państw członkowskich bądź też poszczególnych regionów, ale nie są one wolne od wpływu polityk wspólnotowych, takich jak

polityka wykluczenia społecznego, polityka spójności czy też polityka konkurencji.

Na przykład narzędziem oddziaływania polityki spójności na mieszkalnictwo w krajach członkowskich jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Z niego dofinansowana jest budowa domów energooszczędnych i ekologicznych. Kwestia ekologii i oszczędności energetycznej jest kluczowa dla polityki mieszkaniowej zarówno we Flandrii, jak i w analizowanej uprzednio Anglii.

Inną polityką wpływającą na dostępność mieszkań w UE jest polityka dotycząca wykluczenia społecznego. Realizuje ją Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Równości Szans (DG ds. ZSSiRS). Jednym z priorytetowych jej zadań jest walka z bezdomnością¹. Obserwuje ona problemy mieszkaniowe ludzi ubogich w krajach UE, ponieważ silnie wpływają one na jakość życia w Unii². Wreszcie, problem warunków mieszkaniowych interesuje UE i Dyrekcję w kontekście Europejskiego Roku Walki z Biedą i Wykluczeniem Społecznym 2010.

Według ekspertów DG ds. ZSSiRS zainteresowanie Unii Europejskiej problemami mieszkaniowymi stopniowo rośnie, a w niedalekiej przyszłości polityka mieszkaniowa będzie realizowana na szczeblu unijnym³.

2. Mieszkalnictwo we Flandrii

Sytuacja mieszkaniowa we Flandrii

Sytuacja własnościowa we Flandrii jest wyjątkowa na skalę europejską. Flamandzycy mówią o sobie, że „rodzą się z cegłą w brzuchu”, co ma znaczyć, że najważniejsze jest dla nich posiadanie własnego domu. We Flandrii w 2009 r. 75% osób było właścicielami zamieszkiwanej przez siebie nieruchomości. Prognozy rządu flamandzkiego przewidują w ciągu pięciu lat rozszerzenie prywatnej własności nieruchomości do 80%. Na wolnym rynku mieszkanie lub dom wynajmuje 18% osób; 6% wynajmuje nieruchomość w ramach programu socjalnego (w jego skład wchodzi 140 tys. lokali socjalnych); pozostały procent to osoby dorosłe, które mieszkają

¹ European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Summary, Bruksela 2009, 13.

² European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Social Protection and Social Inclusion 2008: EU indicators*, Bruksela 2008, 13.

³ Opinia Antoine Saint-Denis, specjalisty ds. wykluczenia społecznego w Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Równych Szans, wyrażona podczas spotkania w Dyrekcji w ramach wizyty studyjnej słuchaczy KSAP. Bruksela, 04.12.2009.

z rodzicami, lub osoby mieszkające w różnych wspólnotach (na przykład w religijnych)⁴.

Poziom życia we Flandrii należy do najwyższych w UE. Świadczyć o tym może to, że 75% flamandzkich rodzin mieszka w domach jednorodzinnych z ogrodem (średnia europejska wynosi 53%). Dalsze 7% mieszka w domach bez ogrodu, a pozostałe 18% w mieszkaniach. Od 2002 r. uwiadcza się jednakże nowy trend na rynku nieruchomości. Coraz większym zainteresowaniem kupców cieszą się mieszkania. Wśród wszystkich oddanych do użytku nieruchomości w 2009 r. stanowiły one 50%. Zmiana ta jest spowodowana zmniejszaniem się wielkości rodzin, wzrostem cen działek budowlanych oraz wprowadzonym podatkiem rejestracyjnym w wysokości 5-10% wartości transakcji, płaconym w momencie zakupu nieruchomości.

Założenia polityki mieszkaniowej Flandrii

Politykę mieszkaniową we Flandrii reguluje flamandzkie prawo mieszkaniowe (*Flemish Housing Act*). Określa ono jej cztery zasady. Są to: powszechna dostępność mieszkań socjalnych, wysoka jakość mieszkań oraz ich otoczenia, dostępność cenowa oraz pewność zamieszkania. Zasoby mieszkalnictwa socjalnego szacuje się we Flandrii na 140 tys. nieruchomości przeznaczonych na wynajem. Mimo zapisania powszechnej dostępności lokali socjalnych jako jednej z zasad prawa mieszkaniowego w 2009 r. na liście oczekujących znajdowało się 58 tys. rodzin. W całym regionie aż 180 tys. rodzin spełnia warunki konieczne do otrzymania mieszkania socjalnego. Co roku buduje się około 1700 lokali socjalnych.

Aby zaspokoić rosnące potrzeby mieszkaniowe, rząd Flandrii opracował strategię budowy nieruchomości socjalnych na lata 2009-2020. W tym okresie planuje podwoić liczbę lokali przeznaczonych na wynajem (do 43 tys.), potroić liczbę lokali na sprzedaż (do 21 tys.) oraz przygotować tysiąc działek budowlanych. Nowe nieruchomości muszą być zbudowane z materiałów bardzo dobrej jakości oraz spełniać wysokie standardy wykonania, a także być otoczone potrzebną infrastrukturą (drogi, place zabaw, szkoły). Instytucja przyznająca mieszkanie socjalne musi wziąć pod uwagę w szczególności wielkość rodziny oraz uwarunkowania zdrowotne jej członków.

Bardzo ważną cechą lokali socjalnych jest także ich dostępność cenowa. Zgodnie z polityką rządu koszty utrzymania mieszkania nie powinny przekraczać jednej trzeciej dochodów gospodarstwa domowego. Obec-

⁴ Wszystkie dane statystyczne w powyższym studium przypadku pochodzą z opracowań własnych Flamandzkiej Agencji Mieszkalnictwa Socjalnego.

nie wynoszą one dla wynajmujących socjalnie przeciętnie 22,3%, dla wynajmujących komercyjnie 29,5%, a dla osób spłacających kredyt hipoteczny 21,7% dochodów. Dlatego też średnią cenę wynajmu mieszkania socjalnego rząd ustalił na 258 euro za miesiąc, w porównaniu do 431 euro za wynajem mieszkania prywatnego.

Ostatnią z czterech zasad flamandzkiej polityki mieszkaniowej jest pewność zamieszkania. W wypadku mieszkań socjalnych oznacza to, że dana osoba może mieszkać w lokalu tak długo, jak zechce. W 2008 r. wprowadzono okres próbny dla lokatorów socjalnych. Trwa on dwa lata. W tym okresie kontroluje się, czy wynajmujący spełnia elementarne wymogi (regularnie opłaca czynsz, utrzymuje lokal w dobrym stanie). Po tym okresie zyskuje prawo wynajmu dożywotniego. Jeśli jednak nie spełnia on wspomnianych wymagań, można z nim rozwiązać umowę, ale tylko na drodze sądowej. Prywatni właściciele mogą wypowiedzieć umowę najmu najwcześniej po dziewięciu latach od podpisania umowy.

Niezależnie od powyższych czterech podstawowych zasad budownictwo socjalne musi także promować kontakty między współlokatorami dzięki polityce obowiązkowej nauki języka flamandzkiego dla osób ubiegających się o mieszkanie socjalne. Dodatkowo wspierane jest „socjalne wymieszanie” (*social mix*), które oznacza, że w jednym budynku mieszkają osoby młode i starsze, właściciele mieszkań i wynajmujący, Belgowie i imigranci. Przy budowie nieruchomości socjalnych powinny zostać użyte materiały ekologiczne oraz nowoczesne. Duży nacisk kładzie się także na dobrą współpracę między beneficjentami, instytucjami finansowymi, administracją oraz społecznością lokalną.

Podstawy instytucjonalne

W 1993 r. Belgia stała się państwem federalnym złożonym z trzech regionów (Flandrii, Walonii i Brukseli) obdarzonych szeroką autonomią. Od tego momentu prowadzenie polityki mieszkaniowej stało się wspólnym zadaniem rządu federalnego, rządu regionalnego oraz władz lokalnych. Rząd federalny odpowiada za program wynajmu mieszkań na rynku prywatnym. Rządy regionalne Flandrii, Walonii i Brukseli zajmują się mieszkalnictwem socjalnym, w szczególności tworzeniem jego podstaw prawnych, a także jego organizacją i finansowaniem. Władze lokalne (gminy) prowadzą konsultacje w zakresie lokalnych potrzeb mieszkaniowych.

Najważniejszym podmiotem realizującym politykę mieszkaniową na poziomie lokalnym są korporacje mieszkalnictwa socjalnego (*Social Housing Corporation*) - lokalne agencje rządowe zajmujące się zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnej części społeczeństwa.

W Flandrii jest ich 100. Ich działalność obejmuje wynajmowanie, sprzedaż (domów, mieszkań, działek) oraz budowę domów i mieszkań socjalnych. Istotną rolę pełnią też biura ds. socjalnego wynajmu (*Offices for Social Renting*), które są prywatnymi biurami pośrednictwa wynajmu mieszkań dla celów socjalnych. Organizacje te dzięki gwarancji regularnej płatności czynszu zachęcają właścicieli nieruchomości do wynajmowania ich osobom o niskich dochodach. Trzecim podmiotem realizującym politykę mieszkaniową na poziomie lokalnym są autoryzowane firmy kredytowe (*Recognized Credit Companies*). Udzielają one pożyczek na zakup nieruchomości osobom o bardzo niskich dochodach. Ich spłatę gwarantuje rząd flamandzki. Ostatnim podmiotem, mającym jednak bardzo ograniczoną rolę, są samorządowe centra opieki społecznej.

Na poziomie regionalnym politykę mieszkaniową realizują dwie instytucje. Są to Flamandzki Fundusz Mieszkaniowy (*Flemish Housing Found*) oraz Flamandzka Agencja ds. Mieszkań Socjalnych (*Flemish Company for Social Housing*). Pierwsza z nich ma ograniczone kompetencje. Obejmują one wyłącznie udzielanie tanich pożyczek hipotecznych na zakup domu lub mieszkania rodzinom, które mają co najmniej jedno dziecko. Druga jest agencją rządową kontrolującą pozostałe podmioty.

3. Flamandzka Agencja ds. Mieszkań Socjalnych

Obszary działania

Flamandzka Agencja ds. Mieszkań Socjalnych (FAMS) jest agencją rządu flamandzkiego odpowiedzialną za realizację polityki mieszkaniowej w regionie oraz za nadzór nad lokalnymi organizacjami i instytucjami mieszkaniowymi. Kompetencje agencji dotyczą trzech obszarów. Koordynuje ona realizację lokalnej polityki mieszkalnictwa socjalnego, zarządza jej finansami oraz wspiera organizacyjnie podmioty w nią zaangażowane. Działania te obejmują przygotowanie rocznego programu wykonawczego (*implementation programme*) składającego się z listy planowanych inwestycji (budowa mieszkań i domów). Zatwierdza go flamandzki minister ds. mieszkaniowych. Inwestycje te realizują lokalne korporacje mieszkalnictwa socjalnego. Zadaniem Agencji jest także zapewnienie infrastruktury (dróg, placów zabaw, szkół) wokół planowanych inwestycji.

Drugim obszarem kompetencji Flamandzkiej Agencji ds. Mieszkań Socjalnych jest zarządzanie środkami przeznaczonymi na rozwój mieszkalnictwa socjalnego. Agencja działa jak bank. Udziela pożyczek korporacjom mieszkalnictwa socjalnego na wykonanie zaplanowanych na dany rok in-

westycji. Nieoprocentowany kredyt przyznawany jest na 33 lata. System zakłada, że korporacje będą go spłacać pieniędzmi uzyskanymi z czynszu za wynajmowane lokale. Pieniądze potrzebne do jego udzielenia rząd flamandzki pożyczka w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Oprócz kredytowania inwestycji korporacji agencja uprawnionym do tego osobom fizycznym udziela także niskooprocentowanych (1,7-4% rocznie) pożyczek hipotecznych. Zarządza również środkami inwestycyjnymi korporacji oraz pośredniczy w płaceniu prywatnym podwykonawcom za ich usługi budowlane wykonane na zamówienie korporacji.

Trzecim obszarem działań agencji jest wsparcie organizacyjne działań Korporacji Mieszkalnictwa Socjalnego. FAMS zatrudnia architektów oraz inżynierów, którzy wspomagają realizację inwestycji od projektu po wykonanie, kontrolując jednocześnie jej jakość. Agencja oferuje także korporacjom pomoc prawną oraz obsługę informatyczną.

We Flandrii osoby o niskim statusie materialnym mają wiele możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych: socjalny wynajem nieruchomości, możliwość nabycia nieruchomości socjalnych oraz kredyty socjalne.

Socjalny wynajem nieruchomości

Osoba ubiegająca się o wynajem socjalny nieruchomości musi zarejestrować się w jednym z 90 działających we Flandrii stowarzyszeń. Zostaje wtedy umieszczona na liście oczekujących. Przedmiotem najmu są kawalerki, mieszkania lub domy, zależnie od wielkości starającej się rodziny oraz stanu jej zdrowia (osoby niepełnosprawne).

Warunkiem, jaki ma spełniać przyszły najemca, jest pełnoletniość. Ponadto obowiązuje kryterium wysokości rocznych dochodów, które nie mogą przekraczać w wypadku osób samotnych 18 808 euro, niepełnosprawnych osób samotnych - 20 385 euro, oraz rodzin - 28 212 euro (nie więcej niż 1577 euro na osobę). Zastrzeżono również, że ubiegającemu się nie może przysługiwać prawo własności do lokalu mieszkalnego lub do gruntu. Dodatkowe wymogi nałożono na cudzoziemców, chcących w ten sposób zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Zobowiązani są oni do zarejestrowania się w spisie ludności lub w spisie cudzoziemców oraz do nauki języka flamandzkiego (muszą wykazać uczestnictwo przynajmniej w 80% lekcji kursu językowego organizowanego przez jedną z wielu działających we Flandrii izb języka flamandzkiego), co stanowi dowód chęci zintegrowania się ze społeczeństwem flamandzkim.

Kryteria, według których następuje określenie wysokości miesięcznego czynszu, to wysokość dochodu, sytuacja indywidualna rodziny (na przykład jej wielkość) oraz jakość nieruchomości. Jeśli chodzi o wysokość

dochodów, to określono górną i dolną granicę czynszu w relacji do dochodów. Czynsz nie może przekraczać ani 1/55 dochodów rocznych netto danego gospodarstwa domowego, ani poziomu rynkowego. Dolna granica wynosi 100 euro miesięcznie dla rodziny o najniższych dochodach, wynajmującej tanią nieruchomość, i 200 euro dla nieruchomości o wyższym standardzie. Dodatkowo dolicza się 15 euro na każdą osobę pozostającą na utrzymaniu wynajmującego. Wartość rynkowa nieruchomości i jej standard nie pozostają bez wpływu na wysokość czynszu. Dokonuje się redukcji tym większej, im wartość rynkowa nieruchomości jest niższa, im niższy jest jej standard oraz im mniej atrakcyjna jest okolica.

Kolejność przyznawania nieruchomości pod wynajem socjalny wyznaczana jest chronologicznie według kolejności rejestracji w danej korporacji. Jednak od tej reguły istnieją pewne odstępstwa, wyznaczające określone priorytety. Zgodnie z nimi pierwszeństwo otrzymania nieruchomości pod wynajem przysługuje osobom niepełnosprawnym oraz powyżej 55 lat, jeśli dostępne jest odpowiednie dla nich zakwaterowanie. Kolejną grupę stanowią osoby zajmujące pomieszczenia, które nie nadają się do zamieszkiwania, następnie osoby, które zostały lub mają zostać wywłaszczone.

Istnieje także pewna racjonalność w dokonywaniu przydziału poszczególnych nieruchomości, uwzględniająca wielkość rodziny, jej stan finansowy i zdrowotny (dochody, niepełnosprawność), tak by powierzchnia i standard lokalu dostosowane były do wielkości, potrzeb i możliwości finansowych gospodarstwa domowego. Ponadto bierze się także pod uwagę dodatkowe okoliczności, takie jak na przykład odległość nieruchomości mającej być przedmiotem najmu od miejsca pracy lub zamieszkania najbliższej rodziny (na przykład rodziców). Dotyczy to jednak tylko osób, które mieszkały w danej dzielnicy przez co najmniej trzy lata w ciągu ostatnich sześciu lat. Pierwszeństwo mają także osoby, które nie zamieszkują obiektów budownictwa socjalnego.

Osobom najmującym nieruchomości w ramach wynajmu socjalnego przysługuje prawo jej zakupu pod określonymi warunkami. Dotyczy to wyłącznie domów mieszkalnych (mieszkania są wykluczone), które mają więcej niż 15 lat. Najemca musi zamieszkiwać daną nieruchomość przynajmniej przez pięć lat. Dodatkowo, nabywając dom, zobowiązuje się pozostać w nim przynajmniej przez najbliższe 20 lat.

Nabycie nieruchomości socjalnych

Aby nabyć taką nieruchomość, wymagane jest skończenie 18 lat, a także nieposiadanie żadnych praw własnościowych do innej nieruchomości

ci. Istnieją także obostrzenia dotyczące poziomu otrzymywanych dochodów. W jednoosobowych gospodarstwach domowych (osoby samotne) nie mogą one przekraczać 30 990 euro rocznie, a w rodzinach - 46 480 euro rocznie (przy czym nie więcej niż 3100 euro na osobę).

Ceny nieruchomości zależą od lokalizacji i powierzchni domu (przeciętna cena domu to 145 tys. euro, a działki 93 euro za metr kwadratowy). Do tego dochodzą opłaty: 6% VAT dla domu i 1,5% podatku gruntowego. Dodatkowo nabywca musi zobowiązać się do zamieszkiwania w danej nieruchomości przez przynajmniej 20 kolejnych lat, pod rygorem zapłaty kary finansowej i prawa odkupu przez poprzedniego właściciela.

W razie zakupu działki socjalnej jej nabywca musi z kolei zobowiązać się do ukończenia budowy domu w najbliższych czterech latach (w przeciwnym wypadku umowa zostanie rozwiązana) oraz do zamieszkania w wybudowanym domu przynajmniej przez najbliższe 10 lat, również pod rygorem kary finansowej.

Kredyty socjalne

Kredyty socjalne udzielane są nie tylko na zakup nieruchomości socjalnej, ale również na renowację kupowanego domu lub mieszkania (dotyczy domu mającego przynajmniej 30 lat, przy czym granice minimalnej wysokości sumy kredytu wyznaczono na 15 tys. euro dla remontu mieszkania i 25 tys. euro dla remontu domu). Przewidziano także kredyty na remont, adaptację lub podniesienie standardu domów. Minimalną kwotę kredytu wyznaczono na 13 tys. euro.

Istnieją określone wymogi dotyczące wieku dłużników (kredyt musi być spłacony, nim dłużnik osiągnie 75 lat). Kredyty te przeznaczone są dla osób, których roczne dochody wahają się w granicach od 7700 do 30 780 euro dla osób samotnych i od 7700 do 46 180 euro dla rodzin (w tym dochód na jedną osobę nie może przekraczać 3080 euro). Wysokość raty kredytu nie może być wyższa niż jedna trzecia miesięcznych dochodów, w przeciwnym wypadku okres spłaty zostaje wydłużony odpowiednio do maksymalnie 30 lat.

Wysokość kredytu nie może przekraczać kwot między 188 470 a 226 150 euro zależnie od indywidualnej sytuacji finansowej gospodarstwa domowego. Wysokość oprocentowania kredytu socjalnego zależy od oprocentowania kredytów na rynku, dochodów gospodarstwa domowego, rodzaju transakcji (przeznaczenia kredytu na remont czy też zakup nieruchomości) oraz lokalizacji domu. Obecnie przeciętna stopa oprocentowania waha się między 1,67% (dla najuboższych rodzin) a 4,17%.

Dodatkowo wymagane są: odpis księgi wieczystej, ubezpieczenie na wypadek pożaru, ubezpieczenie spłaty kredytu na wypadek śmierci osoby utrzymującej rodzinę oraz zobowiązanie do zamieszkiwania nieruchomości przez kolejnych 20 lat.

4. Wnioski

Analizując politykę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych we Flandrii, można stwierdzić, że charakteryzuje się ona stosunkowo dużym stopniem elastyczności; uwzględnia również zróżnicowane położenie osób korzystających z pomocy społecznej. Rozwiązania skonstruowane są tak, by pozwalały jak najlepiej zrealizować potrzeby zainteresowanych obywateli, uwzględniając nie tylko ich sytuację materialną, rodzinną, lecz także inne aspekty, takie jak: wiek, stan zdrowia czy odległość od miejsca pracy lub od rodziny.

Jednym z kryteriów kwalifikujących do przyznania kredytu socjalnego jest określony górny limit dochodów, co oznacza, że pomoc w kupnie własnego mieszkania ogranicza się do osób raczej niezamożnych. Warto zauważyć, że w przypadku polskiego programu „Rodzina na swoim” kryterium to nie znajduje zastosowania mimo znacznie niższego poziomu zamożności naszego społeczeństwa.

Cechą charakterystyczną programów wspomagających zdobycie mieszkania we Flandrii jest również to, że w trosce o ochronę środowiska naturalnego przywiązują one dużą wagę do takich aspektów jak utrzymanie wysokich standardów technicznych nieruchomości dostępnych w ramach poszczególnych programów (na przykład energooszczędność).

W opinii autorów aspekty te warte są uwzględnienia w konstruowaniu polityki mieszkaniowej w Polsce.

Bibliografia

- European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009*, Summary, Bruksela 2009, 13.
- European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Social Protection and Social Inclusion 2008: EU indicators*, Bruksela 2008, 13.

**Wykaz spotkań konsultacyjnych
i nazwiska współpracujących ekspertów**

Spotkanie: Flamandzka Agencja ds. Mieszkalnictwa Socjalnego, Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW); 3 grudnia 2009 r.

Ekspert współpracujący: Jan de Mulder, pracownik VMSW.

Spotkanie: Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Równych Szans; 4 grudnia 2009 r.

Ekspert współpracujący: Antoine Saint-Denis, specjalista ds. wykluczenia społecznego.

**Polityka oświatowa na przykładzie
reformy szkolnictwa podstawowego.
Analiza procesu przygotowania i wdrażania
reformy systemu oświaty**

Agnieszka Choynowska, Michał Rzeźnikiewicz,
Marzena Wiśniewska, Wojciech Zapiec, Jakub Zdybel

Opiekun grupy: dr Witold Mikułowski

Polityka oświatowa na przykładzie reformy szkolnictwa podstawowego

Analiza procesu przygotowania i wdrażania reformy systemu oświaty

Wprowadzenie

Niniejsza praca stanowi analizę polityki oświatowej na przykładzie reformy szkolnictwa podstawowego z 2009 r., polegającej na obniżeniu wieku rozpoczynania nauki szkolnej, oraz ocenę jej przeprowadzenia. W raporcie scharakteryzowano proces tworzenia polityki społecznej na większości jej etapów. Ze względu na czas powstawania raportu (lipiec - październik 2009) nie można dokonać kompleksowej oceny *ex post*, gdyż okres wprowadzania reformy trwać będzie jeszcze przez prawie trzy lata. Obok oceny polityki oświatowej w raporcie zawarto rekomendacje, które pozwolą na usunięcie negatywnych skutków zaniechań popełnionych na etapie konsultacji społecznych.

Autorzy raportu uznają reformę za celową i w dużej mierze za dobrze przygotowaną. Pozytywnie oceniono także całościowe podejście do reformy szkolnictwa, gdyż obniżeniu wieku szkolnego towarzyszyło przygotowanie programów i projektów wspierających, które mają za zadanie między innymi dostosować poziom nauczania do wieku pierwszoklasistów (reformacja programowa) oraz urozmaicić czas spędzany w szkole (program „Radosna szkoła”). Za celowe uznano także wprowadzenie obowiązkowego przygotowania przedszkolnego pięciolatków. Za najłagodniejszy punkt reformy należy uznać proces komunikowania o reformie oraz przebieg konsultacji społecznych, w czasie których Ministerstwo Edukacji Narodowej

nie nawiązało należytej współpracy z rodzicami i nie potrafiło przekonać ich do celowości reformy. Rezultatem braku zaufania rodziców do reformy jest niski odsetek sześciolatków uczęszczających do pierwszych klas w pierwszym roku obowiązywania zmian (rok szkolny 2009/2010).

Wskazane jest zatem podjęcie działań łagodzących skutki uchybień w prowadzeniu konsultacji społecznych. Należy doprowadzić do wzrostu zaufania rodziców do reformy i przekonania ich, aby we wrześniu 2010 r. posłali sześciolatków do szkół. Wyłącznie takie działanie pozwoli uniknąć sytuacji, gdy w roku szkolnym 2012/2013 w pierwszej klasie spotkają się niemal dwa pełne roczniki dzieci – sześciolatków i siedmiolatków.

1. Przesłanki i cele reformy systemu oświaty

Kontekst reform edukacji w Polsce

Dokumentem leżącym u podstaw reform edukacji w Polsce jest strategia lizbońska, w której podkreślono zależność między szybkim rozwojem gospodarczym, tworzeniem gospodarki konkurencyjnej na skalę międzynarodową a rozwojem edukacji i badań naukowych. W dokumencie tym podkreślono, że warunkiem *sine qua non* budowy gospodarki opartej na wiedzy i zwiększenia zatrudnienia jest *inwestowanie w ludzi oraz budowa aktywnego i dynamicznego państwa*. Zagadnienia te nie stały się jednak przedmiotem legislacji Unii Europejskiej. Strategia lizbońska jest tzw. miękkim prawem, które państwa członkowskie wdrażają metodami krajowymi w zakresie i w sposób przez siebie wybrany. W Polsce miało temu służyć przyjęcie Krajowego Programu Reform na lata 2005–2008. W dokumencie tym nie poświęcono wiele uwagi problemowi edukacji, poruszono jedynie kwestie dostosowania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy oraz konieczności wsparcia rozwoju usług edukacyjnych¹.

Program kompleksowej reformy edukacji po raz pierwszy został zaprezentowany w *Strategii Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013*, będącej elementem Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013. Autorzy *Strategii Rozwoju Edukacji*, odwołując się do strategii lizbońskiej, podkreślali, że realizacja jej postanowień jest niemożliwa bez *zwiększania inwestycji w kapitał ludzki i modernizowania systemów edukacyjnych i szkoleń oraz działań służących poprawie jej jakości i efektywności*². Nadrzędnym celem rozwoju edukacji jest podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa oraz jedno-

¹ Krajowy Program Reform na lata 2005–2008, www.funduszezstrukturalne.gov.pl [pobrano 12.09.2009].

² *Strategia Rozwoju Edukacji*, www.cie.gov.pl [pobrano 12.09.2009].

czesne zapewnienie kształcenia wysokiej jakości. Cele te mają zostać osiągnięte przez wdrożenie wielu działań, między innymi dzięki objęciu dzieci pięcioletnich rocznym obowiązkowym wychowaniem przedszkolnym oraz dzięki podjęciu decyzji o obniżeniu wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego do lat sześciu. W dokumencie zastrzeżono, że decyzję tę poprzedzać muszą pogłębione badania problematyki i debata publiczna.

Przekrojowa analiza możliwości intelektualnych społeczeństwa polskiego zaprezentowana została w *Raporcie o kapitale intelektualnym Polski* opublikowanym 10 lipca 2008 r. Dokument, opracowany przez Zespół Doradców Strategicznych Premiera, którego szefem jest dr Michał Boni, wskazuje słabości polskich rozwiązań systemowych, które należy wyeliminować, oraz listę rekomendacji, których realizacja umożliwiłaby *budowanie potencjału przyszłego rozwoju opartego na gospodarce wiedzy i wartościach kluczowych dla uruchomienia energii przedsiębiorczości i kreatywności*. W raporcie przyjęto założenie, że reformować należy od podstaw, stąd dużo miejsca w tym materiale przeznaczono na analizę sytuacji dzieci, ich dostępu do edukacji przedszkolnej i szkolnej oraz na wskazanie słabości systemu edukacji.

Edukacja przedszkolna i szkolnictwo podstawowe przed wprowadzeniem reformy

Celem wprowadzenia reformy edukacji podstawowej jest zwiększenie dostępu do edukacji wysokiej jakości. Według założeń do osiągnięcia tak szeroko sformułowanego celu prowadzić powinna realizacja pomniejszych działań. Jednym z nich jest wyrównanie szans edukacyjnych dzieci przez zwiększenie dostępu do edukacji przedszkolnej.

Stymulowanie rozwoju intelektualnego oraz społecznego dzieci od trzech do sześciu lat dzięki zajęciom przedszkolnym umożliwia nie tylko rozwój wrodzonych predyspozycji, ale również zapobieganie możliwym trudnościom w nauce. Jest to również szansa na wcześniejsze wykrycie uzdolnień. Podkreśla się, że okres od trzech do pięciu lat jest kluczowy dla jakości samodzielnego startu w życie społeczne, kształtowania się kompetencji poznawczych (na przykład koncentracji), również dla rozwijania kluczowych postaw, między innymi poczucia własnej wartości i ciekawości świata. To również czas, w którym kształtują się podstawy osobowości, tożsamości i indywidualności³.

W Polsce odsetek dzieci cztero- i pięcioletnich objętych wychowaniem przedszkolnym jest jednym z najniższych w porównaniu z innymi

³ J.D. Bransford, A.L. Brown, R.R. Cocking, *How people learn*, National Academy Press, Washington 2000; cyt. za: *Raport o kapitale intelektualnym Polski*.

krajami (według danych OECD i UE) – odpowiednio 38% i 50%⁴. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w roku szkolnym 2007/2008 jedynie 59,4% wszystkich dzieci od 3 do 6 lat uczestniczyło w zajęciach przedszkolnych⁵. Jednocześnie występuje znaczne zróżnicowanie w dostępie do edukacji przedszkolnej między miastem a wsią – w miastach 75,2% dzieci objętych jest wychowaniem przedszkolnym, na wsi zaś 39%. Dane GUS wskazują także na dysproporcje w rozmieszczeniu placówek wychowania przedszkolnego – z 16,9 tysiąca takich placówek działających w roku szkolnym 2007/2008 tylko 46,4% (7,8 tys.) stanowiły przedszkola, a 53,7% (9,1 tys.) to oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych. Większość przedszkoli (66,9%, to jest 5,2 tys. z 7,8 tys. wszystkich przedszkoli) zlokalizowana była w miastach, w gminach wiejskich zaś dominowały oddziały przedszkolne przy szkołach.

Znacznym problemem w szkolnictwie polskim jest zróżnicowany poziom przygotowania szkolnego dzieci. Obowiązek kształcenia i rozwijania umiejętności spoczywa na rodzicach, gdyż wychowanie przedszkolne nie jest obowiązkowe ani w wielu wypadkach łatwo dostępne. Część rodziców, nie dbając odpowiednio o rozwój intelektualny swoich dzieci, znacznie utrudnia im dobry start w szkole podstawowej. W *Raporcie o kapitale intelektualnym Polski* wskazuje się na bardzo silną zależność między wyborem edukacyjnym a pochodzeniem społecznym. Najważniejsze powinny być umiejętności, uzdolnienia dzieci, a nie status społeczno-ekonomiczny rodziny. Konieczne jest wprowadzenie zmian systemowych, które by niwelowały różnice wynikające z zaniedbań środowiskowych, a w konsekwencji doprowadziły do wyrównania szans edukacyjnych dzieci.

W krajach europejskich nie ma jednego modelu określającego wiek rozpoczynania edukacji szkolnej. W przeważającej części z nich dzieci rozpoczynają obowiązkową edukację w szkole podstawowej w wieku 6 lat. W niektórych państwach (na przykład Węgry, Grecja, Cypr, Luksemburg) system ten jest uzupełniony obowiązkiem wcześniejszego przygotowania przedszkolnego. Szczegółowe dane o wieku rozpoczynania obowiązkowej edukacji szkolnej w krajach europejskich ilustruje tabela 1.

W krajach, w których obowiązek przedszkolny nie jest sformalizowany, istnieje tendencja obejmowania opieką przedszkolną lub quasi-przedszkolną coraz młodszych dzieci. Ma to zapewnić wszechstronny rozwój dziecka i przygotować je do edukacji szkolnej. W ten sposób dzieci

⁴ Według danych z *Raportu o kapitale intelektualnym Polski*.

⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008*, Warszawa 2008.

objęte są sekwencją działań edukacyjnych, co ma się przyczyniać do długofalowego planowania rezultatów nauczania⁶.

Tabela 1

Wiek rozpoczynania obowiązkowej edukacji szkolnej w krajach europejskich

Wiek	Kraj	Obowiązkowe przygotowanie przedszkolne
4 lata	Irlandia Północna	
5 lat	Malta, Holandia, Zjednoczone Królestwo (Anglia, Walia, Szkocja, Irlandia Północna)	
6 lat	Luksemburg, Węgry, Grecja, Cypr, Belgia, Republika Czeska, Niemcy, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Austria, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Islandia, Liechtenstein, Norwegia, Turcja, Rumunia, Dania	Luksemburg - od 4. roku życia Węgry, Grecja, Cypr - od 5. roku życia
7 lat	Łotwa, Szwecja, Finlandia, Estonia, Bułgaria, Litwa	Łotwa - od 5. roku życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze strony www.eurydice.org.pl/systemy_edukacji_w_Europie.

Przy planowaniu reformy systemu szkolnictwa za celowe uważa się również wprowadzenie zmian w ofercie edukacyjnej dla najmłodszych dzięki jak najlepszemu dopasowaniu programów nauczania do potrzeb dzieci wychowywanych w dobie przemian cywilizacyjnych. Wskazane jest uelastycznienie wyboru programu nauczania, tak aby nauczyciel miał możliwość dostosowania programu do dzieci, z którymi przyszło mu pracować. Pewną nieprawidłowością w zakresie nauczania szkolnego i przedszkolnego jest brak harmonizacji programów nauczania. Dzieci dwukrotnie przetwarzają część materiału - pierwszy raz w zerówce i drugi raz w pierwszej klasie (np. jeszcze raz uczą się pisać i czytać).

O konieczność wprowadzenia zmian w systemie oświaty świadczy to, że indeks kapitału intelektualnego dla dzieci i uczniów plasuje Polskę

⁶ *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych*, EACEA 2009, www.eurydice.org.pl [pobrano 20.10.2009].

na 13. miejscu z 16 możliwych⁷. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się między innymi mały udział czterolatek w edukacji przedszkolnej oraz niski odsetek uczniów deklarujących zainteresowanie podjęciem pracy związanej z nauką. Za konieczne uważa się między innymi podniesienie jakości nauczania oraz ukierunkowanie szkolnictwa na potrzeby rynku pracy. Dotychczasowe rozwiązania dotyczące wczesnej edukacji nie są adekwatne do potrzeb nowoczesnego społeczeństwa. Raz jeszcze jako niedoskonałość polskiego systemu edukacji podkreśla się słabość edukacji przedszkolnej.

Na mocy przepisów obowiązujących przed wprowadzeniem reformy początek obowiązku szkolnego dziecka powstaje z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy ono siedem lat. Dziecko sześciolatnie może być przyjęte do klasy pierwszej szkoły podstawowej po uzyskaniu pozytywnej opinii poradni psychologiczno-pedagogicznej. Nie dłużej niż o rok może zostać odroczone rozpoczęcie spełniania obowiązku szkolnego w przypadkach uzasadnionych ważnymi przyczynami⁸.

We wrześniu 2004 r. wprowadzono obowiązek przygotowania przedszkolnego dla dzieci sześciolatków. Dobrowolne pozostaje wychowanie przedszkolne dla dzieci w wieku od 3 do 5 lat. Istnieją wątpliwości interpretacyjne dotyczące wieku, w którym dziecko ma prawo rozpocząć edukację przedszkolną - ustawa stanowi o dzieciach trzyletnich. Nie wiadomo jednak, czy dziecko musi mieć ukończone trzy lata przed 1 września danego roku.

Udział dzieci w zajęciach wychowania przedszkolnego w praktyce zależy od dostępności miejsc w przedszkolach w najbliższej okolicy zamieszkania. Największy problem dostępu do edukacji przedszkolnej występuje w gminach, gdzie zamieszkanie jest skrajnie rozproszone - w województwie podlaskim trzy czwarte gmin wiejskich nie ma przedszkola⁹. Najmniej dzieci uczęszcza do przedszkola na terenach wiejskich. Dlatego aby zwiększyć szansę tych dzieci na lepszy rozwój, należy upowszechnić wychowanie przedszkolne.

⁷ Raport o kapitale intelektualnym Polski.

⁸ Przyczynami odroczenia obowiązku szkolnego mogą być np. wypadki losowe.

⁹ Fundacja Komeńskiego na podstawie danych GUS, cyt. za: Raport o kapitale intelektualnym Polski.

2. Proces definiowania i tworzenia nowej polityki oświatowej

Założenia reformy

Opisywane poniżej działania reformujące są kontynuacją i uzupełnieniem reformy edukacji z 1999 r. Jednym z etapów było między innymi wprowadzenie od 1 września 2004 r. obowiązkowego przygotowania przedszkolnego dla dzieci sześciolletnich. W kwietniu 2008 r. opracowano, opublikowano i przeprowadzono konsultacje projektu reformy programowej *Szkoła przyjaźnie wymagająca*¹⁰. Zgodnie z jej założeniami, począwszy od roku szkolnego 2009/2010, obniżony do sześciu lat miałby być wiek szkolny. W początkowej fazie zakładano, że okres wdrażania reformy zostałby rozłożony na trzy lata, przy czym w roku szkolnym 2009/2010 naukę w klasie pierwszej miały rozpocząć dzieci siedmioletnie oraz dzieci sześciolletnie urodzone przed 30 kwietnia 2003 r. W kolejnym roku klasę pierwszą rozpoczęłyby pozostałe dzieci urodzone w 2003 r. oraz sześciolatki urodzone przed 30 kwietnia 2004 r.

Obecność dzieci sześciolletnich w szkole pociąga za sobą konieczność zmian organizacyjnych. Zmienić się mają treści kształcenia, czego efektem jest reforma podstawy programowej. Szkoły powinny być dostosowane do przyjęcia młodszych dzieci. Sześciolletni uczniowie powinni być objęci podobną opieką jak w przedszkolu – mieć świetlicę oraz zapewnione posiłki. Według założeń Ministerstwa Edukacji Narodowej nauka powinna się odbywać w klasach liczących maksymalnie 25 osób. Lekcje miałyby odbywać się w pomieszczeniach klasowych dostosowanych do potrzeb dzieci. Sale mają mieć wydzieloną część merytoryczną oraz rekreacyjną. MEN deklarowało również zapewnienie dzieciom rozpoczynającym naukę w pierwszej klasie dostęp do bezpłatnych podręczników.

Konsultacje społeczne

Właściwe przeprowadzenie reformy wymaga zrozumienia oraz wsparcia partnerów społecznych. Dotyczy to zwłaszcza reformy szkolnictwa podstawowego, gdyż swym zasięgiem obejmuje ona znaczną część społeczeństwa. Istotnym i wpływowym uczestnikiem procesu konsultowania przygotowywanych zmian były stowarzyszenia i zrzeszenia rodziców. Inną grupę stanowiły środowiska nauczycielskie reprezentowane przez związki zawodowe. Listę partnerów społecznych uczestniczących w kon-

¹⁰ Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Szkoła przyjaźnie wymagająca. Reforma programowa. Opis zmian potrzebnych w systemie edukacji. Projekt do konsultacji*, Warszawa 2008.

sultacjach projektu Ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw zamieszczono w załączniku 1¹¹.

Konsultacje społeczne prowadzono wielopłaszczyznowo. Oprócz konsultowania projektu ustawy odbywały się konferencje z dyrektorami szkół i z nauczycielami. Celem tych spotkań było rozpowszechnienie wiedzy o planowanych działaniach oraz zbieranie informacji. Także w ramach zbierania uwag i komentarzy o założeniach proponowanej reformy MEN zamieściło na swojej stronie internetowej ankietę, która dostępna była od 10 kwietnia do 15 maja 2008 r. Nie sporządzono jednak raportu na temat wniosków wynikających z powyższej sondy.

Jednocześnie powstały oddolne inicjatywy rodziców, którzy z obawami przyjęli informacje o planach obniżenia wieku szkolnego. Według strony rządowej dzieci w Polsce powinny rozpoczynać edukację szkolną wcześniej niż obecnie. Obniżenie wieku, w którym idą one do szkoły, wpłynęłoby na wcześniejsze rozpoczęcie procesu wyrównywania szans edukacyjnych oraz korekty ewentualnych braków, jak też na wcześniejsze rozpoznanie uzdolnień dziecka¹². Dodać należy, że postulat wyrównywania szans edukacyjnych wpisuje się w założenia strategii lizbońskiej. Podkreślano również to, że w większości europejskich państw wiek rozpoczynania edukacji szkolnej jest niższy niż w Polsce. Jeżeli weźmiemy pod uwagę wszystkie państwa Unii Europejskiej, okaże się, że tylko w Szwecji, Finlandii, Estonii, Danii, Bułgarii i na Litwie dzieci idą do szkoły w wieku siedmiu lat¹³.

Obawy zgłaszane przez rodziców dotyczyły przede wszystkim stanu przygotowania szkół do przyjęcia sześciolatków. Rodzice woleliby, aby spędziły one rok w przedszkolnej zerówce, niż wcześniej szły do szkoły, gdzie stykałyby się z dziećmi sporo od nich starszymi. Krytykowano też pomysł przenoszenia zerówek z przedszkoli do szkół. Podawano również w wątpliwość, czy szkoły zdołają pod względem logistycznym sprostać temu wyzwaniu. Przytaczano tu między innymi problem dojazdów dzieci do szkół, możliwość przepełnienia niektórych placówek czy też brak standardów, jakie szkoły muszą spełnić, aby przyjąć najmłodszych uczniów. Innym argumentem podnoszonym przez stowarzyszenia rodziców było pogorszenie warunków edukacyjnych dla dzieci sześciolatków. Ro-

¹¹ Ze względu na całościowy charakter reform zaproponowanych w ustawie w konsultacji uczestniczyło wiele organizacji, których profil zainteresowań był zgodny z wprowadzanymi zmianami. W załączniku nr 1 wymieniono tylko te stowarzyszenia, które brały udział w konsultacjach reformy szkolnictwa podstawowego.

¹² Por. www.reformaprogramowa.men.gov.pl [pobrano 24.10.2009].

¹³ Powyższe dane za stroną internetową Ministerstwa Edukacji Narodowej: www.6latki.men.gov.pl [pobrano 24.10.2009]; por. także tabela nr 1.

dzice skupieni na Forum Rodziców przekonują¹⁴, że zerówki zlokalizowane w przedszkolach zapewniają dzieciom lepsze warunki i opiekę, niż zlokalizowane przy szkołach. Ponadto rodzice przytaczają raport *Dziecko sześciolatnie u progu nauki szkolnej*¹⁵, z którego wynika, że niemal we wszystkich sferach przygotowania do edukacji sześciolatki z przedszkoli wykazywały znacznie wyższy poziom rozwoju niż sześciolatki z zerówek szkolnych¹⁶. Jednak koronnym argumentem rodziców było stwierdzenie, że posyłanie dzieci wcześniej do szkoły odbiera im część dzieciństwa. Sugerowano jednocześnie, że to rodzice powinni decydować, czy chcą posyłać do szkoły dziecko sześci-, czy siedmioletnie.

Środowiska krytykujące założenia reformy szkolnictwa podstawowego przedstawiły kontrpropozycje. Zaproponowały, aby to rodzice decydowali o tym, czy ich sześciolatne dziecko osiągnęło dojrzałość umożliwiającą rozpoczęcie nauki w szkole. Zwróciły uwagę na potrzebę poprawienia stanu przygotowania szkół do przyjęcia sześciolatek. Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno wyznaczyć wzorcowe standardy, które oceniałyby stopień gotowości placówek oświatowych do przyjęcia młodszych uczniów. Wskazywały też na potrzebę przeszkolenia nauczycieli z pracy z młodszymi dziećmi. Następnie należałoby upowszechnić edukację przedszkolną tak, aby wszystkie pięciolatki miały możliwość w takim samym stopniu przygotować się do edukacji w szkole podstawowej. Według przeciwników reformy systemu edukacji dopiero po spełnieniu powyższych warunków zasadne byłoby obniżenie wieku rozpoczynania edukacji szkolnej.

Stowarzyszenia rodziców najbardziej krytykowały Ministerstwo Edukacji Narodowej nie za rozwiązania proponowane w reformie, ale za sposób wprowadzania zmian. Rodzice zarzucali rządowi, że nie bierze pod uwagę ich opinii i argumentów. Innymi słowy, nie traktuje ich jak poważnych partnerów w debacie nad kształtem reformy polityki oświatowej. Konsekwencją tego była akcja „Widzialna ręka”, polegająca na wysyłaniu przez rodziców do Ministerstwa Edukacji Narodowej i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów faksów z obrysem dłoni. Miał to być dowód na to, że protestujący rodzice naprawdę istnieją i że powinno się liczyć z ich zdaniem oraz z ich postulatami¹⁷.

Strona rządowa sugerowała że protest rodziców był sterowany politycznie. Opozycja, wiedząc, że jest to sprawa bardzo drażliwa i dotycząca

¹⁴ Forum Rodziców jest serwisem internetowym prowadzonym przez rodziców zainteresowanych sprawami edukacji przedszkolnej oraz szkolnej.

¹⁵ Raport jest sprawozdaniem z projektu badawczego, jaki na zlecenie MEN przygotował zespół badawczy z Akademii Świętokrzyskiej pod kierunkiem dr Aldony Kopik.

¹⁶ Zob. www.forumrodzicow.pl [pobrano 24.10.2009].

¹⁷ Zob. www.ratujmaluchy.pl [pobrano 24.10.2009].

większości ludzi, umiejętnie podgrzewała atmosferę niesprzyjającą wprowadzeniu reformy. Wydaje się, że taka postawa również nie wpływała pozytywnie na budowanie zaufania między obiema stronami i nie przyczyniała się do znalezienia satysfakcjonującego kompromisu.

Pod wpływem protestów i krytyki przedstawionych założeń Ministerstwo Edukacji Narodowej zmieniło niektóre postulaty reformy. Okazało się, że opór środowisk rodzicielskich jest tak duży, że niemożliwe będzie wprowadzenie reformy w takim kształcie, jaki zakładały wstępne propozycje ministerialne. W związku z tym dokonano korekt w reformie. Ostateczna forma programu omówiona została w rozdziale 3.

3. Analiza proponowanych rozwiązań

Podstawy prawne

Zmiany ustawodawstwa w zakresie polskiego systemu edukacji wprowadziła Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta między innymi obniżyła wiek realizacji obowiązku szkolnego, wprowadziła rozwiązania mające upowszechnić edukację przedszkolną, zmieniła system dotowania szkół przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wprowadziła zmiany umożliwiające tworzenie oddziałów międzynarodowych.

Nowe prawodawstwo obejmuje między innymi:

- ♦ Ustawę z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 56, poz. 458);
- ♦ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. nr 54, poz. 442);
- ♦ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego (Dz.U. nr 4, poz. 17).

Elementy reformy oświatowej

- *Obniżenie wieku realizacji obowiązku szkolnego*

Podstawowym celem przeprowadzenia reformy było obniżenie wieku rozpoczęcia edukacji podstawowej z siedmiu do sześciu lat. Po-

cząwszy od 1 września 2012 r., sześciolatki będą mieć obowiązek uczęszczania do pierwszej klasy szkoły podstawowej po wcześniejszym odbyciu obowiązkowego przygotowania przedszkolnego. Lata 2009–2012 traktowane są jako okres pilotażowy, w którym rodzice, a także dyrektor szkoły, zadecydują o momencie rozpoczęcia edukacji przez dzieci sześciolatki (urodzone odpowiednio w 2003, 2004 i 2005 r.). W roku szkolnym 2009/2010 sześciolatki (urodzone w 2003 r.) mogą zostać przyjęte do pierwszej klasy szkoły podstawowej, pod warunkiem że dziecko wcześniej przeszło przez przygotowanie przedszkolne, a szkoła ma odpowiednie warunki organizacyjne. Jeśli pierwszy warunek nie zostanie spełniony, wymagana będzie opinia poradni psychologiczno-pedagogicznej o gotowości dziecka do rozpoczęcia edukacji szkolnej. Podobnie odbywać się będzie nabór dzieci w kolejnych latach (2010/2011 oraz 2011/2012), przy czym, począwszy od roku szkolnego 2009/2010, dzieci pięcioletnie będą miały zagwarantowane prawo do rocznego przygotowania przedszkolnego.

Rozłożenie wprowadzania reformy na trzy lata jest podyktowane wieloma czynnikami. Przede wszystkim okres ten ma charakter pilotażowy, dzięki czemu po zidentyfikowaniu uchybień we wprowadzaniu i funkcjonowaniu reformy możliwe będzie zastosowanie mechanizmów korekcyjnych. Innym czynnikiem jest korzystna sytuacja demograficzna – dzieci urodzone w 2003 r. stanowią najmniej liczną grupę. Może się to przyczynić do zminimalizowania negatywnych efektów (dostęp do gimnazjum, szkół ponadgimnazjalnych i wyższych uczelni).

- *Zmiana programu nauczania*

Kolejnym istotnym elementem reformy edukacyjnej jest zmiana programu nauczania. Dostosowaniu do nowych warunków muszą ulec programy w przedszkolach i w szkołach podstawowych.

Zgodnie z nowym prawem edukacyjnym wychowanie przedszkolne może być realizowane w publicznych i niepublicznych przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego: zespołach wychowania przedszkolnego i w punktach przedszkolnych¹⁸. W nowych przepisach zastrzeżono jednakże, że niezależnie od formy, w jakiej prowadzone jest wychowanie przedszkolne, to znaczy w przedszkolu czy też w zerówce przy szkole podstawowej, konieczne jest zrealizowanie całego programu nauczania.

Zmieniają się też wymagania wobec kwalifikacji nauczycieli w przedszkolach i w szkołach podstawowych. Zgodnie z nowymi przepisami kwa-

¹⁸ www.6latki.men.gov.pl [pobrano 15.09.2009].

lifikacje do pracy w przedszkolach i w klasach I-III szkół podstawowych posiadać będzie osoba, która uzyskała tytuł magistra lub licencjata na kierunku pedagogika w specjalności przygotowującej do pracy z dziećmi w wieku przedszkolnym lub wczesnoszkolnym. Te same uprawnienia dotyczyć będą osób, które mają dyplom ukończenia zakładu kształcenia nauczycieli w specjalności przygotowującej do pracy z dziećmi w wieku przedszkolnym lub wczesnoszkolnym.

4. Proces wdrażania reformy

Przygotowanie instytucjonalne - przedszkola i szkoły podstawowe

Wykonywanie zadań wynikających z obniżenia wieku realizacji obowiązku szkolnego pozostawione jest gminom jako organom prowadzącym placówki przedszkolne i szkoły podstawowe. Wprowadzenie w życie reformy edukacyjnej wymaga, poza opisanymi w poprzednim rozdziale działaniami, także zmian instytucjonalnych. Istotą jest upowszechnienie edukacji przedszkolnej oraz zagwarantowanie wszystkim pięcioletkom dostępu do wychowania przedszkolnego. W wypadku szkół podstawowych celem jest stworzenie dobrych i bezpiecznych warunków dla rozwoju małych dzieci oraz zapewnienie możliwie najlepszej integracji ze starszymi uczniami.

Od września 2011 r. wszystkie pięcioletki obowiązkowo muszą przejść roczne przygotowanie przedszkolne. Obecnie dzieci te mają zagwarantowane prawo do odbycia takiego przygotowania, jednak wątpliwości interpretacyjne budzi to, czy mają one tę możliwość podczas przyjęcia do placówki przedszkolnej. Istotnym problemem jest bowiem dostępność miejsc w tego typu instytucjach. Dotyczy to przede wszystkim ośrodków miejskich. W ośrodkach wiejskich z kolei problemem jest nie tylko dostęp do przedszkoli, ale także upowszechnienie idei wychowania przedszkolnego.

Jednym ze sposobów przezwyciężania tych trudności jest możliwość zakładania i organizacji nowych form wychowania przedszkolnego - zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych¹⁹. Placówki te miałyby powstawać przede wszystkim na wsiach, w pobliżu miejsca zamieszkania dzieci, tak aby zlikwidować bariery związane z ich dowo-

¹⁹ Możliwość tworzenia tych form została wprowadzona Ustawą z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 56, poz. 458) oraz Rozporządzeniem Ministra edukacji Narodowej z 27 maja 2009 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. nr 83, poz. 693).

żeniem. Zgodnie z tym założeniem nowe formy wychowania przedszkolnego można tworzyć między innymi przy parafiach, w domach kultury, remizach strażackich, domach prywatnych, a także w wynajmowanych lokalach.

Nowe przepisy wprowadziły uproszczone procedury tworzenia placówek opieki nad dziećmi, między innymi zliberalizowały warunki, jakie musi spełniać pomieszczenie, gdzie mają się odbywać zajęcia (na przykład obniżono wymaganą wysokość pomieszczeń z trzech metrów do 2,5 metra, złączono przepisy o wyjściach awaryjnych - za jedno z wyjść może być uznane okno, o ile pomieszczenie jest na parterze). Punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego mogą być zakładane przez gminy, a także, po uzyskaniu zezwolenia od odpowiedniego organu przez jednostki samorządu terytorialnego, osoby prawne (na przykład związki wyznaniowe, fundacje itp.) oraz osoby fizyczne (nawet niemające kwalifikacji pedagogicznych, o ile zatrudnią wychowawców o kwalifikacjach, jakie obowiązują wychowawców przedszkolnych). Jednocześnie osoby prowadzące opisywane placówki mogą dostać dotacje od gminy w wysokości do 50% wydatków ponoszonych na działalność bieżącą (wielkość ustalana na podstawie wydatków ponoszonych przez przedszkola na terenie gminy). Jako główne źródło współfinansowania programu wskazywane są fundusze strukturalne (program „Kapitał Ludzki”; priorytet IX, a także priorytety VI i VII).

Na podstawie prowadzonej w gminie ewidencji dzieci sześciolletnich możliwa jest ocena, ilu uczniów może rozpocząć naukę w pierwszej klasie. Ostatecznie jednak to dyrekcja szkoły decyduje, czy dysponuje ona odpowiednim przygotowaniem organizacyjnym.

Obecność sześciolatków w szkole wiąże się z koniecznością wprowadzenia nowych rozwiązań organizacyjnych. Obejmuje m.in.: aranżację klas szkolnych, w których - zgodnie z zaleceniami MEN - powinna być wydzielona część merytoryczna oraz rekreacyjna; zapewnienie odpowiedniej opieki w czasie i po zajęciach, w tym opieki świetlicowej; dowóz dzieci; zapewnienie posiłków. Gminom pozostawiona jest swoboda w realizacji tych działań. Uwidacznia się to już przy kwestii liczebności klas. Zgodnie z założeniami ministerialnymi klasy miały liczyć do 25 uczniów²⁰. Nie ma jednak przepisów regulujących tę sprawę. Gminy mają tu dobrowolność. Zróżnicowane rozwiązania przyjęto także w zakresie organizacji klas. W niektórych szkołach powstają klasy mieszane, w których sześciolatki i siedmiolatki uczą się razem w tej samej klasie. Za pierwowzór służy tu

²⁰ Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Szkoła przyjaźnie wymagająca. Reforma programowa. Opis zmian potrzebnych w systemie edukacji. Projekt do konsultacji*, dz. cyt.

tw. system rodzinny, stosowany już tam, gdzie ze względu na małą liczebność klas konieczne było ich łączenie. Inne szkoły tworzą oddzielne oddziały dla sześć- i siedmiolatków. Niekiedy, na przykład w Gdyni²¹, na wzór rozwiązań znanych z przedszkoli w oddziale dla dzieci sześciolatków, wprowadzany jest, obok nauczyciela głównego, nauczyciel wspomagający. Rodzaj podejmowanych działań zależy od środków, jakie ma gmina na edukację.

Na tym etapie wprowadzania reformy nie jest możliwa całościowa analiza jej wdrażania. Można jedynie odnosić się do pojedynczych przykładów i sposobów wcielania w życie zmian. Strategię tę wybrało także MEN. Planuje ono prowadzenie na swojej stronie internetowej rejestru tzw. dobrych praktyk, które w kolejnych latach okresu pilotażowego mogą stanowić wskazówki przy organizacji oddziałów dla sześciolatków.

Programy wspierające reformę

Uzupełnieniem działań zainicjowanych przez reformę i jednym ze środków ich realizacji są programy zapewniające wsparcie finansowe i organizacyjne dla instytucji oraz dla uczniów. Są wśród nich programy „Radosna szkoła”, „Wyprawka szkolna” oraz program stypendialny.

Głównym celem rządowego programu „Radosna szkoła” jest polepszenie warunków infrastrukturalnych szkół przez współfinansowanie zakupu sprzętów i pomocy dydaktycznych dla wyposażenia tzw. kącików zabaw. Program powstał z myślą o sześciolatkach klas pierwszych. Miał stworzyć takie formy i warunki do prowadzenia zajęć w szkołach, aby zbliżone były do tych, jakie oferują przedszkola. Pomoce dydaktyczne mają ułatwić realizację programu nauczania, który zakłada dostosowanie metod i form pracy do potrzeb dziecka sześciolatkowego (zgodnie z koncepcją nauki przez zabawę).

Realizacja programu zaplanowana jest na lata 2009–2013. W początkowej fazie zakłada się współfinansowanie organizacji i wyposażenia kącika zabaw w szkole. W kolejnej fazie, zależnie od wielkości dostępnych funduszy, finansowane będzie także tworzenie i wyposażenie szkolnych placów zabaw. Pomoc finansowa udzielana jest organowi prowadzącemu szkołę, a jej wielkość zależy od poniesionych kosztów, a także od rodzaju podjętych działań. Wydatki przeznaczone na zakup zabawek i pomocy dydaktycznych dofinansowane są z budżetu państwa. Szkoła może uzyskać 6 tys. zł lub 12 tys. zł zależnie od liczby uczniów w klasach I–III. Uzyskanie dofinansowania na tworzenie szkolnych placów zabaw uwarunkowane jest zaangażowaniem 50% wkładu własnego, a także dostępnością środ-

²¹ www.oswiataiprawo.pl [pobrano 19.10.2009].

ków finansowych przeznaczonych na ten cel w programie. Szacuje się, że koszt tego programu wyniesie około 2,5 mld zł, z czego blisko 1,3 mld to pieniądze z budżetu państwa, reszta zaś to wkład własny organów prowadzących szkoły²².

Uzupełnienie działań stanowi także program „Wyprawka szkolna”. Objęci są nim uczniowie rozpoczynający naukę w klasach I-III szkół podstawowych²³. Program ma wyrównywać szanse oraz likwidować wykluczenie dzięki dofinansowaniu zakupu podręczników dla dzieci z tych rodzin, w których spełnione jest kryterium dochodowe. Pomoc finansowa sięga 150 zł dla uczniów klas I i II oraz 170 zł dla uczniów III klasy podstawówki. W szczególnych i uzasadnionych przypadkach dofinansowanie może być także przyznane osobom niespełniającym kryterium dochodowego (decyzja należy do dyrektora placówki). Te same osoby mogą także korzystać z socjalnego systemu stypendialnego.

Finansowanie reformy

Zakłada się, że poszczególne elementy wprowadzane przez reformę oraz służące jej wdrażaniu i wspieraniu finansowane będą z pieniędzy rządowych, środków własnych samorządów, a także z funduszy europejskich.

W polskim systemie edukacyjnym polityka oświatowa tworzona jest na poziomie centralnym, a prowadzenie szkół podstawowych i przedszkoli pozostaje w zakresie kompetencji gmin, przy czym samorzady otrzymują tzw. subwencję oświatową kalkulowaną na podstawie algorytmu, który uwzględnia między innymi liczbę dzieci uczęszczających do szkoły. Subwencja ta będzie zwiększona dla tych szkół, w których sześciolatki objęte zostaną nauką w klasach pierwszych. Jednocześnie w okresie wdrażania zmian, to jest w latach 2009–2012, placówkom przedszkolnym pozostawiona ma być do dyspozycji ta sama kwota, jaką dostałyby przy założeniu, że wszystkie dzieci sześciolatnie uczęszczałyby do oddziałów przedszkolnych. Jednostki samorządu terytorialnego obciążone będą także kosztami dostosowania infrastrukturalnego²⁴.

Środki rządowe zaangażowane w realizację reformy, oprócz zwiększonej subwencji oświatowej, obejmują także rządowe programy wspiera-

²² www.6latki.men.gov.pl [pobrano 27.09.2009].

²³ Program „Wyprawka szkolna” obejmuje także uczniów klas I gimnazjum, klas I-III ogólnokształcących szkół muzycznych I stopnia, klas I ogólnokształcących szkół muzycznych II stopnia, klas I ogólnokształcących szkół sztuk pięknych oraz klas IV ogólnokształcących szkół baletowych.

²⁴ Koszty te mogą obejmować m.in. wniesienie wkładu własnego przy korzystaniu z programu rządowego „Radosna szkoła” (wyposażenie placów zabaw).

jące: „Wyprawka szkolna” (dofinansowanie zakupu podręczników dla uczniów w trudnej sytuacji finansowej) oraz „Radosna szkoła” (wyposażenie szkół i szkolnych placów zabaw w pomoce dydaktyczne). Na ten ostatni cel w projekcie budżetu na rok 2010 przeznaczono 150 mln zł²⁵.

Realizacja reformy ma w znacznej mierze być finansowana z pieniędzy z funduszy europejskich (priorytet III „Wysoka jakość systemów oświaty” Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”). Inicjatywa w tej kwestii należy do organów prowadzących placówki edukacyjne. Aby ułatwić działanie i wskazać procedurę postępowania, uruchomiono stronę internetową poświęconą tej tematyce (www.efs.men.gov.pl). Jednocześnie ministerstwo opracowuje projekt systemowy, który by ułatwiał wprowadzanie zmian w edukacji wczesnoszkolnej, w tym dopasowanie szkół do założeń reformy dzięki wykorzystaniu funduszy unijnych. Środki z funduszy europejskich wskazywane są także jako jedno z możliwych sposobów finansowania nowych form wychowania przedszkolnego, to jest zespołów wychowania przedszkolnego i punktów przedszkolnych.

5. Wnioski końcowe

W świetle przytoczonych faktów i argumentów zasadność oraz konieczność zreformowania szkolnictwa podstawowego nie budzą wątpliwości. Potwierdzają to nie tylko badania dojrzałości dzieci sześcioletnich, ale także podobne działania wprowadzane w ostatnich latach w krajach europejskich. Niezbędne jest wdrożenie zmian, które od pierwszych lat nauki zapewnią uczniom dostęp do edukacji wysokiej jakości, a w przyszłości ułatwią konkurowanie na europejskim rynku pracy. Jednak oceny, czy obniżenie wieku szkolnego przyczyniło się do realizacji tych celów, będzie można dokonać dopiero za kilkanaście lat. Obecnie wypada tylko sformułować uwagi dotyczące sposobu przeprowadzania reformy.

Przygotowanie reformy oraz jej wdrożenie należy ocenić pozytywnie - wybrano ku temu najlepszy moment - szczyt niżu demograficznego. Opracowano także wiele programów pomocniczych, które powodują, że reforma stanowi logiczną całość. Jednak pewne elementy reformy ocenić należy negatywnie.

Najsłabszym jej punktem były konsultacje społeczne oraz proces informowania opinii publicznej. Wydaje się, że na tym właśnie etapie popełniono najwięcej błędów. Ich skutkiem jest brak akceptacji społecznej dla zmian. Rząd skupił się przede wszystkim na rozpowszechnianiu informacji o reformie wśród dyrektorów szkół i nauczycieli, pozostawiając na

²⁵ Oświata w projekcie budżetu na 2010 rok, www.eduforum.pl [pobrano 29.10.2009].

ubocznie opinie partnerów społecznych, a zwłaszcza rodziców. Głównym środkiem informowania o zmianach była specjalna witryna internetowa, która choć dostarcza informacji, nie zapewnia komunikacji i dialogu. Na stronie internetowej brakuje forum, gdzie rodzice mogliby wyrazić swoje opinie; nie opublikowano też wyników ankiety dotyczącej obniżenia wieku szkolnego, zamieszczonej wcześniej na stronie ministerstwa.

Rodzice, chcąc zapewnić sobie wpływ na kształt edukacji swych dzieci, zaczęli się organizować samodzielnie (między innymi tworząc stowarzyszenie i stronę internetową „Ratuj maluchy”), a ich działalność była dobrze widoczna w mediach. Doprowadziło to do narastania nieufności między obiema stronami.

Problemem był także brak dostępu do informacji, jak w praktyce rozwiązana zostanie kwestia obecności sześciolatków w szkole. Rodzice zgłaszali wątpliwości dotyczące warunków lokalowych, opieki świetlicowej czy dojazdów. Obawy wynikały z niepewności i z braku wiedzy. Ministerstwo nie mogło wskazać przykładowych rozwiązań, gdyż wcześniej nie przeprowadziło pilotażu projektowanych zmian. Uwzględniając te zastrzeżenia, należy jednocześnie pozytywnie ocenić prowadzenie rejestru dobrych praktyk, jaki MEN zamieściło od lipca 2009 r. na stronie internetowej towarzyszącej reformie obniżenia wieku szkolnego²⁶.

Gdyby rodzice sześciolatków byli lepiej poinformowani o reformie, prawdopodobnie mieliby do niej bardziej pozytywne nastawienie. Rezultatem źle przeprowadzonych konsultacji społecznych jest niski odsetek sześciolatków w pierwszych klasach – zaledwie 4,7% ogólnej liczby dzieci sześciolatków²⁷. Taki stan może zaważyć na ogólnym niepowodzeniu reformy. Jeśli w następnym roku odsetek sześciolatków w szkole będzie równie niewielki, we wrześniu 2011 r. spotkają się w pierwszej klasie niemal dwa pełne roczniki sześciolatków i siedmiolatków. Może to źle wpłynąć na te dzieci, choćby dlatego, że w wypadku jakichkolwiek egzaminów konkursowych dzieci te miałyby podwójną konkurencję.

W kampanii informacyjnej skupiono się przede wszystkim na rodzicach dzieci sześciolatków, zakładając, że właśnie od ich decyzji zależy powodzenie realizacji reformy. Zapomniano jednak o obawach zgłaszanych przez rodziców siedmiolatków. Niepokoili się oni, że obecność sześciolatków w jednej klasie z ich dziećmi obniży skuteczność nauczania. Wprawdzie głosy te były mniej słyszalne, ale wpłynęły na społeczny odbiór planowanych działań MEN.

²⁶ www.6latki.men.gov.pl [pobrano 20.09.2009].

²⁷ Stan na 15.09.2009 r.; na podstawie danych Ministerstwa Edukacji Narodowej; załącznik nr 2.

Skalę zaniedbań w zakresie konsultacji i komunikacji społecznej obrazuje porównanie tego odcinka reformy z przykładem angielskim. W zestawieniu z systemowym podejściem do dialogu społecznego, stosowanym w Anglii, administracja polska wydaje się nie mieć ani metod, ani rzeczywistej woli prowadzenia konsultacji. Należy podkreślić, że szeroka gama środków zaangażowanych w tym celu w Anglii potwierdza znaczenie konsultacji dla powodzenia reformy²⁸.

Za pozytywną należy uznać ocenę polityki *ex ante*, dokonaną przez MEN po etapie konsultacji społecznych. Skorygowano wówczas założenie dotyczące sposobu wdrażania reformy. Zamiast obligatoryjnego posyłania do szkoły jednej trzeciej sześciolatków z danego rocznika (według miesiąca urodzenia) wprowadzono system oparty na dowolności, w którym rodzice decydują, czy ich dziecko jest wystarczająco dojrzałe, by uczęszczać do szkoły ze starszymi dziećmi.

Jako zasadne należy ocenić także opracowanie programów i projektów służących wspieraniu wdrażania reformy. Wskazuje to na kompleksowe podejście Ministerstwa Edukacji Narodowej do polityki oświatowej. Właśnie te dodatkowe przedsięwzięcia mogą okazać się kluczowe dla powodzenia reformy. Program „Radosna szkoła” ma ułatwić szkołom stworzenie lepszych warunków dla najmłodszych, a tym samym ich lepszą adaptację w nowym środowisku szkolnym. Podkreślenia wymaga także całościowe wprowadzanie zmian w szkolnictwie – nie tylko obniżono wiek rozpoczynania nauki, ale również dołożono wszelkich starań, aby pierwszy rok nauki przebiegał w środowisku przyjaznym dzieciom.

Z tych samych względów pozytywnie należy ocenić zmiany dotyczące wychowania przedszkolnego. Ministerstwo stworzyło instrumenty prawne, które mają ułatwić każdemu dziecku dostęp do przedszkoli. Złagodzone wymagania techniczne wobec budynków, w których mieścić się mają przedszkola, dzięki czemu łatwiejsze będzie tworzenie tych instytucji.

Podstawową kwestią leżącą u podstaw reformy jest upowszechnienie, a z czasem wprowadzenie obowiązkowego przygotowania przedszkolnego. Dzięki temu dzieci szybciej osiągną dojrzałość szkolną i będą lepiej przygotowane do nauki. Konieczne będzie dopasowanie programu nauczania do potrzeb młodszych dzieci. Stąd też w pełni uzasadnione jest wprowadzenie reformy programowej, które wychodzi naprzeciw przyszłym zdziwieniom. Nowa podstawa programowa zdefiniowana jest w języku wymagań, a więc promuje nabywanie umiejętności prowadzących do realizacji

²⁸ Sposób wdrażania polityki publicznej w Anglii, na przykładzie podniesienia wieku szkolnego, został opracowany przez ten sam zespół autorów jako oddzielne opracowanie o charakterze studium przypadku.

założonych celów. Jednocześnie, dzięki wprowadzonym zmianom, uporzędkowano i ujednolicono proces kształcenia, więc nie będzie już problemu powtarzania w pierwszej klasie wiedzy zdobytej w zerówce.

6. Rekomendacje

Niski odsetek dzieci sześciolletnich, które we wrześniu 2009 r. rozpoczęły naukę w pierwszej klasie szkoły podstawowej, jest wskaźnikiem braku dostatecznych informacji wśród rodziców. Należy zatem doprowadzić do wzrostu zaufania rodziców do systemu oświaty, tak aby nie obawiali się posyłać dzieci do szkół. Rodzice powinni mieć uzasadnione przekonanie, że ich dzieci w szkole otoczone zostaną profesjonalną opieką, a przede wszystkim, że będą bezpieczne i nienarażone na agresję ze strony starszych uczniów. Należy upowszechnić informacje o reformie. Trzeba wykorzystać istniejące już środki (strona internetowa, broszury informacyjne) i jednocześnie otworzyć się na dialog i wymianę opinii. Strona internetowa powinna nie tylko dostarczać wiadomości, ale także stanowić medium komunikowania się i wymiany zdań między rodzicami a decydentami. Warte rozważenia jest uzupełnienie witryny internetowej o forum lub sekcję „Zadaj pytanie”. Inicjatywą, którą należy rozwijać, jest istniejący już dział „Dobre praktyki”. Dla rodziców stanowiłoby to przykład, jak kwestię obecności sześciolatków rozwiązano w różnych szkołach. Warto także, na poziomie lokalnym, organizować w szkołach spotkania organizacyjne i dni otwarte, podczas których rodzice mieliby szanse zapoznać się z funkcjonowaniem szkoły. Można także rozważyć zaangażowanie innych mediów²⁹. Jedynie sprawnie przeprowadzona kampania informacyjna oraz nawiązanie prawdziwego dialogu z rodzicami mogą zaowocować zwiększonym odsetkiem sześciolatków w pierwszych klasach we wrześniu 2010 r. i w latach następnych.

Ministerstwo Edukacji Narodowej powinno wyznaczyć także jasne standardy minimalne, które winny spełniać szkoły przyjmujące najmłodsze dzieci. Standardy te powinny być opracowane w porozumieniu ze środowiskami skupiającymi rodziców, nauczycieli oraz z innymi podmiotami.

W odniesieniu do całego systemu edukacji godne rozważenia byłoby jego uelastycznienie przez przyznanie samorządom gminnym większych uprawnień do kształtowania go. Skoro gminy zobowiązane są do finansowania edukacji podstawowej, powinny mieć możliwość dostosowa-

²⁹ W okresie wrzesień-grudzień 2009 r. MEN we współpracy z II programem TVP realizuje program „Przystanek edukacja”, służący promowaniu działań edukacyjnych finansowanych ze środków europejskich. Inicjatywa ta mogłaby być rozszerzona o propagowanie informacji o reformie szkolnej.

nia szkolnictwa do potrzeb dzieci na danym terytorium. Niewątpliwie inne problemy w zakresie szkolnictwa podstawowego oraz edukacji przedszkolnej występują w miastach, a inne na terenach o bardzo rozproszonym zaludnieniu. Przyznanie większych uprawnień gminom dałoby możliwość skuteczniejszego reagowania na lokalnie występujące problemy.

Planując kolejne reformy, należy, wzorem rozwiązań brytyjskich, aktywizować partnerów społecznych – samorządy, placówki oświatowe, nauczycieli i kuratoria. Podmioty te powinny mieć możliwość wyrażania wniosków oraz podejmowania decyzji w zakresie wdrażania reformy. Z racji posiadania szczegółowych informacji partnerzy społeczni wydają się szczególnie wartościowi jako środowiska doradcze oraz podmioty odgrywające kluczową rolę na etapie monitorowania wdrażania reformy. Należy także rozważyć przeprowadzenie pilotażowych programów do inicjujących zmian.

Bibliografia

- Agencja Wykonawcza ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA), *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych*, wyd. polskie: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (FRSE), Warszawa 2009 (wyd. pierwotne: *Early Childhood Education and Care in Europe: Tackling Social and Cultural Inequalities*, Brussels 2009).
- Główny Urząd Statystyczny, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2007/2008*, Warszawa 2008.
- Krajowy Program Reform na lata 2005-2008 na rzecz Strategii Lizbońskiej, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 27 grudnia 2005 r.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Szkoła przyjaźnie wymagająca. Reforma programowa. Opis zmian potrzebnych w systemie edukacji. Projekt do konsultacji*, Warszawa 2008.
- Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013, dokument przyjęty przez Radę Ministrów 6 października 2005 r.
- Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, *Raport o kapitale intelektualnym Polski*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, *Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013*, Warszawa 2005.

Strony internetowe

- www.6latki.men.gov.pl
www.cie.gov.pl
www.eduforum.pl

www.forumrodzicow.pl

www.fundusze-strukturalne.gov.pl

www.ratujmaluchy.pl

www.reformaprogramowa.gov.pl

www.oswiataiprawo.pl

Akty prawne

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

Ustawa z 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 56, poz. 458).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ramowych planów nauczania w szkołach publicznych (Dz.U. nr 54, poz. 442).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego i kształcenia ogólnego (Dz.U. nr 4, poz. 17).

Spis załączników

Załącznik nr 1. Lista partnerów społecznych, z którymi konsultowany był projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

Załącznik nr 2. Liczba dzieci sześciolatków w pierwszych klasach szkół podstawowych w poszczególnych województwach.

Lista ekspertów współpracujących:

Aleksandra Kowalik - dyrektor Departamentu Kształcenia Ogólnego i Wychowania Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Zenon Frączek - radca generalny w Departamencie Kształcenia Ogólnego i Wychowania MEN, obecnie naczelnik Wydziału Efektów Kształcenia Departamentu Programów Nauczania i Podręczników Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Aleksander Tynelski - naczelnik Wydziału Wspierania Rozwoju Dziecka i Edukacji Przedszkolnej Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Emilia Różycka - główny wizytator w Wydziale Wspierania Rozwoju Dziecka i Edukacji Przedszkolnej Departamentu Zwiększania Szans Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Danuta Pusek - specjalista w Wydziale Efektów Kształcenia Departamentu Programów Nauczania i Podręczników Ministerstwa Edukacji Narodowej.

Załącznik nr 1

LISTA PARTNERÓW SPOŁECZNYCH, Z KTÓRYMI KONSULTOWANY BYŁ PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY O SYSTEMIE OŚWIATY ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW

- 1) Chrześcijański Związek Zawodowy „Solidarność” im. ks. Jerzego Popiełuszki
- 2) Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego
- 3) Sekcja Krajowa Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”
- 4) Komisja Krajowa Wolnego Związku Zawodowego „Sierpień 80”
- 5) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”
- 6) Związek Zawodowy Pracowników Oświaty i Wychowania „Oświata”
- 7) Krajowa Sekcja Oświaty NSZZ „Solidarność 80”
- 8) Związek Zawodowy „Rada Poradnictwa”
- 9) Forum Związków Zawodowych
- 10) Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność 80”
- 11) Społeczne Towarzystwo Oświatowe
- 12) Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej
- 13) Krajowe Porozumienie Rodziców i Rad Rodziców
- 14) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kadry Kierowniczej Oświaty
- 15) Konfederacja Stowarzyszeń Nauczycielskich
- 16) Polskie Stowarzyszenie Dyrektorów Szkół
- 17) Rada Szkół Katolickich
- 18) STO Ogólnopolskie Forum Rodziców
- 19) Stowarzyszenie Rodziców „TU”
- 20) Stowarzyszenie Oświatowców Polskich
- 21) Krajowa Izba Edukacji
- 22) Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym
- 23) Związek Miast Polskich
- 24) Związek Powiatów Polskich
- 25) Związek Gmin Wiejskich RP
- 26) Unia Metropolii Polskich
- 27) Unia Miasteczek Polskich
- 28) Związek Województw RP

- 29) Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy
- 30) Związek Harcerstwa Polskiego
- 31) Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej
- 32) Krajowa Izba Gospodarcza
- 33) Instytut Spraw Publicznych
- 34) Polska Izba Książki - Sekcja Wydawców Edukacyjnych
- 35) Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne
- 36) Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”
- 37) Fundacja Semper Polonia
- 38) Fundacja Pomoc Polakom na Wschodzie

Projekt ustawy został także przekazany do Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Sekretariatu Konferencji Episkopatu Polski, Polskiej Rady Ekumenicznej oraz do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Załącznik nr 2

**LICZBA DZIECI SZEŚCIOLETNICH W I KLASACH SZKÓŁ PODSTAWOWYCH
W POSZCZEGÓLNYCH WOJEWÓDZTWACH**

	Liczba dzieci pięcioletnich objętych wychowaniem przedszkolnym w roku szkolnym 2008/2009	Liczba dzieci w wieku 6 lat	Odsetek dzieci sześcioletnich w I klasach szkół podstawowych (w %) ³⁰	Liczba dzieci sześcioletnich w I klasach szkół podstawowych	Odsetek dzieci sześcioletnich w I klasach szkół podstawowych (w %) ³¹
Dolnośląskie	14 939	23 682	6,4	952	4,0
Kujawsko-pomorskie	10 324	19 779	8,4	863	4,4
Lubelskie	11 453	20 612	8,4	961	4,7
Lubuskie	5 932	9 141	3,2	187	2,0
Łódzkie	14 461	21 412	5,8	842	3,9
Małopolskie	20 620	31 989	5,6	1 162	3,6
Mazowieckie	31 797	47 573	9,1	2 879	6,1
Opolskie	6 929	8 098	3,8	264	3,3
Podkarpackie	11 435	20 251	7,5	854	4,2
Podlaskie	5 922	10 561	24,3	1 440	13,6
Pomorskie	12 121	22 490	11,6	1 408	6,3
Śląskie	29 805	38 659	4,4	1 319	3,4
Świętokrzyskie	6 388	11 227	10,0	637	5,7
Warmińsko-mazurskie	7 539	14 082	9,5	718	5,1
Wielkopolskie	25 135	33 310	5,0	1 262	3,8
Zachodnio-pomorskie	8 575	15 445	8,2	702	4,5
Razem	223 375	348 311	7,4	16 450	4,7

Źródło: Ministerstwo Edukacji Narodowej (stan na dzień 15.09.2009 r.).

³⁰ W odniesieniu do liczby uprawnionych, tj. sześciolatków, które jako pięciolatki w roku szkolnym 2008/2009 były objęte wychowaniem przedszkolnym.

³¹ W odniesieniu do ogólnej liczby dzieci sześcioletnich.

Wydłużenie wieku obowiązkowej edukacji w Anglii jako przykład reformy systemu szkolnictwa ponadpodstawowego

Wprowadzenie

Niniejsza praca jest wynikiem wizyty studyjnej, którą słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej odbyli w listopadzie 2009 r. w Londynie. Opracowanie ma charakter studium przypadku i nawiązuje tematyką do zagadnień prezentowanych w raporcie *Polityka oświatowa na przykładzie reformy szkolnictwa podstawowego. Analiza procesu przygotowania i wdrażania reformy*, przygotowanym przez ten sam zespół autorów. Częścią wspólną obu prac jest zakres tematyczny, to znaczy proces definiowania reformy polityki oświatowej. Jak wynikało z wniosków zawartych w raporcie, jednym z elementów, który ma kluczowe znaczenie w procesie formułowania i wdrażania polityki, jest komunikowanie jej założeń interesariuszom oraz proces konsultacji społecznych. Stąd też w niniejszym opracowaniu na ten aspekt procesu *policy making* zwracamy szczególną uwagę. Z tak obranej logiki i tematyki pracy wynika jej struktura.

W pierwszym rozdziale scharakteryzowano strukturę szkolnictwa w Wielkiej Brytanii ze szczególnym uwzględnieniem szkolnictwa ponadpodstawowego. Ze względu na specyfikę i odmienność systemu oświaty w poszczególnych częściach składowych Zjednoczonego Królestwa dalsze rozważania dotyczą jedynie rozwiązań wprowadzanych w Anglii. W drugim rozdziale przedstawiono przesłanki dla przeprowadzenia zmian szkolnictwa drugiego stopnia, opisano także podstawowe założenia reformy.

Rozdział trzeci skupia się na technicznym aspekcie procesu tworzenia polityki oświatowej. Opisano w nim przebieg procesu konsultacji społecznych, jakie towarzyszyły projektowaniu proponowanych rozwiązań. Rozdział czwarty stanowi podsumowanie; dokonano także porównania sytuacji w Polsce oraz w Wielkiej Brytanii, zwracając uwagę na możliwość zastosowania wybranych rozwiązań w warunkach polskich.

1. Ogólna charakterystyka brytyjskiego systemu szkolnictwa

W Wielkiej Brytanii kwestie szkolnictwa podlegają władzom wykonawczym poszczególnych części Zjednoczonego Królestwa. W Anglii są to ministerstwa rządu Zjednoczonego Królestwa - Ministerstwo do spraw Dzieci, Szkolnictwa i Rodziny (*Department for Children, Schools and Families*) oraz Ministerstwo do spraw Przedsiębiorczości, Innowacji i Umiejętności (*Department for Business, Innovation and Skills*). Za realizację polityki edukacyjnej państwa odpowiadają władze lokalne, które w tym celu mogą współpracować z podmiotami sektora prywatnego. Edukacja realizowana przez państwowe i lokalne instytucje oświatowe jest bezpłatna, przy częściowej odpłatności za dodatkowe usługi. Cechą charakterystyczną brytyjskiego systemu edukacji jest występowanie, obok bezpłatnego szkolnictwa publicznego (tzw. *state schools*), rozbudowanej i mocno wyspecjalizowanej sieci komercyjnych placówek oświatowych (tzw. *public schools*).

Kwestie rozwiązań instytucjonalnych oraz konstrukcja szkolnictwa są różne w poszczególnych częściach Zjednoczonego Królestwa, przy czym w Anglii, Walii i w Irlandii Północnej system ten jest podobny. Ze względu na tematykę opracowania w dalszej części pracy omówione zostaną rozwiązania angielskie. W kraju tym obowiązek szkolny obejmuje dzieci od piątego do szesnastego roku życia włącznie¹, przy czym władze lokalne wraz z partnerami społecznymi organizują powszechnie dostępną i nieodpłatną edukację przedszkolną, z której korzystać mogą dzieci powyżej trzech lat. Zagwarantowanie opieki przedszkolnej ma na celu lepsze przygotowania dzieci do wypełniania obowiązku szkolnego, który następuje z dniem ukończeniu przez dziecko pięciu lat². Edukacja pierwszego stopnia kończy się wraz z osiągnięciem przez dzieci wieku 11 lat; następnie uczniowie kontynuują naukę w szkole drugiego stopnia.

¹ European Commission, *Organisation of the education system in the United Kingdom - England, Wales and Northern Ireland*. Eurydice, 2008, <http://eacea.ec.europa.eu> [dostęp 12.12.2009].

² Nabór do szkół odbywa się inaczej niż w systemie polskim, gdzie obowiązek szkolny rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w tym roku kalendarzowym, w którym dziecko osiąga wymagany wiek.

Publiczne szkoły ponadpodstawowe mogą przyjmować zróżnicowaną formę organizacyjną:

- ♦ gimnazja/szkoły ogólnokształcące (tzw. *grammar school*), gdzie warunkiem przyjęcia jest zdanie egzaminu wstępnego;
- ♦ szkoły ogólnokształcące (tzw. *comprehensive school*), do których dostęp mają wszyscy uczniowie;
- ♦ szkoły techniczne (tzw. *City Technology College*) - szkoły kształcące zawodowo; nie podlegają lokalnym władzom, lecz są nadzorowane przez Ministerstwo do spraw Dzieci, Szkolnictwa i Rodziny, zazwyczaj tworzą je i współfinansują prywatne firmy;
- ♦ akademie (tzw. *academies*) - tworzone bezpośrednio przez rząd centralny, zazwyczaj w miejsce szkół o złej reputacji i złych wynikach edukacyjnych; mają dużą dowolność w kształtowaniu innowacyjnych programów nauczania; zazwyczaj specjalizują się w wybranej dziedzinie (na przykład nauki ścisłe).

Aby ujednoczyć poziom edukacji, w 1988 r. wprowadzono jednolity program nauczania (*National Curriculum*)³. Jednocześnie zdefiniowano zakres wiedzy i kompetencji, jakie uczniowie powinni mieć po ukończeniu każdego poziomu edukacyjnego. W tym celu okres obowiązkowej nauki podzielono na tzw. kluczowe etapy (*key stages*). Podział ten wiąże się ściśle z wiekiem uczniów i obejmuje kolejne lata obowiązkowej nauki. Na przykład *key stage 4* obejmuje jedenasty i dwunasty rok nauki, czyli uczniów od 14 do 16 lat.

Uczniowie kończą obowiązkową naukę, przystępując do egzaminu i uzyskując dyplom potwierdzający kwalifikacje (odpowiednik małej matury). W Zjednoczonym Królestwie istnieje wiele dyplomów i kwalifikacji, przy czym najpopularniejszy z nich to GCSE (*General Certificate of Secondary Education*). Egzamin ten obejmuje wiele zagadnień, zaczynając od literatury i języka angielskiego, na historii tańca kończąc. Uczniowie wybierają poziom zaawansowania, na jakim chcą zdawać egzamin: poziom podstawowy (*foundation*) lub rozszerzony (*higher*). Zdany egzamin poświadcza, że absolwenci nabyli wiedzę i umiejętności dostarczane w ramach *key stage 4* - ostatniego etapu edukacji szkolnej, przygotowującej do uzyskania tego dyplomu.

³ Zapisy *National Curriculum* dotyczą jedynie szkół publicznych, nad którymi kontrolę sprawuje państwo. Szkoły prywatne (w tym religijne) mają swobodę w opracowaniu własnych programów nauczania.

Uczeń może kontynuować edukację przez kolejne dwa lata w ramach tzw. *sixth form*. Jego zwieńczeniem jest uzyskanie dyplomu GCSE na poziomie zaawansowanym (*GCSE Advanced Level; A-levels*). Egzaminy te są wymagane od kandydatów na wyższe uczelnie, przy czym każda z nich jako kryterium naboru może ustalić wymagane oceny i przedmioty, jakie powinny znaleźć się na świadectwie. Po ukończeniu szkoły drugiego stopnia dalsza edukacja może odbywać się w college'u o profilu ogólnym, przygotowującym do studiów wyższych, lub też w college'ach profilowanych (*Highly Achieving Secondary Schools*), będących formą specjalistycznej edukacji między innymi w zakresie ogrodnictwa, sztuk pięknych etc.

2. Proces definiowania nowej polityki oświatowej

Geneza zmian systemowych w angielskiej edukacji ponadpodstawowej

W angielskim systemie kształcenia ponadpodstawowego kilkakrotnie dokonywano reform, które stanowiły próbę dostosowania programów nauczania do zmieniających się warunków w gospodarce i na rynku pracy. Pierwszy raz kwestię wydłużenia przymusowej edukacji podjęto w ustawie edukacyjnej z 1918 r., która obligowała uczniów do obowiązkowej edukacji do czasu ukończenia przez nich 14 lat. Dokument ten stwarzał młodzieży, która nie ukończyła 18 lat, możliwość uczestniczenia w fakultatywnych formach kształcenia, takich jak szkolnictwo zaoczne czy kursy wieczorowe. Założeniem reformy było przekształcenie tych form w masową edukację powszechną, jednakże w latach powojennych w jej realizacji przeszkodził brak pieniędzy.

W 1972 r. wiek przymusowej edukacji wydłużono do 16 lat. Posłużyły do tego środki prawne przewidziane w ustawie edukacyjnej z 1944 r. Reforma edukacji z roku 1972 miała na celu lepsze przystosowanie szkolnictwa do zmian strukturalnych zachodzących w gospodarce, w której udział sektorów chłonących niewykwalifikowaną siłę roboczą, takich jak przemysł ciężki czy rolnictwo, stale się zmniejszał. Już wtedy dostrzeżono konieczność dostosowania edukacji publicznej do potrzeb rozwijającego się rynku usług i nowych technologii.

Postulaty wydłużania obowiązku szkolnego wyrażane w przeszłości oraz fakt ich niepełnej realizacji często przytaczane są przez twórców i stronników analizowanej reformy. Zwraca się uwagę, że obecnie obowiązująca górna granica wieku, to jest 16 lat, nie została zmieniona od blisko 40 lat, przy radykalnie zmieniających się uwarunkowaniach zewnętrznych.

Wspomniane wyżej sektory - rolnictwo i przemysł ciężki - stanowią obecnie jedynie piątą część brytyjskiej gospodarki⁴, podczas gdy w roku wprowadzania ostatniej reformy stanowiły około połowy. Zmiana struktury gospodarki brytyjskiej, wynikająca z międzynarodowego podziału pracy i globalnej konkurencji, sprawia, że reformy w edukacji publicznej są niezbędne.

Przebieg prac nad wydłużeniem wieku obowiązkowej edukacji

Momentem inicjującym reformę było zaistnienie w świadomości elit politycznych przeświadczenia o niedostosowaniu systemu edukacji do potrzeb i wyzwań globalnej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Poglądy na tę kwestię wyrażone zostały w raporcie *Prosperity for all in the global economy - world class skills* z grudnia 2006 r.⁵, stworzonym na zamówienie rządu przez grupę ekspertów pod kierownictwem Alexandra Leitcha, dyrektora spółki consultingowej Lloyds TSB. Raport wskazuje, że główną przyczyną spadku konkurencyjności brytyjskiej gospodarki w świecie jest słaby poziom wykształcenia ogółu mieszkańców. Występowanie wtórnego analfabetyzmu u 5 mln obywateli brytyjskich, a także brak podstawowych kwalifikacji wśród 17 mln obywateli uznano wprost za zagrożenia dla pozycji państwa w globalnej gospodarce.

Rząd odniósł się do raportu i powołał komisję, której powierzono opracowanie projektu systemowych rozwiązań w sektorze edukacji publicznej. Głównym celem wprowadzenia zmian było zapobieganie dalszemu spadkowi konkurencyjności brytyjskiej gospodarki, wynikającemu z braków w poziomie wykształcenia obywateli. Głównymi propozycjami komisji były wydłużenie przymusowej edukacji oraz reorganizacja systemu kształcenia.

W wymiarze politycznym kwestia ta zaistniała za sprawą sekretarza edukacji Alana Johnsona wyrażającego intencje przeprowadzenia głębokiej reformy szkolnictwa. Pod koniec 2006 r. opinia publiczna została poinformowana, że zmiana ma dotyczyć podniesienia wieku szkolnego, w efekcie czego zmniejszy się udział niewykwalifikowanej siły roboczej wśród pracowników. Sprawa reformy edukacji trafiła na najwyższy szczebel polityczny w listopadzie 2007 r. Podczas corocznego wystąpienia przed królową i obiema izbami parlamentu premier Gordon Brown, przedstawiając priorytety rządu na następny rok, wymienił wydłużenie przymusowej

⁴ *Prosperity for all in the global economy - world class skills: final report*, Leitch Review of Skills (2006), www.hm-treasury.gov.uk [dostęp 11.12.2009].

⁵ Tamże.

edukacji oraz zwiększenie prawnej odpowiedzialności rodziców za swoje dzieci do ukończenia przez nie 18 lat⁶.

Oficjalne konsultacje społeczne rozpoczęto po publikacji przez Ministerstwo Szkolnictwa i Edukacji zielonej księgi – *Raising expectations: Staying in education and training post-16*⁷. Zainicjowano tym samym proces tworzenia konkretnych rozwiązań, wyznaczając terminy przesyłania propozycji przez zainteresowane podmioty. W dokumencie tym wyznaczono główne cele reformy, naszkicowano projekt konstrukcji systemu edukacji oraz zaproponowano wytyczne do programów nauczania. Jako termin wprowadzenia reformy zaproponowano rok 2013, kiedy to okres przymusowej edukacji zostanie wydłużony do 17 lat. Towarzyszyć temu będzie wdrożenie nowego programu nauczania oraz wymogów programowych. Zmiany wprowadzone przez reformę będą dotyczyć tych uczniów, którzy w 2008 r. rozpoczęli edukację w szkole ponadpodstawowej. Tak sprecyzowane ramy czasowe mają umożliwić wszystkim zainteresowanym odpowiednie przygotowanie się do funkcjonowania w nowym systemie.

Rok po publikacji zielonej księgi ukazała się biała księga – *Raising Expectations: Enabling the System to deliver*⁸, zawierająca szczegóły finansowania reformy, a także propozycje konkretnych rozwiązań prawnych. Postanowiono, że reforma nie będzie nakładała na młodzież obowiązku uczęszczania do szkoły drugiego stopnia czy college’u, obligując jedynie do pobierania edukacji. W związku z tym wprowadzono możliwość edukacji w niepełnym wymiarze czasowym, a także uznanie praktyk zawodowych w warsztatach pracy jako formę wypełnienia obowiązku szkolnego. Określone zostały kompetencje decyzyjne samorządów i instytucji rządowych wraz z zakresem ich obowiązków.

Implementujący postanowienia reformy rządowy akt prawny (*Education and Skills Act 2008*) uzyskał akceptację monarszą 26 listopada 2008 r. W 2010 r. wprowadzone miały być szczegółowe regulacje.

Podstawowe założenia reformy

Od momentu zgłoszenia propozycji przeprowadzenia zmian systemu edukacji w Anglii do przygotowania projektu rozporządzeń wykonaw-

⁶ W Wielkiej Brytanii młodzież w wieku 16 lat może korzystać z wielu praw i przywilejów. Samodzielnie stanowi o sobie, w tym podejmuje decyzje o dalszym kształceniu, zazwyczaj także mieszka samodzielnie.

⁷ Department for Education and Skills, *Raising expectations: Staying in education and training post-16*, (Green Paper) 2007, www.dcsf.gov.uk [dostęp 11.12.2009].

⁸ Department for Children, Schools and Families & Department for Innovation, Universities and Skills, *Raising Expectations: Enabling the System to deliver*, (White Paper) 2008, www.dcsf.gov.uk [dostęp 11.12.2009].

czych założenia i propozycje ewoluowały, co jest wynikiem między innymi uwzględnienia opinii zainteresowanych stron. Zakłada się, że reforma wejdzie w życie dwustopniowo – w 2013 r. wiek obowiązkowej edukacji zostanie wydłużony do 17 lat, a od 2015 r. wyniesie on 18 lat. Do uczniów będzie należał wybór formy kształcenia, w jakiej będą odbywać naukę. Ważnym elementem wsparcia młodzieży jest między innymi rozwój poradnictwa zawodowego oraz pomoc w wyborze ścieżki kariery. Uczniowie mogą wybierać między edukacją w pełnym wymiarze godzin oraz różnymi formami pośrednimi polegającymi na łączeniu pracy (maksymalnie 20 godzin tygodniowo) z praktyką zawodową i z nauką zawodu. Warto zaznaczyć, że przewiduje się, iż kursy mogą być prowadzone także poza szkołą, między innymi przez prywatne placówki edukacyjne w formie kursów doszkalających uruchomionych na zamówienie pracodawcy. Warunkiem jest zgodność treści zajęć z ogólnie obowiązującym programem nauczania opracowanym przez ministerstwo.

Ważnym elementem reformy jest zadbanie, aby uczniowie wywiązywali się z nałożonego na nich obowiązku szkolnego. Ponieważ w Anglii młodzież w wieku szesnastu lat może korzystać z dużej swobody oraz wielu praw, nie można było wymagać od rodziców, aby egzekwowali obowiązek nauki. W związku z tym nowe regulacje przewidują, że to uczniowie będą ponosić konsekwencje niewypełnienia obowiązku szkolnego. Rolą rodziców jest jedynie monitorowanie sytuacji. Władzom lokalnym przyznano uprawnienia do wydawania upomnień, a w ostateczności możliwe jest przeprowadzenie postępowania przed specjalnym sądem dla nieletnich.

Założeniem reformy było zapewnienie równych szans w dostępie do edukacji niezależnie od statusu majątkowego czy sytuacji rodzinnej. Stąd też na lokalne służby socjalne nałożono obowiązek monitorowania sytuacji młodzieży znajdującej się w trudnych warunkach, na przykład wczesnego rodzicielstwa. Instytucje te mają zostać wyposażone w instrumenty prawne oraz środki finansowe dla skutecznego wypełniania działań, do prowadzenia których zostały zobowiązane.

Zgodnie z przewidywaniami dzięki wydłużeniu wieku szkolnego rocznie mają być wygenerowane zyski rządu 2,4 mld funtów przy rocznych kosztach wprowadzenia reformy rządu 750 mln funtów⁹.

⁹ Informacje uzyskane od przedstawicieli Ministerstwa do spraw Dzieci, Szkolnictwa i Rodziny (Department for Children, Schools and Families).

3. Społeczny wymiar reformy – przebieg procesu konsultacji

Dokument *Raising expectations: Staying in education and training post-16* wydany przez Ministerstwo Szkolnictwa i Edukacji stanowił oficjalne zaproszenie do zgłaszania uwag i propozycji rozwiązań. Oczekiwano opinii kluczowych interesariuszy, których dotyczyła planowana zmiana. Znaleźli się wśród nich między innymi uczniowie i ich rodzice, a także szkoły oraz jednostki kształcenia, władze lokalne, zrzeszenia reprezentujące przedsiębiorców oraz kuratoria (*Learning and Skills Councils*). Konsultacje skupiały się wokół tych kwestii, co do których strona rządowa nie miała sprecyzowanych rozwiązań. Katalog tych spraw został sformułowany dzięki pytaniom kierowanym do zainteresowanych podmiotów. Wśród tych zagadnień były między innymi minimalny wymiar zajęć wraz z ewentualnym zezwoleniem na pracę zarobkową uczniów, kwestie odpowiedzialności karnej młodzieży za niepodporządkowanie się obowiązkowi szkolnemu oraz rola biznesu w kształtowaniu programu nauczania.

Proces konsultacji społecznych w Wielkiej Brytanii ma ściśle wyznaczony przebieg, w tym zakres czasowy. Publikacja zielonej księgi odbyła się 22 marca 2007 r., po czym przez 12 tygodni, do 14 czerwca 2007 r., trwała procedura konsultacyjna. Przebiegała ona wielotorowo. Jednym z jej elementów była możliwość wyrażenia opinii za pośrednictwem specjalnej strony internetowej¹⁰ wspierającej proces konsultacji (strona ta ma uniwersalny charakter i stosowana jest także przy uzgadnianiu innych programów i reform). Należy zaznaczyć, że proces konsultacji jest archiwizowany i udokumentowany. Na portalu poświęconym konsultacjom można znaleźć archiwum dotyczące przebiegu analizowanego procesu. Na stronie internetowej ministerstwa odpowiedzialnego za wprowadzenie reformy (*Department for Children, Schools and Families*) znaleźć można pełną dokumentację związaną z wydłużeniem wieku obowiązkowej edukacji. Ministerstwo opublikowało także raport *Raising Expectations: Staying in education and training post-16. Consultation Report*¹¹, będący zapisem postulatów, jakie podniosły zainteresowane strony w procesie konsultacji.

Proces zbierania opinii był uzupełniony spotkaniami z zainteresowanymi stronami oraz konferencjami, na których przedstawiano założenia reformy. Zaaranżowano także ukierunkowane i zaplanowane wywiady pogłębione (tzw. grupy fokusowe), podczas których analizowano wybrane elementy reformy. Szczególną wagę przywiązywano do opinii młodzieży

¹⁰ www.dcsf.gov.uk/consultations.

¹¹ Department for Children, Schools and Families, *Raising Expectations: Staying in education and training post-16. Consultation Report* 2007, <http://publications.teachernet.gov.uk> [dostęp 11.12.2009].

- zarówno tej, która będzie objęta reformą (obecni 11- i 12-latkowie), jak i tej, która znajduje się u progu dorosłości (16-latkowie). By zainteresować uczniów problematyką, opublikowano wiele materiałów informacyjnych, w tym stworzono specjalne czasopismo młodzieżowe „Reach”.

Istotnym elementem wprowadzania reformy jest nie tylko wysłuchanie opinii, ale także zyskanie akceptacji dla wprowadzanych zmian. Jednym z zabiegów zastosowanych przy wprowadzaniu analizowanych zmian było zaangażowanie na szczeblu lokalnym tzw. rzeczników reformy. Rekrutowano ich spośród osób działających aktywnie na rzecz środowiska lokalnego, na przykład z lokalnych organizacji pozarządowych, rad rodziców czy z rad parafialnych. Następnie oferowano udział w spotkaniu informacyjnym na temat prowadzonych zmian. Należy zauważyć, że wśród przeszkolonych osób znajdowali się nie tylko zwolennicy reformy. Celem tego procesu było poinformowanie o reformie. Stworzono tym samym hierarchiczną strukturę przekazywania informacji ze szczebla centralnego na poziom lokalny.

Podsumowanie

Analiza procesu planowania i wdrażania reformy systemu kształcenia ponadpodstawowego w Anglii unaocznia planowy i ukierunkowany charakter podejmowanych działań. Decyzja o wprowadzeniu ustawy została poprzedzona pracami analitycznymi zmierzającymi do diagnozy stanu, po czym nastąpiła debata publiczna nad możliwością podjęcia stosownych działań. Wejście w życie reformy jest zaplanowane na lata 2013-2015. Jej założenia zostały opublikowane już w 2007 r., co zapewnia czas na przygotowanie i wdrożenie planowanych zmian. Należy także podkreślić, że twórcy reformy jasno sprecyzowali cele, jakie chcą osiągnąć (90% osób w wieku 16-19 lat będzie objęte obowiązkową edukacją) oraz określili koszty i zyski płynące z wprowadzenia zmian.

Analizując proces przygotowawczy do wdrożenia reformy, należy zwrócić uwagę na etap konsultacji społecznych, w które zaangażowane były zainteresowane strony. Opinie zbierane były z zastosowaniem różnorodnych instrumentów (strona internetowa, spotkania, konferencje i wywiady pogłębione). Wsparciem tego procesu były kampania informacyjna, wykorzystująca różne media (ulotki, czasopismo), oraz nieformalne relacje międzyludzkie (rzecznicy reformy).

Opisywany przykład może stanowić punkt odniesienia dla sposobu wdrażania reformy oświatowej w Polsce. Przede wszystkim w przypadku polskiej reformy, polegającej na obniżeniu wieku rozpoczęcia edukacji

szkolnej, nie wyznaczono konkretnych, wyrażonych w liczbach celów. Nie oszacowano także, w wielkościach pieniężnych, korzyści z wprowadzenia zmian. Konsultacje społeczne nie objęły wszystkich zainteresowanych stron. Rodzice dzieci, nie mając możliwości wyrażenia swej opinii w inny sposób, zakładali nieformalne stowarzyszenia („Ratujmy maluchy”) czy też fora internetowe (Forum Rodziców). Należy także zwrócić uwagę na sposób prowadzenia kampanii informacyjnej. Na podkreślenie zasługuje jednak fakt, że niektóre z metod obecnych w Anglii zostały zastosowane także w przypadku polskim, choć z odmiennymi konsekwencjami. Ministerstwo Edukacji Narodowej organizowało konferencje, jednak ich adresatami byli głównie dyrektorzy i nauczyciele. Można tylko przewidywać, że osoby te miały pełnić później funkcje rzeczników reformy, tak jak działo się to w Anglii. Należy jednak zwrócić uwagę, że nauczyciele i dyrektorzy w tym wypadku nie mogą być traktowani jako osoby bezstronne.

Bibliografia

- Department for Children, Schools and Families, *Raising Expectations: Staying in education and training post-16. Consultation Report*, 2007.
- Department for Children, Schools and Families & Department for Innovation, Universities and Skills, *Raising Expectations: Enabling the System to deliver* (White Paper), 2008.
- Department for Education and Skills, *Raising expectations: Staying in education and training post-16* (Green Paper), 2007.
- European Commission, *Organisation of the education system in the United Kingdom – England, Wales and Northern Ireland*, Eurydice 2008.
- Prosperity for all in the global economy – world class skills: final report*, Leitch Review of Skills 2006.

Strony internetowe

- <http://dcsf.gov.uk>
www.dcsf.gov.uk/consultations/
<http://dsef.gov.uk>
www.dius.gov.uk
<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>
www.hm-treasury.gov.uk/leitch_review_index.htm
<http://publications.teachernet.gov.uk>

Lista ekspertów współpracujących:

Matthew Hood – Policy Officer, Department for Children, Schools and Families.

Yaser El-Borgi - Policy Officer, Department for Children, Schools and Families.

Emil Pietras - I Sekretarz ds. Nauki i Edukacji w Ambasadzie Rzeczypospolitej
Polskiej w Wielkiej Brytanii.

Flamandzka polityka równych szans edukacyjnych

Wprowadzenie

Niniejsza praca stanowi charakterystykę polityki Wspólnoty Flamandzkiej w odniesieniu do dzieci, które od początku edukacji wymagają szczególnego wsparcia. Wprowadzenie w 2002 r. zintegrowanego systemu wyrównywania szans edukacyjnych wyszło naprzeciw potrzebom coraz bardziej zróżnicowanego etnicznie i kulturowo społeczeństwa. Podkreślić należy, że polityka wyrównywania szans edukacyjnych nie jest skierowana jedynie do dzieci imigrantów, ale do wszystkich, którzy są w niekorzystnej sytuacji.

Działania nastawione na wyrównywanie szans edukacyjnych mają spełniać dwa podstawowe cele: sprzyjać tworzeniu możliwie najlepszych warunków do nauki i rozwoju dzieci oraz zapobiegać wykluczeniom społecznym i wspomagać budowanie spójności społecznej.

Na szczególną uwagę zasługuje różnorodność instrumentów służących do realizacji celów polityki - odpowiadają one problemom powstającym na kolejnych etapach życia dzieci. Zwłaszcza dzieci imigrantów mają zapewnioną pomoc - udział w intensywnym kursie języka flamandzkiego oraz liczne programy ułatwiające integrację. Polityka równych szans nie obejmuje wyłącznie uczniów nowo przybyłych, ale także tych pochodzących ze środowisk, które mogą negatywnie wpływać na rozwój dziecka i jego motywację do nauki.

Niniejsze studium przypadku składa się z trzech części. W pierwszej ogólnie scharakteryzowano system edukacji w Belgii. Rozdział drugi zawiera omówienie prawodawstwa dotyczącego wyrównywania szans edukacyjnych na poziomie krajowym i europejskim. Charakterystykę polityki wyrównywania szans edukacyjnych we Wspólnocie Flamandzkiej zawiera rozdział trzeci.

1. Ogólne informacje o systemie edukacji w Belgii

Od 1993 r. Belgia jest federacją. Składa się z trzech regionów: Flandrii (flamandzkojęzycznej), Walonii (francuskojęzycznej) i Regionu Brukseli (flamandzki i francuski), oraz trzech wspólnot językowych: francuskiej, flamandzkiej i niemieckiej.

Za tzw. sprawy terytorialne (na przykład ekonomię czy rolnictwo) odpowiadają regiony, a w zakresie kompetencji wspólnot pozostają sprawy bezpośrednio dotyczące mieszkańców (na przykład edukacja, ochrona zdrowia i kultura). Wspólnoty flamandzka, francuska i niemiecka mają odrębne systemy edukacji, ale określają je przepisy prawa krajowego – konstytucja belgijska gwarantuje prawo do edukacji, rząd federalny ma wyłączną kompetencję do określania: wieku rozpoczynania i kończenia edukacji, minimalnych wymagań niezbędnych do uzyskania dyplomu oraz wynagrodzeń dla pracowników oświaty¹.

2. Uwarunkowania prawne

Prawo europejskie

Prawo europejskie normuje tylko wybrane aspekty kwestii równych szans edukacyjnych. Dyrektywa 2000/43/WE wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne zasadniczo dotyczy wszystkich imigrantów, zezwala jednak na odmiennie traktowanie obywateli państw trzecich ze względu na narodowość oraz nie narusza zasad regulujących pobyt obywateli państw trzecich. Ten akt prawny zakazuje dyskryminowania ze względu na rasę oraz pochodzenie etniczne w różnych dziedzinach życia, między innymi w edukacji. Nadaje też prawo dzieciom imigrantom oraz dzieciom pochodzącym z rodzin

¹ Education Department, Ministry of the Flemish Community, *Education in Flanders. The Flemish educational landscape in a nutshell*, 2008, <http://onderwijs.vlaanderen.be/publicaties/> [dostęp 10.12.2009].

imigrantów do ochrony sądowej lub administracyjnej w każdym wypadku, gdy będą podmiotem dyskryminacji bezpośredniej lub pośredniej.

Polityka równych szans edukacyjnych we Wspólnocie Flamandzkiej wpisuje się w nowe myślenie o polityce edukacyjnej na szczeblu Unii Europejskiej. Do końca poprzedniego stulecia dominował pogląd, że najważniejsze są rozwój ekonomiczny oraz tworzenie nowych miejsc pracy w UE. Uważano, że rozwój społeczny będzie automatycznym następstwem wzrostu gospodarczego, a najlepszym sposobem na zapobieganie wykluczeniu społecznemu jest zapewnienie ludziom pracy. Po przyjęciu strategii lizbońskiej w 2000 r. zmieniono podejście na bardziej kompleksowe. Jego wyrazem są zapoczątkowany w 2001 r. *Education and Training Work Programme 2010* oraz strategiczne ramy europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia, przyjęte przez Radę w maju 2009 r. Dokumenty te formułują cztery długoterminowe cele o znaczeniu strategicznym:

- ♦ upowszechnienie kształcenia przez całe życie (*lifelong learning*) i mobilności;
- ♦ poprawa jakości i wydajności kształcenia;
- ♦ promowanie równości, spójności społecznej oraz aktywności obywatelskiej;
- ♦ pobudzanie kreatywności i innowacyjności na każdym szczeblu edukacji².

Prawodawstwo krajowe

Konstytucja Belgii w art. 24 zawiera gwarancje prawne dotyczące edukacji. Przepisy te mają zagwarantować dzieciom równość w dostępie do edukacji. Najważniejszymi postanowieniami są:

- ♦ prawo do edukacji – prawo to realizowane jest przez obowiązek uczęszczania do szkoły dzieci sześciolatek. Obowiązek ten trwa przez 12 następujących po sobie lat, zazwyczaj do ukończenia 18 lat. Wszystkie dzieci mieszkające w Belgii mają obowiązek pobierania nauki. Obowiązek szkolny dotyczy również dzieci, które przebywają w tym kraju nielegalnie. Konstytucja gwarantuje darmową naukę. Szkoły państwowe lub otrzymujące dotacje od państwa nie mogą pobierać żadnych opłat od uczniów. Bezplatna jest również opieka przedszkolna, przewidziana dla dzieci od 2,5 do 5 lat;

² Konkluzje Rady z 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/?LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:PL:PDF> [dostęp 12.12.2009].

- ♦ prawo każdej osoby fizycznej i prawnej do organizowania edukacji oraz do tworzenia instytucji do tego koniecznych;
- ♦ nałożony na wspólnoty obowiązek zagwarantowania dziecku miejsca w szkole według wskazań rodziców, w rozsądnej odległości od miejsca zamieszkania.

Zmiany w prawodawstwie, mające wyrównywać szanse edukacyjne we Wspólnocie Flamandzkiej, wprowadziły kilka aktów prawnych obejmujących różne aspekty życia dzieci. W 1991 r. powstał system kursów przygotowawczych dla dzieci niemówiących po flamandzku, rozszerzony następnie o czasową możliwość nauki przedmiotów szkolnych w języku kraju pochodzenia. W 2002 r., na mocy ustawy o równych szansach edukacyjnych, wprowadzono zintegrowany system pomocy dla dzieci. W roku 2003 w systemie tym dokonano modyfikacji, które zostaną omówione w rozdziale 3.

3. Rozwiązania gwarantujące wyrównanie szans edukacyjnych

Kursy przygotowawcze

Niemal 20 lat temu wprowadzono pierwsze zmiany w belgijskim systemie edukacji, które wyszły naprzeciw nowym wyzwaniom i problemom spowodowanym zwiększonym napływem obcokrajowców. W 1991 r. wprowadzono system wspierania dzieci niemówiących po flamandzku, które rozpoczynają edukację we Flandrii. Dla nich organizowany jest intensywny kurs flamandzkiego, realizujący jednocześnie program nauczania przewidziany na danym etapie edukacji. Kursy przygotowawcze trwają zazwyczaj rok i są adresowane do dzieci, które spełniają następujące kryteria:

- ♦ mają poniżej 18 lat;
- ♦ nie są obywatelami Belgii ani Holandii oraz nie urodziły się w tych krajach;
- ♦ ich językiem ojczystym nie jest flamandzki;
- ♦ nie opanowały flamandzkiego w stopniu wystarczającym do uczestnictwa w zajęciach szkolnych;
- ♦ nie uczestniczyły w zajęciach szkolnych odbywających się w języku flamandzkim przez pełen rok szkolny³.

³ European Commission, *Integrating immigrant children into school in Europe*, Eurydice,

Obok kursów przygotowawczych flamandzkie szkoły podstawowe realizują około 30 projektów⁴, które umożliwiają imigrantom naukę języka. Od 20% do 50% lekcji prowadzonych jest w jednym z języków narodowych, który w miarę upływu czasu zastępowany jest przez język flamandzki. System ten ma na celu ułatwić dzieciom przystosowanie się do szkolnictwa flamandzkiego. Dotychczas zajęcia te prowadzone były po arabsku, turecku, hiszpańsku, włosku, hebrajsku i grecku⁵.

Zintegrowana polityka równych szans edukacyjnych

Od 1991 r. prowadzona jest polityka priorytetu dla edukacji, wspierająca integrację dzieci z mniejszości etnicznych. W 1993 r. flamandzki minister edukacji oraz organizacje zajmujące się edukacją podpisały deklarację o zwalczaniu segregacji i zapobieganiu dysproporcji w szkołach. Chodziło o niedopuszczenie do tworzenia się gett i zapobieganie podziałowi placówek edukacyjnych na dobre szkoły dla Flamandów oraz na szkoły o niskim poziomie nauczania dla cudzoziemców. W latach dziewięćdziesiątych władze flamandzkie zachęcały szkoły, by te według własnych pomysłów wdrażały nowe rozwiązania, które doprowadziłyby do wyrównania szans. Jednak wszystkie te projekty miały charakter przejściowy. Brakowało koordynacji.

Pod wpływem regulacji unijnych w 2002 r. wyżej wymienione działania stały się częścią polityki równych szans edukacyjnych. W porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami polityka ta ma szerszy zakres i adresowana jest do większej grupy uczniów. Nie chodzi tylko o imigrantów, ale również o dzieci, na które działają czynniki niesprzyjające edukacji (tzw. wskaźniki równych szans). Takie rozwiązanie ma na celu uniknięcie stygmatyzacji dzieci na tle etniczno-kulturowym⁶.

Głównymi celami polityki wyrównywania szans edukacyjnych są:

- ♦ stworzenie jak najlepszych warunków do nauki i rozwoju dzieci;
- ♦ niedopuszczenie do sytuacji wykluczenia niektórych dzieci, ich segregacji i dyskryminacji; wspieranie spójności społecznej.

Realizacja pierwszego celu następuje przez wdrażanie w szkołach tzw. zintegrowanego systemu wsparcia. Wprowadza się go w placówkach,

2004, <http://eacea.ec.europa.eu/ressources/eurydice> [dostęp 14.12.2009].

⁴ Według danych Centre for Equal Opportunities and Opposition against Racism.

⁵ F. Geyer, *The Educational System in Belgium. CEPS Special Report*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2009, www.ceps.eu [dostęp 11.12.2009].

⁶ Eurybase (2009), *Belgium - Flemish speaking Community*, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php [dostęp 14.12.2009].

w których ponad 10% uczniów (dla szkół podstawowych i szkół średnich niższego stopnia) albo ponad 25% uczniów (dla szkół średnich wyższego stopnia) wypełnia chociaż jeden z tzw. wskaźników równych szans. Wskaźniki te dotyczą:

- ◆ zawodów wykonywanych przez rodziców, zwłaszcza tych, które nie zapewniają dzieciom trwałego dostępu do edukacji (na przykład kapitan łodzi, pracownik wesołego miasteczka, artysta cyrkowy, pracownik cyrku oraz osoby stale zamieszkujące w przyczepie kempingowej czy w karawanie);
- ◆ wykształcenia matki – jeśli nie zakończyła edukacji przynajmniej na poziomie średnim;
- ◆ faktu zamieszkiwania przez dziecko poza rodziną;
- ◆ utrzymania się rodziny wyłącznie z zasiłków socjalnych;
- ◆ języka używanego w domu – jeśli nie jest nim język flamandzki.

Jeśli w szkołach są uczniowie spełniający wymienione wyżej kryteria, placówki te przez trzy lata otrzymują fundusze na stworzenie własnej polityki wyrównywania szans. Polityka ta powinna dotyczyć przynajmniej jednego z zagadnień:

- ◆ zapobieganie i usuwanie skutków opóźnień w edukacji i rozwoju,
- ◆ umiejętności językowe,
- ◆ edukacja wielokulturowa,
- ◆ ukierunkowanie dzieci,
- ◆ rozwój społeczny i emocjonalny,
- ◆ wspólne działania dzieci i rodziców.

Po trzech latach organy państwowe oceniają skutki prowadzonych przedsięwzięć⁷.

Prawo do wyboru szkoły

Drugi cel ustawy z 2002 r. – niedopuszczenie do sytuacji wykluczenia i segregacji dzieci oraz do podziału na szkoły elitarne i tzw. getta – jest realizowany przez wzmocnienie konstytucyjnego prawa do wyboru szkoły. Na mocy przepisów tej ustawy rodzice mają prawo zapisać dziecko

⁷ Education Department, Ministry of the Flemish Community, *Equal educational opportunities for every child... schools are working on it!*, 2003.

do dowolnie wybranej przez siebie placówki⁸. Odmowa przyjęcia dziecka do danej szkoły może nastąpić wyłącznie w sytuacjach enumeratywnie określonych w ustawie:

- ♦ braku wolnych miejsc;
- ♦ wcześniejszych przypadków wydalenia dziecka ze szkoły z przyczyn dyscyplinarnych;
- ♦ potrzeby zapewnienia dla dziecka szczególnych warunków edukacyjnych, których szkoła nie jest w stanie zaoferować.

Podobnie określone zostały przyczyny, dla których szkoła może odesłać dziecko pobierające już tam naukę do innej placówki. Może tak się stać w dwóch przypadkach:

- ♦ dla zachowania równowagi w szkole między liczbą dzieci, które mówią, i tymi które nie mówią w języku flamandzkim;
- ♦ jeśli dziecko wymaga specjalnej opieki lub terapii, których szkoła nie może mu zapewnić.

Prawo do wyboru szkoły zostało wzmocnione również instytucjonalnie przez utworzenie okręgowych ośrodków konsultacji oraz komisji praw ucznia. W dniu 1 sierpnia 2002 r. powołano 70 okręgowych ośrodków konsultacji, oddzielnie dla szkół średnich i dla podstawowych. W skład ośrodków wchodzi pracownicy oświaty zatrudnieni na danym terenie, rodzice, uczniowie, dyrektorzy szkół oraz przedstawiciele różnych organizacji związanych z edukacją, kwestiami integracji i ze sprawami imigrantów. Zadaniem ośrodków jest nie tylko gromadzenie informacji o szkolnictwie na danym terenie oraz udzielanie porad uczniom i ich rodzicom, ale także prowadzenie mediacji i monitorowanie przestrzegania prawa do wyboru szkoły. Jeśli rodzice spotkają się z odmową przyjęcia dziecka do szkoły, mogą zwrócić się o pomoc i mediację do okręgowego ośrodka konsultacji. Ośrodki te nie wydają jednak żadnych wiążących decyzji, dlatego rodzicom przysługuje prawo odwołania się do komisji praw ucznia. Komisja jest organem niezależnym; rozpatrując skargi ma prawo do nakładania kar finansowych na szkoły (po wcześniejszym zatwierdzeniu kar przez ministra).

Ewaluacja polityki wyrównywania szans edukacyjnych

Po rocznym okresie obowiązywania ustawy w 2003 r. wprowadzono zmiany w systemie finansowania szkół i przedszkoli prowadzących politykę wyrównywania szans edukacyjnych. Uzależniono wielkość przy-

⁸ E. Desmedt, *Belgium equity profile: the Flemish community*, Leuven University (2009), www.mag.ulg.ac.be [dostęp 14.12.2009].

znawanej pomocy od liczby dzieci w danej placówce. Pomoc przyznawana była trzystopniowo – dla szkoły, nauczycieli i dla uczniów. Celem tej zmiany było zwiększenie pomocy dla szkół, do których licznie uczęszczają dzieci potrzebujące szczególnego wsparcia w nauce.

Podsumowanie

Rozwiązania flamandzkie w zakresie wyrównywania szans edukacyjnych zasługują na uwagę z kilku względów. W ostatnich latach szkoły flamandzkie osiągnęły w testach PISA⁹ najlepszy wynik z wszystkich szkół belgijskich. Konsekwencją tego mogłaby być polityka ograniczania dostępu do tych placówek, zwłaszcza w Brukseli, w przypadku dzieci imigrantów oraz dzieci ze środowisk ubogich. Takie postępowanie przyczyniłoby się do poprawienia statystyk zdawalności i ułatwiłoby nauczanie dzieci flamandzkich. Wspólnota Flamandzka zdecydowała się jednak na podjęcie przeciwnych działań – jak najszerzego otwarcia szkół dla imigrantów i wyjścia naprzeciw ich potrzebom.

Analizując tę politykę przez pryzmat polskiej administracji, warto byłoby przyjrzeć się całościowemu podejściu do problemu i wdrażaniu rozwiązań na wielu płaszczyznach, na kolejnych etapach życia dzieci. Bardzo istotne wydaje się również tworzenie procedury odwoławczej i systemu gwarancji prawnych, które urzeczywistniają nowe prawa.

Polska w istotny sposób różni się od Królestwa Belgii. Po pierwsze, jest państwem unitarnym, co oznacza większe uprawnienia rządu centralnego w kształtowaniu polityk sektorowych. Ponadto ma jednolity skład narodowy i etniczny. Problem imigracji nabiera jednak większego znaczenia. W dużych miastach można spotkać znaczne skupiska obcokrajowców (głównie ludności pochodzenia romskiego). Można przypuszczać, że problemy tego typu będą się w najbliższym czasie nasilać. Ponadto w Polsce istnieje problem braku spójności społecznej oraz kwestia wykluczenia społecznego, związanego z podziałami miasto – wieś. Dlatego też warto przyglądać się, jak radzą sobie z takimi problemami państwa, dla których zagadnienia te nie są nowością.

Bibliografia

Eurybase, *Belgium – Flemish speaking Community*, 2009.

Desmedt E., *Belgium equity profile: the Flemish community*, Leuven University 2009.

⁹ Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (Programme for International Student Assessment) – międzynarodowe badanie OECD.

Education Department, Ministry of the Flemish Community, *Equal educational opportunities for every child... schools are working on it!*, 2003.

Education Department, Ministry of the Flemish Community, *Education in Flanders. The Flemish educational landscape in a nutshell*, 2008.

European Commission, *Integrating immigrant children into school in Europe*, Eurydice, 2004.

Geyer F., *The Educational System in Belgium. CEPS Special Report*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2009.

Wykaz spotkań konsultacyjnych:

Spotkanie w Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism, w którym udział wzięli:

Sophie Leenknecht i Davy Verhard, reprezentujący Centrum;
Krzysztof Śmiszek reprezentujący EQUINET (European Network of Equality Bodies).

Spotkanie z dr. Anglosem Agalianosem, reprezentującym Dyрекcję Generalną ds. Edukacji i Kultury Komisji Europejskiej.

Rozwój alternatywnych źródeł energii w Polsce jako forma realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej

Agnieszka Czarnik, Dobrochna Derecka, Marta Pietrzak,
Małgorzata Radwan, Wojciech Kuraszyk,
Michał Stępowski, Krzysztof Szymański

Opiekun grupy: dr Jacek Jaśkiewicz

Rozwój alternatywnych źródeł energii w Polsce jako forma realizacji polityki klimatycznej Unii Europejskiej

Synteza raportu

Celem niniejszego raportu jest zebranie informacji na temat aktualnego stanu wykorzystania odnawialnych źródeł energii oraz analiza stanu faktycznego i możliwości osiągnięcia celów polityki krajowej, a także zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz aktów prawa Wspólnot Europejskich. Raport powstał na podstawie analizy krajowych, unijnych oraz międzynarodowych dokumentów dotyczących odnawialnych źródeł energii (dalej zwanych: „OZE”) i po konsultacjach z krajowymi ekspertami z tej dziedziny. Wnioski z opracowania posłużyć mogą zainicjowaniu wielu działań prowadzących do intensyfikacji wykorzystania OZE, zgodnie z zobowiązaniami, jakie Polska przyjęła w ramach unijnej polityki energetycznej i ekologicznej.

Najważniejsze wnioski:

- ♦ w Polsce zwiększa się produkcja energii ze źródeł odnawialnych, co pokazują dane statystyczne, jednakże rozwój ich wykorzystania jest zbyt powolny, a sposób realizacji polityki państwa w tej dziedzinie pozostawia wiele do życzenia;
- ♦ instrumenty wsparcia są niewystarczające, brakuje nawet tak podstawowej rzeczy jak kompleksowego systemu gromadzenia danych i monitoringu wykorzystywania OZE;

- ◆ jeżeli nie zmieni się sposób prowadzenia polityki energetycznej, istnieje zagrożenie nieosiągnięcia postawionych celów.

Najważniejsze rekomendacje:

- ◆ zastosowanie skuteczniejszych instrumentów zachęcających wytwórców energii z OZE do podjęcia działalności, zapisanie ich w ramach programu wspierania OZE z mocą ustawową;
- ◆ dokonanie porównawczej kalkulacji skutków zewnętrznych dla energetyki konwencjonalnej oraz wykorzystującej odnawialne źródła;
- ◆ zbudowanie społecznej świadomości problemu zmian klimatycznych i wspierania rozwoju energetyki korzystającej z OZE.

Wprowadzenie

Dostęp do energii ma dzisiaj ogromne znaczenie dla rozwoju społeczeństwa. Wpływa na rozwój gospodarczy, a także na podniesienie poziomu życia mieszkańców. Jednak w wielu wypadkach niesie ze sobą wiele zagrożeń, z których najpoważniejszym jest degradacja środowiska naturalnego i wpływ na zmiany klimatyczne. Z tego powodu już w latach osiemdziesiątych pojawiła się idea zrównoważonego rozwoju. Określiła go jako „rozwój, który prowadzi do zaspokojenia obecnych potrzeb bez uszczerbku dla zdolności do zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń”.

W ramach rozwoju sektora energetycznego zrównoważony rozwój wiąże się przede wszystkim z wykorzystywaniem OZE oraz z ograniczeniem wykorzystania wyczerpujących się paliw kopalnych. Wzrost cen ropy naftowej i gazu ziemnego, jak też wzrastające wymagania środowiskowe powodują, że wykorzystanie OZE staje się coraz bardziej opłacalne nie tylko z punktu widzenia ekologicznego, ale także ekonomicznego i społecznego. Rozwój energetyki odnawialnej wiąże się też z tworzeniem nowych miejsc pracy, zmniejszając tym samym bezrobocie.

Skonkretyzowaniem idei zrównoważonego rozwoju jest przyjęta przez Radę Europejską *Strategia zrównoważonego rozwoju*¹. W dokumencie tym wskazano siedem strategii tematycznych, które stanowią kluczowe wyzwania realizacji koncepcji. Do idei OZE bezpośrednio nawiązują dwa priorytety: ograniczenie zmian klimatycznych przez promowanie czystej energii, a także lepsze zarządzanie oraz zapobieganie nadmiernej eksploatacji zasobów przyrodniczych.

¹ *Strategia zrównoważonego rozwoju UE* przyjęta w Göteborgu w 2001 r.; w 2006 r. Rada Europejska przyjęła *Odnowioną strategię zrównoważonego rozwoju UE*.

Wzrost koncentracji gazów cieplarnianych, powodujących szybko postępujące zmiany klimatyczne w atmosferze, budził coraz większe obawy społeczności światowej w latach dziewięćdziesiątych. Odpowiedzią na te niepokoje było podpisanie Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)².

Strony konwencji postanowiły wspólnie przeciwdziałać zmianom klimatu, a zwiększenie wykorzystania OZE określone zostało jako jedno z narzędzi umożliwiających realizację UNFCCC.

Najistotniejszym protokołem do konwencji jest tzw. protokół z Kioto, podpisany w 1997 r.³, w którym kraje uprzemysłowione i te w trakcie transformacji ekonomicznej zobowiązały się do konkretnych redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2012 r. w stosunku do roku bazowego 1990 (w odniesieniu do Polski - 1988)⁴. Polska zadeklarowała redukcję emisji o 6%⁵. W razie braku możliwości wywiązania się z umowy państwa mogą skorzystać z zakupu brakujących limitów od państw, które wywiązały się ze swoich redukcji i mają nadwyżkę, lub realizować inwestycje redukujące emisje w innych krajach.

W ramach UNFCCC trwają intensywne negocjacje na temat dalszych działań po wygaśnięciu zobowiązań protokołu z Kioto (po 2012 r.).

Uznając konieczność działań na rzecz zachowania klimatu, UE konsekwentnie realizuje politykę przeciwdziałania jego zmianom, uważając, że jest to element polityki, który przyczyni się do jej szybszego rozwoju i jednocześnie zabezpieczy przed skutkami zmian klimatu. Podstawowym narzędziem tej polityki jest przede wszystkim Europejski System Handlu Emisjami (ang. *European Emission Trading System* - ETS). Jego formalny początek możemy wiązać z wejściem w życie dyrektyw Parlamentu i Rady Europy, przeniesionych do polskiego porządku prawnego ustawą o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji⁶.

Mając na względzie dalsze działania, w marcu 2007 r. Rada Europejska przyjęła konkluzje określające cele do 2020 r. w zakresie realizacji

² Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC) przyjęta została w Rio de Janeiro 5 maja 1992 r.

³ Dokument wszedł w życie w 2005 r., trzy miesiące po ratyfikowaniu go przez Rosję.

⁴ Gazami zaliczonymi do powodujących ocieplenie klimatu, czyli tzw. efekt cieplarniany, są: dwutlenek węgla, metan, tlenek azotu, HFC oraz PFC.

⁵ W wyniku podjętych działań i transformacji ustrojowych Polska w 2007 r. zredukowała emisję o 29,2% w stosunku do roku bazowego.

⁶ Ustawa z 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. nr 281, poz. 2784).

konwencji klimatycznej obejmujące: 20% - redukcję emisji gazów cieplarnianych, 20% - udział energetyki odnawialnej w bilansie energetycznym i 20% oszczędność energii oraz 10% udział biopaliw. Jednocześnie zadeklarowano przyjęcie redukcji emisji gazów cieplarnianych na poziomie 30%, jeśli inne uprzemysłowione kraje takie zobowiązanie również przyjmą.

W rezultacie na początku 2009 r. Parlament Europejski oraz Rada przyjęły wiele dyrektyw i decyzji wchodzących w skład tak zwanego pakietu energetyczno-klimatycznego. Poza dyrektywą o zmodernizowanym systemie handlu emisjami przyjęto zobowiązania dotyczące redukcji emisji z instalacji nieobjętych handlem emisjami oraz dyrektywę o zobowiązaniach w sprawie wykorzystywania OZE⁷. W aspekcie wykorzystania OZE należy dodać, że w 2008 r. przyjęto nową dyrektywę dotyczącą jakości powietrza⁸. Dyrektywa ta zaostrza wymagania odnośnie do jakości powietrza.

Dla wsparcia realizacji wyżej wspomnianej dyrektywy Komisja Europejska zainicjowała prace nad modyfikacją dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania i ograniczenia zanieczyszczeń (ang. *Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC*)⁹, a także związanych z tym tematem dyrektyw, m.in. pułapowej - określającej poziom zanieczyszczeń dla poszczególnych krajów członkowskich oraz dotyczącej emisji z dużych źródeł spalania. Wymienione działania, a w szczególności dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, spowodują konieczność zwiększenia udziału energetyki ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym, a jednocześnie implikują opłacalność ich wykorzystania.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy, w skrócie określana mianem dyrektywy CAFE. Została ona opracowana na podstawie Strategii tematycznej ochrony powietrza UE, przyjętej przez Radę do spraw Środowiska, oraz wyników zrealizowanego programu badawczego CAFE (ang. *Clean Air for Europe*).

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 96/61/WE z 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczeń.

1. Odnawialne źródła energii w rządowych dokumentach strategicznych

Raport *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*¹⁰

Opublikowany 17 czerwca 2009 r. raport można przyjąć jako aktualizację dotychczasowej *Strategii rozwoju kraju 2007–2015*¹¹. Bezpieczeństwo energetyczno-klimatyczne zostało zdefiniowane w tym raporcie jako jedno z dziesięciu najistotniejszych wyzwań dla rozwoju Polski w dwóch najbliższych dekadach. Raport podkreśla, że nie jest możliwe prowadzenie odseparowanych polityk ekologicznej i energetycznej. Wiele aspektów tych polityk przenika się, a najważniejszym ich wspólnym mianownikiem jest emisja zanieczyszczeń do atmosfery – rezultat produkcji między innymi energii elektrycznej, a jednocześnie przyczyna ponoszonych przez społeczeństwo ogromnych kosztów zewnętrznych.

Główną rekomendacją jest *spójność w przygotowywaniu i wdrażaniu planów dotyczących ochrony środowiska, rozwoju wykorzystania OZE, efektywności energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego*.

Kolejne najważniejsze strategiczne dokumenty traktujące o wykorzystaniu OZE to: polityka energetyczna, polityka ekologiczna oraz polityka transportowa państwa.

Dokument *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*¹²

Ze względu na dezaktualizowanie się obowiązującej polityki energetycznej Polski do 2025 r.¹³ poniżej przedstawia się zasadnicze wnioski według ostatniej wersji nowego projektu dokumentu, po uzgodnieniach społecznych i międzyresortowych. Określa on sześć kierunków polityki energetycznej, realizacji których służą działania przewidziane w programie wykonawczym:

- 1) poprawa efektywności energetycznej;
- 2) wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii;
- 3) dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej dzięki wprowadzeniu energetyki jądrowej;

¹⁰ Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, raport, Warszawa 2009.

¹¹ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Strategia rozwoju kraju 2007–2015*, Warszawa 2006.

¹² Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 r. – projekt*, Warszawa 2009.

¹³ Zespół do spraw Polityki Energetycznej w Ministerstwie Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2025 r.*, Warszawa 2005.

- 4) rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii;
- 5) ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko;
- 6) rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw.

W ramach ograniczenia oddziaływania energetyki na środowisko działania mają się koncentrować na realizacji pakietu energetyczno-klimatycznego oraz redukcji emisji SO₂ i NO_x do poziomów zapisanych w traktacie akcesyjnym. Istotne znaczenie dla realizacji tej polityki ma ustawa o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych¹⁴. Porządkuje ona system handlu emisjami w Polsce zgodnie z przepisami UE oraz reguluje kwestie możliwości sprzedaży uzyskanych jednostek redukcji emisji gazów cieplarnianych zgodnie z protokołem z Kioto. Uzyskane środki mogą być między innymi wykorzystane do wsparcia działań w zakresie OZE.

Projekt polityki wskazuje, że główną zaletą wykorzystywania OZE jest wzmocnienie niezależności energetycznej kraju od importu surowców. Dodatkowo, preferując ten rodzaj energetyki, wywiera się pozytywny wpływ na gospodarkę, rozwijając nową branżę przemysłu i tworząc nowe miejsca pracy.

Celem strategicznym jest uzyskanie udziału OZE w końcowym zużyciu energii na poziomie 15% w 2020 r. oraz dalszy jego wzrost w latach następnych. Wypracowaniu tego celu służyć mają programy dla poszczególnych rodzajów energii: elektryczności, ciepła i chłodu. Głównym mechanizmem wsparcia producentów energii z OZE pozostaje system „zielonych certyfikatów”, istotną rolę odgrywa też zwolnienie z akcyzy energii z OZE. Projekt polityki energetycznej zakłada również uruchomienie kilku specjalnych programów, w tym programu „Innowacyjna energetyka - rolnictwo energetyczne”, wspierającego budowę biogazowni rolniczych, wieloletniego programu promocji biopaliw na lata 2008–2014 czy też programu mającego na celu stworzenie warunków do budowy farm wiatrowych na morzu.

Dokument *Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025*¹⁵

Wśród trzech priorytetów polityki transportowej wymienia się konieczność zmniejszenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko przyrodnicze i warunki życia. Wśród kierunków działań wymienia się *sprzyjanie efektywności poprzez stosowanie nowych innowacyjnych techno-*

¹⁴ Ustawa z 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. nr 130, poz. 1070).

¹⁵ Ministerstwo Infrastruktury, *Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025*, Warszawa 2005.

logii. Brakuje natomiast konkretnych odniesień do OZE jako sprzyjających realizacji celu głównego. Powinien w tym miejscu zostać uwzględniony wieloletni program promocji biopaliw jako plan działań służących redukcji zanieczyszczeń powstających przy spalaniu paliw ropopochodnych.

Dokument *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do 2016*¹⁶

Wyzwania stojące przed Polską w zakresie środowiska naturalnego to zapewnienie realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, przystosowanie do zmian klimatu oraz ochrona różnorodności biologicznej.

Do kierunków działań w ramach ochrony powietrza na lata 2009-2012 należą: dalsza redukcja emisji SO₂, NO_x i pyłu z procesów wytwarzania energii, podjęcie działań związanych z gazyfikacją węgla oraz składowaniem podziemnym CO₂ oraz modernizacja systemu energetycznego.

Przewidziano również cel wskaźnikowy dla wykorzystania OZE, wynoszący minimum 7,5% udziału w bilansie energetycznym dla roku 2010 oraz 14% w 2020 r. Skonstruowania konkretnych mechanizmów wsparcia oczekuje się w polityce energetycznej.

2. Zobowiązania Polski jako państwa członkowskiego UE w zakresie polityki klimatycznej

Jak już wspomniano we wstępie, dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych¹⁷ ustala, że udział energii z OZE w całej UE w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. wynosić ma 20%. Ponadto każde z państw członkowskich zapewni udział energii odnawialnej we wszystkich rodzajach transportu w 2020 r. na poziomie co najmniej 10% końcowego zużycia energii w transporcie. Dla każdego z państw członkowskich dyrektywa ustanawia krajowy cel ogólny udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowej konsumpcji. Polska do 2020 r., aby osiągnąć cel nałożony w dyrektywie, musi uzyskać co najmniej 15% udziału energii z OZE w końcowym zużyciu energii. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do czerwca 2010 r. przyjąć krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym, energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia. Dla ułatwienia osiągnięcia

¹⁶ Ministerstwo Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012, z perspektywą do 2016*, Warszawa 2008.

¹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, zmieniająca i następnie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE i 2003/30/WE.

założonych celów dyrektywa umożliwi realizację zobowiązań przez transfery zobowiązań między państwami członkowskimi, wspólne projekty oraz wspólne systemy wsparcia. Ustanawia również reguły dostępu energii ze źródeł odnawialnych do sieci elektroenergetycznej.

Realizacja dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii z OZE sprzyjać będzie wykonaniu dyrektywy w sprawie usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych¹⁸. Głównym celem wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest redukcja emisji tychże gazów w energochłonnych sektorach przemysłu. Przyjęte rozwiązania mają prowadzić do przyjmowania nowych czystych technologii. Dyrektywa od 2013 r. wprowadza obowiązek zakupu uprawnień emisyjnych na aukcjach przez użytkowników instalacji objętych systemem ETS¹⁹. Polska oraz dziewięć innych państw członkowskich w początkowym okresie stosowania dyrektywy mogą ubiegać się o częściowe przydziały bezpłatne jednostek emisyjnych. Przychody z tytułu sprzedaży uprawnień zasila budżety państw. W przynajmniej 50% muszą zostać wykorzystane na cele określone w dyrektywie, między innymi na walkę ze zmianami klimatu oraz łagodzenie społecznych skutków przemiany gospodarki na niskoemisyjną. Dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii z OZE sprzyjać będzie również realizacji decyzji PE i Rady w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie, zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych²⁰. Decyzja nakłada na państwa członkowskie limity emisji gazów cieplarnianych w sektorach, które nie są przedmiotem regulacji wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. W UE emisja gazów cieplarnianych w odpowiednich sektorach ma zostać obniżona o 10% w stosunku do poziomu z 2005 r. Działania te mają przyczynić się do osiągnięcia do 2020 r. głównego celu obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 20% w całej UE. Każde państwo ma wyznaczony inny cel, który ma osiągnąć do 2020 r. Dla Polski został ustalony dodatni pułap emisji na poziomie 114% w porównaniu z poziomem emisji gazów cieplarnianych w 2005 r. Nowe zobowiązania zostaną nałożone na państwa jednocześnie

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

¹⁹ Sektor energochłonny w państwach członkowskich UE od 2013 r. będzie zmuszony kupować 20% uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w systemie aukcyjnym, poziom ten będzie stopniowo wzrastał do 70% w 2020 r., by osiągnąć 100% w 2027 r.

²⁰ Decyzja nr 406/2009/WE z 23 kwietnia 2009 r. Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

w zakresie standardów dla paliw i biopaliw. Dyrektywa w sprawie specyfikacji benzyny i olejów napędowych wprowadza redukcję emisji gazów cieplarnianych pochodzących z paliw o 6% do 2020 r.²¹. Warunek ten może zostać osiągnięty dzięki wprowadzeniu nowych technologii produkcji i dzięki domieszce biopaliw do benzyn i oleju napędowego. Ponadto dyrektywa od 2011 r. pozwala na 10% zawartości etanolu w paliwach. Państwa członkowskie zobowiązane są do wykonania dyrektywy do końca 2010 r.

Nowe zobowiązania przynosi również dyrektywa PE i Rady w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla²². Stanowi ona prawne ramy dla geologicznego składowania CO₂. Wprowadza obowiązek dostosowania zakładów spalania o mocy powyżej 300 MW do stosowania instalacji CCS²³. Jakkolwiek przepisy te nie dotyczą bezpośrednio energii z odnawialnych źródeł, wpływają jednak na podniesienie kosztów produkcji energii z węgla, tym samym przyczyniają się do zwiększenia opłacalności produkcji energii ze źródeł odnawialnych.

3. Ocena kosztów i korzyści z wykorzystania odnawialnych źródeł energii

Oszacowanie kosztów oraz korzyści z wdrożenia przez Polskę regulacji zapisanych w pakiecie energetyczno-klimatycznym jest trudne w związku ze skomplikowaną oceną jego skutków. Trzeba rozważyć wiele zmiennych elementów i sprzężeń zwrotnych, co oznacza konieczność przeanalizowania problematyki, w której występuje duża rozbieżność opinii. Sytuację komplikuje zróżnicowane podejście do badanego zagadnienia środowisk reprezentujących albo myśl z perspektywy korporacyjno-politycznej lub spojrzenie z płaszczyzny społeczeństwa wiedzy²⁴. Wydaje się, że w wyżej wymienionej ocenie najbardziej racjonalne będzie posłużenie się raportem opracowanym dla Polskiego Komitetu Energii Elektrycznej (PKEE)²⁵.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzająca mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylająca dyrektywę 93/12/EWG.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 31/2009/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006.

²³ CCS (ang. *Carbon Capture and Storage*) – sekwestracja dwutlenku węgla.

²⁴ J. Popczyk, *Co nurtuje branżę?*, www.cire.pl.

²⁵ PKEE/Badania Systemowe „EnergySys” sp. z o.o., *Wpływ proponowanych regulacji unij-*

Pod uwagę należy również wziąć argumentację przedstawioną przez prof. Jana Popczyka²⁶.

Realizacja polityki klimatycznej UE tworzy koszty, których konsekwencje odczuje całe państwo. Z perspektywy gospodarczej należy spodziewać się wzrostu kosztów bezpośrednich oraz wzrostu kosztów niezbędnych nakładów inwestycyjnych²⁷. Pojawia się również koszty pośrednie, wyrażone zmniejszeniem wzrostu PKB²⁸, a także wzrost inflacji oraz pogorszenie salda wymiany gospodarczej. Nie bez znaczenia będzie też wzrost obciążeń budżetów domowych kosztami energii. Do niewymiernych negatywnych skutków wdrożenia pakietu²⁹ będą należały koszty w zakresie bezpieczeństwa energetycznego i konkurencyjności, a ponadto: wyzwania w zakresie transformacji sektora energetycznego; zaburzenia konkurencyjności między sektorami; niejasna polityka energetyczna o zagubionych lub marginalizowanych dotychczasowych pryncypiach³⁰; potężne wyzwanie dla administracji rządowej³¹. Odnotowano również koszty związane z pojawieniem się nowego ryzyka w systemie społeczno-gospodarczym i w zakresie ekologii, to jest negatywnych skutków klimatycznych produkcji biopaliw oraz biomasy na klimat i środowisko oraz na rynek żywnościowy, jak również ryzyka związanego z zastosowaniem nowych technologii (np. wzmiankowanej technologii CCS); niejednoznaczność rozwiązań co do zasad między innymi przydziału uprawnień, wskazania sektorów o darmowym przy-

nych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO₂ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej, www.pkee.pl.

²⁶ J. Popczyk, *W polskim interesie jest, aby Pakiet 3x20 został wdrożony*, „Czysta Energia” 2008, nr 10.

²⁷ Szczegółowe szacunki dotyczące określenia kosztów zwiększenia udziału energii OZE w produkcji energii elektrycznej w Polsce zostały przedstawione w: PKEE/Badania Systemowe „EnerSys” Sp. z o.o., M. Niemyski, I. Tatarewicz, *Ocena zasobów odnawialnych źródeł energii możliwych technicznie i ekonomicznie do wykorzystania w celu produkcji energii elektrycznej. Raport cząstkowy nr 4 do Wpływ proponowanych regulacji...*, Warszawa 2008, www.pkee.pl.

²⁸ T. Kaczor, K. Soszyński, *Symulacja wpływu zmian cen energii elektrycznej na gospodarkę polską*, Warszawa 2008.

²⁹ PKEE/Badania Systemowe „EnerSys” sp. z o.o., *Wpływ proponowanych regulacji...*, dz. cyt.

³⁰ Na ten sam problem zwracają uwagę prof. dr hab. inż. K. Żmijewski z Politechniki Warszawskiej oraz dr A. Kassenberg z Instytutu na rzecz Ekorozwoju: „Polska polityka energetyczna nie jest zintegrowana z polityką gospodarczą, a także polityką ekologiczną, a sektor energetyczny nie ma określonej strategii działania, tj. rozwoju, więc albo żadnej takiej strategii nie realizuje, albo realizuje wiele różnych”.

³¹ Pojawia się wątpliwość, czy rząd będzie w stanie skutecznie koordynować wszystkie wymagane procesy, tak by zachować bezpieczeństwo energetyczne i rozwój społeczno-gospodarczy.

dziale uprawnień, zasad organizacji aukcji, jak również sankcji za brak uprawnień.

Rozwój i wykorzystanie OZE przyniesie również korzyści. Dzięki pakietowi Polska zyska szansę na przyspieszenie swojego rozwoju cywilizacyjnego³². W kontekście regionalnym pojawi się szansa na zwiększenie poziomu bezpieczeństwa energetycznego (poprawa zaopatrzenia w energię terenów o słabo rozwiniętej infrastrukturze energetycznej) i stworzenie nowych miejsc pracy (rolnictwo energetyczne pozwoli polskiej wsi na włączenie się w jeden z wielkich obszarów innowacyjności gospodarki oraz na udział w korzyściach wynikających ze zmiany struktury rynku paliw i energii. Rozwój energetyki rozproszonej przyczyni się do napływu komercyjnych inwestycji na obszary wiejskie³³. Wykorzystanie OZE sprzyjać będzie też dotrzymaniu zobowiązań unijnych zapisanych w traktacie akcesyjnym, jak też w innych przepisach dotyczących zarządzania jakością powietrza³⁴. Ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko wzmocni też proces zrównoważonego rozwoju kraju³⁵. Efektem poprawy stanu środowiska będzie przede wszystkim ograniczenie negatywnego wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie. Poprawią się też warunki gospodarki odpadami (wykorzystanie biogazu z oczyszczalni ścieków³⁶). Dywersyfikacja portfela wytwórczego przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, a także do poprawy konkurencyjności rynków paliw i energii³⁷. Rozwój wykorzystania OZE pozwoli też na redukcję ekologicznych kosztów zewnętrznych³⁸, jakie powstają w wyniku energetycznego wykorzystania węgla. Ideą staje się traktowanie efektów przedsięwzięć ochronnych jako minimalizacji kosztów zewnętrznych działalności gospodarczej³⁹. W rozważanym kontekście jest możliwe przeprowadzenie reformy cen za energię elektryczną i ciepłą, w wyniku której nastąpiłoby uwzględnienie peł-

³² J. Popczyk, *W polskim interesie jest, aby Pakiet 3x20 został wdrożony*, art. cyt.

³³ Tamże.

³⁴ J. Jaśkiewicz, *Wymagania ochrony środowiska a kierunki polityki energetycznej*, „Przegląd Energetyczny” 2008, nr 1.

³⁵ Instytut na Rzecz Ekorozwoju, *Alternatywna polityka energetyczna - projekt*, www.ine-isd.org.pl.

³⁶ S. Gawłowski, „Odnawialne źródła energii - biogaz”, prezentacja multimedialna.

³⁷ „Prognoza oddziaływania polityki energetycznej na środowisko”, załącznik nr 4 do *Polityki energetycznej Polski do 2030 roku*.

³⁸ PKEE/Badania Systemowe „EnergSys” Sp. z o.o., M. Niemyski, *Efekty zewnętrzne powodowane przez emisje CO₂, mechanizm powstawania, koszty, niepewność*, raport cząstkowy nr 5 do *Wpływ proponowanych regulacji...*, Warszawa 2008, www.pkee.pl, a także *Bezpieczeństwo elektroenergetyczne w społeczeństwie postprzemysłowym na przykładzie Polski*, red. J. Popczyk, Gliwice 2009.

³⁹ A. Graczyk, *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Białystok 2005.

nych kosztów, jakie społeczeństwo oraz państwo płaci za dany produkt⁴⁰. Efektywność OZE w tym zakresie jest niepodważalna, toteż redukcję wymienionych kosztów zewnętrznych powinno uznać się za zasadniczy argument przemawiający za zwiększeniem udziału OZE w całości krajowej produkcji energii i ciepła. Kierunki obecnej polityki UE, a także tendencje światowe wskazują, że ceny „czarnej” energii będą rosły, co będzie sprzyjać opłacalności inwestowania w rozwój OZE.

Analiza dokumentów oraz opracowań badawczych wskazuje, że złożoność problemu nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy Polska, zwiększając udział wykorzystania OZE ponad wielkości określone w zobowiązaniach dyrektywy OZE, dokona zdecydowanie korzystnego wyboru. Biorąc pod uwagę przytoczone argumenty, jest bardzo prawdopodobne, że będzie to opłacalne, lecz aby decyzja ta miała racjonalne i wyraźne umocowanie, należy przeprowadzić rzetelną i kompleksową analizę obejmującą długoterminowe trendy (to jest co najmniej do 2050 r.), po czym dokonać odpowiedniego zaprojektowania instrumentów realizacji takiej polityki.

4. Stan obecny

Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii w latach 2006–2009

Zgodnie z założeniami unijnymi do 2020 r. Polska powinna pozyskiwać 15% energii produkowanej ze źródeł odnawialnych. Jak pokazują dane statystyczne, dążymy do tego celu konsekwentnie – lecz niezwykle powoli. W 2006 r. energia całkowita wytwarzana z OZE stanowiła 6,5% ogólnej produkcji energii, podczas gdy w 2007 r. ilość ta wzrosła do 6,9%. Szacunkowe dane z 2009 r. podają, że około 7–7,2% energii w Polsce produkowane jest z OZE⁴¹. Planuje się osiągnięcie wielkości 7,5% w roku 2010. Energia elektryczna wytwarzana z OZE w 2006 r. stanowiła 3,9% krajowego zużycia energii elektrycznej, w 2007 r. już 4,7%.

⁴⁰ J. Jaśkiewicz, *Wymagania ochrony środowiska a kierunki polityki energetycznej*, „Przegląd Energetyczny” 2008, nr 1.

⁴¹ www.czystaplaneta.pl.

Tabela 1

Produkcja i zużycie energii odnawialnej według źródeł wytwarzania⁴²

Lata	Produkcja energii ogółem	Zużycie energii ogółem	Produkcja energii odnawialnej					Udział produkcji energii odnawialnej	
			Razem	w tym				w produkcji energii ogółem w %	w zużyciu energii ogółem w %
				geotermalnej	biomasy	wiatrowej	wodnej		
w tysiącach toe									
2000	80070	90050	3801	3	3587	0,46	181	4,75	4,22
2005	78447	94832	4263	11	3898	12	189	5,43	4,50
2006	77699	100287	5027	13	4588	22	176	6,47	5,01
2007	72525	99035	4983	10	4550	45	202	6,87	5,03

a *Toe* - tona oleju ekwiwalentnego (umownego) - *ton of oil equivalent* - stosowana w bilansach międzynarodowych jednostka miary energii. Oznacza ilość energii, jaka może zostać wyprodukowana ze spalania jednej metrycznej tony ropy naftowej. Jedna tona oleju umownego równa jest 41.868 GJ lub 11.63 MWh.

Przedstawiając dane statystyczne, oparto się przede wszystkim na źródłach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)⁴³. Oficjalne źródła - opracowania statystyczne polskie i unijne - sięgają w najlepszym wypadku 2007 r. Jedynie dodatkowe dane Urzędu Regulacji Energetyki (URE)⁴⁴ pozwalają określić obecny (to jest na połowę 2009 r.) stan instalacji energetyki odnawialnej w Polsce.

- **Elektroenergetyka**

Największy udział w produkcji energii elektrycznej mają w Polsce elektrownie wodne oraz instalacje przetwarzające biomasę stałą. Elektrownie wodne wytwarzały w 2006 r. 2042,3 GWh przy mocy całkowitej 925 MW, odnotowując nieznaczny wzrost do 2352,1 GWh przy mocy całkowitej 922 MW w 2007 r. Gros tej produkcji (około 60%) przypada na duże instalacje, o mocy ponad 10 MW; nieco ponad 27% to instalacje o średniej mocy, od 1 do 10 MW, i wreszcie pozostałe 13% to instalacje poniżej 1 MW. Całość produkcji elektrowni wodnych stanowiła w latach 2006

⁴² Dane Agencji Rynku Energii.

⁴³ Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2007 roku*, Warszawa 2008.

⁴⁴ www.ure.gov.pl/uremapoze/mapa.html.

i 2007 odpowiednio 47,6% oraz 43,3% łącznej produkcji energii wytwarzanej z OZE. Najnowsze dane dotyczące mocy instalacji hydroenergetycznych w Polsce pokazują dalszy stopniowy wzrost mocy instalacji do 944 MW.

W przypadku instalacji na biomasę również można zauważyć stopniowy wzrost produkcji energii elektrycznej i mocy instalacji. W 2006 r. produkcja energii elektrycznej z biomasy stałej wynosiła 1832,7 GWh, rosnąc do 2360,4 GWh w roku 2007. Stanowiło to odpowiednio 42,7% i 43,5% łącznej produkcji energii wytwarzanej z OZE. Szczegółowe określenie mocy instalacji spalających biomasę jest trudne – ponad 90% energii elektrycznej wytwarzanej w Polsce z biomasy powstaje w procesie współspalania. Moc instalacji wykorzystujących tylko i wyłącznie biomasę stałą URE szacuje na 232 MW w czerwcu 2009 r. GUS w 2007 r. moc instalacji spalających biomasę stałą określał na zaledwie 33 MW – w ciągu dwóch lat notujemy więc znaczny wzrost.

Ostatnim znaczącym źródłem energii elektrycznej jest energetyka wiatrowa. W Polsce działają 253 instalacje o łącznej mocy 553 MW. W tym sektorze najwyraźniej widać przyrost ilości i mocy – w 2006 r. łączna moc elektrowni wiatrowych wynosiła 172 MW, podczas gdy w 2007 już 306 MW. Większość instalacji wiatrowych w Polsce rozmieszczona jest w woj. zachodniopomorskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim i w kujawsko-pomorskim (łącznie około 80% mocy całkowitej). Produkcja energii elektrycznej wyniosła odpowiednio 256 GWh w roku 2006 i 521 GWh w roku 2007.

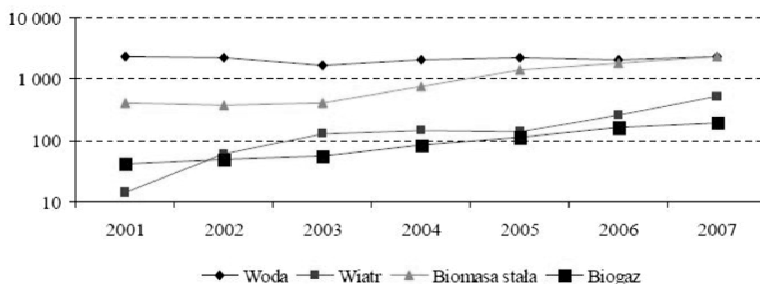
Kolejnym źródłem energii elektrycznej w Polsce pozostaje biogaz. W 2006 r. moc instalacji biogazowych wynosiła zaledwie 33 MW, żeby wzrosnąć do 40 MW w roku 2007. Obecnie moc ta wzrosła do 65,5 MW – jednak wciąż największy udział ma tu biogaz pozyskiwany bądź ze składowisk odpadów, bądź z oczyszczalni ścieków. W latach 2006–2007 stanowił on około 98% całkowitej mocy instalacji. Obecnie nie jest lepiej – jedynie trzy instalacje wytwarzające i przetwarzające biogaz rolniczy pracują w woj. pomorskim, a ich moc wynosi zaledwie 3,5 MW.

Mimo stosunkowo niewysokich wskaźników udział biogazu w produkcji energii elektrycznej z OZE w Polsce w 2006 r. wynosił 3,7%.

Jeśli chodzi o fotowoltaikę, to wzrasta udział szczególnie małych źródeł do oświetlenia obiektów oddalonych od sieci elektrycznych. Rozwój hamują wysokie ceny oraz brak konkurencyjnych technologii. Brakuje szczegółowych danych dotyczących mocy i liczby zainstalowanych w Polsce ogniw fotowoltaicznych.

Rysunek 1

Produkcja energii elektrycznej z odnawialnych nośników energii w latach 2001-2007 (GWh)



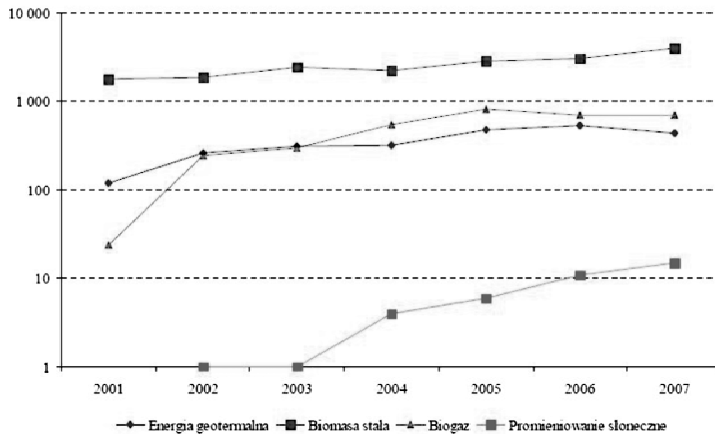
Źródło: GUS, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2007 roku*, Warszawa 2008.

• Energetyka cieplna

O produkcji energii cieplnej brakuje kompleksowych pełnych danych. Spowodowane to jest rozproszonym, indywidualnym wykorzystaniem poszczególnych źródeł. Według danych GUS ogólna produkcja ciepła z OZE w 2006 r. wyniosła 4341 TJ, z czego około 3000 TJ pochodziło z biomasy, ok. 700 TJ z biogazu (w większości z oczyszczalni ścieków i składowisk odpadów) oraz 535 TJ z energii geotermalnej i zaledwie 11 TJ z energii słonecznej. W tym ostatnim wypadku należy jednak odnotować, że w porównaniu z rokiem 2005 oznacza to prawie dwukrotny wzrost. W 2007 r. całkowita produkcja ciepła wzrosła do 5126 TJ - w rozbiciu na poszczególne źródła było to prawie 4000 TJ z biomasy stałej, 700 TJ z biogazu, 439 TJ z geotermii i 15 TJ z energii słonecznej. Wiąże się to między innymi ze znacznym wzrostem liczby zainstalowanych instalacji słonecznych służących produkcji ciepła. Instalacje takie są prostsze do zamontowania oraz tańsze od ogniw fotowoltaicznych, a dzięki temu stają się coraz popularniejsze. Jedynym wskaźnikiem, jakim się tu można posłużyć jest powierzchnia instalowanych nowych kolektorów, przedstawiona w raporcie Instytutu Energii Odnawialnej - w 2006 r. wyniosła 167,8 tys. m kw., podczas gdy w roku 2007 już 235,5 tys. m kw.

Rysunek 2

Produkcja ciepła z odnawialnych nośników energii i pozyskanie energii geotermalnej oraz promieniowania słonecznego w latach 2001–2007 (TJ)



Źródło: Energia ze źródeł odnawialnych w 2007 roku - GUS 2008.

- **Podsumowanie**

Jeśli chodzi o całkowitą produkcję energii z OZE w Polsce, to na pierwszym miejscu zdecydowanie znajduje się biomasa stała - w 2006 r. pozyskiwano z niej 91,2% energii wytwarzanej z OZE - głównie w procesie współspalania. Drugie co do wielkości źródło energii - hydroenergetyka - to zaledwie 3,5% w roku 2006. Pozostałe źródła energii mają znaczenie marginalne nie tylko w Polsce, ale także w UE. Energia wiatrowa w Polsce miała w 2006 r. 0,4% udziału w produkcji z OZE. W porównaniu z UE, a szczególnie z Niemcami i Danią, trzeba stwierdzić, że jest to stosunkowo małe wykorzystanie energii wiatru. Energia pochodząca z biogazu to 1,2% całkowitej produkcji z OZE w Polsce w 2006 r.

Biorąc pod uwagę przytoczone dane, w odniesieniu do Polski nasuwa się następujące wnioski:

- ♦ Przede wszystkim widać znaczny udział biomasy stałej jako źródła OZE w Polsce. Wynika to z pewnością, po pierwsze, z jej dostępności, a po drugie, z braku konieczności ponoszenia znacznych nakładów inwestycyjnych w przypadku współspalania. Nie jest to rozwiązanie złe - biorąc pod uwagę obfitość zarówno biomasy, jak i terenów nadających się pod jej uprawę

oraz wysokość kosztów, które trzeba ponieść w wypadku energii wiatrowej czy geotermalnej. Wydaje się, że skoncentrowanie się na biomase stałej może przynieść najlepsze wyniki, jeśli chodzi o produkcję energii z OZE i związane z tym koszty - szczególnie w świetle łatwego przystosowywania do spalania biomasy stałej nie tylko instalacji przemysłowych, ale także indywidualnych.

- ♦ Drugie spostrzeżenie dotyczy praktycznie całkowitego braku odpadów komunalnych jako źródła energii w Polsce. W krajach UE-25 z odpadów komunalnych produkowano około 8,5% energii wytwarzanej z OZE - a więc więcej niż z jakiegokolwiek innego źródła, z wyjątkiem wody i biomasy stałej. Tymczasem w Polsce ten kierunek nie jest rozwijany ze względu na koszty inwestycyjne i na bardzo silny opór społeczny. Należy się jednak zastanowić, czy nie byłoby możliwości budowy takich instalacji, które rozwiązują od razu dwa problemy - problem emisji CO₂ i problem odpadów.

Aktualne instrumenty wspierające wykorzystanie odnawialnych źródeł energii

- *Działania systemowo-instytucjonalne i stymulujące*

W ramach systemu wsparcia OZE w Polsce możemy wyodrębnić działania o charakterze systemowo-instytucjonalnym oraz stymulującym. Do pierwszej grupy należy zaliczyć takie działania, jak likwidacja barier prawnych stojących na drodze podmiotów zainteresowanych inwestycjami w sektorze. Jako przykład można tu podać działania mające na celu skrócenie procesu wydawania pozwoleń na budowę instalacji OZE (prace nad wpisaniem OZE do katalogu inwestycji celu publicznego). Kolejnym rodzajem działania jest promocja i doradztwo w dziedzinie OZE. Niestety, odczuwa się brak jednej skoordynowanej strategii promocji OZE. Fakt ten można wiązać z podziałem odpowiedzialności za OZE na szczeblu rządowym między resorty gospodarki, środowiska, infrastruktury i rolnictwa, co utrudnia wypracowanie spójnej strategii informacyjno-edukacyjnej.

Nie mniej istotnym elementem systemu wsparcia jest monitoring i kontrola rozwoju sektora OZE w Polsce. Powstanie takiego systemu pozwoliłoby na dokładne określenie rozmiarów i liczby instalacji wytwarzających energię z OZE, a także kierunku i tempa rozwoju ich podsektorów.

Kompleksowy system monitoringu powinien objąć również małe instalacje, które produkują energię z OZE jedynie na własny użytek.

Do działań o charakterze stymulującym możemy zaliczyć wsparcie finansowe dla podmiotów decydujących się na inwestowanie w OZE. Przejawia się ono w postaci zwolnień i ulg podatkowych. Kolejnym typem działania jest wsparcie na poziomie rynkowym, przez system zapewniający producentowi dodatkowy przychód z tytułu wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Nie należy także zapominać o działaniach mających na uwadze wsparcie prac naukowo-badawczych. Odpowiedni stopień wsparcia tychże działań w dłuższej perspektywie czasowej pozwoliłby naszej gospodarce na skrócenie dystansu technologicznego do państw zachodnioeuropejskich, a także perspektywicznie na stworzenie korzystnych warunków dla rozwoju przemysłu OZE, produkującego technologicznie zaawansowane urządzenia opracowane przez polską myśl techniczną.

- **System zielonych certyfikatów**

Czynnikiem kluczowym dla dalszego rozwoju odnawialnych źródeł energii jest konstrukcja systemu wsparcia. W państwach członkowskich przybrał on różne formy. W większości z nich wprowadzono system taryf gwarantowanych (*feed-in tariff*). W kilku, w tym w Polsce, wprowadzono system zielonych certyfikatów (*tradable green certificates*), który charakteryzuje się kształtowaniem wartości wyprodukowanej energii na podstawie uzyskiwania i handlu świadectwami pochodzenia, tzw. zielonymi certyfikatami, z zastosowaniem w niektórych przypadkach jednocześnie ulg podatkowych.

Wprowadzenie systemu wsparcia produkcji energii z odnawialnych źródeł zainicjowała dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2001 r.⁴⁵, która w art. 5 ust. 2 stanowi, że *Państwa Członkowskie powinny zapewnić, najpóźniej do dnia 27 października 2003 roku, aby pochodzenie energii elektrycznej wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych było potwierdzone w sposób określony w niniejszej dyrektywie, według obiektywnych, przejrzystych i niedyskryminujących kryteriów określonych przez każde Państwo Członkowskie*. Powyższy przepis nakłada również na państwa członkowskie obowiązek stworzenia systemu, który obligowałby dystrybutorów energii elektrycznej do zakupu energii wyprodukowanej z odnawialnych źródeł energii. Na mocy kolejnej dyrektywy dotyczącej OZE⁴⁶ państwa członkow-

⁴⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/77/WE z 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.

⁴⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r.

skie mają czas do 30 czerwca 2010 r. na przygotowanie krajowego planu działań na rzecz rozwoju OZE, wraz z wyszczególnieniem działań i systemów wsparcia używanych do promowania OZE.

Aktem, który zawierał bezpośrednie regulacje wprowadzające system zielonych certyfikatów do polskiego porządku prawnego, była nowelizacja ustawy Prawo energetyczne oraz Prawo ochrony środowiska⁴⁷. Nowelizacja Prawa energetycznego nałożyła na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek uzyskania i przedstawienia do umorzenia prezesowi URE świadectw pochodzenia energii elektrycznej wyprodukowanej przy użyciu odnawialnych źródeł energii. W razie niedopełnienia powyższego obowiązku na przedsiębiorstwie energetycznym ciąży sankcja uiszczenia opłaty zastępczej.

System zielonych certyfikatów energii polega na tym, że rząd wyznacza wielkość energii, która ma być wytworzona z OZE i pozostawia rynkowi kwestię określenia ceny za tę energię. Wytwórca energii oprócz dochodów ze sprzedaży energii dla przedsiębiorstw dystrybucyjnych uzyskuje dodatkowy dochód z tytułu zbycia certyfikatu. Cena energii wytworzonej z OZE ustalana jest na poziomie średniej ceny energii elektrycznej za rok poprzedni, a jednostkowa cena zastępcza ustalona została aktualnie na poziomie 240 zł za 1 MWh⁴⁸. Logiczną konsekwencją ustalenia ceny na tym poziomie było dostosowanie się cen zielonych certyfikatów do takiego samego poziomu. Opłata zastępcza wpłacana jest przez dystrybutorów energii na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁴⁹. W ten sposób włączono dystrybutorów energii elektrycznej w mechanizm wsparcia publicznego dla podmiotów inwestujących w OZE.

Należy zwrócić uwagę na rozdzielenie dwóch rynków: energii i zbywalnych zielonych certyfikatów. W znaczny sposób ogranicza to funkcjonalność powyższego systemu. W teorii rolą zielonych certyfikatów było wprowadzenie konkurencji i ustalenie ceny certyfikatów zgodnie z rynkowymi prawami popytu i podaży, tak aby za jego pomocą zniwelować przewagę cenową energii wyprodukowanej tańszymi technologiami tradycyjnymi⁵⁰.

w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

⁴⁷ Ustawa z 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 552).

⁴⁸ Art. 9a ust. 2 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. nr 54, poz. 348).

⁴⁹ Art. 9a ust. 5. ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.

⁵⁰ B. Soliński, *Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii - porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów*, „Polityka energetyczna” 2008, t. 11, z. 2.

Niestety, skutkiem ubocznym wprowadzenia tego systemu w Polsce był nacisk na wykorzystanie prostych rezerw i brak inwestycji w zaawansowane technologicznie instalacje. Czysty rachunek ekonomiczny sprawił, że producenci energii wybrali mało wydajne, lecz tanie technologie (współspalanie). Tendencję tę można było powstrzymać, ustanawiając system mnożnikowy, różnicujący wartości zielonych certyfikatów, wprowadzając w ten sposób mechanizm wiążący cenę certyfikatu z zaawansowaniem technologicznym instalacji wytwarzającej energię. Rozwiązanie to dałoby szansę takim sektorom przemysłu OZE jak fotowoltaika, która ze względu na barierę cenową nie potrafi zaistnieć na polskim rynku.

- ***Bezpośrednie wsparcie publiczne***

Główną rolę w realizacji polityki wsparcia inwestycji w OZE na poziomie centralnym odgrywają Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz fundusze wojewódzkie. Dysponują one dwoma źródłami finansowania. Pierwszym z nich jest subfundusz opłat zastępczych i kar naliczanych w ramach systemu zielonych certyfikatów, drugim z nich są dotacje unijne. Fundusz jest instytucją płatniczą w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”. Wsparcie to może przyjąć formę bezzwrotnych dotacji, nisko oprocentowanych pożyczek oraz dopłat do oprocentowania kredytów. Ich kwota zależy od rodzaju inwestycji, jej skali oraz rodzaju instytucji występującej o wsparcie. Według szacunkowych danych fundusz przeznaczy w latach 2009-2010 na wsparcie OZE około 700 mln zł z opłat zastępczych oraz około 550 mln euro w ramach programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”.

Oprócz programu „Infrastruktura i środowisko”, który bezpośrednio skierowany jest do podmiotów inwestujących w OZE, dotacje z funduszy wspólnotowych można także uzyskać z programu rozwoju obszarów wiejskich, z zastrzeżeniem obszarowym (inwestycje na terenach wiejskich) oraz celowym (wsparcie produkcji produktów rolnych wykorzystywanych do produkcji energii odnawialnej, inwestycje związane z wytwarzaniem OZE na potrzeby prowadzenia produkcji rolnej), a także w ramach regionalnych programów operacyjnych. Każdy z samorządów wojewódzkich opracowuje powyższy program indywidualnie, skutkiem czego występują różnice w wysokości wsparcia i rodzaju kwalifikowanych projektów. Kolejnym źródłem wsparcia jest Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego. W ramach priorytetu 1 *Ochrona środowiska, w tym środowiska ludzkiego, poprzez m.in. redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii.*

Inną formę pomocy publicznej przyjęło wsparcie na rynku biopaliw. Oprócz tych samych instrumentów wspierających co dla pozostałych sektorów OZE (dotacje, niskooprocentowane pożyczki) instytucje inwestujące w produkcję biopaliw mogą dodatkowo liczyć na niższą stawkę akcyzy dla paliw zawierających biokomponenty, a dla paliw składających się w 100% z biokomponentów ustawodawca przewidział zerową stawkę podatku akcyzowego. Powyższe rozwiązanie pozwoliło znacznie poprawić opłacalność produkcji bioestrów za sprawą obniżenia obciążeń podatkowych zawartych w cenie paliwa o około 1,05 zł dla każdego litra wyprodukowanego biodiesla oraz odpowiednio około 1,57 zł dla biokomponentów wykorzystywanych do produkcji benzyny⁵¹. Ostatnim z instrumentów wspierających sektor biopaliw jest możliwość odliczenia od podatku kwoty stanowiącej 19% nadwyżki kosztów wytworzenia biokomponentów nad kosztami wytworzenia paliw ciekłych⁵².

5. Wnioski

Po przeprowadzeniu wielopłaszczyznowej analizy dokumentów strategicznych mających kształtować politykę publiczną państwa w zakresie OZE oraz po zapoznaniu się z materiałami analityczno-badawczymi, a także po przeprowadzeniu licznych spotkań z uznanymi ekspertami reprezentującymi różne punkty widzenia możemy stwierdzić, że istnieje ryzyko niewypełnienia zobowiązań przyjętych przez Polskę w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego oraz założeń polityki energetycznej kraju.

Podstawowym problemem jest brak spójnego programu działania i instrumentu w postaci ustawy o OZE, która zawierałaby kompleksowe regulacje dotyczące sektora OZE, zgodne z kierunkiem polityki wspólnotowej. Kolejnym problemem jest konstrukcja systemu wsparcia, który nie pozwala na pełne wykorzystanie potencjału OZE - brak opłacalności produkcji energii po przekroczeniu celu wskaźnikowego. Powyższe czynniki w połączeniu z brakiem działań instytucji państwa na rzecz zsynchronizowania systemu wsparcia OZE i systemu redukcji emisji gazów cieplarnianych stawiają pod dużym znakiem zapytania plan zwiększenie wykorzystania OZE w ogólnym bilansie energetycznym kraju do 15% w roku 2020.

Brakuje również kompleksowej strategii realizacji pakietu energetycznego z wyborem opcji najbardziej korzystnej dla kraju. Należy przy

⁵¹ Ustawa z 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 99, poz. 666). Należy zaznaczyć, że 1 marca 2009 r. weszła w życie nowa ustawa z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym.

⁵² Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 165, poz. 1169).

tym podkreślić, że przy ocenie skutków takiego wyboru trzeba wziąć pod uwagę wszystkie trzy podstawowe filary zrównoważonego rozwoju: gospodarczy, społeczny i środowiskowy, uwzględniając sprzężenia zwrotne.

Dla zapewnienia osiągnięcia celu w zakresie wykorzystania OZE niezbędne jest skoncentrowanie uwagi i wysiłków instytucji odpowiedzialnych w Polsce za politykę gospodarczą, energetyczną, ekologiczną i transportową na realizacji działań prowadzących do przewyższenia powyższych problemów. Wykorzystanie OZE pozytywnie wpłynie na realizację wszystkich wyżej wymienionych polityk publicznych. Wydaje się jednak, że w strategicznych dokumentach państwa znaczenie OZE nie zostało dostatecznie uwzględnione. Dla przykładu raport *Polska 2030* zawiera dość szczegółowy plan inwestycji w gazownictwie, podczas gdy dla energetyki korzystającej z OZE powtarzają się sformułowania ogólne. Również w polityce transportowej, a nawet ekologicznej, poświęcono OZE zbyt mało miejsca. Jest to o tyle istotne, że tylko sprecyzowanie i zintensyfikowanie działań wspierających rozwój energetyki korzystającej z OZE pozwoli Polsce podolać wyzwaniom podjętym przez przyjęcie pakietu klimatyczno-energetycznego.

Wydaje się, że skutecznym instrumentem wsparcia sektora OZE mogłoby być wykorzystanie narzędzi fiskalnych do promowania OZE. Poza wymiernym efektem finansowym dla producentów niesłoby ono ze sobą także efekt psychologiczny. Wsparcie rozwoju OZE w postaci widocznych dla opinii publicznej działań (ulgi i odliczenia podatkowe) zaowocowałoby wzrostem zainteresowania społeczeństwa ideą ochrony klimatu i zrównoważonego rozwoju, a w dłuższym okresie wykształceniem się społeczeństwa świadomego roli OZE we współczesnym świecie.

Równie istotne jest stworzenia kompleksowego systemu monitorowania i oceny determinantów polityki publicznej obejmującej OZE. Konieczne jest również opracowanie metodologii badawczej służącej systematyzacji procesu zbierania danych statystycznych. Kolejnym aspektem jest konieczność transpozycji i implementacji najlepszych praktyk państw europejskich w dziedzinie szacowania kosztów i korzyści zewnętrznych. Analiza powyższych kosztów i korzyści pozwoli na optymalizację procesu decyzyjnego i pomoże w świadomym wyborze kierunku rozwoju OZE.

Podsumowując, uważamy, że rozwój sektora OZE i wzrost jego udziałów w ogólnym bilansie energetycznym kraju może okazać się wyjątkowo efektywnym instrumentem w dążeniu do sprostania wymogom przyjętym przez Polskę w ramach pakietu klimatyczno-energetycznego. Wypełnianie tychże zobowiązań przez rozwój OZE może stanowić realną alternatywę dla wymuszania redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Bibliografia

- Bezpieczeństwo elektroenergetyczne w społeczeństwie postprzemysłowym na przykładzie Polski*, red. J. Popczyk, Gliwice 2009.
- Główny Urząd Statystyczny, *Energia ze źródeł odnawialnych w 2007 roku*, Warszawa 2008.
- Graczyk A., *Ekologiczne koszty zewnętrzne. Identyfikacja, szacowanie, internalizacja*, Białystok 2005.
- Jaśkiewicz J., *Wymagania ochrony środowiska a kierunki polityki energetycznej*, „Przegląd Energetyczny” 2008, nr 1.
- Jaśkiewicz J., *The environmental technology promotion in Poland*, materiały z Polish - Chinese - German Conference, Opole 2009.
- Kaczor T., Soszyński K., *Symulacja wpływu zmian cen energii elektrycznej na gospodarkę polską*, Warszawa 2008
- Komisja Europejska, *Podwojenie wykorzystania odnawialnej energii przez Polskę*, www.czystaplaneta.pl.
- Popczyk J., *Co nurtuje branżę?*, www.cire.pl.
- Popczyk J., *W polskim interesie jest, aby Pakiet 3x20 został wdrożony*, „Czysta Energia” 2008, nr 10.
- Instytut na Rzecz Ekorozwoju, *Alternatywna Polityka Energetyczna - projekt*.
- Soliński B., *Rynkowe systemy wsparcia odnawialnych źródeł energii - porównanie systemu taryf gwarantowanych z systemem zielonych certyfikatów*, „Polityka Energetyczna” 2008, t. 11, z. 2.
- Polski Komitet Energii Elektrycznej/Badania Systemowe „EnergSys” Sp. z o.o., *Wpływ proponowanych regulacji unijnych w zakresie wprowadzenia europejskiej strategii rozwoju energetyki wolnej od emisji CO₂ na bezpieczeństwo energetyczne Polski, a w szczególności możliwości odbudowy mocy wytwórczych wykorzystujących paliwa kopalne oraz poziom cen energii elektrycznej*. Raport.

Dokumenty strategiczne

- Strategia zrównoważonego rozwoju UE, dokument przyjęty przez Radę Europejską w 2001 r. (wersja odnowiona została przyjęta w 2006 r.).
- Ministerstwo Infrastruktury, *Polityka transportowa państwa na lata 2006-2025*, Warszawa 2005.
- Ministerstwo Środowiska, *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009-2012 z perspektywą do 2016*, Warszawa 2008.
- Zespół Doradców Strategicznych Prezesa Rady Ministrów, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, raport, Warszawa 2009.

Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.* – projekt, Warszawa 2009.

Akty prawne Unii Europejskiej oraz dokumenty międzynarodowe

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*) – przyjęta w Rio de Janeiro 5 maja 1992 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 96/61/WE z 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczeń (IPPC).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/77/WE z 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 31/2009/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE.

Decyzja nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych

Akty prawa krajowego

Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. nr 54, poz. 348).

Ustawa z 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. nr 281, poz. 2784).

Ustawa z 4 marca 2005 r. o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz.U. nr 62, poz. 552).

Ustawa z 11 maja 2007 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 99, poz. 666).

Ustawa z 23 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 165, poz. 1169).

Ustawa z 17 lipca 2009 r. o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. nr 130, poz. 1070).

Strony internetowe

Ministerstwo Gospodarki - www.mg.gov.pl

Ministerstwo Środowiska - www.mos.gov.pl

Projekt CASES - www.feem-project.net/cases/

Polski Komitet Energii Elektrycznej - www.pkee.pl

Instytut na Rzecz Ekorozwoju - www.ine-isd.org.pl

Instytut Energetyki Odnawialnej - www.ieo.pl

Lista ekspertów współpracujących:

Tomasz Dąbrowski, zastępca dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki

Dr Marek Haliniak, b. główny inspektor ochrony środowiska, obecnie zastępca dyrektora KSAP.

Marek Kucharski, zastępca dyrektora Departamentu Energetyki w Ministerstwie Gospodarki.

Prof. Jan Szyszko - b. minister środowiska, obecnie poseł na Sejm RP.

Grzegorz Wiśniewski, prezes zarządu Instytutu Energetyki Odnawialnej.

Adam Wrzosek, dyrektor, Polska Grupa Energetyczna „Energia Odnawialna”.

Krzysztof Zaręba, prezes zarządu Polskiej Izby Gospodarczej „Ekorozwój”.

Rola odnawialnych źródeł energii w polityce energetycznej Wielkiej Brytanii

Wykaz skrótów

- CCA (*Climate Change Act*) - ustawa o zmianie klimatu
- CCS (*Carbon Capture and Storage*) - sekwestracja (wyłapanie i magazynowanie) dwutlenku węgla
- DECC (*Department of Energy and Climate Change*) - Ministerstwo Energii i Zmian Klimatu
- FIT (*Feed-in Tariffs*) - ceny gwarantowane
- LCBP (*Low Carbon Buildings Programme*) - Program wsparcia budownictwa niskoemisyjnego
- ORED (*Office for Renewable Energy Deployment*) - Biuro ds. Rozwoju Energii Odnawialnej
- RES (*Renewable Energy Strategy*) - Strategia dla energii odnawialnej
- RFA (*Renewable Fuels Agency*) - Agencja Paliw Odnawialnych
- RO (*Renewables Obligation*) - obligacja zakupowa/odnawialna
- ROCs (*Renewable Obligation Certificates*) - certyfikaty pochodzenia energii ze źródeł odnawialnych
- RTFO (*Renewable Transport Fuels Obligation*) - obowiązek udziału paliw z odnawialnych źródeł energii w sektorze transportu

Wprowadzenie

Jednym z kluczowych wyzwań w XXI wieku, stawianych przez rząd brytyjski, jest przemiana gospodarki na niskoemisyjną. Zadanie to wynika z konieczności zróżnicowania źródeł energii, wobec zmniejszania się zasobów gazu na Morzu Północnym, jak również jest odpowiedzią na negatywny wpływ zmian klimatu, odczuwalny także na Wyspach Brytyjskich¹. Celem realizacji tych zadań przyjęto 15 lipca 2009 r. białą księgę pod nazwą *The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy*, która stanowi „mapę drogową” przejścia Wielkiej Brytanii do gospodarki niskoemisyjnej. Plan zakłada redukcję emisji gazów cieplarnianych o 18% do 2020 r. w stosunku do poziomu emisji z 2008 r. Długoterminowym celem ustanowionym przez *Climate Change Act* w 2008 r. ma być obniżenie emisji o 80% do 2050 r., czemu posłuży ustanowienie prawnie wiążących limitów emisji gazów cieplarnianych obowiązujących przez pięć lat, tzw. *carbon budgets*. Biała księga określa, w jaki sposób cel ten ma zostać osiągnięty, wskazując, że poziom redukcji emisji dla całej gospodarki wynosić ma 1,4% rocznie, podczas gdy dotychczas wynosił 1%². Dokument obejmuje kilka kluczowych obszarów dla realizacji planu redukcji emisji. Są to: sektor energetyczny i przemysł ciężki, gospodarstwa domowe i gminy, miejsca pracy, transport, rolnictwo i odpady.

Główny nacisk został położony na zmniejszenie emisji pochodzącej z przemysłu energetycznego i ciężkiego, ponieważ odpowiada on za 35% całkowitej emisji gazów cieplarnianych. Plan zakłada redukcję emisji z przemysłu ciężkiego i energetycznego o 22% do 2020 r. w stosunku do poziomu z 2008 r., ponadto przyjmuje że do 2020 roku około 40% elektryczności będzie produkowanej ze źródeł odnawialnych³. Głównym narzędziem realizacji tych zamierzeń ma być system handlu emisjami UE. Dodatkowe działania rządowe na tym polu obejmują utworzenie Biura ds. Rozwoju Energii Odnawialnej (*Office for Renewable Energy Deployment*), budowę nowych elektrowni jądrowych (do 2025 r.), wsparcie technologii i wykorzystania CCS oraz rozwój większych, inteligentniejszych sieci energetycznych. Działania te nie tylko mają przyczynić się do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, ale także zapewnić bezpieczeństwo dostaw energii.

Plan obejmuje w dalszej kolejności redukcję emisji z gospodarstw domowych (zużywanej w trzech czwartych na ogrzewanie domów i wody), która obecnie stanowi 13% całkowitej emisji. Zakłada się, że poziom

¹ Wprowadzenie ministra ds. energii i zmiany klimatu Eda Milibanda do *The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy*, 2009.

² *The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy*, dz. cyt., s. 6.

³ Tamże, s. 9.

emisji do 2020 r. obniży się o 29% w stosunku do 2008 r. Rząd zamierza wspomóc gospodarstwa domowe w osiągnięciu tego celu dzięki takim działaniom, jak: *Carbon Emissions Reduction Target*⁴, model długoterminowego finansowania oszczędności energii *pay as you save*⁵, wprowadzenie planu *clean energy cash-back*, w ramach którego gospodarstwa domowe używające energię ze źródeł odnawialnych otrzymają wsparcie finansowe na instalację ogrzewania wykorzystującego odnawialne źródła energii. Przewiduje się, że polityka zainicjowana przez *Transition Plan* spowoduje wzrost kosztów energii dla gospodarstw domowych o około 6%. W celu pomocy najbiedniejszym, zagrożonym ubóstwem energetycznym rząd brytyjski zamierza wprowadzić mechanizm obniżania cen energii (*mandated social price support*), zwiększyć pomoc służącą finansowaniu ocieplania i izolacji domów (*Warm Front grants*), jak również zapewnić, by najbiedniejsi byli w stanie korzystać z nowych programów służących redukcji stosowania węgla (na przykład *Renewable Heat Incentive*)⁶. Działania rządowe w tym obszarze polegać będą również na intensywnej kampanii informacyjnej oraz doradztwie.

Istotną rolę przypisuje się również dekarbonizacji miejsc pracy, które odpowiadają za 20% emisji w Wielkiej Brytanii. *Transition Plan* zakłada redukcję emisji w tym obszarze o 13% do 2020 r. w stosunku do poziomu emisji z 2008 r. Zmiany te spowodują wzrost kosztów energii dla sfery biznesu o około 15%⁷. W celu pomocy w redukcji emisji pochodzącej z miejsc pracy rząd brytyjski zamierza włączyć przemysły oparte na wysokim wykorzystaniu węgla do systemu handlu emisjami UE, zapewnić wsparcie finansowe dla biznesu i sektora publicznego (w postaci *Climate Change Levy*, *Climate Change Agreements*, korzystnych pożyczek i grantów). Jednakże nowa polityka klimatyczna widziana jest także jako szansa

⁴ Zobowiązanie nałożone na dostawców energii, dotyczące pomocy gospodarstwom domowym w redukcji emisji i oszczędzaniu energii. W ramach tego programu od kwietnia 2008 r. do marca 2011 na wskazane działanie zostanie przeznaczony 3,2 mld funtów. Program został wydłużony do końca 2012 r.

⁵ PAYS (*Pay as you save*) - model długoterminowego finansowania oszczędności energii przyjęty w *The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy*. Polega na rozłożeniu kosztów dostosowania nieruchomości do wymogów związanych z obniżaniem poziomu zużycia energii, przez rozłożenie wydatków w określonym czasie, na kolejnych właścicieli. Zobowiązanie finansowe przypisane ma być do własności przez wydłużony okres czasu. Przypisane płatności mają być mniejsze niż oszczędności poczynione w wyniku dostosowania nieruchomości. Po zmianie właściciela zobowiązanie finansowe przechodzi na nowego właściciela. Program finansowany miałby być poprzez *3rd Part Finance Vehicle*, raport *The UK Green Building Council Pay As You Save Financing low energy refurbishment in housing*, London 2009.

⁶ Tamże, s. 78.

⁷ Tamże, s. 116.

rozwoju dla brytyjskiego biznesu, dlatego rząd zamierza wesprzeć inwestycje w badania i rozwój niskoemisyjnych technologii, w tym inwestycji w inteligentne sieci energetyczne i energetykę wiatrową *offshore*⁸.

Biała księga zakłada również redukcje emisji gazów cieplarnianych w ramach transportu (który odpowiada za jedną piątą obecnej emisji) o 14%, rolnictwa i gospodarki ziemią oraz odpadami (11% emisji gazów cieplarnianych) o 6% do 2020 r. w stosunku do poziomu z 2008 r. Szczegółowe rozwiązania dotyczące transportu zawarte zostały w dokumencie *Low Carbon Transport*⁹.

Zaprezentowany dokument przedstawia politykę rządu brytyjskiego mającą na celu przemianę do 2050 r. gospodarki na niskoemisyjną. Podstawowe założenia, na których oparta jest ta polityka, wynikają z przekonania, że dekarbonizacja gospodarki będzie mniej kosztowna, jeśli uda się ograniczyć całkowity popyt na energię. Zagadnieniem, które wzbudza najwięcej niejasności, jest znalezienie równowagi między wyzwaniem związanym z redukcją popytu na energię a kosztami i implikacjami zwiększenia dostaw energii ze źródeł odnawialnych¹⁰.

1. Polityka Wielkiej Brytanii w zakresie odnawialnych źródeł energii (OZE)

Politykę Zjednoczonego Królestwa we wskazanym zakresie prowadzi Department of Energy and Climate Change (DECC), który opracował i opublikował w lipcu 2009 r. strategię dla energii odnawialnej *The UK Renewable Energy Strategy*.

Główny cel strategii - osiągnięcie 15% udziału energii z OZE w 2020 r. - wpisuje się w politykę przeciwdziałania zmianom klimatu, przede wszystkim przez zmniejszenie emisji gazów odpowiedzialnych za globalne ocieplenie. Zakłada się, że do 2030 r. łącznie emisja CO₂ zostanie zredukowana o ponad 750 mln ton. Dodatkowe korzyści z realizacji strategii to: wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, zmniejszenie zapotrzebowania na paliwa kopalne o 10%, zmniejszenie importu gazu ziemnego o 20-30%. W przyjętym, najbardziej prawdopodobnym scenariuszu uszczegóławia się wskaźniki udziału energii z OZE w bilansie dla sektorów: elektroenergetyki 30%, ciepłownictwa 12% oraz transportu 10% w 2020 r.

⁸ Tamże, s. 13.

⁹ Tamże, s. 14-15.

¹⁰ Tamże, s. 166.

W RES zdefiniowano trzy filary rządowej polityki wspierania OZE. Są to:

- ◆ zwiększenie wsparcia finansowego, dla szerszej gamy technologii oraz różnorodnych grup społecznych;
- ◆ zapewnienie: bezpieczeństwa dostaw energii, efektywnego planowania, niezawodności łańcuchów dostaw, modernizacji sieci przesyłowych oraz wsparcia dla wykorzystania biomasy i biopaliw tylko pod warunkiem ich zrównoważonego charakteru;
- ◆ nacisk na rozwój nowych technologii i zasobów celem redukcji kosztów transformacji energetyki.

Najistotniejszy dla realizacji celów polityki jest filar 1, ponieważ koszty produkcji energii z paliw kopalnych w najbliższej przyszłości wciąż będą pozostawać niższe niż energii z OZE. Poszerzyła się gama finansowych instrumentów wsparcia. Dużych wytwórców energii wciąż obowiązywać będą *Renewable Obligations* (RO), czyli podobne jak w Polsce nakazy udziału źródeł odnawialnych w strukturze wykorzystywanych źródeł energii. Oprócz tego wprowadzony został system wsparcia za pomocą cen gwarantowanych, tzw. *Feed-in Tariffs* (FIT), bardziej korzystny w skali mini oraz mikro, a także nowy system zachęt dla producentów energii cieplnej ze źródeł odnawialnych (*Renewable Heat Incentives*) dla małych ciepłowni.

Wśród nowych instrumentów pojawił się *Clean Energy Cash-Back*. Jest to system grantów dla gospodarstw domowych, przedsiębiorstw oraz samorządów lokalnych, który pozwoli skompensować koszty inwestycji w OZE w początkowym okresie, zanim zaczną praktycznie funkcjonować systemy FIT oraz *Renewable Heat Incentives*. Zastosowanie tego narzędzia podkreśla ukierunkowanie podejścia rządu do większego wspierania małych niż dużych siłowni.

System wsparcia biopaliw za pomocą *Renewable Transport Fuels Obligation* - RTFO, obowiązku podobnego do RO, nakładanego na dystrybutorów paliw płynnych, funkcjonuje od 2008 r. Przewidywane są modyfikacje tego systemu, tak aby przyspieszyć realizację celu - uzyskania 10% udziału biopaliw w 2020 r. W tym miejscu należy zaznaczyć wielką wagę, jaką administracja brytyjska przywiązuje do zrównoważonego charakteru biopaliw. Za zrównoważone uważa się paliwa spełniające kilka kryteriów: suma energii zużytej oraz emisji CO₂ przy ich produkcji nie przekracza wielkości energii uzyskiwanej oraz emisji CO₂ zredukowanej w wyniku ich użycia. Ponadto ich produkcja nie może być konkurencyjna wobec produkcji żywności. Nadzorująca RTFO agencja RFA (*Renewable Fuels Agency*) comiesięcznie zbiera od wytwórców biopaliw dane dotyczące zużycia ener-

gii w poszczególnych cyklach produkcji oraz poddaje je weryfikacji wykluczającej możliwość manipulacji wielkościami.

Z punktu widzenia działań koniecznych w ramach filaru 2 istotne jest utworzenie latem 2009 r. *Office for Renewable Energy Deployment*. Nadrzędnym celem ORED jest wspieranie przedsięwzięć inwestycyjnych w branży. Jego działalność obejmuje pomoc w pokonywaniu barier niefinansowych, takich jak problemy z planowaniem na szczeblu lokalnym i regionalnym. Poza tym ORED pozostaje w ścisłych kontaktach z wszystkimi grupami interesariuszy polityki energetycznej, pełni również funkcję promotora zrównoważonej bioenergii.

Do pozostałych zadań umieszczonych w filarze 2 należy uporządkowanie i koordynacja inwestycji w ramach systemu planowania przestrzennego na poziomie regionalnym i lokalnym. Kolejne wyzwanie stanowi konieczność wsparcia przemysłu wytwarzającego urządzenia dla energetyki wykorzystującej OZE, dzięki czemu zminimalizowane zostanie ryzyko opóźnień inwestycji z powodu przeciążenia łańcucha dostaw. Niezwykle istotnym zadaniem jest modernizacja sieci elektroenergetycznej. Szczególnie ważne dwa aspekty rozwoju to wprowadzenie inteligentnych liczników energii, a także ogromny projekt inwestycyjny związany z przyłączeniem do sieci nowo powstających farm wiatrowych na morzu. Zakłada się promowanie wykorzystywania biopaliw w transporcie przy jednoczesnym udoskonalaniu metodyki badań spełnienia kryteriów zrównoważoności przez biopaliwa.

W ramach trzeciego filaru kontynuowane będą prace badawcze nad projektem budowy elektrowni wykorzystującej energię pływów oceanicznych w estuarium rzeki Severn. Ponadto na najbliższe dwa lata DECC zabezpieczył 450 mln funtów na wsparcie nowych technologii. Pula ta zostanie powiększona o fundusze innych resortów. Szczególnym przedmiotem zainteresowania strony rządowej są technologie wykorzystywane w farmach wiatrowych na morzu, pojazdach elektrycznych, a także przy produkcji zrównoważonych biopaliw.

Słuszną konkluzją strategii jest stwierdzenie, że nawet sprawna realizacja programów wsparcia inwestycji oraz pozostałych zadań przewidzianych w RES nie wystarczy do osiągnięcia celu głównego strategii. Udział inwestorów branżowych, komercyjnych instytucji finansowych, samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych, a nawet gospodarstw domowych, które przez wzrost własnej efektywności energetycznej poprawią bilans energetyczny w skali kraju, jest niezbędny do osiągnięcia wspólnego nadrzędnego celu, jakim jest przeciwdziałanie zmianom klimatu.

2. Analiza kosztów i korzyści wykorzystania OZE

15-procentowy udział OZE w brytyjskim systemie energetycznym przyczyni się do osiągnięcia wymiernych korzyści w szerokim aspekcie funkcjonowania państwa. Autorzy dokumentu są jednak również świadomi zagrożeń związanych z wdrażaniem tego celu. Aby zoptymalizować działania, dokonano dogłębnej wielopłaszczyznowej analizy spodziewanych zysków i możliwych strat.

Realizacja strategii dostarczy wielu korzyści, przede wszystkim spowoduje wdrożenie założeń przyjętych w *Climate Change Act*, bo dojdzie do obniżenia wielkości emitowanego do atmosfery CO₂ dzięki wsparciu realizacji wytycznych, tzw. *carbon budget*. Doprowadzi to też do poprawy udziału Wielkiej Brytanii w systemie ETS: energia elektryczna pochodząca z OZE przyczyni się do zaoszczędzenia w 2020 r. około 33 MtCO₂/rok¹¹. Należy podkreślić, iż zmniejszenie emisji CO₂ nastąpi również w sektorach nieobjętych systemem ETS. Według „scenariusza wiodącego”¹² oszczędności w 2020 r. wyniosą około 17 MtCO₂. Końcowe szacunki zakładają zaoszczędzenie do 2030 r. 755 MtCO₂, z czego 535 MtCO₂ to wielkości emisji uwzględnione w ETS, reszta stanowi dodatkową redukcję¹³.

Według autorów nastąpi również ochrona tradycyjnej bioróżnorodności środowiska naturalnego, a także zmniejszenie zagrożenia związanego z coraz częstszym występowaniem w Wielkiej Brytanii klęsk żywiołowych. Podkreśla się jednak, że zwiększanie się udziału OZE nie jest wolne od ryzyka: produkcja energii na przykład z biomasy może negatywnie wpłynąć na środowisko lokalne przez pogorszenie jakości powietrza bądź krajobrazu. W tym kontekście zwraca się uwagę na rolę dogłębnej analizy kosztów i korzyści w procesie lokalizacji określonych inwestycji, tak aby stało się zadość idei zrównoważonego rozwoju. Niewątpliwie wystąpi wzrost bezpieczeństwa w strategicznym obszarze długoterminowego zapewnienia optymalnych zasobów paliwowo-energetycznych kraju. Do tego przyczyni się redukcja zużycia paliw kopalnych oraz gazu. Szacunki „scenariusza wiodącego” zakładają, że w 2020 r. zużycie paliw kopalnych zmniejszy się do około 10%, a import gazu spadnie do około 20-30% w 2020 r. Autorzy zwracają szczególną uwagę na rolę zwiększenia udziału

¹¹ Szacowany udział oszczędności z tego tytułu w latach 2013-2020 (okres budżetowy ETS) to ok. 130 Mt CO₂.

¹² „Scenariusz wiodący” zakłada produkcję z OZE 30% energii elektrycznej, 12% energii cieplej oraz 10% udziału OZE w sektorze transportowym.

¹³ Autorzy zwracają w tym miejscu uwagę na kwestię wpływu zmian klimatu na funkcjonowanie infrastruktury OZE. Odnotowano konieczność odpowiedniego zmodyfikowania systemu instrumentów OZE, aby zminimalizować ryzyko związane z wyżej wymienionymi.

biopaliw celem stabilizacji sytuacji w sektorze transportu. Sektor ów, postrzegany jako jeden z kluczowych, wymaga minimalizacji ryzyka wynikającego przede wszystkim z importu paliw¹⁴. Zmniejsza się też ryzyko wystąpienia – podczas przesyłu i przetwarzania – awarii zagrażających środowisku naturalnemu. Nie bez znaczenia jest również zmiana na korzyść relacji ceny detalicznej benzyny oraz ropy (diesel) do ceny podstawowego surowca, to jest ropy naftowej.

Rozwój nowego innowacyjnego sektora, jakim są OZE, wykreuje nowe możliwości. Uzyskanie założonego w „scenariuszu wiodącym” udziału OZE w produkcji energii elektrycznej oraz energii cieplnej zaowocuje powstaniem nowych możliwości inwestycyjnych, których wartość jest szacowana na 100 mld funtów (do 2020 r.). Do tego czasu powstanie też do pół miliona nowych miejsc pracy w sektorze OZE¹⁵.

Celem rządu jest maksymalizacja korzyści wynikających z wyżej wymienionych warunków. Działania te mają uczynić gospodarkę brytyjską jednym z przodujących światowych centr eksperckich w dziedzinie energetycznej. Ma to być także jeden z głównych kierunków dla inwestycji wewnętrznych. Nastąpi też rozwój badań, co przyczyni się do osiągnięcia statusu światowego centrum technologicznego¹⁶. Utworzone miejsca pracy w sektorze OZE będą cechowały się wysoką specjalizacją.

Przekształcenie systemu elektroenergetyki w system, u źródeł którego znajduje się OZE, powoduje zagrożenia związane ze specyfiką tego instrumentu, co w praktyce oznacza wyższy stopień nieprzewidywalności, związane z nieregularnością dostaw energii ze źródeł takich, jak na przykład energia wiatrowa czy solarna. Formy pozyskiwania energii odnawialnej wymagają więc znacznego zwiększenia elastyczności systemu, tak aby skutecznie reagować na zmienność relacji popytu i podaży produkowanej energii. Konieczność podjęcia działań harmonizujących z systemem tworzy koszty, które przełożyć należy na cenę energii. W tym kontekście oczekuje się, że rząd udzieli gwarancji co do możliwości modelowania cen hurtowych energii.

Newralgicznym punktem okazuje się kwestia energii jądrowej. Analiza możliwości osiągnięcia założonych celów w ramach CCA wykazała, że

¹⁴ Kraje, z których importuje się biopaliwa, znajdują się w rejonach o mniejszym zagrożeniu geopolitycznym niż państwa eksportujące ropę naftową.

¹⁵ Według raportu *Employ RES* przygotowanego dla KE w sektorze OZE łącznie we wszystkich krajach UE (UE-27) w 2020 r. zatrudnionych będzie ok. 2,8 mln osób.

¹⁶ Autorzy podkreślają, że strategia ta jest jednym z pierwszych elementów wspierających Wielką Brytanię w zdobyciu znaczącej pozycji na rozwijającym się światowym rynku inwestycji infrastrukturalnych OZE, gdzie konkurują ze sobą kraje członkowskie UE oraz USA, Chiny i Indie.

konieczne jest utworzenie systemu mieszanego, w którym udział będą mieć OZE, energia węglowa oraz energia jądrowa. Dowiedziono też, że możliwe i ekonomicznie zasadne jest współdziałanie systemu OZE z systemem energii jądrowej¹⁷.

Realizacja założeń strategii przyczyni się do obniżenia kosztów wdrożenia technologii koniecznych do realizacji długoterminowych celów redukcji emisji CO₂. Jednakże rozwój OZE tworzy również koszty dla gospodarki. Oszacowano, że w 2020 r. będzie to dodatkowy koszt około 4 mld funtów rocznie¹⁸.

Makroekonomiczne modelowanie wskazuje jednak, że pozytywne efekty dla gospodarki ze zwiększenia udziału OZE zbilansują takie negatywne skutki, jak: wzrastające ceny energii, powiększanie się kosztów inwestycyjnych oraz zmniejszenie konsumpcji energii¹⁹.

Ostateczne szacunki wykazały, że wzrost cen energii dla gospodarstw domowych oraz dla przedsiębiorstw będzie niższy niż oszacowany w *The UK Low Carbon Transition Plan*²⁰. Należy również podkreślić, że dalsze udoskonalanie takich instrumentów jak *Feed-in Tariffs* i *Renewable Heat Incentive* pozwoli gospodarstwom domowym oraz przedsiębiorstwom lepiej kontrolować koszty zużywanej energii, a także doprowadzi do umożliwienia zbilansowania potrzeb energetycznych przez zastosowanie własnych instalacji OZE o małej mocy.

3. Instrumenty wspierające

Głównym aktem regulującym wsparcie OZE w Wielkiej Brytanii jest ustawa Prawo energetyczne (*Energy Act*), zmieniona ostatnio 26 listopada 2008 r. Do istniejącego systemu (*Renewable Obligation, Low Carbon*

¹⁷ Bilans ów jest bardzo wrażliwy, jeśli chodzi o szacunki relacji kosztów inwestycyjnych energii atomowej do cen paliw kopalnych oraz cen węgla. Analizy potwierdziły, że na zakres inwestycji związanych z budową elektrowni jądrowych ma wpływ wiele czynników, m.in. rozwój OZE, jednak do kluczowych determinantów należą koszty budowy infrastruktury oraz prognozowane ceny paliw kopalnych i węgla.

¹⁸ Koszty technologii OZE, koszty netto konwencjonalnych alternatywnych źródeł energii, koszty węgla w sektorze z systemu ETS.

¹⁹ Makroekonomiczne modelowanie dla KE wskazuje że osiągnięcie celu 20% udziału OZE doprowadzi do wzrostu PKB o 0,23–0,25% w 2020 r. Modelowanie to dla Wielkiej Brytanii wykazało, że o pozytywnym lub o negatywnym charakterze końcowym zdecyduje model, który zostanie wybrany do realizacji.

²⁰ Dokument ten zakładał wzrost cen energii do 2020 r. (w stosunku do dzisiejszych cen) dla gospodarstw domowych na poziomie o 6%, a dla przedsiębiorstw o 15%. Zob. tabele: 7.2, 7.3, 7.5, 7.5 w: *The UK Renewable Energy Strategy*, s. 183–184.

Buildings Programme) wprowadza ona dwa nowe instrumenty wsparcia: *Feed-in Tariffs* oraz *Renewable Heat Incentive*.

Renewable Obligation (RO), czyli obligacja zakupowa/odnawialna, jest głównym elementem wsparcia dużych inwestycji w sektorze produkcji energii elektrycznej z OZE w Wielkiej Brytanii. Świadectwa wydawane na podstawie tego programu to *Renewable Obligation Certificat* (ROCs). System handlu nimi powstał w 2002 r. jako zachęta dla przedsiębiorstw do inwestowania w technologie OZE. System ten w zasadzie opiera się na tych samych założeniach co system zielonych certyfikatów w Polsce. Wytwórca energii wybiera technologię inwestycyjnie najefektywniejszą, która przyniesie mu jak najwyższy uzysk energii elektrycznej przy zaangażowaniu jak najmniejszych środków finansowych (w przypadku Wlk. Brytanii - energia wiatrowa). Wytworzoną energię elektryczną po cenach rynkowych odsprzedaje potem dostawcom energii, a na równoległym rynku certyfikatów zbywa świadectwa pochodzenia (ROCs). Obrót świadectwami pozwalała mu na osiągnięcie dodatkowych dochodów. System ten uległ modyfikacji w kwietniu 2009 r., kiedy to wprowadzono różne stawki cenowe dla 1 MWh energii wyprodukowanej z różnych rodzajów odnawialnych źródeł energii. I tak zakres przydzielanych świadectw waha się od 0,25 ROC do 2 ROC za wyprodukowaną 1 MWh energii.

Liczba przyznawanych jednostek ROC/MWh	Rodzaj technologii
0,25	Biogaz z wysypisk śmieci
0,5	Biogaz z oczyszczalni ścieków, biomasa „stała”
1	Farmy wiatrowe „onshore”, hydroelektrownie
1,5	Farmy wiatrowe „offshore”, biomasa (zrębki, pellety)
2	Energia pływów i fal morskich, fotowoltaika, pozostałe nowe technologie

Obecne ramy czasowe działania programu ROC określone są do 2037 r. Do tej daty państwo zobowiązuje się wobec inwestorów do utrzymania systemu w celu minimalizacji ryzyka związanego z inwestycjami w sektorze OZE. Kolejnym ryzykiem, jakie mogło wpłynąć negatywnie na rozwój OZE w Wlk. Brytanii, był cel indykacyjny, jaki wyznaczyły władze brytyjskie dla udziału OZE w bilansie energii elektrycznej w 2020 r. (20%). Mając na uwadze możliwy większy udział energii z odnawialnych źródeł,

rząd brytyjski zdecydował się na wspieranie inwestycji nawet po przekroczeniu celu indykatorywnego.

Kolejnym instrumentem rządowym jest *Low Carbon Buildings Programme*, w ramach którego wspiera się społeczności lokalne, organizacje non profit, instytucje sektora publicznego oraz gospodarstwa domowe w ich inwestycjach w OZE. W ramach LCBP osoba fizyczna może uzyskać maksymalnie 2,5 tys. funtów dofinansowania na inwestycje w: systemy fotowoltaiczne, małe hydroelektrownie, kolektory słoneczne, pompy ciepła, kotły na drewno, zautomatyzowane kotły na biomasę. W ramach drugiego komponentu programu podmioty uprawnione do uzyskania dopłat (z wyłączeniem gospodarstw domowych) mogą się ubiegać o zwrot do 50% kosztów inwestycji (do 200 tys. funtów) przy ograniczeniu górnego limitu mocy planowanych inwestycji do 300 kW. Projekt *Low Carbon Buildings Programme* ma być zastąpiony przez wprowadzenie w kwietniu 2010 r. systemu bezpośredniego wsparcia finansowego dla mikrogeneracji (*Feed-in Tariffs*) oraz w kwietniu 2011 r. programu dla produkcji energii cieplnej z OZE (*Renewable Heat Incentive*).

System wsparcia małych instalacji produkujących energię ze źródeł odnawialnych (FITs) w swoich założeniach ma być programem wspierającym instalacje o mocy wytwórczej nieprzekraczającej 5 MW. Wsparcie ma polegać na ustanowieniu stałej ceny, jaką producenci otrzymywaliby za wyprodukowaną energię elektryczną od dystrybutora. Cena ta ma zagwarantować stały strumień dochodów dla małych producentów energii (w tym dla gospodarstw domowych, samorządów i lokalnych społeczności). System ten ma wspomóc rozwój produkcji zielonej energii w społeczeństwie brytyjskim, oparty na doświadczeniach niemieckich, promując tę energię za pomocą najbardziej efektywnego środka - perspektywy stałych dochodów dla osób fizycznych inwestujących w przyfomowe minielektrownie.

Wsparcie produkcji energii cieplnej ze źródeł odnawialnych (*Renewable Heat Incentive*) na szeroką skalę realizowane ma być od kwietnia 2011 r. i obejmie zasięgiem wszystkie zainteresowane podmioty, poczynając od gospodarstw domowych, a na przedsięwzięciach przemysłowych kończąc. Do zakresu przedmiotowego programu w porównaniu z *Low Carbon Buildings Programme* włączone zostaną instalacje kogeneracyjne (CHP), a także ogniwa paliwowe.

4. Wnioski

Brytyjska strategia rozwoju odnawialnych źródeł energii jest wysoce zaawansowana w zakresie zdefiniowania konkretnych działań służących jej realizacji. W dokumencie można wskazać wiele nowatorskich mechanizmów, które mogłyby zostać wykorzystane w polskiej strategii rozwoju OZE.

Godne uwagi i naśladowania są rozwiązania polegające na wspieraniu konsumentów energii elektrycznej oraz właścicieli budynków, którzy przyczyniają się do osiągnięcia celów strategii dzięki korzystaniu z energii wytworzonej ze źródeł odnawialnych, czy też dzięki polepszeniu stanu energetycznego budynków (programy *pay as you save* oraz *clean energy cash back*).

Ciekawym elementem strategii jest przyznanie współczynników poszczególnym technologiom uzyskiwania energii z OZE w ramach systemu certyfikatów pochodzenia energii RO. Przyznanie najwyższego mnożnika fotowoltaice i innym nowym technologiom na pewno w wyższym stopniu będzie stymulować rozwój tych pożądanych gałęzi niż na przykład proste wykorzystanie biomasy stałej. Warto takie rozwiązanie w Polsce poddać ocenie przydatności.

Zasadnicze znaczenie dla zachęcenia sektora biznesowego do inwestycji w energetykę odnawialną ma długoterminowa stabilność instrumentów wsparcia, zagwarantowana prawnie w Wielkiej Brytanii do 2037 r.

Wydaje się, że wykorzystanie podobnych instrumentów wsparcia w opracowywanym polskim dokumencie strategicznym byłoby działaniem pożądanym, prowadzącym do zwiększenia skuteczności podejmowanych inicjatyw, a także nadających stabilne ramy całemu procesowi zwiększania udziału OZE w polskiej energetyce.

Bibliografia

Akty prawne i dokumenty strategiczne

The Climate Change Act 2008.

The UK Green Building Council, *Pay As You Save Financing low energy refurbishment in housing*.

The UK Low Carbon Transition Plan. National strategy for climate and energy.

The UK Renewable Energy Strategy.

Strony internetowe

Department for Business, Innovation and Skills - <http://bis.ecgroup.net/Publications/EnergyClimateChangeDECC/Energy.aspx>

Department for Environment, Food and Rural Affairs - www.defra.gov.pl

Department of Energy and Climate Change - www.decc.gov.pl

Lista ekspertów współpracujących

Bess Coleman, Ben Parker oraz John Christopher - przedstawiciele Ministerstwa Energii i Zmian Klimatu (DECC); spotkanie odbyło się 17 listopada 2009 r. w Londynie.

Odnawialne źródła energii w ujęciu nowej polityki energetycznej Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Rozwój energetyki odnawialnej niewątpliwie ma ogromne znaczenie dla realizacji fundamentalnych celów polityki energetycznej Unii Europejskiej. Pozyskiwanie energii z odnawialnych źródeł zapewnia pozytywne efekty ekologiczne oraz przyczynia się bezpośrednio do rozwoju regionów słabiej rozwiniętych. Nic więc dziwnego, że Unia Europejska poświęca polityce energetycznej szczególną uwagę, zachęcając państwa członkowskie do prowadzenia jej zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju i promowania odnawialnych źródeł energii jako alternatywy dla monokultury węglowej. Głównym celem realizacji powyższej idei jest rozwój gospodarczy z poszanowaniem środowiska naturalnego oraz rozsądne gospodarowanie istniejącymi zasobami. W rezultacie znacząco ma wzrosnąć poziom życia mieszkańców oraz spójność społeczna. Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii (OZE) ma wpłynąć na ograniczenie negatywnych skutków zdrowotnych, a także zapewnić nowe miejsca pracy w ramach inwestycji w tej dziedzinie, co przyczyni się do zmniejszenia poziomu bezrobocia.

Unia Europejska przyjęła bardzo ambitny plan zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie całkowitym. Do 2020 r. zamierza zwiększyć udział OZE o 20%. Realizacja powyższego założenia pozwoli Unii na bycie liderem w dziedzinie OZE i jednocześnie zachęci do podję-

cia konkretnych przedsięwzięć w kierunku zwiększenia udziału energetyki odnawialnej.

Niniejsze studium przypadku zostało sporządzone na podstawie spotkań z ekspertami na co dzień pracującymi w Brukseli i zajmującymi się kwestiami energetyczno-klimatycznymi. Przybliży ten istotny problem, widziany z perspektywy ośrodka decyzyjnego Unii Europejskiej, aby zrozumieć podejście unijne i uwzględnić je w polityce krajowej.

1. Polityka energetyczna Unii Europejskiej

Realizacja polityki energetycznej przez Unię Europejską wpisuje się w kontekst światowej strategii walki ze zmianami klimatycznymi. Jest przede wszystkim wyrazem realizacji idei zrównoważonego rozwoju. Przyjęte przez Radę Europejską strategiczne dokumenty, a mianowicie *Strategia zrównoważonego rozwoju*¹ oraz *Odnowiona strategia zrównoważonego rozwoju*², uznają za priorytety w dziedzinie polityki klimatycznej m.in. ograniczenie zmian klimatycznych przez promowanie czystej energii, a także lepsze zarządzanie oraz zapobieganie nadmiernej eksploatacji zasobów przyrodniczych.

Państwa członkowskie UE są także sygnatariuszami Ramowej konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (UNFCCC)³. Strony konwencji postanowiły wspólnie przeciwdziałać zmianom klimatu, a zwiększenie wykorzystania OZE określone zostało jako jedno z narzędzi realizacji UNFCCC.

Najważniejszym protokołem do konwencji jest podpisany w 1997 r. tzw. protokół z Kioto⁴, w którym kraje zobowiązały się do konkretnych redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2012 r. Obecnie w ramach UNFCCC trwają intensywne prace dotyczące dalszych działań po wygaśnięciu zobowiązań tego protokołu.

W marcu 2007 r. Rada Europejska w ramach realizacji konwencji określiła cele Unii Europejskiej do 2020 r. Ich osiągnięcie będzie możliwe dzięki redukcji o 20% emisji gazów cieplarnianych, wzroście do 20% udziału

¹ *Strategia zrównoważonego rozwoju UE* przyjęta w Göteborgu w 2001 r.

² W 2006 r. Rada Europejska przyjęła *Odnowioną strategię zrównoważonego rozwoju UE*. Odnowiona strategia zrównoważonego rozwoju UE prezentuje siedem głównych wyzwań: zmiany klimatu oraz czysta energia; transport zorganizowany; zrównoważona konsumpcja i produkcja; ochrona i gospodarowanie zasobami naturalnymi; zdrowie publiczne; integracja społeczna, demografia i migracja oraz ubóstwo na świecie.

³ Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*) przyjęta została w Rio de Janeiro 5 maja 1992 r.

⁴ Dokument ten wszedł w życie w 2005 r., trzy miesiące po ratyfikowaniu go przez Rosję.

łu energetyki odnawialnej w bilansie energetycznym, oszczędności energii o 20% oraz dzięki wzrostowi do 10% udziału biopaliw w całości paliw. Jednocześnie zadeklarowano przyjęcie redukcji emisji gazów cieplarnianych o 30%, pod warunkiem że inne uprzemysłowione kraje takie zobowiązanie również przyjmą. W rezultacie UE przyjęła pakiet decyzji i dyrektyw mających na celu realizację powyższych założeń. Zbiór tych dokumentów znany jest jako pakiet energetyczno-klimatyczny.

W 2008 r. przyjęta została dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy (dyrektywa CAFE)⁵, która narzuca wysokie wymagania dotyczące jakości powietrza, a szczególnie stężenia zanieczyszczenia drobnymi pyłami PM_{2,5}, które jest dopuszczalne z punktu widzenia narażenia zdrowia ludności na ich oddziaływanie. Aby w pełni realizować dyrektywę CAFE, komisja rozpoczęła prace nad modyfikacją dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczeń (dyrektywa IPPC⁶), która dotyczy wprowadzenia rygorystycznych warunków pozwoleń na funkcjonowanie pewnych instalacji przemysłowych w niektórych dziedzinach przemysłu, uznawanych za mało przyjazne środowisku. Obecnie dyrektywa opiera się na czterech założeniach: zintegrowane podejście do zasad ochrony środowiska, wykorzystywanie najlepszej dostępnej techniki (tzw. BAT), informacje dostępne dla społeczeństwa oraz kontrola działalności technologicznych.

W 2009 r. przyjęto także dyrektywę dotyczącą zmodernizowanego systemu handlu emisjami w latach 2013–2020. Rewizja dyrektywy wprowadziła wiele zmian, na przykład włączono do systemu handlu także gazy inne niż dwutlenek węgla, a uprawnienia do emisji naliczane są na poziomie europejskim. Ponadto system aukcyjny ma stać się docelowo podstawową metodą przydziału uprawnień.

W konsekwencji dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych (dyrektywa OZE)⁷ ma pomóc w redukcji zużycia energii do 2020 r. o 20% oraz w zwiększeniu udziału energii ze źródeł odnawialnych. Każde z państw członkowskich ma ustalony krajo-

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrza dla Europy, w skrócie określana mianem dyrektywy CAFE. Jej przepisy wejdą w życie w 2015 r. Została ona opracowana na podstawie Strategii tematycznej ochrony powietrza UE, przyjętej przez Radę do spraw Środowiska UE, oraz wyników zrealizowanego programu badawczego CAFE (ang. *Clean Air for Europe* - Program Czyste Powietrze dla Europy).

⁶ IPPC (ang. *Integrated Pollution Prevention and Control*) - Zintegrowane zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeń.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych.

wy cel udziału energii z OZE w końcowej konsumpcji. Państwa członkowskie zobowiązane są także do przyjęcia do połowy 2010 r. krajowych planów działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych w sektorze transportowym, energii elektrycznej, ogrzewania i chłodzenia.

Celem pakietu energetyczno-klimatycznego, w skład którego wchodzi wymienione wyżej dyrektywy jest zachęcenie państw do przejścia na bardziej przyjazną środowisku politykę energetyczną, w tym także do odejścia od wysokoemisyjnego węgla na rzecz odnawialnych źródeł energii. Decydując się na przyjęcie najbardziej rygorystycznych przepisów w tej dziedzinie, Unia chciała dać przykład innym krajom i zachęcić do aktywnej walki w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym.

2. Odnawialne źródła energii w polityce energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej

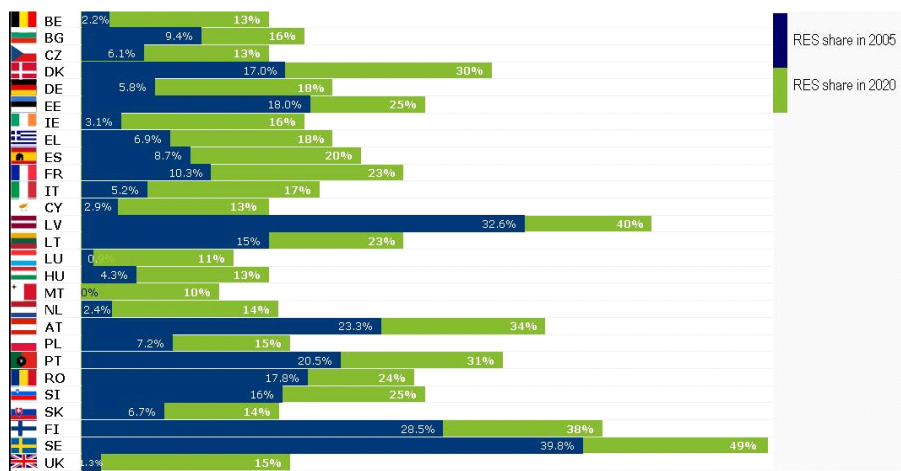
Podstawowym dokumentem traktującym o odnawialnych źródłach energii jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych. Weszła ona w życie 25 czerwca 2009 r., a ostateczne zakończenie jej wdrażania planowane jest na 25 grudnia 2010 r. Dyrektywa zobowiązuje każde państwo członkowskie Unii Europejskiej do spełnienia jej przepisów do 2020 r., ustalając indywidualne cele dla każdego kraju.

Dyrektywa określa, jakie źródła energii można zaliczyć do odnawialnych. Wymienia m.in. energię wiatrową, słoneczną, geotermiczną, wodną czy pływów morskich oraz fal. Definicja skonstruowana jest tak, aby nie zamykać drogi dla technologii nowych, niestosowanych jeszcze na skalę przemysłową. Warto zwrócić uwagę, że dokument wprost jako źródło nieodnawialne określa torf oraz biopaliwa⁸ niespełniające wymogów zrównoważenia, a co ważniejsze, także energię jądrową, mimo że jednocześnie uznaje ją za niskoemisyjną. Spowodowane jest to odpadami radioaktywnymi powstającymi przy produkcji.

⁸ Dyrektywa wymienia dwa rodzaje źródeł energii o charakterze płynnym: biopaliwa (*biofuels*), które używane są jako środek napędowy, i biociecze (*bioliquids*) używane jako opał. W dalszej części pracy autorzy posługiwali się będą określeniem biopaliwa w obu wypadkach, chyba że wymagane będzie wyraźne ich rozróżnienie.

Rysunek 1

**Udział OZE w całkowitej produkcji energii w 2005 r.
w porównaniu z założeniami na rok 2020**



Szczegółowo określa wymogi, jakie muszą spełniać biopaliwa, aby uznać je za źródło odnawialne. Są one dosyć wysokie. Przede wszystkim stawia się wymóg redukcji emisji gazów cieplarnianych o minimum 35% z założeniem wzrostu tego limitu do 50% w 2017 r. i 60% w 2018 r. dla nowych instalacji. Ponadto materiał, z którego produkowane będzie biopaliwo spełniające wymogi zrównoważoności, nie może pochodzić z obszarów o zróżnicowanej bioróżnorodności oraz nie może być pozyskiwane ze stratami z obszarów o wysokiej zawartości węgla (tereny trwale zalesione czy mokradła). Oznacza to, że dotychczasowe instalacje biopaliw po wejściu w życie dyrektywy oraz jej wdrożeniu przez państwa członkowskie w większości nie będą spełniać nowych wymogów, co wymusi inwestycje usprawniające procesy technologiczne.

Dyrektywa wprowadza również działania mające na celu obniżenie niepewności i ryzyka – wymóg niwelowania barier administracyjnych i regulacyjnych przy wprowadzaniu do obrotu energii wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych oraz wskazuje na konieczność poprawy przepływu informacji i ułatwienia dostępu energii odnawialnej do sieci energetycznych. Ma to zostać wykonane dzięki reformie procedur autoryzacji, certyfikacji i licencjonowania instalacji oraz infrastruktury – wprowadzenie obiektywnych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących zasad postępowania. Dodatkowo dyrektywa zakłada uszczegółowienie odpowiedzial-

ności i terminów administracyjnych załatwiania spraw, jak również powiązanie opłat administracyjnych w postępowaniach z rzeczywistymi kosztami.

Ważne w dyrektywie są również działania mające usprawnić rynek urządzeń związanych z OZE, szczególnie dzięki wprowadzeniu specyfikacji technicznych opartych na standardach europejskich i niestanowiących barier handlowych, zmianom w prawie budowlanym wymuszającym zwiększenie użycia efektywnej energii odnawialnej w budynkach oraz dzięki zapewnieniu konsumentom lepszego dostępu do informacji.

Podstawową zobowiązań państw członkowskich w realizacji dyrektywy będą narodowe plany wykorzystania OZE (NREAP)⁹. Mają one szczegółowo określać krajowe cele w poszczególnych sektorach (elektryczność, transport itp.) wraz ze szczegółowymi danymi na temat środków, jakie mają być wykorzystane celem osiągnięcia całościowego rezultatu. Istotne jest to, że cele i środki przedstawione zostaną przez zainteresowane państwa - stąd też duże prawdopodobieństwo, że będą one realne i możliwe do wykonania - a jednocześnie trudniejsze do zmiany lub ominienia. Plan powinien określać zasady współpracy władz rządowych z samorządowymi, jak również sposoby zapewniające dodatkową elastyczność w realizacji założeń dyrektywy - informacje o projektach wspólnych wdrożeń (*joint implementations projects*) realizowanych w dziedzinie odnawialnych źródeł energii zarówno z innymi krajami członkowskimi, jak z krajami trzecimi. Pozwoli to na wdrażanie projektów, które nie mogłyby być realizowane siłami tylko jednego kraju. Wstępne prognozy dotyczące założeń planu (*forecast document*) mają zostać przesłane do komisji do końca 2009 r., podczas gdy gotowe plany powinny zostać nadesłane do 30 czerwca 2010 r. Do początku grudnia 2009 r. do komisji nie wpłynęły żadne dokumenty, stąd też trudno oceniać, jak poszczególne kraje członkowskie podejdu do problemu oraz jaki sposób realizacji zadań wynikających z dyrektywy zostanie przedstawiony komisji.

Aby wesprzeć realizację dyrektywy realnymi sankcjami, zrezygnowano z typowej procedury sądowej stosowanej w razie naruszenia dyrektyw, ale wprowadzono możliwość uruchomienia procedury naruszenia (*infringement procedure*) w wypadku, gdy po 2010 r. państwo członkowskie:

- ♦ nie przedstawi wiarygodnego narodowego planu działania (NREAP);
- ♦ nie wdroży wszystkich elementów dyrektywy;
- ♦ w znaczący sposób odstąpi od planu przedstawionego w NREAP;

⁹ Ang. *National Renewable Energy Action Plan*.

- ♦ stanie się przedmiotem skargi obywatela EU dotyczącej nieprawidłowej implementacji dyrektywy przez państwo członkowskie.

Komisja w ten sposób zapewniła sobie realne narzędzia mogące wymusić na państwach członkowskich wdrożenie dyrektywy oraz stosowanie się do narodowych planów rozwoju.

3. Wnioski

Po przeprowadzeniu wielopłaszczyznowej analizy dokumentów strategicznych mających kształtować politykę publiczną w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz po zapoznaniu się z materiałami analityczno-badawczymi, a także po przeprowadzeniu licznych spotkań z uznanymi ekspertami reprezentującymi różne punkty widzenia możemy stwierdzić, że niezwykle trudno rozstrzygnąć, jak powyższa dyrektywa wpłynie na stosowanie OZE w ramach UE. Dopóki nie wpłyną pierwsze dokumenty progностyczne, nie można wyrokować, na ile państwa członkowskie będą wiarygodne i w jaki sposób będą dążyć do osiągnięcia celów dyrektywy. W wypadku Polski warto pamiętać, aby przy opracowywaniu narodowego planu działania prace uwzględniały nie tylko realizację dyrektywy, ale także brały pod uwagę odpowiednie zabezpieczenie polskich interesów w obszarze odnawialnych źródeł energii.

Biorąc pod uwagę to, że dyrektywę wszystkie państwa członkowskie przyjęły jednogłośnie w Radzie Unii Europejskiej oraz to, że narodowe plany działania nie są narzucane odgórnie, lecz przygotowywane przez poszczególnych członków zgodnie z ich własnymi możliwościami, oraz groźbę wprowadzenia sankcji za naruszenia dyrektywy, można się spodziewać, że będzie miała ona lepsze skutki niż dotychczasowe działania.

Bibliografia

Akty prawne Unii Europejskiej oraz dokumenty międzynarodowe

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*) - przyjęta w Rio de Janeiro 5 maja 1992 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 96/61/WE z 24 września 1996 r. w sprawie zintegrowanego zapobiegania i zmniejszania zanieczyszczeń (IPPC).

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/77/WE z 27 września 2001 r. w sprawie wspierania produkcji na rynku wewnętrznym energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 31/2009/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE, 2008/1/WE.
- Decyzja nr 406/2009/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie wysiłków podjętych przez państwa członkowskie zmierzających do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w celu realizacji do roku 2020 zobowiązań Wspólnoty dotyczących zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych.

Lista ekspertów współpracujących

- Marzena Chodor - przedstawicielka Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej.
- Adina Georgescu - przedstawicielka Dyrekcji Generalnej Energii i Transportu (DG TREN).
- Michael Goodwin - pracownik Stałego Przedstawicielstwo Irlandii przy Unii Europejskiej.
- Adam Janczak - pierwszy sekretarz w Departamencie Ekonomiczno-Handlowym w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.
- Ger Klaassen - pracownik Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej.
- Olaf Kopczyński - pierwszy sekretarz w Wydziale ds. Środowiska w Stałym Przedstawicielstwie Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.
- Piotr Tulej - kierownik Działu Energia i Środowisko Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej.