

# Państwo wobec zawodności mechanizmów rynkowych

- prace analityczne  
słuchaczy KSAP XXI Promocji



KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## **Państwo wobec zawodności mechanizmów rynkowych**

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

Redakcja merytoryczna  
dr Andrzej Zybala

Warszawa 2011

Opracowanie graficzne i skład:

Bogusław Spurgjasz

**ISBN 978-83-61713-33-3**

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](mailto:kontrast@ekspert.net.pl)

## Spis treści

<i>dr Andrzej Zybala</i>	
<b>WSTĘP</b> .....	5
<i>Marta Ciešlikowska, Michał Gołacki, Witold Kadenaci, Adrian Kondaszewski, Tomasz Piotrowski, Aleksandra Truś, Justyna Zduńczyk</i>	
<b>WYSIŁKI UNII EUROPEJSKIEJ NA RZECZ OCHRONY ŚRODOWISKA.</b>	
<b>PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ DOTYCZĄCYCH TRANSPORTU SAMOCHODOWEGO</b> .....	13
System dopłat samochodowych w Niemczech i jego wpływ na środowisko .....	22
Mechanizm dopłat samochodowych w kontekście ochrony środowiska	33
<i>Katarzyna Flak, Paweł Górny, Małgorzata Kwiędacz, Jan Markiewicz, Przemysław Sierpień, Maja Wrzosek, Piotr Zaremba</i>	
<b>ROLA PAŃSTWA WOBEC PROBLEMU RÓWNYCH SZANS ŻYCIOWYCH.</b>	
<b>INTERNET SZEROKOPASMOWY W POLSCE:</b>	
<b>ODPOWIEDŹ PAŃSTWA NA ZAWODNOŚĆ RYNKU</b> .....	61
Działania Unii Europejskiej w upowszechnianiu dostępu do szerokopasmowego internetu .....	93
Działania rządu niemieckiego w upowszechnianiu dostępu do szerokopasmowego internetu .....	106

*Michał Golec, Małgorzata Grajewska, Jacek Łuczyński,  
Robert Rybacki, Karolina Szuppe, Karol Tofil*

<b>DZIAŁANIA PAŃSTWA WOBEC DEZAKTYWIZACJI ZAWODOWEJ OSÓB W WIEKU 50+ NA PRZYKŁADZIE RZĄDOWEGO PROGRAMU „SOLIDARNOŚĆ POKOLEŃ”</b> . . . . .	121
Niemiecki program „Perspektive 50plus” - innowacyjne rozwiązania na rynku pracy . . . . .	162
Wybrane polityki publiczne w zakresie problematyki zatrudnienia osób 50+ w Belgii i Holandii . . . . .	178

*Paulina Małyś, Anna Potocka, Tomasz Piątek,  
Przemysław Sierzputowski, Przemysław Skrodzki,  
Łukasz Świetlikowski, Artur Rzepiński*

<b>PAŃSTWO WOBEC ZAWODNOŚCI MECHANIZMÓW RYNKOWYCH. WYKLUCZENIE W EDUKACJI</b> . . . . .	191
Mechanizmy równości szans w edukacji - europejskie strategie i ich uwarunkowania na przykładzie państw OECD . . . . .	222
Wyrównywanie szans w edukacji na przykładzie reformy systemu oświaty we Wspólnocie Francuskiej Belgii . . . . .	232

*Tomasz Dzieńdziura, Kinga Kołodziejczyk,  
Katarzyna Kulczyńska, Aleksandra Lusawa, Adam Mazgal,  
Grzegorz Pawlak, Maciej Tyburcy*

<b>ROLA PAŃSTWA WOBEC DOSTĘPU DO DÓBR PUBLICZNYCH. FUNDUSZE STRUKTURALNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA DÓBR PUBLICZNYCH</b> . . .	245
Fundusze strukturalne jako źródło finansowania dóbr publicznych . . . . .	280
Wdrażanie funduszy strukturalnych w Niemczech - doświadczenia i perspektywy . . . . .	292

# Wstęp

dr Andrzej Zybała

Słuchacze KSAP Promocji XXI *Stanisław Konarski* (2010–2011) – podobnie jak pozostałe roczniki kształcące się w Krajowej Szkole – pracowali w ramach warsztatów problemowych. Analizowali wybrane zagadnienia publiczne i w rezultacie publikowali opracowania analityczne. Tym razem dotyczyły one generalnego zagadnienia: *Państwo wobec zawodności mechanizmów rynkowych*. Każda z pięciu grup warsztatowych podjęła się analizy szczegółowego problemu publicznego. Wybierano taką kategorię problemów, w których rozwiązywanie zwykle zaangażowane jest państwo (administracja państwowa). Ich specyfika polega na tym, że w ich przypadku mechanizmy rynkowe okazują się zawodne, a więc nie przynoszą pożądanych rezultatów. Należy jednak dodać, że od dawna istnieje kategoria problemów publicznych, które wymagają specyficznego działania, pociągającego za sobą konieczność zaangażowania struktur administracyjnych państwa. Niewykluczone, że kategoria tych problemów powiększa się, ponieważ rośnie liczba problemów zbiorowych. Ich rozwiązywanie czy moderowanie jest trudne, jeśli analizujemy je w perspektywie tradycyjnie rozumianych mechanizmów rynku, a więc wymiany dóbr na gruncie konkurencyjnej rywalizacji. Ekonomia klasyczna określiła cały zespół sytuacji, w których rozwiązania rynkowe nie przynoszą właściwych rezultatów. Także współcześnie wielu ekonomistów wskazuje takie obszary. Nie ma to związku z kwestionowaniem roli rynku w standardowych okolicznościach, w których wymiana dóbr i usług przebiega w sposób efektywny (odrębnej dyskusji, niepodjętej podczas prac warsztatowych, wymaga to, w jakim stopniu mechanizmy rynkowe mogą być poddane presji regulacji publicznych). J. Stiglitz wskazuje na sześć okoliczności, które mogą powodować, że rynek nie funkcjonuje efektywnie (np. sytuacja monopolu lub oligopo-

lu, dobra publiczne, negatywne efekty zewnętrzne, niekompletność rynków, sytuacja niepełnej informacji, bezrobocie i zakłócenia makroekonomiczne<sup>1</sup>).

Słuchacze KSAP pracowali w pięciu grupach studyjnych, które analizowały takie zagadnienia szczegółowe, jak:

- ♦ rola państwa wobec ubocznych skutków gospodarowania. Mechanizm dopłat samochodowych w kontekście ochrony środowiska;
- ♦ rola państwa wobec problemu równych szans życiowych. Internet szerokopasmowy w Polsce: odpowiedź państwa na zawodność rynku;
- ♦ rola państwa wobec zawodności mechanizmów samoregulacji na rynku pracy. Programy publiczne na rzecz zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+;
- ♦ rola państwa wobec problemu równości szans życiowych. Wykluczenie w edukacji;
- ♦ rola państwa wobec dostępu do dóbr publicznych. Fundusze strukturalne jako źródło finansowania dóbr publicznych.

Wszystkie zagadnienia wydają się niesłychanie ważne z punktu widzenia jakości życia obywateli i społeczeństwa jako całości. Jednocześnie są to niewątpliwie sfery, których funkcjonowanie trudno sobie wyobrazić bez określonego typu interwencji ze strony instytucji państwa. Standardem jest to, że instytucje państwowe działają w sferze edukacji, polityki rynku pracy (głównie w oparciu o publiczne służby zatrudnienia, czyli urzędy pracy), polityki ochrony środowiska (w oparciu o legislację i instytucje, takie jak właściwe ministerstwo i jego agencje) czy w sferze polityki horyzontalnej, jaką jest polityka równych szans.

Rzecz w tym, że interwencja państwa zawsze obarczona jest pewnym ryzykiem. Jest nim niska jakość publicznego działania, które nie przynosi oczekiwanych rezultatów w sytuacji, gdy jako obywatele jesteśmy zmuszeni z własnych kieszeni ponosić wydatki na te działania. Wówczas łatwo o wniosek, że państwo jednak nie jest właściwym instrumentem radzenia sobie z danym problemem. Dlatego każde publiczne działanie wymaga analizy i sprawdzenia, czy państwo ma adekwatny potencjał do efektywnego działania, nawet w domenie, która wydaje się zarezerwowana tylko dla niego. Wiele krajów, w tym nawet wysoko rozwiniętych, boryka się z licznymi trudnościami związanymi z takim sformatowaniem swoich in-

---

<sup>1</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, tłum. zespół pod kierunkiem R. Rapackiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 90-103.

stytucji publicznych, aby efektywnie radziły sobie z problemami publicznymi - zwłaszcza z taką ich kategorią, które nie mogą zostać racjonalnie rozwiązywane przy wykorzystaniu mechanizmów konkurencyjnego rynku.

Wiele krajów już od kilku dziesięcioleci doskonali narzędzia, które zwiększają efektywność instytucji publicznych. Przykład stanowią instrumenty działania znane pod hasłem „zarządzanie przez rezultaty” (*performance management*), narzędzia ewaluacyjne, narzędzia do formowania potencjału instytucjonalnego, kultury organizacyjnej i zarządzania przez jakość. Kluczowym trendem jest tworzenie wskaźników pokazujących poziom realizacji założonych celów. Dzięki tym wszystkim czynnikom społeczeństwa mogą łatwiej kontrolować jakość działania instytucji publicznych i ich potencjał w zakresie realizacji celów. Niemniej zawsze pozostaje to wyzwaniem, nawet w przypadku krajów z wieloletnią tradycją w dziedzinie doskonalenia sposobów działania sektora publicznego. W dużo trudniejszej sytuacji są kraje takie jak Polska, które wciąż są w procesie modernizacji wielu funkcji realizowanych przez instytucje publiczne i ich administracje. Dotyczy to sfer zarządzania zasobami ludzkimi - w tym budowania zasobów kwalifikacji niezbędnych do pełnienia kluczowych funkcji, specyficznych dla administracji publicznej - budowania właściwego modelu kultury organizacyjnej, a także nowoczesnych narzędzi zarządzania przez rezultaty. Kluczowe dla procesu modernizacji jest pozyskanie zobiektywizowanych metod rekrutacji kadr pracowniczych oraz stworzenie systemu doskonalenia urzędników, który byłby adekwatny do wyzwań. Ważną sferą doskonalenia standardów funkcjonowania państwa pozostaje dziedzina polityk publicznych, czyli systemowych działań instytucji publicznych zorientowanych na rozwiązywanie problemów dotyczących społeczeństwo. Jak wiadomo, problemy stają się coraz bardziej złożone i współzależne od różnorodnych wymiarów życia zbiorowego. Podejmowane w ich kierunku interwencje państwowe muszą być więc coraz bardziej wyrafinowane, tak aby mogły być efektywne z punktu widzenia dostarczania odpowiednich rezultatów dla obywateli.

Przejdźmy teraz do opisu części zagadnień publicznych, którymi zajmowali się słuchacze pracujący w grupach warsztatowych. Jedną z nich analizowała kwestie związane z polityką ochrony środowiska. Ten obszar można uznać za dość oczywistą domenę wielu różnorodnych typów interwencji państwa. Rynkowe mechanizmy gospodarowania powodują liczne skutki uboczne, np. w postaci zanieczyszczenia środowiska. Interwencje państwa mają na celu ich ograniczenie. Znaczna część tej polityki dotyczy również problemu zbierania odpadów, ich segregacji oraz wtórnego wykorzystania. W tym ostatnim zakresie rząd podjął się (2010-2011) przeprowadzenia fundamentalnych zmian legislacyjnych. Uznał bowiem, że do-



tymczasowe rozwiązania wymagają zmian, a opierały się one właśnie na mechanizmach rywalizacji między firmami, które odbierają od obywateli odpady. System nie zadziałał w sposób efektywny. Prawdopodobnie uruchomił niewłaściwe bodźce, które mogłyby skłaniać firmy do systematycznego inwestowania w infrastrukturę umożliwiającą segregowanie i ponowne wykorzystanie surowców wtórnych. W rezultacie Polska należy do tych krajów UE, które mają najniższy poziom wykorzystania surowców wtórnych. Tymczasem jest to czynnik w znacznym stopniu oddziałujący na efektywność ekonomiczną kraju. Wpływa także na jakość życia obywateli oraz czystość ich bezpośredniego otoczenia (dotychczasowe rozwiązania sprawiły, że doszło do zaśmieciania lasów i innych terenów publicznych). Raport słuchaczy zamieszczony w niniejszym zbiorze nie odwołuje się do tak generalnych skutków polityki ochrony środowiska, ale jego przedmiotem jest bliższe przyjrzenie się jednemu z aspektów tej polityki. Otóż słuchacze analizowali to, jak na stan gospodarki i środowiska wpływają dopłaty zachęcające do utylizacji samochodów, wprowadzone w 13 państwach Unii Europejskiej. Była to poważna interwencja publiczna, bo kosztująca prawie 8 miliardów euro. Wyliczenia IHS Global Insight wskazywały, że dopłaty zwiększyły PKB państw UE o 0,16-0,2%. W przypadku ich braku produkcja małych samochodów w 2009 r. spadłaby o 26% w stosunku do roku 2008. Dopłaty przyczyniły się także do ograniczenia emisji spalin samochodowych w roku 2009 o 1,05 miliona ton CO<sub>2</sub>. Spowodowały również to, że z rynku wycofano ponad milion samochodów spełniających zaledwie normy Euro I i pre-Euro I. Trafiały one do oficjalnych złomowisk. Dopłatom towarzyszył bowiem wymóg, aby właściciele przekazali swoje stare pojazdy do oficjalnego recyklingu. Analizy skłoniły słuchaczy do sformułowania wniosków: „W związku z tym należy być przygotowanym na ewentualną konieczność wdrożenia takiej polityki w Polsce. Może to mieć miejsce szczególnie wtedy, gdy powtórzy się kryzys ekonomiczny, podobny do tego z lat 2008/2009 (jak można zauważyć w tabeli 4, aż 13 państw UE wprowadziło wtedy dopłaty). W takim przypadku idea dopłat samochodowych może okazać się bardzo atrakcyjna politycznie. Chodzi m.in. o popularne hasła wsparcia branży motoryzacyjnej oraz ochrony miejsc pracy i środowiska. W Polsce, która jest dość dużym producentem samochodów, taki rozwój wydarzeń w razie kryzysu wydaje się dość prawdopodobny”.

Kolejna grupa warsztatowa zajęła się analizą interwencji państwa w obszarze rynku pracy. Słuchacze KSAP przyglądali się działaniom państwa, które dotyczyły wsparcia publicznego dla generacji wiekowej 50+. Powszechnie wiadomo, że osoby z tej grupy napotykają wiele problemów w znajdowaniu pracy i utrzymaniu zatrudnienia. W Polsce mamy bardzo

niski wskaźnik zatrudnienia wśród tych osób, co jest poważnym problemem publicznym (33% wobec średniej unijnej 48%). Podnosi to koszty ekonomiczne (brak ich aktywności zawodowej), a także obciąża system socjalny (wypłata różnego typu świadczeń). Słuchacze analizowali sytuację w tym zakresie, a także działania państwa na przykładzie rządowego programu „Solidarność pokoleń”. Wskazali działania legislacyjne, dzięki którym uruchomiono bodźce finansowe sprzyjające zatrudnianiu osób z generacji 50+, działania w obszarze systemu emerytalnego (ograniczenie możliwości wczesnego wychodzenia z rynku pracy), edukacyjne (kształcenie ustawiczne) itp. Rezultaty tych przedsięwzięć nie były jeszcze znane w trakcie analiz.

Problemami szkolnictwa zajęła się inna grupa warsztatowa. Edukacja jest tradycyjnym obszarem działania i wysokiej odpowiedzialności państwa. Słuchacze analizowali problem zagrożenia wykluczeniem z dóbr, które wytwarza system kształcenia. Uznali, że edukacja jest „jednym z obszarów życia, gdzie objawiają się zawodności rynku”. Za interwencją państwa przemawia – ich zdaniem – to, że nieefektywność rynku w dziedzinie edukacji mogłaby doprowadzić do spadku konkurencyjności ekonomicznej. Ponadto za interwencją państwa przemawia nierówny podział dochodów w gospodarce (istnieje znaczna korelacja między zamożnością a wynikami szkolnymi), a także to, że „część rodziców nie powinna sama ponosić odpowiedzialności za kształcenie swoich dzieci. Uważa się, że na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia najmłodszym równych szans w dostępie do edukacji”.

Analizy skłoniły słuchaczy do stwierdzenia, że problem wykluczenia edukacyjnego jest istotnym zagadnieniem w przypadku Polski. Przesądza o tym znaczna skala ubóstwa, które wpływa na różnice w dostępie do edukacji i dóbr kultury. „[B]adacze są przekonani, że wykształcenie rodziców w znacznym stopniu determinuje ścieżkę edukacyjną ich potomstwa. Dostrzegają szanse i zagrożenia, jakie niesie ze sobą funkcjonowanie rynku korepetycji”. Dzieci z zamożniejszych domów mają lepsze warunki do nauki: większy dostęp do płatnych zajęć pozaszkolnych, własne miejsce do nauki, odpowiednie wyposażenie w pomoce naukowe itp.

Słuchacze opisują działania państwa, których celem jest modyfikowanie problemów wykluczenia edukacyjnego. Analizują część dokumentów programowych, które były podstawą do działań. Wyjaśniają też kwestie definicyjne, organizacyjne oraz formy wsparcia słabszych uczniów itp.



**Wysiłki Unii Europejskiej  
na rzecz ochrony środowiska.  
Przegląd rozwiązań  
dotyczących transportu samochodowego**

Marta Cieślikowska, Michał Gołacki, Witold Kadenaci,  
Adrian Kondaszewski, Tomasz Piotrowski,  
Aleksandra Truś, Justyna Zduńczyk

*Opiekun grupy: dr Bogusław Czarny*



# **Wysiłki Unii Europejskiej na rzecz ochrony środowiska. Przegląd rozwiązań dotyczących transportu samochodowego**

## **Wprowadzenie (executive summary)**

W Unii Europejskiej obowiązują jedne z najwyższych na świecie standardów w dziedzinie ochrony środowiska. Wypracowywane w ciągu ostatnich kilku dekad, obejmują ogromną liczbę zagadnień. Poniżej zaprezentowano rozwiązania prawne przyjmowane przez UE dla sektora pojazdów osobowych – głównego przedmiotu naszego raportu – które mają na celu m.in. ochronę środowiska naturalnego. Przedstawione rozwiązania mogą stanowić uzupełnienie polityki dopłat, która była wprowadzana w niektórych państwach UE, a do tej pory nie uzyskała poparcia Komisji Europejskiej (choć jej zasługi zostały docenione w unijnych raportach) i nie została rozciągnięta na całą Wspólnotę. Zaprezentowane pomysły mogą być jednak samodzielnie stosowane w ramach pakietu poprawiającego wydajność, konkurencyjność i innowacyjność europejskich pojazdów osobowych, przyjaznych dla środowiska.

## **1. Emisja spalin**

W odpowiedzi na powiększające się od lat 70. XX wieku skażenie powietrza w krajach Unii Europejskiej (m.in. smog w europejskich mias-

tach i kwaśne deszcze) oraz rozwijający się w bardzo szybkim tempie transport samochodowy (np. w latach 90. XX wieku sam tylko transport osobowy powiększył się o ponad 50%<sup>1</sup>), będący jedną z głównych przyczyn zanieczyszczenia atmosfery, Komisja Europejska zdecydowała o rozpoczęciu prac nad prawnym ograniczeniem emisji szkodliwych substancji przez pojazdy mechaniczne.

Efektom trwających kilka lat działań i licznych konsultacji z głównymi graczami rynku samochodowego w Europie była dyrektywa 91/441/EEC z 1991 r., która w przypadku nowych samochodów osobowych sprzedawanym na rynku Unii Europejskiej wprowadzała ograniczenia ilościowe zawartości tlenków węgla (CO), wodorów (HC) i tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) w spalinach. Ograniczenia te, obowiązujące ostatecznie od 1993 r. (jako poprawki do dyrektywy 70/220/EEC, która określała jedynie wymogi jakościowe paliwa samochodowego), zyskały nazwę norm Euro 1. Ich późniejsze modyfikacje noszą kolejne numery zapisane w formie łańcuchowej. Poniżej przedstawiamy tabele prezentujące limity emisji spalin zapisane w poszczególnych normach Euro<sup>2</sup>.

Tabela 1

## Normy Euro dla samochodów osobowych - benzyna (g/km)

Standard (data wprowadzenia)	CO	HC	HC + NO <sub>x</sub>	NO <sub>x</sub>	PM
<b>Euro 1</b> (01.07.1992)	3,16	-	1,13	-	-
<b>Euro 2</b> (01.01.1996)	2,2	-	0,5	-	-
<b>Euro 3</b> (01.01.2000)	2,3	0,2	-	0,15	-
<b>Euro 4</b> (01.01.2005)	1,0	0,1	-	0,08	-
<b>Euro 5</b> (01.09.2009)	1,0	0,1	-	0,06	0,005
<b>Euro 6</b> (01.01.2014)	1,0	0,1	-	0,06	0,005

Źródło: Institute for European Environmental Policy Making, *End of life vehicles (ELV): current basic data reflecting the overall ecological and economic context of the ELV issue*, lipiec 1996.

Przyjmowane przez UE liczne normy dotyczą tylko i wyłącznie nowych samochodów, tzn. że auta już dopuszczone do ruchu na podstawie wcześniejszych uregulowań nie muszą spełniać najnowszych standardów. Co ważne, również Bruksela nie narzuca producentom używania konkret-

<sup>1</sup> Air Pollution, [w:] *European Parliament Fact Sheets*, [www.europarl.europa.eu/factsheets/-4\\_9\\_2\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/-4_9_2_en.htm).

<sup>2</sup> Obie tabele za: Komisja Europejska, 2007/715/EC, 98/69/EC, 91/441/EC.

nej technologii, kładąc nacisk jedynie na spełnienie pożądaných kryteriów ekologicznych.

Tabela 2

Normy Euro dla samochodów osobowych - diesel (g/km)

Standard (data wprowadzenia)	CO	HC	HC + NO <sub>x</sub>	NO <sub>x</sub>	PM
<b>Euro 1</b> (01.07.1992)	3,16	-	1,13	-	0,18
<b>Euro 2</b> (01.01.1996)	1,0	-	0,9	-	0,1
<b>Euro 3</b> (01.01.2000)	0,64	-	0,56	0,5	0,05
<b>Euro 4</b> (01.01.2005)	0,5	-	0,3	0,25	0,025
<b>Euro 5</b> (01.09.2009)	0,5	-	0,23	0,18	0,005
<b>Euro 6</b> (01.01.2014)	0,5	-	0,17	0,08	0,005

Źródło: Institute for European Environmental Policy Making, *End of life vehicles (ELV): current basic data reflecting the overall ecological and economic context of the ELV issue*, lipiec 1996.

Według wielu ekspertów wprowadzanie wyśrubowanych norm Euro przez Brukselę uchroniło świat przed katastrofą ekologiczną (a przynajmniej oddaliło jej perspektywę). Chociaż sama Unia Europejska z 500 milionami mieszkańców nie odgrywa decydującej roli w zanieczyszczeniu atmosfery, to jednak narzucane przez nią kryteria przyjmowane są również przez inne państwa, np. kraje azjatyckie czy Australię. Co więcej, dystans pomiędzy normami unijnymi a np. azjatyckimi ciągle się zmniejsza - podczas gdy jeszcze na przełomie XX i XXI wieku okres między wprowadzeniem tych samych limitów w UE i później w Azji wynosił 6-8 lat, to dziś ta różnica spadła do mniej niż 3 lat<sup>3</sup>. Oceniając unijne pomysły ekologiczne, nie można zapomnieć zatem o ich wpływie na przepisy obowiązujące w innych krajach.

## 2. Emisja CO<sub>2</sub>

W celu przyczynienia się do redukcji gazów cieplarnianych pochodzących z sektora transportowego UE ustaliła dopuszczalny limit CO<sub>2</sub> emitowanego przez samochody osobowe, a także podjęła starania, aby zapewnić konsumentom rzetelny dostęp do informacji na temat emisji. Podstawową dyrektywą postulującą większą dostępność informacji o zużyciu

<sup>3</sup> Euro 5 & 6 emissions standards for cars and vans, European Federation for Transport and Environment, Position Paper, 09/2006, [www.transportenvironment.org/Publications/-prep\\_hand\\_out/lid/440](http://www.transportenvironment.org/Publications/-prep_hand_out/lid/440).



paliwa i emisjach CO<sub>2</sub> w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi jest dyrektywa 1999/94/EC. Ramy prawne dotyczące problematyki obniżenia emisji CO<sub>2</sub>, oprócz wspomnianej dyrektywy, określone są przez: rekomendację 2003/217/EC, dyrektywę 2003/73/EC, dyrektywę 2009/33/EC oraz rozporządzenie (EC) 443/2009.

*Uznając, że samochody osobowe są znacznym źródłem emisji CO<sub>2</sub>, Komisja zaproponowała strategię Wspólnoty zmierzającą do obniżenia emisji CO<sub>2</sub> przez samochody osobowe i zmniejszenia zużycia paliwa<sup>4</sup>. W dyrektywie starano się spełnić kryteria ramowej konwencji ONZ na temat zmian klimatu oraz protokołu z Kioto. Celem jest więc obniżenie emisji CO<sub>2</sub> w nowych samochodach do 120 g/km do 2012 r., co stanowiłoby redukcję o 25% w stosunku do obecnego poziomu. Głównym celem dyrektywy jest zapewnienie tego, by informacje na temat zużycia paliwa i emisji CO<sub>2</sub> przez nowe samochody osobowe oferowane na terenie Wspólnoty udostępniano konsumentom, którzy dzięki temu dokonywaliby świadomego wyboru auta. Państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, aby ujednolicona etykieta informująca o zużyciu paliwa i emisji CO<sub>2</sub> była dołączona lub widoczna przy każdym nowym modelu samochodu osobowego w punktach sprzedaży. Dyrektywa wprowadza także, oprócz internetowego informatora dla całej Wspólnoty, obowiązek przygotowania przez państwa członkowskie przewodników informacyjnych dla danego kraju, opracowywanych w konsultacji z producentami nie rzadziej niż raz w roku.*

Rekomendacja 2003/217/EC oraz dyrektywa 2003/73/EC rozwijają postanowienia zawarte w dyrektywie 1999/94/EC i kładą nacisk głównie na aspekty promocyjne oraz reklamowe w punktach sprzedaży nowych samochodów.

Dodatkową inicjatywę w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> w nowych samochodach pasażerskich stanowi dyrektywa 2009/33/EC w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego. Nakłada ona na instytucje zamawiające oraz niektórych operatorów obowiązek uwzględniania przy zakupie pojazdów transportu drogowego czynnika energetycznego i oddziaływania na środowisko podczas całego cyklu użytkowania pojazdu, w tym zużycia energii oraz emisji CO<sub>2</sub> i niektórych zanieczyszczeń, w celu promowania i pobudzania rynku ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów oraz zwiększania udziału sektora transportowego w polityce Wspólnoty dotyczącej środowiska, klimatu i energii<sup>5</sup>.

Rozporządzenie 443/2009 określa normy emisji dla nowych samochodów osobowych (M1) w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty

---

<sup>4</sup> Dyrektywa 1999/94/EC.

<sup>5</sup> Dyrektywa 2009/33/EC.

na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub>. Celem ogólnym jest osiągnięcie średniego poziomu emisji CO<sub>2</sub> w wysokości 120 g/km dla nowych samochodów, przyjęty kompromis jednak ustala średni poziom emisji CO<sub>2</sub> dla nowych samochodów osobowych w wysokości 130 g CO<sub>2</sub>/km<sup>6</sup> dla 65% nowych samochodów do 2012 r., zwiększając ten odsetek w kolejnych latach. W roku 2015 wszystkie nowo produkowane samochody muszą spełniać normę 130 g/km. Obniżenie emisji do 120 g ma być możliwe dzięki dalszym ulepszeniom technicznym pojazdów. Począwszy od 2020 r., średni poziom emisji miałby wynieść 95 g CO<sub>2</sub>/km. Rozporządzenie charakteryzuje się elastycznym podejściem, które pozwala na redukcję CO<sub>2</sub> i pobudza innowacyjność producentów, biorąc jednocześnie pod uwagę uwarunkowania rynku, konkurencyjność na rynku producentów oraz ponoszone przez nich koszty.

### **3. Pojazdy wycofane z eksploatacji (ang. *end of life vehicle*, ELV)**

Pojazdy wycofywane z eksploatacji to co roku 8-9 milionów ton odpadów na terenie samej UE, które muszą zostać odpowiednio przetworzone i zutylizowane. Unia Europejska dąży do ograniczenia ilości odpadów pochodzących ze starych aut, kładąc jednocześnie nacisk na większe wykorzystanie komponentów używanych oraz recyklingu jak największej ilości części samochodowych. W tym celu UE wprowadza nowe wymagania dla europejskich producentów samochodów, tak by nowo produkowane auta można było poddać całkowitemu recyklingowi.

W 1997 r. Komisja Europejska przyjęła propozycję dyrektywy, która realizowałaby ww. postulaty, czyniąc metody rozbiórki i recyklingu aut bardziej przyjaznymi dla środowiska. W roku 2000 przyjęta została dyrektywa 2000/53/EC o pojazdach wycofanych z eksploatacji. Dodatkowo został wypracowany dokument informacyjny na temat całego prawodawstwa w tej dziedzinie, który ma ułatwić implementację dyrektywy na poziomie krajów członkowskich.

Dyrektywa 2000/53/EC ma zastosowanie do pojazdów osobowych oraz do wycofanych z eksploatacji, włącznie z komponentami i materiałami użytymi do ich produkcji. Ma ona zachęcać producentów oraz importerów w Unii Europejskiej do tego, by ograniczali użycie niebezpiecznych substancji w produkcji nowych samochodów, projektowali auta łatwe

---

<sup>6</sup> Rozp.: „poprzez udoskonalenie technologii napędów pojazdów; poziom ten mierzony jest zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 715/2007 i środkami wykonawczymi do niego oraz technologiami innowacyjnymi”.

w recyklingu oraz na większą skalę wykorzystywali odzyskane części. Od 2003 r. użycie rtęci, sześciowartościowego chromu (CR(VI)), kadmu i ołowiu jest dopuszczone tylko w ściśle określonych sytuacjach, jeśli ich zastosowania nie da się uniknąć. Dodatkowym zobowiązaniem państw jest zorganizowanie systemu zbierania i autoryzowanych punktów recyklingu, w których właściciele pojazdów otrzymują świadectwo złomowania, niezbędne do wyrejestrowania pojazdu.

Państwa członkowskie organizują punkty recyklingu pojazdów według kolejnej, ramowej dyrektywy w sprawie odpadów (2008/98/CE). Zgodnie z jej założeniami punkty recyklingu są zobowiązane do usuwania z pojazdów wszelkich szkodliwych dla środowiska elementów. Dodatkowo państwa członkowskie muszą zapewnić, by producenci oznaczali przetwarzane komponenty za pomocą ujednoczonych kodów, które pozwolą na identyfikację używanych materiałów przy produkcji części do samochodów, a to z kolei ułatwi demontaż pojazdów. Na producentów samochodów nałożony został obowiązek podawania informacji dotyczących demontażu każdego z produkowanych pojazdów w okresie do 6 miesięcy od wypuszczenia pojazdu na rynek. Dodatkowo producenci, dystrybutorzy oraz ośrodki zajmujące się demontażem są zobowiązani do publikowania informacji dotyczących tego, w jakim stopniu poszczególne części nadają się do recyklingu lub odzysku, jaka jest procedura postępowania z pojazdami wycofanymi z użytku oraz jak rozwija się i polepsza jakość metod recyklingu i odzysku. W oparciu o te informacje państwa członkowskie co trzy lata muszą opracować raport zbiorczy i przedstawić go Komisji Europejskiej.

#### 4. Dopłaty

By chronić europejski przemysł motoryzacyjny przed konkurencją producentów z rynku azjatyckiego i ze Stanów Zjednoczonych, a także dbać o wyśrubowane przez Brukselę standardy ekologiczne oraz normy bezpieczeństwa, producenci z państw Unii Europejskiej wielokrotnie proponowali Komisji Europejskiej zajęcie się tematem wprowadzenia tzw. dopłat do nowych samochodów.

Plan ten, zrealizowany w 14 krajach członkowskich UE, zakładał państwowe bonifikaty na zakup nowych aut w zamian za zezłomowanie dotychczas używanego pojazdu. Oprócz wzrostu sprzedaży aut i „rozruszania” będącej w kryzysie branży (wzrost od 10 do prawie 25%<sup>7</sup>) dzięki

---

<sup>7</sup> *Fleet renewal schemes 2010*, ACEA, 04/2010, [www.acea.be/index.php/news/news\\_detail/fleet\\_renewal\\_schemes\\_soften\\_the\\_impact\\_of\\_the\\_recession/](http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/fleet_renewal_schemes_soften_the_impact_of_the_recession/).

dopłatom udało się również zastąpić starsze auta nowszymi, czyli bardziej ekologicznymi.

Nie ma zatem wątpliwości, że dopłaty zarządzane na poziomie unijnym byłyby zbawienne dla europejskich producentów samochodowych. Sukces związany z ich wprowadzeniem w niektórych państwach członkowskich dostrzegają nawet doradcy Komisji Europejskiej. W swoim raporcie z marca br. piszą, że bonifikaty za wymianę starego auta na nowe okazały się mieć pozytywny wpływ zarówno na gospodarkę, jak i środowisko krajów objętych programem<sup>8</sup>. Propozycje wprowadzenia takiego planu w całej UE były „na poziomie konsultacji prowadzonych przez Komisję Europejską wielokrotnie zgłaszane przez producentów samochodów”<sup>9</sup>. Z podobnym apelem, w imieniu wszystkich producentów aut, wystąpił również w tym roku szef Europejskiego Stowarzyszenia Producentów Samochodów (ACEA) Dieter Zetsche<sup>10</sup>.

Jak dotąd Komisja Europejska pozostaje głucha na wezwania ACEA i innych grup lobbujących za dopłatami. Nie można jednak wykluczyć, że w dłuższej perspektywie bonifikaty na zakup nowych aut wyprodukowanych w Europie powrócą jako jeden z pomysłów walki z zanieczyszczeniem środowiska lub – co bardziej prawdopodobne – element walki o unijny rynek samochodowy przeciw konkurencji z zewnątrz.

## 5. Podsumowanie

Nie ma wątpliwości, że działania Brukseli w ciągu ostatnich kilku dekad – m.in. przepisy limitujące emisję spalin czy warunki utylizacji pojazdów – przyczyniły się do spowolnienia procesu zanieczyszczania planety. Co więcej, przytoczone we wcześniejszych podrozdziałach dane pozwalają na stwierdzenie, że Europa nadaje ton globalnej walce z zanieczyszczeniem atmosfery, a wytyczane przez nią standardy chroniące środowisko przed szkodliwym wpływem transportu samochodowego stają się wzorem dla innych państw.

Przez ponad 30 lat Unia opracowała bardzo ściśle wytyczone ramy prawne dotyczące transportu samochodowego. Specjalne przepisy moty-

---

<sup>8</sup> Por. Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles, European Commission, DG Enterprise and Industry, marzec 2010, [http://ec.europa.eu/enterprise/-sectors/automotive/files/projects/report\\_scrapping\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/-sectors/automotive/files/projects/report_scrapping_schemes_en.pdf).

<sup>9</sup> Marc Greven, dyrektor ds. prawnych i podatków ACEA, rozmowa ze słuchaczami KSAP, 26 lipca 2010 r.

<sup>10</sup> ACEA Annual Reception, ACEA, luty 2010, [www.acea.be/images/uploads/files/20100-223\\_PR\\_SPEECH.pdf](http://www.acea.be/images/uploads/files/20100-223_PR_SPEECH.pdf).

wowane troską o środowisko dotyczą wszystkich etapów „życia” samochodu - od norm produkcji przez eksploatację po warunki zełomowania.

Walka z zatruwającymi atmosferę autami nie została jednak jeszcze zakończona. Kolejne limity typu Euro, dopłaty do nowych samochodów, wsparcie produkcji pojazdów napędzanych silnikami elektrycznymi - to tylko niektóre z pomysłów na rzecz dalszej ochrony środowiska. Co więcej, trzeba nad nimi pracować bardzo szybko, ponieważ liczba samochodów w Europie (a także poza nią, w tym zwłaszcza w Azji) nadal rośnie w bardzo szybkim tempie. Jedyna szansa na uniknięcie katastrofy ekologicznej to po raz kolejny przyjęcie przez UE roli trendsettera proekologicznych rozwiązań na świecie.

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

*A study to examine the benefits of the End of Life Vehicles Directive and the costs and benefits of a revision of the 2015 targets for recycling, re-use and recovery under the ELV Directive*, GHK/BIOIS, maj 2006.

*ACEA Annual Reception*, ACEA, luty 2010.

European Commission, DG Enterprise and Industry, *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles*, marzec 2010.

European Federation for Transport and Environment, *Euro 5 & 6 emissions standards for cars and vans*, Position Paper, wrzesień 2006.

*Fleet renewal schemes 2010*, ACEA, kwiecień 2010.

Institute for European Environmental Policy Making, *End of life vehicles (ELV): current basic data reflecting the overall ecological and economic context of the ELV issue*, lipiec 1996.

Komisja Europejska, *End-of-Life Vehicles Directive: Assessment of the current state of implementation* (study for the European Parliament's Committee on Environment, Public Health and Food Safety), 2010.

Parlament Europejski, *Air Pollution*, [w:] European Parliament Fact Sheets, marzec 2000.

*Review of certain entries of Annex II*, WSP, październik 2004.

### Akty prawne i regulacje

Council Directive of 26 June 1991 amending the Directive 70/220/EEC on the Approximation of the Laws of the Member States relating to Measures to be Taken Against Air Pollution by Emissions from Motor Vehicles (91/441/EC), Official Journal of the European Communities, OJ No. L242/1.

- Dyrektywa 1999/94/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1999 r. odnosząca się do dostępności dla konsumentów informacji o zużyciu paliwa i emisjach CO<sub>2</sub> w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi, Dz.U. L 12, 18.01.2000.
- Dyrektywa 98/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 1998 r. odnosząca się do środków mających zapobiegać zanieczyszczeniu powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych i zmieniająca dyrektywę Rady 70/220/EWG, Dz.U. L 350/58, 28.12.1998.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, Dz.U. L 120, 15.05.2009.
- Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów, Dz.U. L 171/1, 29.06.2007.

### **Źródła internetowe**

[ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)

[www.acea.be](http://www.acea.be)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.transportenvironment.org](http://www.transportenvironment.org)

## **System dopłat samochodowych w Niemczech i jego wpływ na środowisko**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

W latach 2008-2010 dopłaty samochodowe okazały się dość popularnym wśród rządów europejskich sposobem walki ze skutkami światowego kryzysu. Także rząd Republiki Federalnej Niemiec stosunkowo szybko, bo już na początku 2009 r., zdecydował się na przyjęcie tego rozwiązania. Uprawnionymi do otrzymania dotacji, wynoszącej 2500 euro, mogły być osoby prywatne, posiadające minimum 9-letnie auto, które oddając stary pojazd do utylizacji, jednocześnie decydowały się zakupić nowy. Dopłaty samochodowe funkcjonowały w Niemczech pod nazwą premii środowiskowej (*Umweltprämie*), co świetnie oddawało specyfikę niemieckiego systemu. Otóż w przeciwieństwie do większości rządów europejskich władze w Berlinie położyły duży nacisk nie tylko na ekonomiczny, lecz także na ekologiczny aspekt tego rozwiązania.

Jak wykazały późniejsze badania, wprowadzenie dopłat samochodowych przyczyniło się do masowej wymiany starych, szkodliwych dla środowiska pojazdów na nowe, bardziej ekologiczne. Poskutkowało to m.in. spadkiem emisji CO<sub>2</sub> i innych szkodliwych substancji do atmosfery, a także ograniczeniem hałasu powodowanego przez samochody. Takie wnioski wynikające z badań naukowych potwierdzają tym samym tezę, że dopłaty samochodowe mogą być sprawnym narzędziem umożliwiającym państwu kreowanie zachowań proekologicznych w społeczeństwie.

## Wstęp

W 2009 r. skutki światowego kryzysu ekonomicznego zaczęły być coraz bardziej dotkliwe dla opartej na eksporcie niemieckiej gospodarki. W celu przeciwdziałania tej niekorzystnej sytuacji 14 stycznia 2009 r. rząd Niemiec uchwalił „Pakt dla zatrudnienia i stabilizacji w Niemczech”. Dokument ten przewidywał m.in. wprowadzenie tzw. *Umweltprämie*, czyli premii środowiskowej, która miała być wypłacana w momencie, gdy obywatel zakupi nowy pojazd, a stary odda do utylizacji.

Władze federalne chciały w ten sposób osiągnąć dwa zasadnicze cele:

- ♦ przyspieszenie utylizacji starych samochodów, które emitowały zbyt wiele zanieczyszczeń, i zastąpienie ich nowymi pojazdami, bardziej przyjaznymi dla środowiska;
- ♦ pobudzenie koniunktury w przemyśle motoryzacyjnym oraz w innych, powiązanych z nim sektorach gospodarki<sup>1</sup>.

Nadzór nad programem sprawował Federalny Urząd Gospodarki i Kontroli Eksportu (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle – BAFA), odpowiedzialny za przyjmowanie wniosków i przyznawanie dopłat. Wysokość premii została ustalona na stałym poziomie i wynosiła 2500 euro<sup>2</sup>. Ostateczny termin przyjmowania wniosków miał upłynąć 31 grudnia 2009 r. lub w momencie wykorzystania wszystkich środków. W rzeczywistości program dopłat samochodowych obowiązywał w Niemczech od 27 stycznia do 2 września 2009 r.<sup>3</sup> Wydatki związane z funkcjonowaniem systemu dopłat samochodowych (koszt wszystkich wypłacanych premii, których było 1 932 929<sup>4</sup>, powiększony o koszty administracyjne) pokrywane były z budżetu państwa i wyniosły 5 miliardów euro.

---

<sup>1</sup> Wymienione cele wprowadzenia premii samochodowych przez rząd federalny zostały zredagowane na podstawie pkt. 1.1 Dyrektywy o wsparciu sprzedaży samochodów osobowych z 20 lutego 2009 r., ze zmianami z 17 marca 2009 r. i 26 czerwca 2009 r., [www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie\\_umweltpraemie.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie_umweltpraemie.pdf) [20.12.2010 r.], oraz przedmowa do: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, *Abschlussbericht - Umweltprämie*, listopad 2010, [www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/publikationen/ump\\_abschlussbericht.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/publikationen/ump_abschlussbericht.pdf) [20.12.2010 r.].

<sup>2</sup> O terminie otrzymania dopłaty decydowała kolejność nadesłania wniosku wraz z kompletnymi dokumentami.

<sup>3</sup> Był to okres przyjmowania wniosków. Prace związane z obsługą programu trwały od 14 stycznia 2009 r. do 31 lipca 2010 r., kiedy to wypłacono ostatnią premię.

<sup>4</sup> [www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/publikationen/ump\\_abschlussbericht.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/publikationen/ump_abschlussbericht.pdf) [20.12.2010 r.].



## 1. Zasady funkcjonowania systemu dopłat samochodowych w Niemczech

### Podstawa prawna

System dopłat samochodowych obowiązywał w Niemczech na podstawie następujących aktów prawnych:

- ♦ Dyrektywa o wsparciu sprzedaży samochodów osobowych z 20 lutego 2009 r., ze zmianami z 17 marca 2009 r. i 26 czerwca 2009 r. - Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen vom 20. Februar 2009 mit Änderungen der Richtlinie vom 17. März 2009 und vom 26. Juni 2009<sup>5</sup>.
- ♦ Ogólne przepisy administracyjne - §23 i §44 Regulaminu Budżetu Federalnego (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO))<sup>6</sup>.

### Warunki otrzymania premii<sup>7</sup>

Beneficjentami programu dopłat samochodowych mogły zostać jedynie osoby prywatne, które były właścicielami oddanego do utylizacji samochodu przez 12 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o premię. Pojazd musiał być w tym okresie zarejestrowany na terenie Niemiec na nazwisko danej osoby. Jednocześnie ta sama osoba musiała nabyć i zarejestrować nowe auto. Spełnienie tych warunków poświadczano przez złożenie do urzędu nadzorującego program następujących dokumentów:

- ♦ prawidłowo wypełnionego i osobiście podpisanego formularza wniosku;
- ♦ certyfikatu zniszczenia starego samochodu, wystawionego przez pracownika licencjonowanego zakładu demontażu pojazdów;
- ♦ deklaracji pracownika licencjonowanego zakładu demontażu pojazdów, dołączonej do formularza wniosku i poświadczającej

---

<sup>5</sup> [www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie\\_umweltpraemie.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie_umweltpraemie.pdf) [20.12.2010 r.].

<sup>6</sup> Na podstawie pkt 1.3 Dyrektywy o wsparciu sprzedaży samochodów osobowych z 20 lutego 2009 r., ze zmianami z 17 marca i 26 czerwca 2009 r., [www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie\\_umweltpraemie.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie_umweltpraemie.pdf) [20.12.2010 r.].

<sup>7</sup> Warunki otrzymania premii na podstawie: Dyrektywa o wsparciu sprzedaży samochodów osobowych z 20 lutego 2009 r., ze zmianami z 17 marca i 26 czerwca 2009 r. [www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie\\_umweltpraemie.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/dokumente/foederrichtlinie_umweltpraemie.pdf) [20.12.2010 r.].

jącej, że wszystkie elementy karoserii starego samochodu zostały zniszczone;

- ◆ kopii dowodu rejestracyjnego starego samochodu wraz z adnotacją urzędu rejestrującego, że został on wycofany z użytku;
- ◆ oryginału karty pojazdu starego samochodu;
- ◆ kopii rachunku lub umowy leasingowej poświadczającej nabycie nowego pojazdu;
- ◆ kopii dowodu rejestracyjnego i karty pojazdu samochodu nowego;
- ◆ w przypadku nabycia tzw. *Jahreswagen* potwierdzenie producenta/dostawcy, że do czasu zakupu pojazd był zarejestrowany na jeden z podmiotów wymienionych w przepisach<sup>8</sup>.

Na podstawie wyżej wymienionych dokumentów urzędnicy z BAFA decydowali również, czy pojazdy - stary i nowy - spełniają określone w przepisach warunki. W przypadku samochodów starych chodziło przede wszystkim o wiek (minimum 9 lat) oraz wielkość (w grę wchodziły tylko auta osobowe)<sup>9</sup>, a także o wymagania dotyczące prawidłowej i terminowej<sup>10</sup> utylizacji.

Także samochody nabywane w ramach programu dopłat musiały należeć do kategorii osobowych. Ponadto wymagano, aby spełniały one pewne warunki środowiskowe. Oznaczało to, że pod względem emisji zanieczyszczeń nie mogły one przekraczać normy Euro 4. Poza tym musiały to być pojazdy nowe, rejestrowane po raz pierwszy na nazwisko nabywcy, a wyjątek od tej reguły stanowiły tylko *Jahreswagen*.

## 2. Wpływ dopłat na środowisko

Niemiecki system dopłat w postaci tzw. premii środowiskowej (*Umweltprämie*) wbrew swojej nazwie nie został oparty wyłącznie na kryteriach środowiskowych, takich jak poziom emisji CO<sub>2</sub>, normy Euro czy poziom zużycia paliwa. Ich spełnienie nie decyduje o przyznaniu dopłaty.

---

<sup>8</sup> Terminem *Jahreswagen* nazywano samochód osobowy, który przez maksymalnie 14 miesięcy przed zarejestrowaniem go na nazwisko beneficjenta był zarejestrowany jedynie na producenta, organizację z nim współpracującą, dilerą, należący do producenta bank, wypożyczalnię samochodów lub firmę leasingową.

<sup>9</sup> Dyrektywa wprowadzająca w życie premie środowiskowe precyzyjnie określała, co należy rozumieć przez pojęcie samochodu osobowego. Otóż zgodnie z pkt 4.2 tego dokumentu samochód osobowy to pojazd do przewozu osób, z przynajmniej czterema kołami, który został zarejestrowany jako samochód osobowy lub pojazd klasy M1.

<sup>10</sup> Utylizacja musiała nastąpić pomiędzy 14 stycznia 2009 r. a 30 kwietnia 2010 r.

Wywołało to w Niemczech falę krytyki. Wątpliwości dotyczące walorów środowiskowych premii spowodowały, że zaczęto ją nazywać po prostu premią za złomowanie (*Abwrackprämie*).

W sierpniu 2009 r. na zamówienie Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Natury i Bezpieczeństwa Atomowego (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz Und Reaktorsicherheit (BMU)), Instytut Badań nad Energią i Środowiskiem (Institut für Energie- und Umweltforschung (IFEU)) w Heidelbergu sporządził raport<sup>11</sup>, stanowiący pierwszą ocenę systemu dopłat w Niemczech. Raport ten przedstawia wyniki badań wpływu systemu dopłat do nowych pojazdów na środowisko. Brano pod uwagę zanieczyszczenie powietrza, zużycie paliwa i emisję CO<sub>2</sub> oraz poziom hałasu.

### **Zanieczyszczenie powietrza**

Ogólny wniosek, jaki można wyciągnąć po analizie wspomnianego raportu, jest taki, że podlegające złomowaniu samochody osobowe powodowały znacznie większe zanieczyszczenie powietrza niż zastępujące je nowe auta, nabywane po przyznaniu dopłat. Po pierwsze, pojazdy podlegające złomowaniu, a zatem starsze niż 9 lat, musiały sprostać normom Euro 1 i Euro 2. Obecnie produkowane auta muszą spełniać surowsze wymagania (Euro 4 i Euro 5). Po drugie, samochody napędzane silnikiem Diesla dysponują obecnie filtrami cząstek stałych, których nie posiadały auta wprowadzane do użytku w latach 90.

Zależność pomiędzy wielkością emisji spalin do atmosfery a wiekiem samochodu jest wprost proporcjonalna. Wartości te są jednak zróżnicowane w zależności od rodzaju szkodliwej substancji. Wystarczy porównać samochody nowe wyprodukowane w 2009 r. z autami 10-letnimi, czyli kwalifikującymi się już do wymiany w zamian za dopłatę, aby zauważyć znaczne różnice w poziomie emisji spalin na korzyść pojazdów nowych. Biorąc pod uwagę przeciętny wiek pojazdów złomowanych w ramach systemu dopłat, który wynosił 14,4 lat<sup>12</sup>, można uznać, że pozytywny efekt środowiskowy jest jeszcze większy.

Ciekawym zabiegiem mającym na celu zbadanie wpływu dopłat na zanieczyszczenie atmosfery jest ustalenie różnic pomiędzy emisją spalin spowodowaną potencjalnym (fikcyjnym) dalszym użytkowaniem starych pojazdów a emisją będącą wynikiem użytkowania zastępujących je nowych aut. Z raportu wynika, że emisja siarki przez nowe pojazdy jest

---

<sup>11</sup> Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, *Abwrackprämie und Umwelt - eine erste Bilanz*, Heidelberg 2009.

<sup>12</sup> Tamże, s. 3.

mniejsza o 87%, a pyłów nawet o 99%<sup>13</sup>. W związku z tym, że 2 miliony samochodów osobowych nabytych w drodze przyznania dopłat stanowiło tylko 5% całego zasobu aut osobowych w Niemczech w roku 2009, dzięki systemowi dopłat emisję benzolu w całym kraju ograniczono tylko o 9%, tlenku węgla o 7%, siarki tylko o 5%, a cząstek stałych o 4%<sup>14</sup>.

Podsumowując uwagi dotyczące wpływu systemu dopłat na zanieczyszczenie powietrza, należy podkreślić, że efektem przyznania premii było głównie to, że stare pojazdy zastępowano nowymi o niższych wskaźnikach emisji substancji szkodliwych. System dopłat miał zatem pozytywny wpływ na środowisko.

## Emisja dwutlenku węgla

### • *Zużycie paliwa i emisja CO<sub>2</sub> w samochodach starych*

Z uwagi na to, że w przepisach nie zostały określone wartości graniczne dla zużycia paliwa oraz emisji dwutlenku węgla przez samochody osobowe, niemieccy naukowcy nie mogli podać konkretnych danych dotyczących tych wskaźników. Aby wskazać odpowiednie różnice w tym zakresie pomiędzy samochodami poddanymi utylizacji a samochodami nowymi, należało odwołać się do danych pomocniczych.

Dopiero od 10 lat zużycie paliwa samochodów osobowych mierzone jest w Niemczech przy zastosowaniu metody opartej na nowym europejskim cyklu jeżdżym (NECJ)<sup>15</sup>. Niemieckie Ministerstwo Środowiska, inne ministerstwa, Związek Niemieckich Producentów Aut (Verband der Deutschen Automobilindustrie) oraz koleje niemieckie (Deutsche Bahn) używają zatem tzw. Modelu TREMOD do obliczania poziomu emisji spalin przez samochody osobowe<sup>16</sup>. Badania przeprowadzone przez BAFA pokazują, że ze złomowane auta należały do wyższych klas (samochody większe) niż pojazdy nowo zarejestrowane. Dane, które zostały wyliczone na podstawie modelu oraz średniej emisji spalin jeżdżących samochodów

<sup>13</sup> Tamże, s. 7.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Nowy europejski cykl jezdny („New European Drive Cycle”) jest procedurą badawczą, która stanowi podstawę regulacji w zakresie homologacji typu WE pod względem emisji zanieczyszczeń, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:171:0001:0016:pl:PDF> [15.12.2010 r.].

<sup>16</sup> Model TREMOD zawiera dane dotyczące środków komunikacji służących do przewozu osób (samochodów osobowych, zmotoryzowanych dwukołowców, autobusów, pociągów, samolotów) i dóbr (ciężarówek, pociągów, statków) od roku 1980 do 2030. Zbierane są dane m.in. o osiągnięciach, ładowności, zużyciu energii czy emisji spalin, [www.umweltbundesamt.de/verkehr/index-daten.htm](http://www.umweltbundesamt.de/verkehr/index-daten.htm) [15.12.2010 r.].

z tych samych klas co zezłomowane, wskazują, że średnia emisja CO<sub>2</sub> dla samochodów poddanych utylizacji w czasie obowiązywania premii wynosiła 200 g CO<sub>2</sub>/km. Odpowiada to średniemu zużyciu paliwa w wysokości ok. 8,5 l benzyny na każde 100 km lub ok. 7,6 l oleju napędowego na 100 km.

- **Zużycie paliwa i emisja CO<sub>2</sub> samochodów nowych**

Nowsze samochody zużywają mniej paliwa niż starsze, co w rezultacie prowadzi do zmniejszonej emisji CO<sub>2</sub> na każdy przejechany kilometr. Ostatnio jednak spadek ten został zahamowany. Prawdopodobną przyczyną jest zastępowanie starszych aut samochodami o większej masie i o potężniejszych silnikach<sup>17</sup>.

W latach 2006-2008 spadła liczba zarejestrowanych aut, które emitowały więcej niż 180 g CO<sub>2</sub>/km, wzrosła za to liczba zarejestrowanych aut o emisji niższej (patrz rysunek 2). Średnia emisja CO<sub>2</sub> dla nowo zarejestrowanych samochodów spadła z 173 g/km w roku 2006 i 172 g/km w roku 2007 do 166 g/km w roku 2008. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy był również wzrost cen paliw w pierwszej połowie 2008 r., na skutek którego częściej kupowano mniejsze samochody.

Ceny paliw w roku 2009 były niższe niż rok wcześniej, nie stanowią one zatem uzasadnienia dla dalszego spadku liczby nowych aut o niskiej emisji CO<sub>2</sub>. Emisja dwutlenku węgla w samochodach zarejestrowanych w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2009 r. wynosiła 154,7 g/km. Na taką wartość wpływ miało głównie to, że zarejestrowano ok. 800 tysięcy małych i średnich aut, których średnia emisja kształtowała się na poziomie ok. 142 g/km (rysunek 1). Emisja ta jest o ok. 14% niższa niż w roku 2008 lub - innymi słowy - odpowiada zużyciu benzyny na poziomie o 1 litr mniejszym w porównaniu z rokiem poprzednim.

Podane wyniki należało skorygować o dane pochodzące bezpośrednio od użytkowników aut, z czasopism motoryzacyjnych, testów praktycznych ADAC oraz testów przeprowadzonych w różnych cyklach jazdy. Oszacowano, że średnia emisja jest o ok. 18 g CO<sub>2</sub> wyższa, niż początkowo twierdzono. Rzeczywista emisja CO<sub>2</sub> przez nowe samochody wynosi zatem 160 g/km. Nawet biorąc pod uwagę tę korektę, wartość emisji CO<sub>2</sub> nowych samochodów jest o 20% (czyli 40 g) niższa niż samochodów zezłomowanych w trakcie obowiązywania premii. Różnica między starymi a nowymi autami wynosi odpowiednio 1,7 l benzyny na każde 100 km lub 1,5 l oleju napędowego na 100 km.

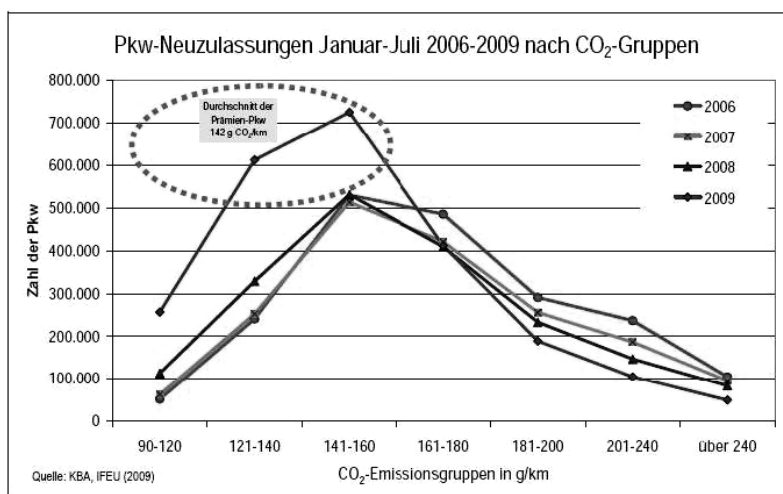
---

<sup>17</sup> Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, *Abwrackprämie und Umwelt - eine erste Bilanz*, dz. cyt., s. 8.

Pomimo tej różnicy w emisji CO<sub>2</sub> niemieccy eksperci doszli do wniosku, że wprowadzenie na rynek nowych aut osobowych nie przyczyniło się do ogólnej redukcji emisji dwutlenku węgla w całym transporcie samochodowym. Pozytywny efekt premii dostrzegalny jest jedynie wtedy, kiedy przeciętny stary pojazd zostanie bezpośrednio porównany z nowo zakupionym. Nowych aut jest jednak ciągle zbyt mało.

## Rysunek 1

Rejestracja aut w okresie 2006–2009



Źródło: Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, *Abwrackprämie und Umwelt – eine erste Bilanz*, Heidelberg 2009, s. 9. Tytuł: Rejestracja aut między styczniem a czerwcem w latach 2006–2009. Oś Y: liczba samochodów osobowych; oś X: grupy wg emisji CO<sub>2</sub> (w g/km). Szara ramka na tle: Średnia emisja CO<sub>2</sub> dla samochodów zakupionych w ramach premii.

## Hałas

Kolejną funkcją dopłat w Niemczech jest ograniczenie hałasu. Jest szczególnie dotkliwy, ponieważ bezpośrednio odczuwają go ludzie. Z analizy RW TÜV<sup>18</sup> wynika, że emisja hałasu przez samochody osobowe maleje z każdym rokiem. Na przykład poziom hałasu powodowany przez samochody wyprodukowane w 2002 r. jest o ok. 6 decybeli (dB) niższy niż w przypadku aut z rocznika 1982<sup>19</sup>. Zapewne zatem również pomiędzy sta-

<sup>18</sup> TÜV (Technische Überwachungs-Verein), czyli Stowarzyszenie Nadzoru Technicznego, jest organizacją certyfikującą i badawczą w Niemczech; RW TÜV jest skrótem od Rheinisch-Westfälische TÜV, [www.tuv.com/global/en/index.html](http://www.tuv.com/global/en/index.html) [20.12.2010 r.].

<sup>19</sup> Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, *Abwrackprämie und Um-*

rymi, podlegającymi wymianie pojazdami a nowymi wyprodukowanymi w 2009 r. istnieje różnica poziomu emisji hałasu na korzyść tych ostatnich. Sprzyja temu również to, że samochody nabywane w ramach dopłat należały do kategorii małych aut<sup>20</sup>, które są wyposażane w wąskie, powodujące mniej hałasu opony.

### 3. Podsumowanie

Rząd niemiecki uruchomił system dopłat w ramach tzw. II programu koniunkturalnego, którego celem było szybkie i skuteczne wsparcie gospodarki. Wydaje się, że udało się go osiągnąć.

Program miał wspierać zakup nowych samochodów w zamian za oddanie do utylizacji aut starych, a przez to wpłynąć również na poprawę stanu środowiska. Otrzymanie premii nie zależało jednak od spełnienia konkretnych kryteriów (takich jak lepsza wydajność nowego samochodu, limit emisji CO<sub>2</sub>). Nie dokonano również zróżnicowania wysokości premii w zależności od klasy emisji spalin. Mimo to badania przeprowadzone w 2009 r. pokazują, że pojazdy zakupione w ramach dopłat emitowały mniej zanieczyszczeń i zużywały mniej paliwa niż auta stare.

Bilansu programu premii dokonano w 2009 r. Z zebranych danych wynika, że:

- ♦ samochody zakupione przy wykorzystaniu premii należały w 85% do trzech segmentów aut mniejszych, o mniejszej wydajności i niższym spalaniu; w latach poprzednich takie samochody stanowiły jedynie ok. 50% wszystkich zarejestrowanych pojazdów;
- ♦ przeciętny wiek aut poddanych utylizacji wynosił ok. 14,4 lat; wiek ten nie odbiega od średniej z lat poprzednich;
- ♦ zanieczyszczenie powietrza powodowane przez nowe samochody jest o 74-99% niższe niż w przypadku aut przez nie zastąpionych; dzięki temu, że samochody zastępowano natychmiast, pozytywny wpływ na środowisko był większy, niż wskazywałaby na to liczba tych samochodów w ogólnej liczbie pojazdów;
- ♦ spalanie paliwa oraz emisja CO<sub>2</sub> w przypadku aut nowych są średnio o 20% niższe niż w samochodach przez nie zastąpionych;

---

welt – eine erste Bilanz, dz. cyt., s. 12.

<sup>20</sup> Tamże, s. 5.

- ♦ poziom hałasu powodowany przez pojazdy nowe jest niższy niż w autach przez nie zastąpionych<sup>21</sup>.

## **Bibliografia**

### **Raporty i dokumenty**

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, *Abschlussbericht - Umweltprämie*, listopad 2010.

Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH, *Abwrackprämie und Umwelt - eine erste Bilanz*, Heidelberg 2009.

### **Akty prawne i regulacje**

Dyrektywa o wsparciu sprzedaży samochodów osobowych z 20 lutego 2009 r., ze zmianami z 17 marca i 26 czerwca 2009 r. (Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen vom 20. Februar 2009 mit Änderungen der Richtlinie vom 17. März 2009 und vom 26. Juni 2009).

Ogólne przepisy administracyjne - §23 i §44 Regulaminu Budżetu Federalnego (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)).

### **Źródła internetowe**

[eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

[www.bafa.de](http://www.bafa.de)

[www.tuv.com](http://www.tuv.com)

[www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

---

<sup>21</sup> Tamże, s. 13.



## **Mechanizm dopłat samochodowych w kontekście ochrony środowiska**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Średni wiek samochodów w Polsce jest wyższy niż w innych krajach europejskich. Różnice w strukturze wiekowej parku samochodowego związane są z zamożnością społeczeństwa. W Polsce dodatkowym czynnikiem wpływającym na wiek aut jest import z Europy Zachodniej. Duża liczba starych (powyżej 10 lat) zarejestrowanych samochodów osobowych jest obciążeniem dla środowiska, przede wszystkim przez wysoką emisję spalin i konieczność utylizacji tych pojazdów.

System dopłat do zakupu nowych samochodów w zamian za utylizację starego auta to polityka, która została ostatnio wprowadzona w wielu krajach Unii Europejskiej. Przykład Niemiec, które na program dopłat wydały 5 mld euro, pokazuje, że oprócz oczywistych aspektów ekonomicznych, jakimi są wspomaganie rozwoju gospodarki i zapobieganie wzrostowi bezrobocia, można dostrzec wiele korzyści w zakresie ochrony środowiska. Program ten, wspomagając zakup nowych, bardziej ekologicznych aut, zaowocował wyraźnym zmniejszeniem emisji spalin oraz metali ciężkich. Pomaga on także w prawidłowym recyklingu aut przeznaczonych do złomowania.

Polityka dopłat samochodowych jest jednak zbyt kosztowna, jeśli bierzemy pod uwagę jedynie aspekt środowiskowy, i jako taka nie może być rekomendowana. Istnieje natomiast duże prawdopodobieństwo, że z uwagi na inne czynniki - przede wszystkim ekonomiczno-społeczne oraz polityczne - w Polsce w przyszłości zostanie zastosowana i z tego

względu konieczne jest jej odpowiednie zrozumienie. Niniejsze opracowanie może zatem służyć jako wyjaśnienie funkcjonowania polityki dopłat oraz pomoc przy ewentualnym wprowadzaniu systemu w Polsce.

## 1. Motoryzacja w Polsce a ochrona środowiska

### **Struktura zarejestrowanych samochodów i powodowane przez nią problemy**

Samochód osobowy przestał być w Polsce dobrem luksusowym. Dziś na jego zakup stać zdecydowaną większość gospodarstw domowych. Dobrze pokazuje to współczynnik nasycenia, który w 2008 r. wyniósł 422 samochody osobowe na 1000 mieszkańców<sup>1</sup>. Posiadanie samochodu przestało być więc źródłem prestiżu i wyznacznikiem statusu społecznego. Samochód stał się po prostu dobrem użytkowym, wykorzystywanym jako zwykłe narzędzie.

Chociaż poziom nasycenia rynku autami osobowymi jest duży, to wciąż większości obywateli nie stać na zakup nowego pojazdu. Za taki stan odpowiada rynek wtórny, na którym można zakupić pojazd używany. Nic dziwnego zatem, że przeciętny wiek pojazdu w Polsce jest stosunkowo wysoki. Jak donosi Instytut Samar<sup>2</sup>, w 2008 r. strukturę wiekową zasobu samochodów osobowych można przedstawić jak na rysunku 1.

Jak się okazuje, prawie 70% zarejestrowanych samochodów w Polsce to auta w wieku powyżej 10 lat. W tej grupie około 24% to samochody liczące ponad 21 lat, które należałoby poddać złomowaniu niemalże natychmiast (wyłączając rzecz jasna dobrze zachowane pojazdy zabytkowe). Są to niepokojące informacje, z których wynika, że wkrótce Polska będzie musiała sobie poradzić z masowym problemem utylizacji zużytych pojazdów. Co więcej, w przyszłości problem ten nie zniknie, ponieważ nic nie wskazuje na zmianę niekorzystnej struktury wiekowej pojazdów.

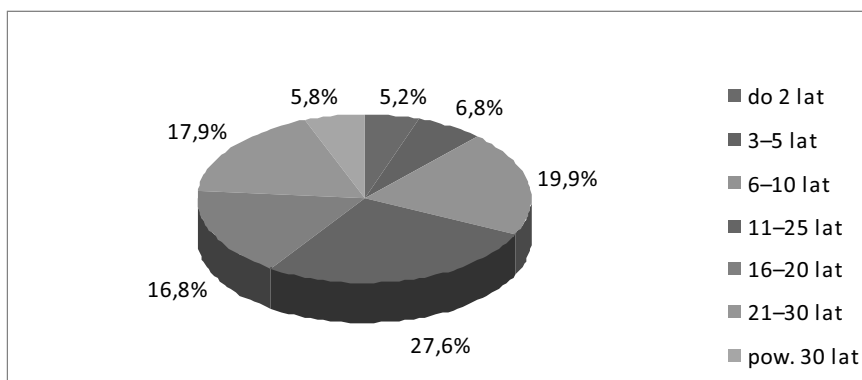
---

<sup>1</sup> Zob. Instytut Badania Rynku Motoryzacyjnego SAMAR, *Polski rynek motoryzacyjny. Raport park samochodowy 2008*, wydanie nr 1, 08/2009.

<sup>2</sup> Instytut Badania Rynku Motoryzacyjnego SAMAR jest niezależną firmą analityczną działającą na rzecz wszystkich uczestników rynku motoryzacyjnego, w tym producentów, dilerów oraz ich klientów.

## Rysunek 1

## Podział wiekowy parku



Źródło: IBRM Samar ([www.samar.pl](http://www.samar.pl)).

Dodajmy, że liczba pojazdów zarejestrowanych w Polsce na koniec 2008 r. wyniosła około 16 milionów sztuk, co stanowi mniej więcej 10-procentowy wzrost w stosunku do roku 2007. Jednocześnie w porównaniu z 2007 r. przeciętny wiek auta w latach wyniósł 13,9, czyli wartość ta jest wyższa o 0,3<sup>3</sup>. Liczby te pokazują, że problem staje się coraz poważniejszy. Nie tylko wzrosła liczba pojazdów, lecz także nieznacznie zwiększył się ich wiek. W Polsce przybywa zatem samochodów starych, które wkrótce będą musiały zostać poddane procesowi demontażu i utylizacji.

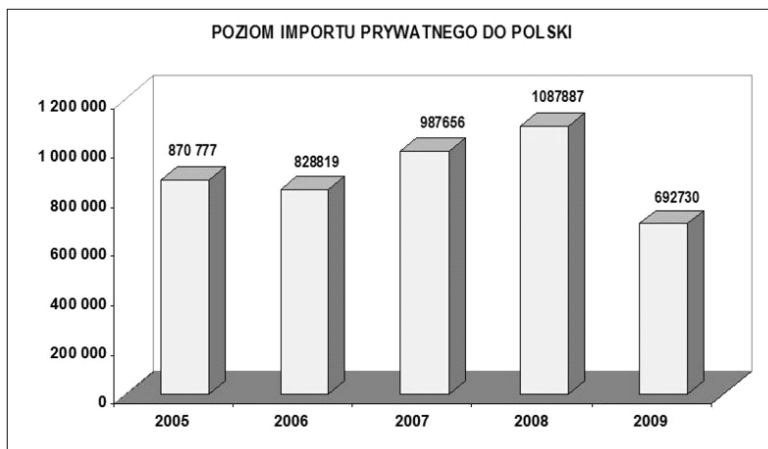
Szczególnie niepokojące są dane, które dotyczą importu używanych samochodów z zagranicy. Do Polski co roku sprowadza się setki tysięcy takich aut. Zwykle są one stosunkowo stare, ponieważ Polaków rzadko stać na zakup samochodu nowszego. W związku z tym nie dziwi fakt, że średni wiek samochodu rejestrowanego w Polsce po raz pierwszy to ponad 7 lat<sup>4</sup>. Import starych aut używanych wpływa niekorzystnie na strukturę wiekową parku w Polsce. Poniższy wykres przedstawia wielkość importu prywatnego do naszego kraju:

<sup>3</sup> Tamże, s. 10.

<sup>4</sup> Tamże, s. 11.

Rysunek 2

## Poziom importu prywatnego do Polski

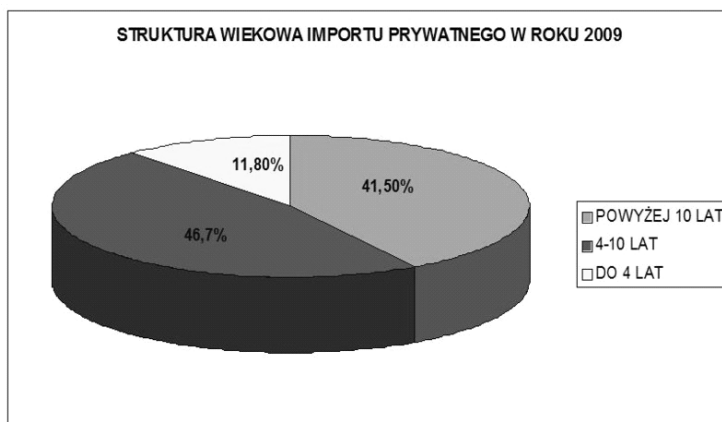


Źródło: Eurotax Glass's ([www.eurotax.pl](http://www.eurotax.pl)).

W 2008 r. Polacy sprowadzili do kraju ponad milion aut używanych. W 2009 r. mieliśmy do czynienia ze znacznym spadkiem – import wyniósł niespełna 700 tysięcy sztuk. Jest to pozytywne zjawisko, nie rozwiązuje jednak problemu niekorzystnej struktury wiekowej pojazdów. Większość importowanych do Polski aut nadal jest bardzo stara – wykres 3.

Rysunek 3

## Struktura wiekowa importu prywatnego w roku 2009



Źródło: Eurotax Glass's ([www.eurotax.pl](http://www.eurotax.pl)).

Okazuje się, że prawie 350 tysięcy z 700 tysięcy sprowadzonych w 2009 r. pojazdów miało powyżej 10 lat. Pomimo znacznego spadku importu wciąż jest to bardzo duża liczba. Wkrótce państwo polskie będzie musiało wziąć na siebie ciężar demontażu i utylizacji tych pojazdów. Jest to proces skomplikowany i kosztowny, a nieumiejętne jego przeprowadzenie może grozić degradacją środowiska.

## Recykling i utylizacja aut przeznaczonych do demontażu

- *Stan prawny*

Zagadnienia związane z grupą odpadów pochodzenia motoryzacyjnego są przedmiotem regulacji zawartych w wielu aktach prawnych. Zasadniczym dokumentem, określającym sposoby postępowania z odpadami, jest w polskim prawie Ustawa o odpadach<sup>5</sup>, która stanowi formalną podstawę do opracowania jednolitej klasyfikacji odpadów<sup>6</sup>. W wydanym z upoważnienia tej ustawy Rozporządzeniu Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów<sup>7</sup> odpady pochodzenia motoryzacyjnego zostały zdefiniowane w następujący sposób:

- ♦ w grupie „Odpady nieujęte w innych grupach”:
  - w podgrupie „Zużyte lub nienadające się do użytkowania pojazdy, odpady z demontażu, przeglądu lub konserwacji pojazdów”, która stanowi obszerny katalog; do niego zalicza się m.in. następujące rodzaje odpadów: zużyte opony, zużyte lub nienadające się do użytku pojazdy, płyny hamulcowe, metale żelazne i nieżelazne oraz szkło i tworzywa sztuczne;
  - w podgrupie „Baterie i akumulatory”;
  - w podgrupie „Zużyte katalizatory”.
- ♦ w grupie „Oleje odpadowe i odpady ciekłych paliw” w podgrupie „Oleje silnikowe, przekładniowe i smarowe”.

Do omawianej grupy odpadów mają zastosowanie przepisy ustawy o odpadach, dotyczące m.in. kluczowej zasady postępowania z odpadami, w tym ich wykorzystania oraz unieszkodliwiania. Uregulowania te mają jednak charakter ogólny. Bardziej szczegółowych instrumentów praw-

---

<sup>5</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 628 z późn. zm.

<sup>6</sup> Zob. art. 4 ust. 1 pkt 1 Ustawy o odpadach.

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów, Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1206.

nych, za pomocą których można bezpośrednio oddziaływać na podmioty wytwarzające odpady pochodzenia motoryzacyjnego, dostarcza Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji<sup>8</sup>. Jej uchwalenie przez Sejm to wykonanie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie wyeksploatowanych pojazdów<sup>9</sup>, co zapewnia uwzględnienie tej dyrektywy w krajowym porządku prawnym.

Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji ma zastosowanie do pojazdów wyprodukowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, wprowadzonych na to terytorium w drodze importu lub wewnątrzwspólnotowego nabycia oraz do odpadów powstałych z pojazdów. Jako pojazdy wycofane z eksploatacji definiuje ona te, które nie spełniają wymagań technicznych, zapewniających ochronę środowiska, zdrowia lub życia ludzi i stanowią odpad w rozumieniu ustawy o odpadach<sup>10</sup>. Takie pojazdy podlegają zbiórce, którą mogą podejmować wyłącznie przedsiębiorcy prowadzący punkty zbierania pojazdów lub stacje demontażu. Te ostatnie są z kolei jedynym ustawowo dopuszczalnym miejscem demontażu aut nienadających się do użytku. W omawianej ustawie określone zostały podstawowe obowiązki podmiotów wprowadzających pojazdy, właścicieli pojazdów, przedsiębiorców prowadzących stacje demontażu, punkty zbierania pojazdów oraz instalacje do rozdrabniania odpadów powstałych z demontażu aut (tzw. strzępiarki), a także obowiązki organów administracji publicznej w zakresie recyklingu odpadów motoryzacyjnych.

Przez wprowadzających pojazd ustawodawca rozumie producentów lub przedsiębiorców, którzy dokonują wewnątrzwspólnotowego nabycia lub importu pojazdu. W myśl ustawy producenci są zobowiązani do tego, by ograniczali w pojazdach stosowanie substancji niebezpiecznych, uwzględniali wymogi demontażu i ponownego użycia części pojazdów oraz stosowali w produkcji materiały pochodzące z recyklingu. Wszyscy wprowadzający pojazd powinni zapewnić odpowiednie oznaczenie przedmiotów wyposażenia i części pojazdów oraz opracować i udostępnić informację o sposobie demontażu nowego typu pojazdu w ciągu pół roku od wprowadzenia pojazdu na terytorium kraju. Ponadto wprowadzający pojazdy, wydający kartę pojazdu, o której mowa w art. 77 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>11</sup>, są zobligowani do udostępnienia sieci zbierania

<sup>8</sup> Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. 2005, nr 25, poz. 202 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie wyeksploatowanych pojazdów, Dz.Urz. WE L 269 z 21.10.2000 z późn. zm.

<sup>10</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 628 z późn. zm.

<sup>11</sup> Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. 1997, nr 108, poz. 908.

pojazdów, obejmującej terytorium RP w taki sposób, aby zapewnić właścicielowi możliwość oddania pojazdu wycofanego z eksploatacji do punktu zbierania pojazdów lub stacji demontażu w odległości do 50 km od jego miejsca zamieszkania. Udostępnienie sieci może polegać na prowadzeniu własnych punktów zbierania lub stacji demontażu albo też na podpisaniu odpowiednich umów z prowadzącymi stacje demontażu. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku ustawa przewiduje kary za brak sieci. Pozostali wprowadzający pojazd nie są zobowiązani do ustanawiania sieci, ale wraz z podmiotami niebędącymi przedsiębiorcami, ale dokonującymi nabycia lub importu pojazdu, podlegają obowiązkowi uiszczenia opłaty na rachunek bankowy Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) w wysokości 500 zł od każdego wprowadzanego pojazdu.

Podstawowym obowiązkiem właścicieli pojazdów, dotyczącym recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, jest przekazanie takiego pojazdu do punktu zbierania lub stacji demontażu oraz złożenie wniosku o wyrejestrowanie pojazdu.

Kluczowym podmiotem z punktu widzenia prawodawcy jest przedsiębiorca prowadzący stację demontażu, który w myśl ustawy powinien zapewniać bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi przetwarzanie pojazdów i powstałych z nich odpadów. Jego głównym obowiązkiem jest przyjęcie każdego pojazdu wycofanego z eksploatacji, który posiada cechy identyfikacyjne określone w art. 66 ust. 3a pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym<sup>12</sup>. Przy przyjmowaniu pojazdu może on pobrać opłatę, której wysokość nie powinna jednak przekraczać 10 zł za 1 kg brakującej masy pojazdu. Z takiej opłaty zwolnione są pojazdy zarejestrowane na terytorium kraju oraz kompletne, czyli zawierające wszystkie istotne elementy i stanowiące nie mniej niż 90% masy pojazdu, i niezawierające odpadów, które z nich nie pochodzą. W trakcie przetwarzania pojazdów przedsiębiorca zobowiązany jest osiągnąć poziom odzysku i recyklingu odpadów z pojazdów wycofanych z eksploatacji w wysokości odpowiednio 95% oraz 85% masy pojazdów przyjętych do jego stacji demontażu rocznie. W odniesieniu do swojej działalności przedsiębiorca prowadzący stację demontażu sporządza roczne sprawozdanie przekazywane NFOŚiGW oraz marszałkowi województwa. Znajdują się w nim dane o liczbie, markach i osiągniętym w danej stacji poziomie odzysku i recyklingu, z wyróżnieniem pojazdów wyprodukowanych przed 1 stycznia 1980 r. i po tym terminie.

Przedsiębiorca prowadzący punkt zbierania pojazdów wycofanych z eksploatacji jest zobowiązany do przekazania wszystkich zebranych przez

---

<sup>12</sup> Dz.U. 1995, nr 108, poz. 908.

siebie pojazdów przedsiębiorcy posiadajacemu stację demontażu, z którym zawarł umowę, jeśli sam nie jest tym przedsiębiorcą. Do warunków i sposobu przyjmowania aut do punktu ich zbiórki stosuje się odpowiednio postanowienia dotyczące przyjmowania pojazdów do stacji demontażu.

W procesie utylizacji i recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji ważną rolę odgrywa również przedsiębiorca prowadzący tzw. strzępiarkę, czyli instalację do rozdrabniania odpadów powstałych z demontażu aut. Jest on zobowiązany zapewnić bezpieczne dla środowiska i zdrowia ludzi rozdrabnianie odpadów, które pochodzą z pojazdów wycofanych z eksploatacji.

Do obowiązków wspomnianych wcześniej organów administracji publicznej należy w głównej mierze wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie recyklingu aut, prowadzenie wykazów przedsiębiorców zajmujących się taką działalnością oraz kontrola takich punktów.

Swoistym uzupełnieniem ustawy o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji jest Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach<sup>13</sup>, wdrażająca w Polsce Dyrektywę 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów. Ten akt prawny zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące utylizacji akumulatorów samochodowych w zakładach przetwarzania zużytych akumulatorów.

Na koniec warto również wspomnieć, że ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>14</sup> przewiduje możliwość dopłat do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji dla przedsiębiorców, którzy uzyskali wymagane poziomy odzysku i recyklingu, otrzymali decyzje wymagane w związku z prowadzeniem stacji demontażu oraz złożyli w terminie sprawozdanie ze swojej działalności. Dopłaty są świadczone przez NFOŚiGW w wysokości 500 zł za każdą tonę pojazdów przyjętych do danej stacji demontażu. NFOŚiGW może również dofinansowywać działania inwestycyjne przedsiębiorców, którzy prowadzą stacje demontażu, a także strzępiarki i punkty zbierania pojazdów<sup>15</sup>.

Z przedstawionej powyżej analizy przepisów prawnych wynika, że w odniesieniu do pojazdów mechanicznych wycofanych z użytku polski ustawodawca przyjął rozwiązanie polegające na zapewnieniu maksymalnej

<sup>13</sup> Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, Dz.U. L 266 z 26.09.2006.

<sup>14</sup> Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zm.

<sup>15</sup> Zob. art. 410a ustawy Prawo ochrony środowiska.



utylizacji i recyklingu odpadów z nich powstających. W procesie tym zasadniczą rolę odgrywają punkty zbierania pojazdów, stacje demontażu oraz instalacje rozdrabniające odpady. W proces ten zaangażowani są również właściciele pojazdów, organy administracji publicznej oraz producenci, nabywcy i importerzy aut. Niewywiązywanie się przez te podmioty ze wskazanych ustawowo obowiązków podlega sankcjom w postaci grzywny lub kar pieniężnych.

- **Stan faktyczny**

Obecnie<sup>16</sup> w Polsce istnieje 676 zarejestrowanych stacji demontażu oraz 117 punktów zbierania pojazdów. Taka sytuacja sprawia, że rywalizując o klientów, właściciele punktów przyjęć i stacji demontażu płać posiadaczom pojazdów za „zełmowanie” pojazdów u nich, a nie u konkurenta. Oczywiście jest, że przedsiębiorcy dokonujący odzysku (sprzedaż sprawnych części samochodu na rynku części używanych) oraz recyklingu (sprzedaż zużytych akumulatorów, olei czy ram pojazdów) czerpią zyski ze swojej działalności. Nieprawdziwy jest zatem popularny pogląd, że za zełmowanie auta trzeba zapłacić kilkaset złotych. Brak dostępu do tych informacji utwierdza posiadaczy starych, często już nieużywanych samochodów w przekonaniu, że bardziej opłaca się porzucić auto za miastem, w lesie czy po prostu na osiedlowym miejscu parkingowym, niż odprowadzić je do odpowiedniego punktu (bardzo często stacje demontażu oferują darmowy transport samochodu na stację). To właśnie kwestia porzuconych i nieodpowiednio wycofanych z eksploatacji aut jest w Polsce problemem. Jak pokazują przedstawione wcześniej dane, rośnie średni wiek posiadanych przez Polaków samochodów. Pozwala to wnioskować, że problem porzuconych aut będzie stopniowo narastał, a nie malał.

Jak wynika z raportu Stowarzyszenia Forum Recyklingu Samochodów (FORS), rocznie w Polsce nielegalnie demontowanych jest około 600–700 tysięcy starych samochodów. Informacje na ten temat zbierane są od wejścia w życie ustawy o recyklingu pojazdów, czyli od 2005 r. Minister środowiska Andrzej Kraszewski twierdzi, że ministerstwo nie może się doliczyć 2,4 miliona samochodów. Figurują one jako pojazdy istniejące, fizycznie jednak nie można ich zlokalizować na drogach. Przyczyną tego zjawiska jest istnienie „szarej strefy”. Samochody są rozbierane nielegalnie na części (często przez właścicieli), które później są sprzedawane na rynku wtórnym. To, czego nie da się sprzedać, czyli np. smary czy oleje, trafia do rzek lub ziemi<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Stan na 2 lipca 2010 r.

<sup>17</sup> Nielegalnie demontujemy 700 tys. samochodów rocznie. Zamiast do stacji, pojazdy trafiają do

Kontrole przeprowadzone przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska (WIOŚ) w stacjach demontażu pojazdów wykazały, że dochodzi w nich do wielu nieprawidłowości i uchybień. Według FORS z 693 skontrolowanych w 2009 r. stacji aż 476 działało z naruszeniem przepisów prawa. Jednym z elementów kontroli WIOŚ jest sprawdzenie rocznego sprawozdania na temat recyklingu pojazdów. Do najczęstszych nieprawidłowości, które można wskazać w tego typu dokumentach, należą: brak zaświadczeń potwierdzających odzysk i recykling, złe ujmowanie masy własnej pojazdu i chaos panujący w dokumentacji. Często zdarza się, że odzysk i recykling traktuje się jako coś tożsamego, przez co trudno ustalić, co właściwie stało się z odpadami. Na przykład informacje o elementach, które powinny zostać poddane utylizacji, są umieszczane w rubryce dotyczącej recyklingu – i odwrotnie, te podlegające recyklingowi są opisywane jako odpady przeznaczone do utylizacji<sup>18</sup>.

## 2. Premie za utylizację używanych samochodów jako narzędzie rozwiązania problemu

### Wprowadzenie

Kwestia ochrony środowiska naturalnego nabrała znaczenia wraz z rozwojem przemysłu motoryzacyjnego. Większa liczba aut wiąże się z podniesieniem poziomu emisji spalin oraz pojawieniem się problemu składowania zużytych pojazdów. Chociaż producenci samochodów są zobowiązani do przestrzegania w produkcji przepisów dotyczących środowiska, i to w całym cyklu „życia” pojazdów mechanicznych, to jednak samochodowa emisja spalin ma duży wpływ na środowisko naturalne<sup>19</sup>. Rosnące obawy o stan natury, przede wszystkim o zanieczyszczenie atmosfery, wpłynęły na to, że wiele firm, *think tanków* oraz polityków postanowiło ująć kwestię utylizacji oraz złomowania aut w swoich programach działania<sup>20</sup>.

W latach 2008–2009 akcje wspierające utylizację starych oraz zakup nowych samochodów zyskały bardzo dużą popularność na całym świecie. Przyczyną tego zjawiska był gwałtownie pogłębiający się kryzys

---

lasów, [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/415586,nielegalnie\\_demontujemy\\_700\\_tys\\_samochodow\\_rocznie\\_zamiast\\_do\\_stacji\\_pojazdy\\_trafiaja\\_do\\_lasow.html,2](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/415586,nielegalnie_demontujemy_700_tys_samochodow_rocznie_zamiast_do_stacji_pojazdy_trafiaja_do_lasow.html,2) [3.07.2010 r.].

<sup>18</sup> M. Dziedzic, *Weryfikacja sprawozdań i likwidacja szarej strefy*, <http://archiwum.komunalny.home.pl/archiwum/index.php?mod=tekst&id=11104> [3.07.2010 r.].

<sup>19</sup> R. Lucas, D. Schwartze, *End-of-life vehicle regulation in Germany and Europe – problems and perspectives*, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, „Wuppertall Papers” 2001, s. 6.

<sup>20</sup> Por. tamże.

ekonomiczny, którego skutki zaczęło odczuwać coraz więcej państw. Jednym z licznych przejawów recesji była zła koniunktura przemysłu motoryzacyjnego, co groziło masowymi zwolnieniami oraz obniżeniem produkcji. W tej sytuacji bardzo skutecznym rozwiązaniem okazały się dopłaty samochodowe, o czym świadczą przykłady takich krajów, jak Niemcy czy Wielka Brytania. Systemy tych dopłat wdrożono do tej pory nie tylko w czternastu krajach europejskich<sup>21</sup>, lecz również w Stanach Zjednoczonych, Turcji czy Korei Południowej<sup>22</sup>.

- ***Istota rozwiązania***

We wszystkich krajach systemy dopłat samochodowych są do siebie podobne. Istotę rozwiązania stanowią dopłaty z budżetu państwa<sup>23</sup> dla tych właścicieli aut, którzy oddadzą samochód do utylizacji. W niektórych państwach otrzymanie dopłat uwarunkowane było zakupem nowego samochodu osobowego lub dostawczego. Na przykład w Grecji, na Cyprze i we Włoszech dotacje przyznawano tylko za samą utylizację pojazdów, Hiszpania i Holandia zaś oprócz kupna nowych dotowały również zakup używanych samochodów<sup>24</sup>. Pozostałe warunki otrzymania premii dotyczyły wieku używanego samochodu oraz wielkości auta - zarówno starego, jak i kupowanego. Ponadto w niektórych krajach, np. w Luksemburgu i we Francji, wysokość dopłaty zależała od poziomu emisji CO<sub>2</sub> nowego auta. Niektóre państwa stosowały również regulacje dotyczące własności aut (tylko ta sama osoba mogła oddać stary pojazd i kupić nowy).

- ***Skutki wprowadzenia regulacji***

W kolejnych krajach bezpośrednią przyczynę wprowadzania opisywanego systemu stanowiły względy gospodarcze, nie można jednak postrzegać ich jako głównego celu tego działania. Premie za utylizację używanych samochodów mogą skutkować korzyściami, które są dużo bardziej pożądane z punktu widzenia społeczeństw, szczególnie w wieloletniej perspektywie<sup>25</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o mniejszą liczbę samochodów

---

<sup>21</sup> Austria, Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Wielka Brytania, Włochy.

<sup>22</sup> A. Schweinfurth, *Car-scraping schemes: An effective economic rescue policy?*, International Institute for Sustainable Development, [www.globalsubsidies.org](http://www.globalsubsidies.org), grudzień 2009.

<sup>23</sup> Należy zauważyć, że w takich państwach, jak Austria, Hiszpania, Wielka Brytania i Słowacja, producenci nowych samochodów pokrywali 50% wysokości dopłat.

<sup>24</sup> W Hiszpanii dotacjami objęto auta używane do 5 lat, a w Holandii wyprodukowane po 1 stycznia 2001 r.

<sup>25</sup> W kontekście korzyści ekonomicznych oraz społecznych można podać przykład Nie-

starych, które emitują więcej spalin, czyli o pozytywny wpływ na środowisko naturalne.

Na poziomie Unii Europejskiej najważniejsze są działania mające na celu zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub>, które podjęto na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009<sup>26</sup>, określającego normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych. Wstępne dane wskazują, że średnia emisja CO<sub>2</sub> przeciętnego samochodu zakupionego w programach dopłat w 2009 r. wynosi około 135,9 g CO<sub>2</sub>/km, co stanowi o 18 g mniej niż w roku 2008, podczas gdy unijna emisja spalin kształtuje się na poziomie 145 g CO<sub>2</sub>/km<sup>27</sup>. Dopłaty w krajach unijnych przyczyniły się do zezłomowania ponad miliona aut o emisji zgodnej z normą Euro 1<sup>28</sup> oraz z wcześniejszymi, a także prawie miliona o normie Euro 2. Zastąpiono je samochodami zgodnymi z normami Euro 4 (84%) oraz Euro 5 (16%)<sup>29</sup>.

Z ponad 2 milionów nowych aut, które zostały zakupione w Unii Europejskiej dzięki dopłatom samochodowym, dwie trzecie stanowiły pojazdy z segmentu cenowego A, czyli samochody miejskie i mikrosamochody, oraz segmentu B, czyli samochody małe<sup>30</sup>. Bezpośrednim skutkiem była redukcja emisji CO<sub>2</sub> o ponad milion ton. Jeden zezłomowany samochód zmniejsza ogólną emisję o 0,27 tony CO<sub>2</sub>. Szacuje się, że pod koniec roku

---

miec, gdzie przed bezrobociem udało się uchronić ok. 20 000 osób. Ponadto system dotacji wpłynął korzystnie na wyniki przedsiębiorstw nimi nieobjętych, czego dobrym przykładem jest polska fabryka Fiata. „Od maja 2009 r., kiedy to wprowadzono dopłaty, eksport do Wielkiej Brytanii zwiększył się do poziomu 3-5 tys. sztuk miesięcznie. Łącznie w ub. roku Fiat Auto Poland wyeksportował na Wyspy 39 307 aut, co jest wynikiem aż o 52,4% lepszym niż w 2008 r.”, [www.samar.pl/\\_/la/pl/\\_ac/sec,4/new/57157/\\_Brytyjskie-dop%C5%82aty-zwi%C4%99kszy%C5%82y-produkcj%C4%99-w-Fiat-Auto-Poland.html](http://www.samar.pl/_/la/pl/_ac/sec,4/new/57157/_Brytyjskie-dop%C5%82aty-zwi%C4%99kszy%C5%82y-produkcj%C4%99-w-Fiat-Auto-Poland.html), Fiat (Tomasz Dominiak) [24.09.2010 r.].

<sup>26</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych, Dz.U. L 140/1 z 5.06.2009 r.

<sup>27</sup> *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles Economic, Environmental, and Safety Impacts*, IHS Global Insight, European Commission DG Enterprise and Industry Automotive Industry Final Report, marzec 2010, s. 13.

<sup>28</sup> Normy Euro są normami dopuszczalnych emisji spalin, jakie obowiązują na terenie Unii Europejskiej. Ich zakres oraz szczegółowy opis znajduje się w dyrektywach Komisji o numerach: dla normy Euro 1 - 91/441/EC [11], Euro 2 - 94/12/EC (& 96/69/EC), Euro 3 - 98/69/EC [12], Euro 4 - 98/69/EC (oraz 2002/80/EC), Euro 5 i Euro 6 - 2007/715/EC [13].

<sup>29</sup> *Assessment of the...*, marzec 2010, s. 127.

<sup>30</sup> Segment A obejmuje samochody o długości do 3800 mm, segment B od 3700 mm do 4200 mm.

2010 redukcja emisji CO<sub>2</sub> osiągnie 1,79 miliona ton, a w roku 2011 będzie to 2,3 miliona ton<sup>31</sup>. W 15 najbardziej rozwiniętych gospodarkach UE emisja CO<sub>2</sub> 25% zarejestrowanych samochodów spadła poniżej 120 g CO<sub>2</sub>/km<sup>32</sup>.

Kolejnym ważnym skutkiem wprowadzenia systemu dopłat jest zmiana w strukturze wiekowej aut. „Odmłodzenie” parku samochodowego w krajach, które wprowadziły systemy dopłat samochodowych, jest zauważalne. Wiek zezłomowanych aut w większości krajów przekraczał 12 lat<sup>33</sup>. Zahamowaniu uległ eksport starszych używanych samochodów do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, co szczególnie widoczne było na przykładzie Polski i Czech, gdzie w 2009 r. import pojazdów osobowych spadł o około 40% w porównaniu z rokiem 2008.

Powyższe dane wskazują, że wprowadzenie dopłat do utylizacji aut może się przyczynić do osiągnięcia następujących celów:

- ♦ zwiększenia liczby pojazdów, które będą emitowały do atmosfery mniej zanieczyszczeń;
- ♦ zastąpienia starych samochodów nowymi w celu „odmłodzenia” parku samochodowego;
- ♦ podtrzymania dobrej koniunktury przemysłu motoryzacyjnego, a co za tym idzie, zachowania tysięcy miejsc pracy.

### **Zasady funkcjonowania dopłat samochodowych w krajach Unii Europejskiej<sup>34</sup>**

Podczas analizy systemów dopłat samochodowych, które kraje członkowskie UE wprowadziły na swoim terytorium w latach 2008–2010, uderza różnorodność zastosowanych mechanizmów. W Europie powstało

---

<sup>31</sup> *Assessment of the Effectiveness...*, marzec 2010, s. 140.

<sup>32</sup> T. Dominiak, *Co dalej po zakończeniu dopłat?*, 1 kwietnia 2010, SAMAR, [www.samar.pl/\\_/\\_la/pl/\\_ac/sec,4/new/57194/\\_Co-dalej-po-zako%C5%84czeniu-dop%C5%82at.html](http://www.samar.pl/_/_la/pl/_ac/sec,4/new/57194/_Co-dalej-po-zako%C5%84czeniu-dop%C5%82at.html) [12.09.2010 r.].

<sup>33</sup> Należy pamiętać, że minimalny wiek aut, warunkujący otrzymanie dotacji, wynosił 10 lat.

<sup>34</sup> Zasady funkcjonowania dopłat samochodowych w krajach Unii Europejskiej. Analiza powstała na podstawie następujących dokumentów: Fleet Renewal Schemes in the EU, ACEA, kwiecień 2010, [www.acea.be/images/uploads/files/20100406\\_Fleet\\_Renewal\\_Schemes\\_EU\\_2010.pdf](http://www.acea.be/images/uploads/files/20100406_Fleet_Renewal_Schemes_EU_2010.pdf); Fleet Renewal Schemes in the EU, ACEA, październik 2010, [www.acea.be/images/uploads/files/20101014\\_Current\\_Fleet\\_Renewal\\_Schemes.pdf](http://www.acea.be/images/uploads/files/20101014_Current_Fleet_Renewal_Schemes.pdf); Fleet Renewal Schemes in the European Union 2009, ACEA, luty 2010, [www.acea.be/images/uploads/files/20100212\\_Fleet\\_Renewal\\_Schemes\\_2009.pdf](http://www.acea.be/images/uploads/files/20100212_Fleet_Renewal_Schemes_2009.pdf); Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Country Profile Annex; ACEA, marzec 2010, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/projects/report\\_scrapping\\_schemes\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/projects/report_scrapping_schemes_annex_en.pdf).

14 w mniejszym lub większym stopniu różniących się od siebie systemów wsparcia zakupu nowych i utylizacji starych samochodów. Celem tego podrozdziału nie jest szczegółowa prezentacja ich wszystkich, lecz przedstawienie głównych założeń, a także charakterystycznych i ciekawych rozwiązań.

- **Zasady przyznawania dopłat**

Opis warunków przyznawania dopłat należy zacząć od fundamentalnej kwestii, czyli obowiązku oddania do utylizacji używanego pojazdu. Była to jedyna zasada wspólna dla wszystkich systemów dotacji samochodowych wprowadzonych w krajach UE. Wymagano, by pojazd miał odpowiedni wiek minimalny. W zależności od państwa było to od 9 do 15 lat. W Hiszpanii kryterium wieku traktowano zamiennie z innym – samochód musiał mieć przebieg minimum 250 000 km.

Pojazdy oddawane do utylizacji musiały często spełniać jeszcze kilka dodatkowych warunków. Najczęściej chodziło o to, aby auto było zarejestrowane w danym kraju przez pewien okres poprzedzający jego utylizację. Właściciel musiał także udowodnić, że posiadał samochód przez minimum sześć miesięcy. W Austrii czy Holandii okres ten wynosił nawet jeden rok. Z kolei w Rumunii osoba oddająca auto na złom nie musiała poświadczać własności. W Luksemburgu obowiązywał wymóg posiadania ważnego ubezpieczenia. Urzędy rozpatrujące wnioski o dotację często wymagały również zaświadczenia ze stacji kontroli technicznej, potwierdzającego dopuszczenie pojazdu do ruchu. Ponadto dopłaty przyznawano tylko w przypadku aut, których emisja spalin była zgodna z normą Euro 3 lub niższą.

Kolejna zasada dotyczyła źródeł finansowania systemów dopłat. Z reguły opłacane one były z budżetu państwa, w Austrii czy Hiszpanii jednak równie ważną rolę odgrywali przedstawiciele przemysłu motoryzacyjnego. Poza tym w Hiszpanii we współfinansowaniu, obok rządu centralnego, uczestniczyły rządy regionalne. Podobnie wyglądała sytuacja w Holandii, gdzie samorządy Hagi i Amsterdamu w indywidualnych przypadkach przekazywały dopłaty sięgające nawet do 1000 euro.

Następną ważną sprawą, ściśle uregulowaną w każdym z krajów, było określenie cech beneficjenta. Zazwyczaj mogła to być zarówno osoba prywatna, jak i firma, chociaż rządy niemiecki i austriacki zastrzegły, że program wsparcia obejmie tylko osoby prywatne. Regułą było natomiast wykluczenie z procesu administracji publicznej. W wielu krajach (np. w Luksemburgu, we Francji i w Holandii) wyraźnie zastrzeżono też, że

nabywać nowy samochód i oddawać stary do złomowania musi ta sama osoba. W takich państwach jak Cypr czy Grecja, gdzie dotowano także samą utylizację używanego pojazdu, zasada ta z oczywistych względów nie funkcjonowała.

Stosowne regulacje dotyczyły również wielkości pojazdów objętych dofinansowaniem. Najczęściej chodziło o samochody osobowe i dostawcze o masie poniżej 3,5 tony. Ciekawym wyjątkiem była Grecja, gdzie uwzględniono również ciężarówki o ładowności powyżej 1,5 tony, co wpłynęło na maksymalną wysokość dopłat w tym kraju. Na przeciwnym biegunie znajdowały się m.in. Niemcy i Słowacja. Tam można było dotować tylko samochody z grupy M1, a więc osobowe o liczbie miejsc siedzących dla pasażerów nieprzekraczającej ośmiu.

- **Wysokość dopłat**

Bardzo zróżnicowana była wysokość dopłat. Było to spowodowane przede wszystkim tym, że wiele państw, w przeciwieństwie np. do Niemiec, nie ustaliło stałej kwoty dopłaty, lecz jej wysokość uzależniło od różnych czynników, o których piszemy w dalszej części pracy.

Poniższa tabela zawiera wykaz maksymalnych wartości wsparcia finansowego, jakie było oferowane przez rządy poszczególnych państw:

**Tabela 1**

**Wysokość dopłat w poszczególnych krajach objętych programem**

Kraj	Maksymalna wysokość dopłaty
Austria	1500 €
Cypr	1800 €
Francja	700 €
Grecja	13 000 €
Hiszpania	2000 €
Holandia	1750 €
Irlandia	1500 €
Luksemburg	2500 €
Niemcy	2500 €
Portugalia	1250 €
Rumunia	950 €

Słowacja	2000 €
Wielka Brytania	2000 £
Włochy	6500 €

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Fleet Renewal Schemes in the European Union 2009*, ACEA, luty 2010; *Fleet Renewal Schemes in the EU*, ACEA, kwiecień 2010; *Fleet Renewal Schemes in the EU*, ACEA, październik 2010.

A zatem wysokość dopłat w większości krajów uzależniona była od wielu czynników. Spełnienie pewnych warunków (takich jak stan techniczny utylizowanego auta czy status beneficjenta) decydowało o tym, czy w ogóle można wziąć udział w programie. Wysokość dopłat natomiast uzależniona była najczęściej od cech samochodu, który został zakupiony w ramach systemu dopłat. Nawet we wspomnianych Grecji i Cyprze nabywanie odpowiedniego auta wpływało na znaczne zwiększenie wysokości dofinansowania. Z kolei rola pojazdów oddawanych na złom w procesie różnicowania dotacji była znikoma i zależała głównie od wielkości auta, zgodnie z zasadą: im większy rozmiar pojazdu, tym państwo więcej dopłaca do jego utylizacji. Samochody nabywane w ramach systemu dopłat w większości przypadków musiały być fabrycznie nowe. Wyjątkiem były Holandia i Hiszpania, które dopuszczały współfinansowanie zakupu używanych aut.

Również wielkość dotacji na zakup nowego samochodu zależała od jego rozmiarów. Rozwiązanie takie zastosowali m.in. Irlandczycy, którzy za samochód dostawczy przyznawali kwotę znacznie wyższą niż za osobowy.

Kolejnym, dużo popularniejszym i przez to ważniejszym czynnikiem decydującym o wysokości dotacji była skala emisji zanieczyszczeń przez nowe samochody. Najczęściej regulowano maksymalny poziom emisji dwutlenku węgla. W zależności od kraju dopuszczalne normy ustalono na poziomie od 120 g CO<sub>2</sub>/km do 160 g CO<sub>2</sub>/km. W niektórych państwach kwestię tę rozstrzygnięto za pomocą norm Euro, co w praktyce oznaczało, że nowy samochód musiał spełniać warunki minimum normy Euro 4. Na przykładzie Luksemburga dobrze widać, jak w praktyce poziom dofinansowania zależał od emisji CO<sub>2</sub>. Przy maksymalnej emisji 120 g CO<sub>2</sub>/km można było otrzymać 2500 euro, jeśli natomiast wynosiła ona 150 g CO<sub>2</sub>/km, dotację obniżano do 1500 euro. Wielkość dopuszczalnej emisji CO<sub>2</sub> w kilku krajach zależała także od rodzaju silnika (diesel lub zwykły benzynowy).

Warto również przedstawić bardzo proekologiczne rozwiązania, które zastosowano we Włoszech i w Irlandii, gdzie za pomocą dopłat



oprócz niskiego poziomu emisji CO<sub>2</sub> promowano także auta o napędzie alternatywnym (gaz ziemny, wodór lub elektryczność). Na Cyprze natomiast wysokość premii powiązano ze zużyciem paliwa przez dany pojazd.

- **Budżet dopłat**

Na koniec warto poruszyć dwie ważne i powiązane ze sobą kwestie. Chodzi o długość okresu funkcjonowania systemów dopłat w poszczególnych krajach europejskich oraz ilość środków przeznaczonych na realizację całego przedsięwzięcia. Otóż w wielu państwach na programy dopłat przeznaczono z góry określone środki, których wyczerpanie się miało być jednoznaczne z zakończeniem funkcjonowania programu. Praktyka pokazała jednak, że z uwagi na duże zainteresowanie beneficjentów i osiągnięte przez państwo korzyści często przedłużano te okresy i zwiększano nakłady. Jak wynika z danych z marca 2010 r.<sup>35</sup>, państwa przeznaczyły na ten cel średnio po kilkadziesiąt milionów euro. Wyjątkami są Wielka Brytania (400 milionów funtów), Francja (600 milionów euro) i Niemcy (5 miliardów euro).

Podsumowując, można stwierdzić, że chociaż różnorodność przedstawionych powyżej rozwiązań nie wyczerpuje na pewno tematu, to z pewnością oddaje stopień skomplikowania zjawiska. Świadczy ona m.in. o tym, że można korzystać z niemal nieograniczonych możliwości dotyczących koncepcji, które mają regulować systemy dopłat samochodowych.

### 3. Wnioski i rekomendacje

Rok 2009 był okresem wyjątkowo intensywnego wspomaganie rynku samochodowego w krajach europejskich. Dopłaty zachęcające do utylizacji aut wprowadzono w 13 państwach Unii Europejskiej. Dotyczyło to rynków, które obejmują 85% całej sprzedaży samochodów w UE<sup>36</sup>. Dopłaty samochodowe kosztowały rządy państw unijnych łącznie prawie 8 mld euro. W zamian oczekiwano pobudzenia gospodarki, wsparcia przemysłu samochodowego, ograniczenia emisji spalin oraz poprawy bezpieczeństwa na drogach. Większość tych oczekiwań została spełniona. Z wyliczeń

---

<sup>35</sup> *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Country Profile Annex*, IHS Global Insight, European Commission DG Enterprise and Industry Automotive Industry Final Report, marzec 2010, [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/-projects/report\\_scrapping\\_schemes\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/-projects/report_scrapping_schemes_annex_en.pdf) [23.09.2010 r.].

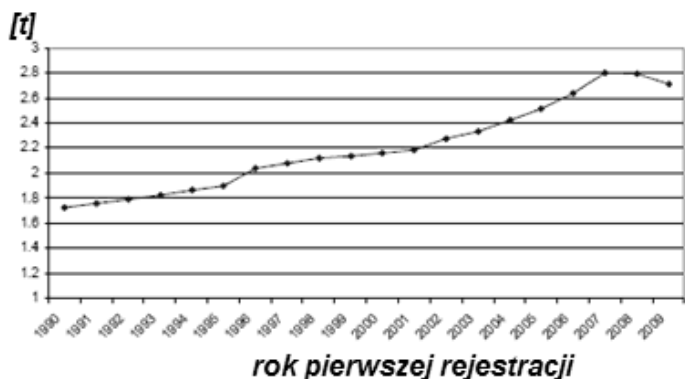
<sup>36</sup> *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles Economic, Environmental, and Safety Impacts*, IHS Global Insight, European Commission DG Enterprise and Industry Automotive Industry Final Report, marzec 2010, s. 140.

IHS Global Insight wynika, że dopłaty zwiększyły PKB państw UE o 0,16-0,2%<sup>37</sup>. Bez nich produkcja małych samochodów zmniejszyłaby się o 2 miliony sztuk, do 13 milionów. Byłby to spadek o 26% w stosunku do roku 2008.

Najważniejszym - w kontekście naszego raportu - skutkiem wprowadzenia dopłat było ograniczenie emisji spalin samochodowych do atmosfery. Szacuje się, że statystyczny samochód kupowany dzięki dopłatom wytwarzał tylko 135,9 g CO<sub>2</sub>/km, czyli o 18 g/km mniej od średniej UE w roku 2008. Tę zmianę obrazuje rysunek 4: średnia roczna ilość CO<sub>2</sub> emitowanego do atmosfery przez jeden samochód znacznie się obniżyła od czasu wprowadzenia dopłat, co oznacza, że nowe samochody wypierają te stare, bardziej zanieczyszczające środowisko.

#### Rysunek 4

Całkowita średnia roczna ilość CO<sub>2</sub> emitowanego przez pojazd w roku jego pierwszej rejestracji



Źródło: European Commission DG Enterprise and Industry Automotive Industry Final Report, marzec 2010.

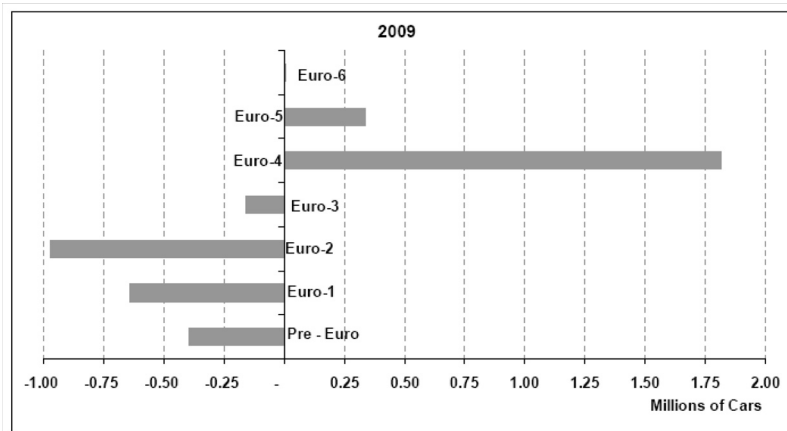
Łącznie dzięki dopłatom w Unii Europejskiej w roku 2009 udało się zredukować emisję spalin o 1,05 miliona ton CO<sub>2</sub>. Dopłaty pozwoliły na wycofanie z rynku ponad miliona samochodów spełniających zaledwie normy Euro 1 i pre-Euro 1. Zostały one zastąpione głównie samochodami zgodnymi z normą Euro 4, co pozwoliło na obniżenie emisji metali ciężkich. Wpływ programu dopłat na liczbę samochodów z silnikami spełniającymi poszczególne normy Euro na rynku UE prezentuje tabela 2. Stare, mniej efektywne pojazdy zostały zastąpione nowymi, które są mniej uciążliwe dla środowiska i spalają mniej paliwa. 37% tej redukcji należy nato-

<sup>37</sup> Tamże, s. 143.

miast przypisać technicznym zmianom pojazdów i większej liczbie kupowanych samochodów małowydajowych z segmentu A i B. Dzięki temu udało się zaoszczędzić dodatkowe 13 g CO<sub>2</sub>/km<sup>38</sup>.

Tabela 2

**Wpływ dopłat na liczbę samochodów (w mln) z silnikami spełniającymi poszczególne normy Euro w roku 2009 w UE**



Źródło: IHS Global Insight.

Co więcej, po zakończeniu programu dopłat w kilku kolejnych latach mamy do czynienia z efektem kumulacyjnym. Emisja CO<sub>2</sub> w latach 2010–2011 jest nadal względnie niska: z prognoz IHS wynika, że w 2010 r. miało zostać wyemitowane o 1,79 miliona ton dwutlenku węgla mniej niż w 2008 r., a w roku 2011 różnica ta może powiększyć się nawet do 2,3 miliona<sup>39</sup>. Dobrze obrazuje to tabela 3. Pokazuje ona wpływ dopłat w kolejnych latach na ogólny poziom emisji CO<sub>2</sub> w Niemczech, Wielkiej Brytanii, we Francji, a także na średni poziom emisji dla całej UE wraz z wyszczególnieniem konkretnych czynników, będących przyczyną obniżania tego poziomu.

<sup>38</sup> Tamże, s. 119.

<sup>39</sup> Tamże, s. 34.

Tabela 3

Udział poszczególnych mechanizmów w obniżaniu emisji CO<sub>2</sub> w Niemczech, Wielkiej Brytanii, we Francji i w całej UE, prognoza na lata 2009-2011

REDUKCJA CO <sub>2</sub> (w tonach) spowodowana stosowaniem dopłat samochodowych		2009	2010	2011	2009	2010	2011
kraj	czynnik				wkład w roczną redukcję CO <sub>2</sub> [w %]		
	zmniejszenie wieku pojazdów	-327 020	-193 439	-120 867	61%	55%	47%
Niemcy	technologie przyjazne środowisku stosowane w nowych autach	-213 799	-157 764	-137 316	39%	45%	53%
	w tym wzrost udziału segmentu A i B (większy procentowy udział samochodów małolitrażowych w liczbie aut ogółem)	-207 934	-153 436	-133 057	38%	44%	5
	roczna redukcja CO <sub>2</sub>	-540 819	-351 203	-258 183	100%	100%	100%
	skumulowana redukcja CO <sub>2</sub>	-540 819	-892 022	-1 150 200			
Wielka Brytania	zmniejszenie wieku pojazdów	-54 256	-46 710	-27 527	51,1%	45,7%	38%
	technologie przyjazne środowisku stosowane w nowych autach	-51 848	-55 522	-44 890	48,90%	54,30%	62%
	w tym wzrost udziału segmentu A i B (większy procentowy udział samochodów małolitrażowych w liczbie aut ogółem)	-45 240	-48 445	-39 374	42,60%	47,40%	54,30%
	roczna redukcja CO <sub>2</sub>	-106 104	-102 232	-72 417	100%	100%	100%
	skumulowana redukcja CO <sub>2</sub>	-106 104	-208 336	-280 753			

Francja	zmniejszenie wieku pojazdów	-111 772	-62 252	-33 457	79,50%	73,90%	64,40%
	technologie przyjazne środowisku stosowane w nowych autach	-28 863	-21 957	-18 482	20,50%	26,10%	35,60%
	w tym wzrost udziału segmentu A i B (większy procentowy udział samochodów małowitrazowych w liczbie aut ogółem)	-32 860	-24 997	-20 908	23,40%	29,70%	40,30%
	roczna redukcja CO <sub>2</sub>	-140 635	-84 209	-51 939	100%	100%	100%
	skumulowana redukcja CO <sub>2</sub>	-140 635	-224 844	-276 783			
	UE całość	zmniejszenie wieku pojazdów	-665 440	-430 624	-251 601	63	58
technologie przyjazne środowisku stosowane w nowych autach		-384 860	-314 194	-265 803	37	42	51
w tym wzrost udziału segmentu A i B (większy procentowy udział samochodów małowitrazowych w liczbie aut ogółem)		-329 843	-262 902	-224 342	31	35	43
roczna redukcja CO <sub>2</sub>		-1 050 300	-744 818	-517 404	100%	100%	100%
skumulowana redukcja CO <sub>2</sub>		-1 050 300	-1 795 118	-2 312 522			

Źródło: opracowanie na podstawie IHS Global Insight.

Dopłaty samochodowe okazują się mieć jeszcze jedną zaletę w kontekście ochrony środowiska. Wymuszają one na właścicielach starych aut, biorących udział w programie dopłat, poddanie ich oficjalnemu recyklingowi. Wymogu tego nie można łatwo obejść, jak często ma to miejsce obecnie w Polsce: *Ustawa o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji*<sup>40</sup> przewiduje, że ostatni właściciel starego samochodu ma obowiązek przekazać go do wyspecjalizowanej stacji demontażu. Bywa jednak, że np. rozbite auta są sprzedawane osobom, które ich później nie rejestrują, i dokonują ich nielegalnego demontażu. Dzieje się to w małych warsztatach, które wyciągają z auta to, co można jeszcze sprzedać. Reszta trafia do lasu lub rzek. Jest to częsta praktyka, gdyż nie ma kary za nieprzerejestrowanie samochodu w ciągu 30 dni od daty jego nabycia<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. 2005, nr 25, poz. 202 z późn. zm.

<sup>41</sup> Ł. Kuligowski, *Sprzedaj auta zgłosimy w starostwie*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 1 grudnia 2010 r., nr 233 (2864).

Mechanizm dopłat samochodowych przyczynia się więc do oficjalnego i prawidłowego demontażu pojazdów (przez uzależnienie dopłaty od dokonania recyklingu). Jego wprowadzenie zapobiega sytuacji, w której stare pojazdy nie zawsze trafiają do stacji demontażu, co powoduje duże szkody dla środowiska naturalnego.

Dopłaty podnoszą również poziom bezpieczeństwa aut w Europie. Zwiększyła się liczba samochodów wyposażonych w poduszki powietrzne, system ABS czy ESC, co w oczywisty sposób wpłynęło na poprawę bezpieczeństwa pasażerów i zmniejszenie liczby wypadków, w których podróżujący doznawali poważnego uszczerbku na zdrowiu.

Pomimo wszystkich tych korzystnych skutków dopłat do nowych samochodów według wielu ekspertów (m.in. pracowników niemieckiego Ministerstwa Gospodarki oraz OECD, z którymi konsultowano się na potrzeby tego raportu) polityka ta nie była efektywna z punktu widzenia poniesionych kosztów finansowych. Z badań przeprowadzonych przez OECD wynika, że koszt netto tych działań wyniósł około 1000 euro na tonę usuniętego CO<sub>2</sub>. Nieefektywność dopłat widać przede wszystkim po ich porównaniu z innymi metodami osiągnięcia tych samych celów (np. wyższe opłaty za rejestracje aut „trucicieli”, wprowadzanie norm Euro itd.). Jeśli zatem jedynym powodem uruchamiania systemu dopłat miałyby być redukcja ilości spalin, to należy uznać je za wyjątkowo drogi sposób na osiągnięcie tego celu.

Pomimo ekonomicznej nieefektywności programu idea dopłat do nowych samochodów w zamian za złomowanie starych, jak pokazuje praktyka wielu krajów zarówno w Europie (por. tabela 4), jak i w Ameryce Północnej, jest wciąż popularna.

W związku z tym należy być przygotowanym na ewentualną konieczność wdrożenia takiej polityki w Polsce. Może to mieć miejsce szczególnie wtedy, gdy powtórzy się kryzys ekonomiczny, podobny do tego z lat 2008/2009 (jak można zauważyć w tabeli 4, aż 13 państw UE wprowadziło wtedy dopłaty). W takim przypadku idea dopłat samochodowych może okazać się bardzo atrakcyjna politycznie. Chodzi m.in. o popularne hasła wsparcia branży motoryzacyjnej oraz ochrony miejsc pracy i środowiska. W Polsce, która jest dość dużym producentem samochodów, taki rozwój wydarzeń w razie kryzysu wydaje się dość prawdopodobny.

Tabela 4

Państwa UE, w których realizowano w poszczególnych latach dopłaty samochodowe (kolor szary oznacza pełny program dopłat, czarny wykorzystanie tylko pewnych jego elementów)

Programy dopłat do nowych samochodów w Europie	
	1991 1992 1993 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010
Austria	
Belgia	
Cypr	
Szwajcaria	
Niemcy	
Dania	
Hiszpania	
Finlandia	
Francja	
Wielka Brytania	
Grecja	
Islandia	
Irlandia	
Włochy	
Luksemburg	
Malta	
Norwegia	
Portugalia	
Szwecja	
Rumunia	
Słowacja	
Węgry	
Czechy	
Polska	
Słowenia	
Łotwa	
Litwa	
Estonia	
Bułgaria	

Źródło: *Impact of vehicle scrappage schemes in the United States, Germany (and France)*, OECD/International Transport Forum and FIA-Foundation - wersja wstępna raportu.

Oczywiście system dopłat można zaprojektować w taki sposób, aby uzyskane dzięki niemu korzyści środowiskowe były jak największe. Oto kilka argumentów, które według nas powinny być brane pod uwagę przy konstruowaniu programu dopłat samochodowych w Polsce:

- ♦ Z uwagi na to, że 70% zarejestrowanych samochodów w Polsce ma powyżej 10 lat, w tym aż 24% więcej niż 21 lat, dopłatami należy objąć przede wszystkim najstarsze samochody. W pierwszej kolejności powinny to być auta starsze niż 14 lat. Jak bowiem wykazują badania przeprowadzone przez OECD wraz z ITF<sup>42</sup>, to te samochody są najbardziej szkodliwe dla

<sup>42</sup> *Impact of vehicle scrappage schemes in the United States, Germany (and France) 2009* - OECD/International Transport Forum and FIA-Foundation - wersja wstępna raportu, OECD, Paryż 2010, s. 25.

środowiska z powodu wysokiej emisji gazów NO<sub>x</sub> (samochody z normą Euro 1 i przed wprowadzeniem norm Euro).

- ◆ Dopłaty powinny być tym wyższe, im starszy jest pojazd oddawany do utylizacji. Dodatkowo w ramach systemu dopłat należy pozwolić na zakupienie samochodu używanego, ale spełniającego normę emisji spalin Euro 4. Mechanizm ten miałby zachęcić niezamożnych posiadaczy starych samochodów do wzięcia udziału w programie.
- ◆ W pierwszej kolejności dopłaty powinny trafiać do osób kupujących samochody małolitrażowe z segmentu A i B (chodzi o mniejsze zużycie paliwa przez te samochody, co bezpośrednio przekłada się na mniejszą emisję szkodliwych gazów).
- ◆ Dopłatę należy przyznać pod warunkiem, że zakupiony samochód ma mniejszą pojemność silnika od pojemności silnika auta utylizowanego. Dodatkowo emisja CO<sub>2</sub> przez nowy pojazd nie powinna być większa niż 140 g/km.
- ◆ W przypadku zakupu samochodu z silnikiem elektrycznym należy przyznawać dodatkowe bonifikaty w postaci ulg podatkowych.
- ◆ Aby zmniejszyć koszt programu dopłat (utylizacji, składowania odpadów itp.), auta w wieku 10-14 lat, będące w dobrym stanie technicznym oraz spełniające normę emisji spalin Euro 2, nie powinny być całkowicie wycofywane z rynku. Na przykład można je sprzedawać po atrakcyjnych cenach osobom nieposiadającym samochodu (jak wykazaliśmy w rozdziale pierwszym, w Polsce samochód nie jest już dobrem luksusowym, lecz uznaje się go za narzędzie pracy), a także mieszkańcom Europy Wschodniej (w porozumieniu z władzami tamtych państw, pod warunkiem pozbycia się auta bardziej szkodliwego dla środowiska).

Na zakończenie chcemy podkreślić, że pozytywne efekty środowiskowe stanowią jedynie uboczną korzyść z punktu widzenia ustawodawcy, dla którego aspekt ekonomiczny i polityczny systemu dopłat samochodowych jest i będzie najważniejszy.

Podsumowując, z powodu dużych kosztów finansowych nie rekomendujemy wprowadzenia dopłat samochodowych jako narzędzia ochrony środowiska. Zwracamy jednak uwagę na te elementy systemu, które mogą być istotne przy ewentualnym konstruowaniu tego mechanizmu w przyszłości.



## Bibliografia

- A study to examine the benefits of the End of Life Vehicles Directive and the costs and benefits of a revision of the 2015 targets for recycling, re-use and recovery under the ELV Directive*, GHK/BIOIS, maj 2006.
- ACEA Annual Reception, D. Zetsche, www.acea.be, Bruksela, 23 lutego 2010.
- Air Pollution*, w: *European Parliament Fact Sheets*, www.europarl.europa.eu, Bruksela 2000.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle - BAFA, *Abschlussbericht - Umweltprämie*, listopad 2010.
- DG Enterprise and Industry, *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles. Country Profile Annex*, marzec 2010.
- Dziedzic M., *Weryfikacja sprawozdań i likwidacja szarej strefy*, WIOŚ, www.komunalny.home.pl, lipiec 2010.
- European Commission, *End-of-Life Vehicles Directive: Assessment of the current state of implementation (study for the European Parliament's Committee on Environment, Public Health and Food Safety)*, 2010.
- European Commission, DG Enterprise and Industry, *Assessment of the Effectiveness of Scrapping Schemes for Vehicles*, marzec 2010.
- European Federation for Transport and Environment, *Euro 5 & 6 emissions standards for cars and vans*, Position Paper, www.transportenvironment.org, wrzesień 2006.
- Fleet renewal schemes 2010*, ACEA, www.acea.be, kwiecień 2010.
- Fleet Renewal Schemes in the EU*, ACEA, październik 2010.
- Fleet Renewal Schemes in the European Union 2009*, ACEA, luty 2010.
- Impact of vehicle scrappage schemes in the United States, Germany (and France) 2009 - OECD/International Transport Forum and FIA-Foundation* - wersja wstępna raportu, OECD, Paryż 2010.
- Institut für Energie und Umweltforschung Heidelberg GmbH, *Abwrackprämie und Umwelt - eine erste Bilanz*, Heidelberg 2009.
- Institute for European Environmental Policy Making, *End of life vehicles (ELV): current basic data reflecting the overall ecological and economic context of the ELV issue*, lipiec 1996.
- Kuligowski Ł., *Sprzedaż auta zgłosimy w starostwie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 1 grudnia 2010 r., nr 233 (2864).
- Nielegalnie demontujemy 700 tys. samochodów rocznie. Zamiast do stacji, pojazdy trafiają do lasów*, www.prawo.gazetaprawna.pl, lipiec 2010.
- Polski rynek motoryzacyjny. Raport park samochodowy 2008*, wydanie nr 1, 08/2009, IBRM Samar, Warszawa 2009.
- Review of certain entries of Annex II*, WSP, październik 2004.

*Rules on compliance with Article 7.2 of Directive 2000/53/EC Ökopol, wrzesień 2002.*

### **Źródła internetowe**

eur-lex.europa.eu

www.acea.be

www.archiwum.komunalny.home.pl

www.bafa.de

www.eurotax.pl

www.gazetaprawna.pl

www.samar.pl

www.tuv.com

www.umweltbundesamt.de

### **Spis aktów prawnych**

Dyrektywa o wsparciu sprzedaży samochodów osobowych z 20 lutego 2009 r., ze zmianami z 17 marca i 26 czerwca 2009 r. (Richtlinie zur Förderung des Absatzes von Personenkraftwagen vom 20. Februar 2009 mit Änderungen der Richtlinie vom 17. März 2009 und vom 26. Juni 2009).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego, Dz.U. L 120, 15.05.2009.

Dyrektywa 1999/94/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 1999 r. odnosząca się do dostępności dla konsumentów informacji o zużyciu paliwa i emisjach CO<sub>2</sub> w odniesieniu do obrotu nowymi samochodami osobowymi, Dz.U. L 12, 18.01.2000.

Dyrektywa 98/69/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 1998 r. odnosząca się do środków mających zapobiegać zanieczyszczeniu powietrza przez emisje z pojazdów silnikowych i zmieniająca dyrektywę Rady 70/220/EWG [3], Dz.U. L 350/58, 28.12.1998.

Council Directive of 26 June 1991 amending the Directive 70/220/EEC on the Approximation of the Laws of the Member States relating to Measures to be Taken Against Air Pollution by Emissions from Motor Vehicles (91/441/EC), Official Journal of the European Communities. OJ No. L242/1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/53/WE z 18 września 2000 r. w sprawie wyeksploatowanych pojazdów, Dz.Ur. WE L 269, z 21.10.2000 z późn. zm.

- Dyrektywa 2006/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie baterii i akumulatorów oraz zużytych baterii i akumulatorów oraz uchylająca dyrektywę 91/157/EWG, Dz.U. L 266 z 26.09.2006.
- Ogólne przepisy administracyjne - §23 i §44 Regulaminu Budżetu Federalnego (Allgemeine Verwaltungsvorschriften zu den §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów, Dz.U. 2001, nr 112, poz. 1206.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO<sub>2</sub> z lekkich pojazdów dostawczych, Dz.U. L 140/1 z 5.06.2009.
- Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów, Dz.U. L 171/1, 29.06.2007.
- Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. 2005, nr 25, poz. 202 z późn. zm.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 628 z późn. zm.
- Ustawa z 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji, Dz.U. 2005, nr 25, poz. 202 z późn. zm.
- Ustawa z 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach, Dz.U. 2009, nr 79, poz. 666.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627 z późn. zm.
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Dz.U. 1997, nr 108, poz. 908.

**Rola państwa wobec problemu  
równych szans życiowych.  
Internet szerokopasmowy w Polsce:  
odpowiedź państwa na zawodność rynku**

Katarzyna Flak, Paweł Górny, Małgorzata Kwiedacz,  
Jan Markiewicz, Przemysław Sierpień,  
Maja Wrzosek, Piotr Zaremba

*Opiekun grupy: dr Marcin Sakowicz*



**Rola państwa wobec problemu  
równych szans życiowych.  
Internet szerokopasmowy w Polsce:  
odpowiedź państwa na zawodność rynku**

**Wprowadzenie (executive summary)**

Polska ma jeden z najniższych w Unii Europejskiej wskaźników penetracji rynku przez internet szerokopasmowy. Zmiana tej sytuacji jest możliwa jedynie dzięki rozbudowie infrastruktury internetowej sfinansowanej ze środków publicznych. Ich głównym dysponentem powinny być gminy. Obecnie istotnym problemem jest określenie miejsc wymagających interwencji państwa. Odpowiedź na pytanie, gdzie i dlaczego pojawia się zawodność rynku w zapewnieniu dostępu do internetu szerokopasmowego, jest przedstawiona w rozdziale pierwszym raportu.

Opis dotychczasowych działań polskiej administracji w zakresie szerokopasmowego internetu to treść rozdziału drugiego, który prezentuje najważniejsze opracowania w tej materii, w tym *Narodową Strategię Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004–2006* oraz *Strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Ich ocena jednak prowadzi do wniosku, że do tej pory nie udało się przyjąć w Polsce skutecznego programu rozwoju szerokopasmowego internetu, choć jest widoczny wzrost świadomości tego, jak ważna dla rozwoju kraju jest komunikacja internetowa.

Problemy, jakie napotyka się w trakcie budowy infrastruktury internetowej w Polsce, zostały wyszczególnione w rozdziale trzecim. Należą do nich przede wszystkim: skomplikowany proces inwestycyjny, brak koordynacji pomiędzy programami szczebla rządowego i samorządowego, niemiarodajne bazy danych dostępności sieci, a także niski stopień wykorzystywania środków unijnych.

Oprócz zagadnień prawnych i technologicznych problem dostępności internetu to także społeczne wykluczenie cyfrowe. Obecnie coraz częściej przeszkodą są tzw. bariery miękkie, takie jak brak motywacji i odpowiednich umiejętności korzystania z zasobów sieci. Modele przeciwdziałania temu są treścią rozdziału czwartego.

Główne rekomendacje autorów raportu dla władz centralnych to stworzenie norm prawnych oraz odpowiednich ram i strategii. Zgodnie z zasadą subsydiarności wskazania te powinny być na tyle elastyczne, by nie ograniczać lokalnych inicjatyw. Działania bezpośrednie nie muszą być podejmowane na szczeblu centralnym, gdyż w tym obszarze znakomicie sprawdzają się inicjatywy oddolne. Z kolei przeciwdziałanie e-wykluczeniu jest niezbędnym warunkiem do wykreowania większego popytu na internet, co przyczyni się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

## Wstęp

Pomimo zrealizowania wielu programów i strategii nie zmniejsza się przepaść istniejąca pomiędzy Polską a najlepiej rozwiniętymi krajami UE w zakresie dostępu do szerokopasmowego internetu. Autorzy raportu uznali za zasadne bliżej przyrzeć się dotychczasowym działaniom polskiej administracji w tym obszarze, aby ocenić, dlaczego nie wystąpił oczekiwany progres. Szczególną uwagę zwrócono na *Narodową Strategię Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004–2006*, czyli pierwszy dokument, w którym w jednoznaczny sposób postawiono sobie za cel działanie państwa w zakresie budowy infrastruktury dla szerokopasmowego internetu, oraz obecnie obowiązującą *Strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Na podstawie analizy tych dokumentów oraz procesu ich implementacji autorzy raportu zauważyli, że największą problemem sprawia koordynacja działań pomiędzy poszczególnymi jednostkami odpowiedzialnymi za ich wdrażanie. Co więcej, częsta zmiana podmiotów odpowiedzialnych za informatyzację w Polsce przerywa ciągłość działań, a to w powiązaniu z brakiem ewaluacji realizowanych strategii doprowadza do deficytu dobrych praktyk w zakresie poszerzania dostępu do internetu szerokopasmowego.

Internet szerokopasmowy, zgodnie z terminologią Komisji Europejskiej, oznacza stały dostęp do internetu z prędkością wyższą od 144 kb/s<sup>1</sup>. Niemniej biorąc pod uwagę obecne możliwości technologiczne, oczekiwania użytkowników oraz cele stawiane w *Europejskiej Agendzie Cyfrowej*, przedstawiona definicja wydaje się już nieaktualna.

Dostęp do szerokopasmowego internetu powinien zostać uznany za kluczowe narzędzie w zakresie wyrównywania szans życiowych. Zapewnia on bowiem wiele korzyści, a w szczególności: ułatwia poszukiwanie pracy, podnoszenie kwalifikacji i dalszą edukację (szkolenia online, platformy e-learnigowe), umożliwia dostęp do aktualnych informacji oraz tworzenie sieci kontaktów przez portale społecznościowe, zapewnia dostęp do usług publicznych, bankowych i usług typu e-zdrowie.

Pozbawienie dostępu do internetu pogłębia zjawisko wykluczenia społecznego. Problem tzw. e-wykluczenia (wykluczenia cyfrowego) definiowany jest jako systemowe różnice w zakresie dostępu i korzystania z komputerów i internetu pomiędzy osobami o różnym statusie społeczno-ekonomicznym, na różnych etapach życia, między mężczyznami i kobietami, mieszkańcami obszarów miejskich i wiejskich, a także różnych regionów<sup>2</sup>. Pojęcie to ma zakres szerszy niż tylko fizyczny dostęp (płaszczyzna technologiczna), gdyż obejmuje także umiejętności konieczne do korzystania z technologii ICT (płaszczyzna społeczna).

W opinii środowisk eksperckich, do której przychylają się autorzy raportu, bariery technologiczne stanowią problem mniejszej wagi niż bariery społeczne. Dzięki technologii satelitarnej dostęp do szerokopasmowego internetu jest możliwy na terytorium całego kraju<sup>3</sup>. Faktyczny dostęp do sieci ma nieco ponad połowa Polaków, a na terenach, gdzie nie jest on zapewniony przez tradycyjnych dostawców, prowadzone są liczne programy budowy infrastruktury szerokopasmowej. Nadrzędna wydaje się więc walka ze strachem oraz niechęcią w stosunku do nowych technologii, a także przystosowanie wykluczonych grup społecznych do korzystania z technologii ICT. Wnioski wyciągnięte na podstawie pracy autorów raportu posłużyły do opracowywania końcowych rekomendacji.

<sup>1</sup> i2010 High Level Group, *Benchmarking Digital Europe 2011-2015, a conceptual Framework*, European Commission, Information Society and Media, Bruksela 2009, s. 5.

<sup>2</sup> European and Financial Consulting EFICOM, *Określenie przyczyn wykluczenia cyfrowego na obszarach dotkniętych tym problemem. Przyczyny techniczne, organizacyjne i społeczne*, [http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=240:okre%C5%9Blenie-przyczyn-wykluczenia-cyfrowego-na-obszarach-dotkni%C4%99tych-tym-problemem-przyczyny-techniczne-organizacyjne-spo%C5%82eczne&Itemid=3](http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=240:okre%C5%9Blenie-przyczyn-wykluczenia-cyfrowego-na-obszarach-dotkni%C4%99tych-tym-problemem-przyczyny-techniczne-organizacyjne-spo%C5%82eczne&Itemid=3) [30.11.2010 r.].

<sup>3</sup> Technologia ta jest obecnie testowana przez UKE. Dostęp do niej ograniczony jest jednak przez konieczność posiadania odpowiedniego urządzenia do jej odbioru oraz bariere cenową.



Niniejszy dokument powstał w oparciu o dostępne opracowania, analizy i raporty odnoszące się do rynku telekomunikacyjnego w Polsce i Europie, jak również informacje uzyskane podczas spotkań słuchaczy KSAP w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urzędzie Komunikacji Elektronicznej. W raporcie zamieszczono także informacje uzyskane podczas wizyt studyjnych w Komisji Europejskiej, OECD, ministerstwach gospodarki w Berlinie i Paryżu (finansowanych w ramach EFS).

## **1. Gdzie i dlaczego pojawia się zawodność rynku w zapewnieniu dostępu do internetu szerokopasmowego?**

Sieć szybkiego internetu szerokopasmowego i powszechny do niej dostęp stają się ważnym elementem budowania nowoczesnej i opartej na wiedzy gospodarki. Dlatego obecnie w Polsce fundamentalnym wyzwaniem jest zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości dostępu do internetu. Problemem pozostaje jednak ustalenie, czy dostęp ten powinien zostać uznany za dobro publiczne i tym samym zapewniany obywatelom przez państwo oraz kto w administracji publicznej powinien odpowiadać za to zadanie.

Konieczność interwencji państwa w tym obszarze jest spowodowana bardzo niskimi efektami upowszechniania internetu szerokopasmowego drogą komercyjną. O skali wyzwania stojącego przed Polską i nieefektywności rynkowego sposobu rozwoju infrastruktury internetowej świadczy znacznie niższy od średniej dla UE wskaźnik penetracji internetu szerokopasmowego. Według Komisji Europejskiej, opierającej się na danych Eurostatu, w styczniu 2010 r. wyniósł on 13,5 (liczba łączy na 100 mieszkańców)<sup>4</sup>. Urząd Komunikacji Elektronicznej stosuje inną metodologię i podaje, że na koniec 2009 r. 19,08% gospodarstw domowych w Polsce miało dostęp do internetu szerokopasmowego (przewodowego i bezprzewodowego), co daje łączną liczbę 7,3 mln użytkowników<sup>5</sup>. Natomiast średnia liczba mieszkańców krajów UE-27 mających dostęp do usług szerokopasmowych wynosi według KE 24,8% (ponad 123 mln linii). Liderami są Dania i Holandia, gdzie liczba łączy szerokopasmowych na 100 miesz-

---

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Progress report on the single European electronic communication market 2009* (15th report), SEC(2010)630, 9, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/comm/doc/implementation\\_enforcement/annualreports/15threport/comm\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/implementation_enforcement/annualreports/15threport/comm_en.pdf) [30.11.2010 r.].

<sup>5</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Stopień realizacji Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008-2010*, Prezes UKE, Warszawa, kwiecień 2010, s. 5.

kańców sięga 40. Inspirujący dla Polski może być przykład Niemiec, który został opisany w *case study* z wizyty studyjnej.

Dane te pokazują, że budowa infrastruktury telekomunikacyjnej, a szczególnie tej umożliwiającej dostęp do internetu szerokopasmowego, jest w Polsce przykładem zawodności rynku. Nie należy temu twierdzeniu nadawać znaczenia wartościującego. Kierowanie się przez firmy rachunkiem ekonomicznym przy podejmowaniu decyzji biznesowych nie jest negatywne. Jednak z perspektywy całej gospodarki ten system ogranicza potencjalny rozwój i innowacyjność, która może się pojawić w pomijanych przez biznes miejscach. Z punktu widzenia przedsiębiorców racjonalne jest inwestowanie tylko w lokalizacjach, gdzie popyt na usługi internetowe jest wystarczająco duży, by zapewnić zwrot poniesionych nakładów. Z perspektywy państwa lub społeczeństwa należy inwestować także w rejonach uboższych, gdzie infrastruktura internetowa może być bodźcem do długofalowego rozwoju, a także do podnoszenia kapitału społecznego.

Dlatego interwencja państwa jest potrzebna, a nawet konieczna, ponieważ na znacznym terytorium Polski firmy nie zapewniły dostępu do szybkiego internetu w ogóle, pomimo wielu lat stosowania tej technologii w dużych miastach. Niemniej planując inwestycje w sektor telekomunikacyjny, państwu potrzebna jest wiedza na temat regionów i gmin, które wymagają pomocy. W innym przypadku nie można zagwarantować, że środki publiczne są wydatkowane racjonalnie, czyli tylko tam, gdzie nie będą wyręczać rynku.

Niemniej w Polsce problemem jest identyfikacja miejsc, które wymagają interwencji państwa. Do momentu pisania poniższego raportu nie powstało miarodajne źródło informacji opisujące stan sieci internetowych. Dostępne bazy to mapa popytu UKE i raporty z inwentaryzacji, przeprowadzonej przez samorzady wojewódzkie. Niestety mapa popytu pokazuje jedynie lokalizacje zgłoszeń braku internetu przez mieszkańców, a dane województw zostały zebrane tylko od operatorów na podstawie deklaracji, czy w danej miejscowości oferuje się usługę dostępu do internetu szerokopasmowego, czy nie. Zgodnie z informacjami podanymi na spotkaniu w siedzibie UKE w Warszawie sytuacja ta ulegnie zmianie z dniem 30 czerwca 2011 r., gdy UKE uruchomi ogólnopolską mapę sieci szerokopasmowych z dokładnością do poszczególnych budynków.

Obecnie najpełniejszą wiedzą na temat aktualnego geograficznego rozłożenia sieci internetu szerokopasmowego dysponuje UKE, a mapy popytu, choć nie są całkowicie wiarygodne, mają niewątpliwą zaletę - oprócz stanu infrastruktury oceniają zapotrzebowanie na usługi internetowe, a tym samym opłacalność inwestycji.

Dane posiadane przez regulatora zostały wykorzystane na potrzeby porozumienia z TP SA, zawartego 22 października 2009 r., do stworzenia listy tzw. białych plam. Są to miejsca, gdzie szansa na powstanie infrastruktury internetowej w toku normalnej, komercyjnej działalności operatorów telekomunikacyjnych jest najniższa. W 68 gminach, które zostały wytypowane do programu, TP SA wybuduje lub zmodernizuje co najmniej 1,2 mln łączy szerokopasmowego internetu<sup>6</sup>. Zgodnie z intencją UKE wskaźniki penetracji rynku internetem szerokopasmowym nie były jedynym czynnikiem wyboru, dlatego inwestycje są rozłożone pomiędzy wszystkie regiony kraju<sup>7</sup>. Można jednak zauważyć pewne prawidłowości, które mogą nam posłużyć do opisu zróżnicowania w stanie infrastruktury szerokopasmowej w Polsce. Są to:

- ♦ nadreprezentacja gmin z województw świętokrzyskiego (5) i lubelskiego (6);
- ♦ niedoreprezentowanie gmin z województw dolnośląskiego (2), zachodniopomorskiego (2) i wielkopolskiego (3).

Jakie gminy biorą udział w tym projekcie? Wydawałoby się, że powinny dominować gminy wiejskie, peryferyjne, słabo zaludnione i biedne. Rzeczywiście, wśród 68 gmin nie ma żadnej gminy miejskiej, ale nie jest to grupa jednorodna. Wśród beneficjentów porozumienia UKE z TP SA znajdują się zarówno zamożne gminy podmiejskie, jak Lesznów koło Piaszczna (w pierwszej pięćdziesiątce gmin w Polsce pod względem wpływu podatkowego od 1 mieszkańca), gminy położone przy kluczowych trasach komunikacyjnych, np. Tarczyn, jak i najbiedniejsze gminy w Polsce, m.in. Miłki lub Komarów-Osada<sup>8</sup>.

Regionem ogólnie dotkniętym brakiem infrastruktury internetowej jest też tzw. Polska wschodnia, czyli województwa warmińsko-mazurskie, podlaskie, lubelskie, podkarpackie i świętokrzyskie. Specjalnie dla nich został wdrożony program Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej – w ramach Programu Operacyjnego „Rozwój Polski Wschodniej”<sup>9</sup>. Zakłada on zapewnienie do 2013 r. dostępu do usług internetu szerokopasmowego

<sup>6</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Porozumienie między Prezesem UKE a TP S.A.*, 12.02.2010, [www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?news\\_cat\\_id=19&news\\_id=4750&layout=3&page=text&place=Lead01](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?news_cat_id=19&news_id=4750&layout=3&page=text&place=Lead01) [07.11.2010 r.].

<sup>7</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Inwestycje w obszarach białych plam*, 21.07.2010, [www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead21&news\\_cat\\_id=335&news\\_id=5353&layout=1&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead21&news_cat_id=335&news_id=5353&layout=1&page=text) [07.11.2010 r.].

<sup>8</sup> Dane za 2009 r. podane za: „Wspólnota”. Pismo Samorządu Terytorialnego, [www.wspolnota.org.pl/content/view/12848/2/](http://www.wspolnota.org.pl/content/view/12848/2/) [12.11.2010 r.].

<sup>9</sup> Polska Wschodnia, [www.polskawschodnia.gov.pl/Projekty/Strony/Siec\\_szerokopasmowa\\_Polski\\_Wschodniej.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/Projekty/Strony/Siec_szerokopasmowa_Polski_Wschodniej.aspx) [14.11.2010 r.].

dla 90% mieszkańców regionu i 100% instytucji publicznych i przedsiębiorstw<sup>10</sup>. Obecnie program jest już w zaawansowanym stadium i choć inwestycje jeszcze nie ruszyły, to został już zakończony etap przygotowawczy. Jest to o tyle istotne, że w zgodnej opinii konsultowanych przez nas ekspertów największe przeszkody w realizacji inwestycji pojawiają się na etapie przygotowań<sup>11</sup>. Szerzej o tym w rozdziale trzecim.

Natomiast w kwestii regionów z dobrą infrastrukturą szerokopasmową Polska nie odbiega od innych państw europejskich. Dostęp do najszybszych łączy internetowych jest zapewniony przez operatorów komercyjnych przede wszystkim w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Chlubnym wyjątkiem są gminy Kołbaskowo, Suwałki, Świnoujście i Piła – jedyne w Polsce, w których według danych UKE ponad 50% mieszkańców ma dostęp do internetu szerokopasmowego<sup>12</sup>.

Kto zatem powinien wkraczać, gdy rynek zawodzi? Odpowiedź na to pytanie można wyprowadzić z zasady subsydiarności, czyli jednej z podstawowych norm prawnych Unii Europejskiej. Głosi ona, że zadania publiczne powinny być realizowane na najniższym (najbliższym obywatelom) możliwym poziomie, a dopiero gdy jest to nieefektywne, trafiać na wyższy poziom. W polskim przypadku oznacza to, że w pierwszej kolejności problem braku dostępu do internetu powinien być rozwiązywany na szczeblu gminnym.

W praktyce z implementacją tej zasady wiążą się różne problemy. Działania zmierzające do upowszechnienia dostępu do internetu są rozproszone i nieskoordynowane, programy ogólnokrajowe i regionalne (realizowane przez województwa, grupy województw, euroregiony) pokrywają się z działaniami lokalnymi na poziomach gmin i powiatów. Brakuje strategii obejmującej działania na wszystkich poziomach i jasnego podziału zadań pomiędzy władzę rządową a samorządową. W celu podniesienia efektywności prowadzonych działań należy ograniczyć liczbę realizowanych projektów/programów, co przynajmniej zmniejszy koszty ich administrowania, a może również uprościć zarządzanie, monitorowanie wyników i podnieść świadomość obywateli odnośnie do działań państwa w tym obszarze.

---

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> Opinia pracowników MRR – Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności oraz UKE – Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego i Departament Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego, spotkania grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, odpowiednio 11.10.2010 oraz 26.10.2010.

<sup>12</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Nasylenie usługami dostępu do Internetu w poszczególnych gminach: łącza o przepływności min. 2 Mb/s, na bazie własnej infrastruktury*, [www.mapa.uke.gov.pl/mapa2/](http://www.mapa.uke.gov.pl/mapa2/) [06.12.2010 r.].

## 2. Dotychczasowe działania polskiej administracji w zakresie szerokopasmowego internetu – wnioski na przyszłość

Kwestia niewystarczającego dostępu do internetu jest przedmiotem zainteresowania decydentów zarówno na szczeblu samorządowym, jak i centralnym. Skutkuje to zróżnicowaniem podejść, strategii i uregulowań związanych z informatyzacją naszego kraju. Wystarczy przywołać najważniejsze z inicjatyw, w których kwestia dostępu do internetu odgrywa ważną rolę:

- ◆ Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015;
- ◆ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 oraz programy operacyjne;
- ◆ Strategia Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego w Polsce do roku 2013;
- ◆ Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;
- ◆ strategia rozwoju szerokopasmowego dostępu do internetu;
- ◆ strategie sektorowe przygotowane przez poszczególne resorty;
- ◆ regionalne programy operacyjne;
- ◆ regionalne strategie rozwoju społeczeństwa informacyjnego;
- ◆ Ustawa o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>13</sup>.

Nie jest celem tego opracowania szczegółowe analizowanie wszystkich powyższych działań, skupimy się zatem na wybranych programach i strategiach dotyczących dostępu do szerokopasmowego internetu, a w dalszej kolejności na opisie aktualnego stanu prawnego.

W latach 90. systematycznie narastało w Polsce poczucie, że bez wykorzystania nowoczesnych technologii teleinformatycznych nie jest możliwy trwały rozwój naszego kraju. Stanowisko takie było wyrażane wielokrotnie zarówno przez instytucje rządowe (np. Ministerstwo Łączności), jak i naukowe (między innymi Polską Akademię Nauk).

Sejm po raz pierwszy wypowiedział się w sprawie informatyzacji w Uchwale z 14 lipca 2004 r., w której wezwał rząd do przedstawienia spójnej strategii informatyzacji Polski<sup>14</sup>. Co ważne z perspektywy tego ra-

---

<sup>13</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Dlaczego Strategia?*, [www.mswia.gov.pl/portals/SZS/490/6262/Dlaczego\\_Polska\\_potrzebuje\\_Strategii\\_rozwoju\\_spoleczenstwa\\_informacyjnego.html](http://www.mswia.gov.pl/portals/SZS/490/6262/Dlaczego_Polska_potrzebuje_Strategii_rozwoju_spoleczenstwa_informacyjnego.html) [16.10.2010 r.].

<sup>14</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania pod-

portu, już wtedy Sejm zalecił rządowi uwzględnienie w strategii programu zapewnienia powszechnego dostępu do internetu dla wszystkich obywateli. 28 listopada 2000 r. Rada Ministrów przedstawiła *Stanowisko w sprawie Uchwały Sejmu RP z dnia 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce* oraz dokument *Cele i kierunki rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce*, przygotowany przez Komitet Badań Naukowych przy współpracy z Ministerstwem Łączności. RM zapowiedziała serię działań mających zwiększyć dostęp obywateli do internetu. Służyć temu miało stworzenie dokumentu *e-Polska – Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006*.

Przełom wieków zamyka w pewnym sensie okres przygotowawczo-informacyjny budowy społeczeństwa informacyjnego w Polsce, którego efektem jest wzrost świadomości w zakresie wpływu internetu na wzrost PKB. Symbolicznym zamknięciem pierwszego etapu jest utworzenie nowego działu administracji „informatyzacja” oraz powołanie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji. Przepisy dotyczące tego działu weszły w życie 1 lipca 2002 r. W zakres jego działalności wchodzi m.in. sprawy infrastruktury informatycznej, edukacji informatycznej, aplikacji informatycznych dla obywateli oraz współpracy międzynarodowej w dziedzinie informatyzacji<sup>15</sup>. Początkowo przedmiotem działań administracji rządowej był jakkolwiek dostęp do internetu, dziś zaś priorytetem jest dostęp szerokopasmowy.

W dniu 10 marca 2003 r. Urząd Komitetu Badań Naukowych zaprezentował *Strategię Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej – e-Polska*. Wskazano w niej sposób, w jaki będzie przeprowadzana i koordynowana informatyzacja kraju. Strategia uwzględniała także cele i zadania stawiane krajom przez struktury Unii Europejskiej z przypisaniem ich do poszczególnych ministerstw. Nawiązując do strategii lizbońskiej, twórcy dokumentu wyodrębnili w nim cztery obszary najważniejsze dla Polski, m.in. powszechny internet szerokopasmowy dla szkół.

Z jednej strony *Strategia* jest pierwszym dokumentem rządowym z określonymi celami, środkami ich realizacji oraz miernikami postępu prac. W tym znaczeniu jest to pierwszy dokument polskiej administracji w całości zgodny z metodologią i założeniami Unii Europejskiej w zakresie budowy społeczeństwa informacyjnego. Problem polega jednak na tym, że nie wskazano, jaki postępek można już uznać za sukces, ani nie zaplano-

---

staw społeczeństwa informacyjnego w Polsce, „Monitor Polski”, nr 22, poz. 448.

<sup>15</sup> Ustawa z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2001, nr 154, poz. 1800.

wano ewaluacji strategii, co mogłoby posłużyć za podstawę opracowania podobnych dokumentów w przyszłości.

*Strategia* pokazuje, że w 2003 r. celem polskiego państwa nie było jeszcze zapewnienie szerokopasmowego dostępu. Dużo miejsca poświęcono programowi *Ikonka*, polegającemu na uruchamianiu punktów powszechnego i bezpłatnego dostępu do internetu w bibliotekach publicznych. W ramach programu biblioteki otrzymują zestaw trzech komputerów, router oraz bezprzewodową sieć typu Wi-Fi, która umożliwia łączenie się z nią także w bezpośrednim sąsiedztwie biblioteki. W momencie pisania *Strategii* trzy województwa objęte były *Ikonką*, ale z czasem program zaczął funkcjonować we wszystkich regionach. W 2007 r. uruchomiono drugą edycję projektu, w trakcie której wyposażano w komputery biblioteki pominięte w pierwszej edycji programu.

Rok 2003 jest również okresem zarysowywania się nowego podejścia. 23 grudnia Rada Ministrów przyjęła *Narodową Strategię Rozwoju Dostępu Szerokopasmowego do Internetu na lata 2004–2006*. Dokument rozwijał techniczne aspekty związane z dostępem do szerokopasmowego internetu. Diagnozował, że współczynnik tego dostępu wynosi w Polsce zaledwie 1,2%, podczas gdy ówczesna średnia dla UE przekraczała 10%. Ekspertzi zarzucają rządowej strategii nadmierne skoncentrowanie się na infrastrukturze i podkreślają, że do efektywnego wykorzystania internetu potrzeba również uświadomionej potrzeby oraz odpowiednich umiejętności. Bardziej pozytywnie efekty *Strategii* ocenił rząd, który uznał, że działania określone w *Narodowej Strategii Rozwoju Szerokopasmowego Dostępu do Internetu na lata 2004–2006* zostały w większości zrealizowane<sup>16</sup>. Ministerstwo Transportu podkreśla jednak w swoim raporcie, że nie zakończono w terminie działań związanych z przejściem telewizji z nadawania analogowego na cyfrowe oraz z budową szerokopasmowej infrastruktury dostępowej. Oba działania powinny być zakończyć się do 2008 r. Działania związane z realizacją planu kosztowały budżet państwa 8,4 mln złotych, co również pokazuje małe znaczenie *Strategii*. Był to jednak pierwszy dokument, w którym określono, że priorytetem jest poszerzanie dostępu do szerokopasmowego internetu, a nie po prostu zapewnienie jakiegokolwiek połączenia z siecią.

Najnowszym rządowym dokumentem, w którym podjęto się tematu dostępu do internetu, jest *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*. Wyróżniono w niej trzy płaszczyzny budowy spo-

<sup>16</sup> Ministerstwo Infrastruktury, *Plan działań w zakresie rozwoju szerokopasmowej infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007–2013*, Warszawa 2007.

łeczeństwa informacyjnego: człowiek, gospodarka i państwo. W obszarze „człowiek” zasadniczym celem jest rozwój kapitału intelektualnego i społecznego Polaków, dla obszaru „gospodarka” - wzrost efektywności polskich przedsiębiorstw. Zasadniczym zadaniem w obszarze „państwo” jest natomiast coraz większa dostępność usług publicznych dla obywateli dzięki zastosowaniu technologii informatycznej. Dla wszystkich tych zadań niezbędne jest poszerzenie dostępu do internetu dla osób prywatnych i firm. Warto podkreślić, że mierniki osiągnięcia celu zdefiniowano bardzo ogólnie i nieprecyzyjnie. Na przykład jedną z miar realizacji zadania z obszaru „człowiek” jest wzrost dopasowania polskiego systemu edukacji do potrzeb gospodarki. Nie wyjaśniono jednak, jak takie dopasowanie mierzyć ani jaki stopień wzrostu można uznać za zadowalający.

Wątpliwości budzi również przyjęte w *Strategii* założenie, że konkurencja na rynku, walka o klienta końcowego oraz coraz niższe ceny sprzętu pozwolą przeskoczyć zapóźnienie informatyczne w tych regionach kraju, gdzie ono istnieje. Teza taka nie wydaje się prawdopodobna, szczególnie jeśli chodzi o regiony najuboższe, które nie są atrakcyjne komercyjnie. Podobną uwagę można zgłosić odnośnie do osób starszych i bezrobotnych, które same z siebie nie odczuwają potrzeby inwestowania w komputer lub internet.

W wielu krajach w Europie, również tych bardziej rozwiniętych od Polski, państwo odgrywa większą rolę w zwiększaniu dostępu do internetu i komputerów (Włochy: program dla studentów „Un cappuccino per un PC”, Wielka Brytania: program dla pracowników „Home Computing Initiative”; Rumunia: program wyrównywania szans dla młodzieży szkolnej „Euro200”, Węgry: program uniwersytecki/szkolny „Sulinet Express”; Francja: inicjatywa „Internet accompagne”; Niemcy: inicjatywa D21 i jej pochodne, np. program dla osób starszych „50+ Internet verbindet”)<sup>17</sup>. Polscy decydenci powinni brać pod uwagę doświadczenia tych państw.

Warto natomiast docenić próbę skoordynowania różnych działań państwa w zakresie upowszechniania dostępu do internetu. Odpowiedzialność za nadzór i realizację celów *Strategii* ponosi Departament Społeczeństwa Informacyjnego w MSWiA. Wsparcia udzielać mają Komitet Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności oraz jego grupy robocze wraz z jednostkami odpowiedzialnymi za wdrożenie poszczególnych elementów *Strategii*. Zapowiada ona powołanie w ramach Komitetu Rady Ministrów ds. Informatyzacji i Łączności grupy ds. implementacji *Strategii*, w skład której wejdą dyrektorzy departamentów merytorycznie odpowie-

<sup>17</sup> Przykłady za Opinią Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji do projektu *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, [www.piit.org.pl](http://www.piit.org.pl) (16.10.2010 r.).



działnych za realizację programu w kluczowych ministerstwach, urzędach centralnych oraz urzędach wojewódzkich. Rada Informatyzacji ma pełnić funkcję doradcą w zakresie wdrażania *Strategii*.

W zgodnej opinii ekspertów główną przyczyną niezadowolającej skuteczności powyższych działań były zbyt małe fundusze<sup>18</sup> oraz brak spójnych uregulowań prawnych. Przełomem w tym drugim aspekcie ma być obowiązująca od lipca Ustawa o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych, zwana potocznie „megaustawą”<sup>19</sup>. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów zespół Polska Cyfrowa (na jego czele stanął wiceminister w MSWiA Witold Drożdż) przygotował, na wniosek UKE i przy jego dużej pomocy, projekt ustawy, która miała zlikwidować wszelkie bariery prawne i administracyjne, spowalniające dziś proces inwestycji w infrastrukturę telekomunikacyjną, a zwłaszcza internetową. W ocenia Ministerstwa Infrastruktury, które opiniowało projekt, „megaustawa” realizuje te cele, np. nakłada na firmy energetyczne i wodociągowe obowiązek udostępniania operatorom słupów energetycznych czy kanalizacji. Dodatkowo obliguje zarządców dróg do budowy infrastruktury technologicznej wzdłuż nowych ulic, a deweloperów - do doprowadzenia do budynku szerokopasmowego internetu. Ustawa stymuluje również działalność samorządów w zakresie upowszechniania dostępu do sieci. W wyjątkowych przypadkach zezwala samorządom na samodzielne dostarczanie internetu mieszkańcom, zaleca jednak dopłaty dla inwestorów lub odbiorców końcowych, jeśli z czysto rynkowego punktu widzenia inwestycja jest nieopłacalna. Jak to ma działać? Otóż samorząd może zdecydować, że nie będzie budować sieci, i w zamian dopłaci lokalnemu operatorowi za poprowadzenie jej do określonych gospodarstw, co z perspektywy ekonomicznej jest nieracjonalne.

Ustawa zachęca również samorząd do generowania popytu na internet na rynku lokalnym, np. poprzez kupowanie komputerów dla najgorzej sytuowanych mieszkańców lub tworzenie hot spotów. Bezpłatny dostęp do sieci ma być jedynie zachętą (taki internet powinien działać wolniej niż ten dostarczany przez rynek odpłatnie). W żadnym razie samorząd nie ma dublować rynku, a jedynie może działać w jego zastępstwie tam, gdzie to konieczne.

Autorzy raportu oceniają ustawę jako krok w dobrym kierunku. Wprowadza ona porządek w przepisach dotyczących telekomunikacji, co powinno usprawnić budowę potrzebnej infrastruktury szerokopasmowej. Jasno określa również, że samorządy mogą zajmować się budową sieci sze-

<sup>18</sup> T. Grosse, *Jak zwiększyć inwestycje społeczeństwa informacyjnego?*, „Analizy i Opinie ISP” 2009, nr 103.

<sup>19</sup> Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. 2010, nr 106, poz. 675.

rokokopasmowej (wątpliwości zgłaszały RIO). Z drugiej strony należy pamiętać, że ważniejszym od stanu prawnego problemem jest wciąż niewłaściwa alokacja funduszy, co wynika z braku koordynacji działań pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Innym problemem jest to, że nie wykształcono mechanizmów ewaluacji kolejnych strategii. Przenoszenie działu „informatyzacja” do różnych ministerstw oraz częste zmiany na stanowisku podsekretarza stanu ds. informatyzacji sprawiły, że kolejne strategie nie odnosiły się do tych realizowanych wcześniej. Nie wyciągano też w nich wniosków z wcześniejszych niepowodzeń.

Warto zaznaczyć, że polskie działania zmierzające do upowszechnienia szerokopasmowego internetu są coraz silniej skoordynowane z polityką Unii Europejskiej. Nie dotyczy to wyłącznie środków, które Polska może pozyskać na budowę infrastruktury. Chodzi przede wszystkim o *Europejską Agendę Cyfrową*<sup>20</sup>, przez który to dokument Komisja Europejska próbuje skłonić Polskę do intensyfikacji działań mających na celu upowszechnianie ultraszybkiego internetu. Wśród oczekiwań postawionych przed Polską warto wymienić:

- ◆ przygotowanie narodowego planu internetu szerokopasmowego;
- ◆ ułatwienie inwestycji w sieci szerokopasmowe;
- ◆ wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i polityki rolnej.

W listopadzie 2010 r. w MSWiA miał powstać dokument, stanowiący Polską odpowiedź na *Agendę Cyfrową*, jednak do chwili obecnej jeszcze nie został sporządzony. Autorzy raportu spodziewają się, że będzie on zawierać rozpisane na etapy działania, które zamierza podjąć Polska, aby sprostać oczekiwaniom Komisji Europejskiej.

Pierwszym krokiem dostosowawczym do wymagań *Agendy Cyfrowej* (i szerzej Strategii Europa 2020) jest zapowiedziane na poziomie Rady Ministrów odejście od tworzenia sektorowych strategii rozwoju (których jest obecnie kilkadziesiąt) na rzecz dziewięciu głównych strategii rozwoju Polski. W celu ich stworzenia powołano Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju przy KPRM. Nie powstanie oddzielna strategia dla szerokopasmowego dostępu do internetu, ale informatyzacja ma być częścią składową każdej z dziewięciu<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Tematyka *Agendy* została szerzej przedstawiona w *case study* z wizyty studyjnej w Brukseli.

<sup>21</sup> W. Marciński, „Agenda Cyfrowa dla Europy a porządkowanie strategii rozwoju kraju; rola usług i sieci szerokopasmowych”. Wystąpienie na Forum Szerokopasmowym, Warszawa, 19.05.2010 r.

Po przeglądzie dotychczasowych działań podejmowanych przez administrację w zakresie szerokopasmowego internetu można powiedzieć, że realizowane do tej pory strategie zakończyły się fiaskiem. Wynika to z trzech czynników:

- ♦ cele określano nieprecyzyjnie i w sposób niemierzalny, trudno było ocenić, czy dana strategia zakończyła się sukcesem;
- ♦ brakowało ewaluacji *ex post* kolejnych strategii, czyli jednocześnie nie wypracowano dobrych praktyk na potrzeby kolejnych programów;
- ♦ często zmieniały się podmioty odpowiedzialne za internet szerokopasmowy- brakowało ciągłości.

Z drugiej strony efektem dotychczasowych działań jest wzrost świadomości urzędników co do roli internetu szerokopasmowego w życiu społeczeństwa. Dziś powszechnie odchodzi się od przekonania, że celem państwa jest zapewnienie jakiegokolwiek dostępu do sieci, a coraz częściej mówi się właśnie o internecie szerokopasmowym. Warto również docenić zmianę podejścia do sporządzania strategii informatyzacji i chęć uczynienia informatyzacji elementem każdej z głównych strategii państwa. Jest to podejście racjonalne, gdyż pokazuje, że szybki internet jest skutecznym narzędziem do osiągnięcia innych celów społecznych, a nie celem samym w sobie. Za sukces należy również uznać uporządkowanie stanu prawnego związanego z budową szerokopasmowej infrastruktury (co jest m.in. efektem realizowanych strategii). Największym wyzwaniem wydaje się usprawnienie współpracy pomiędzy różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za informatyzację.

### **3. Specyfika procesu budowy infrastruktury internetowej w Polsce**

Punktem wyjścia do realizacji opisanej powyżej *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* jest odpowiedni stan szerokopasmowej infrastruktury internetowej. Stosowane na terenie Polski technologie dostępu szerokopasmowego można podzielić na stacjonarne i mobilne. Pod koniec 2009 r. liczba użytkowników korzystających ze stacjonarnych łącz szerokopasmowych wyniosła 5,2 mln, z łącz mobilnych zaś 2,1 mln<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Stopień realizacji Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008-2010*, dz. cyt., s. 4.

W naszym kraju stacjonarny internet szerokopasmowy jest dostarczany najczęściej przez sieć telefoniczną z wykorzystaniem technologii xDSL (56,6% udziału), z której korzystają operator zasiedziały oraz operatorzy alternatywni w oparciu o własne zasoby sieciowe lub lokalne pętle abonenckie, uwolnione przez operatora zasiedzającego<sup>23</sup>. Drugą technologią jest DOCSIS/EURODOCSIS wykorzystywana przez operatorów telewizji kablowych<sup>24</sup>. Pozostałe technologie, czyli LAN Ethernet, WLAN Ethernet, WiMax i światłowodowa FTTx, mają około 17% udziału w rynku łącz stacjonarnych (stan na czerwiec 2009 r.)<sup>25</sup>. Pomimo dużej dynamiki wzrostowej w odniesieniu do ostatnich dwóch technologii liczba łączy światłowodowych wciąż pozostaje niska (jedynie 15,4 tys. w czerwcu 2009 r.)<sup>26</sup>. Wykorzystanie odpowiedniej technologii coraz rzadziej uzależnione jest od miejsca, w jakim ma być stosowana. Bezprzewodowe znajdują zastosowanie zarówno na obszarach, gdzie budowa infrastruktury przewodowej jest ekonomicznie nieopłacalna, tj. słabo zurbanizowanych i wiejskich, jak i na terenach miejskich<sup>27</sup>.

Coraz większą popularnością w ostatnich latach cieszy się natomiast mobilny dostęp do internetu<sup>28</sup>. Prędkość przesyłu danych w tej technologii uzależniona jest jednak od jakości modemu, zasięgu sieci GSM oraz warunków atmosferycznych.

Ponadto pod koniec listopada 2010 r. został wystrzelony satelita HYLAS 1, który zapewni wszystkim mieszkańcom Europy dostęp do internetu o dużej przepustowości. Usługa skierowana jest głównie do osób mieszkających na terenach słabo zaludnionych, mających utrudniony dostęp do tradycyjnej infrastruktury szerokopasmowej. Przedsięwzięcie to niejako rozwiązuje problem barier infrastrukturalnych. Czynnikiem, który

<sup>23</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Technologie dostępu do sieci Internet w Polsce*, Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego, Warszawa, grudzień 2009, s. 3.

<sup>24</sup> W technologii tej nośnikiem transmisji danych jest kabel koncentryczny, pozwalający na osiągnięcie lepszej przepływowości niż stosowana w technologii xDSL skrętka miedziana.

<sup>25</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Technologie dostępu do sieci Internet w Polsce*, dz. cyt., s. 3. Spośród nich najpowszechniej stosowane są technologie LAN i WLAN (odpowiednio 300 555 i 486 912 łączy), które w ostatnich latach bardzo dynamicznie powiększają swój udział w rynku.

<sup>26</sup> Tamże, s. 7.

<sup>27</sup> Ministerstwo Infrastruktury, *Plan działań w zakresie rozwoju szerokopasmowej infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, dz. cyt., s. 5.

<sup>28</sup> Z badania konsumenckiego przeprowadzonego na zlecenie UKE wynika, że z internetu mobilnego w 2009 r. korzystało w Polsce 15,7% osób posiadających dostęp do internetu; podane za: Pracownia Badań Społecznych, *Rynek telekomunikacyjny w Polsce w 2009 r. Klienci indywidualni*. Raport z badania konsumenckiego przeprowadzonego przez PBS DGA sp. z o.o., Sopot, grudzień 2009, s. 147.

może obniżać zainteresowanie tą technologią, jest jednak cena – min. 25 euro miesięcznie<sup>29</sup>.

Należy jednak podkreślić, iż obecnie najskuteczniejszym i najmniej zawodnym środkiem dostępu do internetu jest infrastruktura światłowodowa, która uniezależnia łączność z siecią od warunków pogodowych oraz zapewnia najszybszą prędkość przesyłu danych. Biorąc pod uwagę wymagania, jakie Polska powinna spełnić w związku z wdrożeniem *Europejskiej Agendy Cyfrowej*<sup>30</sup>, budowa sieci światłowodowych jest inwestycją najbardziej opłacalną i przyszłościową.

W celu lepszej i sprawniejszej cyfryzacji obszaru Polski w latach 2007–2013 realizowanych jest kilka projektów, których zadaniem jest zarówno rozbudowa sieci transmisji danych, jak i walka z wykluczeniem cyfrowych. Łączny budżet przewidziany na ich realizację wynosi ok. 1,5 mld euro i obejmuje następujące programy operacyjne:

- ♦ 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO) – 579 mln euro zostało przeznaczone na budowę infrastruktury telekomunikacyjnej;
- ♦ PO Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) – 300 mln euro przeznaczono na budowę infrastruktury telekomunikacyjnej; w ramach niego realizowany jest projekt Sieć Szerokopasmowa Polski Wschodniej;
- ♦ PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG), działanie 8.3 – 364 mln euro przeznaczono na projekty z zakresu przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu, tzw. *e-inclusion*. W ramach tego programu możliwe są także zakupy sprzętu dla użytkowników oraz budowa infrastruktury telekomunikacyjnej, jeśli jest to niezbędne dla realizacji programu;
- ♦ PO Innowacyjna Gospodarka (PO IG), działanie 8.4. – 200 mln euro przeznaczono na budowę sieci dostępowych „ostatnia mila”; celem programu jest zapewnienie łączności z internetem odbiorcom końcowym, zamieszkującym tereny, na których internet nie był wcześniej dostępny.

---

<sup>29</sup> P. Mnichowski, *Szerokopasmowy Internet na całą Polskę*, [www.benchmark.pl/aktualnosc/Szerokopasmowy\\_internet\\_na\\_cala\\_Polske\\_aktualizacja-31971.html](http://www.benchmark.pl/aktualnosc/Szerokopasmowy_internet_na_cala_Polske_aktualizacja-31971.html) [30.11.2010 r.], Z. Donimirski, *Udany lot rakiety Ariane 5 z satelitami HYLAS oraz Intelsat 17*, [www.technologie-satelitarne.pl/?tag=satelita-intelsat-17](http://www.technologie-satelitarne.pl/?tag=satelita-intelsat-17) [30.11.2010 r.]. Dostęp satelitarny zapewnia obecnie możliwość korzystania z internetu o przepustowości od 2 Mb/s do 10 Mb/s.

<sup>30</sup> Do 2020 r. każdy mieszkaniec UE powinien mieć zapewniony dostęp do internetu o przepustowości powyżej 30 Mb/s; podane za: Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Europejska Agenda Cyfrowa*, KOM(2010) 245, s. 46.

Należy zaznaczyć, że nie jest to całkowity budżet na realizację *Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, ponieważ dziedzina ta jest obecna w działalności niemal wszystkich ministerstw oraz setek samorządów, zatem nie jest możliwe dokładne oszacowanie wydatków na tworzenie społeczeństwa informacyjnego w Polsce<sup>31</sup>.

Opisane w części pierwszej wskaźniki dostępu do szerokopasmowego internetu w Polsce wskazują, że stopień rozbudowy infrastruktury szerokopasmowej jest niewystarczający. Główne czynniki wpływające na opóźnienia w budowie infrastruktury to:

- ♦ **Brak odpowiednich unormowań prawnych** - do momentu wejścia w życie „megaustawy” budowa infrastruktury internetowej nie należała do zadań własnych samorządów, co utrudniało podejmowanie inicjatyw na szczeblu lokalnym.
- ♦ **Skomplikowany proces inwestycyjny** - składa się na niego m.in. sporządzenie inwentaryzacji infrastruktury, koncepcji sieci i sposobu jej funkcjonowania, opracowanie studium wykonalności i umowy o dofinansowanie, w tym pozyskanie decyzji lokalizacyjnej oraz oceny wpływu na środowisko, sporządzenie dokumentacji projektu, następnie budowa infrastruktury i znalezienie operatora.
- ♦ **Brak koordynacji pomiędzy programami realizowanymi na szczeblu rządowym i samorządowym** - w ramach PO IG programy z 8. osi priorytetowej wdrażane są na szczeblu centralnym, w ramach 16 RPO i PO RPW natomiast - na szczeblu samorządowym. To powoduje, że na szczeblu centralnym finansuje się i nadzoruje budowę sieci typu „ostatnia mila” (w ramach działania 8.4 PO IG), a na samorządowym tworzy się sieci szkieletowe. Często jednak terminy realizacji powyższych programów nie są ze sobą skoordynowane. Zdarza się, że lokalne sieci dostępowe muszą być podłączane do przestarzałej infrastruktury operatora prywatnego zamiast do światłowodowej sieci szkieletowej, której budowa jest dopiero na etapie projektowania. Ponadto niekiedy plany rozmieszczenia sieci szkieletowych w poszczególnych województwach nie są wzajemnie skorelowane<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Opinia pracowników MSWiA - Departament Społeczeństwa Informacyjnego, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 10.11.2010.

<sup>32</sup> Opinia pracowników UKE - Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego i Departament Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 26.10.2010.

- ♦ **Słaba motywacja pracowników urzędów gmin i inwestorów** - budowa infrastruktury ICT z uwagi na złożoność inwestycji i jej nowatorski charakter wymaga odpowiednich zasobów kadrowych - w gminach brakuje specjalistów zajmujących się tego typu inwestycjami, dlatego samorzady odnoszą się do tych projektów z rezerwą. Prywatni inwestorzy z uwagi na skomplikowane procedury, niską opłacalność budowy sieci i słabe zainteresowanie dostępem do internetu na terenach wiejskich często wstrzymują się z realizacją inwestycji, czekając na działania samorządów. Ponadto w Polsce, w przeciwieństwie do wielu krajów UE, nie została oszacowana granica opłacalności dostępu do internetu na osobę.
- ♦ **Problem ustalenia podmiotu, który byłby odpowiedzialny za tematykę społeczeństwa informacyjnego w rządowej administracji** - wspomniane już przenoszenie działu informatyzacja pomiędzy poszczególnymi ministerstwami oraz brak wyraźnego podziału kompetencji w tym zakresie<sup>33</sup>.
- ♦ **Brak ogólnokrajowej inwentaryzacji zasobów sieci** - dotychczasowe były przeprowadzone niedokładnie, zwłaszcza w przypadku województw Polski wschodniej. Ponadto błędne dane na temat zasobów sieciowych utrudniają, a niekiedy nawet uniemożliwiają realizację programów z PO IG.
- ♦ **Niski stopień wykorzystania środków unijnych** - w połowie okresu wydatkowania wykorzystano 8% unijnych środków na tworzenie sieci szerokopasmowych, z których zakontraktowano budowę sieci o długości ok. 350 km<sup>34</sup>.
- ♦ **Status uzdrowisk, rezerwatów przyrody bądź obszarów Natura 2000** - często utrudnia budowę infrastruktury internetowej.
- ♦ **„Niepewność regulacyjna”** - dopiero po zawarciu porozumienia między TP SA a UKE w październiku 2009 r. zaczął prawidłowo funkcjonować mechanizm dostępu do infrastruktury.

---

<sup>33</sup> Opinia pracowników MRR - Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 11.10.2010.

<sup>34</sup> Stan z września 2010. Podane za: T. Boguszewicz, *Rząd: szybciej budować infrastrukturę internetową*, „Rzeczpospolita”, nr 220(8731), B1. W ramach działania 8.3 PO IG wartość środków przekazanych dotychczas beneficjentom wyniosła 14,7 mln zł, co stanowi 1,02% środków publicznych przeznaczonych na ten cel. W ramach działania 8.4 przekazano 1,95 mln, co stanowi 2,47% dostępnych środków. Podane za: Portal Funduszy Europejskich, *Stan realizacji PO IG na 30.11.2010 r. Informacja miesięczna*, [www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx](http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx) [30.11.2010 r.].

tury operatora o ważnej pozycji na rynku. Mechanizm taki wspiera konkurencyjność oraz zachęca operatorów alternatywnych do inwestycji we własną infrastrukturę<sup>35</sup>.

Realnym zagrożeniem dla budowy sieci szerokopasmowych może stać się kumulacja projektów w czasie, która spowoduje zapewne wzrost cen, niedostępność wystarczającej liczby projektantów i wykonawców oraz w efekcie ryzyko utraty dofinansowania z uwagi na przekroczenie terminu rozliczenia z KE.

Z zaplanowanych obecnie projektów na budowę sieci regionalnych w ramach RPO i PO RPW wynika, że do końca 2015 r. ma powstać licząca 28 tys. km światłowodowa sieć transmisji danych z ponad 3,5 tys. węzłów szkieletowych i dystrybucyjnych<sup>36</sup>. W ramach RPO budowane są dwa rodzaje sieci: szkieletowe i lokalne. Za budowę tych pierwszych odpowiadają urzędy marszałkowskie, za budowę drugich zaś – odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego. Sieci regionalne powstają na terenie całego województwa, tak aby połączyć znajdujące się w nim miejscowości i obszary, w szczególności zaś te, których mieszkańcy są zagrożeni wykluczeniem cyfrowym. Sieci lokalne odnoszą się do pojedynczego miasta, powiatu, gminy lub też ich konsorcjów oraz powstają w celu zwiększenia liczby węzłów dystrybucyjnych i tym samym powiększenia zasięgu sieci<sup>37</sup>.

Zgodnie z założeniami RPO i PO RPW wybudowana w ramach nich infrastruktura telekomunikacyjna będzie otwarta dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców telekomunikacyjnych dostarczających usługi szerokopasmowe bezpośrednio odbiorcom końcowym. Ma to zachęcić podmioty komercyjne do budowy własnych sieci dostępowych na terenach dotychczas, z ich punktu widzenia, nieatrakcyjnych inwestycyjnie<sup>38</sup>.

Projekty z osi priorytetowej 8 PO IG mają zaś za zadanie zapewnić dostęp do internetu na obszarach nieatrakcyjnych ekonomicznie dla operatorów komercyjnych oraz gospodarstwom o niskich dochodach. Założe-

<sup>35</sup> Celem porozumienia było uczynienie polityki regulacyjnej bardziej przejrzystą i przewidywalną dla operatorów telekomunikacyjnych oraz zahamowanie dyskryminujących praktyk stosowanych przez operatora zasiedziałego, co w konsekwencji powinno doprowadzić do zwiększenia inwestycji w telekomunikacji. Zob. szerzej: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Stopień realizacji Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008–2010*, dz. cyt., s. 13–15.

<sup>36</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Zaawansowanie projektów budowy infrastruktury telekomunikacyjnej z funduszy unijnych*, raport UKE, Warszawa, maj 2010, s. 3.

<sup>37</sup> Z uwagi na złożoność procedur oraz brak wykwalifikowanej kadry wszystkie projekty budowy sieci regionalnych w ramach RPO i PO RPW znajdują się na początkowym etapie realizacji. Zgodnie z wymogami programowymi podpisanie umów o dofinansowanie powinno nastąpić do końca 2013 r., a rozliczenie wydatków do końca 2015 r.

<sup>38</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Zaawansowanie projektów budowy infrastruktury telekomunikacyjnej z funduszy unijnych*, dz. cyt., s. 5.



niem tych projektów jest więc przewyciężenie zawodności rynku i walka z wykluczeniem cyfrowym na obszarach, gdzie otoczenie gospodarcze unie-możliwia rzeczywisty rozwój. W ramach działania 8.3 możliwa jest budo-wa infrastruktury dla samorządowych jednostek organizacyjnych, np. szkół, przedszkoli czy bibliotek.

Celem działania 8.4 PO IG jest zaś wsparcie mikro-, małych i śred-nich przedsiębiorców (MŚP) w budowie infrastruktury telekomunikacyjnej pomiędzy węzłem dystrybucyjnym sieci a odbiorcą końcowym<sup>39</sup>. Ad-ministracja centralna zmuszona była jednak czasowo wstrzymać realizację tego działania w celu uzyskania synergii czasowej i lokalizacyjnej pomię-dzy budowanymi w ramach RPO i PO RPW sieciami szkieletowymi a sie-ciami dostępowymi tworzonymi przez operatorów „ostatniej mili”<sup>40</sup>.

Dotychczas wiele samorządów zdecydowało się na budowę tzw. hot spotów (opartych na technologii WLAN lub WiMax), zapewniających radiowy dostęp do internetu w promieniu kilku kilometrów od nadajnika. Prędkość przesyłu danych w tej technologii jest niska z uwagi na brak opłat za korzystanie. Aby nie naruszać zasad konkurencyjności, prędkość przesyłu i pobierania danych musi pozostawać na poziomie niższym niż oferowana przez operatorów komercyjnych. Obecnie zapewnianie dostę-pu radiowego stało się priorytetem dla wielu władz samorządowych. Wy-daje się jednak, że rozwiązanie to jest poniekąd „drogą na skróty”, ponie-waż technologia radiowa jest stosunkowo mało efektywna z uwagi na ograniczony zasięg terytorialny oraz uzależnienie od pogody i ukształto-wania terenu<sup>41</sup>. Rozwiązaniem lepszym - z punktu widzenia jakości połą-czenia z siecią - jest zainwestowanie środków w budowę światłowodów i zachęcanie operatorów do ich dzierżawy bądź odpłatnego korzystania z nich.

Z drugiej strony jednak należy przypuszczać, że kwestia barier in-frastrukturalnych w niedługim czasie ulegnie przedawnieniu, a nowszym i istotniejszym problemem staną się bariery społeczne. Należało będzie

---

<sup>39</sup> Tamże, s. 23-24. W działaniu 8.4 pojawia się kryterium, by na obszarze objętym pro-jektem w momencie składania wniosku nie funkcjonowała ogólnodostępna szerokopas-mowa infrastruktura dostępu do internetu (o przepustowości min. 2 Mb/s). Z tego wzglę-du projekty realizowane w ramach działania 8.4 PO IG mogły zostać uruchomione jedynie na obszarach, które dysponują aktualnymi wynikami z przeprowadzonej inwentaryzacji zasobów sieci szerokopasmowych.

<sup>40</sup> Opinia pracowników MRR - Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 11.10.2010.

<sup>41</sup> Opinia pracowników UKE - Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego i De-partament Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 26.10.2010.

przełamać strach i niechęć Polaków wobec korzystania z komputera i internetu.

#### 4. Wykluczenie cyfrowe rozpatrywane na płaszczyźnie społecznej

Należy zwrócić uwagę na to, że posiadanie dostępu do internetu nie jest jednoznaczne z umiejętnością jego wykorzystania. Cyfrowy podział sam w sobie nie jest problemem społecznym, gdyż zróżnicowanie wykorzystania technologii to coś naturalnego<sup>42</sup>. Jednak używanie komputera i korzystanie z internetu nie jest już traktowane jak zwykła poprawa jakości życia – obecnie wiąże się z pełnym lub niepełnym uczestnictwem w społeczeństwie.

Dostęp do sieci w głównej mierze zależy od wykształcenia i wieku oraz (jednak w mniejszym stopniu) od statusu społeczno-zawodowego czy też miejsca zamieszkania. Jak pokazują statystyki, osoby młodsze korzystają z internetu o wiele częściej: 93% osób w wieku 18-24, 80% w grupie 25-34, 68% w grupie 35-44, 45% w grupie 45-54, 23% w grupie osób w wieku 55-64 i jedynie 6% w wieku 65 lat i więcej<sup>43</sup>.

Biorąc pod uwagę wykształcenie (z wyłączeniem osób uczących się), w grupie osób z wykształceniem podstawowym tylko 30% korzysta z internetu, z zasadniczym zawodowym 34%, 64% osób z wykształceniem średnim i aż 88% z wykształceniem wyższym<sup>44</sup>.

Jeśli chodzi o status społeczno-zawodowy, to w najgorszej sytuacji są rolnicy (tylko 13% korzystających), renciści (17%), emeryci (9%), osoby biernie zawodowo (34%) lub bezrobotne (27%). Najczęściej z internetu korzystają studenci i osoby uczące się (85%), osoby pracujące w sektorze publicznym (66%), przedsiębiorcy (69%) oraz pracujący w sektorze prywatnym (52%)<sup>45</sup>.

Jak wynika z raportu CBOS, wielkość miejscowości zamieszkania nie ma większego wpływu na wskaźnik korzystania z internetu. W miastach, niezależnie od ich rozmiarów, sieci używa ok. 50% mieszkańców, podczas gdy na wsi tylko 38%.

---

<sup>42</sup> D. Batorski, *Internet a nierówności społeczne*, [www.biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=27:internet-a-nier%C3%B3wno%C5%9Bci-spo%C5%82eczne&Itemid=3](http://www.biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=27:internet-a-nier%C3%B3wno%C5%9Bci-spo%C5%82eczne&Itemid=3) [08.12.2010 r.].

<sup>43</sup> Centrum Badania Opinii Społecznej, *Korzystanie z komputerów i Internetu*, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_079\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_079_10.PDF) [08.12.2010 r.].

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Tamże.

*Diagnoza Społeczna 2009* wskazuje, że główne powody braku dostępu do internetu w gospodarstwach domowych w Polsce to<sup>46</sup>:

- ♦ względy finansowe (wysokie koszty sprzętu i połączeń internetowych) – z tego powodu dostępu do internetu nie ma obecnie 14% gospodarstw domowych (w 2007 r. – ponad 19%). Oznacza to, że aż 34,5% wszystkich gospodarstw domowych nie ma dostępu do sieci, ale powody są inne niż finansowe;
- ♦ brak potrzeby – wskazuje na nią aż połowa gospodarstw bez sieci;
- ♦ brak odpowiedniego sprzętu;
- ♦ brak umiejętności korzystania z technologii informacyjnej i komunikacyjnej;
- ♦ brak dostatecznej wiedzy na temat możliwości praktycznego wykorzystania technologii informacyjnej i komunikacyjnej w życiu codziennym (niska świadomość społeczna).

W ciągu ostatnich dwóch lat w znacznym stopniu zmalał odsetek gospodarstw domowych, dla których przyczyną braku dostępu są względy finansowe, brak odpowiedniego sprzętu lub technicznych możliwości korzystania ze stałego łącza. Obecnie coraz częściej wymienia się brak motywacji i odpowiednich umiejętności korzystania z sieci. Wynika z tego, że tzw. „twarde bariery”, jak infrastruktura i środki finansowe, zastępowane są przez „miękkie” – kompetencyjne i psychologiczne. W związku z powyższym programy dotyczące upowszechniania dostępu do internetu lub walki z wykluczeniem cyfrowym powinny skupić się na przewyżczeniu barier „miękkich”.

*Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013* jako przyczynę mogącą zahamować rozwój społeczeństwa informacyjnego wymienia niski stopień wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w szkolnictwie, niedostateczne powiązanie systemu edukacji z potrzebami rynku pracy oraz niski wskaźnik kształcenia ustawicznego wśród dorosłych<sup>47</sup>. Ponadto w społeczeństwie wciąż obecna jest grupa osób niezainteresowanych korzystaniem z technologii informacyjnych lub niepotrafiąca z niej skorzystać – nie tylko wśród osób starszych, lecz także we wszystkich grupach wiekowych.

---

<sup>46</sup> J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna [2009]*, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) [22.12.2010 r.].

<sup>47</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, [www.mswia.gov.pl/portal/SZS/495/6271/](http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/495/6271/) [03.11.2010 r.].

Istnieją też grupy społeczne, dla których dostęp do internetu jest podstawowym narzędziem wyrównywania szans. Dla osób niepełnosprawnych jest najwygodniejszym, a bywa także, że jedynym środkiem integracji społecznej dzięki możliwości poznania innych osób. Stanowi także dla nich podstawowe źródło informacji. Internet może umożliwić niezależne życie w starszym wieku, m.in. przez zapewnienie osobom starszym dostępu do usług medycznych. Spośród niemal 13 milionów Polaków po 50. roku życia aż 78% nie korzysta z internetu<sup>48</sup>. Ponadto dostęp do internetu może przyczynić się do zwiększenia wśród osób bezrobotnych szans na znalezienie pracy lub przekwalifikowanie się. Ostatnią grupą są osoby z obszarów wiejskich oddalone od oferty kulturalnej oraz naukowej udostępnionej w miastach. Dla nich możliwości, które dają platformy e-learningowe, są często jedynym sposobem na zdobycie wykształcenia, dzięki czemu mogą też łatwiej znaleźć pracę.

Według badań GUS i Eurostatu, przeprowadzonych w 2008 r., Polska należała do krajów o jednym z niższych poziomów wykorzystania internetu w Unii Europejskiej – z internetu regularnie korzystało (przynajmniej raz w tygodniu) 44% Polaków w porównaniu ze średnią europejską na poziomie 56%<sup>49</sup>. Badania z 2010 r. wskazują, że Polska poprawiła swój wynik do 59%, przy czym średnia UE wzrosła do 69%<sup>50</sup>.

E-wykluczenie, wiążące się bezpośrednio z wykluczeniem społecznym, jednocześnie zwiększa zawodową oraz społeczną marginalizację dotkniętych nim osób<sup>51</sup>. W związku z tym niezbędne są działania mające na celu walkę z wykluczeniem cyfrowym zarówno na poziomie lokalnym, jak i centralnym. Powinny być one rezultatem wspólnych przedsięwzięć administracji rządowej, samorządowej oraz organizacji pozarządowych. Obecnie w Polsce realizowanych jest wiele programów zwalczających e-wykluczenie, żaden z nich jednak nie walczy z tym problemem w sposób kompleksowy. Działania przebiegają sektorowo, np. wśród poszczególnych grup wykluczonych społecznie lub w obszarach w największym stopniu dotkniętych e-wykluczeniem.

<sup>48</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, [www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead07&news\\_cat\\_id=168&news\\_id=6006&layout=3&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=168&news_id=6006&layout=3&page=text) [05.11.2010 r.].

<sup>49</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Drugi raport z prac Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji Programu Cyfrowa Polska*, Warszawa, 10.2009, [www.polskacyfrowa.mswia.gov.pl/download.php?s=63&rid=602](http://www.polskacyfrowa.mswia.gov.pl/download.php?s=63&rid=602) [05.11.2010 r.].

<sup>50</sup> Eurostat, *Internet usage in 2010 - Households and Individuals*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF) [21.12.2010 r.].

<sup>51</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Poradnik dotyczący realizacji wsparcia dla osób wykluczonych społecznie oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa, kwiecień 2010, [www.efs.gov.pl/Wiadomosci/Documents/poradnik\\_wykluczenie.pdf](http://www.efs.gov.pl/Wiadomosci/Documents/poradnik_wykluczenie.pdf) [27.10.2010 r.].

W dziedzinie walki z e-wykluczeniem ważnymi aktorami są organizacje pozarządowe – ze względu na ich specjalistyczną wiedzę, elastyczność działań oraz dużą swobodę w doborze środków. Z reguły bardzo dobrze znają potrzeby konkretnej grupy i ryzyka z nią związane. Także kampanie w mediach to działania celowe, gdyż oswiają użytkowników z pojęciem internetu. Jak wskazano wcześniej, wiele osób nie korzysta z sieci, gdyż nie zna jej zalet i nie wie, w czym mogłaby okazać się pomocna.

Koalicja Cyfrowego Włączenia Generacji 50+ „Dojrzałość w sieci” walczy z wykluczeniem technologicznym seniorów. Została zainaugurowana przez UPC Polska i Akademię Rozwoju Filantropii, a patronat nad inicjatywą objęły UKE oraz MSWiA<sup>52</sup>. Jest to ogólnopolska akcja edukacyjna, dzięki której seniorzy poznają komputer i internet według specjalnie opracowanej dla nich metody. Uczestnicy uczą się m.in. wyszukiwania informacji na stronach WWW i porozumiewania się za pomocą komunikatorów. Koalicja zamierza stworzyć platformę współpracy i wymiany doświadczeń, która opracowywałaby i wdrażała działania zmniejszające wykluczenie cyfrowe seniorów. Mimo że Koalicja istnieje dopiero od marca 2010 r., już widać jej pozytywne efekty, m.in. powstało miejsce, gdzie zainteresowane podmioty dzielą się dobrymi praktykami.

Celem Fundacji Widzialni jest z kolei zwrócenie uwagi opinii publicznej i administracji państwowej na problem dostępności stron internetowych dla osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem niewidomych i niedowidzących, oraz zainicjowanie ogólnopolskiej akcji promującej umożliwienie osobom niepełnosprawnym swobodnego dostępu do informacji publicznej w internecie<sup>53</sup>. Działania Fundacji obejmują nie tylko osoby z niepełnosprawnością sensoryczną (wzrok, słuch), lecz także inne grupy społeczne narażone na wykluczenie cyfrowe. Należą do nich m.in. osoby niepełnosprawne ruchowo i intelektualnie, osoby z ADHD, dyslektycy lub osoby z zaburzeniami rozpoznawania barw (np. daltoniści). Działania podejmowane przez Fundację przyczyniły się do tego, że w ustawie o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne od czerwca 2010 r. wprowadzono obowiązek udostępniania osobom niepełnosprawnym stron internetowych urzędów publicznych<sup>54</sup>.

Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego została powołana przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności w celu wspierania i pro-

<sup>52</sup> „Dojrzałość w sieci”, <http://dojrzaloscwswieci.pl/o-koalicyi.html> [05.11.2010 r.].

<sup>53</sup> Fundacja Widzialni, [www.widzialni.eu/](http://www.widzialni.eu/) [21.12.2010 r.].

<sup>54</sup> Ustawa z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, która wchodzi w życie 17 czerwca br. Dz.U. 2010, nr 40, poz. 230.

mowania rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce i poza jej granicami. Zadania Fundacji koncentrują się wokół takich kwestii, jak:

- ◆ zwiększanie dostępu obywateli, instytucji i organizacji do internetu oraz rozwijanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych opartych na internecie;
- ◆ popularyzacja wiedzy na temat korzyści płynących z wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w życiu obywateli - w ich rozwoju osobistym, zawodowym i działalności gospodarczej oraz w funkcjonowaniu instytucji, organizacji i innych podmiotów;
- ◆ inicjowanie, pobudzanie i wspieranie współpracy podmiotów z różnych sektorów, mającej na celu stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi społeczeństwa informacyjnego oraz popularyzacji wiedzy na temat korzyści, które płyną z wykorzystania nowoczesnych narzędzi oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych<sup>55</sup>.

Działania FRISI zostały dostrzeżone i docenione przez władze na szczeblu lokalnym, o czym świadczy wyróżnienie jej tytułem „Partner 2010”, dokonane przez marszałka województwa warmińsko-mazurskiego za wspieranie lokalnej kultury.

Na bazie metody e-VITA - „Wieś aktywna. Budowanie społeczeństwa informacyjnego” - gminy wiejskie przezwycięzają e-wykluczenie. Została ona wypracowana przez Polsko-Amerykańską Fundację Wolności i Fundację Wspomagania Wsi przy udziale firmy Cisco Systems Inc. jako kompleksowe podejście do zagadnienia e-integracji<sup>56</sup>. Zapewnia nie tylko dostęp do internetu, lecz także podejmuje działania edukacyjne wśród różnych grup społecznych, dzięki którym zainteresowani poznają szerokie możliwości wykorzystania internetu oraz podstawy obsługi komputera. Szczególny nacisk kładzie się na kształcenie osób dorosłych - ze względu na to, że w tej grupie częściej występuje lęk przed nowościami technicznymi. W latach 2004-2006 przeprowadzony został pilotażowy program „Wieś aktywna. Budowanie społeczeństwa informacyjnego - e-VITA”, którego celem było zwiększenie wykorzystania technologii informacyjnych na rzecz społecznego i ekonomicznego rozwoju wsi oraz małych miast<sup>57</sup>. Obecnie trwa już trzecia edycja tego programu.

<sup>55</sup> Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, [www.frsi.org.pl/pl/fundacja.php](http://www.frsi.org.pl/pl/fundacja.php) [15.11.2010 r.].

<sup>56</sup> Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, [www.pafw.pl/strona.php?p=e\\_vita\\_82](http://www.pafw.pl/strona.php?p=e_vita_82) [11.12.2010 r.].

<sup>57</sup> Internet na wsi, <http://internetnawsi.pl/program-e-vita/metoda-e-vita> [20.12.2010 r.].

Działanie 8.3 Programu Operacyjnego „Innowacyjna Gospodarka 2007–2013” to jeden z instrumentów realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 (NSRO), którego celem jest finansowe wsparcie inicjatyw, podejmowanych na rzecz rozwijania umiejętności informatycznych oraz nawyku korzystania z internetu wśród osób wykluczonych cyfrowo, uświadamianie możliwości, jakie daje szerokopasmowy dostęp do internetu, a także współfinansowanie zakupu urządzeń końcowych<sup>58</sup>. Należy wspomnieć, że działanie to może również obejmować budowę infrastruktury telekomunikacyjnej, o ile jest to niezbędne przy realizacji projektu<sup>59</sup>. Beneficjent (jednostka samorządu terytorialnego lub konsorcjum) może wskazać, jakie grupy docelowe będzie wspierać w ramach pomocy wykluczonym, np. osoby o niskich dochodach czy mieszkające w rodzinie wielodzietnej, rodziny zastępcze lub niepełnosprawnych mających utrudniony dostęp do internetu.

## 5. Wnioski i rekomendacje

Szybki i ultraszybki internet jest warunkiem rozwoju państwa. W Polsce internet szerokopasmowy to cały czas dobro trudno dostępne. Stanowi to więc przykład zawodności rynku, ponieważ komercyjni dostawcy internetu inwestują głównie w dużych i średnich miastach. Upowszechnienie dostępu do sieci szerokopasmowej w mniejszych miejscowościach wymaga interwencji instytucji publicznych. Państwo powinno angażować się jedynie tam, gdzie jest to konieczne. Ważną inicjatywą w tym kontekście jest opracowywana w UKE mapa pokrycia Polski internetem, dzięki której uda się wskazać miejsca koniecznej interwencji państwa.

Dotychczas wdrażane programy i strategie nie doprowadziły do zmniejszenia dysproporcji, jaka istnieje w dostępie do szybkiego internetu pomiędzy Polską a najbardziej rozwiniętymi krajami UE. Dziś nie wystarczy opracowanie kolejnej strategii – konieczna jest lepsza współpraca instytucji oraz ściślejsza ewaluacja dotychczasowych programów. Pewną nadzieję w tym aspekcie dają działania polskiej administracji, wymuszone koniecznością implementacji *Agendy Cyfrowej*.

Powodem inercji w odniesieniu do budowy infrastruktury szerokopasmowej nie jest brak pieniędzy, lecz są to przede wszystkim czynniki

<sup>58</sup> Rada Ministrów, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, dokument przyjęty 29.11.2006 r., [www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf) [5.11.2010 r.].

<sup>59</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Zaawansowanie projektów budowy infrastruktury telekomunikacyjnej z funduszy unijnych*, maj 2010, [www.forumszerokopasmowe.pl/download.php?plik=-80](http://www.forumszerokopasmowe.pl/download.php?plik=-80) [15.11.2010 r.].

administracyjne. Nie potrafimy wykorzystać unijnych funduszy na tworzenie odpowiedniej infrastruktury. Skomplikowane procedury odstrasza zarówno gminy, jak i firmy telekomunikacyjne. Tych ostatnich do inwestycji na terenach słabo zurbanizowanych zniechęca niska stopa zwrotu z inwestycji. Odpowiednie warunki organizacyjne, prawne i kredytowe mogą stanowić rozwiązanie tej sytuacji. Należy także zwrócić uwagę na deficyt specjalistów potrafiących rzetelnie przygotować dokumentację związaną z procesem inwestycyjnym, co wydłuża termin realizacji projektów. Problemem jest również niewłaściwa komunikacja pomiędzy samorządami i administracją centralną oraz w ramach samej administracji rządowej na etapie realizacji inwestycji. Potencjalne ryzyko stanowi także różny stopień wykorzystania funduszy unijnych i zaawansowania projektów w poszczególnych województwach. Innym ryzykiem są rozbieżne technologie budowy sieci i różnice w szerokości pasma transmisyjnego. Brak koordynacji terminów realizacji projektów i planów budowy sieci w obrębie kraju znosi pożądaną efekt synergii.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy stwierdzić, że niezbędnymi działaniami są: harmonizacja schematów budowy sieci na terenie całego kraju, przyśpieszenie procesu inwestycyjnego w celu wykorzystania wszystkich przyznanych funduszy, rozwinięte doradztwo prawne dla samorządów, lepsza współpraca przy realizacji projektów rządowych i samorządowych oraz odejście od budowy nadajników radiowych na rzecz tworzenia sieci światłowodowych.

Równoległe do działań związanych z budową infrastruktury należy przeciwdziałać e-wykluczeniu. Autorzy raportu przewidują, że za kilka lat podstawową przeszkodą w budowie społeczeństwa informacyjnego będzie brak umiejętności miękkich, nie zaś infrastruktury. Sukces uzależniony jest od współdziałania wielu podmiotów: administracji rządowej i samorządowej, organizacji pozarządowych oraz mediów. Aby uniknąć nakładania się na siebie zakresów wykonywanych zadań oraz zapewnić właściwe wykorzystanie środków finansowych, należy powołać koordynatora w randze ministerialnej.

Głównym zadaniem władz centralnych w tym zakresie powinno być tworzenie norm prawnych oraz ram i strategii. Zgodnie z zasadą subsydiarności wskazania te powinny być na tyle elastyczne, by nie ograniczały lokalnych inicjatyw. Działania bezpośrednie nie muszą być podejmowane na szczeblu centralnym, gdyż w tym obszarze znakomicie sprawdzają się inicjatywy oddolne.

Ponadto wykluczenie cyfrowe dotyczy głównie osób mało mobilnych - ludzi starszych czy niepełnosprawnych - tak więc samorzady lo-



kalne mogłyby udostępniać swoją infrastrukturę (sale komputerowe w szkołach, bibliotekach) dla powyższych programów.

Przeciwdziałanie e-wykluczeniu jest niezbędnym warunkiem wykreowania większego popytu na internet, co przyczyni się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce.

## Wykaz skrótów

- CBOS - Centrum Badania Opinii Społecznej
- Dz.U. - Dziennik Ustaw
- EFS - Europejski Fundusz Społeczny
- FRSI - Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego
- FTTX - (ang.) fiber-to-the-x
- GSM - (ang.) global system for mobile communications
- GUS - Główny Urząd Statystyczny
- ICT - (ang.) information and communication technology
- ISP - Instytut Spraw Publicznych
- kb/s - kilobit na sekundę
- KE - Komisja Europejska
- KPRM - Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- KSAP - Krajowa Szkoła Administracji Publicznej
- LAN - (ang.) local area network
- Mb/s - megabit na sekundę
- MRR - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- MSWiA - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- MŚP - małe i średnie przedsiębiorstwa
- NSRO - Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia
- OECD - (ang.) Organization for Economic Co-operation and Development
- PBS - Pracownia Badań Społecznych
- PKB - produkt krajowy brutto
- PO IG - Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka”
- PO RPW - Program Operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej”
- RIO - Regionalna Izba Obrachunkowa
- RM - Rada Ministrów
- RPO - regionalne programy operacyjne

TP SA - Telekomunikacja Polska spółka akcyjna

UE - Unia Europejska

UKE - Urząd Komunikacji Elektronicznej

WiMAX - (ang.) worldwide interoperability for microwave access

WLAN - (ang.) wireless local area network

xDSL - (ang.) x digital subscriber line

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

European Commission, Information Society and Media, *i2010 High Level Group, Benchmarking Digital Europe 2011-2015. A conceptual Framework*, Bruksela 2009.

Komisja Wspólnot Europejskich, *Europejska Agenda Cyfrowa*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM(2010) 245.

Ministerstwo Infrastruktury, *Plan działań w zakresie rozwoju szerokopasmowej infrastruktury dostępowej do usług społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, Warszawa 2007.

Pracownia Badań Społecznych, *Rynek telekomunikacyjny w Polsce w 2009 r. Klienci indywidualni*. Raport z badania konsumenckiego przeprowadzonego przez PBS DGA sp. z o.o., Sopot, grudzień 2009.

Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Stopień realizacji Strategii Regulacyjnej Prezesa UKE na lata 2008-2010*, Prezes UKE, Warszawa, kwiecień 2010 r.

Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Technologie dostępu do sieci Internet w Polsce*, Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego, Warszawa, grudzień 2009 r.

Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Zaawansowanie projektów budowy infrastruktury telekomunikacyjnej z funduszy unijnych*, raport UKE, Warszawa, maj 2010.

### Akty prawne i regulacje

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 14 lipca 2000 r. w sprawie budowania podstaw społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Monitor Polski nr 22, poz. 448.

Ustawa z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, nr 40, poz. 230.

Ustawa z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, Dz.U. 2010, nr 106, poz. 675.

Ustawa z 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów, ustawy o działaniach administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2001, nr 154, poz. 1800.

### **Artykuły z publikacji naukowych**

Grosse T., *Jak zwiększyć inwestycje społeczeństwa informacyjnego?*, „Analizy i Opinie ISP”, nr 103, grudzień 2009.

### **Artykuły prasowe**

Boguszewicz T., *Rząd: szybciej budować infrastrukturę internetową*, „Rzeczpospolita”, nr 220 (8731).

### **Źródła internetowe**

Batorski D., *Internet a nierówności społeczne*, [www.biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=27:internet-a-nier%C3%B3wno%C5%99Bci-spo%C5%82eczne&Itemid=3](http://www.biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=27:internet-a-nier%C3%B3wno%C5%99Bci-spo%C5%82eczne&Itemid=3) [08.12.2010 r.].

Centrum Badania Opinii Społecznej, *Korzystanie z komputerów i Internetu*, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_079\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_079_10.PDF) [08.12.2010 r.].

Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna [2009]*, [www.diagnoza.com](http://www.diagnoza.com) [22.12.2010 r.].

Dojrzałość w sieci, <http://dojrzaloscwsieci.pl/o-koalycji.html> [05.11.2010 r.].

Donimirski Z., *Udany lot rakiety Ariane 5 z satelitami HYLAS oraz Intelsat 17*, [www.technologie-satelitarne.pl/?tag=satelita-intelsat-17](http://www.technologie-satelitarne.pl/?tag=satelita-intelsat-17) [30.11.2010 r.].

European and Financial Consulting EFICOM, *Określenie przyczyn wykluczenia cyfrowego na obszarach dotkniętych tym problemem. Przyczyny techniczne, organizacyjne i społeczne*, [http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=240:okre%C5%9Blenie-przyczyn-wykluczenia-cyfrowego-na-obszarach-dotkni%C4%99tych-tym-problemem-przyczyny-techniczne-organizacyjne-spo%C5%82eczne&Itemid=3](http://biblioteka.mwi.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=240:okre%C5%9Blenie-przyczyn-wykluczenia-cyfrowego-na-obszarach-dotkni%C4%99tych-tym-problemem-przyczyny-techniczne-organizacyjne-spo%C5%82eczne&Itemid=3) [30.11.2010 r.].

Eurostat, *Internet usage in 2010 - Households and Individuals*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-10-050/EN/KS-QA-10-050-EN.PDF) [21.12.2010 r.].

Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego, [www.fr.si.org/pl/pl,fundacja.php](http://www.fr.si.org/pl/pl,fundacja.php) [15.11.2010 r.].

Fundacja Widzialni, [www.widzialni.eu/](http://www.widzialni.eu/) [21.12.2010 r.].

„Internet na wsi”, <http://internetnawsi.pl/program-e-vita/metoda-e-vita> [20.12.2010 r.].

Komisja Europejska, *Progress report on the single European electronic communication market 2009 (15th report)*, SEC(2010)630, <http://ec.europa.eu/infor->

- mation\_society/policy/ecommm/doc/implementation\_enforcement/annual-reports/15threport/comm\_en.pdf [30.11.2010 r.].
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Poradnik dotyczący realizacji wsparcia dla osób wykluczonych społecznie oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, Warszawa, kwiecień 2010, [www.efs.gov.pl/Wiadomosci/Documents/poradnik\\_wykluczenie.pdf.pdf](http://www.efs.gov.pl/Wiadomosci/Documents/poradnik_wykluczenie.pdf.pdf) [27.10.2010 r.].
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Dlaczego Strategia?*, [www.mswia.gov.pl/portal/SZS/490/6262/Dlaczego\\_Polska\\_potrzebuje\\_Strategii\\_rozwoju\\_spoleczenstwa\\_informacyjnego.html](http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/490/6262/Dlaczego_Polska_potrzebuje_Strategii_rozwoju_spoleczenstwa_informacyjnego.html) [16.10.2010 r.].
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Raport z prac Międzyresortowego Zespołu ds. Realizacji Programu Cyfrowa Polska*, Warszawa, październik 2009, [www.polskacyfrowa.mswia.gov.pl/download.php?s=63&id=602](http://www.polskacyfrowa.mswia.gov.pl/download.php?s=63&id=602) [05.11.2010 r.].
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, [www.mswia.gov.pl/portal/SZS/-495/6271/](http://www.mswia.gov.pl/portal/SZS/-495/6271/) [03.11.2010 r.].
- Mnichowski P., *Szerokopasmowy Internet na całą Polskę*, [www.benchmark.pl/aktualnosc/Szerokopasmowy\\_internet\\_na\\_cala\\_Polske\\_aktualizacja-31971.html](http://www.benchmark.pl/aktualnosc/Szerokopasmowy_internet_na_cala_Polske_aktualizacja-31971.html) [30.11.2010 r.].
- Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, *Opinia do projektu Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007-2013*, [www.piit.org.pl](http://www.piit.org.pl) [16.10.2010 r.].
- Polska Wschodnia, [www.polskawschodnia.gov.pl/Projekty/Strony/Siec\\_szerokopasmowa\\_Polski\\_Wschodniej.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/Projekty/Strony/Siec_szerokopasmowa_Polski_Wschodniej.aspx) [14.11.2010 r.].
- Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, [www.pafw.pl/strona.php?p=e\\_vita\\_82](http://www.pafw.pl/strona.php?p=e_vita_82) [11.12.2010 r.].
- Portal Funduszy Europejskich, *Stan realizacji PO IG na 30.11.2010 r. Informacja miesięczna*, [www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx](http://www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx) [30.11.2010 r.].
- Rada Ministrów, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, dokument przyjęty 29.11.2006 r., [www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/-NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/-NSRO_maj2007.pdf) [15.11.2010 r.].
- Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Inwestycje w obszarach białych plam*, 21.07.2010, [www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead21&news\\_cat\\_id=335-&news\\_id=5353&layout=1&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead21&news_cat_id=335-&news_id=5353&layout=1&page=text) [07.11.2010 r.].
- Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Nasylenie usługami dostępu do Internetu w poszczególnych gminach: łącza o przepływności min. 2 Mb/s, na bazie własnej infrastruktury*, <http://www.mapa.uke.gov.pl/mapa2/> [06.12.2010 r.].

Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Porozumienie między Prezesem UKE a TP S.A.*, 12.02.2010, [www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?news\\_cat\\_id=19 &news\\_id=4750&layout=3&page=text&place=Lead01](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?news_cat_id=19&news_id=4750&layout=3&page=text&place=Lead01) [07.11.2010 r.].

Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Zaawansowanie projektów budowy infrastruktury telekomunikacyjnej z funduszy unijnych*, maj 2010 r., [www.forumszerokopasmowe.pl/download.php?plik=-80](http://www.forumszerokopasmowe.pl/download.php?plik=-80) [15.11.2010 r.].

„Wspólnota”. Pismo Samorządu Terytorialnego, [www.wspolnota.org.pl/content/view/12848/2/](http://www.wspolnota.org.pl/content/view/12848/2/) [12.11.2010 r.].

### **Spotkania i konferencje**

Marciński W., „Agenda Cyfrowa dla Europy a porządkowanie strategii rozwoju kraju; rola usług i sieci szerokopasmowych”, wystąpienie na Forum Szerokopasmowym, Warszawa, 19.05.2010 r.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - Departament Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, odpowiednio 11.10.2010.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Departament Społeczeństwa Informacyjnego, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 10.11.2010.

Urząd Komunikacji Elektronicznej - Departament Analiz Rynku Telekomunikacyjnego i Departament Detalicznego Rynku Telekomunikacyjnego, spotkanie grupy warsztatowej KSAP, Warszawa, 26.10.2010.

## **Działania Unii Europejskiej w upowszechnianiu dostępu do szerokopasmowego internetu**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Unia Europejska inicjuje działania, które dzięki koordynacji na poziomie wspólnotowym mają ułatwić upowszechnianie szerokopasmowego internetu. *Strategia i2010* i jej następczyni - *Europejska Agenda Cyfrowa* - wyznaczyły ramy, na których opiera się obecna polityka Unii Europejskiej w tym zakresie.

Niniejsze studium przypadku analizuje powyższe dokumenty i przedstawia ich znaczenie dla prowadzonych działań w zakresie upowszechnienia szerokopasmowego internetu w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Podczas spotkania z pracownikami Dyrekcji Generalnej „Społeczeństwo Informacyjne i Media” Komisji Europejskiej słuchacze Krajowej Szkoły Administracji Publicznej mogli zapoznać się z aktualnymi pracami nad realizacją zapisów *Agendy*. W trakcie spotkania w Departamencie Społeczeństwa Informacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji słuchacze KSAP mogli również poznać pierwsze wnioski urzędników, którzy w Polsce odpowiadają za koordynowanie działań implementacyjnych *Agendy*.

Dzięki materiałom opracowanym na jej potrzeby obywatele UE mogą dowiedzieć się, w jakim zakresie istnieje dostęp do szerokopasmowego internetu i jaki jest stopień zaawansowania usług publicznych oferowanych

wanych online w poszczególnych państwach członkowskich, oraz porównać - z wykorzystaniem wielu precyzyjnych wskaźników - zachodzące zmiany w ich rozwoju.

W Agendzie wiele miejsca poświęcono problemowi wykluczenia cyfrowego, którego rozwiązaniem jest e-Integracja. Komisja Europejska jasno wskazuje, że walka z nim jest jednym z jej priorytetów i niezbędnym czynnikiem w drodze do stworzenia społeczeństwa informacyjnego oraz poprawy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Wspólnoty.

Poza ogólnymi określeniami i planami w Agendzie znalazły się jasno sprecyzowane cele, wskazano również konkretne działania, w tym prace legislacyjne, które należy podjąć, aby osiągnąć zamierzone rezultaty. Przy zgodnej współpracy państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej jest to możliwe do zrealizowania.

## 1. Strategia i2010

Komisja Europejska postanowiła w 2005 r. stworzyć nowe ramy strategiczne, które objęły wszystkie aspekty dotychczasowych polityk związanych z sektorami komunikacji, informacji i mediów audiowizualnych. Nowo powstałe ramy określono jako *i2010 - Europejskie społeczeństwo informacyjne dla wzrostu i zatrudnienia (i2010 - A European information society for growth and employment)*. Strategia i2010 była jednym z elementów składowych strategii lizbońskiej, której celem było uczynienie gospodarki Unii Europejskiej bardziej konkurencyjną i opartą na wiedzy<sup>1</sup>.

Strategia i2010 została przedstawiona 1 czerwca 2005 r. w Komunikacie Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *i2010 - Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*. Poprzez ramy strategiczne starano się połączyć funkcjonujące dotychczas polityki i inicjatywy Unii Europejskiej w celu rozbudzenia rozwoju i wykorzystania technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT) w życiu codziennym i w pracy. Uznano bowiem, że technologie te są czynnikami wspierającymi integrację społeczną i podnoszącymi jakość życia. Miało to zaowocować nowymi miejscami pracy i większym rozwojem gospodarczym<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> European Commission, Information Society and Media, *i2010 factsheet*, Bruksela 2008, s. 1.

<sup>2</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: i2010 - Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, KOM(2005) 229.

Komisja zaproponowała trzy priorytety europejskiej polityki w dziedzinie społeczeństwa informacyjnego i mediów<sup>3</sup>. W dokumencie nie określono jednak konkretnych mierzalnych rezultatów, które Komisja Europejska chciała osiągnąć w wyniku wdrażania ram strategicznych. Przedstawiono jedynie działania mające pomóc w realizacji zakładanych celów.

Co więcej, w dokumencie roboczym Komisji<sup>4</sup> podano jedynie aktualne wartości najważniejszych wskaźników charakteryzujących rynek ICT w UE-25 w 2004 r.:<sup>5</sup>

- ◆ 83% ludności posiadało telefon komórkowy;
- ◆ 43% gospodarstw domowych miało dostęp do internetu;
- ◆ 89% przedsiębiorstw dysponowało dostępem do internetu;
- ◆ 8,6% miało szerokopasmowy internet;
- ◆ 40% podstawowych usług publicznych było w pełni dostępnych przez internet.

W listopadzie 2006 r. w dokumencie *i2010 Benchmarking Framework*<sup>6</sup> przedstawiono listę wskaźników, które następnie były monitorowane i aktualizowane, a później przedstawiane w corocznych raportach wraz z informacją o tym, jakie działania zostaną podjęte przez Komisję w kolejnym okresie sprawozdawczym<sup>7</sup>.

W ramach działań związanych ze *Strategią i2010*<sup>8</sup>:

- ◆ opracowano nowe regulacje prawne dotyczące tradycyjnych i nowo powstających usług audiowizualnych (od tradycyjnego nadawania programów do usług *video na żądanie*);
- ◆ rozpoczęto reformę Zasad Telekomunikacyjnych UE (EU Telecoms Rules) w celu zwiększenia konkurencji i uczynienia usług telekomunikacyjnych szerzej dostępnymi;

<sup>3</sup> Priorytety: „ukończenie jednolitej europejskiej przestrzeni informacyjnej”; „wzmocnienie innowacji i inwestycji w badaniach nad ICT”; „stworzenie integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego”. Tamże, s. 4.

<sup>4</sup> Commission of the European Communities, *Commission staff working paper – Communication from the Commission – „i2010 – A European Information Society for growth and employment” – Extended impact assessment*, SEC(2005) 717.

<sup>5</sup> Tamże, s. 20.

<sup>6</sup> *i2010 High Level Group, i2010 Benchmarking Framework*, European Commission, Information Society and Media, Bruksela 2006. Szerzej o wskaźnikach w dalszej części studium.

<sup>7</sup> Kolejne raporty zostały przedstawione jako Komunikaty Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: KOM(2006) 215, KOM(2007) 146, KOM(2008) 199, KOM(2009) 390.

<sup>8</sup> European Commission, Information Society and Media, *i2010 factsheet*, dz. cyt., s. 2.



- ♦ rozpoczęto tworzenie jednolitego rynku transgranicznych usług telefonii komórkowej;
- ♦ rozpoczęto dyskusję nad inicjatywami wspierającymi rozwój zawartości online w Europie, w tym udostępniania filmów, muzyki i gier;
- ♦ sfinansowano badania i innowacje w ramach 7. Programu Ramowego i Programu na rzecz wspierania polityki dotyczącej technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (część Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji - CIP);
- ♦ stworzono w ramach partnerstwa publiczno-prawnego tzw. *joint technology initiatives*, aby sfinansować obiecujące projekty w zakresie informatyki i medycyny;
- ♦ podjęto nowe inicjatywy w zakresie walki z wykluczeniem cyfrowym wśród osób niepełnosprawnych i starszych.

Ostatni raport roczny w 2009 r. był jednocześnie podsumowaniem całego okresu funkcjonowania *Strategii i2010*. Podkreślono, że dzięki ramom strategicznym<sup>9</sup>:

- ♦ wzrosła liczba Europejczyków korzystających z internetu (56% w 2008 r.);
- ♦ Europa stała się światowym liderem w dziedzinie internetu szerokopasmowego (rynek 114 milionów abonentów);
- ♦ wzrosło wykorzystanie zaawansowanych usług (80% regularnych użytkowników internetu korzysta m.in. z: komunikatorów, internetowych usług finansowych, dzieli się swoimi zasobami);
- ♦ penetracja rynku telefonów komórkowych przekroczyła 100% (119% w 2009 r. przy spadku cen o 34,5% w stosunku do 2004 r.);
- ♦ wzrósł zakres świadczenia usług publicznych przez internet<sup>10</sup> (jedna trzecia obywateli Europy i prawie 70% przedsiębiorstw w UE korzysta z usług eGovernment);

---

<sup>9</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Sprawozdanie w sprawie konkurencyjności Europy w dziedzinie technologii cyfrowych. Najważniejsze osiągnięcia strategii i2010 w latach 2005-2009*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: KOM(2009) 390, s. 4-5.

<sup>10</sup> W 2009 r. 66% podstawowych usług publicznych było w pełni dostępnych poprzez internet w UE-27, szerzej: European Commission, *Commission staff working paper - Europe's Digital Competitiveness Report*, SEC(2010) 627, s. 5-9.

- ♦ sfinansowano innowacyjne badania w dziedzinie ICT, których rezultaty wykorzystano w mikro- i nanotechnologii oraz w działaniach związanych z bezpieczeństwem na drogach.

## 2. Główne cele Europejskiej Agendy Cyfrowej

W grudniu 2008 r. Rada Unii Europejskiej wezwała do stworzenia europejskiego planu na rzecz innowacji, w którym kluczowe byłyby technologie ICT. Efektem prac była przedstawiona w maju 2010 r. *Europejska Agenda Cyfrowa*<sup>11</sup>, która zastąpiła *Strategię i2010* i stała się nową platformą działań Unii Europejskiej w zakresie społeczeństwa informacyjnego.

Analogicznie jak w przypadku *Strategii i2010*, *Europejska Agenda Cyfrowa* jest częścią większej koncepcji strategicznej. *Agenda* była jednym z siedmiu projektów przewodnich *Strategii Europa 2020*. Zadaniem tej ostatniej, którą Komisja Europejska przedstawiła w marcu 2010 r., jest wyjście z kryzysu gospodarczego i przygotowanie unijnej gospodarki na nowe wyzwania. Nakreślono w niej wizję wysokiego poziomu zatrudnienia, gospodarki niskoemisyjnej, wydajności i spójności społecznej, która ma zostać osiągnięta dzięki konkretnym działaniom na szczeblu unijnym i krajowym<sup>12</sup>.

Strategię Europa 2020 najkrócej można podsumować jako środek do osiągnięcia mądrego, zrównoważonego i pełnego rozwoju (*smart, sustainable and inclusive growth*)<sup>13</sup>.

Przed rozpoczęciem prac nad *Europejską Agendą Cyfrową* Komisja Europejska przeprowadziła konsultacje w dziewięciu obszarach, które uznała za kluczowe dla przyszłej polityki Unii w dziedzinach ICT i mediów<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Komisja Wspólnot Europejskich, *Europejska Agenda Cyfrowa*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM(2010) 245.

<sup>12</sup> Tamże, s. 3.

<sup>13</sup> Prezentacja pracowników Dyrekcji Generalnej „Społeczeństwo Informacyjne i Media”, Komisja Europejska, Bruksela, 30.07.2010, podczas wyjazdu studyjnego w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

<sup>14</sup> Kluczowe obszary: I. Uwolnienie ICT jako siły napędowej naprawy gospodarczej i głównego czynnika mającego wkład w program wzrostu gospodarczego i zatrudnienia zawarty w strategii lizbońskiej. II. Zwiększenie roli ICT w przejściu na bardziej zrównoważoną gospodarkę opartą na technologiach niskoemisyjnych. III. Poprawa osiągnięć Europy w zakresie badań i innowacji w dziedzinie ICT. IV. Tworzenie w pełni połączonej gospodarki poprzez szybki i otwarty internet dla wszystkich. V. Konsolidacja jednolitego rynku internetowego. VI. Wspieranie kreatywności użytkowników. VII. Wzmacnianie pozycji UE jako

Komisja Europejska zmieniła sposób prezentacji kluczowych obszarów działania. Wcześniej wymienione dziewięć zastąpiono siedmioma nowymi, które mają być odpowiedzią na wskazane bariery w dostępie do internetu<sup>15</sup>.

Z punktu widzenia walki z wykluczeniem cyfrowym i promocji e-integracji najważniejsze cele z tego zakresu zostały ujęte w obszarach: III, IV, VI i VII. Rozbudowa infrastruktury jest istotna, ponieważ aby było możliwe wyrównywanie szans, należy umożliwić coraz większej grupie osób, zarówno w miastach, jak i na terenach wiejskich, korzystanie z szybkich i wydajnych łącz internetowych.

Nie można jednak zapominać o kształceniu użytkowników, tak aby byli w stanie wykorzystać narzędzia i możliwości, które niesie ze sobą internet. Szczególnie warto przekonywać osoby starsze, które z reguły z większą rezerwą podchodzą do wszelkich nowinek technologicznych.

Ponadto należy pamiętać o zapewnieniu bezpieczeństwa korzystania z sieci, tak aby ograniczyć nadużycia i zminimalizować obawy przed cyberprzestępstwami, które mogą zniechęcać do korzystania z internetu lub wręcz je uniemożliwiać.

Z kolei rozwój e-administracji oraz technologii ICT, które mogą zostać wykorzystane w opiece zdrowotnej, może poprawić jakość życia ludzi niepełnosprawnych i starszych, gdyż ułatwi im załatwianie spraw urzędowych, a sprzęt medyczny podłączony do internetu zapewni monitorowanie stanu ich zdrowia online, co umożliwi szybkie powiadomienie służb ratunkowych w sytuacjach zagrażających życiu.

### **3. Działania implementacyjne i zarządzanie Agendą**

W dokumencie przedstawiającym *Europejską Agendę Cyfrową* poszczególnym celom towarzyszy zwięzły opis proponowanych przez Komisję działań (zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich), których realizacja ma umożliwić osiągnięcie stawianych celów. Jednocześnie same działania zostały pogrupowane według hierarchii ich ważności (16 głównych plus dodatkowe).

---

kluczowego uczestnika międzynarodowego sektora ICT. VIII. Udostępnienie wszystkim obywatelom nowoczesnych i skutecznych usług publicznych. IX. Wykorzystanie ICT w celu poprawy jakości życia obywateli UE, KOM(2009) 390, s. 11-12.

<sup>15</sup> Nowe obszary: „Dynamiczny jednolity rynek cyfrowy”; „Interoperacyjność i normy”; „Zaufanie i bezpieczeństwo”; „Szybki i bardzo szybki dostęp do internetu”; „Badania i innowacje”; „Zwiększenie umiejętności wykorzystywania technologii cyfrowych i włączenia społecznego”; „Korzyści z ICT dla społeczeństwa”. Tamże, s. 8-40.

Ponadto do *Agendy* dołączono harmonogram prac legislacyjnych na okres 2010–2013, które zostały przypisane do poszczególnych działań. W przeciwieństwie do Strategii i2010 *Agenda* zawiera konkretne mierzalne wskaźniki<sup>16</sup>, które mają być osiągnięte dzięki działaniom prowadzonym w ramach niej.

Działania przewidziane w *Agendzie* nie dotyczą jedynie kwestii telekomunikacyjnych i informatycznych. Obejmują również m.in. prace w zakresie finansów (Jednolity Europejski Obszar Płatniczy SEPA) i prawa (faktury elektroniczne, dyrektywa o podpisie elektronicznym), dzięki czemu efekty *Agendy* powinny być zauważalne także w branżach spoza sektora ICT.

W zakresie promocji e-integracji najistotniejsze jest działanie nr 10<sup>17</sup>, którego efektem może być zwiększenie środków finansowych w obrębie Europejskiego Funduszu Społecznego, przeznaczonych na walkę z wykluczeniem cyfrowym w kolejnej perspektywie finansowej Unii (2014–2020).

Zarządzanie działaniami związanymi z realizacją *Agendy* odbywać się będzie analogicznie jak w przypadku Strategii Europa 2020 (rys. 1). Można w nim wyróżnić kilka elementów<sup>18</sup>:

- ◆ wewnętrzny mechanizm oparty na współpracy w ramach grupy komisarzy w celu koordynacji polityk, w tym zaproponowanych inicjatyw ustawodawczych;
- ◆ współpraca Komisji, państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i zainteresowanych stron poprzez:
  - grupy wysokiego szczebla dla państw członkowskich;
  - dialog z przedstawicielami Parlamentu Europejskiego;
  - platformy z udziałem zainteresowanych stron dla każdego wskazanego obszaru;
- ◆ coroczna publikacja w maju tabeli z wynikami (wskaźniki wydajności i realizowane działania polityczne), będącej podstawą oceny skuteczności *Agendy*;
- ◆ szeroka debata nad wynikami;

<sup>16</sup> Szerzej o wskaźnikach w dalszej części studium.

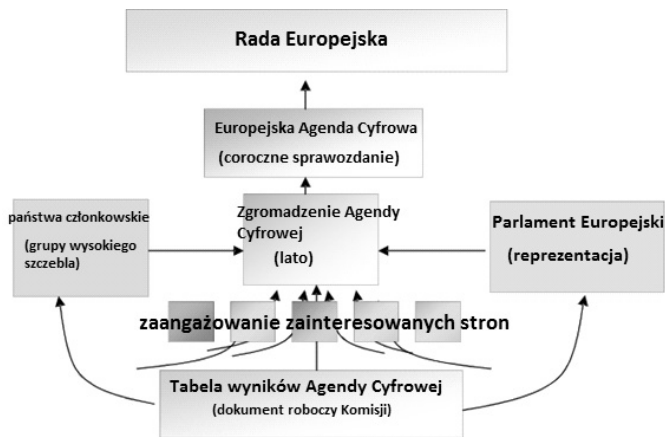
<sup>17</sup> „Zaproponowanie priorytetowego potraktowania umiejętności i kompetencji w zakresie wykorzystywania technologii cyfrowych w rozporządzeniu w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (2014–2020)”.

<sup>18</sup> KOM(2010) 245, dz. cyt., s. 40–42.

- ◆ coroczne sprawozdanie Komisji dla Rady Europejskiej z postępu prac.

Rysunek nr 1

### Zarządzanie Europejską Agendą Cyfrową



Źródło: prezentacja pracowników Dyrekcji Generalnej „Społeczeństwo Informacyjne i Media”, Komisja Europejska, Bruksela, 30.07.2010, podczas wyjazdu studyjnego w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Implementacja *Agendy* wymaga współpracy różnych dyrekcji generalnych w obrębie Komisji Europejskiej, ponieważ za jej wdrożenie odpowiedzialne są następujące dyrekcje<sup>19</sup>:

- ◆ Społeczeństwo Informacyjne i Media (ewaluacja *Agendy*, e-integracja);
- ◆ Zatrudnienie, Sprawy Społeczne i Równość Szans (działania dla ludności);
- ◆ Przedsiębiorstwa i Przemysł (działania dla przedsiębiorstw);
- ◆ Polityka Regionalna (w obrębie finansowania z funduszy strukturalnych).

<sup>19</sup> Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Dyrekcji Generalnej „Społeczeństwo Informacyjne i Media”, Komisja Europejska, Bruksela, 30.07.2010, wyjazd studyjny w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Wśród środków implementacji *Agendy* nie przewidziano żadnych form przymusu. *De facto* jedynym sposobem wywierania wpływu na krajowych decydentów będzie perswazja polityczna i nacisk społeczny. Jako główne formy wsparcia realizacji *Agendy* pracownicy DG INFSO uznali: publikację benchmarków, wskazywanie dobrych praktyk, organizację konferencji i warsztatów tematycznych, akcje promujące (m.in. strony internetowe *eInclusion* i *ePractice*, broszury)<sup>20</sup>. Ich zdaniem trwający kryzys gospodarczy może zachęcić państwa członkowskie UE do ściślejszej współpracy przy realizacji *Agendy* ze względu na korzyści społeczne i gospodarcze z niej płynące<sup>21</sup>.

W Polsce za koordynację prac związanych z implementacją *Agendy* odpowiada Departament Społeczeństwa Informacyjnego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przygotował on już m.in. tabele implementacyjne działań *Agendy* dla polskiej administracji, które zostały przekazane poszczególnym ministerstwom. Ponadto cyklicznie spotyka się Komitet Rady Ministrów ds. Informatyzacji, na którym omawiane są postępy w pracach implementacyjnych<sup>22</sup>.

26 października 2010 r. w Brukseli pierwszy raz zebrała się Grupa Wysokiego Szczebla<sup>23</sup>, której zadaniem jest utrzymywanie stałych kontaktów z Komisją, zgłaszanie opinii i dyskusja na temat działań przedstawionych w *Agendzie*, a także wymiana doświadczeń w zakresie koordynacji i monitorowania poszczególnych działań. Na spotkaniu przedstawiciele państw członkowskich zwracali uwagę na problemy z koordynacją prac w obrębie państw członkowskich. Polskie rozwiązania w tym zakresie zostały natomiast pochwalone i uznane przez Komisję za najlepsze praktyki. Poproszono polskiego przedstawiciela o ich przedstawienie pozostałym państwom<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Działania te można określić jako tzw. zasada 3xP: „przekonywanie, przekazywanie (wiedzy), promocja”.

<sup>21</sup> Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Dyrekcji Generalnej...

<sup>22</sup> Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, 9.11.2010.

<sup>23</sup> Grupa składa się z wyższych urzędników państw członkowskich, którzy reprezentują instytucje odpowiedzialne za implementację *Agendy* w poszczególnych krajach; obraduje pod przewodnictwem dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej „Społeczeństwo Informacyjne i Media” Komisji Europejskiej.

<sup>24</sup> Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Departamentu Społeczeństwa...

#### 4. Metody ewaluacji Agendy

W maju 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła *Europe's Digital Competitiveness Report*<sup>25</sup>, który jest łącznikiem między *Strategią i2010* a *Europejską Agendą Cyfrową*. Powstał bowiem jeszcze jako cykliczne sprawozdanie z realizacji *Strategii i2010*, a jednocześnie na jego podstawie będą analizowane postępy we wdrażaniu nowej *Agendy*.

Raport składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono stan realizacji polityk związanych ze społeczeństwem informacyjnym. Dokonano analizy sektora ICT i wskazano korzyści z jego rozwoju. Ponadto opisano główne bariery, które należy pokonać, aby lepiej spożytkować zyski płynące z wykorzystania nowoczesnych technologii teleinformatycznych. Wskazano również na konieczność podjęcia działań w zakresie e-integracji w UE.

Druga część raportu to najpełniejsze i ogólnodostępne zestawienie osiągnięć wszystkich państw członkowskich UE oraz Chorwacji, Islandii i Norwegii w zakresie implementacji *Strategii i2010* w latach 2006–2009.

Kraje te porównano, wykorzystując 50 wskaźników opublikowanych w dokumencie *i2010 Benchmarking Framework*. Opisują one m.in. poziom dostępu do szerokopasmowego internetu, odsetek użytkowników internetu, zaawansowanie wprowadzania e-usług, w tym e-Government, oraz stan sektora ICT w poszczególnych państwach.

Raporty ewaluacyjne *Agendy* oparte będą już na 70 wskaźnikach przedstawionych w dokumencie: *Benchmarking Digital Europe 2011–2015, a Conceptual Framework*<sup>26</sup>. Pogrupowano je w pięciu działach: sektor ICT, szerokopasmowy dostęp do internetu, prywatni użytkownicy ICT, użytkownicy ICT wśród firm, e-usługi sektora publicznego.

W samej *Europejskiej Agendzie Cyfrowej* wskazano na konkretne wartości, które powinny zostać osiągnięte dzięki jej realizacji. Nie zachowano jednak podziału zgodnego ze wskazanymi wcześniej obszarami działań *Agendy*<sup>27</sup>.

Z jednej strony wprowadzenie większej liczby wskaźników umożliwi bardziej szczegółową analizę wyników działań *Agendy*, niż miało to miejsce w przypadku *Strategii i2010*. Niemniej, z drugiej strony, różne spo-

---

<sup>25</sup> SEC(2010) 627.

<sup>26</sup> i2010 High Level Group, *Benchmarking Digital Europe 2011–2015, a Conceptual Framework*, European Commission, Information Society and Media, Bruksela 2009.

<sup>27</sup> Nowe kategorie: „Internet szerokopasmowy”; „Jednolity rynek cyfrowy”; „Cyfrowe włączenie społeczne”; „Służby publiczne”; „Badania i innowacje”; „Gospodarka niskoemisyjna”, KOM(2010) 245, s. 46–47.

soby grupowania wskaźników w *Agendzie* i w okresowych raportach utrudnią ten proces.

Najważniejsze cele wiążą się z osiągnięciem następujących wartości wskaźników (w nawiasie podano aktualne wskazania)<sup>28</sup>:

- ◆ w 2013 r. podstawowy szerokopasmowy dostęp do internetu dla 100% obywateli UE (w 2009 r. 93%.);
- ◆ do 2020 r. szerokopasmowy dostęp do internetu o przepustowości 30 Mb/s dla 100% obywateli UE (w 2010 r. 23% osób z dostępem z przepustowością co najmniej 10 Mb/s);
- ◆ do 2015 r. 75% ludności powinno regularnie korzystać z internetu (w 2009 r. 60%);
- ◆ do 2015 r. 60% osób z mniej uprzywilejowanych grup społecznych powinno regularnie korzystać z internetu (w 2009 r. 41%);
- ◆ do 2015 r. zmniejszenie do 15% liczby osób, które nigdy nie korzystały z internetu (w 2009 r. 30%);
- ◆ do 2015 r. 50% ludności powinno dokonywać zakupów przez internet (w 2009 r. 37%);
- ◆ do 2015 r. 50% obywateli korzystających z e-administracji, z których ponad połowa przekazuje tą drogą wypełnione formularze (w 2009 r. odpowiednio 38% i 47%);
- ◆ w 2015 r. 33% małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących kupno/sprzedaż w internecie (w 2008 r. 24% MSP kupiło i 12% MSP sprzedało towar).

Dane statystyczne prezentowane w okresowych raportach ewaluacyjnych pochodzić będą z zasobów Eurostatu, a więc przede wszystkim z krajowych urzędów statystycznych. Ponadto zostaną wykorzystane ankiety przeprowadzane wśród ludności (m.in. *Information Society Household Survey*) i badania zlecane niezależnym instytucjom. Dodatkowo krajowi regulatorzy rynku telekomunikacyjnego i operatorzy telekomunikacyjni będą także przekazywać materiały do raportów. Za zbieranie danych i przygotowanie zestawień odpowiedzialna będzie Dyrekcja Generalna „Społeczeństwo Informacyjne i Media”<sup>29</sup>.

Sformułowanie w *Agendzie* mierzalnych celów, mimo wcześniej wymienionych utrudnień, umożliwi mieszkańcom UE porównywanie realizacji *Agendy* z jej założeniami oraz da podstawy do ewentualnych nacis-

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Dyrekcji Generalnej...



ków na własne rządy, w przypadku gdy nie zauważą widocznych postępów. Z powodu braku środków przymusu w *Agendzie* będzie to prawdopodobnie najskuteczniejszy czynnik stymulujący działania w państwach członkowskich.

Jasno podane cele ułatwią również wprowadzanie w życie zapisów *Agendy*, gdyż dążyć się będzie do osiągnięcia konkretnego stanu, a nie „bliżej nieokreślonej poprawy”. Ponadto dzięki niej zostaną wskazane najlepiej radzące sobie państwa członkowskie, z doświadczeń których powinny korzystać pozostałe kraje.

## 5. Wnioski

*Europejska Agenda Cyfrowa* tworzy nowe ramy strategiczne, które zastąpiły te nakreślone w *Strategii i2010*. Dzięki materiałom opracowanym na potrzeby Agendy obywatele UE mogą zapoznać się z poziomem dostępu do szerokopasmowego internetu oraz zaawansowaniem usług publicznych oferowanych online w poszczególnych państwach członkowskich oraz porównać, z wykorzystaniem wielu precyzyjnych wskaźników, zachodzące zmiany w zakresie ich rozwoju.

Poza ogólnymi określeniami i chęciami, które często trudno wprowadzić w życie, w *Agendzie* (w przeciwieństwie do *Strategii i2010*) znalazły się jasno sprecyzowane cele. Wskazano również konkretne działania, w tym prace legislacyjne, które należy podjąć, aby osiągnąć zamierzone rezultaty. Pomogą one także obywatelom państw członkowskich samodzielnie monitorować postępy we wdrażaniu zapisów *Agendy*.

Polskie rozwiązania w zakresie koordynacji krajowych prac implementacyjnych *Agendy* na szczeblu rządowym zostały uznane przez Komisję Europejską za „najlepsze praktyki”.

Komisja Europejska jasno wskazuje w *Agendzie*, że walka z wykluczeniem cyfrowym jest jednym z jej priorytetów, ponieważ e-integracja to niezbędny czynnik w drodze do stworzenia społeczeństwa informacyjnego oraz poprawy poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego Wspólnoty.

Przy zgodnej współpracy państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej podczas realizacji *Europejskiej Agendy Cyfrowej* możliwe jest osiągnięcie sukcesu, który będzie się odzwierciedlał nie tylko w poprawie wskaźników gospodarczych, lecz przede wszystkim w podniesieniu poziomu życia obywateli UE, mogących wykorzystać w życiu codziennym zdobyte nowoczesnych technologii.

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

- Commission of the European Communities, Commission staff working paper - Communication from the Commission - „i2010 - A European Information Society for growth and employment” - Extended impact assessment, SEC(2005) 717.
- European Commission, Information Society and Media, *i2010 factsheet*, Bruksela 2008.
- European Commission, Information Society and Media, *i2010 High Level Group, Benchmarking Digital Europe 2011-2015, a conceptual Framework*, Bruksela 2009.
- European Commission, Information Society and Media, *i2010 High Level Group, i2010 Benchmarking Framework*, Bruksela 2006.
- European Commission, Commission staff working paper - Europe’s Digital Competitiveness Report, SEC(2010) 627.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Europejska Agenda Cyfrowa*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM(2010) 245.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *i2010 - Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM(2005) 229.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Sprawozdanie w sprawie konkurencyjności Europy w dziedzinie technologii cyfrowych. Najważniejsze osiągnięcia strategii i2010 w latach 2005-2009*. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, KOM(2009) 390.

### Spotkania, wizyty studyjne

- Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Departamentu Społeczeństwa Informacyjnego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa, 9.11.2010.
- Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Dyrekcji Generalnej „Społeczeństwo Informacyjne i Media”, Komisja Europejska, Bruksela, 30.07.2010, wyjazd studyjny w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

# **Działania rządu niemieckiego w upowszechnianiu dostępu do szerokopasmowego internetu**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Niniejsze studium przypadku analizuje cele i środki stosowane przez państwo niemieckie, po to by zwiększyć dostęp do internetu szerokopasmowego. Dokument, który przedstawia politykę władz federalnych w tym zakresie, opracowany przez Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Ministerstwo Gospodarki i Technologii), to *Breitbandstrategie der Bundesregierung* (Rządowa Strategia Szerokopasmowego Internetu).

Powodzenie strategii ma gwarantować konkurencja na rynku oraz współpraca i zaangażowanie wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za proces rozbudowywania sieci szerokopasmowej. W ewaluacji opublikowanej we wrześniu 2010 r. wskazano na skuteczny dobór celów i metod podjętych przez rząd niemiecki.

### **Wstęp**

W dniach 21-23 listopada 2010 r. słuchacze KSAP odbyli wizytę studyjną w Berlinie sfinansowaną dzięki środkom unijnym w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Grupa warsztatowa zajmująca się tematem zwiększania dostępu do internetu szerokopasmowego spotkała się z pracownikami Ministerstwa

Gospodarki i Technologii w Berlinie. W trakcie spotkania słuchacze mogli bliżej zapoznać się z założeniami niemieckiej *Breitbandstrategie der Bundesregierung* (Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu).

Celem niniejszego studium przypadku jest przedstawienie priorytetów niemieckiej polityki upowszechniania dostępu do internetu szerokopasmowego, jej specyfiki oraz ewaluacji, która wykazała skuteczność podjętych działań.

Niemcom udało się również stworzyć ogólnokrajowy *Breitbandatlas* (Atlas Internetu Szerokopasmowego) oraz *Infrastrukturatlas* (Atlas Infrastruktury), czego jeszcze nie zrealizowano z powodzeniem w Polsce.

## 1. Ogólne założenia niemieckiej polityki dotyczące rozwoju internetu szerokopasmowego

Internet szerokopasmowy służy rozwojowi gospodarczemu oraz ogólnemu dobrobytowi społeczeństwa. Dlatego też kraje rozwinięte dążą do jego upowszechniania i rozwijania. Niemcy pod tym względem nie są wyjątkiem, a niemiecki rynek telekomunikacyjny zapewnia bogatą ofertę usług w tym zakresie oraz konkurencyjne ceny.

Według danych Ministerstwa Gospodarki i Technologii w 2009 r. 98% gospodarstw domowych w Niemczech miało możliwość korzystania z internetu o minimalnej prędkości 384 kb/s, a 92% o minimalnej prędkości 1 Mb/s<sup>1</sup>. 70% posiadało dostęp do internetu o przepustowości powyżej 2 Mb/s, 20% gospodarstw domowych korzystało natomiast z wysoko wydajnego łącza VDSL (*very high speed DSL*) do 50 Mb/s<sup>2</sup>.

Niemcy mogą się zatem pochwalić wysokim wskaźnikiem dostępności internetu w stosunku do innych krajów europejskich. Pomimo to istnieje jednak powszechna świadomość wzrastającego zapotrzebowania na coraz efektywniejsze połączenia sieciowe. Jak powszechnie wiadomo, rozwój technologiczny następuje bardzo szybko. Prędkości łącza internetowego, które do niedawna były zadawalające, mogą dziś lub w najbliższej przyszłości nie wystarczać. To właśnie, oprócz braku wystarczającego dostępu do internetu szerokopasmowego na obszarach wiejskich i w landach wschodnich, jest główna przyczyna zaangażowania rządu, wymieniona w Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu. Ponadto Niemcy uznają nowoczesne technologie za podstawę rywalizacji na forum międzynarodowym oraz nieodzowne źródło korzyści gospodarczych, jakie te techno-

<sup>1</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Breitbandstrategie der Bundesregierung*, Berlin 2009.

<sup>2</sup> Załącznik.

logie mogą przynieść<sup>3</sup>. Państwo musi się angażować w rozwój internetu szerokopasmowego, aby nie zostać w tyle w światowym wyścigu technologicznym. Nic zatem dziwnego, że upowszechnianie internetu szerokopasmowego zostało również uwzględnione w umowie koalicyjnej z 2009 r. pomiędzy CDU/CSU oraz FDP<sup>4</sup>.

W związku z powyższym Rządowa Strategia Szerokopasmowego Internetu w Niemczech, która została zapoczątkowana w 2006 r., zakłada dwa podstawowe ambitne cele:

- ♦ do końca 2010 r. zapewnienie w całym kraju możliwości podłączenia do sieci szerokopasmowej o minimalnej prędkości 1 Mb/s;
- ♦ do 2014 r. 75% gospodarstw domowych ma korzystać z połączenia o minimalnej prędkości 50 Mb/s, z założeniem, że standard ten możliwie najszybciej stanie się normą w całym Niemczech.

Strategia ta opiera się ponadto na czterech priorytetowych działaniach, które mają zapewnić realizację tych celów<sup>5</sup>, zwanych czterema filarami Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu w Niemczech:

- 1) Uzyskanie efektu synergii przy rozbudowie infrastruktury. W strategii podkreśla się, że należy optymalnie wykorzystywać istniejącą już infrastrukturę telekomunikacyjną państwową i prywatną, a także innych sektorów. Bundesnetzagentur (Federalna Agencja ds. Sieci) będzie organem odpowiedzialnym za utworzenie i aktualizowanie mapy elektronicznej przedstawiającej dostępną infrastrukturę. Wszelkie przyszłe zmiany dotyczące budowy dróg będą na niej systematycznie nanoszone. Wszędzie tam, gdzie będzie to uzasadnione, zostaną również zapewnione specjalne kanały na światłowody.
- 2) Polityka wspierająca częstotliwość. Dywidenda cyfrowa. Strategia przewiduje również możliwość wykorzystania na obszarach wiejskich istniejącego potencjału (790-862 MHz), jaki został wygenerowany dzięki przejściu na cyfrowe nadawanie programów telewizyjnych i radiowych.
- 3) Regulacje prawne ułatwiające wzrost. Dotychczasowe prawodawstwo zapewniało konkurencję na rynku telekomunikacyj-

---

<sup>3</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Breitbandstrategie der Bundesregierung*, dz. cyt.

<sup>4</sup> [www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf) [07.01.2011 r.].

<sup>5</sup> [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandstrategie.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandstrategie.html) [07.01.2011 r.].

nym i stanowiło podstawę obecnych, dobrych wyników na tym rynku. Nie przewiduje się zatem żadnych krótkoterminowych zmian przepisów w tym zakresie. Należy natomiast prowadzić politykę wzrostu na bazie istniejących regulacji rynku telekomunikacyjnego.

- 4) Środki finansowe. Wsparcie finansowe państwa jest uzasadnione wyłącznie w sytuacji zawodności rynku. Braki infrastrukturalne na obszarach słabo rozwiniętych mogą być krótkoterminowo finansowane ze środków przeznaczonych na realizowanie zadań własnych gmin, takich jak rozwój rolnictwa i ochrony brzegów lub poprawa regionalnej struktury gospodarczej. Dla średnich i małych przedsiębiorstw przewidziane są ulgi finansowe w ramach Specjalnego Programu 2009.

## 2. Charakter regulacji niemieckich dotyczących większego dostępu do internetu szerokopasmowego

### Wzmocniona współpraca na każdym szczeblu

We wstępie do Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu w Niemczech zdefiniowano podmioty odpowiedzialne za jego rozbudowę. Dobrze określone zasady współpracy pomiędzy nimi to mocne ogniwo strategii niemieckiej. Rząd federalny wspólnie z landami, gminami i podmiotami rynkowymi podejmuje się tego ambitnego zadania, jakim jest zwiększenie dostępu do internetu szerokopasmowego. Rząd zachęca kolej i przedsiębiorstwa energetyczne dysponujące światłowodami do udostępniania inwestorom swojej infrastruktury. Zwraca się również z tym apelem do władz landów i gmin, gdyż tak rozumiana współpraca może znacznie pomóc zaoszczędzić środki publiczne. Szacuje się, że 70% kosztów ponoszonych przy rozbudowie stałego łącza internetu szerokopasmowego stanowią wykopy<sup>6</sup>. Dzięki udostępnianiu dla stron trzecich infrastruktury, takiej jak wieże radiowe lub światłowody, w przyszłości przewiduje się w Niemczech oszczędności rzędu 3 miliardów euro.

Co ciekawe, podmioty dysponujące infrastrukturą przydatną przy rozbudowie internetu szerokopasmowego na razie udostępniają ją dobrowolnie. Jednakże dr Robert Henkel, ekspert z Ministerstwa Gospodarki i Technologii w Berlinie, poinformował słuchaczy KSAP o zamiarze rządu

<sup>6</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Breitbandstrategie der Bundesregierung*, dz. cyt.

federalnego wprowadzenia od tego roku ustawowego obowiązku „dzielenia się” posiadaną infrastrukturą<sup>7</sup>.

Do kultury współpracy odwołuje się również w swojej wypowiedzi niemiecki minister gospodarki Rainer Brüderle: *Ważne jest, aby przy rozbudowie internetu szerokopasmowego nie być samemu. Duże, małe i średnie przedsiębiorstwa muszą działać razem. Okazuje się, że to właśnie małe i średnie przedsiębiorstwa są w stanie w szybkim czasie uzupełnić braki w dostępie do internetu szerokopasmowego*<sup>8</sup>.

### **Konkurencja i obszar zaangażowania państwa**

Kolejną cechą wyróżniającą niemiecką strategię jest mocne zwrócenie uwagi na konkurencję na rynku oraz mnogość operatorów i technologii możliwych do wyboru przez konsumenta – czynniki, które są kluczowe w celu pokrycia szerokopasmowym internetem całego kraju. Według danych podanych przez dr. Roberta Henkla 90% internetu w Niemczech jest zapewnionych przez rynek<sup>9</sup>. Jak już wspomniano, istnienie konkurencji odgrywa bardzo ważną rolę na rynku niemieckim, a sama zasada konkurencji w telekomunikacji zagwarantowana jest przez artykuł 87f tamtejszej konstytucji<sup>10</sup>. Zdaniem dr. Roberta Henkla inicjatywy państwa są jednak uzasadnione i bardzo potrzebne, gdyż w opinii publicznej internet jest postrzegany jako dobro publiczne. Jego rozwój i upowszechnianie jest zatem wspólnym zadaniem rządu centralnego oraz rządów regionalnych i lokalnych w ścisłej współpracy z prywatnymi podmiotami gospodarczymi. Państwo często pełni ważną funkcję, jeżeli chodzi o ponoszenie kosztów i ryzyka inwestycji. Dr Robert Henkel zapoznał słuchaczy również z inną działalnością rządową. Ministerstwo Gospodarki i Technologii przygotowało specjalne materiały edukacyjne, które są skierowane do władz lokalnych i mają za zadanie przedstawić korzyści płynące z rozwoju internetu szerokopasmowego oraz poinformować o różnych możliwościach wsparcia ze strony struktur federalnych, co jest do dyspozycji landów i gmin.

---

<sup>7</sup> Prezentacja przygotowana przez pracowników Ministerstwa Gospodarki i Technologii w Berlinie dla słuchaczy KSAP, Berlin, 23.11.2010 r., wyjazd studyjny w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

<sup>8</sup> [www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Medienraum/videos,did=359984.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Medienraum/videos,did=359984.html) [07.01.2011 r.].

<sup>9</sup> Prezentacja przygotowana przez pracowników Ministerstwa Gospodarki i Technologii w Berlinie dla słuchaczy KSAP, Berlin, 23 listopada 2010 r.

<sup>10</sup> [www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf](http://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf) [07.01.2011 r.].

Doskonałym przykładem działalności edukacyjnej państwa niemieckiego w rozpowszechnianiu wiedzy na temat internetu szerokopasmowego jest portal internetowy [www.zukunft-breitband.de](http://www.zukunft-breitband.de).

### **Działanie państwa w przypadku zawodności rynku**

Wszelkie programy rządowe mające na celu zwiększenie dostępu do internetu szerokopasmowego poprzez wsparcie finansowe są przewidziane wyłącznie w przypadku całkowitej zawodności rynku. Z reguły są to obszary, na których występują utrudnienia infrastrukturalne, geograficzne bądź które z innych przyczyn są mało atrakcyjne dla inwestorów.

Pomoc rządowa dla gmin może wówczas polegać na<sup>11</sup>:

- ◆ działaniach rozpoznawczych oceniających wykonalność i możliwości budowy odpowiedniej infrastruktury internetowej;
- ◆ doradztwie;
- ◆ zapewnieniu dostępu do internetu szerokopasmowego lub wsparciu rozwoju lokalnej sieci;
- ◆ zapewnieniu miejsca (np. kanałów w drogach) pod przyszłą infrastrukturę telekomunikacyjną.

### **Stworzenie Atlasu Infrastruktury oraz Atlasu Internetu Szerokopasmowego**

W celu usprawnienia procesu inwestowania w internet szerokopasmowy Bundesnetzagentur (Federalna Agencja ds. Sieci) oraz Ministerstwo Gospodarki i Technologii podjęły się stworzenia do jesieni 2009 r. Atlasu Infrastruktury, który odzwierciedlałby wszystkie inicjatywy landów w zakresie rozwoju internetu szerokopasmowego oraz inne przydatne plany infrastrukturalne, np. budowy lub modernizacji dróg. Na stronie Federalnej Agencji ds. Sieci można znaleźć informację, że od 8 grudnia 2009 r. zainteresowane podmioty mogą się ubiegać o pozyskanie wglądu w Atlas, który został opracowany na podstawie informacji dobrowolnie udzielonych przez ponad 100 przedsiębiorstw<sup>12</sup>. Udało się zatem dotrzymać terminu stworzenia Atlasu Infrastruktury.

Kolejne narzędzie, jakim jest Atlas Internetu Szerokopasmowego w Niemczech, to podstawowe źródło informacji dla Ministerstwa Gospodarki i Technologii. Atlas nie przedstawia jednak pełnej infrastruktury, gdyż firmy telekomunikacyjne dobrowolnie przekazują dane minister-

<sup>11</sup> [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/foerderung.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/foerderung.html) [07.01.2011 r.].

<sup>12</sup> [www.bundesnetzagentur.de/cdn\\_1911/sid\\_C7F091CAC4DCE06F3022D8BDB92BDDD6/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Infrastrukturatlas\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/cdn_1911/sid_C7F091CAC4DCE06F3022D8BDB92BDDD6/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Infrastrukturatlas_node.html) [07.01.2011 r.].



stwu. Na zamieszczonych mapach można zobaczyć procentowe pokrycie internetem szerokopasmowym kraju pod względem dwóch parametrów: prędkości oraz tego, jaki procent wykorzystywanej technologii stanowi technologia bezprzewodowa. Sytuację w poszczególnych miejscowościach można oglądać z bliska dzięki powiększeniu. Nie uwzględniono technologii satelitarnej, gdyż ta jest dostępna w całym Niemczech i korzysta się z niej w miejscach, gdzie nie ma innej możliwości. Na stronie ministerstwa w zakładce Atlas Szerokopasmowego Internetu można również znaleźć informacje na temat 146 operatorów oraz zastosowanych przez nich technologii w poszczególnych miejscach.

Atlas Infrastruktury oraz Atlas Szerokopasmowego Internetu to bardzo dobrze przemyślane przedsięwzięcia. Pierwszy zapewnia firmom telekomunikacyjnym wgląd w planowane budowy lub rozbudowy dróg i podłączenie swojej infrastruktury, co obniża koszty inwestycji w przyszłości - jak już wcześniej wspomiano, koszt położenia światłowodów lub kabli w wybudowanych już drogach jest nieporównywalnie wyższy i fakt ten może zniechęcać do inwestowania. Atlas Infrastruktury zmniejsza to ryzyko. Atlas Szerokopasmowego Internetu wskazuje miejsca, gdzie internet szerokopasmowy nie istnieje lub jego prędkość jest jeszcze mało wydajna, a zatem projekt ten dostarcza kluczowych informacji potrzebnych inwestorom.

### **Cele krótko- i długofalowe a dostępne technologie**

Oprócz zapewnienia konkurencji na rynku kolejnym czynnikiem przyczyniającym się do realizacji głównych celów Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu, takich jak likwidacja białych plam i stworzenie wysokowydajnej sieci, jest właściwe wykorzystanie różnorodnych technologii. Kryterium zastosowania odpowiedniej technologii zależy od tego, czy ma ona spełnić cel krótkofalowy, czy długoterminowy. Do realizacji projektu przewidującego pokrycie całego kraju internetem szerokopasmowym o minimalnej prędkości 1 Mb/s do 2010 r. przewidziane są takie technologie, jak: xDSL (linie miedziane, telefoniczne), wykorzystanie telewizji kablowej, technologii radiowej oraz w pojedynczych przypadkach kabli służących do przesyłania zasilania. Podstawę wysokowydajnej sieci (od 50 Mb/s) w przyszłości stanowią będą natomiast następujące technologie: VDSL (*very high speed DSL*), światłowody oraz możliwości stwarzane przez telewizję kablową i technologie radiowe, takie jak LTE (*Long-Term-Evolution*)<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Breitbandstrategie der Bundesregierung*, dz. cyt.

Podział na cele krótko- i długoterminowe wydaje się podejściem realistycznym, które zapewnia terminowe wykonanie założeń strategii. W niemieckim planie rozwoju internetu szerokopasmowego najpierw zapisano pewien plan minimum, a następnie po jego wykonaniu postawiono sobie ambitny cel wybudowania wysokowydajnej sieci o prędkości nie mniejszej niż 50 Mb/s.

### 3. Ewaluacja strategii

W Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu przewidziano także coroczną ewaluację, umożliwiającą nadzór nad skutecznością podjętych środków, rozważenie innych możliwości oraz identyfikację nowych potrzeb. Pierwsze sprawozdanie rządu na temat efektywności wyżej wymienionej strategii było zaplanowane na początek roku 2010<sup>14</sup>.

Analiza różnych danych i opracowań wykazała, że narzędzia stosowane przez rząd niemiecki są skuteczne. Widać to wyraźnie w danych przytoczonych przez pracowników Ministerstwa Gospodarki i Technologii. W 2006 r. Niemcy były na 11. miejscu wśród 15 najbardziej zinformatygowanych krajów świata pod względem pokrycia internetem szerokopasmowym, w roku obecnym natomiast znajdują się już na miejscu 4.<sup>15</sup> Szacuje się, że dzięki Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu udało się zwiększyć o 1,4 mln liczbę gospodarstw korzystających z łącza szerokopasmowego<sup>16</sup>.

Według raportu *Monitoringsbericht - Digitale Deutschland* (Sprawozdanie - Cyfrowe Niemcy), opublikowanego przez to samo ministerstwo w roku 2009, Niemcy znacznie poprawiły także wskaźnik pokrycia internetem szerokopasmowym w stosunku do roku 2007, ale w niewielkim stopniu poszerzyły dostęp do internetu szerokopasmowego w firmach, co jest na razie główną słabością Niemiec w stosunku do innych wysoko rozwiniętych krajów<sup>17</sup>.

Portal [www.zukunft-breitband.de](http://www.zukunft-breitband.de) podaje do wiadomości, że zintensyfikowane rządowe kampanie informacyjne oraz uzupełniające działania landów przyczyniły się do realizacji wielu zamierzonych celów.

---

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Prezentacja przygotowana przez pracowników Ministerstwa Gospodarki i Technologii w Berlinie dla KSAP, 23.11.2010 r.

<sup>16</sup> [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=362308.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=362308.html) [07.01.2011 r.].

<sup>17</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Monitoringsbericht - Digitale Deutschland*, Berlin 2009.

Zdaniem niemieckiego ministra gospodarki Rainera Brüderlego silny nacisk na istnienie konkurencji na rynku zaprocentował i to jest droga, którą rząd niemiecki będzie dalej podążał. W wyjątkowych sytuacjach państwo może weprzeć określony obszary i przejąć inicjatywę, jeśli inne mechanizmy, takie jak konkurencja, zawiodły.

Ponadto zwiększenie w maju częstotliwości radiowej „Cyfrowej Dywidendy” przełożyło się na lepszy dostęp do internetu szerokopasmowego, a Niemcy są liderem w jej wykorzystywaniu<sup>18</sup>.

W celu likwidacji istniejących jeszcze białych plam rząd niemiecki liczy na rozbudowę technologii LTE przez operatorów telefonii komórkowej, szybkie wdrożenie projektów wspierających, a w miejscach szczególnie słabych zastosowanie technologii satelitarnej, która staje się coraz efektywniejsza<sup>19</sup>.

Przy tworzeniu wysokowydajnych sieci natomiast efekt synergii był za słaby. Infrastruktury prywatne i publiczne były jeszcze w zbyt małym stopniu udostępniane do budowy internetu szerokopasmowego. Minister Brüderle zapewniał, że rząd podejmie skuteczniejsze działania, tak by podmioty dysponujące pożądaną infrastrukturą, takie jak przedsiębiorstwa transportowe, telekomunikacyjne czy energetyczne, nie utrudniały do niej dostępu dla stron trzecich<sup>20</sup>.

Rainer Brüderle oświadczył w grudniu 2010 r., że cel pokrycia całego kraju internetem szerokopasmowym został już prawie osiągnięty, teraz należy rozpocząć tworzenie wysokowydajnej sieci o minimalnej przepustowości 50 Mb/s. Tego typu sieci muszą możliwie jak najszybciej pokryć całe Niemcy. Wsparcie rządu federalnego i landów w przyszłości przyczyni się do realizacji założeń Rządowej Strategii Szerokopasmowego Internetu<sup>21</sup>.

#### 4. Wnioski

Polska i Niemcy różnią się zdecydowanie pod względem efektywności zaproponowanych rozwiązań dotyczących rozwoju sieci szerokopasmowych. Przykład niemiecki wyróżnia się terminowością wykonanych zadań, takich jak opracowanie Atlasu Internetu Szerokopasmowego, oraz szybką poprawą wskaźników pokrycia internetem szerokopasmowym.

---

<sup>18</sup> Prezentacja przygotowana przez pracowników Ministerstwa Gospodarki i Technologii w Berlinie dla słuchaczy KSAP, 23.11.2010 r.

<sup>19</sup> [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=360362.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=360362.html) [07.01.2011 r.].

<sup>20</sup> [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=360246.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=360246.html) [07.01.2011].

<sup>21</sup> [www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Medienraum/videos,did=359984.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Medienraum/videos,did=359984.html) [07.01.2011 r.].

W strategii niemieckiej stawia się również cele bardzo ambitne - wybudowanie do 2014 r. sieci o minimalnej przepustowości 50 Mb/s, podczas gdy Komisja Europejska założyła w *Agendzie Cyfrowej*, że każdy obywatel Unii będzie miał dostęp do internetu o minimalnej prędkości 30 Mb/s.

W Polsce natomiast dużym problemem jest optymalne wykorzystanie funduszy unijnych i niechęć samorządów do inwestycji w światłowody, która ma źródła w nadmiernie rozbudowanej biurokracji i skomplikowanym procesie inwestycyjnym oraz wiąże się z obawami przed wyzwaniem, jakim jest utrzymanie infrastruktury w przypadku braku obsługującego ją później operatora.

Z analizy doświadczeń niemieckich i polskich wynika, że podstawą skuteczności w zwiększaniu dostępu do sieci szerokopasmowej jest intensywna współpraca pomiędzy biznesem a państwem. W strategii niemieckiej wyraźnie widać, że mimo silnego nacisku na konkurencję i mechanizmy rynkowe państwo włącza się w to przedsięwzięcie na zasadzie pomocniczości, oferując wsparcie finansowe tam, gdzie jest to konieczne, oraz ustanawiając regulacje, które usprawniają cały proces, lub prowadząc kampanie edukacyjne. Rynek bez państwa ani państwo bez rynku nie może zbyt wiele zdziałać. Podobne stanowisko przedstawione zostało podczas spotkania słuchaczy KSAP w UKE<sup>22</sup>. Gmina może podjąć się np. zagwarantowania mieszkańcom małej miejscowości dostępu do bezpłatnego internetu drogą radiową, lecz robi to tylko po to, aby pobudzić rynek i zwiększyć popyt na usługi internetowe. Następnym etapem procesu jest włączenie komercyjnego operatora, dla którego inwestycja w tej miejscowości stanie się opłacalna.

Niemniej kwestia wykorzystania istniejącej już infrastruktury światłowodowej, która jest w posiadaniu różnych podmiotów i pozwalałaby szybciej oraz taniej wybudować sieć szerokopasmową, nie jest sprawą prostą w obydwu krajach. W Niemczech zdecydowano się zastosować radykalne rozwiązanie, jakim jest nałożenie ustawowego obowiązku udostępniania posiadanych światłowodów. W Polsce sprawa ta jest całkowicie zamknięta, gdyż pewne grupy lobbingowe wywalczyły w „megaustawie” zapis, który praktycznie uniemożliwia dostęp dla stron trzecich do takiej infrastruktury<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Prezentacja dla słuchaczy KSAP przygotowana przez Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa, 26.10.2010 r.

<sup>23</sup> Tamże.

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), *Breitbandstrategie der Bundesregierung*, Berlin 2009.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), *Monitoringsbericht – Digitale Deutschland*, Berlin 2009.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), *Monitoringsbericht zur Breitbandstrategie des Bundes*, Berlin 2010.

### Źródła internetowe

- [www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Medienraum/videos,did=359984.html](http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Medienraum/videos,did=359984.html)
- [www.bundesnetzagentur.de/cln\\_1911/sid\\_C7F091CAC4DCE06F3022D8BDB92-BDDD6/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Infrastrukturatlas\\_node.-html](http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/sid_C7F091CAC4DCE06F3022D8BDB92-BDDD6/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Infrastrukturatlas_node.-html)
- [www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf)
- [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandstrategie.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/breitbandstrategie.html)
- [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/foerderung.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/foerderung.html)
- [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=360362.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Service/presse,did=360362.html)

### Akty prawne

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

### Spotkania, wizyty studyjne

- Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Ministerstwa Gospodarki i Technologii w Berlinie, 23.06.2010 r., wyjazd studyjny w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priorytet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Spotkanie słuchaczy KSAP z pracownikami Urzędu Komunikacji Elektronicznej, 26.10.2010 r.

## Załącznik 1

Procentowa ilość gospodarstw domowych posiadających dostęp do sieci szerokopasmowej o minimalnej prędkości 50 Mb/s. Wyraźnie widać przewagę landu Badenii-Wirtembergii, gdzie istnieje m.in. obowiązek budowania przy drogach kanałów na światłowody<sup>24</sup>. Rząd zamierza do 2014 r. zwiększyć liczbę gospodarstw korzystających z sieci o tej prędkości do 75%.



Źródło: [www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Breitbandatlas/breitbandsuche.html](http://www.zukunft-breitband.de/BBA/Navigation/Breitbandatlas/breitbandsuche.html).

<sup>24</sup> Prezentacja przygotowana przez pracowników Ministerstwa Gospodarki i Technologii w Berlinie dla słuchaczy KSAP, 23.11.2010 r.



**Rola państwa wobec zawodności  
mechanizmów samoregulacji na rynku pracy.  
Programy publiczne na rzecz zwiększenia  
aktywności zawodowej osób w wieku 50+**

Michał Golec, Małgorzata Grajewska, Jacek Łuczyński,  
Robert Rybacki, Karolina Szuppe, Karol Tofil

*Opiekun grupy: dr Andrzej Zybała*





## **Działania państwa wobec dezaktywizacji zawodowej osób w wieku 50+ na przykładzie rządowego programu „Solidarność pokoleń”**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Problematyka aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia stanowi poważne wyzwanie dla twórców polityki rynku pracy w Polsce. Z jednej strony według danych Eurostatu bezrobocie w tej grupie wynosi około 7,7%, co pozornie wskazuje, iż w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej nie stanowi to w Polsce dużego problemu. Z drugiej strony należy podkreślić, iż tak niski odsetek jest efektem głównie wcześniejszych emerytur, świadczeń pozaemerytalnych oraz pracy w szarej strefie. Poza wyzwaniami wspólnymi dla państw UE, takimi jak m.in. starzenie się społeczeństwa, Polska musi się zmierzyć z niskim poziomem aktywności zawodowej (33% wobec 48% średniej unijnej) czy wysokim odsetkiem ludzi korzystających ze świadczeń przedemerytalnych oraz rent.

Badania wskazują, że sytuacja osób 50+ na rynku pracy kształtuje się pod wpływem wielu czynników. Do najważniejszych należą: systemowe, rynkowe i społeczne. Marginalizowany jest natomiast tzw. *efekt fazy życia*, czyli ogół czynników związanych z kondycją fizyczną i stanem zdrowia.

Populacja 50+ nie stanowi homogenicznej grupy społecznej. Zasadniczy podział tej grupy pod kątem rynku pracy pozwala wyróżnić trzy podgrupy. Są to: osoby bierne zawodowo (emeryci, renciści, osoby pobierające świadczenia lub zasiłki przedemerytalne), osoby pracujące oraz osoby bezrobotne (wśród nich charakterystyczne jest skumulowanie się nie-

korzystnych cech związanych z położeniem społecznym oraz największy deficyt zasobów kluczowych na rynku pracy).

W ciągu ostatnich lat państwo podejmowało działania w zakresie aktywizacji osób 50+. Przykładami mogą być projekty „Program 50+” z 2004 r. oraz „Aktywna kobieta”, zainicjowany w 2007 r. Obecnie rządowy program „Solidarność pokoleń” jest na etapie implementacji. Zawiera on kompleksowy pakiet działań na rzecz podniesienia wskaźnika aktywności zawodowej osób 50+ oraz zakłada konieczność współpracy różnych instytucji publicznych i społecznych. Zrealizowano już następujące cele:

- ♦ zmniejszenie kosztów zatrudniania osób po 50. roku życia, od 2009 r. w wyniku nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. nr 6, poz. 33), zwalniającej pracodawców ze składek na Fundusz Pracy dla osób starszych oraz zmniejszającej liczbę dni choroby, za które wynagrodzenie wypłaca pracodawca;
- ♦ podnoszenie kompetencji pracowników po 50. roku życia, w szczególności ułatwienia w pozyskiwaniu przez pracodawców środków z Funduszu Pracy na szkolenia pracowników, które wprowadzono w 2009 r. na mocy wyżej wymienionej nowelizacji ustawy;
- ♦ likwidacja programów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (co nie dotyczy osób uprawnionych do emerytur pomostowych) na mocy obowiązującej od 2009 r. Ustawy o emeryturach pomostowych (Dz.U. nr 237, poz. 1656);
- ♦ działania, które zmierzają do zwiększenia możliwości zatrudnienia kobiet, m.in. nowelizacja Kodeksu pracy (Dz.U. nr 237, poz. 1654), w ramach której umożliwiono finansowanie przedszkoleni przyzakładowych z zakładowych funduszy świadczeń socjalnych.

Z jednej strony program „Solidarność pokoleń” nie wydaje się uszczegółowionym programem publicznym, zwłaszcza w porównaniu z programami publicznymi w innych państwach europejskich, zmierzającymi do aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia (np. niemiecki „Perspektive 50plus”). W większym stopniu jest strategią działań, zmierzającą do poprawy sytuacji przez zmianę prawa, wprowadzanie do ustawodawstwa polskiego rozwiązań zawierających nowoczesne podejście, tj. *flexicurity*, czy promocję aktywnych form wspierania zatrudniania. Z drugiej strony szczegółowa analiza programu „Solidarność pokoleń” oparta na metodologii przyjętej przez OECD wskazuje potencjalne szanse dla rozwoju programu.

## 1. Zawodności rynku pracy w Polsce

### Zawodność rynku pracy

Zawodność rynku to sytuacja, w której mechanizm rynkowy „prowadzi do zbyt dużej lub zbyt małej produkcji dóbr lub usług, w stosunku do wielkości optymalnej z punktu widzenia całego społeczeństwa”<sup>1</sup>. Ze względu na generowane pozytywne efekty zewnętrzne praca jest dobrem społecznie pożądanym, dlatego konieczne są działania państwa regulujące warunki zatrudniania, motywujące do tworzenia nowych miejsc pracy oraz zwiększające równość na rynku pracy i konkurencyjność defaworyzowanych grup społecznych.

W ujęciu makroekonomicznym państwo podejmuje interwencje w działanie rynku pracy przez różnorodne instrumenty, zwłaszcza o charakterze fiskalnym oraz monetarnym. Pośrednie stymulowanie rozwoju rynku pracy określa się mianem polityki zatrudnienia<sup>2</sup>. W odróżnieniu od niej bezpośrednia działalność państwa, dotycząca usprawniania rynku pracy i rozwiązywania jego aktualnych problemów, to polityka rynku pracy. Niezależnie jednak od istniejących różnic politykę zatrudnienia i różne cząstkowe polityki rynku pracy należy planować w połączeniu z polityką makroekonomiczną, fiskalną, regionalną i edukacyjną<sup>3</sup>.

Bezrobocie, uznawane za najwidoczniejszy przejaw zawodności rynku pracy, należy do najbardziej palących problemów społecznych współczesnego świata<sup>4</sup>. Mimo że wywołuje ono głównie negatywne skojarzenie, jest jednocześnie źródłem pozytywnych efektów zewnętrznych, takich jak wzrost konkurencyjności, stymulowanie przekształceń strukturalnych na rynku własnościowym czy poprawa efektywności gospodarowania w skali mikroekonomicznej<sup>5</sup>.

### Rynek pracy w Polsce po roku 1989

W Polsce problem bezrobocia pojawił się w okresie transformacji gospodarki planowej w model rynkowy. Z jednej strony było ono postrze-

<sup>1</sup> Opinia prof. dr. hab. Ryszarda Rapackiego, cykl wykładów pt. „Ekonomia sektora publicznego” w Krajowej Szkole Administracji Publicznej.

<sup>2</sup> M. Knapieńska, *Polityka rynku pracy w latach 2000–2008*, [w:] *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, red. E. Kwiatkowski i L. Kucharski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 249.

<sup>3</sup> M. Boni, *Dylematy rynku pracy*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej. Raport CASE*, red. S. Golimowska, M. Boni, CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, nr 65/2006, Warszawa, s. 105.

<sup>4</sup> E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 77.

<sup>5</sup> Tamże.

gane w kategoriach zła koniecznego – jako wynik przyjętej linii politycznej. Z drugiej strony, według ekonomistów, było dowodem na funkcjonowanie w Polsce regulowanego prawami popytu w podaży rynku pracy<sup>6</sup>. Zmieniające się rządy Rzeczypospolitej nie były jednak zgodne co do środków, jakie należy zastosować wobec tej sytuacji. W pierwszej fazie reform rynkowych dominowało nastawienie na uwolnienie energii ludzkiej przez umożliwienie rozwoju przedsiębiorczości, określane mianem tzw. terapii szokowej<sup>7</sup>. Jej efektem w pierwszych dwóch latach transformacji było powstanie ponad miliona nowych, głównie małych i średnich przedsiębiorstw.

Lata 1993–1997 to względny okres stabilizacji po radykalnych zmianach, w latach 1998–2002 zaś można było zaobserwować drugą falę reform, dotyczącą m.in. decentralizacji urzędów pracy oraz systemu emerytalnego. Jednakże dopiero zmiany po roku 2002 przyniosły wiele propozycji z zakresu aktywnej polityki rynku pracy, realnie oddziałującej na zawodność rynku. Na tym etapie podkreślano potrzebę aktywizacji osób, które korzystały z programów socjalnych, oraz stworzenia nowych miejsc pracy, zwłaszcza dla grup wysokiego ryzyka<sup>8</sup>. Deregulacja oraz aktywizacja znalazły swój praktyczny wymiar w przyjętym pakiecie ustaw z lat 2003–2004: Ustawa o zatrudnieniu socjalnym, Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Ustawa o pomocy społecznej oraz Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

### Wyzwania oraz problemy rynku pracy w Polsce

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej problem zawodności rynku i roli państwa w gospodarce jeszcze się skomplikował. Akcesja niewątpliwie przyniosła liczne korzyści gospodarcze i wyraźną poprawę sytuacji na rynku pracy w Polsce. Środki z Europejskiego Funduszu Społecznego dały nowy impuls w branży szkoleń i doskonalenia zawodowego. Jednocześnie, z punktu widzenia rynku pracy, skutkiem akcesji była wielka migracja zarobkowa po roku 2004, podczas której kraj opuściło ponad milion Polaków<sup>9</sup>. Wraz z wysokim wzrostem gospodarczym, który w latach 2006–2007 ponownie przekroczył 6%<sup>10</sup>, sytuacja na rynku pracy poprawi-

<sup>6</sup> W. Jakubowski, K. Magdziak, *Wybrane problemy ekonomiczne współczesnej Polski*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk i W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 798.

<sup>7</sup> M. Rymśza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 20.

<sup>8</sup> Tamże, s. 20–23.

<sup>9</sup> E.J. Siek, *Kryzys finansowy a rynek pracy w Polsce na tle krajów UE*, [w:] *Rynek pracy w Polsce*, dz. cyt., s. 211.

<sup>10</sup> Tamże.

ła się<sup>11</sup>. W wielu gałęziach gospodarki zaczęto szukać pracowników na rynkach zagranicznych, zatrudniono setki tysięcy osób z krajów Wspólnoty Niepodległych Państw.

Rynek pracy w Polsce nie od razu zareagował na wybuch światowego kryzysu finansowego w lecie 2008. Jednak od początku 2009 r. wyraźnie zmniejszyła się liczba nowych ofert pracy przekazywanych przez przedsiębiorców i proces poprawy sytuacji na rynku pracy znacznie się spowolnił. Dodatkowo prognozy instytucji międzynarodowych dotyczące wzrostu gospodarczego w Polsce w najbliższych latach również nie są optymistyczne<sup>12</sup>.

Obecnie Polska jest określana mianem „zielonej wyspy”, której wzrost gospodarczy nie został całkowicie zahamowany, jednak w przyszłości polski rynek pracy musi sprostać dwóm głównym wyzwaniom. Są one związane z cyklicznością koniunkturalnej gospodarki światowej. Po pierwsze, ogół środków zapobiegawczych stosowanych z obawy przed kryzysem – tzw. pakiet antykryzysowy – może skutecznie zablokować młodym osobom dostęp do rynku pracy, a starsze z niego wypchnąć. Po drugie, rynek pracy w Polsce musi być przygotowany na gwałtowny wzrost podaży – masowe powroty Polaków do kraju wywołane bezrobociem w całej Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

Niezależnie od tego polski rynek pracy ciągle musi się zmierzyć z licznymi problemami. Profesor Eugeniusz Kwiatkowski wskazuje na cztery kluczowe:

- ◆ zwiększenie aktywności zawodowej;
- ◆ obniżenie stóp bezrobocia;
- ◆ podniesienie stóp zatrudnienia;
- ◆ zmodernizowanie sektorowej struktury zatrudnienia<sup>14</sup>.

Ważną rolę w kształtowaniu reakcji na te wyzwania odgrywają instytucje rynku pracy, np. programy aktywizacyjne. Wadami w polskiej polityce rynku pracy są zbyt duże koncentrowanie się na walce z bezrobociem<sup>15</sup> i ograniczony nacisk na orientację prozatrudnieniową<sup>16</sup>. Dlatego

---

<sup>11</sup> A. Organiściak-Krzyczkowska, *Współczesne problemy polskiego rynku pracy na tle krajów UE*, [w:] *Rynek pracy w Polsce*, dz. cyt., s. 35.

<sup>12</sup> E.J. Siek, *Kryzys finansowy a rynek pracy w Polsce na tle krajów UE*, art. cyt., s. 213.

<sup>13</sup> Tamże, s. 213-214.

<sup>14</sup> E. Kwiatkowski, *Kluczowe wyzwania polskiego rynku pracy*, [w:] *Rynek pracy w Polsce*, dz. cyt., s. 15.

<sup>15</sup> „Oprócz wysokiego bezrobocia, mamy jeden z najniższych wskaźników zatrudnienia we wszystkich krajach Unii Europejskiej (52%, podczas gdy średnia UE wynosi 64%, a cel Strategii Lizbońskiej na rok 2010 – 70%)”. *Nowe dylematy polityki społecznej*, dz. cyt., 102.

oprócz wspomnianych wyzwań istotne jest stosowanie wielu różnych i złożonych instrumentów polityki rynku pracy, przy zastosowaniu planowania strategicznego.

## 2. Osoby w wieku 50+ na rynku pracy

### Prognozy demograficzne

Według danych GUS ma nastąpić spadek liczby osób w wieku produkcyjnym (18–64 lata)<sup>17</sup> do roku 2035. Do roku 2015 z rynku pracy ubędzie do 853 tys. osób, co bez wyraźnej poprawy dynamiki wydajności pracy w przemyśle<sup>18</sup> w kolejnych latach może doprowadzić do nadwyżki popytu na pracę.

Zmiany w strukturze ludności przejawiać się będą m.in. w ogólnym starzeniu się społeczeństwa, a co za tym idzie – zasobów pracy.

### Problematyka aktywności zawodowej osób 50+ w badaniach SHARE

Badania przeprowadzone w ramach projektu SHARE<sup>19</sup> wskazują, iż grupa społeczna 50+ w Polsce jest zdecydowanie mniej aktywna zawodowo niż w innych państwach uczestniczących w programie<sup>20</sup>.

Potwierdzają to dane Eurostatu z II kwartału 2010 r. Stopień aktywności zawodowej grupy wiekowej 55–64 lata wynosił w Polsce 36%, podczas gdy średnia dla 27 państw członkowskich to 49,8%<sup>21</sup>. Niski poziom aktywności zawodowej tej grupy istotnie wpływa na ogólny stopień aktywności zawodowej osób w wieku produkcyjnym w Polsce<sup>22</sup>. Dane na temat

---

<sup>16</sup> M. Boni, *Dylematy rynku pracy*, art. cyt., s. 105.

<sup>17</sup> *Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035*, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_L\\_prognoza\\_ludnosci\\_PL\\_2008-2035.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf) [11.10.2010 r.].

<sup>18</sup> Zrównoważony rozwój w Europie, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/865-PL/PL/865-PL-PL.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/865-PL/PL/865-PL-PL.PDF) [11.10.2010 r.].

<sup>19</sup> Informacje na temat projektu dostępne są na jego oficjalnej stronie: [www.share-project.org/](http://www.share-project.org/).

<sup>20</sup> *Zdrowie, praca i styl życia populacji 50+ w Polsce na tle innych krajów Europy*, [w:] „CenEA Research”, z. RN02pl/09, s. 6.

<sup>21</sup> Dane Eurostatu, *Activity rates by sex, age groups and nationality (%)*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> [20.11.2010 r.].

<sup>22</sup> D. Giovannola, N. Massarelli, *Population and social conditions*, [w:] Eurostat. *Data in Fokus*, z. 35/2009, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-09-035/EN/KS-QA-09-035-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-035/EN/KS-QA-09-035-EN.PDF) [16.10.2010 r.].

statusu na rynku pracy osób populacji 50+ obrazuje załączona w aneksie tabela<sup>23</sup>.

Według SHARE 2006/2007 tylko 28% mężczyzn i 22% kobiet w Polsce określiło swój status jako „zatrudniony lub samozatrudniony”, podczas gdy w Czechach odsetek pracujących mężczyzn i kobiet wynosił odpowiednio 62% i 36%. W Polsce niepokojący jest również odsetek osób z tej grupy określających się jako chore i niepełnosprawne: mężczyźni - 22%, kobiety - 12%. Co więcej, w tej grupie wiekowej prawie co druga kobieta jest na emeryturze (48%)<sup>24</sup>.

Populacja 50+ w Polsce zarówno zgodnie ze stanem deklarowanym, jak i wskaźnikami zobiektywizowanymi<sup>25</sup> charakteryzuje się złym stanem zdrowia fizycznego i psychicznego. Dane te mogą sugerować, iż stan zdrowia Polaków jest silnie skorelowany z niskim poziomem aktywności zawodowej. Z kolei inne dane pochodzące z projektu SHARE pokazują, że stan zdrowia nie jest główną determinantą sytuacji osób 50+ na rynku pracy. Po pierwsze, niewielki odsetek - zaledwie 7%<sup>26</sup> emerytów - motywuje swoje przejście na emeryturę złym stanem zdrowia<sup>27</sup>. Po drugie, spośród osób deklarujących brak dolegliwości zdrowotnych pracuje tylko co drugi mężczyzna i co piąta kobieta<sup>28</sup>.

Dane te wskazują na niskie wykorzystanie zasobów ludzkich na polskim rynku pracy<sup>29</sup>. Do niedocenianych i niewykorzystywanych zalet tej grupy wiekowej należą m.in. wiedza, doświadczenie oraz kontakty.

Niski poziom aktywności zawodowej osób 50+ spowodowany jest również przez czynniki systemowe. W szczególności należą do nich ustawodawstwo umożliwiające wczesne przejście na emeryturę oraz ubezpieczenia i renty od niepełnosprawności<sup>30</sup>. Jest to szczególnie widoczne w zestawieniu wykresów obrazujących dynamikę przejścia na emeryturę kobiet i mężczyzn. W Polsce 45% kobiet będących na emeryturze przeszło na nią, zanim osiągnęły 56. rok życia<sup>31</sup>. W przypadku kobiet tak duży odsetek można tłumaczyć specyfiką ról społecznych, nakładanych na nie w Polsce,

<sup>23</sup> Tabela 1: status na rynku pracy „Populacji 50+”.

<sup>24</sup> *Zdrowie, praca i styl życia populacji 50+ w Polsce na tle innych krajów Europy*, dz. cyt., s. 6-8.

<sup>25</sup> Na przykład pomiar uścisku dłoni oraz prędkość chodzenia.

<sup>26</sup> Patrz aneks, tabela 2: powody przejścia na emeryturę i aktywność zawodowa emerytów.

<sup>27</sup> *Zdrowie, praca i styl życia populacji 50+ w Polsce na tle innych krajów Europy*, dz. cyt., s. 8.

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> Tamże.

<sup>30</sup> Tamże, s. 9.

<sup>31</sup> Tamże, s. 10.



w tym przedziale wiekowym<sup>32</sup>. Ponadto prawie 80% respondentów w Polsce wskazuje *uzyskanie uprawnień* jako główny powód przejścia na emeryturę<sup>33</sup>.

Innym czynnikiem motywującym pracowników do przejścia na emeryturę są ogólne *złe warunki pracy*. Dane w tabeli „Ocena jakości pracy wśród osób pracujących w wieku 50-64” wskazują, iż w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi pracownicy 50+ mają mniejsze możliwości zdobywania nowych umiejętności, a ich wynagrodzenie nie jest adekwatne do wysiłku włożonego w pracę<sup>34</sup>. Również znacznie niższy jest w Polsce subiektywny i obiektywny poziom pewności zatrudnienia. 71% spośród zatrudnionych z populacji 50+ stanowią pracownicy najemni na czas nieokreślony, a 62% ankietowanych *chciałoby odejść z obecnej pracy na emeryturę, tak szybko, jak to możliwe*<sup>35</sup>.

### Bezrobocie w grupie 50+

Osoby bezrobotne stanowią według różnych źródeł od 4% do 6% populacji 50+<sup>36</sup>. Grupa ta charakteryzuje się skumulowanymi niekorzystnymi cechami położenia społecznego oraz największym deficytem zasobów kluczowych na rynku pracy.

Na podstawie badania „Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse” sformułowano tezę, iż na bezrobocie w grupie wiekowej 50+ mają wpływ trzy główne grupy czynników. Są to: elementy skorelowane z aktualną sytuacją na rynku pracy, tzw. „efekt sytuacji” – szerzej opisany w rozdziale pierwszym raportu, czynniki związane ze specyfiką pokolenia 50+, tzw. „efekt pokolenia”, oraz z wiekiem, tzw. „efekt fazy życia”<sup>37</sup>.

W grupie czynników określanych mianem „efektu sytuacji” szczególne znaczenie ma ogólna niechęć pracodawców do zatrudniania osób 50+, która po części umotywowana jest negatywnymi stereotypami wieku. Tezę tę potwierdzają wyniki ankiety przeprowadzonej przez portal internetowy Pracuj.pl<sup>38</sup>, zgodnie z którą osoby w wieku 50+ wraz z osobami

<sup>32</sup> *Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse*, [www.zysk50plus.pl/storage/fck/-file/Raport\\_rynek\\_pracy\\_50plus.pdf](http://www.zysk50plus.pl/storage/fck/-file/Raport_rynek_pracy_50plus.pdf) [1.10.2010 r.].

<sup>33</sup> Patrz aneks, tabela 2: powody przejścia na emeryturę i aktywność zawodowa emerytów.

<sup>34</sup> Patrz aneks, tabela 3: ocena jakości pracy przez „populację 50+”.

<sup>35</sup> Tamże.

<sup>36</sup> *Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse*, dz. cyt., s. 63.

<sup>37</sup> Tamże, s. 63-64.

<sup>38</sup> *Dyskryminacja na rynku pracy - raport Pracuj.pl*, [www.pracuj.pl/\\_files/DYSKRYMINACJA\\_NA\\_RYNKU\\_PRACY\\_Raport\\_Pracuj.pdf](http://www.pracuj.pl/_files/DYSKRYMINACJA_NA_RYNKU_PRACY_Raport_Pracuj.pdf) [11.10.2010 r.].

niepełnosprawnymi należą do najbardziej dyskryminowanych na rynku pracy<sup>39</sup>.

Ze względu na niską znajomość własnych praw przez samych dyskryminowanych trudno jest oszacować skalę tego zjawiska. Niemniej jednak stosunkowo łatwo zidentyfikować jego przyczyny. Wśród nich można wyróżnić: sytuację „krótkiej kołdry”, sytuację gospodarczą i wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej, dynamiczny rozwój nowych technologii, stereotypy na temat starszych pracowników oraz niskie kary za nieprzestrzeżenie przepisów prawa pracy<sup>40</sup>.

W publikacji *Uczestnictwo osób starszych w sferze publicznej*<sup>41</sup> zwraca się uwagę na siłę oddziaływania wizerunku osób starszych na ich sytuację w społeczeństwie. Ludzie starsi zbyt słabo są obecni w przekazach informacyjnych i w kulturze masowej. Jest to zauważalne głównie w potocznej obserwacji. Pojawiają się jednak pierwsze próby systematycznych analiz, jak np. zlecona przez „Forum 50+” analiza treści przekazów informacyjnych pod kątem występowania w nich osób starszych i problemów starszego pokolenia. Zarówno potoczna obserwacja, jak i wspomniana analiza prowadzą do wniosku, że obecność tej populacji w mediach jest niewspółmiernie mała w stosunku do jej liczebności. Jeżeli nawet ludzie starsi i ich sprawy występują w informacjach czy w publicystyce, to najczęściej „obsadzani” są w stereotypowych rolach ubogiego, schorowanego, potrzebującego opieki, korzystającego z publicznych środków itp., będących odzwierciedleniem negatywnego obrazu starości jako fazy w cyklu życia człowieka<sup>42</sup>.

Przykładem innych czynników zewnętrznych jest niedostosowanie pośredników pracy i doradców zawodowych do pracy z osobami 50+, brak szkolenia ustawicznego oraz brak wiedzy w firmach na temat zarządzania wiekiem<sup>43</sup>.

Nie bez znaczenia jest tu również ograniczony dostęp do usług społecznych w sferze opieki nad małym dzieckiem oraz usług opiekuńczo-pielęgnacyjnych nad osobami niepełnosprawnymi i w podeszłym wieku,

<sup>39</sup> Patrz aneks, wykres 2: dyskryminacja na rynku pracy.

<sup>40</sup> *Stop dyskryminacji ze względu na wiek*, [www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/stop\\_publicacja.pdf](http://www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/stop_publicacja.pdf) [11.10.2010 r.].

<sup>41</sup> B. Szatur-Jaworska, *Uczestnictwo osób starszych w sferze publicznej*, [w:] *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2008, s. 115.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> Tamże.

co powoduje nałożenie dodatkowych obowiązków na kobiety w wieku 50+ i jednocześnie ich przedwczesne wycofywanie się z rynku pracy<sup>44</sup>.

Do czynników „efektu pokolenia” należy mniejsza konkurencyjność obecnej populacji 50+ w porównaniu z osobami młodszymi, co jest wyraźne przy szczególnie wymagających ofertach pracy. Jest to spowodowane ogólnym gorszym poziomem wykształcenia osób starszych, które w okresie swojej młodości miały zdecydowanie mniejsze szanse na kontynuowanie nauki na studiach wyższych oraz poznawanie języków obcych (nie było też takiej potrzeby). Do tego należy dołączyć czynniki postępu technologicznego. Populacja 50+ w młodym wieku nie miała możliwości korzystania z obecnych technologii, co w dużym stopniu utrudnia im naukę ich obsługi.

Za najmniej istotną grupę czynników uznano „efekt fazy życia”, czyli problemy zdrowotne. Taką tezę potwierdzają również omówione wcześniej wyniki badań SHARE.

### **„Samowykluczenie” z rynku pracy**

Najliczniejszą podgrupę populacji 50+ stanowią osoby bierne zawodowo, takie jak emeryci i renciści, bądź też pobierające świadczenia lub zasiłki przedemerytalne. Jedną z prawdopodobnych przyczyn ich wczesnej dezaktywizacji zawodowej jest przekonanie o „deficycie bezpieczeństwa socjalnego”<sup>45</sup>.

W reakcji na trudną sytuację osób 50+ na rynku pracy przedstawiciele tej grupy najczęściej decydują się na „samowykluczenie” z rynku, czyli dążenie do szybkiego uzyskania renty bądź emerytury. Na skalę tego zjawiska miały wpływ m.in. polityka państwa i instrumenty prawne, które przez lata 90. XX wieku zachęcały do wczesnej dezaktywizacji zawodowej<sup>46</sup>. W rezultacie w pierwszej połowie lat 90. prawie 2,8 miliona osób uzyskało prawo do renty bądź emerytury. Choć reforma emerytalna w drugiej połowie lat 90. nieco poprawiła sytuację, to nadal nie rozwiązano równie istotnego problemu wiążącego się z czynnikiem psychologicznym – lękiem przed utratą pracy i relatywnie niską samooceną. Obecny system zabezpieczenia społecznego jest wciąż niedoskonały, umożliwia pracodawcom zwalnianie mało sprawnych i chorowitych pracowników. Ponadto niezbyt efektywny jest system prewencji rentowej, rehabilitacji i przekwali-

---

<sup>44</sup> A. Kozubska, *Wykluczeni 50+ (na rynku pracy)*, dz. cyt.

<sup>45</sup> *Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse*, dz. cyt., s. 63.

<sup>46</sup> Tamże, s. 4.

fikowania, które umożliwiłyby podjęcie pracy odpowiedniej do stanu zdrowia<sup>47</sup>.

Stabilność dochodów rentowych i emerytalnych oraz zagrożenia związane z bezrobociem skutecznie przeciwdziałają aktywności zawodowej tej grupy społecznej. W przypadku zwalniania z pracy oddzielnie należy rozpatrywać kwestię zwalniania pracownika nieposiadającego uprawnień do świadczeń emerytalnych i posiadającego uprawnienia. W pierwszym przypadku warto wspomnieć o wprowadzonej w 2004 r. zmianie wydłużającej okres ochronny poprzedzający uzyskanie praw emerytalnych z 2 do 4 lat (art. 39 Kodeksu pracy). Tym samym pozytywne dyskryminowanie instytucjonalne – polegające na lepszym traktowaniu starszych pracowników – może stać się zarysem negatywnej dyskryminacji wśród pracodawców preferujących zwalnianie pracowników zbliżających się do «niebezpiecznego» wieku. Równocześnie wspomniane rozszerzenie ochrony praw pracowniczych osób starszych wyraźnie zmniejsza szansę takich osób na znalezienie nowej pracy<sup>48</sup>.

### Podsumowanie

Na podstawie danych Eurostatu w II kwartale 2010 r. bezrobocie w Polsce w grupie 50–64 wynosiło 7,7%<sup>49</sup>. Bezrobotnym populacji 50+, ze względu na wyjątkowo niekorzystne cechy, nadano status osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy<sup>50</sup>. Z perspektywy udziału bezrobotnych w liczbie aktywnych zawodowo sytuacja tej grupy wiekowej wydaje się relatywnie lepsza niż roczników młodszych, zatem samo bezrobocie nie stanowi tu głównego problemu. Dynamika zmian poziomu bezrobocia tej grupy społecznej w porównaniu z innymi, będącymi w szczególnej sytuacji na rynku pracy, została przedstawiona na wykresie 3<sup>51</sup>.

Najbardziej niepokojącym wskaźnikiem wyróżniającym grupę 50+ jest jeden z najniższych w krajach członkowskich Unii Europejskiej współczynnik aktywności zawodowej, który w II kwartale 2010 r. wynosił zaledwie 32,6%<sup>52</sup>. Porównanie ze współczynnikiem grupy wiekowej 45–49 lat (w II kwartale 2010 r. – 84,5%) ukazuje „skokową” dynamikę procesu

<sup>47</sup> Tamże, s. 27.

<sup>48</sup> P. Szukalski, *Zagrożenia praw osób starszych na rynku pracy w Polsce*, [w:] *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2008, s. 24.

<sup>49</sup> Dane Eurostatu, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database) [18.11.2010 r.].

<sup>50</sup> *Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse*, dz. cyt., s. 25.

<sup>51</sup> Zob. aneks, wykres 3: bezrobotni zarejestrowani będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w tys.).

<sup>52</sup> *Activity rates by sex, age groups and nationality (%)*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> [20.11.2010 r.].

dezaktywizacji zawodowej wśród Polaków w wieku okołoemerytalnym. Szczególnie duży spadek wskaźnika aktywności zawodowej, bo prawie dwukrotny, występuje między kobietami w wieku 50-54 lata a 55-59 lat. Podobnie zmienia się współczynnik dla mężczyzn w wieku 55-59 lat w stosunku do przedziału 60-64 lata<sup>53</sup>. Prawidłowości te potwierdzają tezę, iż główną przyczyną dezaktywizacji zawodowej grupy 50+ nie jest naturalny proces starzenia się – gdyż wówczas współczynnik zmieniałby się bardziej płynnie, lecz uzyskanie prawa do emerytury<sup>54</sup>.

Z drugiej strony według szacunków BAEL<sup>55</sup> główne przyczyny stanowią choroba i niepełnosprawność, które odnoszą się do 42% biernych zawodowo. Wykres przedstawiający strukturę osób pobierających renty z FUS w 2006 r. wskazuje osoby w wieku 50-59 lat jako najliczniejszą grupę beneficjentów tego świadczenia.

Populacja 50+, czyli grupa nie najlepiej radząca sobie z tempem zmian w Polsce, jest z jednej strony szczególnie zagrożona marginalizacją społeczną, z drugiej zaś w dużej mierze pozostawiona samej sobie przez państwo i społeczeństwo<sup>56</sup>. Ryzyko wykluczenia w przypadku osób 50+ ma charakter wielowymiarowy: dotyczy płaszczyzny materialnej oraz społeczno-publicznej.

### **3. Programy publiczne na rzecz zwiększania aktywności osób w wieku 50+**

#### **Działania państwa przed rokiem 2009**

W latach 90. XX wieku państwo polskie wykazywało minimalne zainteresowanie sytuacją osób w wieku 50+ na rynku pracy. Działania koncentrowały się na walce z szeroko rozumianym bezrobociem, brakowało programów, które kierowano by do grup dyskryminowanych oraz marginalizowanych.

W roku 2003, wraz z propozycjami emerytalno-rentowymi ówczesnego ministra gospodarki, pracy i polityki społecznej – Jerzego Hausnera – przedstawionymi w *Programie uporządkowania i ograniczenia wydat-*

<sup>53</sup> Na podstawie danych Eurostatu w II kwartale 2010 r. współczynnik aktywności zawodowej wśród kobiet w wieku 50-54 lata wynosił 71,6%, w wieku 55-59 lat zaś – 35,4%. W tym okresie współczynnik wśród mężczyzn w wieku 55-59 lat wynosił 63,1%, a w wieku 60-64 lata – 28%.

<sup>54</sup> P. Szukalski, *Zagrożenia praw osób starszych na rynku pracy w Polsce*, art. cyt., s. 26.

<sup>55</sup> Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_pw\\_aktywnosc\\_\\_ekonomiczna\\_ludnoscii\\_Polski\\_%28aneks%29.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_aktywnosc__ekonomiczna_ludnoscii_Polski_%28aneks%29.pdf) [20.11.2010 r.].

<sup>56</sup> P. Szukalski, *Zagrożenia praw osób starszych na rynku pracy w Polsce*, dz. cyt., s. 34.

ków publicznych (tzw. planie Hausnera), dało się zaobserwować zmiany w postrzeganiu grupy 50+. W powyższym programie postulowano m.in. wydłużenie wieku emerytalnego, zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, stopniowe ograniczenie świadczeń przedemerytalnych oraz stworzenie programu „50 plus”, który miał wspomagać zatrudnienie osób w wieku 50+. Proponowano zmianę polityki pracodawców w stosunku do pracowników i kandydatów osiągających wiek 50 lat oraz stworzenie aktywnej polityki prozatrudnieniowej wobec osób zdobywających uprawnienia do świadczeń przedemerytalnych<sup>57</sup>. Niestety, sytuacja polityczna oraz liczne kontrowersje wokół niektórych propozycji uniemożliwiły wprowadzenie w życie planu Hausnera, a tym samym także programu „50 plus”.

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej grupa 50+ stała się bardziej widoczna na rynku pracy. Urzędy pracy, starając się o pozyskanie środków unijnych, dążyły do dostosowania projektów do wymagań i priorytetów UE, np. poprzez zagwarantowanie udziału w danym szkoleniu określonej liczby osób w wieku 50+. Były to jednak działania pragmatyczne na poziomie województw i powiatów, gdyż wciąż brakowało prawidłowego rozpoznania potrzeb osób w wieku okołoemerytalnym oraz czynników determinujących podjęcie decyzji o przejściu na emeryturę. Dopiero w roku 2008 Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zaprezentował raporty: *Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym* oraz *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym*<sup>58</sup>, opierające się na badaniach z lat 2006–2007, które mogły stać się podstawą późniejszej polityki wobec grupy 50+.

W maju 2008 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wprowadziło program „45/50 PLUS”. Wadą programu było to, iż nie wyznaczał on celów ani zadań do wykonania, a jedynie regulował zasady przyznawania środków z Funduszu Pracy, przeznaczanych na rzecz promocji zatrudnienia osób w tzw. wieku niemobilnym<sup>59</sup>.

Obecnie temat aktywizacji zawodowej osób po 50. roku życia w Polsce oraz ramowy zakres działań określa rządowy program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób

<sup>57</sup> Rada Ministrów, *Program Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych*, październik 2003, s. 33.

<sup>58</sup> Oba dokumenty przygotowano w ramach projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Potwierdza to fakt, że wzrost zainteresowania sytuacją grupy w wieku 50+ na rynku pracy nastąpił wraz utożsamianiem się przez Polskę z priorytetami Unii Europejskiej.

<sup>59</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Program 45/50 PLUS*, [www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1164](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1164) [18.02.2011 r.].

w wieku 50+”<sup>60</sup>. Program ten został zaakceptowany przez Radę Ministrów 17 października 2008 r., a 5 stycznia 2010 r. przyjęto dokument implementacyjny programu.

### **Program „Solidarność pokoleń”**

Celem programu „Solidarność pokoleń” jest osiągnięcie do 2020 r. określonego w strategii lisbońskiej 50-procentowego wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata<sup>61</sup>. W dłuższej perspektywie pozwoli to utrzymać system transferów społecznych oparty na solidarności międzypokoleniowej<sup>62</sup>. Polega on na finansowaniu transferów społecznych skierowanych do osób w wieku poprodukcyjnym przez osoby w wieku produkcyjnym.

Obecnie widoczne są pierwsze oznaki niewydolności tego systemu. Polska w najmniejszym stopniu, spośród krajów UE, wykorzystuje potencjał zawodowy ludzi po 50. roku życia<sup>63</sup>. Jest też krajem o najwyższym ryzyku ubóstwa dzieci i młodzieży, przy jednoczesnym niskim tego typu ryzyku u osób starszych<sup>64</sup>. Tendencje demograficzne wskazują równocześnie na silne starzenie się społeczeństwa polskiego. Oznacza to, iż obciążenie osób młodych finansowaniem transferów społecznych jest już i tak zbyt wysokie.

Program „Solidarność pokoleń” zakłada, iż bez efektywnej aktywizacji zawodowej osób 50+, a co za tym idzie, odciążenia pracujących na system emerytalny ludzi młodych, niemożliwe jest utrzymanie wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce<sup>65</sup>. Ponadto, wbrew powszechnej opinii, zwiększenie zatrudnienia osób starszych nie odbiera szans na nie osobom młodym. Wręcz przeciwnie – obniża to koszty zatrudnienia i w rezultacie wpływa na powstawanie nowych miejsc pracy w gospodarce.

Aktywizacja zawodowa, oprócz przesłanek gospodarczych, ma również ważne cele społeczne. Wczesne odchodzenie z rynku pracy powoduje nasilanie się zjawiska wykluczenia społecznego. Osoby, które zbyt wcześnie przestały pracować, bardzo często zrywają więzi społeczne, co może prowadzić do poczucia wyobcowania, osamotnienia i depresji<sup>66</sup>.

---

<sup>60</sup> Więcej informacji oraz status programu – Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – Program 50+, <http://analizy.mpips.gov.pl/-index.php/program-50.html> [10.11.2010 r.].

<sup>61</sup> *Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*. Program przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2008 r., Warszawa, październik 2008, s. 5.

<sup>62</sup> Tamże, s. 4.

<sup>63</sup> Tamże, s. 5.

<sup>64</sup> Tamże.

<sup>65</sup> Tamże.

<sup>66</sup> Tamże.

Ważnym kontekstem dla realizowanego w Polsce programu „Solidarność pokoleń” jest strategia lizbońska, przyjęta przez kraje Unii Europejskiej w 2000 r. Zgodnie z jej założeniami do roku 2010 stopa zatrudnienia wśród osób w przedziale wiekowym 55-64 lata w Unii Europejskiej powinna wynieść 50%<sup>67</sup>. Osiągnięcie w Polsce tak wysokiego odsetka w tak krótkim czasie jest nierealne, dlatego w dokumencie programu „Solidarność pokoleń” wyznaczono bardziej realistyczny cel - realizacja 50-procentowego zatrudnienia w rzeczonym przedziale wiekowym do 2020 r.<sup>68</sup>

Program zakłada intensywne działania w okresie do 2015 r., czyli w czasie gdy Polska będzie największym beneficjentem środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W związku z takim terminarzem działań zakłada się osiągnięcie pułapu zatrudnienia w omawianym przedziale wiekowym w wysokości 40% w roku 2013<sup>69</sup>.

Aby dostosować się do unijnych standardów w zakresie polityki rynku pracy, polski program zakłada działania zbieżne z rekomendacjami Komisji Europejskiej. Są to:

- ◆ osiągnięcie równowagi w systemie zachęt finansowych (działania zachęcające do późniejszego przechodzenia na emeryturę oraz wzrost atrakcyjności finansowej zatrudnienia);
- ◆ przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek oraz negatywnej ocenie zdolności pracowników w wieku powyżej 50 lat;
- ◆ pomoc osobom niepełnosprawnym, w szczególności po 50. roku życia, w odnajdywaniu się na rynku pracy oraz podtrzymywanie potencjału zdrowotnego i wydajności pracy wraz z rosnącym wiekiem pracowników;
- ◆ promocja szkoleń w celu poprawy zatrudnialności i produktywności pracowników po 45. roku życia (strategie kształcenia przez całe życie);
- ◆ poprawa atrakcyjności pracy i warunków pracy (elastyczny czas pracy, możliwość pracy w niepełnym wymiarze);
- ◆ promowanie aktywności seniorów;
- ◆ zwalczanie dyskryminacji ze względu na płeć<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, *Strategia lizbońska. Droga do sukcesu Zjednoczonej Europy*, s. 9.

<sup>68</sup> *Program Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 5.

<sup>69</sup> Tamże.

<sup>70</sup> Wiele z tych rekomendacji wywodzi się z koncepcji *flexicurity*. Szerzej zob.: tamże, s. 5-6.



Na rekomendacje Komisji należy jednak patrzeć przez pryzmat specyfiki polskiej. Wiele wskaźników ekonomicznych odnoszących się do rynku pracy stawia Polskę na końcu listy państw UE. Nasz rynek pracy charakteryzuje niska aktywność ekonomiczna osób 50+ oraz wczesny średni wiek przechodzenia na emeryturę. W wyniku rozbudowanego systemu wcześniejszych emerytur, rent itp. znaczny odsetek osób w wieku przedemerytalnym znajduje się poza rynkiem pracy (w 2007 r. ok. 3,1 mln osób)<sup>71</sup>.

Ponadto w Polsce pracodawcy mają stereotypowe wyobrażenia na temat grupy osób po 50. roku życia, które dotyczą niskiego poziomu kwalifikacji<sup>72</sup>. Uwagę warto również zwrócić na kwestie stanu zdrowia potencjalnych pracowników w wieku 50+. Niepełnosprawność jest często ważnym czynnikiem zniechęcającym do podejmowania pracy. Takim postawom sprzyja wyjątkowo rozbudowany system rent, z którego wyjątkowo często korzystają sami niepełnosprawni<sup>73</sup>. Ponadto polski rynek pracy charakteryzuje się niskim poziomem inkluzji kobiet, w szczególności w grupie 50+.

Program „Solidarność pokoleń” ma na celu aktywizację zawodową osób po 50. roku życia poprzez serię działań, odnoszących się do ośmiu zasadniczych celów: sześć z nich dotyczy polityki rynku pracy, dwa natomiast – polityki emerytalnej. W pierwszej grupie znajdują się takie cele, jak:

- ◆ Cel 1: „Poprawa warunków pracy, promocja zatrudnienia pracowników po 50. roku życia i zarządzanie wiekiem”. Zakłada on ukazywanie pracodawcom i opinii publicznej korzyści płynących z zatrudniania osób 50+ (zmiana nastawienia i sposobu myślenia), upowszechnianie wiedzy na temat zarządzania wiekiem pracowników, wdrażanie strategii zarządzania wiekiem oraz dostosowywanie warunków pracy do potrzeb osób starszych (np. uelastycznienie czasu pracy, profilaktyka zdrowotna, odpowiednie stanowiska pracy).
- ◆ Cel 2: „Poprawa kompetencji i kwalifikacji pracowników po 50. roku życia”. Zwiększanie udziału grupy 50+ w systemach kształcenia ustawicznego oraz dostosowywanie ofert szkoleniowych do osób starszych.
- ◆ Cel 3: „Zmniejszenie kosztów pracy związanych z zatrudnianiem pracowników po 50. roku życia”. Cel ten obejmuje system

<sup>71</sup> Tamże, s. 10.

<sup>72</sup> Badanie „Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse” wykonane przez Ipsos Polska na zlecenie Akademii Rozwoju Filantropii w Polsce. Zob. też: aneks, wykres 4.

<sup>73</sup> Program *Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 11.

zachęt dla pracodawców, wpływających na wzrost zatrudnienia osób po 50. roku życia.

- ♦ Cel 4: „Aktywizacja osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy po 50. roku życia”. Jest to cel adresowany przede wszystkim do urzędów pracy. Polega na podejmowaniu działań aktywizujących osoby 50+, np. pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy czy szkolenia. Zakłada również pomoc osobom po 40. roku życia zagrożonym bezrobociem.
- ♦ Cel 5: „Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych”. Działania, oprócz budowania ram prawnych w celu zwiększenia zatrudnienia i możliwości rehabilitacji osób niepełnosprawnych, zakładają doradztwo zawodowe, system zachęt dla pracodawców oraz rozwijanie programów rehabilitacyjnych. Ważnym elementem działań w tym obszarze jest zmiana systemu świadczeń dla osób niepełnosprawnych w taki sposób, by nie zniechęcać ich do podejmowania pracy.
- ♦ Cel 6: „Zwiększenie możliwości zatrudnienia kobiet przez rozwój usług pozwalających na godzenie pracy i życia rodzinnego”. Są to działania adresowane do kobiet w wieku okołoemerytalnym, mające za zadanie zwiększyć ich aktywność zawodową. Najważniejszym aspektem jest odciążenie kobiet z niektórych funkcji rodzinnych przez nie pełnionych, głównie poprzez rozwój systemu przedszkoli oraz uelastycznienie czasu pracy.

Dwa pozostałe cele realizowane są w ramach reformowania systemu świadczeń społecznych:

- ♦ Cel 1: „Wydlużanie efektywnego wieku emerytalnego”. Działania w tym kierunku polegają na stopniowym znoszeniu przepisów umożliwiających nieuzasadnione wcześniejsze przechodzenie na emeryturę.
- ♦ Cel 2: „Stopniowe wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn”. Realizacja tego celu ma za zadanie zlikwidować przepisy, które dyskryminują kobiety i powodują ich wcześniejsze wycofywanie się z rynku pracy.

## **Analiza celów programu „Solidarność pokoleń” według zaleceń OECD**

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) już w 2006 r. dokonała w różnych państwach kompleksowego przeglądu polityk publicznych skierowanych na aktywizację oraz utrzymanie osób starszych na rynku pracy. Efektem badań był obszerny raport<sup>74</sup>, w którym dostrzeżono potrzebę interwencji państwa w celu wsparcia grupy 50+ oraz wskazano pewne kierunki działań sprawdzone w międzynarodowej praktyce. Niniejszy rozdział dokonuje przeglądu celów programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększania aktywności zawodowej osób w wieku 50+” z perspektywy zaleceń i wniosków z raportu OECD na ten temat.

Podstawowym spostrzeżeniem autorów raportu była potrzeba wspólnego działania wszystkich aktorów zaangażowanych w proces zatrudnienia. Rząd, pracodawcy, pracownicy, związki zawodowe i opinia publiczna powinni dostrzec korzyści i pełniej zaangażować się w proces zatrudnienia osób starszych. Eksperti OECD wskazali również trzy kluczowe kierunki działań, których celem jest przedłużenie aktywności zawodowej osób starszych. Są to:

- ♦ zmiana praktyk pracodawców oraz polityki zatrudniania, polegająca głównie na zachęcaniu pracowników do zostawiania w firmie oraz znoszeniu barier dla zatrudnienia starszych pracowników;
- ♦ wzmacnianie zatrudnialności (*improving employability*) - czyli wzrost kwalifikacji pracowników, intensywne świadczenie usług zatrudnienia oraz polepszanie warunków i bezpieczeństwa pracy;
- ♦ zwiększenie konkurencyjności i opłacalności dłuższej pracy wobec przejścia do systemu świadczeń społecznych. Praca dla starszej osoby powinna stanowić realną i konkurencyjną ofertę w stosunku do dezaktywizacji zawodowej<sup>75</sup>.

### **• Zmiana praktyk pracodawcy oraz polityki zatrudniania**

Zdaniem ekspertów OECD obecne środowisko prawno-ekonomiczne zniechęca potencjalnych pracodawców do zatrudniania osób starszych. Wpływ na to mają zarówno czynniki finansowe, jak i społeczno-

---

<sup>74</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*. Raport, Paryż 2006.

<sup>75</sup> Tamże, odpowiednio rozdziały 4, 5 i 6.

-psychologiczne. Pracownik w wieku 50+ charakteryzuje się przeciętnie niższą produktywnością oraz większymi problemami zdrowotnymi (a co za tym idzie, dłuższym czasem spędzonym na zwolnieniach lekarskich), a także w jego przypadku konieczne jest dostosowanie miejsca pracy do wieku, co często generuje dodatkowe koszty. Ponadto pracodawcy często myślą przez pryzmat stereotypów niższych i niewłaściwych kwalifikacji takich pracowników.

Dlatego OECD rekomenduje podjęcie działań ukierunkowanych na stronę popytową rynku pracy, w szczególności zmianę praktyk rozpowszechnionych wśród pracodawców. Rekomendacje te obejmują m.in. aspekt informacyjny, w tym szerzenie dobrych praktyk<sup>76</sup>. Zalecana jest polityka zarządzania wiekiem (*age-management*) w przedsiębiorstwach<sup>77</sup>, czyli praktyki pozwalające lepiej spożytkować specyficzne cechy osób po 50. roku życia. Polegają one na odpowiednim przydziale stanowisk, tak by nie występowały efekty znużenia pracą ani negatywne skutki zdrowotne. Ponadto wybór odpowiedniego stanowiska dla osoby 50+ pozwala spożytkować długie doświadczenie zawodowe.

W polskim programie „Solidarność pokoleń” odniesiono się do tego zalecenia OECD dosłownie w działaniach z celu 1 w ramach polityki rynku pracy. Program zakłada *zmiany w przepisach prawnych ułatwiające realizację zakładowych strategii zarządzania wiekiem*<sup>78</sup>. Mają to być zmiany w kodeksie pracy, a także regulacje dotyczące profilaktyki zdrowotnej. Jednak punkt ciężkości kładzie się na szerzenie dobrych praktyk. Wykorzystywane są środki Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” w celu wypracowania standardów zarządzania wiekiem. Powołano grupę roboczą składającą się z przedstawicieli instytucji pośredniczących i instytucji pośredniczących II stopnia pod przewodnictwem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Rozpoczęła ona działalność 30 lipca 2008 r. Do jej zadań należą: identyfikacja i popularyzacja dobrych praktyk, określanie rekomendacji związanych z realizacją projektów, ukierunkowanych na beneficjentów w wieku 45+, oraz monitorowanie projektów. W programie zapowiedziano również kampanie informacyjne dotyczące tej kwestii.

Rekomendacje OECD dotyczą w szczególności słabego rozwoju zarządzania wiekiem w małych przedsiębiorstwach<sup>79</sup>. W polskim programie również dostrzeżono dysproporcję w tym zakresie między dużymi a małymi firmami. Dlatego planowane jest przeznaczenie środków z bu-

<sup>76</sup> Tamże, s. 112–113.

<sup>77</sup> Opinia Anne Sonnet wyrażona podczas prezentacji pt. „The Economic Contribution of Older Workers”, OECD, Paryż, 25.11.2010.

<sup>78</sup> *Program Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 15.

<sup>79</sup> Opinia Anne Sonnet.

dżetu państwa na finansowanie projektów szkoleniowych dotyczących *age-management* w małych i średnich przedsiębiorstwach.

Ważnym punktem polskiej strategii jest inicjowanie dialogu społecznego w tej kwestii, a także współpraca z jednostkami samorządu gospodarczego oraz wykorzystywanie instytutów badawczych (np. Centralnego Instytutu Ochrony Pracy)<sup>80</sup>.

Raport OECD wskazuje również na problem zbyt dużych kosztów pracy w porównaniu do produktywności starszych pracowników jako na istotną przyczynę małego popytu na pracę w tej grupie wiekowej<sup>81</sup>. Zwrócono też uwagę na konieczność podjęcia przez państwo działań w kierunku obniżenia tych kosztów. Wiele państw stosuje w tym zakresie system subsydiów, wyrównujących różnice w kosztach pracy i efektywności. Bezpośrednie finansowanie jest też jednym z najchętniej przyjmowanych przez pracodawców narzędzi polityki zatrudnienia<sup>82</sup>.

W polskim programie również zaczęto tworzyć system zachęt finansowych dla pracodawców. W drodze zmian w legislacji wprowadzono już m.in.:

- ♦ Zwolnienie z opłat składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez okres 12 miesięcy, począwszy od pierwszego miesiąca po zawarciu umowy o pracę, za osoby zatrudnione, które ukończyły 50. rok życia i w okresie 30 dni przed zatrudnieniem pozostawały w ewidencji bezrobotnych powiatowego urzędu pracy. Zwolnienie to dotyczy również osób, które osiągnęły wiek wynoszący co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn<sup>83</sup>.
- ♦ Zmniejszenie liczby dni choroby z 33 do 14, za które pracodawcy wypłacają wynagrodzenie w przypadku pracowników po 50. roku życia<sup>84</sup>.
- ♦ Większe wsparcie finansowe (ze środków publicznych) szkoleń dla pracowników w wieku powyżej 45 lat w ramach przed-

---

<sup>80</sup> Szerzej zob.: Centralny Instytut Ochrony Pracy, [www.ciop.pl](http://www.ciop.pl).

<sup>81</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, dz. cyt., 117.

<sup>82</sup> Opinia Helen Hoffman wyrażona podczas prezentacji pt. „The European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME)”, Bruksela, 28.07.2010.

<sup>83</sup> Art. 104b ust. 1 Ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2008, nr 415, poz. 69 z późn. zm., oraz art. 9b, ust. 1 Ustawy z 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. 2006, nr 1121, poz. 158 z późn. zm.

<sup>84</sup> Rada Ministrów, *Dokument Implementacyjny Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa 2010, s. 34.

siębiorstwa (ułatwienia w otrzymywaniu na ten cel środków z Funduszu Pracy)<sup>85</sup>.

Działania te wydają się spójne z rekomendacjami OECD, niwelują bowiem negatywny bilans finansowy zatrudnienia osoby 50+. Ponadto duża część tych narzędzi nie wymaga zwiększania wydatków budżetowych.

Polski program przewiduje również zmniejszenie ryzyka pracodawcy przy zatrudnianiu osób po 50. roku życia poprzez postulat skrócenia tzw. „okresu ochronnego”, w którym nie można zwolnić pracownika. W raporcie OECD zauważono negatywny wpływ takiej protekcji dla grupy 50+. Prawdziwy problem, który zidentyfikowano, to nie narażenie grupy 50+ na utratę pracy, ale trudności w jej ponownym znalezieniu po zwolnieniu<sup>86</sup>. Według autorów raportu ochrona przed zwolnieniem zaburza działanie zdrowej ekonomii i w dłuższej perspektywie przynosi negatywne skutki.

W raporcie OECD w niewielkim stopniu odniesiono się natomiast do problemu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych. W polskim programie „Solidarność pokoleń” uczyniono to, co może być cennym i nowatorskim wkładem w międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom kryzysu demograficznego. Wymienione w polskim programie zachęty dla pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych obejmować mogą m.in. uproszczenie zasad opłacania składek na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, popularyzowanie i rozwój programów równości osób niepełnosprawnych oraz prowadzenie wśród pracodawców kampanii promujących możliwości wykorzystania potencjału takich osób<sup>87</sup>.

Polski program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” w swoim zasadniczym założeniu jest zbieżny z ogólnymi światowymi trendami w grupie państw wysoko rozwiniętych. Wynika to po części z faktu, iż Polskę łączą z krajami OECD te same problemy demograficzne - niski przyrost naturalny i starzenie się społeczeństwa, co w połączeniu z wydłużającą się średnią długością życia doprowadzić może do niewydolności systemu transferów społecznych. Wspólny dla większości krajów rozwiniętych jest również system emerytalny oparty na solidarności międzypokoleniowej.

W przypadku Polski widać niewielkie odchylenia od ogólnego trendu. Dotyczy to m.in. problemu nadmiernie rozbudowanego systemu

<sup>85</sup> Program *Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 18.

<sup>86</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, dz. cyt., s. 121.

<sup>87</sup> Program *Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 22.

świadczeń dla osób niepełnosprawnych, co w konsekwencji sprawia, że zbyt często się z niego korzysta i tym samym jest nieefektywny. W raporcie OECD jest to problem poboczny, w polskiej strategii zaś dość istotny.

- **Wzmacnianie zatrudnialności (improving employability)**

Kolejnym narzędziem stosowanym w celu rozwijania zdolności zatrudnienia jest kompleksowy system działań dotyczący szkoleń, aktualizacji wiedzy i umiejętności oraz ułatwianie dostępu do instrumentów i usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia, w tym szczególnie: promowanie szkoleń, lepszych warunków pracy, zdrowia oraz samej kultury pracy. Mają one pozytywnie wpłynąć na szanse, kwalifikacje oraz decyzje osób objętych ich działaniem i w rezultacie maksymalnie wydłużyć ich obecność oraz aktywność na rynku pracy.

- **Promocja szkoleń**

Priorytetem należy ustanowić kształcenie ustawiczne, gdyż pozwala ono zniwelować przewagę młodych pracowników posiadających aktualniejszą wiedzę. Eksperti OECD, wyznaczając ogólny zarys polityki szkoleń<sup>88</sup>, stwierdzają, iż efektywne szkolenie, po pierwsze, powinno być przede wszystkim indywidualne i odpowiednio dobrane, tj. opierać się na kompetencjach, doświadczeniu oraz wiedzy osoby szkolonej. Po drugie, proces kształcenia powinien trwać przez całe dorosłe życie, tak by wykształcić w społeczeństwie nawyk ciągłego doskonalenia się, który zapewni dopasowanie swoich kwalifikacji do zmieniających się potrzeb rynkowych. Po trzecie, przy opracowywaniu zachęt do szkoleń oraz adaptacji rozwiązań w omawianej polityce należy wziąć pod uwagę wymagania osób starszych, które w większości niechętnie korzystają ze szkoleń<sup>89</sup>. W tej sytuacji mało efektywnym narzędziem są zachęty finansowe. Rezultaty są możliwe do osiągnięcia jedynie przy zastosowaniu kompleksowych działań, obejmujących dostosowanie warunków i jakości szkolenia do kwalifikacji i kompetencji potencjalnych uczestników. Kursy powinny być modularne i na tyle elastyczne, by rozwijały indywidualne zdolności osób trenowanych – uczenie się jest dzięki temu bardziej efektywne<sup>90</sup>. Po czwarte, procesy

---

<sup>88</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, dz. cyt., s. 118.

<sup>89</sup> M. Kononowicz, J. Michałowska, A. Majewska, *Osoby w wieku 50+ na mazowieckim rynku pracy*, Sopot 2009, s. 36.

<sup>90</sup> Tamże, s. 121.

szkolenia oraz zachęty powinny obejmować również osoby pracujące, które nie osiągnęły jeszcze 50. roku życia. Wynika to z faktu, że trening jest zwykle procesem, którego efekty widać w dłuższej perspektywie czasowej. Ponadto osoby zainteresowane muszą mieć możliwość udziału w szkoleniu bez czekania na to, aż staną się bezrobotne<sup>91</sup>.

Działania podejmowane na podstawie programu „Solidarność pokoleń” doskonale wpisują się w tę strategię. Cel 2: *Poprawa kompetencji i kwalifikacji pracowników po 50. roku życia*<sup>92</sup>, spełnia kryteria OECD, gdyż równolegle zakłada serię działań zmierzających do zwiększenia aktywności edukacyjnej, w tym: stworzenie warunków dla budowania ścieżek kształcenia, upowszechnienie kształcenia ustawicznego oraz dopasowanie oferty szkoleniowej do potrzeb rynku pracy. W ramach tego celu Polska uczestniczy w realizowanym przez OECD międzynarodowym projekcie badania kompetencji osób dorosłych - PIAAC. Ma on na celu zebranie informacji o kompetencjach m.in. osób po 50. roku życia w Polsce oraz porównanie wyników z innymi krajami. Pierwszy cykl programu jest w trakcie realizacji w ramach OECD, publikację wyników planuje się na rok 2013<sup>93</sup>. Przykładem działania bezpośredniego jest nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach na rynku pracy<sup>94</sup>, otwierająca państwowym służbom zatrudnienia możliwość udzielenia pomocy w podniesieniu kwalifikacji (np. poprzez skierowanie na szkolenie, sfinansowanie kosztów egzaminów czy studiów podyplomowych, możliwość skorzystania z pożyczki szkoleniowej) oraz wprowadzająca nowy program aktywizacji, który połączy naukę z pracą<sup>95</sup>. Wymienione instrumenty będą dopasowane do potrzeb osób w wieku od 45 lat, a więc obejmą też etap wcześniejszy niż w przypadku grupy docelowej programu. Jednocześnie dokonano odpowiednich przesunięć budżetowych w celu zapewnienia środków na realizację tej pomocy<sup>96</sup>.

Uzupełnieniem działań w ramach programu są liczne inicjatywy oraz projekty realizowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Poniżej przedstawiono kilka przykładowych, skierowanych w szczególności do osób starszych z terenu województwa mazowieckiego:

<sup>91</sup> Tamże.

<sup>92</sup> *Program Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 16.

<sup>93</sup> *The OECD programme for the international assessment of adult competencies (PIAAC)*, broszura informacyjna programu, s. 14.

<sup>94</sup> Dz.U. 2008, nr 6, poz. 33.

<sup>95</sup> Warunki programu określa Rozporządzenie z 7 kwietnia 2009 r. w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych, Dz.U. nr 61, poz. 502.

<sup>96</sup> Zgodnie z Regulaminem z 30.01.2009 r. ustanowienia i dysponowania rezerwą środków Funduszu Pracy przez Ministra w 2010 r. przeznaczono 60 mln złotych na realizację programów zwiększających aktywność zawodową osób w wieku 45/50 plus.



- ♦ „Pracownicy na 50 plus”<sup>97</sup> – projekt będzie realizowany od grudnia 2010 do grudnia 2011 r. W ramach niego zostanie przeszkolona grupa 120 bezrobotnych z grupy wiekowej powyżej 50. roku życia. Szkolenia są w pełni dofinansowane i bezpłatne dla uczestników. Kursy będą dotyczyły przygotowania do następujących zawodów: profesjonalny/-a opiekun(ka) dzieci oraz profesjonalny/-a opiekun(ka) osób starszych.
- ♦ „45 + komputer”<sup>98</sup>. Celem głównym projektu jest poszerzenie zakresu umiejętności informatycznych osób w wieku 45+, a tym samym zwiększenie szans na utrzymanie ich zatrudnienia. Projekt skierowany jest do dorosłych osób pracujących, które w momencie przystąpienia do niego ukończyły 45 lat i z własnej inicjatywy są zainteresowane uzupełnieniem bądź nabyciem nowych kwalifikacji i umiejętności. Szkolenie obejmuje 60 godzin lekcyjnych. Jest rozłożone na 5 tygodni.
- ♦ „Profesjonalista w biurze”<sup>99</sup> to cykl bezpłatnych weekendowych szkoleń skierowanych szczególnie do osób po 45. roku życia. Po jego ukończeniu uczestnik będzie posiadał wiedzę oraz praktyczne umiejętności niezbędne do samodzielnego i efektywnego prowadzenia biura z wykorzystaniem nowoczesnych technik biurowych i komputerowych.
- ♦ „Solidna Firma 45+”<sup>100</sup> – projekt skierowany jest do pracowników średniego i niskiego szczebla kadr i księgowości w wieku 45+ (z wyłączeniem osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą), którzy z własnej inicjatywy są zainteresowani uzupełnieniem lub nabyciem nowych kwalifikacji i umiejętności poprzez uczestnictwo w szkoleniach poza godzinami pracy. Do udziału w projekcie mogą się zgłaszać pracownicy wszystkich sektorów gospodarki.
- ♦ „Inwestuję w siebie”<sup>101</sup> – projekt obejmuje doradztwo zawodowe i dostarczanie wiedzy o metodach aktywnego poszukiwania pracy. Ponadto każdy uczestnik wybierze dla siebie jedno szkolenie zawodowe zgodnie ze swoimi zainteresowaniami i preferencjami zawodowymi.

---

<sup>97</sup> [http://projektgamma.pl/pracownicy\\_na\\_50/](http://projektgamma.pl/pracownicy_na_50/).

<sup>98</sup> [www.45pluskomputer.ecorys.pl/](http://www.45pluskomputer.ecorys.pl/).

<sup>99</sup> <http://szkolenia.asise.pl/szkolenia/profesjonalista-w-biurze.html>.

<sup>100</sup> [www.koncept-szkolenia.com/](http://www.koncept-szkolenia.com/).

<sup>101</sup> [www.global-industry.eu/?a=27&id=33&lg=pl](http://www.global-industry.eu/?a=27&id=33&lg=pl).

• **Zapewnienie wsparcia w poszukiwaniu pracy**

Szczególną rolę we wsparciu generacji 50+ odgrywają publiczne służby zatrudnienia. W programie „Solidarność pokoleń” przewidziano wiele narzędzi mających na celu aktywizację zawodową osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy po 50. roku życia - cel nr 4: „Polityki rynku pracy”. W ramach celu w 2008 r. utworzono specjalną rezerwę w Funduszu Pracy na dodatkowe programy aktywizacji zawodowej osób starszych, która ma wartość 60 mln złotych<sup>102</sup>. Generacja 50+ została uznana za grupę o szczególnej sytuacji na rynku pracy<sup>103</sup>, a działania podejmowane wobec niej obejmują m.in. upowszechnienie programów rynku pracy, budowanie indywidualnych planów działania<sup>104</sup> oraz dopasowanie ofert aktywnych programów rynku pracy do potrzeb grupy docelowej. Ponadto urzędy pracy są zobowiązane do przedstawienia osobie bezrobotnej, w czasie nie dłuższym niż 6 miesięcy od zarejestrowania, oferty pracy lub innej formy aktywizacji<sup>105</sup>. Z informacji uzyskanych w urzędach pracy<sup>106</sup> wynika, że najważniejszymi formami pomocy skierowanej do grupy 50+ są:

- ♦ Prace interwencyjne, które umożliwiają pracodawcy tworzącemu nowe miejsca pracy uzyskanie refundacji części kosztów wynagrodzenia wraz ze składką ZUS na okres do 24 miesięcy. Kwota refundacji uzależniona jest m.in. od wysokości zaproponowanego wynagrodzenia, jednak wynosi nie więcej niż 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenia społeczne. Jeżeli natomiast do prac interwencyjnych są kierowani bezrobotni, którzy spełniają warunki konieczne do nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego, można refundować do 80%<sup>107</sup>.
- ♦ Roboty publiczne - urząd pracy przez okres do 6 lub 12 miesięcy refunduje ich organizatorowi część kosztów poniesionych na wynagrodzenia (przy pełnym wymiarze czasu pracy) do wysokości 50% przeciętnego wynagrodzenia, obowiązującego na koniec każdego miesiąca, i składki na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia. Należy pamiętać

<sup>102</sup> Rada Ministrów, *Dokument Implementacyjny Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, dz. cyt., s. 36.*

<sup>103</sup> W myśl art. 49, pkt 3 Ustawy o promocji o promocji zatrudnienia, dz. cyt.

<sup>104</sup> Obowiązkowe w przypadku pozostawania w rejestrze bezrobotnych przez okres 180 dni. Tamże, art. 34a, ust. 3, pkt 2.

<sup>105</sup> Tamże, art 50.

<sup>106</sup> Powiatowy Urząd Pracy w Warszawie oraz w Przemyślu, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie.

<sup>107</sup> Ustawa o promocji zatrudnienia, dz. cyt., art. 59.

tać, że organizatorem robót publicznych może być tylko ustawowo określony podmiot<sup>108</sup>.

- ♦ Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej pomiędzy powiatowym urzędem pracy a pracodawcą. Program stażowy określa nazwę zawodu, zakres zadań, rodzaj uzyskiwanych kwalifikacji i sposób ich potwierdzenia oraz opiekuna osoby objętej programem. Bezrobotnemu na okres odbywania stażu zostaje przyznane stypendium. Proponowany okres stażu nie może być krótszy niż 3 miesiące i dłuższy niż 6 miesięcy. Ponadto pracodawca zobowiązany jest do udzielania dni wolnych w wymiarze 2 dni za każde 30 dni kalendarzowe odbywania stażu<sup>109</sup>.
- ♦ Przygotowanie zawodowe dorosłych - oznacza instrument aktywizacji zgodnie z programem, który obejmuje nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej oraz jest zakończony egzaminem. Odbywa się w formie praktycznej nauki zawodu, umożliwiającej przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł zawodowy lub egzaminu czeladniczego, albo przyuczenia do pracy, polegającego na zdobyciu kwalifikacji zawodowych niezbędnych do wykonywania określonych zadań, właściwych dla profesji występującej w klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku pracy. Podobnie jak w przypadku stażu, przez okres przygotowania zawodowego osoba bezrobotna uzyskuje stypendium wypłacane przez urząd pracy ze środków Funduszu Pracy<sup>110</sup>.

Ponadto program „Solidarność pokoleń” przewiduje realizację dwóch projektów doskonalących, które polegają na przygotowaniu pracowników służb zatrudnienia do świadczenia usług osobom po 45. roku życia, finansowanych ze środków PO KL. Są to programy: „Szkolenia modułowe pracowników instytucji rynku pracy, realizujących usługi rynku pracy i programy aktywizacji zawodowej” oraz „Oferta szkoleń w technologii e-learning dla pracowników instytucji rynku pracy, bazująca na programach modułowych opracowanych w ramach SPO RZL”<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Tamże, art. 2, pkt 32, tj. gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne lub ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków, oraz art. 57.

<sup>109</sup> Tamże, art. 53.

<sup>110</sup> Tamże, art. 53a-53m.

<sup>111</sup> Rada Ministrów, *Dokument Implementacyjny Programu Solidarność pokoleń. Działania dla*

• *Lepsze warunki pracy oraz promocja zdrowia*

Istotnym czynnikiem ujemnie wpływającym na zatrudnienie osób starszych jest ich stan zdrowia. OECD w swoich badaniach postuluje podjęcie dodatkowych inicjatyw, które miałyby na celu poprawę warunków pracy dla tej grupy wiekowej<sup>112</sup>. Polegają one na monitorowaniu otoczenia prawnego z zakresu warunków pracy oraz przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, promowanie dobrych praktyk w tym zakresie, odpowiednie szkolenia lub wprowadzanie elastycznych form zatrudnienia, dopasowanych do sytuacji zdrowotnej pracownika. W polskim systemie prawnym istnieją odpowiednie rozwiązania przewidziane w kodeksie pracy oraz przepisach bezpieczeństwa i higieny pracy. Przykładem jest możliwość indywidualnego i elastycznego dopasowania czasu pracy, które uniemożliwi nadmierną eksploatację pracownika i zapobiegnie jego odejściu z rynku pracy. Inną strategią mającą ten sam cel są polityki prewencyjne, polegające na ochronie przed możliwymi wypadkami w pracy, problemami zdrowotnymi oraz chorobami zawodowymi, które teraz albo w przyszłości mogą prowadzić do ograniczenia możliwości pracy lub dezaktywizacji zawodowej. Kolejnym rozwiązaniem jest stworzenie regulacji, które umożliwiłyby elastyczne zatrudnienie w niestandardowym czasie pracy. Głównym celem w tych wszystkich działaniach powinna być taka zmiana systemu, aby zachęcić do pozostawania aktywnym zawodowo, pomimo problemów zdrowotnych. Jak zauważają autorzy raportu, podobnych rozwiązań wymaga kwestia pracy kobiet w przypadku godzenia kariery i życia rodzinnego<sup>113</sup>.

W programie „Solidarność pokoleń” zajęto się problematyką zdrowia i warunków pracy. Działania te zawierają się w polityce rynku pracy, celu 1: „Poprawa warunków pracy, promocja zatrudnienia pracowników po 50. roku życia i zarządzanie wiekiem”, i dotyczą przedsięwzięć w kierunku „uelastycznienia pracy”<sup>114</sup> oraz „profilaktyki zdrowotnej”<sup>115</sup>. Uelastycznienie, w rozumieniu twórców programu, polega przede wszystkim na dopasowaniu godzin pracy oraz jej intensywności do predyspozycji i sytuacji osoby starszej. Profilaktyka zdrowotna ma natomiast polegać głównie na działaniach prewencyjnych, badaniach przesiewowych, identyfikacji zagrożeń problemów zdrowotnych, monitorowaniu ryzyka powstania nie-

---

zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, dz. cyt., s. 22.

<sup>112</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, dz. cyt., s. 131.

<sup>113</sup> Tamże, s. 135.

<sup>114</sup> *Program Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 14.

<sup>115</sup> Tamże, 15.

zdolności do pracy oraz promowaniu dostępu do opieki zdrowotnej w ramach działań pracodawcy.

Odniesiono się również do sytuacji kobiet, które stoją przed wyzwaniem pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym. W ich przypadku poza instrumentami już wymienionymi pewien nacisk położono na rozwój różnorodnych form opieki nad dzieckiem w ramach dopasowanego i elastycznego stosunku pracy. Jednym z podjętych działań legislacyjnych było przyjęcie 6 grudnia 2008 r. nowelizacji kodeksu pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 237, poz. 1654), w ramach której umożliwiono finansowanie przedszkoli przyzakładowych z firmowych funduszy świadczeń socjalnych<sup>116</sup>. Te działania są odpowiedzią na cel nr 6 polityki rynku pracy w programie „Solidarność pokoleń”<sup>117</sup>.

- **Przeciwdziałanie ucieczce do systemu świadczeń społecznych**

Często przejście na wcześniejszą emeryturę lub utrzymywanie się z zasiłków stanowi dla potencjalnego pracownika dość atrakcyjną ofertę w porównaniu do pozostawania zatrudnionym – zwłaszcza gdy sprzyjają temu rozwiązania systemowe. Co ważne, prawie jedna trzecia populacji w wieku 50+ deklaruje, że nic nie jest w stanie przekonać ich do pozostania na rynku pracy<sup>118</sup>. Pozostała część jako czynniki zachęcające do tego zaliczyła: dobre wynagrodzenie, ciekawą i dopasowaną pracę oraz dobry stan zdrowia. Jak wskazują eksperci OECD, rządzący muszą dokonać właściwych wyborów w celu zrównoważenia wysokości uposażenia emerytalnego, tak aby stanowiło godziwe wynagrodzenie za lata pracy, ale nie stało się jednocześnie bodźcem do dezaktywizacji zawodowej. Kolejną istotną kwestią jest ustanowienie takiej elastyczności systemu, by w uzasadnionych przypadkach dopuszczał wcześniejsze uzyskanie świadczenia emerytalnego, ale nie otwierał jednocześnie okazji do „ucieczki od pracy”<sup>119</sup>. Konsekwencją zachwiania tej równowagi będzie nie tylko zubożenie osób starszych<sup>120</sup>, ale także zwiększenie wydatków państwa na pomoc społeczną przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby osób zdolnych do zatrud-

---

<sup>116</sup> Rada Ministrów, *Dokument Implementacyjny Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, dz. cyt., s. 53.

<sup>117</sup> *Program Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 23.

<sup>118</sup> M. Kononowicz, J. Michałowska, A. Majewska, *Osoby w wieku 50+ na mazowieckim rynku pracy*, dz. cyt., s. 26.

<sup>119</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, dz. cyt., s. 86.

<sup>120</sup> Wcześniejsze uzyskanie świadczeń emerytalnych niekorzystnie wpływa na wysokość późniejszego świadczenia.

nienia. W praktyce odpowiednią równowagę pomiędzy pracą i emeryturą można osiągnąć dzięki obniżeniu podstawy wynagrodzenia emerytalnego, podniesieniu wieku przyznania świadczenia lub uzależnieniu wzrostu jego wartości od upływu czasu. Kwota świadczenia emerytalnego nie powinna być przy tym wyższa od wartości wynagrodzenia - w dłuższej perspektywie pozostawanie w pracy musi być dla pracownika bardziej opłacalne niż emerytura<sup>121</sup>. Ekspertki OECD rekomendują równocześnie dobrą praktykę polegającą na powiązaniu świadczeń emerytalnych nie tylko z wysokością składek czy ogólnie określonym limitem wiekowym, ale przede wszystkim z okresem przepracowanego stażu oraz oczekiwanej długości życia<sup>122</sup>. Część tych zaleceń już od reformy w 1998 r. wdrożono w polskim systemie emerytalnym. Ponadto z dniem 1 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa o emeryturach pomostowych<sup>123</sup>, która ogranicza możliwość wcześniejszego uzyskania świadczenia. W podobnym kierunku stale zmierza polityka rynku pracy. W „Krajowym Planie Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011”<sup>124</sup> przewiduje się, że *aktywizacja osób w wieku 50+ powinna obejmować ograniczanie zachęt do rezygnacji z pracy na rzecz świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych. Należałoby także zachęcać do podjęcia pracy osoby już korzystające z takich świadczeń, i to zarówno znajdujące się w wieku produkcyjnym, jak i poprodukcyjnym*<sup>125</sup>. W październiku 2008 r. nowelizacja Ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych miała znosić limity zarobkowe dla osób pobierających rentę z tytułu niezdolności do pracy. Rozwiązanie to miało ich zachęcić do podjęcia pracy przez zwiększenie jej opłacalności, jednak ustawa została zawetowana<sup>126</sup>. Ponadto w tym kontekście program „Solidarność pokoleń” realizuje dwa podstawowe cele: (1) wydłużenie efektywnego wieku emerytalnego oraz (2) stopniowe wyrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn<sup>127</sup>. Jak zaznaczają autorzy programu, możliwość wcześniejszego przechodzenia na emeryturę ma charakter przejściowy i wygasający - a ustawa o emeryturach pomostowych stanowi formę wywiązania się państwa ze zobowiązań wobec pewnych grup zawodowych. W szerszej perspektywie powyższe działania będzie uzupełniać uszczelnienie systemu świadczeń socjalnych oraz długookresowych urlopów chorobowych.

<sup>121</sup> Więcej na ten temat: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, dz. cyt., s. 17.

<sup>122</sup> Tamże, s. 92.

<sup>123</sup> Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. nr 237, poz. 1656.

<sup>124</sup> Załącznik do Uchwały nr 111/2010 Rady Ministrów z 14 lipca 2010 r. w sprawie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009-2011.

<sup>125</sup> Tamże, 30.

<sup>126</sup> Rada Ministrów, *Dokument Implementacyjny Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, dz. cyt., s. 48.

<sup>127</sup> *Program Solidarność pokoleń*, dz. cyt., s. 24, 29.

Ma to zamknąć drogę odchodzenia osób starszych z rynku pracy oraz migracji do systemu pomocy społecznej<sup>128</sup>.

Pewną innowacją coraz częściej pojawiającą się w politykach zatrudnienia osób 50+ jest większa swoboda w tworzeniu ścieżek przechodzenia na emeryturę<sup>129</sup>. Koncepcja polega na uelastycznieniu etatu oraz godzin pracy przy stopniowym wygaszaniu stosunku pracy i przechodzeniu w stan emerytalny. Świadczenia oraz koszty są przez pewien czas ponoszone zarówno przez pracodawcę, jak i system emerytalny odpowiednio do czasu, przez jaki pracownik pracuje. Płynne przejście jest korzystne zarówno dla pracownika, jak i pracodawcy oraz państwa, którzy dzielą koszty pracy/emerytury między siebie. Polskie rozwiązania pozwalają na łączenie pracy i emerytury, jednak od 1 stycznia 2011 r. wprowadzono niekorzystną zmianę polegającą na uzależnieniu świadczenia emerytalnego od rozwiązania stosunku pracy<sup>130</sup>. Po otrzymaniu świadczenia jest możliwość ponownego zatrudnienia.

- **Podsumowanie**

Punktem wyjścia do opracowania skutecznej polityki odnoszącej się do sytuacji osób starszych na rynku pracy jest analiza wszystkich czynników, które mają wpływ na konkurencyjność tej grupy społecznej. Uwzględniając fakt, iż nie jest to grupa homogeniczna, tylko kompleksowe działania angażujące wszystkie zainteresowane strony mogą dać pozytywne wyniki w postaci wzrostu konkurencyjności osób 50+ na rynku pracy. Ponadto polityka społeczna, aby efektywnie funkcjonować w często różniących się sytuacjach, musi opierać się na elastycznym i zindywidualizowanym modelu. W szczególności nie można uzależniać warunku jej stosowania wyłącznie od przekroczenia sztywno wyznaczonej granicy 50. roku życia. Inną ważną cechą polityki skierowanej do osób 50+ powinna być jej spójność z działaniami podejmowanymi w ramach pozostałych polityk społecznych. Kluczowe jest jak najszersze spojrzenie na problematykę osób 50+ jako wypadkową wielu czynników – zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych. W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że rządowy program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” idealnie wpisuje się w koncepcję opracowaną przez ekspertów OECD. Zawiera w sobie wszystkie wymagane działania, które

---

<sup>128</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, dz. cyt., s. 96.

<sup>129</sup> Tamże, s. 98.

<sup>130</sup> Zmiana Ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2010, nr 257, poz. 1726) uniemożliwia otrzymanie emerytury bez wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy.

wzajemnie się uzupełniają, w szczególności na trzech najistotniejszych płaszczyznach - pracownika, pracodawcy oraz środowiska pracy.

### **Porównanie polskiego programu „Solidarność pokoleń” z niemieckim „Perspektive 50plus”**

Polska boryka się z podobnymi problemami demograficznymi jak Niemcy. Oba kraje łączy również sytuacja osób po 50. roku życia na rynku pracy. Z tego względu w obu programach można by spodziewać się podobnych celów operacyjnych, jednak różnią się one w zasadniczy sposób.

Pierwszym i najważniejszym źródłem różnic jest struktura państwowa: federacyjna w przypadku Niemiec i unitarna w Polsce. Nasz program zakłada scentralizowane działania rządowe, niemiecki natomiast skupia się na tworzeniu ram działania dla podmiotów lokalnych i partnerów społecznych - m.in. chodzi o system tzw. *employment pacts*. Mimo że niemiecki program aktywizacji zawodowej osób 50+ jest polityką federalną, widać w nim silną tendencję do przenoszenia zadań na poziom lokalny.

Wyraźne różnice da się zauważyć także w wyznaczaniu podmiotów odpowiedzialnych za realizację obu programów. Głównym wykonawcą polskiej strategii ma być w założeniu rząd, w Niemczech natomiast lokalne partnerstwa budowane przez regionalne instytucje: zarówno publiczne, jak i prywatne (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pozostaje koordynatorem i nadzorcą). W Polsce nie zleca się podmiotom niepublicznym czy mieszanym wykonywania polityki rynku pracy. Prawdopodobnie w Polsce nie ma wystarczającej bazy doświadczeń, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym (rządowym i samorządowym), które umożliwiłyby przeprowadzenie programów publicznych.

Jednocześnie widoczne są różne sytuacje prawne obu państw. Strategia polska zawiera obszerne plany zmian legislacyjnych - zarówno w systemie rent i emerytur, jak i kodeksie pracy, zasadach odprowadzania składek na Fundusz Pracy czy PFRON. Niemieckie „Perspektive 50plus” nie zakłada natomiast większych zmian w prawie. Wynika to z faktu, że niemieckie państwo ma dłuższą tradycję demokracji i gospodarki rynkowej, a tym samym skutecznie działający i sprawdzony system prawny.

Prawdopodobnie przeniesienie rozwiązań niemieckich na grunt polski nie dałoby oczekiwanych rezultatów. Wynika to z odmiennej kultury politycznej i prawnej. Brak doświadczeń polskich instytucji publicznych w działaniach w warunkach decentralizacji utrudniłby sprawne wprowadzenie systemu *employment pacts*. Równocześnie w Polsce, przed podejmowaniem na szeroką skalę działań wobec osób indywidualnych, należy



przeprowadzić duże zmiany legislacyjne, co w przypadku Niemiec nie było konieczne.

#### 4. Wnioski

Polski rynek pracy stoi przed wieloma wyzwaniami. Zwiększenie aktywności zawodowej oraz obniżenie stóp bezrobocia to główne z nich. Jednocześnie niekorzystne zmiany demograficzne wraz z postępującą marginalizacją osób w wieku 50+ na rynku pracy wymagają kompleksowego zastosowania różnych narzędzi oddziaływania: prawnych, finansowych, edukacyjnych oraz psychologicznych. W związku z różnymi formami dezaktywizacji zawodowej populacji 50+ przeciwdziałanie temu zjawisku nie może się opierać wyłącznie na walce z bezrobociem.

Wczesna dezaktywizacja osób starszych poprzez utratę kapitału ludzkiego niesie ze sobą wiele negatywnych konsekwencji dla gospodarki. Osoby te nie wzbogacają PKB, nie przekazują wiedzy i doświadczeń – obciążają jedynie budżet w związku z tym, że pobierają świadczenia socjalne. Szczególnym zagrożeniem dla aktywności zawodowej jest zjawisko uzależnienia od tego typu świadczeń, któremu sprzyja obecny system pomocy społecznej. Wystarczy kilka lat wsparcia finansowego państwa, aby wpaść w pułapkę bezradności. W Polsce ponad 80% osób pobierających zasiłki korzysta z nich dłużej niż 10 lat<sup>131</sup>. Kluczowym czynnikiem, który nie motywuje do poszukiwania pracy, jest relacja wysokości zasiłków do wartości płacy minimalnej. W sytuacji gdy kwoty te są porównywalne, koszty utraconych korzyści w razie podjęcia pracy są bardzo wysokie, stąd niechęć do tego i wzrost zagrożenia ubóstwem<sup>132</sup>.

Konieczne jest zachęcanie pracodawców do zatrudniania osób 50+ oraz kształtowanie nowego wizerunku pracownika 50+. Do działań pożądanых należy również zaliczyć poprawę profilaktyki zdrowotnej, co przeciwdziała obniżaniu zdolności produkcyjnych. Ponadto należy zwiększyć dostęp do profesjonalnego doradztwa zawodowego oraz poszerzyć możliwości kształcenia ustawicznego. Państwo może również stworzyć zachęty do zatrudniania osób 50+, poprzez zmniejszanie kosztów pracy związanych z zatrudnieniem, oraz wypracować skuteczny system kar za dyskryminację ze względu na wiek. Z punktu widzenia przedstawicieli społeczności 50+ konieczna jest także poprawa warunków pracy, w tym większa stabilność zatrudnienia.

<sup>131</sup> M. Topolewska, *Polski system pomocy społecznej prowadzi do uzależnienia od zasiłków*, [http://forsal.pl/artykuly/425218,polski\\_system\\_pomocy\\_spolecznej\\_prowadzi\\_do\\_uzaleznienia\\_od\\_zasilkow.html](http://forsal.pl/artykuly/425218,polski_system_pomocy_spolecznej_prowadzi_do_uzaleznienia_od_zasilkow.html) [17.10.2010 r.].

<sup>132</sup> Tamże.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można postawić tezę, że polski program „Solidarność pokoleń” odpowiada wymienionym wyżej wymaganiom. Proponowane działania obejmują zarówno politykę rynku pracy, jak i problem dezaktywizacji pracowników w ramach systemu świadczeń społecznych. W celach program zakłada się zarówno poprawę warunków pracy i kwalifikacji pracowników, jak i zmniejszenie kosztów pracy, aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych oraz systematyczne wydłużanie efektywnego wieku emerytalnego.

Program „Solidarność pokoleń” został przyjęty pod koniec 2008 r., dokument implementacyjny - w styczniu 2010 r. Termin realizacji większości działań ustalono na 2015 r., a pierwszą częściową ewaluację programu przewiduje się na styczeń 2011 r. W związku z powyższym cykl działań jest dopiero w fazie przygotowawczej i na ich efekty oraz próby oceny należy jeszcze poczekać.

Z dzisiejszej perspektywy analiza programu pod kątem badań OECD pokazała, że w programie znajdują odzwierciedlenie kluczowe kierunki polityki rynku pracy skierowanej na aktywizację zawodową grupy 50+. W tym kontekście program spełnia międzynarodowe standardy, co uprawdopodobnia realizację celu, jakim jest osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata na poziomie 50% do 2020 r.

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

- Boni M., *Dylematy rynku pracy*, [w:] *Nowe dylematy polityki społecznej. Raport CASE*, S. Golimowska, red. M. Boni, CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, nr 65/2006, Warszawa 2006.
- Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, *Strategia lizbońska. Droga do sukcesu Zjednoczonej Europy*.
- Dokument Implementacyjny Programu Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, Warszawa, grudzień 2009.
- Główny Urząd Statystyczny, *Kwartalna informacja o rynku pracy*, Warszawa, 25.11.2010 r.
- GUS, mały rocznik statystyczny i strona [www.gus.pl](http://www.gus.pl).
- Kononowicz M., Michałowska J., Majewska A., *Osoby w wieku 50+ na mazowieckim rynku pracy*, Sopot 2010.
- Nowe dylematy polityki społecznej. Raport CASE*, red. S. Golimowska, M. Boni, CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, nr 65/2006, Warszawa.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Live Longer, Work Longer*, Paryż 2006.

- Pomianek T., Rozmus A., Przywara B., Bienia M., *Raport. Rynek pracy w Polsce i Unii Europejskiej*, WSiLiZ, Rzeszów 2005.
- Program Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, program przyjęty przez Radę Ministrów 17 października 2008 r., Warszawa, październik 2008.
- Rada Ministrów, *Program Uporządkowania i Ograniczenia Wydatków Publicznych*, październik 2003.
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, *Mechanizmy tworzenia i likwidacji miejsc pracy w polskiej gospodarce*, Rada Społeczno-Gospodarcza, Warszawa 2003.
- Steinerowska-Strep I., *Rynek pracy w gospodarce transformującej się - przykład Polski*, Akademia Ekonomiczna w Katowicach.
- Szczapa J., *Bezrobocie w Polsce w latach 1990-2007*, SWSPiZ, Łódź 2008.

### **Publikacje książkowe i publikacje zbiorowe**

- Balcerowicz L., *Wolność i rozwój. Ekonomia wolnego rynku*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1995.
- Bałtowski M., Miszewski M., *Transformacja gospodarcza w Polsce*, PWN, Warszawa 2006.
- Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne*, red. M. Rymusza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Jakubowski W., Magdziak K., *Wybrane problemy ekonomiczne współczesnej Polski*, [w:] *Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych*, red. K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- Knapińska M., *Polityka rynku pracy w latach 2000-2008*, [w:] *Rynek pracy w Polsce - tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, red. E. Kwiatkowski, L. Kucharski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, PWN, Warszawa 2002.
- Kwiatkowski E., *Kluczowe wyzwania polskiego rynku pracy*, [w:] *Rynek pracy w Polsce - tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, red. E. Kwiatkowski, L. Kucharski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Mikuła E., *Społeczny wymiar transformacji*, [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Polityka społeczno-ekonomiczna*, red. M.G. Woźniak, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Mitel, Rzeszów 2004, z. nr 4.
- Organiściak-Krzyczkowska A., *Współczesne problemy polskiego rynku pracy na tle krajów UE*, [w:] *Rynek pracy w Polsce - tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, red. E. Kwiatkowski, L. Kucharski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Rymusza M., *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?*, [w:] *Elastyczny rynek*

*pracy i bezpieczeństwo socjalne*, red. M. Rymśza, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

*Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, red. E. Kwiatkowski, L. Kucharski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Siek E.J., *Kryzys finansowy a rynek pracy w Polsce na tle krajów UE*, [w:] *Rynek pracy w Polsce – tendencje, uwarunkowania i polityka państwa*, red. E. Kwiatkowski, L. Kucharski, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Szatur-Jaworska B., *Uczestnictwo osób starszych w sferze publicznej*, [w:] *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2008.

Szukalski P., *Zagrożenia praw osób starszych na rynku pracy w Polsce*, [w:] *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, red. B. Szatur-Jaworska, Warszawa 2008.

## Artykuły

Topolewska M., *Polski system pomocy społecznej prowadzi do uzależnienia od zasiłków*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31 maja 2010.

## Źródła internetowe

Centralny Instytut Ochrony Pracy, [www.ciop.pl](http://www.ciop.pl).

Dane Eurostatu, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_lfs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database) [18.11.2010 r.].

Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Program 50+, <http://analizy.mpips.gov.pl/index.php/program-50.html> [17.10.2010 r.].

Dyskryminacja na rynku pracy – raport Pracuj.pl, [www.pracuj.pl/\\_files/DYSKRYMINACJA\\_NA\\_RYNKU\\_PRACY\\_Raport\\_Pracuj.pdf](http://www.pracuj.pl/_files/DYSKRYMINACJA_NA_RYNKU_PRACY_Raport_Pracuj.pdf) [11.10.2010 r.].

Giovannola D., Massarelli N., *Population and social conditions*, [w:] Eurostat, *Data in Focus*, 35/2009, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-09-035/EN/KS-QA-09-035-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-035/EN/KS-QA-09-035-EN.PDF) [16.10.2010 r.].

Kozubska A., *Wykluczeni 50+ (na rynku pracy)*, [http://zawszeaktywny.byd.pl/userfiles/files/PUBLIKACJA%203%20-%20A\\_%20Kozubska%2050+%20tekst.pdf](http://zawszeaktywny.byd.pl/userfiles/files/PUBLIKACJA%203%20-%20A_%20Kozubska%2050+%20tekst.pdf) [16.10.2010 r.].

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, [www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl).

OECD, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Prognoza ludności Polski na lata 2008–2035, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus-PUBL\\_L\\_prognoza\\_ludnosci\\_PL\\_2008-2035.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus-PUBL_L_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf) [11.10.2010 r.].

Program „Solidarność pokoleń”, <http://analizy.mpips.gov.pl/index.php/program-50.html>.

Projekt „45 + komputer”, [www.45pluskomputer.ecorys.pl/](http://www.45pluskomputer.ecorys.pl/).

Projekt „Inwestuję w siebie”, [www.global-industry.eu/?a=27&rid=33&lg=pl](http://www.global-industry.eu/?a=27&rid=33&lg=pl).

Projekt „Pracownicy na 50 plus”, [http://projektgamma.pl/pracownicy\\_na\\_50/](http://projektgamma.pl/pracownicy_na_50/).

Projekt „Profesjonalista w biurze”, <http://szkolenia.asise.pl/szkolenia/profesjonalista-w-biurze.html>.

Projekt „Solidna firma 45+”, [www.koncept-szkolenia.com/](http://www.koncept-szkolenia.com/).

Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse, [www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/Raport\\_rynek\\_pracy\\_50plus.pdf](http://www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/Raport_rynek_pracy_50plus.pdf) [11.10.2010 r.].

Stop dyskryminacji ze względu na wiek, [www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/-stop\\_publikacja.pdf](http://www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/-stop_publikacja.pdf) [11.10.2010 r.].

Zdrowie, praca i styl życia populacji 50+ w Polsce na tle innych krajów Europy, [w:] CenEA Research Note, RN02pl/09.

Zrównoważony rozwój w Europie, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/865-PL/PL/865-PL-PL.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/865-PL/PL/865-PL-PL.PDF) [11.10.2010 r.].

### **Akty prawne**

Rozporządzenie z 7 kwietnia 2009 r. w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych, Dz.U. nr 61, poz. 502.

Uchwała nr 111/2010 Rady Ministrów z 14 lipca 2010 r. w sprawie Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011.

Ustawa z 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, Dz.U. 2006, nr 1121, poz. 158 z późn. zm.

Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 257, poz. 1726.

Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, Dz.U. nr 237, poz. 1656.

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2008, nr 69, poz. 415 z późn. zm.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 2010 r., sygn. akt K63/07.

### **Spotkania**

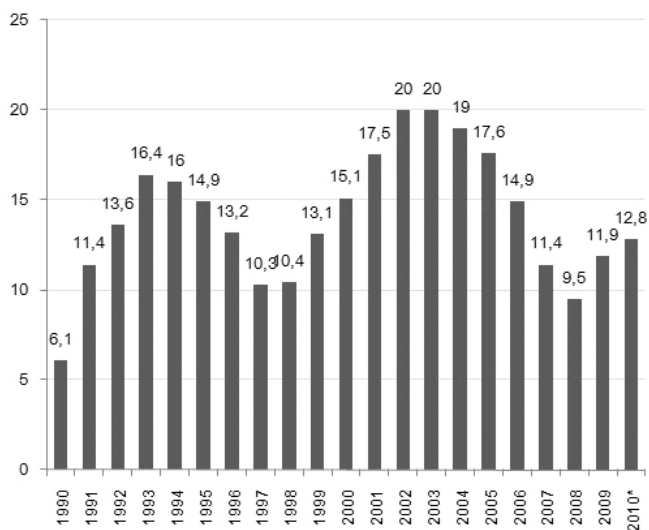
Prezentacja „Active Ageing of Europeans? Participation in Labour of Europeans Aged 50+”, wygłoszona przez panią Ilarię Maselli, Centre for European Policy Studies, EU Politics and Institutions Unit (CEPS), Bruksela, 29.07.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, wygłoszona przez dr. Dietera Simona i dr. Daniela F. Heuermanna

- w Gesellschaft für Soziale Unternehmensberatung mbH, Berlin, 23.11.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Prezentacja „Perspektive 50plus” wygłoszona przez pana Erika Eggerta w Ministerstwie Pracy i Spraw Społecznych (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Berlin, 23.11.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Prezentacja pani Helen Hoffmann, „Social Policy Adviser w The European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME)”, dotycząca programów publicznych na rzecz zwiększania aktywności osób w wieku 50+, 28.07.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Prezentacja w CEEP - European Centre of Employers and Enterprises, na temat zmian demograficznych wygłoszona przez pana Andreasa Perssona, Bruksela, 26.07.2010 r. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Rapacki R., wykłady na temat „Ekonomii sektora publicznego” w Krajowej Szkole Administracji Publicznej, 2010.
- Spotkanie z ekspertami ds. rynku pracy w DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, przygotowane przez pana Filipa Busza, Bruksela, 28.07.2010. Spotkanie miało miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Spotkanie z panią Anne Sonnet, ekspert OECD ds. rynku pracy, OECD, Paryż, 25.11.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Wykres 1

## Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990-2010 (%)



Źródło: GUS, stopa bezrobocia w latach 1990-2010.

Tabela 1

## Status na rynku pracy „populacji 50+” (%)

	EU10-Pn	EU10-Pd	Czechy	Polska
<b>Mężczyźni</b>				
Na emeryturze	20.0	25.2	24.1	28.0
Pracuje	68.7	66.7	69.4	50.7
Inny	11.2	8.1	6.5	21.3
<b>Kobiety</b>				
Na emeryturze	17.9	20.0	53.3	46.7
Pracuje	48.7	36.0	36.4	21.9
Inny	33.4	44.0	10.3	31.4

Źródło: dane SHARE 2006/2007.

Tabela 2

## Powody przejścia na emeryturę (%)

	EU10-Pn	EU10-Pd	Czechy	Polska
Powód przejścia na emeryturę				
- uzyskanie uprawnień	59.4	75.8	74.1	79.9
- możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę	16.6	9.0	6.7	8.1
- z powodu złego stanu własnego zdrowia	13.1	7.4	13.7	6.9
- inny powód	10.9	7.8	5.5	5.1

Źródło: dane SHARE 2006/2007.

Tabela 3

## Ocena jakości pracy przez „populację 50+” (%)

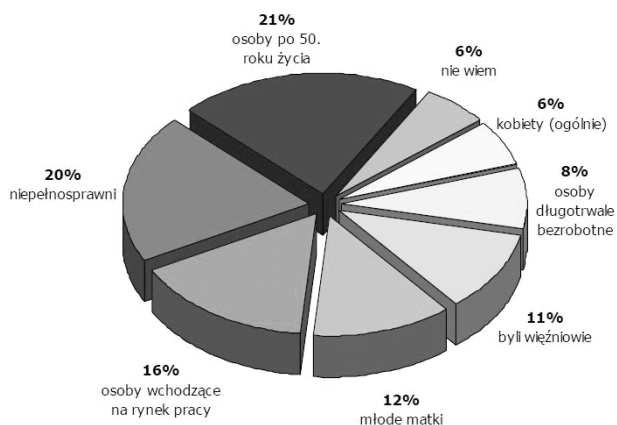
	EU10-Pn	EU10-Pd	Czechy	Polska
<b>Zgadzam się, że:</b>				
Mam możliwości zdobywania nowych umiejętności	74.8	61.9	73.8	45.5
Biorąc pod uwagę cały wysiłek, który wkładam w moją pracę i wszystkie moje osiągnięcia, wysokość moich zarobków jest odpowiednia	58.3	51.5	52.8	31.4
Pewność zatrudnienia w mojej pracy jest niewielka	18.3	16.1	28.7	39.6
<b>Nie zgadzam się, że:</b>				
Moja praca wymaga dużego wysiłku fizycznego	58.3	54.1	49.6	38.7
Jestem pod ciągłą presją czasową z powodu dużego obciążenia pracą	40.5	50.3	43.6	50.5
Mam bardzo niewiele swobody w decydowaniu o tym, w jaki sposób wykonuję moją pracę	75.7	73.9	60.4	56.5
<hr/>				
Odszetek pracowników najemnych	85.2	76.2	82.1	79.1
Pracownicy najemni z umową na czas nieokreślony	92.0	89.8	79.5	70.5
Czas zatrudnienia w obecnym miejscu pracy:	0-5 lat	19.8	13.5	25.7
	6-18 lat	32.4	23.6	45.8
	19+ lat	47.9	62.9	28.6
<hr/>				
Biorąc wszystko pod uwagę, jestem zadowolony/a ze swojej pracy	93.3	89.6	92.3	88.2
Chciałbym odejść z obecnej pracy na emeryturę tak szybko, jak to możliwe	42.7	56.7	39.4	61.7

Źródło: SHARE: dane SHARE 2006/2007.



Wykres 2

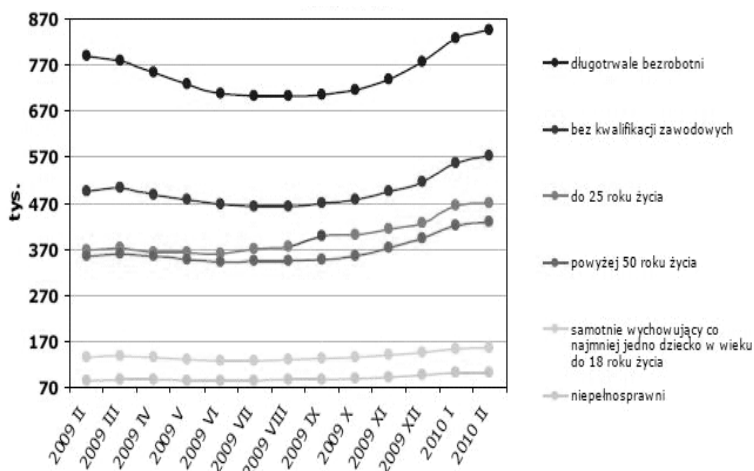
### Dyskryminacja na rynku pracy



Źródło: Pracuj.pl.

Wykres 3

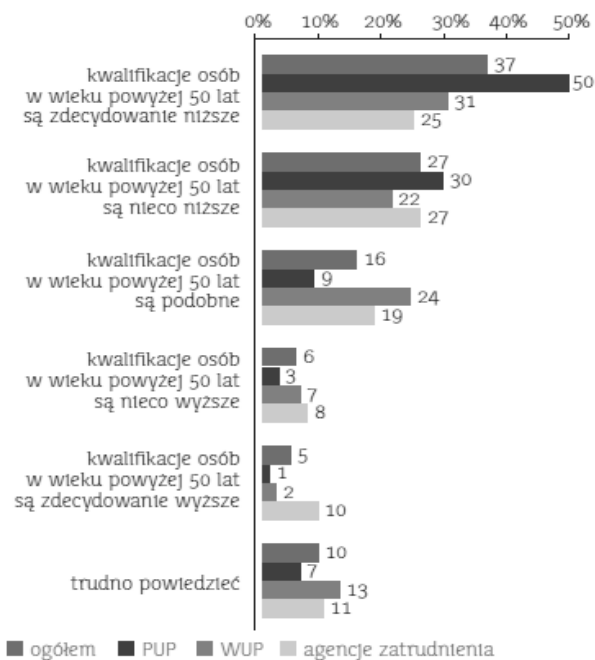
### Bezrobotni zarejestrowani będący w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w tys.)



Źródło: GUS.

Wykres 4

Jak ogólnie rzecz biorąc, ocenia Pan(i) kwalifikacje osób w wieku 50+ w porównaniu z kwalifikacjami osób młodszych?



Źródło: Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse<sup>133</sup>.

<sup>133</sup> Rynek pracy a osoby bezrobotne 50+. Bariery i szanse, dz. cyt.

## **Niemiecki program „Perspektive 50plus” – innowacyjne rozwiązania na rynku pracy**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Niemiecki rynek pracy, podobnie jak inne europejskie, stoi obecnie przed wieloma wyzwaniami. Jednym z nich jest problem starzenia się społeczeństwa i zwiększania się liczby osób w wieku poprodukcyjnym, połączone z ustawicznym zmniejszaniem się liczby osób w wieku produkcyjnym<sup>1</sup>.

Na zmianę demograficzną nakładają się dodatkowo regionalne różnice, co w państwie federalnym, jakim jest Republika Federalna Niemiec, przeradza się w konkurencję pomiędzy poszczególnymi krajami związkowymi. Regionalna konkurencja na rynku pracy niesie za sobą kolejne zagrożenia, takie jak drenaż mózgow oraz trudności w przyciąganiu wykwalifikowanej siły roboczej w regionach mniej atrakcyjnych<sup>2</sup>.

Bezrobocie na rynku pracy w Niemczech dotyka obecnie 3 milionów osób i spada od roku 2009 po widocznym przewyciężeniu przez

---

<sup>1</sup> T. Bengtsson, „An aging world population”, [w:] H. Östlund, *Towards healthy aging in Sweden*, The Swedish Council for Working Life and Social Research (FAS), Sztokholm 2008, s. 15.

<sup>2</sup> Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market” wygłoszona przez dr. Dietera Simona i dr. Daniela F. Heuermanna w Gesellschaft für Soziale Unternehmensberatung mbH, Berlin, 23.11.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Niemcy skutków kryzysu finansowego. Stopa bezrobocia wynosi obecnie 7% – czyli o 0,7 punktu procentowego mniej niż w roku 2009 (zob. aneks I, stopa bezrobocia). Bezrobocie ma także swój wymiar regionalny i ulega podziałom: we wschodnich Niemczech stopa bezrobocia wynosi 10,7%, w zachodnich zaś 6,1%<sup>3</sup>. Dodatkowo jednym z głównych problemów niemieckiego rynku pracy jest stosunkowo duży udział bezrobocia długoterminowego (powyżej roku) w ogólnej stopie bezrobocia<sup>4</sup>. Jedna na dwie osoby bezrobotne w wieku 25–49 oraz dwie na trzy w wieku 50–64 doświadczyły tego zjawiska<sup>5</sup>.

Biorąc po uwagę szczególną sytuację osób bezrobotnych jako grupy wykluczonej społecznie, już na początku XXI wieku w Niemczech zdecydowano o podjęciu intensywnych wysiłków na rzecz modernizacji rynku pracy<sup>6</sup>. Szczególną uwagę skierowano na osoby długoterminowo bezrobotne w wieku 50+. W 2005 r. powołano do życia rządowy program „Perspektive 50plus”, którego głównym celem jest aktywizacja osób starszych oraz ich reintegracja na rynku pracy. Z perspektywy roku 2011 można stwierdzić, że program odniósł widoczny sukces. W oparciu o innowacyjne rozwiązania i narzędzia rynku pracy „Perspektive 50plus” wprowadził możliwość dywersyfikacji działań w zależności od regionu Niemiec. Lokalne partnerstwa uczestniczące w programie (składające się z centrów pracy, pracodawców oraz organizacji pozarządowych) mają dużą swobodę w kształtowaniu szkoleń i zajęć aktywizacyjnych oferowanych osobom 50+, co – razem z koncepcją zarządzania przez cele – jest jednym z czynników sukcesu.

Poniższe studium przypadku ma na celu przybliżenie oraz wyjaśnienie zasady funkcjonowania programu „Perspektive 50plus”. Rozdział pierwszy prezentuje główne zasady niemieckiego rynku pracy oraz działania podjęte na rzecz poprawy sytuacji osób 50+. Rozdział drugi jest syntetyczną ilustracją programu „Perspektive 50plus” – przedstawiono zarówno historię programu, mechanizmy zarządzania, strukturę, jak i jego obecne wyniki.

---

<sup>3</sup> Bundesagentur für Arbeit, *A labour market in October 2010*, Nürnberg, 28.10.2010, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Arbeitsmarktberichte/Labour-Market-Germany-Nav.html>.

<sup>4</sup> Podobna sytuacja występuje praktycznie w całej UE, por. *Communication from the Commission. Key messages from the Employment in Europe 2009 Report*, COM(2009)639, Brussels, 23.11.2009, s. 5.

<sup>5</sup> *Ageing and Employment Policies. Germany*, OECD, Paryż 2005, s. 53.

<sup>6</sup> Założenia do reform powstały w powołanym w sierpniu 2002 r. Komitecie na rzecz Nowoczesnych Usług na Rynku Pracy (Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt), pod przewodnictwem Petera Hartza. Od nazwiska przewodniczącego wywodzi się nazwa później wdrażanych pakietów reform.

## 1. Rynek pracy w Republice Federalnej Niemiec

### Podstawowe informacje

Polityka rynku pracy jest polityką federalną<sup>7</sup>, co oznacza, że wyłączne kompetencje w zakresie jej planowania posiada rząd. Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych (BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales) oraz Federalna Agencja Pracy (BAA, Bundesagentur für Arbeit) to centralne instytucje odpowiedzialne za wdrażanie instrumentów aktywnej oraz pasywnej polityki rynku pracy. Dodatkowo istnieje 10 regionalnych oraz 176 lokalnych agencji pracy (podległych Federalnej Agencji Pracy), na poziomie których polityka rynku pracy jest realizowana. To one są odpowiedzialne za udzielanie wsparcia osobom bezrobotnym w krótkim okresie (do jednego roku). Za pomoc osobom długookresowo bezrobotnym odpowiedzialne są tzw. centra pracy (*Jobcenter*). Istnieje ich ok. 440, mogą być prowadzone samodzielnie przez samorząd terytorialny lub też we współpracy z lokalną agencją pracy<sup>8</sup>.

Chociaż *niemiecka ochrona zatrudnienia, zabezpieczenie osób bezrobotnych oraz aktywna polityka rynku pracy wykazują względną ciągłość i stabilność*<sup>9</sup>, już na początku XXI wieku zdecydowano o przeprowadzeniu intensywnych reform w tej dziedzinie. Pakiet zmian strukturalnych znany pod nazwą Hartz I, a za nim Hartz II i Hartz III, został wdrożony w latach 2003–2004, wprowadzanie pakietu Hartz IV rozpoczęło się zaś w styczniu 2005 r. Hartz IV kładł nacisk na wsparcie osób długoterminowo bezrobotnych – w tym osób starszych. Wprowadzono w nim nowe metody zarządzania programami aktywizującymi długotrwale bezrobotnych oraz ostryżono kryteria przyznawania zasiłku dla tej grupy<sup>10</sup>. Dodatkowo zinstytucjonalizowano podział na dwa rodzaje zasiłków: zasiłek dla osób bezrobotnych do 12 miesięcy<sup>11</sup> – *Arbeitslosengeld I* – oraz zasiłek dla osób trwale bezrobotnych i osób bez prawa do pierwszego zasiłku – *Arbeitslosengeld II* (tzw. pomoc socjalna powyżej jednego roku)<sup>12</sup>. Warto pamiętać jednak, że program Hartz nie był bezpośrednio skierowany do osób w wieku 50+,

<sup>7</sup> Kraje związkowe nie mogą realizować własnej polityki rynku pracy. Wszystkie lokalne i regionalne instytucje są zobowiązane do wdrażania polityki rządowej.

<sup>8</sup> Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, dz. cyt.

<sup>9</sup> Bernhard Ebbinghaus, Werner Eichhorst, dz. cyt., s. 10.

<sup>10</sup> B. Ebbinghaus, W. Eichhorst, *Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991–2005*, December 2006, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Diskussion Paper No. 2505, s. 12.

<sup>11</sup> Wcześniej okres przyznawania zasiłku w wysokości 70–80% wcześniejszych dochodów dochodził do 36 miesięcy, co zniechęcało osoby do poszukiwania pracy.

<sup>12</sup> Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, dz. cyt.

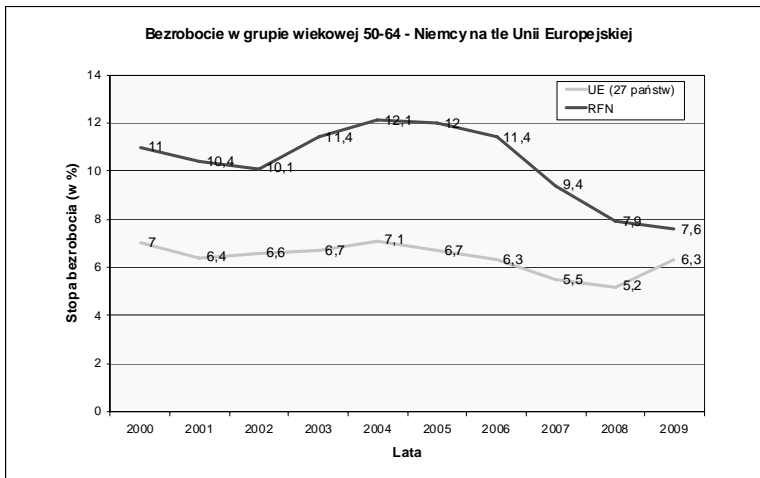
a jedynie zakładał wsparcie tej grupy, szczególnie nadreprezentowanej wśród osób długotrwale bezrobotnych. Hartz to przede wszystkim pakiet reform zakładających unowocześnienie i uelastycznienie rynku pracy.

### Sytuacja osób w wieku 50+ na niemieckim rynku pracy

Osoby powyżej 50. roku życia stanowią ok. 1 miliona bezrobotnych, z czego aż dwie trzecie tej liczby to osoby długotrwale bezrobotne<sup>13</sup>. W latach 2000–2006 praktycznie co dziesiąta osoba w tej grupie wiekowej była pozbawiona zatrudnienia (rysunek 1).

Rysunek 1

#### Bezrobocie w Niemczech w grupie 50–64



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Stopa bezrobocia wśród osób w wieku 50–64 także odchyła się znacznie od narodowej stopy bezrobocia (rysunek 2). Przykładowo w roku 2003 bezrobocie w Niemczech wyniosło 9,3% (tabela 1), a bezrobocie w grupie 50+ aż 11,4%. Podsumowując, na początku XXI wieku sytuacja osób w wieku 50–64 uległa wyraźnemu pogorszeniu, a bezrobocie systematycznie rosło. Wykluczenie społeczne, niechęć pracodawców do zatrudniania osób w wieku 50+, „wypychanie” osób z pracy na emeryturę<sup>14</sup>, wy-

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> „Ökonomen erwarten Job-Boom bei Älteren”, Zeit Online, 17.11.2010, [www.zeit.de/politik/deutschland/2010-11/arbeitsmarkt-aeltere](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-11/arbeitsmarkt-aeltere) [20.12.2010 r.].

soki krajowy poziom bezrobocia, pogorszenie stanu zdrowia – to tylko niektóre z czynników społecznych i instytucjonalnych, które wpływały na tę sytuację.

Wdrożony w roku 2005 pakiet reform Hartz IV miał za zadanie odpowiedzieć na te wyzwania i poprawić położenie osób w wieku 50–64 na rynku pracy. Czynnikiem zachęcającym do zmian były także przyjęta w ramach Unii Europejskiej strategia lizbońska, zakładająca wzrost zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym do 70%, oraz pogłębiające się niekorzystne zmiany demograficzne.

W listopadzie 2006 r. powołano do życia narodowy program Initiative „Erfahrung ist Zukunft” (Inicjatywa „Doświadczenie to Przyszłość”)<sup>15</sup> w celu zmiany wizerunku osób starszych w społeczeństwie oraz stworzenia nowych perspektyw dla tej grupy. Program ma charakter nadbudowy spajającej inne programy, jego inicjatorami są m.in. Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, Ministerstwo Zdrowia, Ministerstwo Gospodarki i Technologii, Ministerstwo Edukacji i Nauki oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Program podzielono na pięć głównych ścieżek tematycznych:

- ◆ tworzenie zatrudnienia,
- ◆ własna działalność gospodarcza,
- ◆ uczenie się przez całe życie,
- ◆ opieka zdrowotna,
- ◆ zaangażowanie społeczne (wolontariat).

W ramach każdego z powyższych tematów powołano do życia odrębne programy i inicjatywy społeczne. W kompetencji „tworzenie zatrudnienia” przyjęto program strategiczny „Initiative 50plus” realizowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (zob. aneks I, schemat), kompleksowo zajmujący się kwestiami zatrudnienia osób starszych na rynku niemieckim.

„Initiative 50plus”, podobnie jak program „Erfahrung ist Zukunft”, wykorzystuje zróżnicowane narzędzia w celu osiągnięcia zamierzonych celów. Są to m.in.:

- ◆ instrumenty rynku pracy związane z uregulowaniami prawnymi,
- ◆ projekt „Initiative Neue Qualität für Arbeit” (analiza warunków pracy oferowanych osobom starszym),

---

<sup>15</sup> Erfahrung ist Zukunft, [www.erfahrung-ist-zukunft.de/Webs/EiZ/DE/WirUeberUns/wir-ueber-uns.html](http://www.erfahrung-ist-zukunft.de/Webs/EiZ/DE/WirUeberUns/wir-ueber-uns.html).

- ♦ program „Perspektive 50plus”.

Najważniejszym elementem jest ostatni przedstawiony program, ponieważ stwarza on realną szansę reintegracji osób starszych oraz zakłada upowszechnianie najlepszych praktyk w dziedzinie zatrudnienia przedstawicieli tej grupy. Sukces „Perspektive 50plus” nie wynika jednak wyłącznie z jego trafnych założeń. Kluczową rolę odgrywa wdrożenie przez rząd RFN w jednym czasie wielu zróżnicowanych i przekrojowych programów publicznych, odnoszących się do jednej kwestii. Zaangażowanie urzędów centralnych oraz partnerów społecznych w programie „Erfahrung ist Zukunft” pozwoliło na stworzenie klimatu do zmian.

## 2. Program „Perspektive 50 plus” – eksperyment jako źródło wiedzy

Federalny program „Perspektive 50plus” został powołany do życia w roku 2005. Nadrzędnym jego celem jest pomoc w znalezieniu pracy osobom długotrwale bezrobotnym w wieku od 50. do 65. roku życia<sup>16</sup>.

Cele operacyjne programu przedstawiają się następująco<sup>17</sup>:

- ♦ zachęcanie aktorów sfery publicznej i prywatnej do utworzenia lokalnych partnerstw na rzecz zatrudnienia (*employment pacts*), których celem będzie reintegracja osób długotrwale bezrobotnych z grupy wiekowej 50+ na rynku pracy;
- ♦ zapewnienie partnerstwom odpowiedniego poziomu elastyczności, który pozwoli na jak najlepsze sprostanie wyzwaniom regionalnego rynku pracy;
- ♦ rozwój regionalnych strategii integracyjnych, proponowanych osobom wykluczonym z rynku pracy, przez lokalnych partnerów (wzmocnienie zasobów i kompetencji aktorów lokalnych);
- ♦ identyfikacja oraz tzw. *mainstreaming* najlepszych praktyk oraz zachęcanie do transferu wiedzy w ramach partnerstw na rzecz zatrudnienia i pomiędzy nimi;
- ♦ zwiększanie świadomości społeczeństwa oraz przedsiębiorców na temat możliwych konsekwencji zmian demograficznych;
- ♦ zmiana mentalności w zakresie postrzegania osób starszych poprzez prowadzenie kampanii publicznych i organizację

---

<sup>16</sup> Podział na cel nadrzędny i cele operacyjne – zgodnie z wytycznymi programu, dane uzyskane podczas prezentacji „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, dz. cyt.

<sup>17</sup> Tamże.



specjalnych wydarzeń (np. ogólnokrajowy festiwal filmowy pod hasłem „Wiek i zatrudnienie”)<sup>18</sup>.

Program odgrywa rolę swoistej „nadbudowy instytucjonalnej” dla lokalnych partnerstw na rzecz zwiększania zatrudnienia. Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych zapewnia koordynację programu i oddolnie wspomaga inicjatywy podejmowane na rzecz poprawy sytuacji osób 50+ na lokalnych rynkach pracy. „Perspektive 50plus” ma charakter instrumentu zarządzania projektami, przez co jest podobny do rozwiązań konkursowych, które stosuje się przy udzielaniu wsparcia przez Unię Europejską.

Regionalne partnerstwa (określane też jako pakt) mogą startować w konkursach o środki na działania. Najlepsze projekty mają być upowszechniane w ramach wymiany dobrych praktyk (*best practices*). Program zakłada wzmocnienie (*empowerment*) wszystkich interesariuszy oraz możliwość transferu podstawowych jego założeń do innych państw europejskich.

Realizacja programu została przewidziana na 10 lat oraz podzielona na trzy fazy:

- ♦ 2005-2007, tzw. faza testowa, podczas której prowadzono program na małą skalę. W pierwszym konkursie, ogłoszonym w roku 2005, do programu zaproszono 62 regionalne pakt, które przedstawiły najlepsze projekty aktywizujące bezrobotnych.
- ♦ 2008-2010; podstawą drugiej fazy programu było zwiększenie liczby lokalnych partnerstw oraz podsumowanie zebranych doświadczeń.
- ♦ 2010-2015, ostatnia faza programu, podczas której ma nastąpić transfer najlepszych praktyk oraz ich *mainstreaming* i upowszechnianie w innych partnerstwach<sup>19</sup>.

Program ma charakter eksperymentalny oraz opiera się na swobodzie w doborze środków przez lokalnych aktorów. Odpowiedzi na globalne wyzwania mają być odnajdywane w rozwiązaniach tworzonych oddolnie, najbliższej beneficjenta.

### Zarządzanie oraz mechanizmy działania

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej odpowiada za realizację programu (nie Federalna Agencja Pracy). Ponosi także odpowiedzialność polityczną, ponieważ odpowiada za finansowanie oraz techniczne wspar-

---

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Tamże.

cie projektu. Dodatkowo pozostaje w bezpośrednim kontakcie z przedstawicielami paktów i uczestniczy w doradztwie strategicznym na miejscu. W programie bierze udział także zewnętrzny prywatny usługodawca, odpowiedzialny za wsparcie techniczne, kontrolę partnerstw pod kątem finansowym oraz działania PR-owe związane z programem. Funkcję tę pełni od roku 2005 Gesellschaft für Soziale Unternehmensberatung mbH (gsub mbH, „Spółka z o. o. na rzecz społecznego doradztwa przedsiębiorstw”). Zewnętrzną ewaluację programu zlecono Instytutowi Pracy i Kwalifikacji na Uniwersytecie Duisburg-Essen (Institut für Arbeit und Qualifikation)<sup>20</sup>.

Każdego roku BMAS uzgadnia z paktami wielkość i rodzaj wsparcia. Określane są cele aktywizacji oraz integracji. Podstawą programu jest zarządzanie przez cele, dlatego właśnie wybór koncepcji, a także drogi do wspólnie wypracowanych celów jest pozostawiony paktom. Taka strategia pozwala zachować lokalnym aktorom duży margines swobody w działaniu oraz zapewnia wysoki poziom identyfikacji beneficjentów z założeniami każdego paktu<sup>21</sup>.

Wymiana doświadczeń oraz transfer wiedzy następują poprzez udział przedstawicieli poszczególnych partnerstw w regionalnych konferencjach i warsztatach. Szczególny nacisk kładzie się na promocję projektów, które odniosły sukces. Wynika to z priorytetów technicznych, które podkreślają „szkoleniowy” aspekt programu<sup>22</sup> (*learning approach*) „Perspektive 50plus”. Koncepcja lokalnych partnerstw jest zorientowana na poprawę sytuacji w każdym regionie przez zdefiniowanie odpowiednich dla danego rynku pracy celów, narzędzi i tematyki działania. Nie wyklucza to możliwości przeniesienia sprawdzonych rozwiązań z jednego na inny obszar Niemiec, na co położy się szczególnie nacisk w ostatniej, trzeciej fazie programu.

### **Struktura i ewolucja partnerstw (*employment pacts*)**

Lokalne partnerstwa budowane są przez regionalne instytucje publiczne oraz prywatne, przy czym zazwyczaj głównym aktorem i bazą

---

<sup>20</sup> Prezentacja „Perspektive 50plus” wygłoszona przez Pana Erika Eggerta w Ministerstwie Pracy i Spraw Społecznych (Bundesministerium für Arbeit and Soziales), Berlin, 23.11.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

<sup>21</sup> *Short Outline of the German Labour Market Programme „Perspektive 50plus” – Employment Pacts for Older Workers in the Regions*, s. 2.

<sup>22</sup> Tamże, s. 3.

danego paktu pozostaje lokalne (gminne lub powiatowe) centrum pracy. Pełniąc funkcję *de facto* kierownika danego projektu, centra pracy odpowiedzialne są za zarządzanie finansowe oraz monitoring i kontrolę. Inni partnerzy uczestniczący w paktach to m.in. ośrodki szkoleniowe, lokalne przedsiębiorstwa i organizacje pozarządowe<sup>23</sup>.

W pierwszej fazie programu wybrano do realizacji 62 najlepsze projekty, realizowane przez 93 lokalne partnerstwa, którym zapewniono wsparcie finansowe oraz merytoryczne. W kolejnych latach liczba paktów oraz uczestników rosła skokowo. W roku 2010 w programie brało udział 350 parterstw<sup>24</sup>, co stanowi dwie trzecie istniejących 440 centrów<sup>25</sup>. W poszczególnych etapach zwiększano także budżet „Perspektive 50plus” od 250 milionów euro (2005–2007) do 500 milionów euro (2008–2010). Na ostatnią fazę programu – lata 2011–2015 – przewidziano 1,75 miliarda euro<sup>26</sup>, przy czym – podobnie jak w drugiej fazie – partnerstwa będą zobowiązane do poszukiwania innych źródeł wsparcia finansowego (np. z Unii Europejskiej)<sup>27</sup>. W długim okresie takie podejście umożliwi paktom kontynuację najlepszych projektów, przy jednoczesnym braku finansowania przez ministerstwo (po roku 2015)<sup>28</sup>.

Warto także podkreślić wieloaspektowość projektów, które są realizowane przez lokalne partnerstwa. W fazie testowej miały charakter innowacyjny, skupiono się na rozwoju nowych instrumentów rynku pracy, takich jak np.: progresywne subwencje do pensji, konkursy na najlepsze kampanie społeczne dotyczące problemów osób starszych, projekty turystyczne czy specjalne schematy doradztwa biznesowego przy zakładaniu własnych przedsiębiorstw.

Projekty realizowane później koncentrowały się na aktywizacji i integracji na rynku pracy, przy jednoczesnym dążeniu do stworzenia stabilnych miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych w wieku 50+<sup>29</sup>. Niektóre z paktów oferowały możliwość uczestnictwa w szkoleniach

---

<sup>23</sup> Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, dz. cyt.

<sup>24</sup> T. Groll, *Das ändert sich 2010 im Arbeitsrecht*, Zeit Online, 18.12.2009, [www.zeit.de/karriere/beruf/2009-12/arbeitsrecht-aenderungen-2010](http://www.zeit.de/karriere/beruf/2009-12/arbeitsrecht-aenderungen-2010) [20.12.2010 r.].

<sup>25</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *A good idea – „Perspektive 50plus” – Employment Pacts for Older Workers in the Regions*, s. 2.

<sup>26</sup> „The most important monitoring data of the Federal Programme Perspektive 50plus – Employment Pact for older workers”.

<sup>27</sup> R. Aster, *Perspektive 50plus – Employment pacts for older workers in the regions, Germany*, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/38/53/39954250.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/38/53/39954250.pdf), s. 2.

<sup>28</sup> Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, dz. cyt.

<sup>29</sup> „International Learning Model: »Perspektive 50plus« – Programme of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Germany) – Regional Employment Pacts of Older Long-Term Unemployed Persons”, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, s. 3.

- zajęciach doszkalających (np. nauka pracy na komputerze, język angielski), czy też kursach związanych ze zmianą zawodu. W wybranych regionach wprowadzono zajęcia motywacyjne: rozwój świadomości osób w wieku 50+, praca nad dynamiką grupową, doradztwo zawodowe<sup>30</sup>. Inne projekty miały na celu zapewnić beneficjentom podstawowe potrzeby - np. dowóz do pracy, lepszy dostęp do lekarzy specjalistów w celu poprawnego zdiagnozowania dolegliwości zdrowotnych<sup>31</sup>, dostęp do internetu<sup>32</sup>. Brak tych udogodnień stanowił poważną przeszkodę w podejmowaniu pracy. Kluczem do sukcesu była znajomość lokalnego rynku pracy oraz potrzeb i rzeczywistych problemów, z którymi zmagali się beneficjenci programu.

### **Rezultaty i wyniki programu**

Program „Perspektive 50plus” został poddany zewnętrznej ewaluacji. Jednocześnie Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych monitoruje wyniki ilościowe programu (opierając się na danych statystycznych). Choć sam projekt ma się zakończyć dopiero w roku 2015, już teraz można go uznać za bardzo duży sukces.

W pierwszej fazie udało się ponownie włączyć na rynek pracy 22 tys. bezrobotnych. W roku 2008 ta liczba wyniosła 19 tys., w 2009 - 31 tys., w 2010 zaś - 42 tys. Przewiduje się, że łącznie w latach 2008-2010 udało się zintegrować 100 tys. długotrwale bezrobotnych w wieku 50+. Jednocześnie w tych latach zaktywizowano ok. 350 tys. osób, w samym 2010 - 150 tys.<sup>33</sup> Tak więc główny ilościowy cel programu, czyli pomoc w znalezieniu pracy osobom długotrwale bezrobotnym w wieku 50-65 lat, można uznać za osiągnięty.

---

<sup>30</sup> Projekt KompAQT: „Kompetenznetzwerk für Arbeit, Qualifizierung und Transfer”, dotyczący doradztwa zawodowego, Monachium, [www.kompaqt.de/index.php?p=1](http://www.kompaqt.de/index.php?p=1) [07.01.2011 r.].

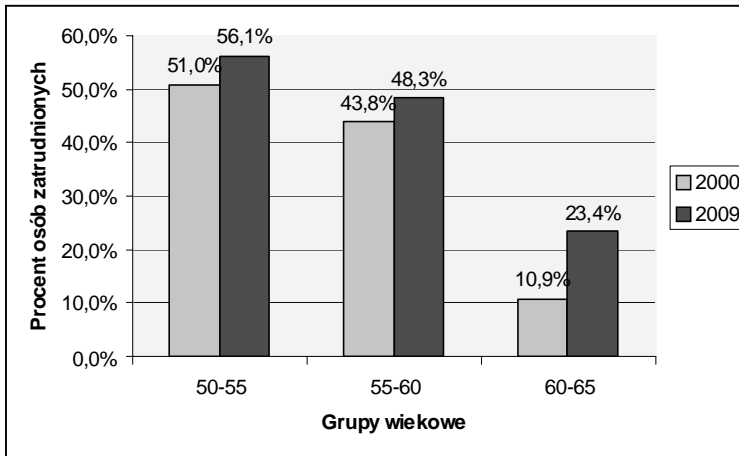
<sup>31</sup> W innych projektach skupiono się na poprawie zdrowia i promocji aktywnego trybu życia, np. „Fit mit 50plus”, Bielefeld, [www.generation-gold.biz/home.php?BeitragsID=378](http://www.generation-gold.biz/home.php?BeitragsID=378) [07.01.2011 r.].

<sup>32</sup> Na przykład Internetcafe 50plus, stworzona w ramach projektu AGIL (Aeltere Gehen in Lohn), powiat Wartburg, [www.perspektive50plus.de/kampagnenjahr/pakt\\_des\\_monats/](http://www.perspektive50plus.de/kampagnenjahr/pakt_des_monats/) [07.01.2011 r.].

<sup>33</sup> „The most important monitoring data”, dz. cyt.

Rysunek 2

Wzrost stopy zatrudnienia wśród osób w wieku 50+ (rok 2000 i 2009)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Bundesagentur für Arbeit, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Ältere am Arbeitsmarkt*, Nürnberg 2010.

Program przyniósł widoczny wzrost zaangażowania lokalnych społeczności na rzecz poprawy sytuacji osób starszych. Prowadzone są liczne kampanie społeczne – związane zarówno z problemami zdrowotnymi osób starszych, jak i kwestią ich postrzegania w społeczeństwie. Dodatkowo poprawiła się jakość usług oferowanych przez centra pracy, które przez udział w „Perspektive 50plus” miały możliwość doszkolenia swoich pracowników oraz wdrożenia nowych instrumentów rynku pracy.

„Perspektive 50plus” jest pierwszym programem polityki rynku pracy, który wdraża się w sposób zdecentralizowany. To także jeden z pierwszych programów wprowadzanych przez BMAS, a nie przez BAA<sup>34</sup>. Innym czynnikiem sukcesu jest uproszczenie procedur administracyjnych oraz stworzenie tzw. elastycznego budżetu<sup>35</sup>. Centra pracy nie muszą koncentrować się na kwestiach finansowych i szczegółowo rozliczać się z udzielonego finansowania – mogą swobodnie planować swój budżet projektowy. Program pokazał także, że indywidualne podejście do problemów rynku pracy w każdym regionie ma większe szanse na sukces niż programy implementowane w sposób centralistyczny, „odgórny”. Zróznicowana sy-

<sup>34</sup> „International Learning Model: »Perspektive 50plus« - Programme of the Federal...”, dz. cyt., s. 4.

<sup>35</sup> R. Aster, „Perspektive 50plus - Employment pacts”, dz. cyt., s. 2.

tuacja w każdej lokalnej społeczności wymaga bowiem indywidualnego podejścia.

Inne czynniki sukcesu, które powinny służyć za wzór programom realizowanym w ramach polityk społecznych, to przede wszystkim:

- ♦ umożliwienie lokalnym aktorom rynku pracy stworzenia własnych projektów, co zwiększa samoidentyfikację z celami programu;
- ♦ zastosowanie indywidualnego podejścia do osób bezrobotnych – w „Perspektive 50plus” na jednego koordynatora przypadało ok. 50 osób, podczas gdy zazwyczaj liczba ta przekracza 200 (co związane było ze zwiększonymi możliwościami finansowymi centrów pracy);
- ♦ małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) okazały się głównym kreatorem miejsc pracy dla osób w wieku 50+;
- ♦ upowszechnianie oraz *mainstreaming* najlepszych praktyk przez stworzenie transregionalnych sieci wymiany wiedzy<sup>36</sup>.

### Prognozy rozwoju

Doświadczenie zdobyte w pierwszych pięciu latach może pozwolić na rozwój programu w latach 2011–2015 oraz na upowszechnienie pozytywnych praktyk w innych aspektach polityki rynku pracy. Jednocześnie ewaluacja projektu<sup>37</sup> pozwoliła na wyodrębnienie kilku ważnych obszarów do poprawy. Po pierwsze, zaobserwowano zbyt mały udział w nim osób w wieku 60+. Po drugie, dostrzeżono, że partnerstwa powinny się bardziej skupić na kwestiach płci. Obecnie stosunek liczby kobiet do mężczyzn biorących udział w projektach to 4:6, co nie przyczynia się do poprawy sytuacji kobiet – szczególnie w wieku 50+ – na rynku pracy. Po trzecie, partnerstwa powinny dążyć do zapewnienia zrównoważonego rozwoju swoich struktur przez większy nacisk na współpracę między instytucjami i profesjonalizację swoich działań<sup>38</sup>.

Po roku 2015, kiedy program przestanie obowiązywać, centra pracy nie będą zobowiązane do dalszego wdrażania projektów nakierowanych na aktywizację osób starszych. Jednocześnie zachęca się te jednostki do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania, co w perspektywie długookresowej ma umożliwić lokalnym partnerstwom dalsze funkcjonowa-

---

<sup>36</sup> Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, dz. cyt.

<sup>37</sup> Dokonana przez Instytut Pracy i Kwalifikacji na Uniwersytecie Duisburg-Essen.

<sup>38</sup> Prezentacja „Perspektive 50plus – Employment pacts”, dz. cyt.

nie i wdrażanie projektów. Zakłada się także, że do roku 2015 działania aktywizacyjne wpiszą się na stałe w zadania centrów pracy<sup>39</sup>.

Sukces programu „Perspektive 50plus” opiera się na jego innowacyjności, zarządzaniu przez cele, podejściu „szkoleniowym” (uczenia się od siebie nawzajem) oraz wzmocnieniu regionów. Tak zbudowane ramy programowe pozwalają także na znalezienie – przez lokalne projekty – rozwiązań, które można powielić i następnie wdrażać na poziomie federalnym. Dzięki zastosowaniu eksperymentu jako podstawowego źródła wiedzy umożliwiono osobom starszym aktywne zaangażowanie się w rozwiązywanie problemów bezpośrednio ich dotyczących.

Partnerstwa wraz z osobami bezrobotnymi poszukiwały rozwiązań najlepszych dla danej grupy czy określonego regionu. Tematyka projektów była bardzo złożona. Niektóre koncentrowały się na wsparciu zdrowotnym albo na rozwoju dynamiki grupowej, inne zaś na prostych potrzebach beneficjentów, np. wprowadzono dowóz osób do pracy. Jeszcze inne projekty dotyczyły ochrony zdrowia i stworzenia tzw. ekologicznych miejsc pracy. Wszystko zależało tak naprawdę od potrzeb danej grupy. Oczywiście nie wszystkie osoby, które uczestniczyły w projektach, znalazły zatrudnienie, jednak stopa zatrudnienia w tej grupie widocznie wzrosła<sup>40</sup>. Zwiększyła się także społeczna świadomość problemów grupy wiekowej 50+.

„Perspektive 50plus” ma być podstawą działań kierowanych do innych grup marginalizowanych na niemieckim rynku pracy. BMAS współpracuje także z Komisją Europejską nad możliwościami upowszechniania założeń programu w ramach unijnego programu „Age Management”. Jednocześnie podjęto już współpracę z Austrią oraz z Węgrami – w roku 2007 – zmierzającą do przeniesienia idei lokalnych partnerstw na rzecz zatrudnienia oraz upowszechnienia ram instytucjonalnych, założeń i celów projektu „Perspektive 50plus”<sup>41</sup>.

## Bibliografia

### Raporty i dokumenty

*Ageing and Employment Policies. Germany, OECD, Paris 2005.*

*A labour market in October 2010, 28.10.2010, <http://statistik.arbeitsagentur.de/-Navigation/Statistik/Arbeitsmarktberichte/Labour-Market-Germany-Nav.-html> [10.11.2010 r.].*

---

<sup>39</sup> Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”, dz. cyt.

<sup>40</sup> Patrz rysunek 2.

<sup>41</sup> Prezentacja „Perspektive 50plus – Employment pacts”, dz. cyt.

Communication from the Commission. Key messages from the Employment in Europe 2009 Report, COM(2009)639, Brussels, 23.11.2009.

Bundesagentur für Arbeit, *Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Ältere am Arbeitsmarkt*, Nürnberg 2010, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/-Arbeitsmarktbericht/Berichte-Broschueren/Arbeitsmarkt-Nav.html> [11.11.2010 r.].

Ebbinghaus B., Eichhorst W., „Employment Regulation and Labor Market Policy in Germany, 1991-2005”, grudzień 2006, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, „Diskussion Paper” nr 2505.

„Perspektive 50plus - Employment pacts for older workers in the regions - Germany”, ECORYS, IDELE (Identification, Dissemination and Exchange of Good Practice in Local Employment Development and Promoting Better Governance), [www.ecotec.com/idele/themes/activation/studies/-perspektive\\_50plus.pdf](http://www.ecotec.com/idele/themes/activation/studies/-perspektive_50plus.pdf) [12.12.2010 r.].

Short Outline of the German Labour Market Programme „Perspektive 50plus - Employment Pacts for Older Workers in the Regions”, (dokument informacyjny uzyskany w wyniku korespondencji elektronicznej z osobami odpowiedzialnymi za realizację „Perspektive 50plus” w Bundesministerium für Arbeit and Soziales).

„The most important monitoring data of the Federal Programme Perspektive 50plus - Employment Pact for older workers”, (dokument uzyskany podczas prezentacji „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market” - opis poniżej).

### Artykuły

„A good idea - »Perspektive 50plus« - Employment Pacts for Older Workers in the Regions”, Bundesministerium für Arbeit and Soziales (artykuł uzyskany podczas prezentacji „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”).

Aster Reiner, „Perspektive 50plus - Employment pacts for older workers in the regions, Germany”, OECD, [www.oecd.org/dataoecd/38/53/39954250.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/38/53/39954250.pdf) [15.11.2010 r.].

Bengtsson T., *An aging world population*, [w:] H. Östlund, *Towards healthy aging in Sweden*, The Swedish Council for Working Life and Social Research (FAS), Sztokholm 2008, s. 12-20.

„International Learning Model: »Perspektive 50plus« - Programme of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs (Germany) - Regional Employment Pacts of Older Long-Term Unemployed Persons”, Bundesministerium für Arbeit and Soziales (artykuł uzyskany podczas prezentacji „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market”).

Ökonomen erwarten Job-Boom bei Älteren, Zeit Online, 17.11.2010, [www.zeit.de/-politik/deutschland/2010-11/arbeitsmarkt-aeltere](http://www.zeit.de/-politik/deutschland/2010-11/arbeitsmarkt-aeltere) [20.12.2010 r.].



Groll T., *Das ändert sich 2010 im Arbeitsrecht*, Zeit Online, 18.12.2009, [www.zeit.de/karriere/beruf/2009-12/arbeitsrecht-aenderungen-2010](http://www.zeit.de/karriere/beruf/2009-12/arbeitsrecht-aenderungen-2010) [20.12.2010 r.].

### **Spotkania**

Prezentacja „Older (Un)employed Persons in the German Labor Market” wygłoszona przez dr. Dietera Simona i dr. Daniela F. Heuermanna w Gesellschaft für Soziale Unternehmensberatung mbH, Berlin, 23.11.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Prezentacja „Perspektive 50plus” wygłoszona przez Pana Erika Eggerta, w Ministerstwie Pracy i Spraw Społecznych (Bundesministerium für Arbeit and Soziales), Berlin, 23.11.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

### **Źródła internetowe**

[www.bmas.de](http://www.bmas.de) – Bundesministerium für Arbeit and Soziales.

[www.erfahrung-ist-zukunft.de](http://www.erfahrung-ist-zukunft.de) – Erfahrung ist Zukunft.

[www.generation-gold.biz/](http://www.generation-gold.biz/) – Generation Gold 50plus (projekt „Fit 50plus“).

<http://gsub.de> – Gesellschaft für Soziale Unternehmensberatung mbH.

[www.oecd.org](http://www.oecd.org) – OECD.

[www.perspektive50plus.de](http://www.perspektive50plus.de) – „Perspektive 50plus”.

[www.kompaqt.de](http://www.kompaqt.de) – Projekt KomPAQT: „Kompetenznetzwerk für Arbeit, Qualifizierung und Transfer”.

[www.zeit.de](http://www.zeit.de) – Zeit Online.

Tabela 1

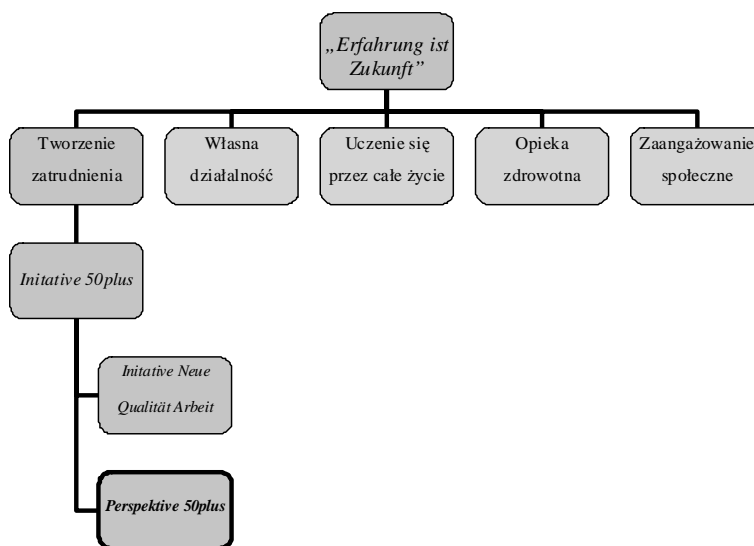
Stopa bezrobocia w Republice Federalnej Niemiec (w %)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
9,1	8,2	7,5	7,6	8,4	9,3	9,8	10,7	9,8	8,4	7,3	7,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Rysunek 1

Schemat umiejscowienia programu „Perspektive 50plus”



Źródło: opracowanie własne.

## **Wybrane polityki publiczne w zakresie problematyki zatrudnienia osób 50+ w Belgii i Holandii**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Przedmiotem niniejszego studium przypadku jest prezentacja wybranych polityk publicznych z zakresu 50+ podejmowanych w Belgii oraz Holandii. Zdaniem wielu ekspertów<sup>1</sup> rozwiązania stosowane w tych państwach można zaliczyć do tzw. dobrych praktyk.

Rozstrzygnięcia przyjęte w Belgii i Holandii wskazują na to, że rządy tych państw znacznie przywiązują wagę do polityki w odniesieniu do osób powyżej 50. roku życia. Podstawową tego przyczyną jest niewątpliwie starzenie się społeczeństw tych państw. Stale rosnąca wartość średniej długości życia powoduje sukcesywny wzrost nakładów na ubezpieczenia społeczne. Ich finansowanie w znacznej mierze należy do pokolenia osób pracujących. Dlatego dla rządów obu tych państw niezmiernie ważne jest to, by zachować jak najwyższy poziom zatrudnienia w kategorii osób starszych, które nieuchronnie zbliżają się do wieku emerytalnego. Jeśli te osoby pozostaną na rynku pracy, zmniejszą się zobowiązania finansowe państwa. W dobie narastającego kryzysu finansów publicznych państw europejskich wspomniane powyżej rozwiązanie wydaje się oczywiste.

Dlatego państwo wychodzi z programami publicznymi w zakresie 50+. Interesujące jest szerokie spektrum przyjętych rozwiązań. Z jednej strony mowa tu o projektach planowanych, dla osób poszukujących pracę,

---

<sup>1</sup> *Ageing and Employment Policies: Live longer, work longer*, OECD Publishing 2005.

z drugiej zaś zachęca się przedsiębiorców, by postrzegali osoby starsze jako potencjalnych pracowników. Część programów ma charakter narodowy, inne natomiast skierowane są do społeczności lokalnych (w szczególności w Belgii).

W Belgii i Holandii, pomimo napływu imigrantów, głównie z Afryki, rządy podejmują działania nakierowane na przyszłość. Szacunki wskazują, iż w 2050 r. oba państwa zachowają liczbę ludności podobną do dzisiejszej. Zmieni się jednak struktura wiekowa (np. w Holandii szacuje się, iż powyżej 25% ludności w 2050 r. ukończy 65. rok życia, dla porównania w 2007 r. liczba ta oscylowała na poziomie ok. 15%)<sup>2</sup>.

Celem poniższego studium przypadku jest krótka prezentacja realizowanych programów. Ramy czasowe obejmują lata 2000-2010. Holandia efektywniej zmienia swój rynek pracy w tym zakresie. W badanym okresie zanotowała znaczny wzrost stopy zatrudnienia - z 38,2% do 55,1%. Belgia natomiast, startując z poziomu 26,3%, doszła do 35% (w ostatnich trzech latach praktycznie nie odnotowano wzrostu)<sup>3</sup>. Ma jednak ona o wiele lepszą od Holandii sytuację demograficzną.

## 1. Sytuacja na rynku pracy

### Holandia

Holandia, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, z roku na rok musi mierzyć się z narastającymi problemami demograficznymi. Obecnie nie są one jeszcze widoczne ze względu na dużą liczbę imigrantów, którzy osiedlali się w tym państwie, poczynając od lat 60. ubiegłego stulecia. Eksperti oceniają jednak, iż odsetek osób powyżej 60. roku życia wzrośnie do 40% w 2050 r. (w 2000 r. wynosił on około 22%). Ma to związek również ze stale rosnącą średnią długością życia w tym kraju.

Prognozuje się, iż we wspomnianym 2050 r. średnia długość życia wyniesie: w przypadku kobiet 82,5 roku, z kolei w przypadku mężczyzn 79,5 roku (w porównaniu z rokiem 2000 wzrośnie odpowiednio o 2 i 4 lata). Przy utrzymaniu wieku emerytalnego na poziomie 65 lat oznacza to, iż kobieta średnio pobierać będzie świadczenia emerytalne przez okres 18 lat, mężczyzna natomiast przez lat 15<sup>4</sup>. Nastąpi zatem wzrost obciążeń budżetowych państwa.

<sup>2</sup> Komisja Europejska, *Demography Report in 2008. Meeting Social Needs in Ageing Society*. Commission Staff Working Document, 2009.

<sup>3</sup> Dane za Eurostatem.

<sup>4</sup> Statystyki zaczerpnięte zostały z: *Ageing and Employment Policies: The Netherlands*,

Holandia stale zwiększa poziom aktywności zawodowej osób starszych (50+), ale proces ten rozpoczął się z bardzo niskiego poziomu. W latach 1995–2003 stopa zatrudnienia wzrosła o ponad 10 punktów procentowych. Aktualnie celem holenderskich władz<sup>5</sup> jest ustabilizowanie zatrudnienia w grupie wiekowej 55–64 na poziomie 55%<sup>6</sup>. Według danych Eurostatu Holandia osiągnęła taki odsetek w 2009 r. (średnia dla 27 państw UE wyniosła w tamtym roku 46%). Holandia znajduje się w gronie państw o największym odsetku zatrudnienia.

Ponadto Holandia musiała się zmierzyć ze zjawiskiem wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Uruchomiono programy publiczne. W pierwszych latach XXI wieku efektywny okres przejścia na emeryturę wynosił w Holandii 61 lat w przypadku mężczyzn oraz 59 w odniesieniu do kobiet. Obywatele korzystali z wielu sposobów na wyjście z rynku pracy, np. w 2002 r. 13% osób z przedziału wiekowego 50–64 pobierało świadczenia rentowe, 6% przeszło na wcześniejszą emeryturę, 3% pobierało zasiłki dla bezrobotnych i 3% inne świadczenia socjalne<sup>7</sup>. Programy publiczne pozwoliły zanotować wzrost liczby przepracowanych lat. Według Eurostatu w 2009 r. przeciętny wiek odejścia na emeryturę wyniósł 63,5 roku<sup>8</sup>, czyli w okresie dziewięciu lat nastąpił wzrost o prawie 2,5 roku.

## Belgia

Sytuacja na belgijskim rynku pracy nie różni się zbyt wiele od tej w Holandii. Narastają problemy demograficzne, które łagodził napływ imigrantów. W liczącej 10 mln mieszkańców Belgii w 2005 r. 1,8 mln mieszkańców ukończyło 65. rok życia. Demografowie przewidują dalszy wzrost tej liczby do 2,6 mln w 2030 r.<sup>9</sup>

W Belgii, podobnie jak w Holandii, prognozuje się znaczny wzrost średniej długości życia. W 2050 r. może ona wynieść 87,8 w przypadku kobiet i 83,1 w przypadku mężczyzn (dla porównania w 2007 r. wyniosła ona odpowiednio 82,3 i 78,6 roku<sup>10</sup>). Rząd próbuje aktywnie wprowadzać polityki publiczne.

---

OECD Publishing 2005, s. 31–36.

<sup>5</sup> Opinia holenderskiego urzędnika uzyskana podczas spotkania słuchaczy KSAP w Komisji Europejskiej w czasie wizyty studyjnej.

<sup>6</sup> Informacja przedstawiona podczas spotkania słuchaczy KSAP z urzędnikami Komisji Europejskiej w czasie wizyty studyjnej.

<sup>7</sup> *Ageing and Employment Policies: The Netherlands*, dz. cyt., s. 11.

<sup>8</sup> Statystyki Eurostatu zaczerpnięte ze strony internetowej: [www.eurostat.ec.europa.eu](http://www.eurostat.ec.europa.eu).

<sup>9</sup> Komisja Europejska, *Demography Report in 2008*, dz. cyt.

<sup>10</sup> Tamże.

Zdecydowanie gorzej wyglądają statystyki pokazujące poziom zatrudnienia w grupie wiekowej 50+. W 2006 r. wyniósł on jedynie 32% (stopa zatrudnienia niższa od średniej dla państw Unii Europejskiej), utrzymuje się jednak tendencja rosnąca, ponieważ w 2001 r. wynosił jedynie 25,1%<sup>11</sup>. Istnieje również duże zróżnicowanie w zależności od płci (w 2001 r. stopa dla mężczyzn wynosiła 40,9%, a dla kobiet 23,2%). W świetle najnowszych informacji Eurostatu za 2009 r. Belgia nie może ustabilizować poziomu zatrudnienia na poziomie 35%.

## 2. Przegląd polityk publicznych

### Holandia

W kwestii polityk publicznych dla osób powyżej 50. roku życia Holandia zdecydowanie wyróżnia się wśród państw europejskich. Podjęła działania, które mają zachęcić osoby 50+ do jak najdłuższego pozostania na rynku pracy, a przedsiębiorcę do zatrudniania oraz niezwalniania osób starszych. Poza tym następuje proces decentralizacji w zakresie wykonywania polityk.

Ponadto w Holandii zwraca się uwagę na dialog społeczny, dlatego często przeprowadza się konsultacje z organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi, *think-tankami* etc. W 2001 r. utworzono Specjalną Grupę Zadaniową ds. Zatrudnienia oraz Osób Starszych, składającą się z reprezentantów pracodawców, związków zawodowych, przedstawicieli małych i średnich przedsiębiorstw, mniejszości narodowych, organizacji grupujących ludzi starszych, badaczy, polityków oraz przedstawicieli mediów. Konkluzje zawarte zostały w dokumencie *And They Work Happily Even After*, opublikowanym w grudniu 2003 r. Wspomniano tam m.in. o konieczności zapisania w zbiorowych układach pracy rozwiązań dotyczących kwestii zdrowia, mobilności zawodowej oraz możliwych szkoleń zawodowych. Zasugerowano również, by co dwa lata pracownik, który ukończył 50. rok życia, miał zapewnioną ze strony pracodawcy możliwość przedyskutowania swej dalszej kariery z osobami związanymi z zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz takimi, które prowadzą szkolenia w zakresie doradztwa zawodowego<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> *Social Dialogue - At tool to fight against age discrimination in employment. 1 December 2007 to 30 November 2008*, raport grupy CONFESAL, [www.diesis.coop/images/stories/Active\\_agein\\_Guide\\_of\\_good\\_practices.pdf](http://www.diesis.coop/images/stories/Active_agein_Guide_of_good_practices.pdf) [22.10.2010 r.].

<sup>12</sup> *Ageing and Employment Policies: Live longer, work longer*, dz. cyt.

Od końca lat 90. XX wieku Holandia przeprowadza proces reformowania systemu wcześniejszego odchodzenia na emeryturę. W 2005 r. jedynie 2% Holendrów objętych było programem wcześniejszego przejścia na emeryturę. 87% z nich mogło pod pewnymi warunkami uzyskać świadczenie przedemerytalne. W 2015 r. mają przestać obowiązywać rozwiązania przejściowe w tej kwestii. Będzie to możliwe dzięki wzmocnieniu filara funduszy emerytalnych kosztem państwowego obowiązkowego ubezpieczenia emerytalnego. Zgodnie z reformą da się uzyskać świadczenia przedemerytalne, będą one jednak całkowicie zależne od długości lat pracy oraz daty rozpoczęcia korzystania z nich. Od 2005 r. uzyskanie świadczenia przedemerytalnego możliwe jest jedynie po przepracowaniu 40 lat<sup>13</sup>.

Władze Holandii zdecydowały zmniejszyć liczbę ludzi pobierających zasiłek dla bezrobotnych, co w szczególności miało mieć na celu zaktywizowanie osób starszych. W 2004 r. zlikwidowano możliwość nieaktywnego poszukiwania pracy (osoba pozostająca bez pracy musiała zgodzić się na skorzystanie z pomocy miejscowych urzędów pracy, a także na proponowane przez nią kursy, szkolenia etc.) dla osób w wieku powyżej 57,5 roku. Dodatkowo osoby te, które pozostają w tzw. drugiej fazie bezrobocia (powyżej 12 miesięcy), mogą pobierać zasiłek maksymalnie przez 3,5 roku<sup>14</sup>.

- ♦ Zwolnienia oraz ulgi podatkowe - Holandia od wielu lat stosuje system ulg i zwolnień w podatku bezpośrednim dla osób powyżej 57. roku życia. Kwoty te ustala się w zależności od wieku. Na największe ulgi mogą liczyć osoby pozostające w pracy tuż przed osiągnięciem okresu emerytalnego (62-65 lat) - w 2005 r. była to kwota rzędu 2000 euro.
- ♦ W 2009 r. zdecydowano się wprowadzić specjalne bonusy wypłacane przez państwo pracownikom, którzy pozostają na swym stanowisku po osiągnięciu 62. roku życia<sup>15</sup>.
- ♦ Specjalne rozwiązania wprowadzono dla osób, które ukończyły 65. rok życia (według danych jedynie 5,5% osób powyżej tego wieku jest aktywnych zawodowo). Zdecydowano się na bardziej elastyczne rozwiązania. Osoba, która ukończyła 65. rok życia, sama będzie mogła zdecydować, kiedy zacznie korzystać ze świadczeń emerytalnych. Dodatkowo z prawa pracy

---

<sup>13</sup> *Ageing and and Employment Policies: The Netherlands*, dz. cyt.

<sup>14</sup> Tamże.

<sup>15</sup> Opinia Ineke Lavrijssena, eksperta narodowego z Holandii przy Komisji Europejskiej, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruksela, 28.07.2010 r.

usunięto niekorzystne przepisy, w myśl których osoba kończąca 65. rok życia automatycznie przechodziła na emeryturę<sup>16</sup>.

### Polityki i programy skierowane do przedsiębiorców

- ♦ W maju 2004 r. weszła w życie ustawa zakazująca dyskryminacji wiekowej (jest to o tyle ważne, iż w świetle wielu badań Holandia jest jednym z przodujących w Unii Europejskiej państw dyskryminujących ze względu na wiek<sup>17</sup>). Utworzone zostało Centrum Badań nad Wiekami i Społeczeństwem (holenderski skrót: LBL), które jako centrum rządowe analizuje oraz bada podejrzenia dyskryminacji wiekowej. Już na samym początku swego działania (pierwsze pół roku) otrzymało 125 wniosków do analizy. Ponadto Centrum pełni funkcje szkoleniowe. Organizuje spotkania dla pracodawców i pracowników, wydaje raporty dotyczące dyskryminacji na rynku pracy etc.
- ♦ Już od końca lat 90. XX wieku Holandia stara się promować zatrudnienie w formie umowy na czas określony i na niepełny etat. Szczególnie ciekawie wyglądają rozwiązania przyjęte w odpowiedzi na kryzys ekonomiczny ostatnich dwóch lat. W 2009 r. postanowiono rozpocząć program Deeltijd WW, który promuje zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasowym. Zgodnie ze swoimi założeniami ma przekonać przedsiębiorców do niezwalniania pracowników, lecz zatrudniania ich w niepełnym wymiarze. W zamian państwo płaci za szkolenia (zajmują one od 20 do 50% pełnego czasu pracy). Pracodawca może w ten sposób doszkalać swych pracowników przez okres od 9 do 15 miesięcy. Jeśli jednak zwolni osobę objętą programem przed upływem 3 miesięcy od zakończenia szkolenia, musi zwrócić kwotę, jaką pokryło mu państwo w formie pośredniej. Program okazał się dość popularny (skorzystało z niego prawie 7000 firm, które wytypowały 70 tys. pracowników). Po odbyciu programu połowa pracowników wróciła do pracy na pełny etat. Zwrotu subsydiów dokonać musiało jedynie 150 firm. Budżet programu wyniósł około 950 milionów euro. Naturalnie, projekt nie był skierowany jedynie do osób starszych. Cieszył się on jednak wśród nich dużą popularnością<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> *Ageing and Employment Policies: The Netherlands*, dz. cyt.

<sup>18</sup> Spotkanie w Komisji Europejskiej, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.



- ◆ Państwo postanowiło promować przedsiębiorców, którzy zatrudnią osobę bezrobotną w wieku powyżej 50 lat, a także tych, którzy nie zwolnią pracownika w wieku 62 lat i więcej. Dzięki tego typu aktywnościom przedsiębiorca może liczyć na zniżkę w opłacie ubezpieczeń społecznych, które musi on pokryć z własnej kieszeni<sup>19</sup>.
- ◆ Co ciekawe, sami przedsiębiorcy postanowili ruszyć z kampanią informacyjną, która w swym założeniu miała zlikwidować obawy przed zatrudnianiem osób starszych (program Proage). W 2001 r. holenderskie stowarzyszenie przedsiębiorców razem z podobnymi organizacjami z Niemiec, Danii oraz Irlandii ruszyło z programem, który miał promować dobre praktyki zatrudnienia wśród menedżerów, biznesmenów oraz wyższej kadry kierowniczej. Program Proage opierał się na idei nowego spojrzenia na proces rekrutacyjny. Zamiast patrzeć na ludzi w kategoriach grupowych, winno się przyjmować perspektywę pojedynczego pracownika<sup>20</sup>.

## Belgia

Podobnie jak w Holandii, programy publiczne podzielić można na skierowane do pracodawców oraz do pracobiorców. *Casus Belgii* jest natomiast zgoła odmienny ze względu na ustrój federalny tego państwa. Podział na francuskojęzyczną Walonię oraz holenderskojęzyczną Flandrię widoczny jest we wszelkich aspektach życia (istnieje również niewielka niemieckojęzyczna część Belgii, która może pochwalić się własnymi politykami w zakresie 50+). Poniżej zaprezentowane zostaną jedynie rozwiązania powszechnie obowiązujące na całym terytorium Belgii, a także polityki publiczne realizowane we Flandrii. Ponadto w 2005 r. rząd belgijski postanowił rozpocząć negocjacje z partnerami społecznymi - rozmowy przyjęły nazwę „Paktu solidarności pomiędzy pokoleniami”<sup>21</sup>. Organizacje pracodawców starały się przede wszystkim o to, by zachęcić rząd do likwidacji wszelkich rozwiązań pozwalających na wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. Związki zawodowe - wręcz przeciwnie - twardo stanęły po stronie przywilejów emerytalnych. Negocjacje nie przyniosły większych skutków. Działania podjęte przez rząd zdawały się nie zaspokajać potrzeb związków zawodowych<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Tamże.

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> *Vieillissement et politiques de l'emploi: Belgique*, OECD Publishing 2005.

<sup>22</sup> *Social Dialogue - At tool to fight against age discrimination in employment. 1 December 2007 to 30 November 2008*, dz. cyt., s. 26.

- **Rozwiązania przyjęte na poziomie federalnym**

- ♦ Zachęty dla pracodawców, którzy zatrudniają osoby powyżej 57. roku życia. W takiej sytuacji pracodawca odprowadza mniejsze stawki za ubezpieczenia społeczne swych pracowników. Obecnie pracodawca dostaje 400 euro co kwartał bez względu na wysokość pensji pracownika<sup>23</sup>.
- ♦ Dodatkowe ulgi przy opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne zostały wprowadzone w 2007 r. Jeśli pracodawca zatrudnia osoby w wieku 50-57 lat, za każdy rok po 50. otrzymuje miesięczną zniżkę przy ubezpieczeniu w wysokości 50 euro (co oznacza np., że dla pracownika w wieku 53 lat ulga wyniesie 150 euro). Pobieranie pieniędzy z tego programu nie uniemożliwia skorzystania z pierwszego, wymienionego powyżej<sup>24</sup>.
- ♦ Zachęty dla pracobiorców do tego, by wznowić pracę lub wybrać samozatrudnienie, dają dwie możliwości: po pierwsze, osoba, która zdecyduje się na powyższe rozwiązania, może bezwarunkowo otrzymywać comiesięczną kwotę 182,85 euro (płatne maksymalnie przez 12 miesięcy) jako dodatek do swej pensji. Jednakże wypłata może być odnawiana aż do osiągnięcia wieku emerytalnego. Po drugie, osoba taka może zdecydować się na otrzymywanie kwoty przez określony czas, tj. maksymalnie przez 36 miesięcy będzie pobierać dodatek zmniejszający się co roku (w pierwszym wyniesie 182,85 euro, w drugim 121,95 euro, a w trzecim 60,95 euro). Łatwiej uzyskać jest drugie świadczenie. W pierwszym przy ustaleniach bierze się pod uwagę m.in. historię pracy etc.<sup>25</sup>
- ♦ Wprowadzono premie za przejście do tzw. „łżejszej pracy”. Brak jest jednak definicji „ciężkiej pracy”. Nie ogranicza się ona do pracy fizycznej.

- **Rozwiązania przyjęte we Flandrii**

- ♦ Program Jobkanaal to projekt z zakresu PPP (partnerstwo publiczno-prywatne), który stworzony został w kooperacji UNIZO

<sup>23</sup> Opinia Helen Hoffman, eksperta ds. polityki społecznej z European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME), Bruksela, 28.07.2010.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> Tamże.

(Belgijskie Stowarzyszenie Małych i Średnich Przedsiębiorców) z lokalnymi instytucjami publicznymi Flandrii. W ramach niego UNIZO zapewnia właściwą kadrę pracowniczą, która zajmuje się kwestiami dyskryminacji pracowników, oraz oddaje do dyspozycji portal dotyczący rekrutacji pracowników etc. Celem jest zachęcenie przedsiębiorstw do zmiany swej polityki rekrutacyjnej oraz pomoc w wyszukaniu odpowiedniego kandydata, który będzie osobą powyżej 50. roku życia, osobą niepełnosprawną lub imigrantem spoza Unii Europejskiej. Przedsiębiorca musi jedynie zamieścić na portalu internetowym Jobkanaal ogłoszenie o pracę. Pracownicy UNIZO zajmą się wyszukaniem odpowiedniego kandydata. Są oni pewnego rodzaju pośrednikiem, gdyż wiedzą, kogo dokładnie potrzebuje przedsiębiorca i - dodatkowo - jak sprawdzić odpowiednie kwalifikacje osoby poszukującej pracę. Ocenia się, iż pracę dostaje co roku ponad 5000 osób z wymienionych wyżej grup społecznych. Ze strony UNIZO projekt monitoruje 11 osób<sup>26</sup>.

- ♦ Od kwietnia 2006 r. Flandria wypłaca specjalny bonus dla pracodawców zatrudniających osoby powyżej 50. roku życia. Ów dodatek może służyć za część pensji wypłacanej nowemu pracownikowi<sup>27</sup>.

## Bibliografia

### Opracowania i materiały

Ageing and Employment Policies: The Netherlands, OECD Publishing 2005.

Ageing and Employment Policies: Live longer, work longer, OECD Publishing 2005.

Vieillessement et politiques de l'emploi: Belgique, OECD Publishing 2005.

Social Dialogue - At tool to fight against age discrimination in employment. 1 December 2007 to 30 November 2008, Raport CONFESAL (Spanish Confederation of Employee-owned Companies).

Demography report in 2008. Meeting social needs in an aging society, Commission Staff Working Document, 2009.

---

<sup>26</sup> Więcej informacji na temat programu znajduje się na stronie internetowej [www.jobkanaal.be](http://www.jobkanaal.be) [3.10.2010 r.]. Strona dostępna jedynie w języku niderlandzkim.

<sup>27</sup> Opinia Helen Hoffman, dz. cyt.

## Spotkania

- Spotkanie z ekspertami ds. rynku pracy w DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities przygotowane przez pana Filipa Busza, Bruksela, 28.07.2010. Spotkanie miało miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Prezentacja „Active Ageing of Europeans? Participation in Labour of Europeans Aged 50+”, wygłoszona przez panią Ilarię Maselli, Centre for European Policy Studies, EU Politics and Institutions Unit (CEPS), Bruksela, 29.07.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre Rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).
- Prezentacja pani Helen Hoffmann, „Social Policy Adviser w The European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME)”, dotyczące programów publicznych na rzecz zwiększania aktywności osób w wieku 50+, 28.07.2010. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

## Źródła internetowe

[www.jobkanaal.be](http://www.jobkanaal.be) – strona poświęcona flandryjskiemu programowi Jobkanaal.



**Rola państwa wobec problemu  
równości szans życiowych.  
Wykluczenie w edukacji**

Paulina Małysz, Anna Potocka, Tomasz Piątek,  
Przemysław Sierzputowski, Przemysław Skrodzki,  
Łukasz Świetlikowski, Artur Rzepiński

*Opiekun grupy:* dr Anna Wojciuk



## **Państwo wobec zawodności mechanizmów rynkowych. Wykluczenie w edukacji**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Głównym wnioskiem opracowanego raportu jest uznanie biedy za podstawowy czynnik determinujący poziom wykluczenia społecznego w ramach systemu edukacji. Uzasadnieniem powyższej tezy są opinie ekspertów zarówno krajowych, jak i zagranicznych, wyniki badań empirycznych oraz rekomendacje uwzględnione w rządowych dokumentach strategicznych. Autorzy raportu stwierdzają również, że jakość edukacji wczesnoszkolnej ma priorytetowe znaczenie dla całego systemu edukacji narodowej, co potwierdzają wyniki międzynarodowych badań.

Według autorów raportu zapewnienie równości szans w edukacji jest kwestią o wieloaspektowym i złożonym charakterze. Świadczy o tym chociażby liczba interesariuszy, obejmująca decydentów politycznych, związki zawodowe nauczycieli, przedsiębiorców, rodziców i wreszcie ich dzieci podlegające obowiązkowi szkolnemu. Skala trudności tego zagadnienia tylko na poziomie politycznym wymaga zazwyczaj zgodnej współpracy ministerstwa ds. edukacji, ministerstwa finansów, ministerstwa pracy, nie mówiąc o samej woli politycznej do podjęcia reform w tym obszarze.

Zaproponowane w końcowej części pracy rekomendacje są rezultatem identyfikacji ważnych - zdaniem członków grupy warsztatowej - aspektów wykluczenia społecznego w edukacji. Przygotowane zalecenia koncentrują się zatem na konieczności zwiększenia środków finansowych



i podniesienia kwalifikacji kadry nauczycielskiej, odpowiednim profilowaniu klas szkolnych oraz włączeniu innych organizacji w proces kształcenia (trzeci sektor, przedsiębiorstwa prywatne).

W odniesieniu do roli edukacji, szczególnie wczesnoszkolnej, w rozwoju społeczno-gospodarczym danego państwa należy zwrócić uwagę na polityczną wykonalność podejmowanych reform, a także ich metodologiczny charakter. Niezbędne jest bowiem istnienie woli politycznej do wprowadzenia dobrze przygotowanych, opartych na dowodach (*evidence-based*) reform.

## Wstęp

Niniejszy raport dotyczy kwestii wykluczenia społecznego w edukacji, którego podłożem jest bieda. Poruszono w nim problematykę braku równych szans i możliwości rozwojowych dzieci z rodzin o niskich dochodach, w szczególności na obszarach wiejskich. Autorzy zdecydowali się na analizę właśnie tego zjawiska ze względu na fakt, że w Polsce głównym powodem wykluczenia jest sytuacja materialna rodziny. Celem raportu jest krytyczna ocena obecnie funkcjonujących rozwiązań oraz wskazanie przedsięwzięć, które poprawiłyby efektywność podejmowanych działań.

Jednym z obszarów życia, gdzie objawiają się zawodności rynku, jest edukacja. Zawodność rynku w tej dziedzinie jest źródłem jej nieefektywności i powoduje spadek konkurencyjności ekonomicznej. Edukacja to dobro, do którego konsumowania państwo zmusza jednostki, ponieważ stanowi ona dobro pożądane społecznie (*merit goods*). Za interwencją państwa w tej dziedzinie przemawia również nierówny podział dochodów w gospodarce, w wyniku czego niektórzy mają utrudniony dostęp do szeroko pojętej edukacji. Ponadto istnieje obawa, że część rodziców nie powinna sama ponosić odpowiedzialności za kształcenie swoich dzieci. Uważa się, że na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia najmłodszym równych szans w dostępie do edukacji<sup>1</sup>.

Pod koniec XX wieku stało się oczywiste, że absolwenci szkół średnich i wyższych będą w okresie swojego życia pracować na więcej niż jednym stanowisku, a różne okoliczności zmuszą niektórych do przekwalifikowania się. Rynek edukacyjny w Stanach Zjednoczonych zareagował na to zjawisko zwiększeniem oferty wśród wyższych szkół technicznych. College'e techniczne, przez lata uważane za najbardziej zacofany element amerykańskiej edukacji, znajdują się teraz w jej czołówce. Liczba zapisów do dwuletnich college'ów w 2004 r. wyniosła 6,5 miliona, w porównaniu

---

<sup>1</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 103-105.

do 2,1 miliona z roku 1969. Trzecia część studentów jest w wieku powyżej 30 lat<sup>2</sup>. Dane te pokazują, jak istotna jest edukacja w obecnym społeczeństwie i jak ważne jest posiadanie przez ludność podstawy do dalszego kształcenia. Polska staje w tym momencie wobec pytań: czy państwo w dostateczny sposób zaspokaja te potrzeby? Innymi słowy, co robi państwo, aby przeciwdziałać zjawiskom wykluczenia z dalszej edukacji? Kogo państwo uznaje za jednostkę zagrożoną wykluczeniem z edukacji?

Dochód na osobę w rodzinie ma istotny wpływ na wybór ścieżki edukacyjnej przez ucznia oraz osiągnane przez niego rezultaty. Dochód ten jest zaś wyraźnie skorelowany z położeniem miejscowości zamieszkania. Przeciętne dochody na jednostkę są tym mniejsze, im mniejsza jest miejscowość zamieszkania. Mieszkańcy największych miast osiągnęli w lutym 2009 r. przeciętnie 1772 zł na osobę, na wsi zaś jedynie 867 zł<sup>3</sup>. W rodzinach o niższym dochodzie edukacja nie jest dobrem pierwszej potrzeby, toteż często rodzice decydują się na odłożenie jej na dalszy plan. Mimo że dostęp do nauki dla młodzieży w wieku 7-15 lat nie jest ograniczony terytorialnie (nie występują rażące dysproporcje między miastem a wsią), aktywność edukacyjna na terenach wiejskich na wyższych etapach kształcenia wyraźnie maleje<sup>4</sup>. Relatywnie gorsza zamożność rodzin wiejskich powoduje sytuację, w której nie wszyscy uczniowie mają jednakowe szanse na skorzystanie z oferty edukacyjnej.

Aby więc przeciwdziałać zjawisku wykluczenia edukacyjnego, państwo podjęło serię działań ustawodawczych oraz programowych. Raport jest rezultatem dokładnej analizy prawodawstwa unijnego i polskiego, a także licznych spotkań członków grupy warsztatowej z przedstawicielami strony rządowej oraz ekspertami. Dodatkowymi źródłami były wyniki badań, statystyki oraz informacje uzyskane od organizacji społecznych.

W pierwszej części raportu zaprezentowano wyniki badań PISA, przeprowadzanych systematycznie od kilku lat w krajach OECD i pozwalających dokonać oceny poziomu edukacji w Polsce na tle innych państw. W kolejnej części opisano stan prawny oraz przedstawiono najważniejsze programy i strategie przeciwdziałania wykluczeniu realizowane w Polsce. W trzeciej części dokonano opisu i oceny instrumentów pomocy materialnej dla uczniów szkół publicznych i niepublicznych. W czwartej części podjęto temat instrumentów funkcjonujących na poziomie unijnym. W ostatniej części przedstawiono rekomendacje działań mogących przyczynić się

<sup>2</sup> A. Greenspan, *Era zawirowań. Krok w nowy wiek*, tłum. z ang. A. Krajewski, T. Krzyżanowski, J. Radkiewicz, P. Skolimowski, Warszawa 2008, s. 449.

<sup>3</sup> T. Panek, T. Czapiński, *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków - raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009, s. 43.

<sup>4</sup> Tamże, s. 20.

do lepszego wykorzystania dostępnych instrumentów oraz poprawy efektywności całego systemu.

## 1. Ocena poziomu wykluczenia w edukacji w Polsce

Za najlepszy wskaźnik oceniający poziom wiedzy uczniów szkół gimnazjalnych uważa się badania PISA, przeprowadzane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów zainicjowano w roku 1997. Pierwsze badanie dotyczące przede wszystkim rozumowania w naukach humanistycznych przeprowadzono w 2000 r. Kolejne edycje programu oceniały poziom wiedzy matematycznej (rok 2003) oraz rozumowanie w naukach przyrodniczych (rok 2006). W 2009 r. powtórzono badania dotyczące rozumowania w naukach humanistycznych. Umiejętności 15-latków sprawdzano każdorazowo za pomocą testu kompetencji<sup>5</sup>. W projekcie wzięło udział łącznie 400 tysięcy 15-latków z 57 krajów świata. Celem programu jest próba uzyskania odpowiedzi na następujące pytania: w jakim stopniu młodzież jest przygotowana do podjęcia wyzwań przyszłości? Czy młodzi ludzie potrafią efektywnie analizować, rozumować i jasno przekazywać swoje myśli? Czy są gotowi na to, by zachować zdolność uczenia się przez całe życie? Jak kształtować programy szkolne i systemy edukacji, by im w tym pomóc? Jak dzięki oświacie można zmniejszyć różnice życiowych szans między młodymi ludźmi<sup>6</sup>?

Z przeprowadzonych testów wynika, że w kategorii rozumowania w naukach przyrodniczych wynik polskich uczniów (498 punktów) nie odbiega znacznie od średniej dla krajów OECD, która wynosi 500 punktów. Rezultat podobny do polskiego osiągnęły takie kraje, jak Węgry, Szwecja, Dania czy Francja. Pierwsze miejsce zajęli młodzi Finowie z wynikiem 563 punkty. Zadania z omawianej kategorii oceniały umiejętności związane z rozpoznawaniem zagadnień naukowych, wyjaśnianiem zjawisk przyrodniczych w sposób naukowy oraz interpretacją i wykorzystaniem wyników i dowodów naukowych. Polscy gimnazjaliści najlepiej radzili sobie z zadaniami, które wymagały wykazania się umiejętnościami objaśniania zjawisk przyrodniczych w sposób naukowy. W przypadku dwóch pozostałych typów zadań osiągnęli wynik poniżej średniej OECD. Średnie rezultaty chłopców były o 3 punkty wyższe niż dziewcząt<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Więcej o badaniu na [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org).

<sup>6</sup> Cele i opis programu PISA: [www.ifispan.waw.pl/index.php?lang=pl&m=page&pg\\_id=99](http://www.ifispan.waw.pl/index.php?lang=pl&m=page&pg_id=99) [14.10.2010 r.].

<sup>7</sup> Wyniki badania PISA 2006 w Polsce, s. 16-18.

Badanie PISA pozwala również na dokonanie przekrojowej oceny poziomu wiedzy 15-latków w poszczególnych krajach. Wyniki uzyskane przez uczniów podzielono na sześć poziomów umiejętności (1 - poziom najniższy, 6 - najlepszy). Najwięcej badanych, których wyniki mieszczą się w poziomach środkowych (grupy 2, 3 i 4), pochodzi z Polski, Korei Południowej i Węgier. Odsetek młodzieży z rezultatami z najwyższych poziomów wynosi w Polsce odpowiednio 6,1% dla poziomu piątego i 0,7% dla szóstego. Średnia OECD dla grupy piątej to 7,7%, a dla szóstej 1,3%. Gimnazjaliści, których rezultaty znajdują się poniżej poziomu drugiego, stanowią w Polsce 17% badanych, a ich odsetek jest mniejszy o 2 punkty procentowe od średniej OECD. Uważa się, że mogą oni stanowić grupę szczególnie narażoną na ryzyko wykluczenia edukacyjnego. Z przeprowadzonych badań wynika również, że istnieje różnica pomiędzy wynikami osiąganymi przez uczniów z gimnazjów publicznych i prywatnych. 15-latki ze szkół niepublicznych uzyskały na teście średnio o 53 punkty więcej niż ich rówieśnicy uczęszczający do szkół państwowych<sup>8</sup>.

Podsumowując, rezultaty osiągnięte przez polską młodzież nie odbiegają znacznie od średniej OECD. Eksperti z Zespołu Badania PISA 2006 w Polsce podkreślają jednak, że młodzi Polacy cierpią na deficyt kluczowych kompetencji, takich jak umiejętność rozpoznawania zagadnień naukowych czy wykorzystywania wiedzy teoretycznej w praktyce<sup>9</sup>.

W matematyce, drugim z badanych przez PISA obszarów wiedzy, Polska ponownie znajduje się w grupie krajów, które osiągają wyniki zbliżone do średniej OECD. Rezultaty podobne do polskich uzyskały 15-latki z Francji, Niemiec, Szwecji, Irlandii oraz Wielkiej Brytanii. Wyniki tych ostatnich są niemal identyczne z tymi u młodych Polaków również pod względem odsetka uczniów reprezentujących poszczególne poziomy wiedzy. W stosunku do roku 2003 badanie przeprowadzone w roku 2006 wykazało nieznaczną (pięć punktów) poprawę średniego wyniku uzyskanego przez polskich gimnazjalistów. Obniżył się odsetek uczniów, których rezultaty przynależą do dwóch najniższych poziomów. Analogicznie do sytuacji zaobserwowanej w przypadku rozumowania w naukach przyrodniczych, liczba polskich uczniów plasujących się w dwóch najwyższych kategoriach znajduje się znacznie poniżej średniej OECD. Polscy gimnazjaliści osiągnęli ponadprzeciętne rezultaty w zadaniach wymagających stosowania algorytmów, wyobraźni geometrycznej oraz korzystania z wykresów i diagramów. Dużo słabiej wypadli w obszarach wymagających przeprowa-

<sup>8</sup> Tamże, s. 18-30.

<sup>9</sup> Tamże, s. 31-32.

dzania analizy i wnioskowania, projektowania rozwiązań czy posługiwania się modelem<sup>10</sup>.

Konkludując, eksperci opracowujący raport z Badania PISA 2006 uważają, że polscy gimnazjaliści dobrze radzą sobie z zadaniami odtwórczymi, brakuje im jednak umiejętności samodzielnego twórczego myślenia<sup>11</sup>.

Ocena poziomu czytania i rozumowania w naukach humanistycznych, trzecia z badanych przez program PISA umiejętności, sprawdzała kompetencje 15-latków w zakresie wyszukiwania, integracji i interpretacji informacji oraz badała zdolności refleksji i oceny.

W 2006 r. średni wynik gimnazjalistów z Polski wyniósł 508 punktów i przewyższał o 16 punktów średnią dla krajów OECD. Wynik zbliżony do polskiego zanotowały Australia, Liechtenstein, Szwecja, Holandia, Belgia i Estonia. Należy zauważyć, że Polska poprawiła swoją pozycję zarówno w stosunku do badania z roku 2003, jak i tego przeprowadzanego w roku 2000. Odsetek Polaków z wynikami z poziomów 5 i 6 przekracza średnią OECD, w dwóch najniższych poziomach umiejętności znajduje się natomiast statystycznie mniej polskich 15-latków niż ich rówieśników z OECD. Tylko w sześciu państwach objętych badaniem odnotowano mniejszy niż w Polsce odsetek najsłabszych uczniów oraz wyższy odsetek uczniów najzdolniejszych. Polska młodzież najlepiej radziła sobie z zadaniami wymagającymi pracy z długim tekstem oraz z wyszukiwaniem i łączeniem informacji. Problemy sprawiała jej praca z danymi odczytowanymi z diagramu. Gimnazjaliści systematycznie poprawiają swoje wyniki w zadaniach wymagających argumentowania, stawiania hipotez i refleksji. Spada odsetek uczniów, którzy rezygnują z próby rozwiązywania trudniejszych zadań. Wewnątrz krajowe różnice pomiędzy rezultatami osiąganymi przez polskich uczniów nie odbiegają od średniej wewnątrz krajowego zróżnicowania dla OECD<sup>12</sup>.

Podsumowując, polskie 15-latki reprezentują wyższy poziom czytania i rozumowania w naukach humanistycznych od średniej dla państw OECD. Zarówno w rozumowaniu w naukach przyrodniczych, jak i matematyce ich wyniki są zbliżone do średniej osiągananej przez wysoko rozwinięte państwa demokratyczne. Polska jest jednym z krajów, w którym wewnątrz krajowe zróżnicowanie rezultatów osiąganymi przez uczniów nie przekracza średniej OECD, a odsetek dzieci zagrożonych wykluczeniem edukacyjnym jest o 2 punkty procentowe niższy od średniej dla państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

---

<sup>10</sup> Tamże, s. 34-49.

<sup>11</sup> Tamże, s. 40.

<sup>12</sup> Tamże, s. 42-48.

Michał Federowicz oraz Michał Sitek, eksperci od lat zajmujący się tematyką wykluczenia społecznego oraz wyrównywaniem szans edukacyjnych, mają wątpliwości co do egalitarnego charakteru polskiego szkolnictwa. Zwracają uwagę na problem zbyt wczesnego porzucania nauki w szkole, a zjawisko to traktują priorytetowo, pomimo że odsetek uczniów rezygnujących z wczesnoszkolnej edukacji jest jednym z najniższych w Europie. Wskazują na trudną sytuację dzieci niepełnosprawnych, uczęszczających do szkół specjalnych oraz klas integracyjnych – liczbę uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi ocenia się w Polsce na około 190 tysięcy. Poruszają kwestię edukacji szkolnej mniejszości narodowych (głównie niemieckiej i litewskiej) oraz imigrantów (przede wszystkim Wietnamczyków i Czechenów). Zgadza się jednak co do tego, że powyższe kwestie nie wpływają istotnie na obraz polskiego szkolnictwa. Wśród ekspertów panuje powszechne przekonanie, że podstawowe przyczyny wykluczenia edukacyjnego i społecznego to problem biedy i ubóstwa oraz różnice w dostępie do edukacji i dóbr kultury<sup>13</sup>. Ponadto badacze są przekonani, że wykształcenie rodziców w znacznym stopniu determinuje ścieżkę edukacyjną ich potomstwa<sup>14</sup>. Dostrzegają szanse i zagrożenia, jakie niesie ze sobą funkcjonowanie rynku korepetycji. Obawiają się też, że może się on przyczynić do pogłębiania nierówności edukacyjnych w polskich społeczeństwie<sup>15</sup>.

Badania jednoznacznie wykazały, że poziom dochodów gospodarstwa domowego ma ogromny wpływ na wyniki uczniów. Zarówno w części humanistycznej, jak i w matematyczno-przyrodniczej im wyższe dochody osiąga gospodarstwo domowe, tym lepszy wynik staninowy ucznia w egzaminie gimnazjalnym. Gospodarstwo domowe o wyższych dochodach daje dużo większe możliwości rozwoju dziecka, co przekłada się na lepsze wyniki egzaminów.

Większe szanse na rozwój dziecka są skorelowane z możliwością uczestnictwa w płatnych zajęciach pozaszkolnych, posiadaniem własnego miejsca do nauki oraz odpowiednim wyposażeniem stanowiska pracy w tradycyjne i nowoczesne pomoce naukowe, jak również z intensywnością wyjazdów krajowych i zagranicznych, co ma znaczenie dla ogólnego rozwoju. Poziom dochodów rodziców jest coraz wyższy wraz ze wzrostem ich wykształcenia, a więc tzw. kapitałem kulturowym, który młodzi ludzie wynoszą z domu<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> D. Waloszek, *Edukacja jako strategia przeciwdziałania biedzie i wykluczeniu*, [www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1233559723.pdf](http://www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1233559723.pdf) [06.10.2010 r.].

<sup>14</sup> M. Federowicz, M. Sitek, *Inclusion and education in European countries, Final Report: 9 Poland*, Lepelstraat, sierpień 2009, s. 9-40.

<sup>15</sup> Zob. [www.edupress.pl/pdf/artykuly/Sedno\\_06\\_2010.pdf](http://www.edupress.pl/pdf/artykuly/Sedno_06_2010.pdf).

<sup>16</sup> M. Firsziuk, *Czynniki społeczno ekonomiczne jako zmienne kontrolne w badaniu różnicowania wyników egzaminów zewnętrznych gimnazjalistów*, CKE, Łomża 2007, s. 5-6.

Tabela 1

**Część humanistyczna egzaminu gimnazjalnego  
a wpływ dochodu gospodarstwa domowego na wynik dziecka**

		Miesięczny dochód gospodarstwa domowego (w PLN)							
		do 600	601 -1000	1001 -1500	1501 -2000	2001 -3000	3001 -4000	4001 -5000	Powyżej 5000
Wynik staninowy ucznia	1	5,4	2,4	2,4	0,5	0,9	1,8	0	4
	2	13,9	10,7	6,6	8	5,5	5,5	0	4
	3	32,5	29	21,2	19,1	15,5	12,7	4,3	8
	4	53,6	53,3	49,7	44,1	36,4	27,3	17,4	20
	5	74,1	74	67,9	62,8	53,6	45,5	30,4	36
	6	89,2	87,6	80,6	75,5	70,9	67,3	52,2	56
	7	94,6	95,9	95,7	88,8	81,8	80	73,9	68
	8	97,6	98,2	98,2	94,7	95,5	90,9	91,3	84
	9	100	100	100	100	100	100	100	100

Źródło: M. Firsruk, *Czynniki społeczno-ekonomiczne jako zmienne kontrolne w badaniu różnicowania wyników egzaminów zewnętrznych gimnazjalistów*, CKE, Łomża 2007, s. 5-6.

Tabela 2

**Część matematyczno-przyrodnicza egzaminu gimnazjalnego  
a wpływ dochodu gospodarstwa domowego na wynik dziecka**

		Miesięczny dochód gospodarstwa domowego (w PLN)							
		do 600	601 -1000	1001 -1500	1501 -2000	2001 -3000	3001 -4000	4001 -5000	Powyżej 5000
Wynik staninowy ucznia	1	4,8	4,1	1,8	0,5	3,6	0	0	4
	2	12	7,7	6,7	4,3	6,4	1,8	0	4
	3	27,7	19,5	18,2	15,4	10,9	3,6	4,3	8
	4	46,4	45,6	38,2	30,9	24,5	16,4	13	12
	5	69,3	68,6	58,2	52,7	52,7	29,1	21,7	36
	6	83,1	84	77,6	73,4	69,1	56,4	30,4	40
	7	92,8	96,4	90,3	89,9	85,5	70,9	60,9	60
	8	97,6	98,2	96,4	95,7	93,6	83,6	87	84
	9	100	100	100	100	100	100	100	100

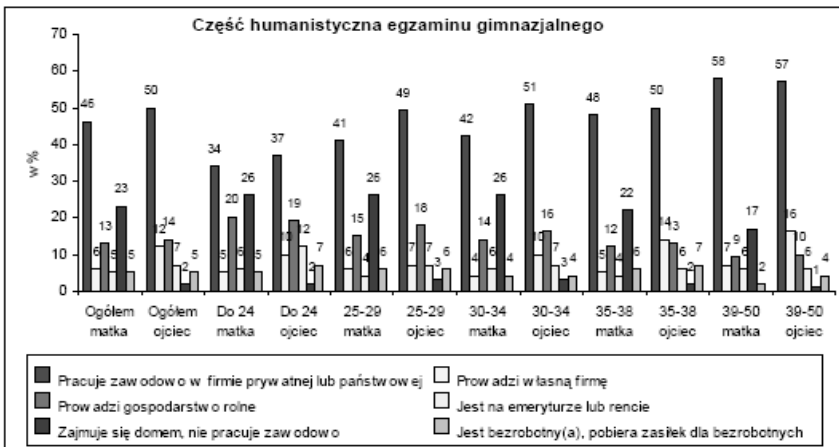
Źródło: M. Firsruk, *Czynniki społeczno-ekonomiczne jako zmienne kontrolne w badaniu różnicowania wyników egzaminów zewnętrznych gimnazjalistów*, CKE, Łomża 2007, s. 5-6.

Powyższa zależność jest ściśle związana z aktywnością zawodową rodziców, znajdującą odzwierciedlenie w poziomie uzyskiwanych dochodów. W grupie uczniów, którzy uzyskali najlepsze wyniki zarówno w części

humanistycznej, jak i w części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego, przeważają dzieci, których rodzice pracują zawodowo w firmie prywatnej lub państwowej – stanowią oni około 58% uczniów, którzy uzyskali najlepsze wyniki. W grupie uczniów osiągających najgorsze wyniki jest natomiast więcej uczniów, których rodzice są bezrobotni lub są na emeryturze lub rencie. Dzieci osób bezrobotnych uzyskują z egzaminów słabe i średnie wyniki, bardzo rzadko zaś ich wyniki zalicza się do najlepszej grupy. Miejsce zatrudnienia rodziców nie odgrywa istotnej roli z punktu widzenia osiągniętych przez dziecko wyników z egzaminów zewnętrznych. Istnieje jednak silna korelacja między posiadaniem przez rodziców zatrudnienia, a zatem większą zamożnością rodziny, a większym dostępem do edukacji i lepszymi wynikami dzieci w nauce<sup>17</sup>.

Tabela 3

### Aktywność zawodowa rodziców a wyniki uzyskiwane przez uczniów w części humanistycznej egzaminu gimnazjalnego



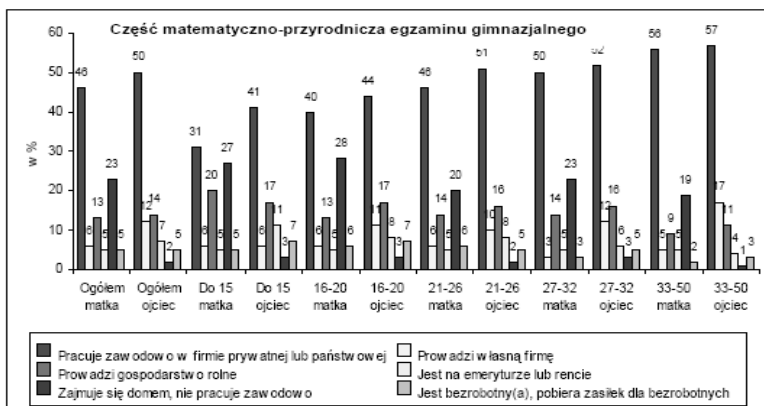
Źródło: I. Białecki, R. Siemieńska, *Egzamin – społeczne uwarunkowania różnicowania wyników egzaminów*, „Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej” 2007, nr 12, s. 17-18.

<sup>17</sup> I. Białecki, R. Siemieńska, *Egzamin – społeczne uwarunkowania różnicowania wyników egzaminów*, „Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej” 2007, nr 12, s. 17-18.



Tabela 4

### Aktywność zawodowa rodziców a wyniki uzyskiwane przez uczniów w części matematyczno-przyrodniczej egzaminu gimnazjalnego



Źródło: I. Bialecki, R. Siemińska, *Egzamin – społeczne uwarunkowania różnicowania wyników egzaminów*, „Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej” 2007, nr 12, s. 17-18.

Decydujący wpływ czynników społeczno-ekonomicznych na szanse edukacyjne dzieci i młodzieży znajduje potwierdzenie w raporcie Hanny Gulczyńskiej i Ewy Świerzbowskiej-Kowalik z Uniwersytetu Warszawskiego pt. „Dostępność wyższego wykształcenia – materialne i społeczne uwarunkowania”, opracowanym na zlecenie Ministerstwa Edukacji Narodowej. Powyższe badanie potwierdziło teorię dziedziczenia pozycji w obszarze edukacji. Autorki raportu przeanalizowały ścieżkę edukacyjną dwóch tysięcy studentów szkół wyższych na II roku. W analizie zwróciły uwagę na wykształcenie rodziców, dochód w rodzinie oraz miejsce zamieszkania. W wyniku badań udowodniono, że profil edukacyjny rodziców odgrywa największą rolę w podejmowaniu przez dziecko decyzji dotyczącej wyboru uczelni, typu studiów i ich poziomu<sup>18</sup>.

Znaczenie tego czynnika obrazuje fakt, że około 80-90% studentów na studiach wyższych to dzieci rodziców mających dyplom uniwersytecki. Jednocześnie obliczono, że szanse dzieci osób z wykształceniem podstawowym na zakwalifikowanie się na studia stacjonarne były dziewięć razy mniejsze niż w przypadku dzieci rodziców mających dyplom uczelni wyższej<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> E. Nowakowska, *Magister, syn magistra*, „Polityka” nr 8, 24.02.2001, 78, <http://archiwum-polityka.pl/art/magister-syn-magistra,367804.html> [22.01.2011 r.].

<sup>19</sup> Tamże.

Badania dowiodły również, że wykształceni rodzice już na etapie wyboru szkoły średniej czynią starania, aby dziecko dostało się do prestiżowego liceum ogólnokształcącego. Innym działaniem, mającym zastosowanie wobec 30% studentów, było opłacanie kursów przygotowawczych na studia i lekcji prywatnych, oferowanych przez korepetytorów. Ponadto przeprowadzone badania dowiodły skuteczności takich działań. Prawie wszyscy studenci prestiżowych uczelni wyższych znajdujących się w dużych ośrodkach akademickich pochodzili z miasta i byli w 77% absolwentami liceów ogólnokształcących. Prawie 90% stanowili kandydaci, których rodzice mieli wyższe wykształcenie<sup>20</sup>.

W raporcie jednoznacznie stwierdzono, że nierówność szans edukacyjnych występuje przede wszystkim na uczelniach publicznych. Głównym powodem tej sytuacji była wówczas zawodność państwa, przejawiająca się m.in. niedoskonałością systemu stypendialnego. Tymczasem przedstawione poniżej najnowsze dane GUS obrazują to, jak dużą rolę na rynku pracy nadal odgrywa typ wykształcenia.

Tabela 5

## Bezrobocie w Polsce w 2009 r. według poziomu wykształcenia

Wykształcenie	Liczba bezrobotnych (%)
Wyższe	9,4
Średnie ogólnokształcące	10,8
Policealne oraz średnie zawodowe	22,1
Gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe	28,8
Zasadnicze zawodowe	28,9
SUMA:	100,0

Źródło: *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010*, s. 156, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_oz\\_maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2010.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2010.pdf) [03.02.2010 r.].

Posiadane wykształcenie w znacznym stopniu wpływa na jakość i poziom życia. Traktowane jest jako inwestycja determinująca przyszłą karierę zawodową i pozycję społeczną. W związku z powyższym panuje zgoda, że niezwykle istotne jest zapewnienie wszystkim równego dostępu do podstawowego systemu kształcenia<sup>21</sup>. Politycy, eksperci oraz nauczyciele

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> G. Celek, *Edukacja jako szansa na wydostanie się dziecka z ubóstwa*, „Przegląd Edukacyjny” 3/4 (70/71), s. 6-7.

le zgadzają się, że wyrównywanie szans edukacyjnych, zwłaszcza w edukacji wczesnoszkolnej, stanowi priorytetowe wyzwanie dla polskiego systemu szkolnictwa.

## 2. Stan prawny

Pierwszym kompleksowym rządowym programem poświęconym powyższej kwestii była pochodząca z 2003 r. Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski. Zauważono w niej, że wykluczeniem edukacyjnym i społecznym zagrożeni są przede wszystkim uczniowie uchylający się od obowiązku szkolnego oraz ci, którzy z powodu złych wyników w nauce lub nagannego zachowania notorycznie nie uzyskują promocji do następnej klasy. Zwrócono także uwagę na problem zróżnicowania poziomów nauczania w poszczególnych placówkach oświatowych. Niektóre podstawówki i gimnazja oferują swoim uczniom rozszerzone programy edukacyjne oraz zajęcia pozaszkolne, inne zaś z powodu braku funduszy muszą systematycznie obniżać wydatki na powyższe cele. Autorzy strategii zaobserwowali niepokojącą tendencję polegającą na tym, że uczniowie ze słabych gimnazjów trafiają zazwyczaj do słabych szkół średnich, co znacznie ogranicza ich przyszłe szanse rozwojowe. W dokumencie podniesiono także kwestię deficytu programów aktywizujących naukowo dzieci niepełnosprawne na poziomie ponadpodstawowym. Wnioski i rekomendacje zawarte w *Narodowej Strategii Integracji Społecznej* posłużyły do opracowania trzech tzw. planów działań, służących implementacji do polskiego systemu oświaty postulowanych w powyższym dokumencie rozwiązań. Realizacja planów działań przewidziana jest na lata 2004–2010<sup>22</sup>.

Poza *Narodową Strategią Integracji Społecznej dla Polski* kwestię wyrównywania szans w edukacji wczesnoszkolnej odnaleźć można w co najmniej kilku rządowych opracowaniach. Autorzy *Narodowego Planu Działań na rzecz Dzieci 2004–2012* do głównych wyzwań stojących przed polskim systemem szkolnictwa zaliczyli: promowanie zdrowego trybu życia uczniów, zapewnienie odpowiedniej jakości edukacji, pomoc i wsparcie dla rodzin najuboższych oraz ochronę przed molestowaniem, wykorzystywaniem i przemocą. Przez stwierdzenie „zapewnienie odpowiedniej jakości edukacji” autorzy raportu rozumieją zagwarantowanie wszystkim uczniom zarówno właściwej bazy merytorycznej oraz materialnej, jak i wysoko wykwalifikowanej kadry nauczycielskiej. Mocno przywiązują wagę do pomysłu powołania platformy współpracy rodziców, nauczycieli i uczniów. Priorytetowo traktują również kwestię wyrównywania szans edu-

---

<sup>22</sup> Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, s. 42–45.

cyjnych. Składowymi procesu wyrównywania szans w edukacji wczesnoszkolnej winny być: ułatwienia w dostępie do oświaty dla dzieci z rodzin niezamożnych, pochodzących ze wsi i małych miasteczek oraz poprawa dostępności szkół dla uczniów niepełnosprawnych. Za realizację powyższych zadań odpowiedzialność ponosi specjalnie w tym celu powołany Międzyresortowy Zespół do spraw Dzieci, koordynowany przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Do osób odpowiedzialnych za wdrażanie Narodowego Planu Działań na rzecz Dzieci, oprócz ministrów właściwych do spraw: gospodarki, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, kultury fizycznej i sportu, pracy, sprawiedliwości, szkolnictwa wyższego, spraw wewnętrznych, zabezpieczenia społecznego, zdrowia, należą: wojewodowie, marszałkowie województw, starostowie oraz wójtowie<sup>23</sup>.

Problem wyrównywania szans w edukacji wczesnoszkolnej porusza także *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013*. W części dokumentu zatytułowanej „Poprawa warunków powstawania i funkcjonowania rodzin. Wsparcie rodzin w wychowaniu i edukacji dzieci” autorzy raportu podnoszą kwestię wyrównywania deficytów rozwojowych u dzieci uczących się, rozwijania placówek edukacyjnych i kulturalnych, wyrównywania szans uczniów niepełnosprawnych oraz postulują wprowadzenie efektywnego systemu wsparcia dla rodzin mających trudności opiekuńczo-wychowawcze. Proponowane rozwiązania charakteryzują się jednak zbyt dużym poziomem ogólności, ponadto autorzy nie podają ani konkretnych źródeł finansowania, ani sposobów ich implementacji<sup>24</sup>.

*Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013* określająca główne kierunki transformacji szkolnictwa zaleca, by programy oświatowe były przede wszystkim ukierunkowane na wyrównywanie szans edukacyjnych, przeciwdziałanie zjawiskom patologicznym oraz dostosowywanie sposobów nauczania do wymogów konkretnego ucznia. Autorzy raportu mocno podkreślają znaczenie kształcenia ustawicznego nauczycieli oraz efektywnego zarządzania systemem edukacji. Postulują zmianę modelu funkcjonowania szkoły, tak by zagospodarowywała ona uczniom czas wolny, umożliwiała odrabianie lekcji pod opieką nauczyciela oraz pełniła funkcję lokalnego centrum nauki i kultury. Podobnie jak w przedstawionych powyżej dokumentach, w *Strategii Rozwoju Edukacji* poruszona została kwestia trudnej sytuacji uczniów o specjalnych potrzebach edukacyjnych oraz dostępu do edukacji dzieci z terenów wiejskich. Stwierdzono również, że

<sup>23</sup> Narodowy Plan Działań na rzecz Dzieci 2004-2012, [http://men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=914&Itemid](http://men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=914&Itemid) [11.10.2010 r.].

<sup>24</sup> *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013*, s. 23-29.

kluczowe dla wyrównywania szans edukacyjnych jest zwiększenie nakładów finansowych na oświatę<sup>25</sup>.

Również w najnowszym dokumencie strategicznym polskiego rządu, raporcie *Polska 2030*, w rozdziale szóstym zatytułowanym „Gospodarka oparta na wiedzy i rozwój kapitału intelektualnego”, znajdują się informacje na temat edukacji wczesnoszkolnej. Autorzy postulują w nim potrzebę indywidualizacji procesu nauczania oraz przekształcenie obecnego wzoru nauczyciela-urzędnika w model nauczyciela-pracownika wiedzy. Są przekonani, że nakłady na rozwój najzdolniejszych uczniów nie muszą kolidować z egalitarną funkcją powszechnego systemu kształcenia. Z treści raportu wynika, że eksperci odpowiedzialni za jego powstanie znacznie przywiązują wagę do odpowiedzialności rodziców za edukację i wychowanie własnych dzieci. Autorzy wyrażają też pogląd, że jakość systemu kształcenia można podnieść bez zbytniego zwiększania nakładów finansowych<sup>26</sup>.

### **3. Wyrównywanie szans w edukacji poprzez pomoc materialną dla uczniów**

Podstawowym aktem regulującym obszar edukacji powszechnej jest ustawa o systemie oświaty. Stanowi ona, że system oświaty zmierza do zmniejszania różnic w warunkach kształcenia, wychowania i opieki między poszczególnymi regionami kraju, a zwłaszcza ośrodkami wielkomijskimi i wiejskimi<sup>27</sup>. Cel ten ustawodawca chce osiągnąć poprzez udzielanie uczniom pomocy materialnej, mającej umożliwić pokonywanie barier dostępu do edukacji, a także wspieranie uczniów zdolnych.

Pomoc materialna przysługuje uczniom szkół publicznych i niepublicznych do czasu zakończenia kształcenia, nie dłużej jednak niż do ukończenia 24. roku życia<sup>28</sup>. Rozróżnia się dwa podstawowe typy pomocy materialnej – socjalną i motywacyjną.

Stypendium szkolne jest podstawowym socjalnym narzędziem wyrównywania szans edukacyjnych. Mogą je otrzymać uczniowie znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej, wynikającej z niskich dochodów na osobę w rodzinie, w szczególności z rodzin niepełnych i wielodzietnych lub gdy w rodzinie występuje bezrobocie, niepełnosprawność, ciężka albo

---

<sup>25</sup> Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007–2013, [www.po.opole.pl/u\\_informacje/download/fundusze/strategia\\_rozwoju\\_educacji\\_2007\\_2013.pdf](http://www.po.opole.pl/u_informacje/download/fundusze/strategia_rozwoju_educacji_2007_2013.pdf) [05.12.2010 r.].

<sup>26</sup> Raport *Polska 2030*, s. 229–239.

<sup>27</sup> Art. 1 ust. 9 Ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572.

<sup>28</sup> Tamże, art. 90b ust. 2.

długotrwała choroba czy alkoholizm<sup>29</sup>. Ustanowiona przez ustawodawcę miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie ucznia ubiegającego się o stypendium nie może być jednak wyższa niż 351 zł (477 zł dla osoby samotnie gospodarującej)<sup>30</sup>. Biorąc pod uwagę podany wcześniej średni dochód na osobę na obszarach wiejskich, z pomocy tej może nie skorzystać większość rodzin, w których oboje rodzice pracują. Co więcej, świadczenie wypłacane jest przez maksymalnie 10 miesięcy w roku. Wysokość stypendium na dzień dzisiejszy nie może być niższa miesięcznie niż 73 zł oraz nie może przekraczać 182 zł<sup>31</sup>.

Drugim rodzajem pomocy socjalnej jest zasiłek szkolny, przyznawany z powodu zdarzeń losowych, które stawiają ucznia przejściowo w trudnej sytuacji materialnej. Jego wysokość nie może jednorazowo przekroczyć pięciokrotności kwoty zasiłku rodzinnego, czyli sumy 455 zł.

Świadczenie pomocy materialnej o charakterze socjalnym przyznaje wójt (burmistrz, prezydent miasta)<sup>32</sup>. Korzysta ze środków własnych oraz z otrzymanych z Narodowego Programu Stypendialnego. W budżecie państwa na realizację tego programu na rok 2010 rząd zaplanował 505 milionów zł. Z danych przedstawionych przez Ministerstwo Edukacji wynika, że w grudniu 2010 r. na 6 005 109 osób w wieku 6–19 lat ze środków Narodowego Programu Stypendialnego, przeznaczonych na pomoc materialną o charakterze socjalnym, skorzystało 460 989 uczniów<sup>33</sup>.

Spośród środków pomocy o charakterze motywacyjnym warto wymienić: stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, stypendium Prezesa Rady Ministrów oraz stypendium ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

Stypendium za wyniki w nauce może być przyznane uczniowi, który uzyskał odpowiednio wysoką średnią ocen oraz co najmniej dobrą ocenę z zachowania, a stypendium za osiągnięcia sportowe może być przyznane uczniowi, który uzyskał wysokie wyniki we współzawodnictwie sportowym. Kwota stypendium nie może przekroczyć 182 zł. Jest ono przyznawane przez komisję stypendialną, powoływaną przez dyrektora

---

<sup>29</sup> Tamże, art. 90d ust. 1.

<sup>30</sup> Art. 8 ust. 1 pkt. 2 Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362, w związku z art. 90d ust. 7 ustawy o systemie oświaty.

<sup>31</sup> Art. 6 ust. 2 pkt 2 Ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2006, nr 139, poz. 992, w związku z art. 90e ust. 1 ustawy o systemie oświaty.

<sup>32</sup> Art. 90m ustawy o systemie oświaty.

<sup>33</sup> Ministerstwo Edukacji Narodowej, Podział środków z Narodowego Programu Stypendialnego na wypłatę stypendiów i zasiłków szkolnych w okresie wrzesień–grudzień 2010, [www.men.gov.pl/images/stories/kopia%20zasiki%20okresowe%20za%20rok%202009%202.pdf](http://www.men.gov.pl/images/stories/kopia%20zasiki%20okresowe%20za%20rok%202009%202.pdf) [17.11. 2010 r.].

szkoły, a wypłacane ze środków przeznaczonych na ten cel przez organ prowadzący szkołę. Nie jest to więc skuteczne narzędzie wyrównywania szans edukacyjnych w biednych jednostkach samorządu terytorialnego, które mogą mieć trudności z wyasygnowaniem odpowiednich kwot na ten cel. Stypendium nie jest przyznawane w klasach I-III.

Stypendium Prezesa Rady Ministrów przyznaje się jednemu uczniowi szkoły, której ukończenie umożliwia uzyskanie świadectwa dojrzałości, a który otrzymał promocję z wyróżnieniem, uzyskując przy tym najwyższą w danej szkole średnią ocen lub wykazuje szczególne uzdolnienia w co najmniej jednej dziedzinie wiedzy<sup>34</sup>. Stypendium Prezesa Rady Ministrów w roku szkolnym 2008/2009 otrzymało 4133 uczniów (na ogólną liczbę 5817 szkół). Kandydatów do stypendium Prezesa Rady Ministrów w roku szkolnym 2008/2009 wytypowano z 71% szkół. W 29% szkół nie przedstawiono kandydatów, uzasadniając ten fakt brakiem ucznia, który spełniałby kryteria do otrzymania stypendium<sup>35</sup>. Stypendium Prezesa Rady Ministrów wynosi od września 2004 r. 258 zł miesięcznie.

Minister do spraw oświaty może przyznać stypendium uczniowi szkoły, który uzyskuje wybitne osiągnięcia edukacyjne. W praktyce beneficjentami są przeważnie laureaci olimpiad przedmiotowych, uczniowie z najwyższymi wynikami w nauce lub wybitni sportowcy. Dnia 4 listopada 2010 r. minister wyróżnił 320 uczniów, którzy uzyskali stypendium w formie jednorazowej nagrody pieniężnej wynoszącej 3000 zł.

Podsumowując, państwo ustawowo gwarantuje wiele możliwości wyrównywania szans edukacyjnych. Najpowszechniejszym narzędziem ich realizacji jest pomoc socjalna, obejmująca największą liczbę uczniów. Pomoc motywacyjna w postaci stypendiów naukowych, mimo że jest wyższa w przeliczeniu na jednostkę, nie wpływa w istotny sposób na wyrównywanie szans edukacyjnych, ponieważ jest adresowana do bardzo wąskiego grona osób. Świadczy to o pierwszeństwie pomocy państwa dla osób pozostających w trudnej sytuacji materialnej, bez względu na ich rzeczywiste postępy w edukacji.

Narodowy Program Stypendialny powołano, aby stworzyć bazę dla polityki pomocy materialnej świadczonej uczniom i studentom, których sytuacja materialna i życiowa może spowodować wykluczenie z systemu edukacji, ograniczenie aspiracji edukacyjnych lub rezygnację z edukacji na wyższych poziomach nauczania<sup>36</sup>. Program finansowany jest poprzez utwo-

<sup>34</sup> Art. 90h ustawy o systemie oświaty.

<sup>35</sup> Ministerstwo Edukacji Narodowej, Stypendium Prezesa Rady Ministrów dla uczniów szczególnie uzdolnionych, [www.men.gov.pl/images/stories/pdf/informacja\\_dla\\_dks-stypendium\\_prm.pdf](http://www.men.gov.pl/images/stories/pdf/informacja_dla_dks-stypendium_prm.pdf) [17.11.2010 r.].

<sup>36</sup> Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, *Narodowy Program Stypendialny*, Warszawa

rzoną rezerwą celową nr 26 „Dofinansowanie Narodowego Programu Stypendialnego, w tym wyprawka szkolna”<sup>37</sup>. Łączna kwota dotacji i subwencji wynosi 505 milionów złotych.

Respektując postanowienia Konwencji o prawach dziecka<sup>38</sup>, w celu realizacji polityki wyrównywania szans edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych oraz dzieci z rodzin o niskim statusie ekonomicznym, rząd postanowił w 2010 r. wdrożyć program pomocy uczniom w formie dofinansowania zakupu podręczników<sup>39</sup>. Wyprawkę szkolną mogą uzyskać m.in. uczniowie w klasach I-III szkoły podstawowej, I-III ogólnokształcącej szkoły muzycznej I stopnia, w klasie II gimnazjum lub ogólnokształcącej szkoły muzycznej II stopnia<sup>40</sup>, uczniowie niepełnosprawni<sup>41</sup> na wniosek ucznia (prawnych opiekunów, rodziców zastępczych), a także nauczyciela, pracownika socjalnego lub innej osoby, za zgodą przedstawiciela ustawowego lub rodziców zastępczych<sup>42</sup>. Wartość pomocy nie może przekroczyć 170 zł m.in. dla ucznia klasy I-III szkoły podstawowej (muzycznej I stopnia), 310 złotych dla ucznia II klasy gimnazjum (szkoły muzycznej II stopnia), 370 złotych w przypadku ucznia niepełnosprawnego<sup>43</sup>. Pomocy udziela się uczniom pochodzącym z rodzin, w których dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 351 zł (477 zł dla osoby samotnie gospodarującej)<sup>44</sup>. Na realizację programu zaplanowano 103 350 tysięcy złotych, przy założeniu, że dofinansowanie podręczników obejmie 475 557 uczniów.

Zasiłek powodziowy na cele edukacyjne przysługiwał dzieciom realizującym w roku szkolnym 2009/2010 obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne oraz uczniom uczęszczającym w roku szkolnym 2009/2010 do szkół wszystkich typów, pod warunkiem że ich rodziny zostały zakwalifikowane do otrzymania świadczenia pieniężnego w wysokości do 6000 złotych, w związku z powodzią w maju 2010 r. Na realizację wypłaty zasiłków powodziowych w rezerwie celowej nr 26 zaplanowano kwotę 46 milionów złotych w roku 2010.

---

2005, s. 6.

<sup>37</sup> Ustawa budżetowa na rok 2010 z 22 stycznia 2010 r., Dz.U. 2010, nr 19, poz. 102.

<sup>38</sup> Art. 2 i art. 27 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z 20 listopada 1989 r., Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526.

<sup>39</sup> Uchwała nr 76/2010 Rady Ministrów z 28 maja 2010 r. w sprawie Rządowego programu pomocy uczniom w 2010 r. - „Wyprawka szkolna” - oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne.

<sup>40</sup> Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z 28 maja 2010 r. w sprawie szczególnych warunków pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne.

<sup>41</sup> Tamże, art. 2 ust. 2.

<sup>42</sup> Tamże, art. 3 ust. 1.

<sup>43</sup> Tamże, art. 2 ust. 6.

<sup>44</sup> Tamże, art. 2 ust. 3.



W dniu 29 lipca 2008 r. Rada Ministrów przyjęła Program Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich na lata 2008-2013<sup>45</sup>. Za „obszar wiejski” uważa się tereny położone poza granicami administracyjnymi miast oraz miasta poniżej 5000 mieszkańców. Obszary te mają, zdaniem autorów programu, gorsze perspektywy rozwojowe od ośrodków miejskich. Za główne przyczyny danej sytuacji uznano występowanie barier w dostępie do infrastruktury edukacyjnej, społecznej, teleinformatycznej, kulturalnej oraz niski poziom rozwoju gospodarczego. Celami operacyjnymi programu są m.in. wspieranie rozwoju najmłodszych dzieci - upowszechnienie wychowania przedszkolnego, oraz poprawa jakości procesu kształcenia - podniesienie kompetencji nauczycieli. Środki na realizację działań zaplanowanych w programie przewidziane są w budżetach poszczególnych ministrów oraz w rezerwach celowych. W roku 2008 z rezerwy celowej nr 35 „Dofinansowanie Narodowego Programu Stypendialnego”, będącej w dyspozycji Ministra Edukacji Narodowej, zaplanowano na ten cel 613 800 złotych.

Program podzielony jest na priorytety, te na działania, a one z kolei na poddziałania. Autorzy programu przyjęli konstrukcję, że dofinansowanie tej samej jednostki organizacyjnej może zostać uwzględnione w różnych jednostkach podziału. Na przykład w celu zwiększenia jakości i dostępu do bibliotek wiejskich przewidziano środki w ramach:

- ♦ działania 1.8 (Tworzenie warunków do opracowywania i wdrażania programów edukacyjnych, kulturalnych i sportowych kierowanych do mieszkańców wsi i obszarów wiejskich oraz realizowanych przez organizacje pozarządowe);
- ♦ poddziałania 1.8.1 (poprzez program „Infrastruktura Bibliotek”);
- ♦ działania 4.2 (Przygotowanie mieszkańców obszarów wiejskich do korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnej).

Działanie 4.2 jest świetnym przykładem ilustrującym współpracę pomiędzy organami rządowymi a podmiotami zewnętrznymi. W ramach niego podpisano „Porozumienie w sprawie utworzenia programu internetyzacji polskich bibliotek publicznych”<sup>46</sup>, którego członkami zostali Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego oraz Telekomunikacja Polska SA.

---

<sup>45</sup> Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Program Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich na lata 2008-2013*, Warszawa, lipiec 2008 (z poprawkami z 27 października 2009 r.).

<sup>46</sup> Porozumienie w sprawie utworzenia programu internetyzacji polskich bibliotek publicznych, Warszawa 2009, [www.fr.si.org.pl/images/Files/porozumienie\\_program%20internetyzacji%20polskich%20bibliotek%20publicznych\\_06082009.pdf](http://www.fr.si.org.pl/images/Files/porozumienie_program%20internetyzacji%20polskich%20bibliotek%20publicznych_06082009.pdf) [5.12.2010 r.].

Tabela 6

**Przykłady zadań dofinansowanych w 2009 r.  
w ramach programu „Infrastruktura bibliotek”<sup>47</sup>**

Organizator	Nazwa zadania	Kwota dotacji
Biblioteka Gminna w Trzebielinie	Remont i zakup wyposażenia do Biblioteki Gminnej w Trzebielinie	30 000
Biblioteka Publiczna Gminy Jadów	Modernizacja budynku i zakup wyposażenia dla Biblioteki Publicznej Gminy Jadów w Jadowie	45 000
Gminna Biblioteka Publiczna w Niedźwiedzie	Modernizacja i zakup wyposażenia dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Niedźwiedzie	20 000

Wykonanie programu zostało ocenione pozytywnie w sprawozdaniu przygotowanym przez Ministerstwo Edukacji Narodowej<sup>48</sup>. Za główne, mierzalne osiągnięcia uznano:

- ◆ Zwiększenie liczby dzieci wiejskich w wieku 3-6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym z 42,7% w roku 2008/2009 do 48,2% w roku 2009/2010.
- ◆ Zmniejszenie odsetka uczniów ze wsi z niskimi osiągnięciami w gimnazjum.
- ◆ Zwiększenie odsetka uczniów o znacznym potencjale edukacyjnym na wsi.
- ◆ Zwiększenie średnich wyników z egzaminu gimnazjalnego, choć nadal „uczniowie szkół położonych na obszarach wiejskich uzyskują niższe wyniki niż ich rówieśnicy z małych miast, nie mówiąc już o dużych aglomeracjach miejskich”.
- ◆ Zwiększenie odsetka gospodarstw wiejskich posiadających komputer – z 52,8% w 2007 r. do 68,6 % w 2009 r. (dane GUS).
- ◆ Zwiększenie dostępu do szerokopasmowego internetu – z 10% w 2006 r. do 24 % w 2008 r.
- ◆ Zwiększenie liczby etatów doradców zawodowych: w gimnazjach, szkołach gimnazjalnych i poradniach psychologiczno-pe-

<sup>47</sup> Tamże, s. 59.

<sup>48</sup> Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Sprawozdanie z realizacji w 2009 r. Programu Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich na lata 2008-2013*, Warszawa 2010.

dagogicznych w 2009 r. było zatrudnionych 994 doradców w ramach 1040 stosunków pracy<sup>49</sup>.

Podsumowując, instytucje rządowe finansują wiele programów socjalnych skierowanych przede wszystkim do uczniów będących w trudnej sytuacji życiowej ze względu na pochodzenie (wyprawka szkolna) lub zdarzenia losowe (zasilek powodziowy). Nie są one przeważnie związane z wynikami w nauce. Program Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich wykazuje wzrost wskaźników uznawanych za korzystne dla rozwoju wsi. Większości z nich (poza zwiększeniem liczby etatów) nie można jednak jednoznacznie uznać za wynik działalności ministerstwa, ponieważ mogą być równocześnie efektem oddolnej inicjatywy i zmian cywilizacyjnych zachodzących na terenie naszego kraju. Dodatkowo MEN nie zdołało w jasny sposób wykazać się wzrostem kwalifikacji nauczycieli (co zostało uznane za jeden z głównych problemów w założeniach programu) oraz powiązaniem z nim problemem niższych wyników dzieci z terenów wiejskich.

Jedną z propozycji podniesienia poziomu nauczania w szkołach może być zróżnicowanie płac nauczycieli. Niektórzy mogą takie działanie uznać za sprzeczne z etosem i duchem solidarności nauczycieli. Niestety pieniądze są i będą dla pracowników istotnym czynnikiem motywacyjnym. *Staje się coraz bardziej jasne, że płaska skala wynagrodzeń w sytuacji zróżnicowanego popytu jest formą zamrożenia cen, która ogranicza możliwość przyciągnięcia wykwalifikowanych matematyków. Ponieważ eksperci w dziedzinie matematyki lub nauk ścisłych mają szerokie perspektywy finansowe poza szkolnictwem, a w przypadku nauczycieli literatury angielskiej są one ograniczone, nauczyciele matematyki będą zapewne reprezentować niższy poziom przy utrzymaniu tej samej siatki płac*<sup>50</sup>. Przy różnicowaniu płac nauczycieli należy uwzględnić rzeczywiste zapotrzebowanie szkół na wykwalifikowanych specjalistów i sytuację na rynku pracy.

Innym rozwiązaniem wprowadzającym elementy konkurencji do sektora nauczania może być odejście od systemu nieusuwalności nauczycieli. Systemowi kształcenia w Polsce, a również w innych krajach, wielokrotnie zarzuca się, że w dobie rewolucji informatycznej i stale zmieniających się technologii tworzy się dożywotnie stanowiska pracy, w dodatku niepodlegające reformom. W kręgach amerykańskich pojawiły się koncepcje otwarcia dostępu do zawodu nauczyciela: *Kolejnym pomysłem na wzmocnienie konkurencji jest interesujący dokument powstały na zamówienie Hamilton Project (...) przy Brookings Institution. Autorzy twierdzą, że fakt bycia certyfikowanym nauczycielem (który musi posiadać stosowne wykształcenie peda-*

---

<sup>49</sup> Tamże, s. 12.

<sup>50</sup> A. Greenspan, *Era zawirowań. Krok w nowy wiek*, dz. cyt., s. 452.

gogeniczne) ma niewiele wspólnego ze skutecznością nauczania. Sugerują oni otwarcie zawodu nauczyciela na inne osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, w tym tych, którzy ukończyli czteroletnie kursy [studia], ale nie spełniają formalnych wymogów otrzymania certyfikatu. (...) Dodatkowo autorzy sugerowali sporządzenie analizy wyników nauczycieli i uczniów oraz wprowadzenie utrudnień w otrzymywaniu stałego zatrudnienia. Przeprowadzili oni symulację takiego rozwiązania na podstawie wyników 150 tysięcy uczniów z Los Angeles w latach 2000–2003. Autorzy doszli do wniosku, że gdyby system szkolny odśiał jedną czwartą najmniej wykwalifikowanych nauczycieli, wyniki testów końcowych w szkołach poprawiłyby się o 14 punktów procentowych<sup>51</sup>.

#### 4. Wyrównywanie szans w edukacji w prawodawstwie europejskim

Zagadnienie wyrównywania szans w edukacji ma charakter międzysektorowy. W ramach Unii Europejskiej wchodzi w zakres trzech polityk: Polityki Edukacyjnej, Społecznej oraz Spójności.

Artykuł 4 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) umieszcza Politykę Społeczną oraz Spójności (właściwa nazwa: spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna) w kategorii kompetencji dzielonych pomiędzy Unię Europejską oraz państwa członkowskie (tj. „państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w takim zakresie”, w jakim nie uczyniła tego Unia)<sup>52</sup>. Oznacza to, że znajdują się one obok takich polityk, jak rynek wewnętrzny czy rolnictwo. W praktyce występują jednak duże różnice pomiędzy wszystkimi tymi obszarami. Polityka Edukacyjna (właściwa nazwa: edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport) należy do wyłącznych kompetencji państw członkowskich.

Zgodnie z artykułem 153 punkt 2 ust. b TFUE instytucje unijne mogą przyjąć w drodze dyrektywy minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. Wymagania te jednak nie naruszają prawa Państw Członkowskich do określenia podstawowych zasad ich systemów zabezpieczenia społecznego i nie mogą znacząco wpływać na ich równowagę finansową.

Przepisy te określają, jak daleko można się posunąć w przyjmowaniu regulacji o wymiarze europejskim w obszarze Polityki Społecznej. Tak restrykcyjne postanowienia są dodatkowo ograniczone w odniesieniu do „zwalczania wykluczenia społecznego”, jako że w tym przypadku UE nie

<sup>51</sup> Tamże, s. 453.

<sup>52</sup> Art. 2 pkt 2 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 83 z 30.03.2010.

ma prawa przyjmować powyższych dyrektyw. Oznacza to, że kompetencje Unii w opisywanym obszarze ograniczają się do *zachęcania do współpracy między Państwami Członkowskimi w drodze inicjatyw zmierzających do pogłębiania wiedzy, rozwijania wymiany informacji i najlepszych praktyk, wspierania podejść nowatorskich oraz wymiany doświadczeń, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich*. Takie określenie Polityki Społecznej w obszarze walki z wykluczeniem zbliża ją charakterem do Polityki Edukacyjnej.

W tej ostatniej dziedzinie cele Unii ogniskują się wokół „rozwoju europejskiego wymiaru edukacji”. Na mocy artykułu 165 UE *zachęca do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz wspiera i uzupełnia ich działalność, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych*. W kwestii działań w poszczególnych państwach Unia przyczynia się do *sprzyjania mobilności instruktorów i kształcących się, zwłaszcza młodzieży oraz pobudzania współpracy w dziedzinie kształcenia między instytucjami edukacyjnymi lub kształcenia zawodowego a przedsiębiorstwami*.

Wykluczenie wszelkich środków prawodawczych oznacza, że Unia Europejska w obszarze walki z wykluczeniem w ramach Polityki Społecznej oraz Polityki Edukacyjnej może posługiwać się jedynie środkami miękkimi, w tym Otwartą Metodą Koordynacji (na podstawie artykułu 156 TFUE, który choć znajduje się w tytule poświęconym Polityce Społecznej, obejmuje także edukację).

Specyfika Polityki Spójności ma trzy wymiary, które zdecydowanie odróżniają ją od innych obszarów podlegających kompetencjom dzielonym. Po pierwsze, jest to właściwie nowa polityka publiczna, stworzona przez UE i charakterystyczna dla niej. Po drugie, zdecydowana większość zobowiązań z nią związanych spada na państwa członkowskie, które odpowiadają za wykonywanie projektów, w tym za utworzenie infrastruktury instytucjonalnej niezbędnej do obsługi funduszy oraz programów operacyjnych. Po trzecie, funkcja Unii jako regulatora ustępuje miejsca tej związanej z podziałem pieniędzy.

Jednym z celów Polityki Spójności jest „wzmocnienie spójności społecznej” Unii Europejskiej. Odbywa się to przede wszystkim za pomocą funduszy strukturalnych, z których najważniejszym, z uwagi na opisywany obszar, jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Instrumentowi temu poświęcono odrębny tytuł w traktacie.

Zasady alokacji środków w ramach Polityki Spójności w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 określone są w dwóch rozporządzeniach: Rozporządzeniu numer 1081/2006 w sprawie Europejskiego Fun-

duszu Społecznego i uchylającym Rozporządzenie (WE) numer 1784/1999 oraz Rozporządzeniu numer 1083/2006 ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym Rozporządzenie (WE) numer 1260/1999.

Pierwszy z tych aktów uszczegóławia, ogólne w tym zakresie, postanowienia traktatu. Zgodnie z artykułem 3 EFS ma za zadanie *wspieranie integracji społecznej w dziedzinach edukacji (...) zwalczania wykluczenia społecznego, zwłaszcza grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji*.

Drugi natomiast określa ogólne cele Polityki Spójności oraz jej zasady. Cele te to: konwergencja, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz Europejska Współpraca Terytorialna. Dwa pierwsze z nich są m.in. ukierunkowane na inwestycje w szeroko rozumiany kapitał ludzki.

Podsumowując, w opisywanym obszarze Unia Europejska może działać na dwa sposoby. Po pierwsze, w ramach Polityki Społecznej oraz Polityki Edukacyjnej za pomocą środków miękkich. Po drugie, w ramach Polityki Spójności poprzez instrumenty finansowe - przede wszystkim fundusze europejskie.

Zgodnie z decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej rok 2010 został określony mianem Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym<sup>53</sup>. Nadano mu cztery „cele i zasady przewodnie”. Cel „uznanie praw” koncentruje się na uświadomieniu opinii publicznej, że osoby dotknięte wykluczeniem społecznym mają prawo do godnego życia. „Wspólna odpowiedzialność i uczestnictwo” oznacza, że w działania w obszarze integracji społecznej powinno być zaangażowane jak najszersze spektrum podmiotów, nie tylko Unia Europejska i państwa członkowskie, lecz także inne podmioty publiczne i prywatne. Propagowanie „spójności” w wymiarze społecznym ma przekonać obywateli, że społeczeństwo równych szans jest korzystne dla wszystkich. Europejski rok zakłada także „zaangażowanie i konkretne działania”, czyli silne poparcie polityczne zarówno UE, jak i państw w zakresie programu redukcji ubóstwa<sup>54</sup>.

Jako że walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym jest szeroko zakrojonym celem, w ramach europejskiego roku sformułowano 10 obszarów priorytetowych. Dwa z nich bezpośrednio dotyczą opisywanego tematu. Są to *zwalczanie ubóstwa dzieci, w tym międzypokoleniowego przekazywania ubóstwa, jak również ubóstwa w rodzinach, ze szczególnym*

<sup>53</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z 22 października 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

<sup>54</sup> Art. 2, dz. cyt.

uwzględnieniem dużych rodzin, osób samotnie wychowujących dzieci i rodzin opiekujących się osobami będącymi na ich utrzymaniu, a także ubóstwa, jakiego doświadczają dzieci w instytucjach opieki, oraz eliminowanie nierówności w kształceniu i szkoleniu, w tym szkoleniu z zakresu umiejętności informatycznych, oraz promowanie równego dostępu dla wszystkich do technologii informacyjno-komunikacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem specjalnych potrzeb osób niepełnosprawnych<sup>55</sup>.

Przykłady działań, jakie mogą być podejmowane na poziomie krajowym i europejskim, obejmują: spotkania i wydarzenia, kampanie promocyjne, edukacyjne i informacyjne oraz sondaże i badania w skali wspólnotowej lub krajowej<sup>56</sup>.

Budżet europejskiego roku dla wszystkich państw członkowskich wynosi 17 milionów euro<sup>57</sup>. Jest on podzielony pomiędzy nie na podstawie siły głosu danego państwa w Radzie Unii Europejskiej. Muszą one także wyasygnować z własnych środków kwotę równą tej zagwarantowanej przez Unię Europejską. Suma przewidziana dla Polski, oprócz wkładu własnego, wynosi 698 634 euro<sup>58</sup>.

Państwa członkowskie mają swobodę w określaniu, które z priorytetów są dla nich najważniejsze, biorąc po uwagę sytuację krajową, regionalną i lokalną. W swoim programie krajowym Polska definiuje trzy priorytety. Pierwszym z nich jest przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu dzieci<sup>59</sup>.

W ramach europejskiego roku Polska realizuje 60 projektów na łączną kwotę 2 445 445,24 złotych<sup>60</sup>. Są to niewielkie projekty o wartości nieprzekraczającej 50 tysięcy złotych każdy.

W ramach Otwartej Metody Koordynacji dochodzi do wymiany dobrych praktyk pomiędzy zaangażowanymi państwami. Polega to na wspólnej ocenie projektów lub polityk w danym państwie, m.in. poprzez

---

<sup>55</sup> Komisja Europejska, *Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym* (2010). Strategiczny Dokument Ramowy. Priorytety i wytyczne dla działań w ramach Europejskiego Roku 2010, bmw, 2010, s. 8.

<sup>56</sup> Art. 3, decyzja 1098/2008.

<sup>57</sup> Art. 12, dz. cyt.

<sup>58</sup> Komisja Europejska, *Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym* (2010), dz. cyt., s. 24.

<sup>59</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Wdrażania Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010*, Warszawa 2010, [www.2010against-poverty.eu/export/sites/default/downloads/country/EY2010\\_National\\_Co-founded\\_Projects\\_PL.pdf](http://www.2010against-poverty.eu/export/sites/default/downloads/country/EY2010_National_Co-founded_Projects_PL.pdf) [12.12.2010 r.].

<sup>60</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wnioski konkursowe zatwierdzone do dofinansowania w ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 w Polsce*, [www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1418](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1418) [12.12.2010 r.].

konferencje, z których sporządza się raporty. Wnioski z takich raportów mogą być źródłem informacji również dla państw, które nie zaangażowały się w ten projekt.

W raporcie dotyczącym promocji włączenia społecznego dzieci na obszarach wiejskich na Węgrzech sformułowano wnioski dotyczące redukcji biedy wśród dzieci. Uznano, że problem ten wymaga wielowymiarowego podejścia, a działania powinny być podejmowane na trzech poziomach. Po pierwsze, należy zwiększyć poziom dochodu rodzin oraz zapewnić „włączający system ochrony społecznej”. Dochód musi wystarczać na godne życie, system natomiast musi być dostępny dla wszystkich, biorąc pod uwagę specyficzne okoliczności. Obejmuje to także szkoły, których jakość musi być wysoka i pozwalać niwelować nierówności wynikające z biedy. Po drugie, należy tworzyć lepsze warunki do życia, co jest szerszym pojęciem niż tylko zwiększanie poziomu dochodu i obejmuje także warunki mieszkaniowe oraz miejsce pracy. Powinno być to realizowane za pomocą konkretnych projektów. Po trzecie, należy „wyposażyć” ludzi w umiejętności, które mogłyby pozwolić im świadomie decydować o swojej przyszłości. Raport wskazuje również, że choć walka z biedą wśród dzieci jest określana mianem priorytetu w większości państw, jeśli chodzi o politykę walki z wykluczeniem, to jednak brakuje praktycznego podejścia na poziomie lokalnym. Ponadto zdefiniowano obszary problemowe, takie jak: koordynacja horyzontalna pomiędzy ministerstwami, koordynacja wertykalna pomiędzy poziomami lokalnymi, regionalnymi, krajowym i europejskim, włączanie lokalnej społeczności w proces podejmowania decyzji, włączanie lokalnych organizacji oraz bazowanie na ich wiedzy, elastyczność oraz ciągłe dostosowywanie się do lokalnej sytuacji i bariery administracyjne, które wykluczają ludzi o niskich umiejętnościach z programów publicznych<sup>61</sup>.

W ramach Polityki Edukacyjnej wyrównywanie szans jest jedną z kluczowych kwestii, podejście do problemu jest jednak tutaj nieco inne niż w przypadku Polityki Społecznej czy Polityki Spójności. Brakuje konkretnych inicjatyw związanych z tym problemem, a Unia skupia się raczej na zaleceniach i dzieleniu się dobrymi praktykami odnośnie do polepszania jakości szkół jako całości. W swoich konkluzjach „w sprawie społecznego wymiaru kształcenia i szkolenia” Rada Unii Europejskiej zauważyła, że *dobra jakościowo wczesna edukacja i opieka nad dziećmi (...) największe korzyści przynosi najbardziej defaworyzowanym*. Ponadto podkreśla, że *konieczne jest dodatkowe wsparcie dla szkół, w których duży odsetek stanowią*

<sup>61</sup> J.M. Fresnoe, *Promoting the Social Inclusion of Children In a Disadvantaged Rural Environment - the Micro-Region of Szecseny*, Budapeszt 2010, [www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010) [11.11.2010 r.].



uczniowie z grup defaworyzowanych. Według Rady konieczna jest identyfikacja grup szczególnie wrażliwych na przedwczesne porzucanie szkoły, przy czym taka identyfikacja musi brać pod uwagę specyfikę lokalną. Na szczeblu pojedynczych placówek zaleca się *sprawne kierownictwo, systematyczne monitorowanie wyników i jakości, nowatorskie, dobre jakościowo metody nauczania wspierane odpowiednim szkoleniem nauczycieli, wzmacnianiem ich pozycji i motywowaniem, współpracą z innymi specjalistami i udostępnianiem odpowiednich zasobów*. Ponadto wskazuje się rolę współpracy z rodzicami oraz innymi podmiotami w zakresie uczenia się po lekcjach. Rada wspomina również o możliwości stosowania zindywidualizowanego podejścia. Podkreśla także korzyści dla całego społeczeństwa wynikające z włączenia grup defaworyzowanych<sup>62</sup>.

W ramach Polityki Spójności działania na rzecz wyrównywania szans w edukacji podejmowane są na podstawie Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (POKL). Zagadnienie to mieści się w działaniu 9.1, tj.: „Wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnianie wysokiej jakości usług edukacyjnych świadczonych w systemie oświaty”. Budżet działania wynosi 756 047 823 euro<sup>63</sup>, co stanowi prawie połowę kwoty przyznanej na działy o priorytetową, która obejmuje pięć innych działań, a opiewa na kwotę 1 703 425 446 euro<sup>64</sup>. Dwa z trzech poddziałań dotyczą opisywanego problemu: poddziałanie 9.1.1: „Zmniejszanie nierówności w stopniu upowszechnienia edukacji przedszkolnej”, oraz poddziałanie 9.1.2: „Wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszanie różnic w jakości usług edukacyjnych”.

Typy realizowanych operacji na podstawie działania 9.1.1 obejmują tworzenie nowych przedszkoli „w środowiskach o niskim stopniu upowszechniania edukacji przedszkolnej (w szczególności na obszarach wiejskich)”, a także wspieranie już istniejących. Ponadto obejmuje promocję edukacji przedszkolnej<sup>65</sup>.

Poddziałanie 9.1.2 jest ukierunkowane na programy rozwojowe szkół, koncentrujące się na wyrównywaniu szans w szczególności przez: *dotatkowe zajęcia dydaktyczno-wyrównawcze; opiekę pedagogiczno-psychologiczną dla uczniów mających problemy z nauką; pomoc uczniom, którzy przed-*

<sup>62</sup> Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady z dnia 11 maja 2010 r. w sprawie społecznego wymiaru kształcenia i szkolenia* (2010/135/02), s. 3-4.

<sup>63</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” 2007-2013*, Warszawa 2007, [www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl), s. 261.

<sup>64</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”*, Warszawa 2007, [www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl), s. 197.

<sup>65</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” 2007-2013*, dz. cyt., s. 259.

wcześnie porzucili edukację, w jej ukończeniu; dodatkowe zajęcia zorientowane na rozwój kompetencji kluczowych; doradztwo zawodowo-edukacyjne w szkołach; wdrażanie innowacyjnych form uczenia się oraz wdrażanie efektywnego zarządzania [w celu] poprawy jakości nauczania<sup>66</sup>.

W przypadku obu poddziałań projekty mają charakter konkursowy. Przykładem mogą być te realizowane przez miasto stołeczne Warszawa, które na podstawie dwóch powyższych poddziałań realizuje cztery projekty na łączną kwotę 4 504 177 zł<sup>67</sup>.

## 5. Rekomendacje

Stworzenie sprawnego i efektywnego systemu przeciwdziałania wykluczeniu w edukacji jest zadaniem czasochłonnym i wymaga zaangażowania wielu stron. Na podstawie przeprowadzonej analizy prawnej, studiów przypadku oraz informacji otrzymanych od ekspertów autorzy rekomendują przedstawione poniżej usprawnienia.

- ♦ **Próg, od którego naliczana jest pomoc socjalna**, powinien uwzględniać różnice w poziomie cen i zarobków między poszczególnymi regionami kraju. Wskaźnik: wysokość pomocy socjalnej w stosunku do wysokości zarobków na osobę w gospodarstwie domowym i poziomów cen w poszczególnych regionach kraju.
- ♦ Powinny zostać wprowadzone **mechanizmy przeciwdziałania segregacji w klasach**<sup>68</sup>. Na podstawie egzaminów zewnętrznych należy porównywać rozkład wyników w poszczególnych klasach na przestrzeni kilku lat, w celu monitorowania oraz szybkiego reagowania w sytuacjach stwarzających podejrzenia o segregację uczniów.
- ♦ **Dofinansowanie bibliotek**, poszerzenie ich obszaru działania, np. o biblioteki multimedialne<sup>69</sup>. Wskaźniki: liczba osób korzystających z bibliotek, średnia odległość bibliotek od miejsca zamieszkania uczniów w poszczególnych gminach.

<sup>66</sup> Tamże, s. 260.

<sup>67</sup> Informacja uzyskana w Biurze Funduszy Europejskich Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa, 24.08.2010.

<sup>68</sup> Studium przypadku: Wyrównywanie szans w edukacji na przykładzie reformy systemu oświaty we Wspólnocie Francuskiej Belgii, kontrakty dla szkół oraz dekret z 14 czerwca 2001 r.

<sup>69</sup> Zob. szerzej: Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności.

- ◆ Należy tworzyć **zespoły mieszane**, w których mogą wspólnie uczyć się i rozwijać dzieci z problemami oraz dzieci szczególnie uzdolnione<sup>70</sup>. Organizacja zajęć tematycznych, które będą łączyły zajęcia wyrównawcze i koła zainteresowań.
- ◆ **Szersze włączanie innych organów i instytucji do działań tzw. otoczenia szkoły** – organizacje pozarządowe, np. ZHP i Caritas, oraz organy samorządowe, np. Młodzieżowa Rada m.st. Warszawy.
- ◆ **Wzmocnienie kadry nauczycielskiej** potrafiącej rozpoznać potrzeby dzieci. Rekomendujemy **zmiany w Karcie nauczyciela**, pozwalające na wprowadzenie mechanizmów konkurencji, tak by uelastyczyć zasady zatrudniania nauczycieli i przyciążania specjalistów. Przedłużenie umowy o pracę powinno być uzależnione od osiągnięć uczniów, mierzonych wynikami w egzaminach zewnętrznych.
- ◆ **Uzależnienie premii i awansu zawodowego nauczycieli od osiągnięć mierzonych wynikami w egzaminach zewnętrznych.**
- ◆ Należy na jak najwcześniejszym etapie edukacji przedstawić uczniom możliwe **ścieżki kariery zawodowej**. Nauczyciele i pedagodzy powinni przekazywać uczniom wiedzę na temat możliwości, jakie otwierają się przed nimi po ukończeniu poszczególnych poziomów edukacji<sup>71</sup>.
- ◆ Należy nadać wyższy priorytet edukacji wczesnoszkolnej, m.in. poprzez wprowadzenie **zarządzania strategicznego** w tym obszarze (tj. stosowania zaawansowanych narzędzi analitycznych, metod badawczych w procesie reformy polityki edukacyjnej).
- ◆ Konieczne jest monitorowanie stopnia rozwoju uczniów w zindywidualizowanej formie, np. poprzez **profilowane plany kształcenia** określone dla każdego ucznia.

---

<sup>70</sup> Dobra praktyka funkcjonująca na terenie Belgii. Informacje uzyskane na podstawie rozmowy z panią Patrycją Gunkowską. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”). Więcej informacji w studium przypadku: Program „Umowa koalicyjna na rok 2009-2014”, s. 6.

<sup>71</sup> Więcej informacji w dokumencie: J. Hubin, *Guide de l'Enseignement obligatoire en Communauté française*, Administration Générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique (AGERS), oraz w studium przypadku: Program „Umowa koalicyjna na rok 2009-2014”, s. 6-7.

## Bibliografia

### Publikacje książkowe

- Greenspan A., *Era zawirowań. Krok w nowy wiek*, tłum. z ang. A. Krajewski, T. Krzyżanowski, J. Radkiewicz, P. Skolimowski, Warszawa 2008.
- Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.

### Raporty i dokumenty

- Białecki I., Siemieńska R., *Egzamin – społeczne uwarunkowania zróżnicowania wyników egzaminów*, „Biuletyn Badawczy Centralnej Komisji Egzaminacyjnej” 2007, nr 12.
- Cełek G., *Edukacja jako szansa na wydostanie się dziecka z ubóstwa*, „Przegląd Edukacyjny” 3/4 (70/71).
- Federowicz M., Sitek M., *Inclusion and education in European countries, Final Report: 9 Poland*, Lepelstraat, sierpień 2009.
- Firsiuk M., *Czynniki społeczno-ekonomiczne jako zmienne kontrolne w badaniu zróżnicowania wyników egzaminów zewnętrznych gimnazjalistów*, CKE, Łomża 2007.
- Fresnoe J.M., *Promoting the Social Inclusion of Children In a Disadvantaged Rural Environment – the Micro-Region of Szecseny*, Budapeszt 2010, [www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010).
- Informacja uzyskana w Biurze Funduszy Europejskich Urzędu miasta stołecznego Warszawy.
- Komisja Europejska, *Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010). Strategiczny Dokument Ramowy. Priorytety i wytyczne dla działań w ramach Europejskiego Roku 2010*, bmw, 2010.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, *Narodowy Program Stypendialny*, Warszawa 2005.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Program Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich na lata 2008–2013*, Warszawa 2008.
- Ministerstwo Edukacji Narodowej, *Sprawozdanie z realizacji w 2009 r. Programu Rozwoju Edukacji na Obszarach Wiejskich na lata 2008–2013*, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Krajowy Program Wdrażania Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010*.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Wnioski konkursowe zatwierdzone do dofinansowania w ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 w Polsce*.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013*, Warszawa 2007.

*Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski.*

Panek T., Czapiński T., *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków - raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009.

*Polska 2030. Raport.*

Programy w ramach Funduszy Europejskich realizowane przez Miasto Stołeczne Warszawę.

*Strategia polityki społecznej na lata 2007-2013.*

*Strategia Rozwoju Edukacji na lata 2007-2013.*

Wyniki badania PISA 2006 w Polsce.

### **Akty prawne i regulacje**

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1098/2008/WE z 22 października 2008 r. w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, z 20 listopada 1989 r., Dz.U. 1991, nr 120, poz. 526.

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”*, Warszawa 2007.

Porozumienie w sprawie utworzenia programu internetyzacji polskich bibliotek publicznych.

Rada Unii Europejskiej, „Konkluzje Rady z 11 maja 2010 r. w sprawie społecznego wymiaru kształcenia i szkolenia” (2010/135/02).

Rozporządzenia Rady Ministrów z 28 maja 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków pomocy finansowej uczniom na zakup podręczników oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne.

Rozporządzenie numer 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999.

Rozporządzeniu numer 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 83 z 30.03.2010.

Uchwała nr 76/2010 Rady Ministrów z 28 maja 2010 r. w sprawie Rządowego programu pomocy uczniom w 2010 r. - „Wyprawka szkolna” - oraz wypłaty uczniom zasiłku powodziowego na cele edukacyjne.

Ustawa budżetowa na rok 2010 z 22 stycznia 2010, Dz.U. 2010, nr 19, poz. 102.

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2009, nr 175, poz. 1362.

Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. 2006, nr 139, poz. 992.

Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572.

### **Źródła internetowe**

<http://archiwum.polityka.pl/art/magister-syn-magistra,367804.html>

[http://men.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=914&Itemid=www.2010againstopoverty.eu/export/sites/default/downloads/country/EY2010\\_-National\\_Co-founded\\_Projects\\_PL.pdf](http://men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=914&Itemid=www.2010againstopoverty.eu/export/sites/default/downloads/country/EY2010_-National_Co-founded_Projects_PL.pdf)

[www.edupress.pl/pdf/artykuly/Sedno\\_06\\_2010.pdf](http://www.edupress.pl/pdf/artykuly/Sedno_06_2010.pdf)

[www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl)

[www.ifispan.waw.pl/index.php?lang=pl&m=page&pg\\_id=99](http://www.ifispan.waw.pl/index.php?lang=pl&m=page&pg_id=99)

[www.men.gov.pl/images/stories/kopia%20zasiki%20okresowe%20za%20rok%202009%202.pdf](http://www.men.gov.pl/images/stories/kopia%20zasiki%20okresowe%20za%20rok%202009%202.pdf)

[www.men.gov.pl/images/stories/pdf/informacja\\_dla\\_dks-stypendium\\_prm.pdf](http://www.men.gov.pl/images/stories/pdf/informacja_dla_dks-stypendium_prm.pdf)

[www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1418](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1418)

[www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2010)

[www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)

[www.po.opole.pl/u\\_informacje/download/fundusze/strategia\\_rozwoju\\_educacji\\_2007\\_2013.pdf](http://www.po.opole.pl/u_informacje/download/fundusze/strategia_rozwoju_educacji_2007_2013.pdf)

[www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1233559723.pdf](http://www.przeciw-ubostwu.brpo.gov.pl/pliki/1233559723.pdf)

[www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_oz\\_maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2010.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_oz_maly_rocznik_statystyczny_2010.pdf)

## **Mechanizmy równości szans w edukacji – europejskie strategie i ich uwarunkowania na przykładzie państw OECD**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Rozsądna i odpowiedzialna polityka w obszarze edukacji przedszkolnej i wczesnoszkolnej zaczyna odgrywać kluczową rolę w świecie, gdzie z jednej strony dominuje zjawisko nadmiaru informacji, a z drugiej rośnie znaczenie gospodarek państw opartych na wiedzy. Poniższe studium przypadku prezentuje wybrane ustalenia, jakie wynikają z dotychczasowych badań i analiz prowadzonych w obszarze edukacji przez OECD w ramach projektu MRH (*Making Reform Happen*) oraz przez Dyрекcję ds. Edukacji.

W znajdującym się niżej opracowaniu przedstawiono i przeanalizowano konkretne mechanizmy wyrównywania szans w edukacji wczesnoszkolnej i przedszkolnej. Mechanizmy te wypracowano w efekcie badań dotyczących reform i unikatowych rozwiązań, jakie zostały wprowadzone w wybranych państwach OECD.

Niniejsze studium przypadku zostało opracowane w oparciu o informacje uzyskane w trakcie wizyty studyjnej Słuchaczy XXI Promocji KSAP, zorganizowanej w Berlinie i Paryżu w dniach 21-27 listopada 2010 r.

Teżą poniższej pracy jest twierdzenie, iż polityka w obszarze wyrównywania szans w edukacji oraz gotowość rządów do wdrożenia reform swoich systemów edukacji zaczynają być coraz silniej skorelowane z międzynarodowymi standardami i wynikami badań w tej dziedzinie.

W pierwszej części studium zaprezentowano generalne wytyczne OECD dla państw członkowskich na temat polityki wyrównywania szans w edukacji. Zalecenia i rekomendacje odwołują się do obecnych trendów w polityce edukacyjnej widocznych w skali globalnej. W drugiej części pracy scharakteryzowano konkretne przykłady państw i ich wybranych inicjatyw w obszarze polityki edukacji. W części ostatniej przedstawiono wnioski i rekomendacje.

## Wprowadzenie

W ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci państwa należące do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD) wdrożyły reformy polityk publicznych w wielu obszarach, dążąc przy tym do podniesienia standardów życia obywateli. Głównymi środkami realizacji powyższego celu były: poprawienie wydajności pracy, reforma systemu gospodarczego, a także zwiększenie dobrobytu. Jednakże, mimo powszechnej zgody co do potrzeby reform na wielu polach, ich zakres, rozmiar i czas wejścia w życie były różne zarówno w odniesieniu do poszczególnych państw, jak i w stosunku do obszarów tematycznych, których reformy te dotyczyły. W praktyce nierzadko dochodziło do sytuacji, w której proces reform stawał w miejscu lub jego efekty były odwrotne, niż pierwotnie zakładano. Implementacja każdej reformy niesie ze sobą olbrzymią liczbę wyzwań i problemów natury politycznej oraz technicznej, jakim musi sprostać dany rząd. Z tego względu OECD, chcąc wspierać państwa w realizowaniu projektów reform, podejmuje od 2007 r. prace analityczne w ramach programu „Wprowadzanie reformy w życie” (*Making Reform Happen*, MRH). Projekt ten ma na celu wypracowanie katalogu najlepszych praktyk z obszaru przewycięzania problemów, z którymi borykają się rządy w procesie reformowania swoich polityk publicznych<sup>1</sup>.

Edukacja znajduje się w obszarze badań prowadzonych przez OECD od początku istnienia tej organizacji, lecz tematyka ta w ostatnim czasie wyraźnie zyskała na znaczeniu, co widoczne jest zarówno w programach reform polityk poszczególnych krajów, jak i w działaniach samej OECD. W rezultacie w 2002 r. podjęto decyzję o utworzeniu odrębnej Dyrekcji ds. Edukacji w ramach OECD, która w swojej aktywności kładzie silny nacisk na jakość, równość szans oraz promocję innowacji w sektorze oświaty<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> OECD, *Making Reform Happen*, [www.oecd.org/site/0,3407,en\\_21571361\\_46134848\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/site/0,3407,en_21571361_46134848_1_1_1_1_1,00.html) [05.12.2010 r.].

<sup>2</sup> OECD, *Directorate for Education*, [www.oecd.org/edu](http://www.oecd.org/edu) [03.01.2011 r.].



Edukacja wczesnoszkolna to kwestia, która niezwykle zyskuje na znaczeniu w wielu rozwiniętych krajach świata. Okres ten w życiu dziecka ma bowiem istotny wpływ na jego późniejsze umiejętności oraz predyspozycje, a także rozwój na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej oraz naukowej. Jednocześnie seria analiz przeprowadzonych przez OECD w ostatnich latach dowodzi, że istnieje duża grupa państw, których polityka w tym obszarze jest co najmniej niedoinwestowana. Głównym projektem badawczo-rozwojowym OECD w obszarze wczesnej edukacji jest *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, którego druga edycja jest realizowana od 2006 r.<sup>3</sup> Zasadniczo projekt ten koncentruje się na udzielaniu krajom wsparcia w reformowaniu ich polityk edukacyjnych poprzez opracowywanie skutecznych i wydajnych metod zmian oraz wdrażanie dobrych praktyk w dziedzinie edukacji wczesnoszkolnej. Cele te osiągnięte są dzięki dostarczaniu gotowych scenariuszy reform wraz z właściwą metodologią, organizowaniu szkoleń i warsztatów oraz wspieraniu kontaktów z ekspertami z całego świata. Kolejnym programem, który w najbliższym czasie zostanie wprowadzony przez Dyрекcję ds. Edukacji, jest *Encouraging Quality in Early Childhood Education and Care*<sup>4</sup>. Projekt ten będzie koncentrował się wokół problematyki podnoszenia jakości we wczesnej edukacji. W ramach planowanych działań mają zostać zdefiniowane wzorcowe mechanizmy, które promują i podnoszą jakość w edukacji. Projekt skupia się w szczególności na wyzwaniach, jakie wiążą się z przejściem od analizy polityki do udanego wdrożenia reformy.

## 1. Uwarunkowania polityki edukacyjnej w państwach OECD

Uwarunkowania polityki edukacyjnej w państwach OECD przedstawiła Miho Taguma – analityk Wydziału ds. Polityki Edukacji i Szkoleń, będącego częścią Dyrekcji ds. Edukacji OECD. W swoim wystąpieniu zwróciła uwagę na wzrost zainteresowania jej organizacji tematyką związaną z edukacją wczesnoszkolną, w skrócie ECEC (*Early Childhood Education and Care*). W uzasadnieniu swojego stanowiska zwróciła uwagę na kilka ważnych kwestii. Po pierwsze, edukacja wczesnoszkolna jest narzędziem umożliwiającym skuteczne zwalczanie przyczyn ubóstwa. Po drugie, przez kształtowanie właściwych postaw ułatwia ona promowanie idei równego statusu kobiet i mężczyzn w danym społeczeństwie. Po trzecie, edukacja, szczególnie na niższych poziomach, jest uznawana w kategoriach ekonomicznych za dobro społecznie pożądane, czyli takie, które po-

<sup>3</sup> OECD, *Education Today 2010: The OECD Perspective [raport]*, OECD Publishing 2010, s. 12.

<sup>4</sup> Tamże, s. 12-13.

winno być oferowane obywatelom niezależnie od ich poziomu dochodu. Edukacja generuje bowiem pozytywne efekty zewnętrzne, takie jak niska stopa bezrobocia czy niski poziom przestępczości. Wreszcie, inwestycja w edukację wczesnoszkolną (a nie np. w szkolnictwo wyższe) jest z punktu widzenia państwa najbardziej opłacalna i przynosi najwięcej korzyści (nie tylko finansowych), co potwierdzają wyniki przeprowadzonych badań. Niemniej jednak nadal w wielu państwach OECD jakość edukacji wczesnoszkolnej nie jest priorytetem rządów, dla których największe znaczenie ma kształcenie na poziomie uniwersyteckim.

Inną ważną kwestią jest sposób definiowania wspomnianej wyżej jakości edukacji. Definicja tego terminu jest bowiem uwarunkowana historycznie i kulturowo. W krajach nordyckich jakość edukacji na poziomie przed- i wczesnoszkolnym jest rozumiana jako wychowanie oparte na zdobywaniu umiejętności społecznych i rozwoju emocjonalnym. W Skandynawii dzieci uczą się zachowań prospołecznych przez wspólną zabawę, samodzielnie doświadczają nowych przeżyć, a udział nauczycieli w ich rozwoju psychofizycznym jest ograniczony – dzieci powinny rozwijać swoją wyobraźnię, uczyć się kreatywności, poznawać świat bez nadmiernej pomocy dorosłych. To podejście decyduje również o miejscu tej aktywności, w większym stopniu realizowanej na wolnym powietrzu, w przestrzeni zewnętrznej.

Z kolei w krajach anglosaskich dominuje zupełnie odmienne podejście, które można scharakteryzować jako akademickie. System edukacji wczesnoszkolnej jest bowiem zorientowany na osiągnięcie mierzalnych wyników. Dlatego dzieci uczą się przede wszystkim pisać i liczyć, zabawa natomiast jest traktowana w większym stopniu jako czas odpoczynku. Właśnie z tego względu dzieci w Stanach Zjednoczonych Ameryki – w przeciwieństwie do swoich rówieśników w Szwecji czy Norwegii – większość czasu spędzają w klasie, w przestrzeni wewnętrznej, w środku budynków.

Niemniej jednak, niezależnie od stosowanego podejścia, panuje powszechna zgoda ekspertów co do konieczności pomiaru stopnia rozwoju dzieci, przynajmniej w minimalnym zakresie. Umożliwia on bowiem identyfikację potrzeb dzieci, określenie ich słabych i mocnych stron, a w rezultacie pozwala na projektowanie, wdrażanie i ewaluację polityki edukacyjnej w optymalny sposób. Z kolei pozytywne wyniki osiągnięte przez dzieci potwierdzają wysoką jakość systemu edukacji. Jakże zatem czynniki oddziałują na jakość edukacji wczesnoszkolnej?

Pierwszą ich kategorię stanowią te związane z jakością samego personelu. Uwzględnia się wiek kadry, doświadczenie jej członków oraz ich liczebność w odniesieniu do danej placówki edukacyjnej/regionu/kra-

ju. Ważne są kwalifikacje nauczycieli oraz możliwość planowania kariery w ramach zawodu. W niektórych państwach szczególną rolę odgrywa płeć i status etniczny personelu.

Druga kategoria czynników, pozostająca poza bezpośrednim oddziaływaniem polityki edukacyjnej, odnosi się do rodziców uczących się dzieci. Elementem o dużym znaczeniu jest pozycja społeczno-ekonomiczna rodziców i ich stosunek do dzieci (dyscyplinujący/zaniedbujący/inny). Istotna jest struktura rodziny, w ramach której wyróżnia się rodziny pełne i niepełne, tzn. takie, w których dziecko wychowywane jest tylko przez jednego z rodziców. Jednym z czynników jest także stan emocjonalny rodziców (np. zaburzenia takie jak depresja).

Oprócz zmiennych związanych z profilem zawodowym nauczycieli i statusem rodziny istotną rolę odgrywają uwarunkowania o charakterze strukturalnym, przede wszystkim konstrukcja programu kształcenia. Część państw OECD stosuje ścieżki kształcenia podzielone na trzy okresy, np. 0-6, 6-15, 15-20, z odpowiednim zakresem odpowiedzialności zaangażowanych instytucji edukacyjnych. Inne państwa preferują ścieżki edukacyjne obejmujące naukę dziecka od urodzenia do ustania obowiązku kształcenia, np. od 0 do 18 lat, bez podziału na okresy.

Wybór danej ścieżki wpływa również na strukturę ministerstw zajmujących się edukacją, dlatego też, przykładowo, w niektórych państwach istnieje jedno ministerstwo ds. edukacji, w innych dwa – ds. edukacji i ds. szkolnictwa wyższego. Niekiedy edukacja jest też łączona z polityką zatrudnienia w ramach jednego resortu. Tak czy inaczej, w kontekście politycznego zainteresowania edukacją wczesnoszkolną minister edukacji, niezależnie od struktury resortowej, w większości państw nie jest najważniejszym członkiem rządu.

Jakie zatem działania może podjąć państwo w celu poprawy jakości kształcenia/wychowania swoich najmłodszych obywateli?

Po pierwsze, w odniesieniu do wychowawców i nauczycieli należy podnieść ich status społeczny. Obecnie to nauczyciele akademicy, profesorowie cieszą się najwyższym uznaniem w tej grupie zawodowej. Pośrednio odzwierciedla to, że rządy interesują się przede wszystkim uniwersytetami i szkołami wyższymi kosztem liceów i szkół podstawowych. Podwyższenie statusu oznacza konieczność podniesienia pensji i kwalifikacji. Należy przy tym promować kulturę kształcenia ustawicznego, czyli ideę uczenia się przez całe życie.

Co do rodziców – należy ich zaangażować w działanie przedszkoli, szkół, a przede wszystkim zachęcić do pracy z własnym dzieckiem w domu. Rodzice powinni czytać dzieciom książki, opowiadać bajki, śpie-

wać piosenki, bawić się liczbami i cyframi, malować, odwiedzać biblioteki i ośrodki kultury.

Zdaniem Miho Tagumy reformy systemów edukacji, niezależnie od ich zakresu i głębi, wymagają od rządu myślenia całościowego. Reforma musi opierać się na poprawnej metodologii. Dla każdego wariantu zmian konieczne jest opracowanie analizy kosztów i korzyści, analizy ryzyka, diagnozy interesariuszy oraz studium wykonalności. Niezbędna jest rzetelna informacja w formie dowodów i danych na wybrany temat. Bez niej cele każdej reformy staną się jedynie iluzją<sup>5</sup>.

## 2. Projekty z obszaru edukacji w wybranych państwach OECD

### Dania – reforma wywołana przez szok

Do niedawna decydenci i interesariusze systemu edukacji w Danii mieli bardzo ograniczony dostęp do narzędzi służących do pomiaru wydajności tamtejszego systemu oświaty. Pierwsze wyniki badania PISA opublikowane w grudniu 2001 r. wywołały olbrzymi szok nie tylko w środowisku oświaty, ale także w całym kraju.

Co ciekawe, wyniki PISA nie były zaskakujące ze względu na słaby wynik – Dania uplasowała się nieco poniżej średniej OECD w teście sprawdzającym umiejętność czytania i powyżej średniej w teście matematycznym – ale dlatego, że zanegowały one powszechnie obecne, lecz mające słabe uzasadnienie w faktach, przekonanie, iż duńskie szkoły sprawnie realizują program wyrównywania szans oraz plasują się w światowej czołówce<sup>6</sup>.

Brak dostatecznej ilości kompleksowych danych (*evidence*) spowodował, iż ministerstwo edukacji nie było w stanie szybko zareagować i jednoznacznie wskazać przyczyn złej sytuacji w szkolnictwie. Wyniki badania PISA wywarły znaczny, być może nieproporcjonalny w stosunku do spodziewanego, wpływ na system edukacji w Danii, gdyż nagle rzuciły

<sup>5</sup> Prezentacja Miho Tagumy w OECD w Paryżu 25.11.2010 r. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

<sup>6</sup> OECD, *Making Reform Happen: Lessons from OECD countries [raport]*, OECD Publishing 2010, [www.oecd-ilibrary.org/economics/making-reform-happen\\_9789264086296-en](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/making-reform-happen_9789264086296-en) [04.01.2010 r.].

nowe światło na kwestie, które dotychczas były niedostrzegalne na poziomie systemu.

W rezultacie rząd duński przyjął rekomendacje OECD, które postulowały wprowadzenie „kompleksowego systemu ewaluacji”<sup>7</sup>. W wyniku publikacji wyników PISA oraz późniejszego raportu OECD na temat *Folkeskole* (duński system szkolnictwa obejmujący szkoły podstawowe i gimnazja) znowelizowano ustawodawstwo (w 2006 r.) oraz wdrożono reformy mające na celu budowę systemu, który w sposób trwały bada aktualny stan systemu edukacji. Trzy najważniejsze zmiany dotyczyły wprowadzenia:

- ◆ indywidualnego planu kształcenia dla każdego ucznia;
- ◆ wymogu, aby każda gmina przygotowała raport dotyczący jakości kształcenia w szkołach, które znajdowały się na jej terenie;
- ◆ obowiązkowych badań, dotyczących postępów w edukacji uczniów, które miały być rokrocznie przeprowadzane na terenie całego kraju.

Dane zewnętrzne, umożliwiające porównanie wydajności systemów edukacji w skali międzynarodowej (np. PISA), miały ogromne znaczenie w stymulowaniu i kształtowaniu inicjatyw zmierzających do naprawy systemu edukacji w Danii. Dane te odegrały tak istotną rolę ze względu na dwa czynniki. Po pierwsze, wypełniły pewną lukę związaną z brakiem wiarygodnych informacji, które dotyczyłyby funkcjonowania systemu edukacji. Po drugie, możliwe było skonfrontowanie wyników badania z sytuacją w innych krajach. Jednakże naiwne byłoby twierdzenie, że wyniki badania PISA stanowiły czynnik sprawczy reform – służyły one raczej jako swoisty katalizator debaty nad potrzebą reformy w ogóle. Zasadnicza treść pakietu reform systemu oświaty w Danii była w zdecydowanym stopniu efektem badań i analiz przeprowadzonych wcześniej przez OECD. Jak wspomniano powyżej, OECD ma bogate doświadczenie w zakresie przedstawiania wytycznych i rekomendacji dotyczących projektów reform systemów edukacji. Wytyczne te są wypadkową badań dotyczących reform i unikatowych rozwiązań, które wprowadzono w wybranych państwach OECD.

---

<sup>7</sup> OECD, *Reviews of National Policies for Education: Denmark 2004: Lessons from PISA 2000 [raport]*, OECD Publishing 2004, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264017948-en> [04.01.2010 r.].

## Francja – integracja przez kulturę

Bardzo interesująca strategia zapewnienia równości szans w edukacji została zaprezentowana w siedzibie Fundacji „Kultura i Różnorodność” (*Fondation Culture et Diversité*, [www.fondationcultureetdiversite.org](http://www.fondationcultureetdiversite.org)) w Paryżu. Organizację tę powołano w 2006 r. i jest ona organizacją pozarządową. Jej utworzenie to konsekwencja włączenia się sektora prywatnego w obszar edukacji, które nastąpiło po fiasku rządowego programu ds. równości szans, uruchomionego w latach 80. ubiegłego wieku.

Najważniejszą inicjatywą fundacji jest *Program społecznej integracji*. Ma on na celu zainteresowanie młodych ludzi (uczniów szkół średnich) szeroko rozumianą kulturą: sztuką, tańcem, teatrem, muzyką, kinem itp. Szkoły średnie objęte programem są wybierane na podstawie wykazu francuskiego Ministerstwa Kultury i Edukacji, precyzującego grupy docelowe, które najbardziej potrzebują wsparcia fundacji.

W ramach programu młodzież przygotowuje i wystawia sztuki teatralne, odwiedza teatry, filharmonie (wcześniej bierze udział w wykładzie nt. danej sztuki czy kompozytora). W ciągu pięciu lat w projekcie uczestniczyło pięć tysięcy uczniów.

Drugim filarem działalności fundacji jest wsparcie maturzystów o nieuprzywilejowanej pozycji (pochodzących z biednych rodzin, dotkniętych skutkami alkoholizmu, przemocy) w ich staraniach o indeks uczelni wyższych o profilu artystycznym, szczególnie tych najbardziej prestiżowych, tzw. *Grandes écoles*.

Maturzyści będący ofiarami dyskryminacji ze względu na status etniczny, majątkowy etc. uznają bowiem studia na elitarnych uczelniach za nieosiągalny cel. Brakuje im wymaganych umiejętności, a czasem nawet informacji o procedurze rekrutacyjnej.

Sukcesem fundacji było obniżenie wymagań egzaminacyjnych wobec wspieranych maturzystów, uczestniczących w procesie rekrutacji na studia w prestiżowym Instytucie Nauk Politycznych w Paryżu i kilku innych szkołach wyższych o profilu menedżerskim. Oprócz powyższej akcji afirmatywnej fundacja prowadzi inne działania z myślą o dyskryminowanych uczniach szkół średnich. Zapewnia informację o ofercie studiów i wymaganiach dla kandydatów, którzy chcą studiować na uczelniach wyższych, uruchamia programy grantów, oferuje stypendia, dostęp do publikacji, pomaga w znalezieniu praktyk studenckich czy staży zawodowych. Współpracując ze studentami i absolwentami szkół wyższych, tworzy sieć kontaktów, umożliwiającą wymianę informacji na temat rekrutacji, warunków studiowania, pomocy finansowej itp. (*networking*).

Fundacja, ze względu na ograniczone zasoby kadrowe, nie dysponuje danymi na temat efektów swojej działalności. Opisuje jedynie *success stories* byłych podopiecznych, które są inspiracją dla kolejnych inicjatyw<sup>8</sup>.

### 3. Wnioski

Państwa dążące do zreformowania systemu edukacji zazwyczaj stają w obliczu wielu podobnych problemów, głównie związanych z faktem, iż usługi edukacyjne są najczęściej świadczone bezpośrednio przez sektor publiczny.

Kwestia edukacji wczesnoszkolnej jest silnie związana ze specyfiką każdego państwa. W każdym systemie występuje sieć zależności między poszczególnymi politykami publicznymi oraz priorytetami w tym zakresie. Z tego względu odpowiedź na pytanie, co jest korzystne lub pożądane, w dużym stopniu zależy od wyborów dokonanych w przeszłości.

Nie ma konsensusu co do oceny wyników osiągniętych przez poszczególne państwa w sektorze edukacji. Po części wynika to ze złożonego katalogu celów, jakie należy osiągnąć. Z drugiej strony taki stan rzeczy jest efektem swoistego deficytu rzetelnych i ogólnie akceptowalnych wskaźników, badających jakość i wydajność systemów edukacji. Z tego względu reforma systemu, z założenia oparta na dowodach, jest niezwykle trudna, jeśli brakuje ich lub są one kwestionowane. Właśnie dlatego aktywna działalność organizacji międzynarodowych skupionych na generowaniu wiarygodnych, neutralnych i porównywalnych badań, które mają oparcie w faktach, jest niezwykle cenna w kontekście formułowania rekomendacji dla polityk edukacyjnych. Klasycznym przykładem tego typu działań może być badanie PISA przeprowadzone przez OECD.

Jak wykazały analizy OECD, zasadniczymi elementami warunkującymi sukcesy w późniejszej edukacji są rozwój i inwestycje w edukację wczesnoszkolną. W związku z tym należy ułatwić szeroki dostęp do kształcenia, rozwijać współpracę z rodzicami, reformować programy nauczania, poszerzyć zakres kwalifikacji nauczycieli, zapobiegać zjawisku przedwczesnego odchodzenia ze szkoły, podnieść poziom nauczania przez wprowadzenie zindywidualizowanych ścieżek oraz umożliwić rozwijanie metod kształcenia interdyscyplinarnego.

---

<sup>8</sup> Prezentacja w Fondation Culture et Diversité w Paryżu 26.11.2010. Miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

Polityka w obszarze edukacji charakteryzuje się tym, że okres pomiędzy wypracowaniem koncepcji a jej wprowadzeniem w życie jest zazwyczaj bardzo długi. W związku z tym istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, aby rząd wprowadzający reformę mógł skorzystać z pozytywnych efektów własnych reform. Mimo występowania tylu różnych przeszkód wiele państw OECD w ostatnim czasie zainicjowało reformy swoich systemów edukacji oraz obszarów wyrównywania szans w dostępie do edukacji, czego efekty zaczynają już być dostrzegalne.

## **Bibliografia**

*Education Today 2010: The OECD Perspective [raport]*, OECD Publishing 2010.

*Making Reform Happen: Lessons from OECD countries [raport]*, OECD Publishing 2010.

*Reviews of National Policies for Education: Denmark 2004: Lessons from PISA 2000 [raport]*, OECD Publishing 2004.



## **Wyrównywanie szans w edukacji na przykładzie reformy systemu oświaty we Wspólnocie Francuskiej Belgii**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Celem niniejszej pracy jest próba przedstawienia najważniejszych elementów prowadzonej od 1995 r. w Belgii, we Wspólnocie Francuskiej, walki z wykluczeniem społecznym zarówno z perspektywy zasad oraz celów, jak i instrumentów ich implementacji.

Wspólnota Francuska jest jedną z trzech oficjalnych wspólnot belgijskich i zajmuje się m.in. ochroną i rozwojem języka francuskiego w tym kraju. Wyniki przeprowadzonych badań wskazują na silny związek postępów w nauce oraz wyboru profilu kształcenia z pochodzeniem społecznym, które w znacznym stopniu jest powodem pogłębiającej się segregacji społecznej. Ponadto przyjęto wiele programów mających na celu walkę z wykluczeniem społecznym, wyrównywanie szans dzieci w wieku szkolnym i likwidację nierówności w kształceniu dzieci, pochodzących z różnych środowisk. W tym celu na poziomie edukacji podstawowej zniesiono system powtarzania klas, a w szkołach średnich wprowadzono doradztwo psychologiczno-pedagogiczne, zapobiegające utrwalaniu nierówności społecznych. Przyjęto również wiele programów mających prowadzić do usunięcia nierówności powstałych na przestrzeni czasu oraz różnych form dyskryminacji. Dlatego działania Wspólnoty koncentrują się na wdrożeniu polityki pozytywnej dyskryminacji przez dodatkowe finansowanie niektórych placówek oraz stworzenie klas komplementarnych i przejściowych.

## 1. Reforma systemu szkolnictwa we Wspólnocie Francuskiej Belgii

Główne problemy systemu szkolnictwa podzielone zostały na cztery grupy:

- ♦ powtarzanie klas;
- ♦ degradujące, przedwczesne ukierunkowanie do rodzajów szkół;
- ♦ urynkowanie szkolnictwa;
- ♦ różne formy dyskryminacji występujące w szkołach.

Wymienione elementy są przyczyną nierównych szans w szkolnictwie przedszkolnym, wczesnoszkolnym oraz wyższym. Słabe wyniki w nauce dodatkowo wiążą się z pochodzeniem społecznym i wskaźnikiem statusu ekonomiczno-społecznego. Najważniejsze rozwiązania, których celem było zwalczanie występujących problemów, to:

- ♦ wprowadzenie *klas komplementarnych* oraz *klas zróżnicowanych* - pozwoliło to na zniesienie obowiązku powtarzania klas. Uczniowie, którzy po szkole podstawowej mają słabe wyniki w nauce, spędzają rok w klasie komplementarnej w szkole średniej, gdzie wyrównywane są ich braki programowe;
- ♦ wdrażanie polityki pozytywnej dyskryminacji - dodatkowe finansowanie i wyposażanie placówek szkolnych, np. budowa bibliotek, dostosowanie placówek do potrzeb uczniów niepełnosprawnych fizycznie;
- ♦ przyznanie autonomii dla szkół - poprzez przekazywanie środków na wzmocnienie zasobów ludzkich i funkcjonowanie szkoły; wprowadzono programy nadzoru pedagogicznego, kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli, tak aby podnieść jakość kształcenia i zapewnić uczniom wysoko wykwalifikowaną opiekę;
- ♦ egzaminy - przeprowadzane po każdym etapie edukacji, uczniowie otrzymują po nich certyfikaty z oceną dotychczasowych osiągnięć w nauce; wszyscy uczniowie mogą opanować niezbędne umiejętności niezależnie od tego, czy uczęszczają do szkoły zawodowej, czy do tej o profilu ogólnym;
- ♦ wprowadzenie *klas przejściowych* w celu przyjmowania uczniów z rodzin imigrantów<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> J. Hubin, *Guide de l'Enseignement obligatoire en Communauté française*, Administration Générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique (AGERS).

## 2. Obecna struktura szkolnictwa we Wspólnocie Francuskiej Belgii

We Wspólnocie Francuskiej Belgii za szkolnictwo odpowiedzialna jest Administracja Generalna do spraw Kształcenia Obowiązkowego i Badań Naukowych. System szkolnictwa ma charakter trójpoziomowy:

- 1) Poziom przedszkolny (dzieci od 2. do 6. roku życia) - nieobowiązkowy.
- 2) Poziom podstawowy (dzieci od 6 do 12. roku życia) - najistotniejszym elementem na tym etapie kształcenia jest zniesienie systemu powtarzania klas w przypadku negatywnych wyników w nauce. Dzieci mogą nadrobić zaległości programowe w tzw. *klasie komplementarnej*. Szkoła podstawowa kończy się egzaminem, który umożliwia im przejście do szkoły średniej. Po zdanym egzaminie uczniowie otrzymują *Certyfikat Nauczania Podstawowego* (CEB). Uczniowie, którzy nie uzyskali certyfikatu, przechodzą do *klasy zróżnicowanej*, której zadaniem jest pomoc uczniom w osiągnięciu minimalnego poziomu, tak by mogli podejść do egzaminu jeszcze raz i uzyskać certyfikat. Dokument ten umożliwia dołączenie do regularnego cyklu nauczania w szkole średniej.
- 3) Szkoły średnie (młodzież od 12. do 18. roku życia) - nauka w nich składa się z dwóch etapów. Pierwsze dwa lata to wspólna nauka dla wszystkich. Następnie uczniowie zostają podzieleni na profile kształcenia: ogólny, techniczny lub zawodowy<sup>2</sup>.

Według badań PISA (*Programme for International Student Assessment*) przeprowadzanych przez OECD wyniki w nauce osiąmane przez uczniów Wspólnoty Francuskiej Belgii zarówno w 2000 r., jak i w 2003 r. były niższe niż średnie wyniki osiąmane przez inne kraje. Szczególną uwagę należy zwrócić na słabe rezultaty w testach z przedmiotów ścisłych. Wskazuje to na problemy socjoekonomiczne oraz nierówności w dostępie do edukacji. Przyczyną tej sytuacji jest pochodzenie (np. z rodzin imigrantów) oraz segregacja społeczna uczniów Wspólnoty Francuskiej. W badaniach PISA z 2009 r., w ogólnym zestawieniu wyników osiąmanych przez dzieci w testach umiejętności, Belgia zajmuje dużo wyższe miejsce. Niewątpliwie na wynik ten miały wpływ reformy systematycznie wprowadzane w belgijskim systemie edukacji<sup>3</sup>. Badania PISA dostarczyły naukowcom da-

---

<sup>2</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase\\_en.php#belgium](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php#belgium) - oficjalny portal Unii Europejskiej [05.09.2010 r.].

<sup>3</sup> [www.oecd.org/document/0/0,3343,en\\_2649\\_34487\\_34010524\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_34487_34010524_1_1_1_1,00.html) - portal

nych, które pozwoliły ocenić pochodzenie społeczne uczniów (zawód oraz wykształcenie ich rodziców, wskaźnik zamożności), a następnie wyznaczyć „wskaźnik statusu społecznego, ekonomicznego i kulturowego”. Wyniki badania ukazują silny związek postępów w nauce z pochodzeniem społecznym:

- ♦ W grupie 10% najbiedniejszych dzieci Wspólnoty Francuskiej Belgii aż 65% osiąga, w porównaniu do 10% najbogatszych uczniów, niezadowolające wyniki w nauce.
- ♦ Pochodzenie społeczne wpływa na wybór profilu kształcenia. W grupie uczniów najbogatszych ponad 80% decyduje się na profil ogólnokształcący, podczas gdy dzieci najbiedniejsze wybierają profil zawodowy. Należy podkreślić, że do 2008 r. nauczanie techniczne i zawodowe we Wspólnocie Francuskiej było na bardzo niskim poziomie. Szkoły zawodowe i techniczne zasilane były głównie przez dzieci imigrantów oraz z najbiedniejszych rodzin, ze znacznymi zaległościami w nauce. Problem dotyczył również możliwości dostępu do informacji (internetu) i wyboru szkoły. W rodzinach najmniej zamożnych słabe rozeznanie co do rodzajów szkół pogłębiało segregację społeczną.

Rząd postanowił stworzyć odpowiednie programy mające prowadzić do wyrównania szans i złagodzenia nierówności w kształceniu dzieci pochodzących z różnych rodzin i różnych środowisk. Przyjęto „Narodowy plan akcji na rzecz inkluzji (2008-2010)”, którego głównym celem jest polepszenie wyników uczniów w nauce, w szczególności na etapie szkoły średniej, oraz wykorzystanie w nauczaniu nowoczesnych technologii.

Program „Kontrakty dla szkół” podkreśla znaczenie rozwoju i wdrażania polityki, opierającej się na inwestowaniu w nauczanie wymaganego minimum programowego (matematyki oraz czytania) oraz walce z segregacją uczniów na podstawie pochodzenia społecznego oraz ukierunkowaniem do szkół (postrzeganych jako degradujące).

Program „Umowa koalicyjna na lata 2009-2014” zakłada wzrost jakości kształcenia, osiągnąć przez zniesienie niepotrzebnej konkurencji, oraz walkę z systemem powtarzania klas. Dzięki tym działaniom zostaną zaoszczędzone środki finansowe, które następnie mogą wspomóc proces indywidualnego nauczania oraz zapewnić odpowiednie finansowanie szkół Wspólnoty Francuskiej. Dodatkowe fundusze byłyby użyteczne przy tworzeniu klas autorskich oraz zapewnianiu opieki pedagogicznej w szkołach.

---

programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (Programme for International Student Assessment) - międzynarodowego badania koordynowanego przez OECD.

Plan przewiduje stałą współpracę z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi, tak aby zagwarantować pomoc uczniom oraz ukierunkować ich na wybór szkoły średniej zgodnie z ich zainteresowaniami i planami na przyszłość. Zbyt wczesne decydowanie o wyborze szkoły, uzależnione od pochodzenia społecznego, było czynnikiem pogłębiającym wykluczenie społeczne dzieci z najuboższych rodzin oraz środowisk imigrantów. Planowane są działania promujące szkolnictwo zawodowe i techniczne, które mogą być atrakcyjne również dla dzieci z bogatszych rodzin. Rząd pragnie zachęcić rodziców, by do przedszkoli wysyłali dzieci już od 3. roku życia. Ma to bardziej połączyć ten element kształcenia z pierwszym, najwcześniejszym etapem szkolnictwa, jakim jest szkoła podstawowa<sup>4</sup>.

## 2. Instrumenty implementacji reform

W celu złagodzenia powstałych na przestrzeni lat nierówności i różnych form dyskryminacji we Wspólnocie Francuskiej wprowadzono następujące środki prawne:

- ♦ Dekret „Misje” z 24 lipca 1997 r.<sup>5</sup> dotyczący poradnictwa edukacyjnego i zawodowego w trakcie kształcenia obowiązkowego, określający priorytetowe zadania kształcenia na poziomie podstawowym i średnim oraz opisujący struktury konieczne do ich ukończenia. Celem dekretu jest również przygotowanie uczniów do przyjęcia postawy odpowiedzialnego obywatela, który potrafi z szacunkiem odnosić się do innych kultur, osobowości oraz przekonań. Każde dziecko powinno mieć równy dostęp do systemu edukacji, bez względu na pochodzenie społeczne. Szkoły mają za zadanie zatem umożliwić naukę wszystkim dzieciom i monitorować ich postępy w nauce, tak aby zapewnić równe szanse rozwoju także dzieciom z uboższych bądź dysfunkcyjnych rodzin.
- ♦ Dekret z 13 marca 1995 roku<sup>6</sup> - odnosi się do promocji sukcesów zawodowych i zniesienia systemu powtarzania klas na

---

<sup>4</sup> P. Gunkowska, „Mechanizmy równości szans w szkolnictwie przedszkolnym i podstawowym - Communauté française”. Referat wygłoszony w dniach 26-30 lipca 2010 r. Prezentacja miała miejsce podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

<sup>5</sup> [www.galilex.cfwb.be/document/pdf/21557\\_004.pdf](http://www.galilex.cfwb.be/document/pdf/21557_004.pdf) - portal Wspólnoty Francuskiej w Belgii [05.09.2010 r.].

<sup>6</sup> [www.galilex.cfwb.be/fr/leg\\_res\\_00.php?ncda=19069&referant=100&bck\\_ncda=22229-&bck\\_referant=100](http://www.galilex.cfwb.be/fr/leg_res_00.php?ncda=19069&referant=100&bck_ncda=22229-&bck_referant=100) - portal Wspólnoty Francuskiej w Belgii [05.09.2010 r.].

poziomie podstawowym edukacji. Dekret daje możliwość organizowania w szkołach klas komplementarnych zarówno po drugiej klasie szkoły podstawowej, jak i na zakończenie tego etapu kształcenia. Również po dwóch pierwszych latach szkoły średniej może zostać zorganizowana taka klasa, tak aby wszystkie dzieci mogły opanować minimum programowe i nie pogłębiały zaległości w nauce. Następnie uczniowie od 14. roku życia mogą dokonać wyboru między kształceniem ogólnym a zawodowym.

- ♦ Dekret dotyczący zapisów do pierwszej klasy szkoły średniej<sup>7</sup> ma z założenia przeciwdziałać urynkowieniu szkół. Precyzuje on to, jak ma wyglądać procedura zapisów do szkół, która przed jego wejściem w życie była mało przejrzysta. Luki prawne i niejasności były wykorzystywane przez dyrektorów szkół, którzy przyjmowali do swoich placówek tylko najzdolniejszych uczniów, pochodzących z bogatszych rodzin. Dzieci mniej zdolne nie miały zatem szansy dostania się do lepszych i popularniejszych szkół. Przepisy dekretu gwarantują wszystkim rodzinom równy dostęp do placówek szkolnych.
- ♦ Dekret o dyskryminacji pozytywnej z 1998 r.<sup>8</sup> dotyczy edukacji przedszkolnej, szkół podstawowych oraz średnich. Przepisy dekretu wprowadzają możliwość uzyskania dodatkowych środków finansowych przez szkoły, które przyjmują dzieci pochodzące z ubogich dzielnic. Kwalifikacja odbywa się na podstawie wskaźnika socjo-ekonomicznego, ustalanego na podstawie:
  - wysokości dochodów mieszkańców,
  - poziomu skolaryzacji,
  - liczby bezrobotnych w dzielnicy,
  - aktywności zawodowej ludności,
  - standardu mieszkań.

Na podstawie wartości wskaźnika poszczególnym szkołom przyznawane są środki finansowe przeznaczone na dodatkowe zatrudnienie nauczycieli oraz wyposażenie szkoły (zaopatrzenie biblioteki, budowę obiektów sportowych, zwiększanie powierzchni obszarów zielonych wo-

<sup>7</sup> [www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/35310\\_000.pdf](http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/35310_000.pdf) - portal Wspólnoty Francuskiej w Belgii [05.09.2010 r.].

<sup>8</sup> [www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/22209\\_002.pdf](http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/22209_002.pdf) - portal Wspólnoty Francuskiej w Belgii [05.09.2010 r.].

kół szkół). Zapisy dekretu doprowadziły jednak do pewnych problemów. Szkoły, które przyjmowały uczniów zarówno z dzielnic uboższych, jak i z rodzin bogatszych, traciły na dodatkowym budżecie, jaki można było otrzymać w ramach „dyskryminacji pozytywnej”. W rezultacie powstały szkoły, w których przyjmowano wyłącznie dzieci z najuboższych rodzin, inne placówki natomiast nie miały szansy na otrzymanie środków finansowych. W roku 2009 znowelizowano więc przepisy i wprowadzono nowy dekret „Ramy różnicujące”.

- ♦ Dekret „Ramy różnicujące” z 30 kwietnia 2009 r.<sup>9</sup> wspiera współpracę między placówkami szkolnymi oraz nadaje szeroką autonomię szkołom, którym przyznawana jest dodatkowa pomoc finansowa. Dzięki nowelizacji przepisów liczba uczniów, którzy otrzymują środki, wynosi 25% wszystkich uczniów, podczas gdy na podstawie regulacji z poprzedniego dekretu było to tylko 12%.
- ♦ Dekret z 14 czerwca 2001 r.<sup>10</sup> o integracji uczniów imigrantów w szkolnictwie organizowanym i subwencjonowanym przez Wspólnotę Francuską. Przepisy obejmują dzieci, które mieszkają na terenie Belgii mniej niż rok, są w wieku od 2,5 do 18 lat oraz otrzymały status uciekinierów, oczekujących na azyl bądź posiadają obywatelstwo krajów Trzeciego Świata. Dla takich uczniów organizowane są tzw. *klasy przejściowe* na etapie edukacji przedszkolnej, szkolnictwa podstawowego oraz średniego, na okres do jednego roku. Uczniowie mają w nich możliwość intensywnej nauki języka francuskiego. Celem klas jest także adaptacja dzieci do nowego systemu szkolnego<sup>11</sup>.

### 3. System edukacji w Belgii na tle innych państw - dane statystyczne

System edukacji jest monitorowany przez Eurostat przez stosowanie wielu wskaźników. Ich porównanie na tle innych krajów UE pozwala scharakteryzować oraz ocenić istniejący stan polityki oświatowej danego państwa, zidentyfikować mocne i słabe strony danego kraju i jego polityki oraz określić niezbędne kierunki działań.

---

<sup>9</sup> [www.galilex.cfwb.be/document/pdf/34295\\_001.pdf](http://www.galilex.cfwb.be/document/pdf/34295_001.pdf) - portal Wspólnoty Francuskiej w Belgii [05.09.2010 r.].

<sup>10</sup> [www.galilex.cfwb.be/document/pdf/25914\\_001.pdf](http://www.galilex.cfwb.be/document/pdf/25914_001.pdf) - portal Wspólnoty Francuskiej w Belgii [05.09.2010 r.].

<sup>11</sup> P. Gunkowska, „Mechanizmy równości szans w szkolnictwie przedszkolnym i podstawowym - Communauté française”, dz. cyt.

Poniższe zestawienie przedstawia wskaźnik rocznych wydatków na publiczne instytucje oświaty w przeliczeniu na ucznia/studenta w latach 1999–2007 (w euro).

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
Unia Europejska (27 państw)	6024,1	5716,2	5410,8	5224,6	5074,4	5177,2	5035,6	4689,0	4332,3
Strefa euro	6774,0	6493,5	6181,7	5972,5	5892,9	5752,7	5702,0	5315,5	4913,4
Belgia	8014,8	7499,0	6815,2	6641,4	6862,6	7072,7	6817,5	5877,1	5551,1

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

Wydatki na publiczne instytucje oświatowe są wysokie i w znacznym stopniu przekraczają średnie roczne wydatki w 27 państwach UE oraz państw strefy euro. Wskaźnik ten przewyższał te dla innych państw, począwszy od roku 1999, dodatkowo sukcesywnie się zwiększał, co oznacza, że państwo przeznaczają coraz większe kwoty na finansowanie publicznych instytucji oświaty. Dane te dobrze odzwierciedlają sytuację systemu edukacji w Belgii, a dokładniej skutki reform, jakie były przeprowadzane na tym polu od 1999 r., m.in. tworzenie dodatkowych klas w szkołach dla uczniów z zaległościami programowymi, szkolenia dla nauczycieli czy też stosowanie dyskryminacji pozytywnej w szkołach (np. wyposażenie placówek w nowe sprzęty, zakup pomocy naukowych).

Wykorzystując ten wskaźnik, można ocenić system edukacji w Belgii jako bardzo dobry z punktu widzenia roli państwa i finansowania szkół publicznych. Państwo dąży do likwidacji różnych form dyskryminacji oraz do wyrównywania szans uczniów z rodzin dysfunkcyjnych bądź środowisk imigrantów (którzy stanowią w Belgii liczną grupę).

Omawiając wskaźnik wysokości wydatków na publiczne instytucje oświaty, warto przyjrzeć się również temu, który przedstawia łączne wydatki publiczne na edukację na wszystkich szczeblach edukacji łącznie, w % PKB, w latach 2001–2007. Wskaźnik ten jest wyższy tylko w Norwegii, Danii, Islandii, Szwecji oraz na Cyprze. W pozostałych państwach jest on o wiele niższy. W Belgii od 2001 r. utrzymuje się na w miarę stałym poziomie i wynosi ok. 6% PKB (przy średniej dla UE 5%). Przewyższa on więc wskazania dla całej Unii Europejskiej oraz państw strefy euro.

Na podstawie powyższych danych można sformułować wnioski dotyczące polityki edukacyjnej w Belgii. Niewątpliwie potrzeba finansowa-



nia edukacji jest zauważalna przez państwo, które przeznaczają znaczne środki na ten cel. Od roku 2001 na edukację rezerwuje ten sam % PKB, ponieważ problemy związane z tą dziedziną wymagają podejścia długofalowego i wielu stopniowo wprowadzanych reform.

Kolejnym istotnym wskaźnikiem w edukacji jest liczba nauczycieli w wieku poniżej 30 lat w szkołach publicznych i prywatnych, na poziomie wczesnoszkolnym (szkolnictwo podstawowe). Wskaźnik liczony jest w procentach liczby wszystkich nauczycieli szkolnictwa podstawowego.

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Belgia	23,1	22,9	22,9	22,7	23,0	23,2	21,9	21,5	21,5

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

W tym zestawieniu Belgia zajmuje również jedną z czołowych pozycji. Wyższe wskaźniki odnotowano tylko na Malcie i Cyprze, a także w Luksemburgu, Wielkiej Brytanii oraz Irlandii. Wysoki udział takich pedagogów nauczających na poziomie wczesnoszkolnym odzwierciedla potrzebę zatrudniania wykwalifikowanych młodych nauczycieli. Wzrastający wskaźnik wskazuje również na ogólną tendencję do tego, by zwiększać zatrudnienie nowych nauczycieli w szkołach, z uwagi na ciągłe potrzeby wprowadzania reform w szkolnictwie.

Wielonarodowość społeczeństwa Belgii wywołuje różne formy dyskryminacji dzieci oraz nierówności szans w systemie edukacji tego kraju. Dlatego wydatki na edukację stanowią znaczne obciążenie dla belgijskiego budżetu. Dodatkowo istnieje stała potrzeba zatrudniania nowych nauczycieli<sup>12</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując zmiany, jakich dokonano w ostatnich latach w sferze edukacji w Belgii, należy wskazać najważniejsze osiągnięcia w tym zakresie:

- ♦ zniesienie zasady powtarzania klasy przez uczniów najsłabszych;
- ♦ stworzenie systemu doradztwa psychologiczno-pedagogicznego;
- ♦ wprowadzanie „klas przejściowych”;
- ♦ stworzenie równego dostępu do placówek szkolnych.

<sup>12</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> - portal Europejskiego Urzędu Statystycznego Eurostat [05.09.2010 r.].

Walka z wykluczeniem społecznym opiera się przede wszystkim na takim rozdysonowaniu środków, by dało się wyrównać szanse dzieci pochodzących z różnych środowisk oraz zatrzymać bezwiednie powielane postawy społeczne.

Należy jednoznacznie stwierdzić, że polityka walki z wykluczeniem społecznym w edukacji świadczy o tym, że społeczeństwo belgijskie jest świadome istniejących w nim dysproporcji, które z kolei w dużej mierze wynikają ze zmian w strukturze społecznej w ostatnich latach.

## Bibliografia

Gunkowska P., „Mechanizmy równości szans w szkolnictwie przedszkolnym i podstawowym – Communauté française”. Referat wygłoszony dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej podczas wizyty studyjnej Belgii w dniach 26-30 lipca 2010 r.

Hubin J., *Guide de l'Enseignement obligatoire en Communauté française*, Administration Générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique (AGERS).

## Źródła internetowe

[http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase\\_en.php#belgium](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/eurybase_en.php#belgium) - oficjalny portal Unii Europejskiej.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> - portal Europejskiego Urzędu Statystycznego Eurostat.

[www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/21557\\_004.pdf](http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/21557_004.pdf) - portal Wspólnoty Francuskiej w Belgii.

[www.oecd.org/document/0/0,3343,en\\_2649\\_34487\\_34010524\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_34487_34010524_1_1_1_1,00.html) - portal programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (Programme for International Student Assessment), międzynarodowego badania koordynowanego przez OECD.



**Rola państwa  
wobec dostępu do dóbr publicznych.  
Fundusze strukturalne jako źródło finansowania  
dóbr publicznych**

Tomasz Dzieńdziura, Kinga Kołodziejczyk,  
Katarzyna Kulczyńska, Aleksandra Lusawa, Adam Mazgal,  
Grzegorz Pawlak, Maciej Tyburcy

*Opiekun grupy: dr Piotr Maszczyk*



## **Polityka Spójności jako źródło finansowania dóbr publicznych**

### **Wprowadzenie (executive summary)**

Niniejszy raport analizuje Politykę Spójności jako źródło finansowania dóbr publicznych. Ma to szczególne znaczenie dla Polski, gdyż to dzięki temu instrumentowi finansowemu możliwy jest dynamiczny rozwój w tak wielu obszarach. Dlatego też żywotnym interesem Rzeczypospolitej Polskiej jest utrzymywanie jak najkorzystniejszych zapisów dotyczących Polityki Spójności.

W niniejszej pracy zaproponowany został następujący podział. W pierwszym rozdziale zbiorczo omówiono pojęcie „dóbr publicznych” oraz podstawowe zagadnienia dotyczące Polityki Spójności, takie jak historia oraz przykładowe projekty współrealizowane w Polsce przy udziale środków pieniężnych.

Rozdział drugi traktuje o reformie Polityki Spójności. Choć kierunek zmian nie jest jeszcze określony, to debata na ten temat już się toczy. Z głównymi postulatami będzie musiała zapoznać się polska administracja, tak by móc odpowiednio się do nich odnieść i mieć wpływ na reformowanie Polityki Spójności, w jak największym stopniu zgodne z polską racją stanu.

Rozdział trzeci zaczyna się od analizy polskiego stanowiska w sprawie reformy Polityki Spójności. Wnioski stąd wyciągnięte dają obraz tego, jakie miejsce w zmienionych realiach widzi dla siebie Polska. W dalszej części rozdziału zamieszczone są rozwiązania alternatywne dla polskiego

stanowiska, które pokazują, jak można zmienić lub ulepszyć polskie postulaty, tak by mogły zostać włączone do prac nad reformą systemu finansowania.

Całość pracy zamyka zakończenie, podsumowujące zebrane wnioski z całej pracy. Poszerzeniu wiedzy na tematy poruszone w raporcie może służyć załączona na końcu bibliografia.

## Wstęp

Fundusze europejskie to doskonałe źródło finansowania dóbr publicznych. Ponieważ są relatywnie łatwo dostępne, stanowią efektywny i bardzo popularny środek wspomagający państwo w wypełnianiu zadań publicznych. Dotyczy to także Polski. Dlatego tak ważna jest analiza doświadczeń krajów od wielu lat korzystających z pomocy funduszy strukturalnych, tak by jak najlepiej wykorzystać zalety finansowania europejskiego oraz usunąć jego słabości.

Wśród teoretyków trwa spór o to, czy fundusze strukturalne powinny być w ogóle dostarczycielem dóbr publicznych, czy też koncentrować się wyłącznie na stwarzaniu potencjału dla wzrostu i innowacji. Te pytania nabierają na aktualności w związku z postępującym kryzysem finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej, który po części wywołany jest stale wzrastającym zadłużeniem, wynikającym ze zobowiązań wobec społeczeństwa, takich jak wypłata rent i emerytur oraz innych transferów socjalnych. Sprawia to, że wraz ze wzrostem udziału tych sztywnych wydatków w budżetach państw dostawa dóbr publicznych musi być finansowana z rosnącego deficytu budżetowego, co może doprowadzić do znacznego zmniejszenia podaży tych dóbr w porównaniu z drugą połową XX wieku.

Dlatego w tym opracowaniu staramy się odpowiedzieć na pytania o przyszłość Polityki Spójności jako istotnego czynnika wspomagającego produkcję dóbr publicznych w krajach Unii Europejskiej. Wskazujemy również, jak powinna zachować się Polska, tak aby na planowanych zmianach skorzystać i nadrabiać dystans dzielący nas od krajów Europy Zachodniej. Wnioski zawarte w niniejszej pracy niejednokrotnie sformułowane były na podstawie opinii pracowników administracji polskiej, niemieckiej, francuskiej oraz unijnej. Wizyty zagraniczne finansowane były w ramach projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki”, priory-

tet V: „Dobre rządzenie”, działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”).

W tym miejscu autorzy pragną serdecznie podziękować wszystkim osobom zaangażowanym w proces tworzenia niniejszego raportu. Podziękowania należą się w pierwszej kolejności opiekunowi grupy warsztatowej, doktorowi Piotrowi Maszczykowi, który dzięki swej ogromnej wiedzy i wieloletniemu doświadczeniu wspomagał autorów niniejszego opracowania, zostawiając jednocześnie na tyle swobody, aby niniejszy raport był efektem twórczej pracy własnej. Autorzy pragną także podziękować wszystkim pracownikom administracji polskiej i zagranicznej, których celne uwagi naprowadzały piszących na nowe tory rozumowania. Bez pomocy wszystkich życzliwych nam osób praca ta by nie powstała.

## 1. Zagadnienia wstępne oraz założenia Polityki Spójności

### Dobra publiczne – zagadnienia teoretyczne

W teorii ekonomii do czystych dóbr publicznych zalicza się takie dobra, które spełniają jednocześnie dwie cechy: ich konsumpcja jest nierivalizacyjna oraz brakuje efektywnych metod wykluczenia z korzystania z takich dóbr<sup>1</sup>. Produkty te napotykać dwie istotne zawodności rynku, które mogą nieco zmieniać ich charakter. Są to za mała konsumpcja, która powoduje, że nie opłaca się ich produkować nawet w sytuacji pobierania opłat za dostęp do nich, oraz zbyt mała podaż, będąca efektem niewielkich bądź zerowych zysków z ich sprzedaży.

Ze względu na powyższe cechy produkcja dóbr publicznych nie jest opłacalna dla podmiotów prywatnych, dlatego ich zapewnieniem musi zająć się państwo. Mogą być one bezpośrednio produkowane przez państwo, jak np. obrona narodowa czy policja, lub zostać zlecone podmiotom prywatnym (np. budowa i eksploatacja autostrad w trybie koncesyjnym). Obecnie istotnym źródłem finansowania tych dóbr w Polsce są fundusze europejskie. Przykłady ich wykorzystania na konkretne inwestycje przedstawiono w tabeli 3 (załączniki).

W niektórych przypadkach dobra publiczne wytwarza, z własnej inicjatywy i na swój koszt, podmiot prywatny – jeden duży konsument, który czerpie na tyle duże korzyści z dobra, że opłaca mu się dopuścić do korzystania z niego także tzw. „gapowiczów”, czyli podmioty korzystające z danego dobra, ale nieponoszące kosztów jego produkcji i utrzymania. Przykładem może być budowa nowej drogi dojazdowej do fabryki przez

<sup>1</sup> J. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 345.



prywatnego inwestora. Z tak wybudowanej infrastruktury korzystają ciężarówki wiozące surowce do fabryki oraz (za darmo, niejako „na gapę”) samochody osobowe okolicznych mieszkańców.

Ilość dóbr publicznych dostarczanych przez prywatne podmioty jest jednak niewystarczająca i dlatego aktywność państwa staje się niezbędna. Co więcej, w interesie kraju leży również finansowanie niektórych dóbr prywatnych, czyli takich, których wzrost produkcji konieczny do zaspokojenia potrzeb dodatkowych osób wiąże się z wysokim kosztem krańcowym. Istotą tego interesu jest istnienie pozytywnych efektów zewnętrznych (*externalities*), czyli sytuacji, w której działania jednej osoby przynoszą korzyści innym. Dobrym przykładem takiego dobra jest edukacja. Państwo w dużej mierze finansuje edukację obywateli, ponieważ korzyści odnoszą nie tylko jednostki, w których rozwój się inwestuje, lecz także całe społeczeństwo, korzystające z ich wiedzy i umiejętności<sup>2</sup>. W finansowaniu tych usług dużą rolę odgrywają fundusze europejskie (Program Operacyjny „Kapitał Ludzki” finansowany przez Europejski Fundusz Społeczny), z których pokrywane są koszty różnego rodzaju kursów, szkoleń i staży<sup>3</sup>.

Dobra publiczne, jak sama nazwa wskazuje, są przekazywane do użytku społecznego, więc korzystanie z nich nie powinno być odpłatne. Koszt ich dostarczania pośrednio ponoszą jednak wszyscy podatnicy. Dotyczy to więc także tych osób, które z danego dobra nie korzystają, np. nie jeżdżą zbudowanym za publiczne środki mostem, gdyż nie posiadają samochodu.

W niektórych przypadkach dobra publiczne udostępnia się odpłatnie – są to dobra mieszane, których koszt krańcowy udostępnienia dodatkowej osobie jest większy od zera i/lub istnieje pewna możliwość wykluczenia z korzystania z nich. Z punktu widzenia klasyfikacji takiego dobra jako publiczne ważne jest, aby ponoszone przez konsumenta koszty ustanowiono na niższym poziomie, niż wynosi rzeczywisty jednostkowy koszt korzystania z danego dobra. Przykładem są opłaty za wstęp do parków narodowych, które najczęściej mają symboliczny charakter i nie mogą być użyte jako argument dla podania w wątpliwość przynależności tych terenów do grupy dóbr publicznych. Innym podobnym przykładem może być system komunikacji zbiorowej w miastach (metro, autobusy, tramwaje), który jest (z wyjątkiem pewnej grupy uprzywilejowanych użytkowników) płatny.

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 161.

<sup>3</sup> Na realizację zadań Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” w latach 2007-2013 przeznaczono 11,5 miliarda euro, z czego 85% środków pochodzi z UE, [www.kapitalludzki.gov.pl](http://www.kapitalludzki.gov.pl) [05.01.2011 r.].

Jak wspomniano wyżej, znaczny odsetek dóbr publicznych jest współfinansowany z funduszy unijnych. Przykłady takiego wykorzystania środków UE do zwiększania podaży dóbr publicznych w Polsce oraz konsekwencje dla gospodarki opisaliśmy w studium przypadku pt. *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania dóbr publicznych*, będącym załącznikiem do niniejszego opracowania.

### Polityka Spójności w ujęciu historycznym

Korzenie Polityki Spójności sięgają traktatu rzymskiego, który w 1957 r. powołał do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Jednym z celów nowej wspólnoty było bowiem zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej, co zostało wyraźnie określone w tytule XVII traktatu. W tym celu Wspólnota zobowiązała się prowadzić takie działania, które zmniejszą różnice rozwojowe pomiędzy poszczególnymi jej regionami (art. 158 traktatu). Kolejne rewizje traktatów założycielskich tylko wzmocniły rolę Polityki Spójności, a doniosłym momentem było wpisanie osobnego tytułu V - „Spójność gospodarcza i społeczna” - w treść Jednolitego Aktu Europejskiego i idąca w ślad za nim reforma polityki regionalnej z 1988 r. Wcześniej polityka była jedynie formą koordynacji i wspierania działań poszczególnych państw na rzecz eliminowania różnic gospodarczych pomiędzy regionami. Sytuacja zmieniła się po wejściu nowych, biedniejszych państw, najpierw Irlandii, potem Grecji i Hiszpanii, czego efektem były wspomniane wyżej zmiany. Ich skalę obrazują dane dotyczące wielkości alokacji w kolejnych latach. W 1975 r. na politykę regionalną przeznaczono 257 milionów ecu, co stanowiło zaledwie 4,8% budżetu EWG. Dla porównania w 1992 r. było to 18,577 miliarda ecu i 25% budżetu, a w 1998 r. już 33,461 miliarda ecu (37% budżetu). Budżet Polityki Spójności na lata 2007-2013 został natomiast zaplanowany na poziomie 307,6 miliarda euro, co stanowi 37% unijnego budżetu<sup>4</sup>.

Od 1988 r. przyjęto kilka podstawowych zasad, które obowiązują do dziś. Warto wymienić cztery najważniejsze:

- ♦ zasada koncentracji na priorytetowych celach oraz na regionach, które najbardziej potrzebują wsparcia;
- ♦ zasada partnerstwa, która zakłada najściślejszą możliwą współpracę między Komisją Europejską a odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi lub lokalnymi na każdym etapie: od planowania aż do ewaluacji;

<sup>4</sup> D. Allen, *Cohesion and the Structural Funds*, [w:] H. Wallace, W. Wallace, *Policy Making In The European Union*, Oxford 2002, s. 254.

- ◆ zasada dodatkowości - działania Unii są tylko uzupełnieniem przedsięwzięć krajowych i nie mogą ich zastępować;
- ◆ zasada wieloletniego programowania, w myśl której tworzy się kilkuletnie perspektywy finansowe, zestawy celów i ponadregionalne programy do realizacji zadań Polityki Spójności.

Do tego katalogu należy jeszcze dodać zasadę ewaluacji (oceny skuteczności działań) oraz współfinansowania (każde przedsięwzięcie finansowane ze środków UE musi mieć wkład własny ze strony danego państwa).

Zgodnie z zasadą programowania od 1988 r. zaczęto formułować długookresowe cele priorytetowe wraz ze specyfikacją warunków, jakie muszą spełnić regiony, aby zakwalifikować się do pomocy. Jak obrazuje tabela 1, katalog celów zmieniał się, a ich liczba była stopniowo redukowana.

Warto krótko przyjrzeć się celowi 1 - konwergencji, który od początku istnienia Polityki Spójności był skierowany do regionów, których PKB stanowi mniej niż 75% średniego PKB Unii. Na realizację tego celu tradycyjnie przeznaczana jest większość środków - w obecnej perspektywie 81,7%. Jak widać na mapie 1, regionów z państw UE-15, które kwalifikują się do tej pomocy, jest coraz mniej. Dlatego po rozszerzeniu Unii w 2004 r. stworzono również kategorię regionów przejściowych, które straciły na efekcie statystycznym. Mają PKB wyższe niż 75% średniej unijnej nie dlatego, że gwałtownie się rozwinęły, ale w związku z tym, że nowe biedniejsze kraje zaniżyły średnią. Regiony te są jednak objęte pomocą przejściową, dlatego w następnej perspektywie 2014-2020 terenów kwalifikowanych do celu 1 będzie coraz mniej. Jest to jedną z głównych przyczyn dyskusji o nowym kształcie Polityki Spójności, która ma zrównoważyć utracone korzyści dla krajów dawnej UE-15.

Obecny kształt Polityki Spójności określa Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. Na okres planowania 2007-2013 założono utrzymanie dotychczasowych proporcji wydatków na Politykę Spójności wobec całości budżetu UE na poziomie ok. 1/3 oraz koncentrację działań na trzech nowych celach (w porównaniu do sześciu w poprzednim okresie), tj. cel 1 - konwergencja (kryterium 75% średniej unijnego PKB), cel 2 - regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (dla regionów powyżej 75% średniej unijnego PKB), cel 3 - Europejska Współpraca Terytorialna (beneficjentami są wewnętrzne i zewnętrzne regiony graniczne). Ograniczono przy tym liczbę funduszy strukturalnych do dwóch: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Zlikwidowano Jednolity Instrument Wspierania

Rybołówstwa i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (sekcja orientacji), realizujące dotąd zadania Polityki Spójności. W ich miejsce powołano nowe fundusze, które wdrażają cele polityki rybołówstwa i polityki rolnej. Trzecim instrumentem jest Fundusz Spójności, który jednak nie zalicza się do funduszy strukturalnych, gdyż jest przeznaczony dla państw, a nie regionów. Zrezygnowano również z Inicjatyw Wspólnotowych, które były specjalnymi programami sektorowymi do wyłącznej dyspozycji Komisji Europejskiej. Uproszczone jednocześnie system wdrażania poprzez dodanie do zasad już obowiązujących zasady jednofundusowości. Kształt obecnej Polityki Spójności i alokację środków prezentuje tabela 2.

Zupełną nowością wśród celów Polityki Spójności jest cel 3 – Europejska Współpraca Terytorialna, który zastąpił dotychczas istniejące kolejne edycje Inicjatyw Wspólnotowych Interreg. Jego zadaniem jest wspierania rozwoju regionów transgranicznych. Jego obecny zasięg prezentuje mapa 2.

Dotychczasowe doświadczenia jasno pokazują, że w przyszłości Polityka Spójności może podlegać znacznym modyfikacjom. Do tej pory podstawowym motorem zmian były kolejne rozszerzenia Unii. Dziś główne wyzwania stanowią kryzys gospodarczy i problemy niektórych państw członkowskich z rosnącym długiem publicznym oraz deficytem budżetowym. Można się więc spodziewać prób zmniejszania wysokości alokacji i przesuwania środków na bardziej efektywne działania, gwarantujące wzrost innowacyjności, czego sygnałem jest stworzenie obecnego celu 2. W dalszych rozdziałach niniejszego opracowania odpowiadamy na pytania, jakie są możliwe kierunki zmian i jak wobec nich powinna zachować się Polska.

### **Fundusze europejskie w Polsce**

Największym źródłem finansowania dóbr publicznych z zakresu funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 jest Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” (POIS). W znacznie mniejszym stopniu dotyczy to Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (POKL), choć jak wspomniano wyżej, z tego programu finansuje się także dobra prywatne. Środki na pierwszy z programów pochodzą z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, na drugi zaś z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Łączna wielkość środków zaangażowanych w realizację programu „Infrastruktura i Środowisko” w okresie 2007–2013 wynosi około 37,6 miliarda euro, z czego wkład środków unijnych to ponad 70%. Zdecydo-

waną większość przeznaczono na inwestycje w infrastrukturę transportową (19,4 miliarda euro, czyli 52%), infrastrukturę ochrony środowiska (4,8 miliarda euro, 13%) oraz energetykę (1,7 miliarda euro, niecałe 5%). Pozostałe trzy obszary działania, czyli szkolnictwo wyższe, kultura i zdrowie, są dotowane łączną kwotą 1,34 miliarda euro, co stanowi blisko 4% ogółu środków<sup>5</sup>.

Największa ilość dostarczanych dóbr publicznych to wynik inwestycji w infrastrukturę i ochronę środowiska, takich jak bezpłatne autostrady i drogi ekspresowe czy czysta woda w rzekach, będąca produktem powstających oczyszczalni ścieków itp. W tabeli 3 przedstawiono więcej informacji w tym zakresie. Tematykę tę rozwijamy szerzej we wspomnianym już studium przypadku pt. *Fundusze strukturalne jako źródło finansowania dóbr publicznych*.

Jak widać z rzeczonyj tabeli, zakładanym efektem realizacji większości projektów (ponad 95%) jest dostarczenie różnego rodzaju dóbr publicznych. W związku z tym, że udział środków z budżetu państwa nie przekracza 30% wartości projektów, potwierdza to wcześniej postawioną tezę, iż państwo wykorzystuje instytucję funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na rzecz zwiększenia podaży dóbr publicznych.

Fundusze europejskie wywierają ponadto wpływ na gospodarkę, ponieważ stanowią dodatkowy impuls do rozwoju gospodarki jako całości oraz wpływają pozytywnie na dynamikę wzrostu produktu krajowego brutto. Efektem dodanym może być dalsze zwiększenie podaży dóbr publicznych dzięki szybszemu rozwojowi kraju, co generuje większy dochód budżetu państwa z tytułu ściąganych podatków. Powyższe twierdzenie zilustrujemy w następnym rozdziale wynikami badań ewaluacyjnych przeprowadzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

## 2. Przyszłość Polityki Spójności

### Informacje ogólne

Wraz z kształtowaniem się stanowisk negocjacyjnych państw członkowskich wobec nowej perspektywy budżetowej na lata 2014-2020 coraz wyraźniej do głosu dochodzą ci, którzy ze względu na skutki globalnego kryzysu finansowego opowiadają się za radykalnymi zamianami. Redukcja składki do budżetu (według propozycji brytyjskich do 0,86% PKB,

---

<sup>5</sup> Portal Funduszy Europejskich, [www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Stroyny/o\\_pois.aspx](http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Stroyny/o_pois.aspx) [05.01.2010 r.].

niemieckich - 1% PKB) pociągnęłyby za sobą konieczność zmniejszenia wydatków Unii na poszczególne polityki, w tym Politykę Spójności.

Pomysły poszczególnych państw członkowskich oraz koncepcja prezentowana przez Komisję Europejską sięgają jednak dalej niż zmiany w strukturze finansowania Polityki Spójności, choć odwołują się do samej jej istoty, ponieważ kładą nacisk na rozwijanie takich obszarów, jak innowacyjność i poprawa konkurencyjności.

W grudniu 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość Polityki Spójności. Z zebranych materiałów dość wyraźnie wynika, że obecna Polityka Spójności będzie wymagała gruntownej reformy. Chodzi o to, by zarówno państwa członkowskie, jak i same regiony skoncentrowały swoją uwagę na poprawie skuteczności i oddziaływania polityki, tak aby lepiej pokazać, jaką wartość dodaną przynosi ona dla całej Unii. Komisja podkreśla fakt, że zmiany są niezbędne. Wynika to nie tylko z kryzysu finansowego i gospodarczego państw członkowskich, lecz także z zarzutów, że Polityka Spójności jest instrumentem pomocowym w większości przeznaczonym dla nowych krajów UE oraz zbyt luźno powiązany z priorytetami unijnymi. W dodatku trudno dokonać jej poprawnej ewaluacji.

Jednym z nowych założeń ma być zdecydowanie większa koncentracja tematyczna. Ograniczona zostanie liczba priorytetów, które zostaną ściśle powiązane z realizacją strategii Europa 2020. Komisja zaproponowała rozwiązania, na podstawie których państwa członkowskie i regiony zostałyby zobowiązane do realizacji dwóch lub trzech priorytetów w przypadku zmniejszonego przydziału finansowania, te państwa i regiony zaś, które otrzymywałyby większe wsparcie, miałyby nieco szersze pole manewru. Jednocześnie podkreślono to, że niektóre priorytety miałyby charakter obowiązkowy<sup>6</sup>.

Kolejne propozycje wprowadzające zmiany w Polityce Spójności dotyczyłyby stworzenia przejrzystych i mierzalnych założeń oraz wskaźników, które mierzyłyby osiągnięte wyniki. Komisja Europejska zdecydowanie opowiada się bowiem za dokładniejszą formą monitorowania i kontroli w zakresie przyznawania funduszy, jak również w obszarze przekazywania informacji. Widać to nie tylko w stosunku do Polityki Spójności, lecz

---

<sup>6</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, COM (2010) 642/3 Bruksela, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu\\_5cr\\_part1\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_pl.pdf) [05.01.2011 r.].

także w odniesieniu do proponowanych zmian w *Pakcie stabilności i wzrostu*. Wśród propozycji wysuwanych przez Komisję Europejską znalazły się też:

- ♦ wzmocnienie mechanizmów partnerstwa opartego na lokalnym rozwoju, np. poprzez rozwijanie społecznych innowacji;
- ♦ ujednolicenie zasad kwalifikowalności wydatków w ramach różnych obszarów polityki oraz zmniejszenie obciążeń administracyjnych;
- ♦ zwiększenie zaangażowania państw członkowskich w kontrolę jakości procedur wydatkowania funduszy unijnych oraz ukierunkowanie ich na cel i zwiększenie efektywności;
- ♦ podtrzymanie zasady, że wszystkie państwa członkowskie oraz regiony będą wciąż beneficjentami Polityki Spójności, wprowadzenie *pośredniej* kategorii regionów<sup>7</sup>.

Do tej kategorii należały również te regiony, które obecnie nie kwalifikują się do pomocy w ramach celu 1 – konwergencja, ponieważ ich poziom PKB byłby wyższy niż obowiązujące 75% średniej unijnej. Przy czym Fundusz Spójności nadal wspomagałby państwa członkowskie, których DNB na mieszkańca nie przekracza 90% średniej unijnej.

Kluczowe wydaje się jednak przekonanie, że Polityka Spójności powinna być nie tylko narzędziem harmonijnego wspierania rozwoju całej Unii oraz zmniejszania dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów (art. 174 traktatu), lecz także elementem zwiększającym konkurencyjność gospodarki UE w porównaniu do jej największych globalnych konkurentów, np. Stanów Zjednoczonych czy Chin. Mielibyśmy zatem do czynienia z dualizmem celów: wzrostem gospodarczym państw członkowskich i rozwojem regionów. Dotychczas podkreślano potrzebę podtrzymania solidarności między państwami członkowskimi (art. 2 traktatu o Unii Europejskiej) oraz powiązania polityk gospodarczych z Polityką Spójności (art. 175 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Akcentowano też, że należy skutecznie zmniejszać dysproporcje w rozwoju regionów, a także wspomagać regiony zacofane i najmniej uprzywilejowane<sup>8</sup>.

Obecnie coraz częściej odwołuje się do potrzeby alokacji środków na rozwiązania promujące innowacyjność i stymulujące konkurencyjność, szczególnie w dziedzinach związanych z nowoczesnymi technologiami, inwestycjami w ośrodki naukowo-badawcze, promocją odnawialnych źródeł

---

<sup>7</sup> Szerzej w: *Postulaty i zalecenia działania dotyczące przyszłości finansów Unii Europejskiej, Polityki Spójności Unii Europejskiej oraz Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013*, Brandenburgia, listopad 2010.

<sup>8</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Warszawa 2009, s. 121.

energii czy programami wspierającymi rozbudowę infrastruktury miejskiej. Niewątpliwie istotne dla przyszłości Polityki Spójności będzie jej powiązanie ze strategią *Europa 2020*. Do najważniejszych celów strategii zaliczono:

- ♦ rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na innowacyjności i konkurencyjności;
- ♦ rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów przy uwzględnieniu konieczności ochrony środowiska naturalnego;
- ♦ rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W tym celu Komisja zaproponowała stworzenie priorytetowych, wymiernych celów dla całej Unii Europejskiej, tj.:

- ♦ wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinien się kształtować na poziomie 75%;
- ♦ 3% PKB Unii należy przeznaczać na wspieranie inwestycji w badania i rozwój;
- ♦ liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną trzeba ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno kończyć edukację, posiadając wyższe wykształcenie;
- ♦ liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 milionów<sup>9</sup>.

Podczas dotychczasowego przeglądu budżetu UE przedstawiono już zręby nowej strategii programowania Polityki Spójności, mającej za zadanie zwiększyć integrację polityk unijnych w celu realizacji strategii *Europa 2020*. Nowa strategia miałaby obejmować m.in. utworzenie wspólnych ram strategicznych (WRS), które przekładałyby cele i zadania sformułowane w strategii *Europa 2020* na priorytety w zakresie inwestycji. W skład przygotowywanych ram wchodziłyby Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejski Fundusz Rybacki<sup>10</sup>. Dodatkowo czynnikiem zachęcającym do realizowania celów zawartych w strategii *Europa 2020* miałoby być utworzenie

<sup>9</sup> *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010)2020 z 3 marca 2010 r.

<sup>10</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, dz. cyt.



tw. rezerwy na wykonanie. Polegałoby to na alokacji części budżetu (w trakcie przeglądu śródkresowego) dla tych regionów czy państw członkowskich, których programy w odniesieniu do punktu startowego wniosły największy wkład w spełnienie założeń i realizację celów strategii. Jest to swoisty bonus dla najlepszych.

W debacie nad rozwojem i przyszłością Polityki Spójności duży nacisk kładzie się również na ułatwienia w wydatkowaniu funduszy oraz poszerzenie możliwości dostępu do wiedzy i innowacji dla małych i średnich przedsiębiorstw. Ponadto do nurtu głównych tematów dyskusji należałoby zaliczyć wzmocnienie gwarancji oraz uproszczenie systemu dostarczania i wydatkowania funduszy. Kształt szczegółowych propozycji będzie uwarunkowany wynikami rozmów z państwami członkowskimi, dotyczących specjalnych procedur Polityki Spójności po przeglądzie rozporządzenia finansowego<sup>11</sup>.

Stanowisko Komisji Europejskiej jest niewątpliwie dobrym punktem wyjścia do debaty na temat finalnego kształtu Polityki Spójności w nowej perspektywie budżetowej na lata 2014–2020. Nie ulega wątpliwości, że zmiany są nieuniknione. Obecnie Unia Europejska znajduje się na etapie dyskusji i zbierania propozycji. Swoje postulaty i zalecenia formułują zarówno państwa członkowskie, jak i poszczególne regiony. Wiele z nich, np. Kraj Związkowy Brandenburgia, opowiada się za wprowadzeniem takich regulacji, które umożliwiłyby im korzystanie ze środków pomocowych mimo niewypełnienia dotychczasowych kryteriów. Kwestia ta dotyczy m.in. przekroczenia limitu 75% średniej produktu krajowego brutto (PKB *per capita*) w celu 1 – konwergencja. Ponadto przedstawiciele regionów uważają, że Polityka Spójności powinna być realizowana jako horyzontalny zespół działań na rzecz wsparcia trwałego i zintegrowanego rozwoju regionalnego. Brandenburgia postuluje, żeby Polityka Spójności była ściśle powiązana ze strategią *Europa 2020* i w zdecydowanie większym stopniu niż do tej pory koncertowała się na poprawie konkurencyjności i wzroście poziomu zatrudnienia, ale jednocześnie powinna być na tyle elastyczna, by mogła sprostać specyficznym potrzebom poszczególnych regionów<sup>12</sup>.

Z powyższych propozycji wyłania się coraz bardziej klarowny obraz przyszłej Polityki Spójności. Na pewno ściśle powiązanie wydatkowania funduszy z realizacją priorytetów strategii *Europa 2020* wiązałoby się ze

---

<sup>11</sup> *Kształt polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, [www.rlegutko.pl/index.php/pol/-W-Parlamencie/Interpelacje/Kształt-polityki-spojnosci-Unii-Europejskiej-po-2013-r](http://www.rlegutko.pl/index.php/pol/-W-Parlamencie/Interpelacje/Kształt-polityki-spojnosci-Unii-Europejskiej-po-2013-r) [05.01.2010 r.].

<sup>12</sup> *Postulaty i zalecenia działania dotyczące przyszłości finansów Unii Europejskiej, Polityki Spójności Unii Europejskiej oraz Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013*, dz. cyt.

zmianami w przygotowywaniu celów Polityki Spójności oraz określaniu nowych programów operacyjnych. Wiele państw członkowskich Unii Europejskiej, szczególnie należących do UE-15, jest zainteresowanych alokacją środków w dziedzinie zwiększające konkurencyjność i wzmacniające innowacyjne rozwiązania, a także wspierające kluczowe obszary gospodarek, takie jak pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych czy przeciwdziałanie problemom demograficznym (niewydolność systemów miejskiej infrastruktury, starzenie się społeczeństw, bezrobocie).

W przyszłości Polityka Spójności nie jest zagrożona, lecz jej ewolucja wydaje się nieunikniona. Niemniej podczas przeprowadzania gruntownych reform nie należy zapominać o podstawowym, zapisanym w traktacie celu, jakim jest wyrównywanie szans i zmniejszanie dysproporcji między poszczególnymi regionami Unii Europejskiej.

### **Przyszłość Polityki Spójności – skutki dla Polski**

Otwarta dyskusja nad perspektywą budżetową na lata 2014-2020 oraz – co za tym idzie – finalnym kształtem finansowania Polityki Spójności daje Polsce możliwość elastycznego podejścia do negocjacji.

Nieuchronne wydaje się powiązanie celów Polityki Spójności z priorytetami strategii *Europa 2020*, co sprawia, że Polskę czeka wiele nowych wyzwań. Podkreślanie potrzeby większych wydatków na wzrost konkurencyjności europejskich gospodarek czy wspieranie rozwoju nowoczesnych technologii musi iść w parze z zapewnieniem elementarnej równości w zakresie dostępności tych środków dla różnych ośrodków badawczych czy naukowych. Dla Polski niezwykle istotne są założenia, aby alokacja wymienionych funduszy odbywała się z zachowaniem szczybla krajowego, tj. najpierw były przyznane Polsce, a później wewnątrz rozdystrybuowane. W przeciwnym razie mniej rozwinięte placówki w naszym kraju nie będą miały realnych możliwości partycypowania w funduszach, ponieważ nie udźwigną kosztów konkurencji z bogatszymi i znacznie bardziej doświadczonymi ośrodkami z innych państw członkowskich, w szczególności z tzw. *starych krajów członkowskich*.

W Polsce wciąż brakuje podstawowych elementów rozwoju gospodarczego kraju, takich jak: sprawny system komunikacyjny, rozbudowana infrastruktura czy łatwy dostęp do dóbr finansowanych ze źródeł publicznych. Wszystkie te elementy stanowią niezbędną bazę dla wzrostu potencjału ekonomicznego. Inwestowanie w innowacyjność, badania czy rozwój nowoczesnych technologii ma na celu stworzenie konkurencyjnych warunków dla inwestorów i podniesienie atrakcyjności konkretnych regionów. Ma to jednak sens jedynie wtedy, gdy spełnione są minimalne wymagania

w zakresie transportu (sieć autostrad, szybka kolej, rozbudowana komunikacja miejska) czy infrastruktury (hotele, magazyny, stacje przeładunkowe). Nawet największe ułatwienia fiskalne, dotacje na rozwój nowoczesnych technologii czy wprowadzane innowacje nie przyniosą pożądanego efektu, jeśli inwestor musi zmierzyć się z problemami związanymi np. ze sprawnym przemieszczaniem swoich towarów czy ograniczeniami w dostępie do swoich usług, wynikającymi z braku niezbędnej infrastruktury – np. szybkiego internetu<sup>13</sup>.

Dlatego niezwykle istotne staje się zapewnienie finansowania w obszarach tzw. twardych projektów inwestycyjnych, jak budowa dróg i oczyszczalni czy ułatwienia w dostępie do szeroko rozumianych dóbr publicznych. Obecny kształt Polityki Spójności w pewnym sensie zmusza rząd polski do alokacji części środków z budżetu na te właśnie cele, jeśli oczekuje się efektywnego wykorzystania przyznanych funduszy unijnych. Należy jednak zadać sobie pytanie, co stanie się w sytuacji, gdy środki te zostaną znacznie zmniejszone lub w dłuższej perspektywie przetransferowane na poziomie unijnym na inne cele? Czy będziemy mogli, jak np. Francja czy Niemcy, rozwijać niezbędną infrastrukturę, pokrywając wydatki w znacznej mierze lub nawet całkowicie z budżetu krajowego<sup>14</sup>?

Rząd polski przyjął stanowisko, że polityka rozwojowa powinna mieć bardziej horyzontalny charakter i obejmować szerszy zakres tematycki, a Politykę Spójności należy postrzegać w trzech wymiarach:

- ◆ społecznym,
- ◆ gospodarczym,
- ◆ terytorialnym<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Opinia Adama Ostry, radcy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, wyrażona podczas spotkania dotyczącego rozwoju Polityki Spójności, OECD, Paryż, 25.11.2010.

<sup>14</sup> Dotychczasowe doświadczenia niestety nie napawają w tej kwestii optymizmem. Wprawdzie łączna długość dróg publicznych w 2009 r. wynosiła 384,8 tys. km i była o ponad 7,5 tys. km (2%) dłuższa niż w 2003 r., a sieć dróg publicznych o nawierzchni twardej zwiększyła się w tym czasie o ponad 20 tys. km (8%) i w 2009 r. wynosiła 268,8 tys. km, tj. 69,9% dróg publicznych (wobec 65,9% w 2003 r.), to w Polsce wciąż brakuje autostrad i dróg szybkiego ruchu. Sieć tych dróg obejmowała w 2009 r. 849,4 km autostrad (w porównaniu do 405,1 km w 2003 r.) oraz 521,5 km dróg ekspresowych (225,6 km w 2003 r.). Polska zajmuje w tym względzie jedno z ostatnich miejsc w Europie. W rezultacie znacznemu ograniczeniu uległ zasięg korzystnego oddziaływania dużych miast (wyjątek stanowi tu Warszawa), który nie przekracza 20–30 km, natomiast w obszarze 60-minutowego dojazdu drogą do miast wojewódzkich zamieszkuje jedynie około 58% – 60% ludności. Szerzej w: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wpływ Funduszy Europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Warszawa 2010.

<sup>15</sup> Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej do Zielonej Księgi w sprawie spójności terytorialnej, 24 lutego 2009 r., [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Strony/-Przekazano\\_KE\\_stanowisko\\_Rzadu\\_RP\\_do\\_Zielonej\\_Ksiegi\\_w\\_sprawie\\_spojnosci\\_teryto-](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Strony/-Przekazano_KE_stanowisko_Rzadu_RP_do_Zielonej_Ksiegi_w_sprawie_spojnosci_teryto-)

Jest to zgodne z zapisami traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdzie Politykę Spójności, oprócz wymiaru ekonomicznego, mają definiować jeszcze aspekty społeczne i terytorialne. Podkreślono też potrzebę zachowania solidarności między państwami członkowskimi i regionami w Unii Europejskiej<sup>16</sup>. Wskazywanie traktatowego znaczenia Polityki Spójności jest pomysłem, który dość konsekwentnie realizuje rząd polski. Należy jednak uważać, aby nie przyjęto niekorzystnych dla Polski interpretacji, wskazujących na konieczność modernizacji gospodarek państw członkowskich w związku z kryzysem gospodarczym oraz jego następstwami.

Już w marcu 2009 r. podczas konferencji *Przyszłość Polityki Spójności i zintegrowany rozwój lokalny* ówczesna komisarz ds. polityki regionalnej Danuta Hübner zwracała uwagę na konieczność zreformowania Polityki Spójności, tak aby lepiej przystawała ona do zmieniających się trendów rozwojowych. Wskazywano na potrzebę większej elastyczności systemu realizacji projektów oraz zaktywizowania struktur lokalnych i regionalnych<sup>17</sup>.

Obecnie podobne postulaty formułują regiony, które mają jasno określoną i zwartą strukturę terytorialną oraz dostatecznie silną pozycję negocjacyjną, np. Katalonia czy Brandenburgia. Ta ostatnia zwraca uwagę na potrzebę rozwoju europejskiej współpracy terytorialnej, w szczególności transgranicznej na istniejących dopiero od 2004 r. granicach wewnętrznych Unii Europejskiej<sup>18</sup>. Jest to niewątpliwie szansa dla zachodnich regionów Polski na nowe formy współpracy i rozwoju. Niemniej landy wschodnie Niemiec zwracają także uwagę na konieczność lepszego dofinansowania strategicznych wielkoobszarowych projektów, takich jak europejskie korytarze rozwojowe, co nie zawsze może iść w parze z priorytetami polityki rozwojowej realizowanej przez Polskę.

Rząd polski powinien twardo negocjować, pamiętając, jak ważną rolę w naszym kraju odgrywają fundusze unijne, zwłaszcza w rozwoju dostępu obywateli do dóbr publicznych. Niemniej liczne sygnały z innych państw członkowskich pokazują, że zainteresowanie zwiększaniem czy nawet utrzymaniem finansowania Polityki Spójności na dotychczasowym poziomie nieustannie spada. Formułowane są opinie, że doprowadzenie

---

rialnej.aspx [05.01.2011 r.].

<sup>16</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, dz. cyt., s. 120.

<sup>17</sup> Konferencja „Przyszłość Polityki Spójności i zintegrowany rozwój lokalny”, Praga, 26-27 marca 2009 r., [www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj\\_regionalny/Strony/Konferencja\\_Przyszlosc\\_polityki\\_spojnosci\\_Praga\\_26270309.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Strony/Konferencja_Przyszlosc_polityki_spojnosci_Praga_26270309.aspx) [05.01.2011 r.].

<sup>18</sup> *Postulaty i zalecenia działania dotyczące przyszłości finansów Unii Europejskiej, Polityki Spójności Unii Europejskiej oraz Wspólnej Polityki Rolnej po roku 2013*, dz. cyt.

do sytuacji, w której Polityka Spójności będzie instrumentem pomocowym jedynie dla nowych państw członkowskich (przekraczanie przez kolejne regiony progów celu 1 - konwergencja), może w bardzo krótkim czasie doprowadzić do drastycznych cięć wydatków w ramach tej polityki lub jej całkowitej degradacji<sup>19</sup>.

Dobrym pomysłem negocjacyjnym wydaje się pokazywanie wyników analiz ewaluacyjnych dotyczących korzyści, jakie odnoszą pozostałe kraje członkowskie dzięki alokacji funduszy unijnych w ramach Polityki Spójności w Polsce<sup>20</sup>.

Kluczowe wydaje się jednak formułowanie licznych postulatów i składanie własnych pomysłów na reformę Polityki Spójności już teraz, na etapie prac Komisji Europejskiej, i to nie tylko przez rząd polski. Przede wszystkim do jak największej aktywności na tym polu należy zachęcić przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych oraz zainteresowane organizacje pozarządowe, niezależnych ekspertów czy publicystów. Nie możemy tylko biernie reagować na przedstawiane przez Komisję propozycje rozwiązań. Należy aktywnie je współtworzyć i opracowywać dzięki wielopłaszczyznowej współpracy.

### 3. Polska wobec zmian zachodzących w Polityce Spójności

#### Stanowisko Polski

Kryzys finansowy oraz zmiany zachodzące w samej Unii mają ogromny wpływ na przyjmowane przez nią polityki. Wiele z nich trzeba zmienić, aby dostosować je do nowych realiów. Ważne, aby te zmiany nie zaszkodziły idei integracji europejskiej. Rząd RP uznał Politykę Spójności za ważne narzędzie w realizacji tego celu - przedstawił ją jako instrument prorozwojowy służący całej Unii oraz narzędzie promocji zintegrowanego podejścia, uwzględniające aspekty gospodarcze, społeczne i terytorialne, co w rezultacie prowadzi do zwiększenia potencjału rozwojowego i konkurencyjności globalnej wszystkich europejskich regionów<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Opinia Reinera Kneifela-Haverkampa, eksperta Ministry of Economic and European Affairs, wyrażona podczas spotkania dotyczącego rozwoju Polityki Spójności, Poczdam, 22.11.2010.

<sup>20</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa członkowskie UE-15 w wyniku realizacji Polityki Spójności w Polsce. Raport końcowy*, Warszawa 2010.

<sup>21</sup> W dokumencie *Stanowisko rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, przyjęte przez KERM 18 sierpnia 2010 r., pt. *Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej*.

Zdaniem rządu RP „do tej pory brakowało szerszego spojrzenia na Politykę Spójności jako politykę rozwojową, o ugruntowanym systemie wdrażania i wielosektorowym podejściu do rozwoju”<sup>22</sup>, czego wyrazem są pojawiające się propozycje fragmentaryzacji działań rozwojowych i stworzenia nowych funduszy sektorowych. Niemniej Polityka Spójności nie tylko ułatwia niwelowanie negatywnych skutków kryzysu odczuwanych przez obywateli i przedsiębiorców całej Unii, lecz także – przede wszystkim – zapewnia ciągłość realizacji długofalowych celów rozwojowych oraz stymuluje zmiany strukturalne.

Dalszy rozwój Unii Europejskiej wymaga wzmocnienia strategicznego podejścia. Zdaniem rządu RP Komisja Europejska powinna prowadzić otwartą debatę poświęconą kwestiom strategicznym z aktorami procesów rozwojowych wszystkich szczebli, opartą na zasadzie współpracy i *evidence-based policy*. Utworzenie Rady ds. Polityki Spójności, z ministrami krajowymi odpowiedzialnymi za jej realizację, bardziej zaangażowałyby szczebel polityczny państw członkowskich i ściślej powiązało debatę o przyszłości Polityki Spójności z tą o rozwoju Unii.

Aby móc w pełni realizować strategiczne podejście, należy istotnie podnieść jakość dokumentów strategicznych, wspólnotowych i krajowych. Rząd RP popiera propozycję stworzenia Jednolitych Ram Strategicznych, czyli dokumentu przedstawiającego spójną wizję realizacji celów strategii *Europa 2020* przez polityki i fundusze UE. Byłby to punkt odniesienia w procesie kształtowania z jednej strony polityk UE, a z drugiej – krajowych dokumentów strategicznych, stanowiących swoistą „umowę” o implementacji priorytetów rozwojowych UE.

Aby osiągnąć sukces w realizacji nowej strategii rozwojowej, konieczna jest koordynacja różnych polityk UE realizujących zbieżne cele. Tworzenie nowych instrumentów czy rozbudowa już istniejących to metoda droga i nieefektywna w porównaniu z wykorzystaniem potencjału już istniejących narzędzi. Jednym z nich jest Polityka Spójności – jej przekrojowy charakter, uwzględniający wzajemne powiązania procesów rozwojowych, czyni z niej idealnego kandydata do tej roli. Zdaniem rządu RP integralność wewnętrzna Polityki Spójności i typowe dla niej wielosektorowe podejście do rozwoju powinny zostać utrzymane dzięki większej koordynacji wszystkich jej funduszy. Dlatego wszelkie próby wydzielenia któregoś z funduszy strukturalnych i spójności będą niezgodne ze zintegrowanym i strategicznym podejściem do rozwoju.

Należy jednak uporządkować proces weryfikacji tego, czy procedury są zgodne z politykami UE, i podzielić nieprawidłowości na dwie gru-

<sup>22</sup> Tamże.

py: podstawowe, których naruszenie grozi poważnymi konsekwencjami dla budżetu, oraz pozostałe, nierodzące poważniejszego ryzyka i niewymagające korekt finansowych.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna może zostać w pełni osiągnięta jedynie dzięki wspólnemu działaniu w ramach Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dlatego ich realizacja powinna być w oparciu o wspólną strategię w ramach Polityki Spójności.

Zdaniem rządu RP układ celów Polityki Spójności powinien obejmować wszystkie regiony UE bez względu na to, do jakiego celu przynależą (cel 1 - konwergencja, cel 2 - konkurencja). W perspektywie finansowej 2014-2020 należy zachować obecne zasady finansowania, aby zapewnić odpowiedni poziom inwestycji w rozwój regionów<sup>23</sup>.

Regiony celu 1 muszą mieć zapewnioną możliwość realizacji zadań, które dla nich są szczególnie istotne, takich jak wsparcie infrastruktury, wzmocnienie instytucji, zintegrowany rozwój lokalny czy zwiększenie dostępu do usług. Regiony przekraczające 75% PKB na mieszkańca mierzonoego parytetem siły nabywczej, ale zaliczane w obecnej perspektywie finansowej do celu 1, należy objąć programem przejściowym (poziom wsparcia podobny do obecnego, alokacja środków bardziej równomiernie rozłożona na poszczególne lata). Regiony na wyższym stopniu rozwoju powinny otrzymywać wsparcie na obecnych zasadach, niezbędne dla przeprowadzenia reform strukturalnych. Dotychczasowe regiony przejściowe powinny natomiast zachować możliwość uczestnictwa w tej polityce w ramach celu 2. Cel 3 - Europejska Współpraca Terytorialna - powinien być kontynuowany.

Aby udało się właściwie przeznaczyć środki oraz osiągnąć masę krytyczną skutecznie oddziałującą na sytuację społeczno-gospodarczą, niezbędna jest koncentracja tematyczna. W tym celu należy odpowiednio określić i ograniczyć liczbę priorytetów, dostosować zakres interwencji funduszy oraz ich przypisanie terytorialne - lista priorytetów Polityki Spójności powinna być krótsza i precyzyjniej sformułowana.

Każde z państw dokonywałoby selekcji priorytetów, zgodnie z potrzebami swoich regionów. Obowiązkowe byłyby te priorytety, które są najbardziej zbieżne ze strategią *Europa 2020* - na nie należałoby przeznaczyć zdecydowaną większość środków<sup>24</sup>. Aby możliwe było uwzględnienie specyficznych warunków państwa, kategorie interwencji powinno się zde-

---

<sup>23</sup> Tamże.

<sup>24</sup> Tamże.

finiować w taki sposób, by środki przeznaczano na cele najważniejsze dla danego kraju i regionu.

Ponieważ system ukierunkowania tematycznego środków (*earmarking*) w ramach Polityki Spójności okazał się mniej efektywny, niż się spodziewano, rząd RP stwierdza, że wystarczającym i dużo skuteczniejszym instrumentem są rzetelne negocjacje przed uchwaleniem dokumentów programowych, tak aby odpowiednio wcześniej ustalić podział środków, dostosowany do specyfiki danego kraju.

Aby zwiększyć efektywność i skuteczność polityk UE, na szerszą skalę zastosowane będą mechanizmy warunkowości – przede wszystkim w postaci zachęt, także finansowych (ale i kar), powiązanych z polityką makroekonomiczną. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z wynikami badań większą skutecznością motywacyjną niż kary charakteryzują się nagrody. Rząd RP jest również przeciwny systemowi sankcji automatycznych, gdyż mogą one działać demotywująco<sup>25</sup>.

Rząd polski ma kilka propozycji. Przede wszystkim konieczne jest utworzenie odpowiednich wyspecjalizowanych rezerw strukturalnych w ramach stosownych polityk UE. *Ponieważ Polityka Spójności ma charakter strukturalny, a nie koniunkturalny, powinna ona szczególnie wspierać reformy strukturalne. Tak więc rezerwa utworzona w ramach Polityki Spójności powinna stanowić przede wszystkim bodziec dla państw członkowskich do usunięcia barier strukturalnych, osłabiających oddziaływanie jej funduszy*<sup>26</sup>.

Rezerwa europejska byłaby zarządzana przez KE i przeznaczana na projekty najbardziej pionierskie i eksperymentalne oraz przyczyniające się do realizacji strategii *Europa 2020*. Komisja organizowałaby nabór, a państwa członkowskie zgłaszałyby projekty.

Bardzo ważne jest utworzenie systemu kluczowych wskaźników realizacji (*core indicators*), pozwalającego na obiektywną ocenę oddziaływania Polityki Spójności oraz jej udziału w realizacji celów *Europa 2020*. Ważne, aby wskaźniki te mierzyły efekty podjętych interwencji, a nie zmiany w ogólnej sytuacji mikro- i makroekonomicznej, co nie daje właściwego obrazu efektywności podjętych działań.

Państwa Unii, tak jak poszczególne regiony, znajdują się na różnych poziomach rozwoju, stoją przed innymi wyzwaniami oraz dysponują odmiennym potencjałem. Konieczne jest zatem zastosowanie podejścia

<sup>25</sup> Fundusze Europejskie w 2010 roku – 8,7 mld zł nadwyżki, [www.funduszeuropejskie.gov.pl/wiadomosci/strony/konferencja\\_prasowa\\_fundusze\\_europejskie\\_w\\_2010\\_r\\_czy\\_wykorzystalismy\\_wszystko\\_3111.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wiadomosci/strony/konferencja_prasowa_fundusze_europejskie_w_2010_r_czy_wykorzystalismy_wszystko_3111.aspx) [05.01.2011 r.].

<sup>26</sup> *Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości Polityki Spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, dz. cyt.



terytorialnego (w uzupełnieniu do sektorowego), tak aby działania strategiczne adresowano tam, gdzie procesy rozwojowe faktycznie zachodzą - na poziomach lokalnych i regionalnych. Zdaniem rządu RP strategia *Europa 2020* nie jest dostatecznie ukierunkowana terytorialnie i to Polityka Spójności musi pełnić funkcję strategii rozwojowej UE, uwzględniającej wymiar terytorialny procesów społeczno-gospodarczych. Zdaniem rządu polskiego podejście takie powinno nie tylko znaleźć swoje odzwierciedlenie w nowych rozporządzeniach dotyczących Polityki Spójności, lecz także objąć wszystkie polityki unijne poprzez analizę ich oddziaływania terytorialnego (o ile jest ono znaczne)<sup>27</sup>. W związku z powyższym do głównego nurtu Polityki Spójności należy włączyć dodatkowe instrumenty pomocy regionalnej, służące do osiągnięcia wspólnych, ogólnoeuropejskich priorytetów rozwojowych - jak to miało miejsce w przypadku inicjatyw wspólnotowych. Ważne jest także rozwijanie mechanizmów wsparcia dla obszarów wiejskich i ich powiązań z miastami w regionie. Podstawą udzielania wsparcia powinny być lokalne strategie rozwoju, wskazujące na priorytety regionu, i polityki unijne, w ramach których można by je sfinansować.

Rząd RP widzi potrzebę wprowadzenia zmian w Polityce Spójności, tak aby mogła lepiej i sprawniej realizować swoje cele. Równocześnie przestrzega przed wprowadzaniem nagłych i pochopnych modyfikacji, które mogą być źródłem niepotrzebnych kosztów i kłopotów w regionach, gdzie systemy instytucjonalne tej polityki działają. Do takich miejsc zalicza również Polskę.

Rząd RP przedstawia propozycje mające usprawnić działanie Polityki Spójności:

- ◆ redefinicja zadań KE i Trybunału Obrachunkowego w zakresie audytu i kontroli: przejście od weryfikacji proceduralnej do audytu efektywności;
- ◆ zwiększenie i rozciągnięcie płatności zaliczkowych na wszystkie lata okresu programowania, w celu zachowania płynności systemu i równowagi budżetowej;
- ◆ możliwość ponownego wykorzystania korekt, które dotyczą wydatków objętych częściowym zamknięciem programu;
- ◆ sformułowanie nowych sposobów na zastosowanie w praktyce zasady proporcjonalności w celu wyeliminowania zbytnich trudności administracyjnych;

---

<sup>27</sup> Fundusze Europejskie w 2010 roku - 8,7 mld zł nadwyżki, dz. cyt.

- ♦ zastosowanie na szerszą skalę inżynierii finansowej, głównie przez Europejski Bank Inwestycyjny; usprawnienie inicjatyw JESSICA i JEREMIE, zwiększenie roli JASPERS;
- ♦ zmiana w ustalaniu pułapu dofinansowania projektów, które generują dochód, polegająca na zastąpieniu podejścia indywidualnego sektorowym.

### **Rozwiązania alternatywne dla rządowego stanowiska dotyczącego przyszłego kształtu Polityki Spójności**

- ***Innowacyjność***

Obszar wiedzy i innowacyjności, współcześnie uważany za najważniejszy czynnik konkurencyjności gospodarek i regionów, był przez wiele lat w Polsce niedoceniany i wymaga nie tylko znacznych nakładów finansowych, lecz także wysiłków strategicznych i organizacyjnych w administracji. Polska należy do najmniej innowacyjnych krajów UE. Według syntetycznego wskaźnika innowacyjności European Innovation Scoreboard zajmuje 23. miejsce w UE-27 i zalicza się - wraz z Bułgarią, Litwą, Łotwą, Malcią, Rumunią, Słowacją i Węgrami - do grupy tzw. krajów „doganiających” (*catching up*). Najważniejszym czynnikiem decydującym o polskim potencjale innowacyjnym jest kapitał ludzki - wynika to ze znacznych osiągnięć w dziedzinie kształcenia młodego pokolenia oraz zauważalnej poprawy jakości kapitału ludzkiego w okresie członkostwa w UE<sup>28</sup>.

Zgodnie z raportem OECD „Przegląd terytorialny Polski” innowacje nie stały się jeszcze w Polsce zasadniczym czynnikiem rozwoju gospodarczego, w tym regionalnego, co wynika m.in. z niskiego udziału w PKB wydatków na badania i rozwój (0,56% w 2006 r. wobec 1,84% dla UE-27), malejącej wynalazczości sfery badań i rozwoju, nieznaczącej roli sektora prywatnego w finansowaniu tej działalności (22,6% w 2004 r.), jak również ze słabego udziału produktów wysokiej techniki w produkcji przemysłowej oraz z małej liczby przedsiębiorstw zaangażowanych w działalność innowacyjną<sup>29</sup>. W finansowaniu działalności badawczo-rozwojowej środki UE, w tym fundusze strukturalne, w skali kraju odgrywają stosunkowo niewielką rolę. Według danych GUS wyniosły one w latach 2005-2007 średnio 4,9% ogólnych nakładów na B+R.

<sup>28</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności Polityki Spójności w okresie programowania 2004-2006. Wnioski i rekomendacje dla polityk krajowych stanowiących składowe polityki rozwoju w Polsce - raport końcowy*, Warszawa 2009.

<sup>29</sup> 5 OECD *Territorial Reviews, Poland*, OECD 2008, s. 75.

W kolejnej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 fundusze strukturalne stają się jednym z kluczowych instrumentów polityki innowacyjnej - na rzecz budowy innowacyjnej gospodarki w Polsce przeznaczono 7 miliardów euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 1,2 miliarda euro krajowych środków publicznych. Głównym celem jest rozwój polskiej gospodarki w oparciu o innowacyjne przedsiębiorstwa, którego osiągnięciu służą: inwestycje w sferę B+R (kadre i infrastrukturę), wsparcie wykorzystania technologii teleinformatycznych w działalności gospodarczej, zapewnienie kapitału na inwestycje w innowacje, wzajemna współpraca i działalność licznych instytucji otoczenia biznesu oraz wsparcie dla upowszechnienia szerokopasmowego internetu<sup>30</sup>.

Szczególne słabość ośrodków badawczych i rozwojowych w nowych państwach członkowskich może wymagać tego, by część funduszy, w ramach realizacji Polityki Spójności, przeznaczano na rzecz poprawy tej sytuacji.

Dlatego ważne jest to, by zwiększono finansowanie rozwiązań innowacyjnych ze środków państwowych i zbudowano system zachęcający sektor prywatny do finansowania tego typu przedsięwzięć. Istotną rolę odgrywa rozwój sektora usług, również administracyjnych. Należy tworzyć programy ponadregionalne, które przyczynią się do powstawania sieci kooperacyjnych „pól rozwoju”.

Kluczowe znaczenie ma działanie dwutorowe - wspieranie innowacyjności nietechnologicznej i budowanie potencjału badawczo-rozwojowego.

- ***Transport/infrastruktura***

Stan infrastruktury technicznej w Polsce (drogi, linie kolejowe, porty morskie, lotniska itp.) jest jednym z najpoważniejszych czynników ograniczających możliwości rozwoju kraju i poszczególnych województw. Niedostateczna ilość autostrad i dróg szybkiego ruchu (Polska ma najsłabiej rozwiniętą sieć autostrad w UE-24), niska jakość sieci drogowej, przestarzałe wyposażenie techniczne sieci kolejowej i infrastruktury portowej, wzrastające potrzeby inwestycyjne sektora lotniczego związane z gwałtownym wzrostem zapotrzebowania na tego typu transport oraz obniżająca się jakość transportu publicznego wymagają nie tylko ogromnych nakładów finansowych, lecz także efektywnych mechanizmów planowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych.

---

<sup>30</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa 2009.

Polityka Spójności jest podstawowym narzędziem wdrażania najważniejszych projektów infrastrukturalnych w Polsce, zarówno z punktu widzenia finansowego, jak i proceduralno-organizacyjnego. Infrastruktura transportowa (w szczególności drogowa i kolejowa) jest beneficjentem największej puli środków pochodzących z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Według raportu OECD 27 infrastruktura transportu jest trzecim po kapitale ludzkim i innowacyjności wyzwaniem dla polskich regionów, związanym z tworzeniem regionalnych potencjałów konkurencyjności, oraz stanowi czynnik mający zasadnicze znaczenie dla wspierania biegunów wzrostu, poprawy ich dostępności, ułatwiania komunikacji w skali miast oraz dostępu do rynków dla regionów najbiedniejszych.

Dzięki projektom transportowym współfinansowanym z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego realizowanym do 2007 r., pomimo znacznego ich rozdrobnienia, udało się ograniczyć bariery rozwojowe kraju i poszczególnych regionów, związane z deficytami w sektorze infrastruktury transportowej, a tym samym wzmocnić pozycję konkurencyjną poszczególnych terytoriów oraz przedsiębiorstw. Poprawiła się dostępność przestrzenna w Polsce południowej i zachodniej, dostępność do portów morskich, a układ komunikacyjny w największych miastach się rozwinął. Polityka Spójności przyczynia się także do silniejszego powiązania większości regionów z gospodarką europejską oraz odblokowania procesów inwestycyjnych dzięki zwiększonemu dostępowi do źródeł finansowania oraz wprowadzeniu norm prawodawstwa wspólnotowego.

Realizacja polityki transportowej przy wsparciu funduszy UE przyczynia się także do wzmocnienia spójności terytorialnej w wymiarze zewnętrznym - wiele korzyści z inwestycji można zaobserwować poza granicami kraju, w którym są realizowane. Poprawa dostępności Polski i poszczególnych województw dla inwestorów zewnętrznych oraz ograniczanie barier dla polskich podmiotów w dostępie do rynków zewnętrznych wzmacnia funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego.

Należy więc skoordynować rozwój infrastruktury z rozwojem kapitału ludzkiego i potencjału innowacyjnego regionów. Nie można jednak zapomnieć, że zbyt wczesne inwestycje w infrastrukturę mogą narazić region na większą konkurencję i pogłębić dysproporcje, a zbyt późne ich przeprowadzenie doprowadzi do izolacji obszarów peryferyjnych.

- **Nowe priorytety**

Politykę Spójności powinno się oceniać nie tylko w kontekście osiągania przez UE celów integracji w ogóle i spójności gospodarczej, lecz także w podejściu do rozwiązywania innych problemów, przed którymi stoją wszystkie państwa UE. W sposób naturalny kraje członkowskie mniej zamożne będą ustalały priorytety inaczej niż te bardziej rozwinięte. Jeśli zmiany klimatyczne są tak istotnym celem, to w regionach biedniejszych cele wiążące się z rozwojem gospodarczym są niewątpliwie pilniejsze. Tworzenie szans rozwojowych to w takiej sytuacji priorytet, tym bardziej że państwa mniej zamożne często poświęcają na inne cele większą część swego dochodu narodowego niż te obecnie bardziej rozwinięte, gdy były na tym samym co one poziomie rozwoju. Dostosowanie priorytetów polityki gospodarczej do zadań postrzeganych przez całą UE jako ważne może być łatwiejsze, gdy uzyskują one zewnętrzne wsparcie. Ograniczenie takiego wsparcia zniechęci poszczególne państwa do podpisywania się pod ambitnymi celami, które w ramach różnych obszarów swojej polityki uzgadnia UE. W dłuższej perspektywie może to prowadzić do politycznej frustracji ze względu na rozdzwięk pomiędzy możliwościami danego kraju a ambicjami politycznymi pozostałych członków UE<sup>31</sup>.

Należy też dostrzec to, że różnice w poziomie rozwoju nie tylko dotyczą postrzegania pilności celów, lecz także zmieniają układ kosztów ich realizacji. W krajach o dobrze rozwiniętej infrastrukturze transportowej, gdzie istnieje gęsta sieć dróg, linii kolejowych i rejonów aktywności przemysłowej, wyznaczenie terenów chronionych ze względów środowiskowych - tj. obszarów Natura 2000 - ma inny wpływ na działalność gospodarczą niż w przypadku Polski. W naszym kraju wyprzedza to okres rozwoju infrastruktury, co oznacza, że drogi, koleje i regiony działalności przemysłowej muszą zostać dostosowane do istniejących obszarów chronionych, a nie odwrotnie. Realizacja takich samych celów w kraju opóźnionym pod względem rozwoju może się odbywać przy zwiększonych kosztach. Stanowi to źródło potencjalnych konfliktów dotyczących priorytetów wewnątrz państw słabo rozwiniętych i jeden z powodów niechęci wobec przyjmowania przez nie ambitnych celów polityki unijnej<sup>32</sup>.

Założenia strategii *Europa 2020* mogą być dobrze realizowane przez fundusze włączone w ramy Polityki Spójności. Zmiany klimatyczne, jeśli nie będą kryterium doboru działań w Polityce Spójności, mogą prowadzić

---

<sup>31</sup> J. Pietras, *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych*, [www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/Raport\\_J.Pietras\\_pl.pdf](http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/Raport_J.Pietras_pl.pdf) [05.01.2011 r.], s. 36.

<sup>32</sup> Tamże.

do trwałego obciążania niektórych państw członkowskich sfinansowanymi przez unijny budżet zacofanymi instalacjami na tych obszarach, podczas gdy z innej części budżetu unijnego lub budżetów krajowych będzie się finansować przedsięwzięcia niwelujące klimatyczne skutki zacofania technologicznego. Podobnie dzieje się w obszarze energii.

W odniesieniu do funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności czy rozwoju zasady Polityki Spójności nie powinny być opracowywane wyłącznie w oparciu o kategorie solidarności. Przy wydatkowaniu funduszy w ramach tej polityki należy wziąć pod uwagę także inne cele Unii Europejskiej. Państwa kohezyjne (objęte Funduszem Spójności) dzięki niej powinny nie tylko zmniejszać dystans rozwojowy w stosunku do reszty UE, lecz także uzyskiwać większą zdolność do nadążania za wyzwaniem, przed którymi stoi cała Unia. Dlatego założeniami tej polityki powinno być, po pierwsze, zwiększanie szans rozwojowych regionów mniej rozwiniętych, wspieranie przedsięwzięć przynoszących dużą europejską wartość dodaną i tworzenie sieci infrastrukturalnych w skali europejskiej, a także, po drugie, finansowanie dóbr publicznych mających wymiar europejski. Polityka Spójności nie może zostać zredukowana do redystrybucji środków pomiędzy zamożniejszymi a biedniejszymi regionami UE. Mimo że podstawowe słabości UE w tym obszarze wiążą się z niewystarczającym zaangażowaniem sektora prywatnego i budżetów państw członkowskich, budżet Unii Europejskiej powinien w większym stopniu uwzględniać finansowanie badań i rozwoju. Powinno ono dotyczyć projektów, które nie mogą być w pełni efektywnie zrealizowane w ramach poszczególnych państw członkowskich, czyli – podobnie jak w innych obszarach – uwzględniać kryterium europejskiej wartości dodanej. Oznacza to z jednej strony konieczność respektowania europejskiego wymiaru projektu, a z drugiej przyjęcie kryterium doskonałości.

Z pewnością unijne wsparcie powinno koncentrować się na mniejszej liczbie kluczowych priorytetów, a poszczególne polityki krajowe i unijne nie powinny wspierać sprzecznych celów.

Z drugiej strony mocne zaakcentowanie działań proklimatycznych w nowej Polityce Spójności może przynieść Polsce wiele korzyści. Wsparcie reform, które mają prowadzić w kierunku ukształtowania się gospodarki niskowęglowej, stanowi znakomity sposób na stymulowanie wzrostu gospodarczego oraz generuje nowe miejsca pracy. Zwiększenie efektywności energetycznej i udziału odnawialnych źródeł energii poprawi bezpieczeństwo energetyczne kraju. Gdyby te argumenty nie wystarczały, należy zauważyć, że postawienie na ochronę klimatu stwarza większe szanse na zachowanie Polityki Spójności o dużym budżecie, wbrew dążeniom do

zmniejszenia wpływów do budżetu unijnego ze strony krajów, które w największym stopniu go finansują.

W ramach podsumowania trzeba podkreślić, że istnieje potrzeba zwiększenia specjalizacji programów operacyjnych w zależności od specyfiki regionu - jego mocnych i słabych stron, zasobów, możliwości oraz przewagi konkurencyjnej. Dobrym rozwiązaniem będzie odejście od sektorowości programów na rzecz podejścia zindywidualizowanego i jak najlepiej dostosowanego do potrzeb danego regionu.

Polityki na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym powinny być spójne i ze sobą powiązane, należy wspierać rozwój sieci kooperacyjnych między różnymi instytucjami i na wielu poziomach. Trzeba także zmniejszyć obciążenia biurokratyczne i administracyjne związane z pozyskiwaniem funduszy (uproszczyć wnioski projektowe i procedury), położyć większy nacisk na ewaluację i monitoring programów, zminimalizować wymogi dotyczące wkładu własnego w inwestycje, szczególnie w dziedzinie B+R, oraz wspierać popyt na innowacje m.in. przez łączenie ośrodków badawczych z przedsiębiorstwami.

## **Podsumowanie**

W niniejszej pracy starano się wskazać na potrzebę interwencji państwa wobec mechanizmu zawodności rynku poprzez wykorzystanie funduszy unijnych. Środki z Polityki Spójności odgrywają bowiem kluczową rolę w finansowaniu produkcji dóbr publicznych. Rozpoczynające się negocjacje w sprawie nowej unijnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020, a także dotychczasowe ewaluacje skłaniają do refleksji nad finalnym kształtem Polityki Spójności. Polska jako jeden z największych beneficjentów tej polityki powinna być jednym z głównych architektów nowych zapisów odnoszących się do dystrybucji funduszy strukturalnych.

Dotychczasowe doświadczenia, a także materiały zebrane przez nas podczas wizyt studyjnych wskazują, że Polityka Spójności musi być zmodernizowana. Największe państwa członkowskie, takie jak Francja czy Niemcy, opowiadają się za zmniejszeniem środków przeznaczonych na dotychczasowe trzy cele Polityki Spójności, skoncentrowaniem się na alokacji funduszy w obszary związane z rozwojem nowoczesnych technologii oraz za zwiększeniem konkurencyjności gospodarek państw członkowskich.

Jak wskazano w niniejszej pracy, Polityka Spójności, szczególnie w Polsce, stanowi bardzo ważne źródło finansowania dóbr publicznych. Jej ograniczenie oznaczałoby znacznie mniejsze finansowanie dóbr publicznych w Polsce. Wszelkie propozycje modyfikacji powinny być więc

skrupulatnie analizowane, tak aby można było wypracować jak najkorzystniejsze rozwiązania.

Polska przedstawiła stanowisko negocjacyjne, w którym podkreśla potrzebę wypełniania traktatowych zapisów Polityki Spójności, takich jak utrzymanie zasady solidarności między państwami członkowskimi i konwergencja najmniej uprzywilejowanych regionów. Rząd polski zamierza również propagować pozytywne efekty Polityki Spójności, co ma zachęcić pozostałe kraje do jej kontynuowania. W tym celu jako argument w negocjacjach chce wykorzystać wyniki przeprowadzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego ewaluacji, z których jasno wynika, że państwa płatnicy netto z każdej złotówki wydanej na polskie projekty odzyskują dużą część (nawet do 90%!) głównie przez podatki od transferów dla firm wykonujących kontrakty budowlane w Polsce.

Alternatywą wobec tych propozycji byłoby skupienie się na propozycjach Komisji Europejskiej i przeznaczenie większych środków na rzecz budowy innowacyjnej gospodarki w Polsce, tak aby w przyszłości obywatele korzystali z owoców wzrostu i mogli się cieszyć szerszym dostępem do dóbr publicznych. Niemniej bez sprawnie funkcjonujących podstawowych elementów rozwoju państwa, takich jak transport czy odpowiednio rozwinięta infrastruktura, niezwykle trudno będzie przyciągnąć inwestorów i co za tym idzie, zwiększyć konkurencyjność rodzimej gospodarki.

## Bibliografia

### Publikacje książkowe

Jankowska A., Kierzkowski T., Knopik R., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.

Pietras J., *Przyszłość Budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych*, [www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/Raport\\_J.Pietras\\_pl.pdf](http://www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/Raport_J.Pietras_pl.pdf).

Wallace H., Wallace W., *Policy Making In The European Union*, Oxford 2002.

### Raporty i dokumenty

5 *OECD Territorial Reviews, Poland*, Paryż 2008.

*Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, COM(2010)2020 z 03.03.2010 r.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, COM(2010) 642/3, Bruksela.



- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Podsumowanie oraz ocena skuteczności i efektywności polityki spójności w okresie programowania 2004–2006. Wnioski i rekomendacje dla polityk krajowych stanowiących składowe polityki rozwoju w Polsce – raport końcowy*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Polityka spójności Unii Europejskiej po 2013 roku*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Polityka spójności w obliczu wyzwań XXI w.*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wpływ Funduszy Europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Warszawa 2010.
- Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce. Raport końcowy*, Warszawa 2009.
- Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, Warszawa 2009.
- Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej po 2013 r.*, Warszawa 2010.

### **Źródła internetowe**

- [http://ec.europa.eu/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/index_pl.htm) – strona Komisji Europejskiej.
- [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) – portal funduszy europejskich.
- [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- [www.pois.gov.pl](http://www.pois.gov.pl) – Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko”.
- [www.rlegutko.pl](http://www.rlegutko.pl) – strona prof. Ryszarda Legutki.

### **Spotkania, rozmowy, konferencje, prezentacje, wizyty studyjne**

- Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 6 lipca 2010 r.
- Departament Polityki Ekonomicznej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2010 r.
- Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, prezentacja piątego raportu Komisji Europejskiej na temat spójności ekonomicznej i społecznej, Warszawa, 10 listopada 2010 r.
- Spotkania podczas wizyt studyjnych w Brukseli (25–30 lipca 2010 r.), Berlinie i Paryżu (21–27 listopada 2010 r.) finansowanych z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”):

- M. Bornkamm - Federal Ministry of Economics and Technology, Berlin, 23 listopada 2010 r.
- M. Dołowiec, Stałe Przedstawicielstwo RP przy UE, Bruksela, 28 lipca 2010 r.
- A. Eickelpasch - Department of Innovation, Manufacturing, Service, German Institute for Economic Research, Berlin, 22 listopada 2010 r.
- X. Givelet, Ministere de l'Espace Rural et de l'Amenagement du Territoire (DATAR), Paryż, 26 listopada 2010 r.
- J.N. Ferrer, Centre of European Policy Studies, Bruksela, 29 lipca 2010 r.
- R. Kneifel-Haverkamp - Unit EU-Economic and Financial Policies, Ministry for Economic and European Affairs, Poczdam, 22 listopada 2010 r.
- S. Kręcisz - Public Government, Regional Development, Social Policies, Transport, Stałe Przedstawicielstwo RP przy OECD, Paryż, 25 listopada 2010 r.
- A. Ostry - Regional Development Policy Division, Public Governance and Territorial Development, OECD, Paryż, 25 listopada 2010 r.

Tabela 1

## Ewolucja celów polityki regionalnej UE w kolejnych okresach planowania

1988-1992	1994-1999	2000-2006	2007-2013
Cel 1 Wspieranie rozwoju i dostosowanie strukturalne regionów słabo rozwiniętych (zaczynających)		Cel 1 Wsparcie regionów zapóźnionych w rozwoju	Cel 1 Konwergencja
Cel 2 Konwersja regionów dotkniętych upadkiem przemysłu		Cel 2 Odbudowa regionów silnie uzależnionych od upadającej gałęzi gospodarki	Cel 2 Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie
Cel 3 Zwalczanie długotrwałego bezrobocia	Cel 3 Zwalczanie długookresowego bezrobocia oraz ułatwianie młodzieży dostępu do rynku pracy	Cel 3 Modernizacja rynku pracy	
Cel 4 Pomoc w zatrudnieniu ludziom młodym	Cel 4 Przystosowanie siły roboczej do zmian w systemie produkcji		
Cel 5 Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich a) dostosowanie struktur produkcyjnych b) wspieranie obszarów rozwoju wiejskich			
	Cel 6 Wspieranie regionów z bardzo niską gęstością zaludnienia		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu) [05.01.2010 r.] oraz A. Janowska, T. Kierzkowski, R. Knopik, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 15-19.

Tabela 2

## Alokacja środków w perspektywie budżetowej 2007–2013

Programy i instrumenty	Kwalifikowalność	Priorytety	Alokacja środków
<b>Cel: Konwergencja</b>			<b>81,7%</b> <b>(251,33 miliardy euro)</b>
Programy regionalne i krajowe EFRR EFS	Regiony o PKB/mieszkańca <75% średniej dla UE25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innowacja;</li> <li>• środowisko naturalne/</li> <li>• zapobieganie ryzyku;</li> <li>• dostępność;</li> <li>• infrastruktura;</li> <li>• zasoby ludzkie;</li> <li>• potencjał administracyjny.</li> </ul>	57,6% <b>177,29 mld euro</b>
	Efekt statystyczny: Regiony o PKB/mieszkańca <75% dla UE15 i >75% dla UE25		4,1% <b>12,52 mld euro</b>
Fundusz Spójności wraz z phasing-out	Państwa Członkowskie o DNB/mieszkańca <90% średniej dla UE25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transport (TEN);</li> <li>• zrównoważony transport;</li> <li>• środowisko;</li> <li>• energie odnawialne.</li> </ul>	20,0% <b>61,42 mld euro</b>
<b>Cel: Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach</b>			<b>15,8%</b> <b>(48,9 miliardów euro.)</b>
Programy regionalne (EFRR) i krajowe (EFS)	Państwa Członkowskie proponują listę regionów (NUTS1 lub NUTS2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innowacja;</li> <li>• środowisko naturalne/</li> <li>• zapobieganie ryzyku;</li> <li>• dostępność;</li> <li>• Europejska Strategia Zatrudnienia.</li> </ul>	15,5% <b>38,4 mld euro</b>
	"Stopniowe wycofywanie" Regiony objęte celem 1 w latach 2000-06 i nie objęte celem „Konwergencja”		3,4% <b>10,38 mld euro</b>
<b>Cel: Europejska Współpraca Terytorialna</b>			<b>2,4%</b> <b>(7,5 miliarda euro)</b>
programy transgraniczne i ponadnarodowe oraz budowanie sieci współpracy (EFRR)	Regiony przygraniczne i większe regiony uczestniczące we współpracy ponadnarodowej	<ul style="list-style-type: none"> <li>• innowacja;</li> <li>• środowisko naturalne/</li> <li>• zapobieganie ryzyku;</li> <li>• dostępność;</li> <li>• kultura, edukacja.</li> </ul>	<b>z których:</b> 77,8% współpraca ponadnarodowa 19,5% współpraca transgraniczna 3,9% sieci współpracy + Europejski Instrument Spółdzielstwa i Partnerstwa

Źródło: Komisja Europejska, *Wprowadzenie w życie polityki spójności na lata 2007–2013*, styczeń 2006, [ec.europa.eu/regional\\_policy/.../cohesion\\_policy2007\\_pl.ppt](http://ec.europa.eu/regional_policy/.../cohesion_policy2007_pl.ppt) [05.01.2010 r.].

Tabela 3

**Przykłady projektów indywidualnych realizowanych w ramach priorytetów  
PO „Infrastruktura i Środowisko” w okresie 2007–2013  
z uwzględnieniem dostarczanych dóbr publicznych**

Priorytet	Łączna wartość inwestycji w mld euro (w tym alokacja z Funduszy UE)	Przykłady inwestycji	Przykłady projektów	Uzyskane dobro publiczne	Łączna liczba projektów	Odsetek projektów, których efektem jest dostarczenie dobra publicznego
Priorytet I Gospodarka wodno-ściekowa	3,275 (2,789)	Oczyszczalnia wodno-ściekowa	Zintegrowana gospodarka ściekowa w dorzeczu Parsęty	Czysta woda w rzece Parsęcie i jej dorzeczu	26	100%
Priorytet II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi	1,43 (1,21)	Systemy gospodarowania odpadami (wysypiska, spalarnie itp.)	Zintegrowany system gospodarki odpadami aglomeracji białostockiej	Czyste, wolne od nadmiernego zaśmiecenia otoczenie	20	100%
Priorytet III Zarządzanie i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska	0,655 (0,556)	Wały przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne	Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław - etap I	Bezpieczeństwo ekologiczne (w tym przypadku ochrona przed skutkami powodzi)	20	100%
Priorytet V Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych	0,105 (0,090)	Brak, wspieranie działań koncepcyjnych i form dialogu	Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski	brak	7	0%
Priorytet VI Drogowa i lotnicza sieć TEN-T	10,548 (8,802)	Autostrady <sup>33</sup> , drogi ekspresowe, lotniska	Budowa drogi ekspresowej S3 Szczecin-Gorzów	Droga publiczna o standardzie drogi ekspresowej	50	100%
Priorytet VII Transport przyjazny środowisku	12,062 (7,676)	Modernizacja sieci kolejowej, budowa i modernizacja dworców kolejowych, infrastruktury portowej	Budowa dworca kolejowego Kraków Główny zintegrowanego z miejskim transportem publicznym	Wyremontowany i zmodernizowany dworzec kolejowy	90	100%

<sup>33</sup> Do dóbr publicznych kwalifikują się jedynie autostrady bezpłatne.

Priorytet VIII Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe	3,465 (2,945)	Zakup sprzętu ratowniczego, budowa i modernizacja infrastruktury drogowej w celu zwiększenia bezpieczeństwa	Budowa stałego połączenia między wyspami Uznam i Wolin w Świnoujściu	Tunel drogowy pod rzeką Świną	41	100%
Priorytet X Bezpieczeństwo energetyczne, dywersyfikacja źródeł energii	1,692 (0,974)	Budowa infrastruktury przesyłowej gazowej i elektroenergetycznej	Gazociąg Szczecin-Gdańsk	Infrastruktura gazowo-energetyczna	18	100%
Priorytet XI Kultura i dziedzictwo kulturowe	0,576 (0,490)	Budowa instytucji kultury, renowacja i odnowa zabytków	Jagiellońska Biblioteka Cyfrowa	Powszechnie dostępna biblioteka cyfrowa	24	100%
Priorytet XII Bezpieczeństwo zdrowotne i poprawa efektywności systemu ochrony zdrowia	0,411 (0,350)	Budowa i modernizacja ośrodków zdrowia, zakup sprzętu medycznego	Budowa i remont oraz doposażenie baz Lotniczego Pogotowia Ratunkowego	Jeden z elementów składowych szerzej pojętego dobra ochrona zdrowia	23	100%
Priorytet XIII Infrastruktura szkolnictwa wyższego	0,582 (0,500)	Budowa obiektów uniwersyteckich i badawczych	Budowa i modernizacja Wydziału Biologii, Chemii i Fizyki UŁ	Brak	26	0%

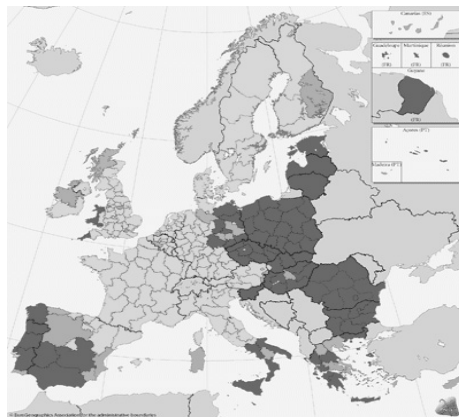
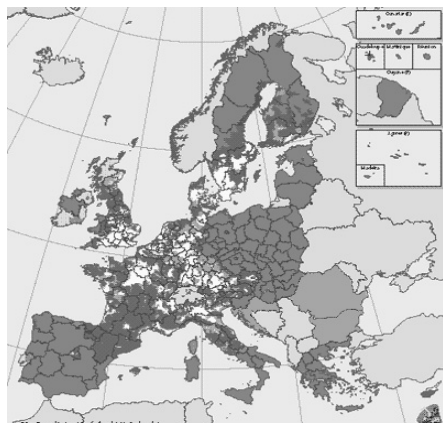
Źródło: Lista projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Stan na sierpień 2010 r., [www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/20100831\\_Lista\\_projektow\\_indywidualnych\\_dla\\_POIiS.pdf](http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/20100831_Lista_projektow_indywidualnych_dla_POIiS.pdf) [05.01.2010 r.].

Mapa 1

Regiony objęte Polityką Spójności

Lata 2000–2006

Lata 2007–2013



- Cel 1**
- Cel 1
  - Pomoc przejściowa (do 31.12.2005)
  - Pomoc przejściowa (do 31.12.2006)
  - Program specjalny
  - ISPA

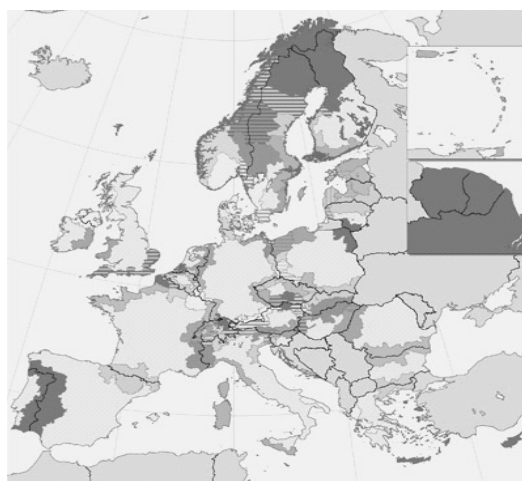
- Cel 2**
- Cel 2
  - Cel 2 (częściowo)
  - Pomoc przejściowa (do 31.12.2005)
  - Pomoc przejściowa (częściowo) (do 31.12.2005)

- Regiony konwergencji
- Regiony pomocy przejściowej 'phasing-out'
- Regiony pomocy przejściowej 'phasing-in'
- Regiony Konkurencyjności i Zatrudnienia

Źródło: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) [05.01.2010 r.].

Mapa 2

Cel 3 – Europejska Współpraca Terytorialna

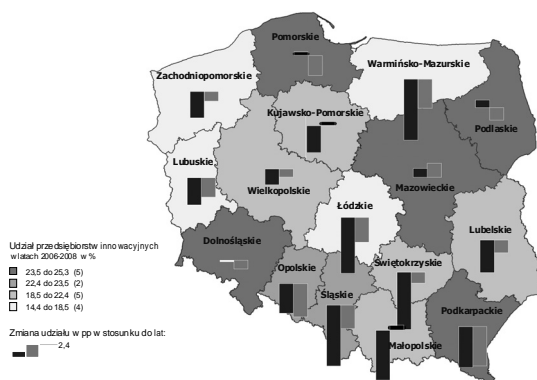


Źródło: [www.europa.eu](http://www.europa.eu) [05.01.2010 r.].

## Mapa 3

## Przedsiębiorstwa innowacyjne w przemyśle jako % ogółu przedsiębiorstw

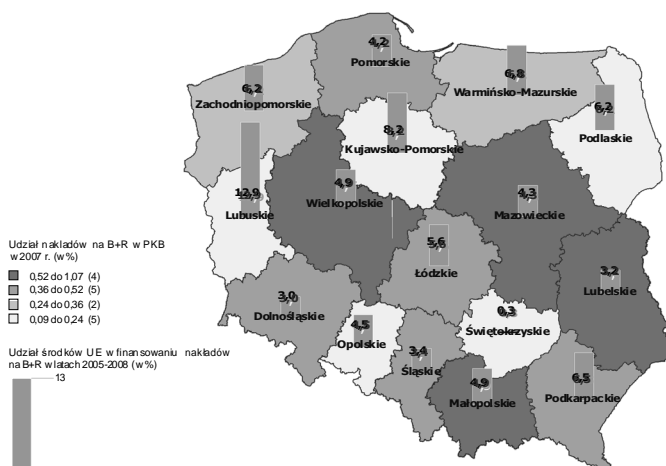
Przedsiębiorstwa innowacyjne w przemyśle jako % ogółu przedsiębiorstw



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wpływ Funduszy Europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Warszawa 2010.

## Mapa 4

## Nakłady na B+R w relacji do PKB i udział środków UE w ich finansowaniu



Źródło: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wpływ Funduszy Europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE*, Warszawa 2010.



## Fundusze strukturalne jako źródło finansowania dóbr publicznych

### Wprowadzenie

Państwo zaopatruje obywatela w różnego rodzaju dobra i usługi - od obrony narodowej przez drogi, oświatę po gwarancję bezpieczeństwa (policja). Niektóre z tych dóbr mogą również pochodzić od dostawców prywatnych, jak np. edukacja, inne pozostają tradycyjną domeną państwa. Dobra publiczne są bezpośrednio produkowane przez państwo (np. obrona narodowa, policja) lub przez nie finansowane - w tym przypadku ich wytwarzanie zleca się podmiotom prywatnym (np. budowa dróg przez firmy wygrywające rządowe przetargi).

Kategorii dóbr, których nie jest w stanie zapewnić sektor prywatny bądź robi to w sposób niedostateczny, poświęcone jest niniejsze opracowanie. Nasuwają się pytania o charakter tych wytworów. Odpowiedź na nie stanowić będzie jednocześnie definicję tego, co nazywamy *dobrami publicznymi*. Otóż cechują się one następującymi elementami<sup>1</sup>:

- ♦ konsumpcją nierywalizacyjną - dobra wykorzystane przez jedną osobę są nadal dostępne dla innych;
- ♦ brakiem możliwości wykluczenia kogokolwiek z korzystania z określonych dóbr.

Dobra, które charakteryzują się obiema powyższymi cechami, nazywamy czystymi dobrami publicznymi. Wiążą się z nimi dwie istotne za-  
wodności rynku, które mogą mieć wpływ na ich kształt. Są to bardzo nis-

<sup>1</sup> J. Stigilitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004, s. 150-151.

ka konsumpcja powodująca, że nie opłaca się ich produkować nawet wtedy, gdy pobiera się opłaty za dostęp do nich, oraz zbyt mała podaż, która jest efektem niewielkich bądź zerowych zysków z ich sprzedaży.

Są jednak przypadki, gdy dobra publiczne wytwarza podmiot prywatny. Dzieje się tak w sytuacji, gdy występuje jeden duży konsument, który czerpie tak znaczne korzyści z określonych dóbr, że opłaca mu się dopuścić do nich tzw. „gapowiczów”, czyli osoby i podmioty niełożące na budowę i eksploatację danych dóbr. W praktyce okazuje się, że ilość dóbr publicznych dostarczanych przez podmioty prywatne jest niewystarczająca i dlatego państwo odgrywa tu istotną rolę. Co więcej, w niektórych przypadkach w interesie państwa leży także finansowanie tzw. dóbr prywatnych pochodzących ze źródeł publicznych, czyli tych, których wzrost produkcji konieczny do zaspokojenia potrzeb dodatkowych osób wiąże się z wysokim kosztem krańcowym. Istotą tego interesu jest istnienie pozytywnych efektów zewnętrznych (*externalities*), czyli sytuacji, w której działania jednej osoby przynoszą korzyści innym. Dobrym tego przykładem jest edukacja. Państwo w dużej mierze finansuje edukację obywateli, ponieważ jest to korzystne nie tylko dla jednostek, w których rozwój się inwestuje, lecz także dla całego społeczeństwa wzbogaconego o ich wiedzę i umiejętności<sup>2</sup>.

Korzystanie z dóbr publicznych najczęściej nie wymaga bezpośredniego wniesienia opłaty. Pośrednio jednak koszt dostarczania dóbr publicznych ponoszą wszyscy obywatele płacący podatki, z których te dobra są finansowane. Dotyczy to więc także tych osób, które z danego dobra nie korzystają, np. nie jeżdżą przez most zbudowany z publicznych środków, gdyż nie posiadają samochodu.

Dostęp do niektórych dóbr publicznych może być jednak uwarunkowany wniesieniem opłaty. Z punktu widzenia klasyfikacji takiego dobra jako publiczne istotne jest jednak to, aby ponoszone przez konsumenta koszty były ustanowione na niższym poziomie, niż wynosi rzeczywisty koszt dostarczania dobra przez państwo. Dobrym przykładem są opłaty za wstęp do parków narodowych, które najczęściej mają symboliczny charakter i nie mogą być użyte jako argument dla podania w wątpliwość przynależności tych terenów do grupy dóbr publicznych. Innym podobnym przykładem może być system komunikacji zbiorowej w miastach (metro, autobusy, tramwaje), który jest płatny (nie dotyczy to tylko pewnej grupy uprzywilejowanych użytkowników). Takie dobra określane są mianem dóbr publicznych mieszanych, gdyż koszt krańcowy udostępnienia ich dodat-

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 161.

kowej osobie jest większy od zera i/lub istnieje pewna możliwość wykluczenia z korzystania z nich<sup>3</sup>.

Jak więc wspomniano wyżej, w obliczu niedoskonałości mechanizmów rynkowych główny ciężar finansowania wydatków na dobra publiczne spoczywa na państwie, od którego obywatele oczekują zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, infrastruktury komunikacyjnej, systemu ochrony zdrowia czy edukacji. Zagwarantowanie powszechnego dostępu do tych dóbr jest miarą skuteczności państwa i istotnym warunkiem uzyskiwania przez nie legitymacji, a w bardziej praktycznym wymiarze - szacunku wśród obywateli. Dlatego nawet w sytuacjach różnego rodzaju przejściowych kryzysów finansów publicznych, z jakimi mamy do czynienia obecnie, państwo nie może zrezygnować z dostarczania dóbr publicznych.

Wobec oczywistej konieczności stałego dostarczania takich dóbr, jak przejezdne i bezpieczne bezpłatne drogi, czyste powietrze, czysta woda czy bezpieczeństwo publiczne, należy postawić sobie zasadnicze pytanie o źródła ich finansowania. Z pewnością istnieje pokusa użycia funduszy strukturalnych po to, by przerzucić na nie ciężar finansowania produkcji dóbr publicznych. Prowadziłoby to do sytuacji, że biedniejsze państwa UE (najwięksi beneficjenci) wycofałyby się z finansowania dóbr publicznych w szerszym zakresie i scedowałyby ten obowiązek wyłącznie na płatników netto, którzy dzięki swoim wpłatom do budżetu utrzymują politykę spójności w niemal niezmienionym kształcie od ponad 20 lat. Nietrudno przewidzieć tego skutki. Jednym z nich musiałyby być rychła erozja polityki strukturalnej. Sprowadzenie jej tylko do narzędzia redystrybucji bogactwa z państw bogatszych do tzw. państw kohezyjnych jest bowiem na dłuższą metę nie do zaakceptowania dla największych płatników, borykających się z coraz większymi problemami ekonomicznymi.

Niekontrolowany rozwój zakresu działania funduszy jest również niebezpieczny dla beneficjentów, którzy mogą paść ofiarą tzw. choroby holenderskiej, której objawem jest wykorzystanie funduszy jako głównego lub wręcz jedynego źródła finansowania dóbr publicznych. Może się to przełożyć na drastyczne zmniejszenie inwestycji własnych w państwach beneficjentach Polityki Spójności (a należy pamiętać, że fundusze płyną do momentu wypełnienia kryteriów UE) oraz doprowadzić do zwiększenia dywergencji regionów w danym państwie. Ten drugi problem wymaga szerszej analizy, gdyż istnieje ryzyko, że ogromne środki wydatkowane na „zasypywanie” nierówności w rzeczywistości do nich prowadzą<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Tamże, s. 156-157.

<sup>4</sup> Należy pamiętać, że termin „Polityka Spójności” można rozumieć dwojako. W rozumieniu węższym dotyczy ona wyrównywania poziomu PKB regionów i państw UE, tak aby zagwarantować pewien minimalny poziom rozwoju każdemu z nich. W rozumieniu szerszym

Wśród teoretyków trwa spór o to, czy fundusze strukturalne w ogóle powinny dostarczać dobra publiczne, czy też koncentrować się wyłącznie na tym, by stwarzać potencjał dla wzrostu i innowacji. Te pytania stają się aktualne w związku z postępującym kryzysem finansów publicznych w państwach Unii Europejskiej, który jest wywołany stale wzrastającym zadłużeniem, wynikającym ze zobowiązań wobec społeczeństwa, takich jak wypłata rent i emerytur oraz innych transferów socjalnych. Sprawia to, że wraz ze wzrostem udziału tych sztywnych wydatków w budżetach poszczególnych krajów dostawa dóbr publicznych musi być finansowana z rosnącego deficytu budżetowego, co może doprowadzić do znacznego zmniejszenia podaży tych dóbr w porównaniu z drugą połową XX wieku.

## 1. Fundusze strukturalne jako źródło finansowania dóbr publicznych

Głównym źródłem finansowania dóbr publicznych z zakresu funduszy strukturalnych w latach 2007–2013 jest Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” (POIŚ). W znacznie mniejszym stopniu dobra publiczne są oferowane społeczeństwu w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (POKL). Środki na pierwszy z programów pochodzą z Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, podczas gdy drugi z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Ze względu na szeroki zakres oferowanych dóbr publicznych w niniejszym studium przypadku poddano analizie jedynie POIŚ. Łączna wielkość środków zaangażowanych w realizację programu w okresie 2007–2013 wynosi około 37,6 mld euro, z czego wkład środków unijnych – ponad 70%. Zdecydowana ich większość przeznaczono na inwestycje w infrastrukturę transportową (19,4 mld euro, czyli 52%), infrastrukturę ochrony środowiska (4,8 mld euro, 13%) oraz energetykę (1,7 mld euro, ok. 5%). Pozostałe trzy obszary działania, czyli szkolnictwo wyższe, kultura i zdrowie, są dotowane kwotą łącznie 1,34 mld euro, co stanowi niecałe 4% ogółu środków<sup>5</sup>.

Najciekawsze poznawczo, z perspektywy tematu pracy, są inwestycje w infrastrukturę transportową i ochronę środowiska, gdyż wśród nich możemy doszukać się największej ilości dóbr publicznych dostarczanych

---

Polityka Spójności to dostarczenie jednakowego poziomu dostępu do dóbr publicznych każdemu obywatelowi UE. Na potrzeby niniejszego opracowania użyteczniejsza wydaje się definicja węższa, chociaż o tej drugiej także należy pamiętać.

<sup>5</sup> [www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o\\_pois.aspx](http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/o_pois.aspx).

bezpośrednio (np. bezpłatne autostrady i drogi ekspresowe) oraz pośrednio (np. czysta woda w rzekach dzięki powstającym oczyszczalniom ścieków). Poniżej przedstawiamy przykłady uzyskiwania dóbr publicznych, finansowanych z funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”.

Tabela 1

**Przykłady projektów indywidualnych realizowanych w ramach priorytetów PO „Infrastruktura i Środowisko” w okresie 2007–2013 z uwzględnieniem dostarczanych dóbr publicznych**

Priorytet	Łączna wartość inwestycji w mld euro (w tym alokacja z funduszy UE)	Przykłady inwestycji	Przykłady projektów	Uzyskane dobro publiczne	Łączna liczba projektów	Odsetek projektów, których efektem jest dostarczenie dobra publicznego
Priorytet I Gospodarka wodno-ściekowa	3,275 (2,789)	Oczyszczalnia wodno-ściekowa	Zintegrowana gospodarka ściekowa w dorzeczu Parsęty	Czysta woda w rzece Parsęcie i jej dorzeczu	26	100%
Priorytet II Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi	1,43 (1,21)	Systemy gospodarowania odpadami (wysypiska, spalarnie itp.)	Zintegrowany system gospodarki odpadami aglomeracji białostockiej	Czyste, wolne od nadmiernego zaśmiecenie otoczenie	20	100%
Priorytet III Zarządzanie i przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska	0,655 (0,556)	Wały przeciwpowodziowe, zbiorniki retencyjne	Kompleksowe zabezpieczenie przeciwpowodziowe Żuław - etap I	Bezpieczeństwo ekologiczne (w tym wypadku ochrona przed skutkami powodzi)	20	100%
Priorytet V Ochrona przyrody i kształtowanie postaw ekologicznych	0,105 (0,090)	Brak, wspieranie działań koncepcyjnych i for dialogu	Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na terenie Polski	brak	7	0%

FUNDUSZE STRUKTURALNE JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA DÓBR PUBLICZNYCH

Priorytet VI Drogowa i lotnicza sieć TEN-T	10,548 (8,802)	Autostrady <sup>6</sup> , drogi ekspresowe, lotniska	Budowa drogi ekspresowej S3 Szczecin- -Gorzów	Droga publiczna o standardzie drogi ekspresowej	50	100%
Priorytet VII Transport przyjazny środowisku	12,062 (7,676)	Modernizacja sieci kolejowej, budowa i modernizacja dworców kolejowych, infrastruktury portowej	Budowa dwor- ca kolejowego Kraków Główny zintegrowa- nego z miej- skim transpor- tem publicznym	Wyremonto- wany i zmo- dernizowany dworzec kolejowy	90	100%
Priorytet VIII Bezpieczeń- stwo trans- portu i krajo- we sieci transportowe	3,465 (2,945)	Zakup sprzętu ratowniczego, budowa i modernizacja infrastruktury drogowej w celu zwiększenia bezpieczeństwa	Budowa stałe- go połączenia między wyspa- mi Uznam i Wolin w Świnoujściu	Tunel drogowy pod rzeką Świną	41	100%
Priorytet X Bezpieczeń- stwo ener- getyczne, dywersyfi- kacja źródeł energii	1,692 (0,974)	Budowa infrastruktury przesyłowej gazowej i elektro-ener- getycznej	Gazociąg Szczecin- -Gdańsk	Infrastruktura gazowo- -ener- getyczna	18	100%
Priorytet XI Kultura i dziedzictwo kulturowe	0,576 (0,490)	Budowa instytucji kultury, renowacja i odnowa zabytków	Jagiellońska Biblioteka Cyfrowa	Powszechnie dostępna biblioteka cyfrowa	24	100%
Priorytet XII Bezpieczeń- stwo zdro- wotne i po- prawa efektywności systemu ochrony zdrowia	0,411 (0,350)	Budowa i mo- dernizacja ośrodków zdrowia, zakup sprzętu medycznego	Budowa i remont oraz doposażenie baz Lotniczego Pogotowia Ratunkowe	Jeden z ele- mentów skła- dowych sze- rzej pojętego dobra „ochrona zdrowia”	23	100%
Priorytet XIII Infrastruktur a szkolnictwa wyższego	0,582 (0,500)	Budowa obiektów uniwersytec- kich i badawczych	Budowa i mo- dernizacja Wydziału Bio- logii, Chemii i Fizyki UŁ	brak	26	0%

Źródło: Lista projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. Stan na sierpień 2010 r., [www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/20100831\\_Lista\\_projektow\\_indywidualnych\\_dla\\_POliS.pdf](http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/20100831_Lista_projektow_indywidualnych_dla_POliS.pdf) [12.09.2010 r.].

<sup>6</sup> Do dóbr publicznych kwalifikują się jedynie autostrady bezpłatne.

Jak widać w powyższej tabeli, zakładanym efektem realizacji większości projektów (ponad 95%) jest dostarczenie różnego rodzaju dóbr publicznych. Ponieważ udział środków z budżetu państwa nie przekracza 30% wartości projektów, potwierdza się wcześniej postawiona teza, że państwo wykorzystuje instytucję funduszy strukturalnych i funduszu spójności w celu zwiększenia podaży dóbr publicznych.

Fundusze europejskie wywierają ponadto wpływ na gospodarkę i stanowią dodatkowy impuls do rozwoju gospodarki jako całości, co pozytywnie wpływa na dynamikę wzrostu produktu krajowego brutto. Efektem dodanym może być dalsze zwiększenie podaży dóbr publicznych dzięki szybszemu rozwojowi kraju, co generuje większy dochód budżetu państwa z tytułu ściąganych podatków. W następnym rozdziale powyższe twierdzenie zilustrujemy wynikami badań ewaluacyjnych, przeprowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

## 2. Fundusze europejskie w liczbach

Jak wskazano wyżej, fundusze europejskie stanowią ważny instrument pobudzający produkcję dóbr publicznych. Niniejszy rozdział ma za zadanie zobrazować za pomocą liczb to, jakie znaczenie mają fundusze dla gospodarek Polski oraz państw unijnej piętnastki (tzw. „starej Unii) – głównych sponsorów polityki strukturalnej.

W całym omawianym okresie wyraźnie widoczny jest pozytywny efekt oddziaływania funduszy unijnych na poziom PKB. Już w pierwszych latach wydatkowania fundusze przyczyniają się do wzrostu produktu krajowego brutto, w latach kolejnych zaś ich udział staje się coraz większy. Najmocniejsze odchylenie nastąpi w 2014 r. – 1,3 punktu procentowego. W tym okresie do Polski napłynie największa ilość środków, później wpływ funduszy zmaleje. Wynika to z faktu, że całość pozyskanych w ten sposób środków zostanie wykorzystana<sup>7</sup>, a zgromadzony dzięki nim zasób kapitału będzie ulegał stopniowej deprecjacji. Niemniej jednak bezwzględny poziom PKB pozostanie wyższy w scenariuszu z funduszami, co ilustruje poniższa tabela.

---

<sup>7</sup> *Badanie wpływu Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 na wybrane wskaźniki dokumentów strategicznych*, Warszawa 2008, s. 13. Autorzy raportu przyjęli założenie, że ostatnim rokiem, w którym nastąpią wypłaty, będzie 2015 r.

Tabela 2

**Łączny wpływ środków z funduszy UE na PKB**  
(rok poprzedni = 100%, ceny stałe)

Rok	Bez środków UE	Ze środkami UE	Wpływ środków, pp
2004	105,2	105,3	0,1
2005	103,2	103,6	0,1
2006	105,9	106,2	0,3
2007	106	106,6	0,6
2008	104,5	105,3	0,8
2009	103,9	104,9	1
2010	104,1	104,6	0,5
2011	103,6	104,7	1,1
2012	103,9	104,8	0,9
2013	103,6	104,7	1,1
2014	103,3	104,6	1,3
2015	103,8	104,5	0,7
2016	104	104,5	0,5
2017	104,5	104,5	0
2018	104,5	104,5	0
2019	104,6	104,5	-0,1
2020	104,6	104,5	-0,1

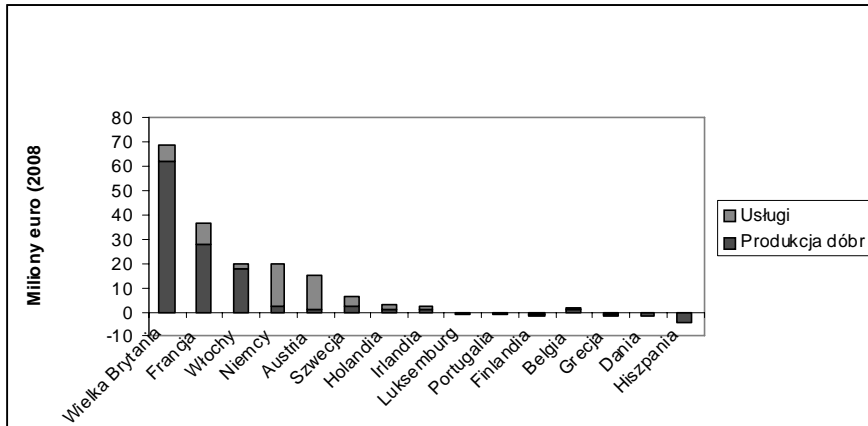
Źródło: Badanie wpływu Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013 na wybrane wskaźniki dokumentów strategicznych, Warszawa 2008, s. 14.

Zgodnie z przytoczonymi danymi pod koniec badanego okresu rozpocznie się proces, w którym wpływ funduszy na PKB będzie coraz mniejszy, co wiąże się z prognozowanym przeformułowaniem priorytetów budżetowych Unii Europejskiej. Oznacza to, że Polska powinna jak najlepiej wykorzystać fundusze przyznane jej do roku 2020, gdyż potem nie będzie ich miała do dyspozycji tak wiele.



Rysunek 1

Przyrost podatków netto w latach 2004-2015 w mln Euro  
(ceny stałe z 2008 r.)



Źródło: Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce, Warszawa 2009, 39

Jeżeli potraktujemy Unię Europejską jako rynek quasi-państwowy, to zobaczymy, jak duży wpływ na budżety państw członkowskich mają inwestycje w Polsce, stanowiące impuls podatkowy w krajach inwestorach. W wielu państwach UE-15 płynący z Polski dodatkowy impuls popytowy może wiązać się ze spadkiem wolumenu podatków netto. Wynika to z ujemnego opodatkowania netto wybranych sektorów, czyli ich subwencjonowania, oraz bliskiego zera udziału opodatkowania netto w produkcji końcowym dla większości pozostałych sfer gospodarki<sup>8</sup>. Rozkład korzyści (w odniesieniu do produkcji dóbr oraz usług) jest odmienny niż ten, który odnosi się do podmiotów prywatnych.

Wielka Brytania to państwo, którego budżet odnotuje największe korzyści - jest ona wyraźnym liderem, gdyż pod tym względem niemal dwukrotnie prześciga kolejną w zestawieniu Francję oraz zyskuje ponaddwukrotnie więcej niż Niemcy, czołowy partner handlowy Polski. W grupie krajów, w których całkowity wolumen podatków netto spadnie wskutek wzrostu eksportu do Polski, odpowiedzialny za ten stan rzeczy jest sektor produkcyjny, korzystający z preferencyjnego traktowania w ramach polityki podatkowej. W pozostałych państwach udział sektora produkcyj-

<sup>8</sup> Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce, Warszawa 2009, s. 39.

nego w dodatkowym strumieniu podatków waha się od ok. 34% dla Szwecji do aż 89% w przypadku Wielkiej Brytanii.

Jak wynika z przedstawionych danych, fundusze strukturalne ponownie znajdują zastosowanie w finansowaniu dóbr publicznych, ponieważ to właśnie podatki są środkiem do ich opłacania. Jeżeli uznamy, że Unia Europejska powoli przekształca się w pewien jednolity organizm, który rządzi się regułami odrębnymi niż prawo krajowe (prawo wspólnotowe), a jednocześnie składa się z wielu elementów (państw członkowskich), to jasno widzimy, że fundusze stanowią strumień redystrybucji dóbr publicznych na terenie całej UE – zarówno w postaci inwestycji bezpośrednich, jak i przez wzrost wpływów podatkowych.

### 3. Polityka regionalna – sukcesy, porażki, oczekiwania

Powyżej omówiony został wpływ funduszy europejskich na produkcję dóbr publicznych w Polsce i Unii Europejskiej. Warto jednak zwrócić uwagę na bilans polityki regionalnej w świetle rozpoczynającej się debaty na temat budżetu UE 2014–2020, w którym funkcje funduszy mogą ulec znacznej redefinicji. Jorge Nunez Ferrer, ekspert Centre of European Policy Studies<sup>9</sup>, poruszył wiele ciekawych i istotnych kwestii dotyczących funduszy strukturalnych. Omówił on osiągnięcia i niepowodzenia w ramach polityki regionalnej. Za największy sukces uznano rozwój i poprawę stanu infrastruktury, czyli wyższą jakość dóbr publicznych oraz lepszą zdolność zarządzania. W większości regionów, które objęto finansowaniem, odnotowano wzrost realnego PKB *per capita*. Nie można jednak jednoznacznie stwierdzić, jaki jest udział funduszy w zwiększonym wzroście (por. przytaczane zagrożenia związane z funduszami strukturalnymi – rozdział 2 tego opracowania).

Należy zwrócić również uwagę na niepowodzenia i problemy dotyczące polityki regionalnej, takie jak niewykorzystywanie funduszy w optymalny sposób, nieefektywne strategie i działania, niewystarczający monitoring oraz niewłaściwa ocena wykorzystania funduszy czy brak jego różnicowania. Jednym z problemów jest również to, że Komisja Europejska nie może kontrolować sposobu wykorzystania funduszy, co powoduje trudności z egzekwowaniem odpowiedzialności.

Omówione zostały również planowane przedsięwzięcia, do których należy zaliczyć przede wszystkim ukierunkowanie działań polityki regionalnej na inne obszary niż infrastruktura, rozbudowę inteligentnych

<sup>9</sup> Wnioski formułowane na podstawie wykładu J.N. Ferrera z autorami niniejszego opracowania w Centre of European Policy Studies 29 lipca 2010 r. w Brukseli.

technologii, większe wykorzystanie wiedzy, kapitału ludzkiego oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Istotne będzie także zmniejszenie rozdysponowania funduszy dla regionów położonych w krajach bogatszych. Planowane jest wdrożenie „klauzuli zachodzącego słońca” (*sunset clause*), która pozwalałaby na karanie regionów nieosiągających zamierzonych celów. Kolejnymi zadaniami są wdrożenie programów transgranicznych, integracja sieci transeuropejskich (Trans European Networks - TENs) z finansowaniem regionalnym oraz połączenia energetyczne między krajami.

*Novum* w zakresie polityki regionalnej mają stanowić:

- ♦ koncentracja na podejściu strategicznym, większej spójności polityki regionalnej z politykami narodowymi;
- ♦ koncentracja na energetyce i kwestiach klimatu (oraz związanego z nimi rozwoju transportu publicznego), co oznacza działanie na rzecz dostarczania dóbr publicznych oraz likwidacji negatywnych efektów zewnętrznych;
- ♦ wzmocnienie instrumentów *JASPERS*, *JEREMY*, *JESSICA* w ramach polityki regionalnej;
- ♦ aspekt środowiskowy i zapobieganie ryzyka (w tym zarządzanie ekosystemami, ochrona całych ekosystemów, koordynacja z prywatnym sektorem ubezpieczeniowym).

Do najważniejszych problemów w polityce regionalnej zaliczono:

- ♦ brak elastyczności,
- ♦ polityczną inercję,
- ♦ brak wykształconych zdolności administracyjnych w regionach, czyli niska jakość dobra publicznego „administracja”.

## Podsumowanie

W niniejszej pracy starano się pokazać wpływ funduszy unijnych na dostarczanie dóbr publicznych w skali makro - Polski oraz UE. Jak wynika z zaprezentowanego materiału, fundusze wspólnotowe są jednym z ważniejszych źródeł finansowania dóbr publicznych. Ma ono miejsce w wielu sektorach gospodarki, czego przykładem jest lista priorytetów POIŚ, która obejmuje liczne inwestycje we wszystkich regionach Polski.

Dzięki funduszom unijnym rośnie także PKB Polski oraz innych krajów UE przez zwiększenie wolumenu podatków w nich ściąganych. W przypadku Polski pośrednio stanowi to element produkcji dóbr publicznych, której nie można byłoby sfinansować w tak szerokim zakresie

i w tak krótkim czasie. Całości dopełniają wnioski dotyczące bilansu i przyszłości funduszy europejskich. Zdaniem autorów konieczne było bowiem zwrócenie uwagi na możliwe zmiany w regulacji polityki spójności w obliczu debaty nad kształtem nowej perspektywy budżetowej na lata 2014-2020.

## **Bibliografia**

### **Monografie**

Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2004.

### **Raporty i opracowania**

*Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce*, Warszawa 2009.

*Badanie wpływu Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 na wybrane wskaźniki dokumentów strategicznych*, Warszawa 2008.

### **Dokumenty**

Lista projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko”. Stan na sierpień 2010 r., [www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/20100831\\_Lista\\_projektow\\_indywidualnych\\_dla\\_POIS.pdf](http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/20100831_Lista_projektow_indywidualnych_dla_POIS.pdf) [12.09.2010 r.].

### **Źródła internetowe**

[www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) - Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

[www.pois.gov.pl](http://www.pois.gov.pl) - Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

### **Pozostałe**

Notatki własne autorów ze spotkania z J.N. Ferrerem w Centre of European Policy Studies 29 lipca 2010 r. w Brukseli.

Notatki własne autorów ze spotkania z M. Dołowicz w Stałym Przedstawicielstwie RP w Brukseli 28 lipca 2010 r. w Brukseli.

## **Wdrażanie funduszy strukturalnych w Niemczech – doświadczenia i perspektywy**

### **Wprowadzenie**

Patrząc na mapę podziału środków unijnych na lata 2007-2013 (mapa 1), można odnieść wrażenie, że działania podejmowane w celu wyrównywania dysproporcji nie zakończyły się sukcesem. Nadal istnieje wyraźny podział na rozwinięte landy zachodnie oraz pozostające w tyle (*lagging behind*) landy wschodnie, podzielone na regiony konwergencji: Brandenburgia Północno-Wschodnia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Chemnitz (Saksonia), Drezno (Saksonia), Dessau (Saksonia-Anhalt), Magdeburg (Saksonia-Anhalt) i Turyngia, oraz regiony przejściowej pomocy *phasing-out* (PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej dla UE-15 w okresie 2007-2013): Brandenburgia Południowo-Zachodnia, Lüneburg (Dolna Saksonia), Lipsk (Saksonia) i Halle (Saksonia-Anhalt).

Wdrażanie Polityki Spójności w Niemczech opiera się na regulacjach ujętych w Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Nationaler Strategischer Rahmenplan 2007-2013 - NSRP). Dokument ten określa strategię krajową w zakresie wykorzystania funduszy unijnych do finansowania poszczególnych projektów.

## Mapa 1

### Landy niemieckie objęte celem 1 – konwergencja i celem 2 – konkurencyjność regionalna oraz zatrudnienie w perspektywie 2007–2013



Źródło: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/members/images/image\\_de\\_a4p\\_6574.jpg](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/members/images/image_de_a4p_6574.jpg) [28.12.2010 r.].

Realizując Politykę Spójności w omawianym okresie, państwo niemieckie wyznaczyło sobie cztery kluczowe cele do osiągnięcia<sup>1</sup>:

- ◆ promocja innowacji i rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy oraz wzmacnianie konkurencyjności przedsiębiorców;
- ◆ wzmocnienie, poprzez zrównoważony rozwój, atrakcyjności regionów niemieckich dla inwestorów i ich mieszkańców;
- ◆ tworzenie nowych i lepszych miejsc pracy;
- ◆ rozwój regionów w oparciu o wyrównywanie szans i zachowanie równowagi.

<sup>1</sup> National Strategic Reference Framework for Use of the EU Structural Funds in Germany 2007-2013, [www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationaler-strategischer-rahmenplan-englisch,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/nationaler-strategischer-rahmenplan-englisch,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf), s. 7 [28.12.2010 r.].

W osiągnięciu wyżej wymienionych celów mają pomóc wyznaczone priorytety. Zalicza się do nich<sup>2</sup>:

- ◆ wspieranie innowacji, badań i rozwoju oraz edukacji;
- ◆ zwiększenie konkurencyjności gospodarczej;
- ◆ tworzenie i rozbudowa infrastruktury na rzecz zrównoważonego rozwoju;
- ◆ wsparcie dla transnarodowych sieci komunikacyjnych;
- ◆ zwiększenie zdolności adaptacyjnych i konkurencyjności przedsiębiorstw i ich pracowników;
- ◆ poprawa jakości kapitału ludzkiego;
- ◆ poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wsparcie integracji zawodowej i społecznej.

Na realizację zadań w ramach Polityki Spójności w okresie 2007-2013 państwo niemieckie otrzymało z budżetu Unii około 26 miliardów euro. Najwięcej środków pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)<sup>3</sup>.

Wdrażanie Polityki Spójności w Niemczech jest silnie zdecentralizowane. Wśród 36 programów operacyjnych 34 jest zarządzanych na poziomie landów (w każdym z 16 landów oraz w regionie Lüneburg funkcjonują dwa programy: jeden finansowany ze środków EFRR, drugi z EFS). Dwa pozostałe należą do kompetencji federacji. Są to: transport (wyłącznie w regionach objętych celem konwergencja), zarządzany przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), oraz Europejski Fundusz Społeczny, zarządzany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)<sup>4</sup>.

Warto zwrócić uwagę, na co przeznaczono środki z funduszy strukturalnych. Na poniższym wykresie (wykres 1) przedstawiono, które obszary uważane są przez RFN za kluczowe i wymagające największego wsparcia. Prawie połowa (46,9%) nakładów z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego będzie skierowana na „Badania, rozwój technologiczny i innowacje”. Duży udział w podziale środków ma także „Transport” (19,6%). Dla porównania Polska w obecnej perspektywie budżetowej na obszar związany z podnoszeniem innowacyjności gospodarki i przed-

<sup>2</sup> Tamże, s. 8-9.

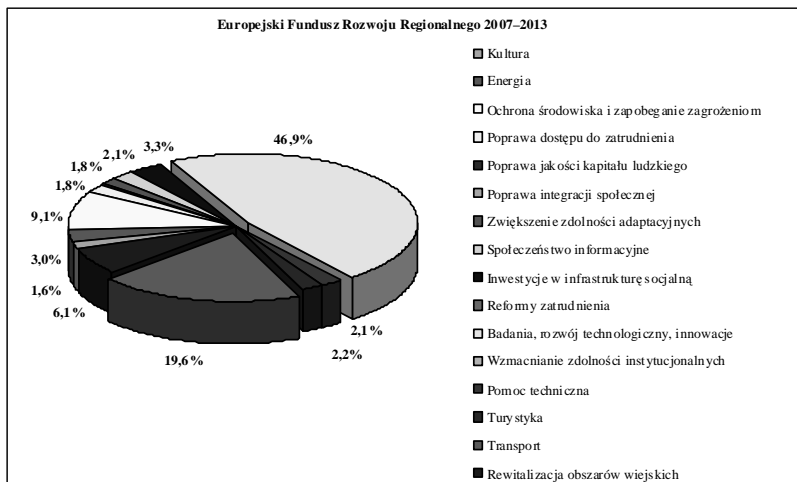
<sup>3</sup> Z tego funduszu przekazano ok. 11,3 miliarda euro na realizację celu 1 - konwergencja - oraz ok. 4,7 miliarda na cel 2 - konkurencja.

<sup>4</sup> Dane ze strony Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/-fiche/de\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/-fiche/de_en.pdf) [28.12.2010 r.].

siębiorstw (Program Operacyjny „Innowacyjna Gospodarka” – POIG) przeznaczyła jedynie około 12,4% środków płynących z EFRR i 41,9% na program, którego celem jest podniesienie atrakcyjności regionów poprzez rozwój infrastruktury (Program Operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” – POIS)<sup>5</sup>.

**Wykres 1**

**Podział środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego**



Źródło: opracowanie na podstawie [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche/de\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/de_en.pdf) [28.12.2010 r.].

Do sukcesów Polityki Spójności, realizowanej w Niemczech w latach 2000–2006, należy zaliczyć: wsparcie inwestycyjne dla ponad 1500 małych i średnich przedsiębiorców, utworzenie 1,4 miliona miejsc pracy, ponad 1,5 miliona wyszkolonych pracowników, wybudowanie za około 1 miliard euro tysięcy kilometrów dróg, w tym należąca do transeuropejskiej sieci TEN-T trasę łączącą Drezno z czeską granicą, rozbudowę i modernizację sieci kolejowych za ponad 760 milionów (w tym trasa łącząca Berlin z Frankfurtem nad Odrą), wsparcie dla 2 milionów absolwentów wkraczających na rynek pracy, modernizację lotnisk i portów, poprawę zaopatrzenia w wodę pitną i oczyszczanie ścieków, rozwój badań

<sup>5</sup> Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, [www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/95/NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/95/NSRO_maj2007.pdf), s. 116 [28.12.2010 r.].



(Saksonia wydała ponad 230 milionów euro na rozwój 80 uniwersytetów i ośrodków badawczych)<sup>6</sup>.

## 1. Polityka Spójności z perspektywy landu (Brandenburgia)

Brandenburgia jest jednym z 16 krajów związkowych RFN. Łączy wysoko rozwinięte Niemcy zachodnie ze wschodzącymi rynkami Niemiec wschodnich. Charakteryzuje się największą koncentracją instytutów badawczo-rozwojowych w tym kraju. Zamieszkuje ją około 6 milionów mieszkańców. Największym miastem, a jednocześnie stolicą landu, jest Poczdam.

Od 20 lat (od zjednoczenia Niemiec) Brandenburgia stara się dorównać sąsiednim landom zarówno pod względem konkurencyjności, jak i jakości życia. Obecnie jest podzielona na dwa regiony: jeden objęty celem 1 – konwergencja (Brandenburgia Północno-Wschodnia) oraz drugi określany mianem *phasing-out* (Brandenburgia Południowo-Zachodnia).

### Mapa 2

#### Brandenburgia z podziałem na regiony



© Euro Geographics Association for the administrative boundaries

Źródło: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/details\\_new.cfm?gv\\_PAY=DE&gv\\_reg=ALL&gv\\_PGM=1099&gv\\_defL=4&LAN=7](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1099&gv_defL=4&LAN=7) [28.12.2010 r.].

<sup>6</sup> Informacje uzyskane podczas spotkania z M. Bornkammem podczas prezentacji Ministerstwo Gospodarki i Technologii, *EU cohesion policy and regional development in Germany*, Berlin, 23.11.2010, oraz: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/country2009/de\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/country2009/de_en.pdf) [28.12.2010 r.].

W latach 90. podjęto decyzję o rozlokowaniu we wschodnich Niemczech instytutów badawczo-rozwojowych. Zdawano sobie sprawę z faktu, że w rywalizacji z zachodnimi landami nie były konkurencyjne. Tworzenie ich we wschodniej części miało przyczynić się do zmniejszenia różnic w potencjale badawczym i rozwojowym. Liczono na pozytywną korelację między rozbudową infrastruktury naukowej a wzrostem gospodarczym i rozwojem przemysłu. Obecnie w Brandenburgii swoją siedzibę mają liczne ośrodki badawcze, m.in. Instytuty im. Maxa Plancka, Stowarzyszenia Naukowe im. Gottfrieda Wilhelma Leibniza, Centrum Badawcze Geo. Przez długi czas nie było jednak widać pozytywnych efektów tych decyzji, ponieważ rozwój ośrodków badawczych nie pociągał za sobą wzrostu gospodarczego. Problem stanowił brak przemysłu i infrastruktury.

W tabeli nr 1 przedstawiono wartości PKB na mieszkańca z lat 2000–2005. Widać wyraźnie, że wysokość tego wskaźnika w przypadku Brandenburgii stanowi około 75% wartości właściwej dla całych Niemiec.

Tabela 1

## PKB na jednego mieszkańca w latach 2000–2005 [w euro]

Obszar	2000	2001	2002	2003	2004	Dynamika (2000 r. = 100)	Dynamika 2004 do 2003
Brandenburgia	17 298	17 726	18 001	18 348	18 888	109,2	102,9
Niemcy	25 095	25 664	26 006	26 217	26 856	107,0	102,4
Polska	5099	5336	5535	5776	6334	124,2	109,7

Źródło: opracowanie na podstawie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska - Brandenburgia, [www.ewt.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/-Attachments/89/POWT\\_Polska\\_Brandenburgia\\_2007\\_13.pdf](http://www.ewt.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/-Attachments/89/POWT_Polska_Brandenburgia_2007_13.pdf), s. 19 [28.12.2010 r.].

Obecnie Brandenburgia stara się zwiększyć swoją atrakcyjność dla przedsiębiorców zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Kładzie się tam nacisk na gospodarkę opartą na wiedzy. Innowacje i badania mają być kluczem do sukcesu w rozwoju gospodarczym w kolejnych latach. Wprowadzono mechanizm zwany *innovation vouchers*. Polega on na wykorzystywaniu badań do rozwoju gospodarki. Środki z regionalnych funduszy są przekazywane przedsiębiorcom, którzy chcą rozwinąć swoją działalność poprzez wdrożenie nowoczesnych technologii. Przedsiębiorcy zlecają instytutom wykonanie analizy problemu i znalezienie satysfakcjonujących nowatorskich rozwiązań w zakresie organizacji czy produkcji. Kolejnym priorytetem jest ekologia. Regiony przyjazne dla środowiska mogą się okazać wartościowym miejscem do inwestycji.

Tabela 2

## Wykorzystanie EFRR w Brandenburgii [w euro]

Priorytet	Wkład unijny	Wkład krajowy	Całość
Wspieranie inwestycji i procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach	659 557 936	131 911 587	791 469 523
Rozwój infrastruktury nastawionej na innowacje, technologię i edukację	255 500 000	70 771 667	326 271 667
Infrastruktura transportu, turystyki, biznesu	330 220 001	103 073 334	433 293 335
Środowisko naturalne i rozwój miast	223 479 999	64 426 666	287 906 665
Pomoc techniczna	29 974 652	9 991 551	39 966 203
Suma	1 498 732 588	380 174 805	1 878 907 393

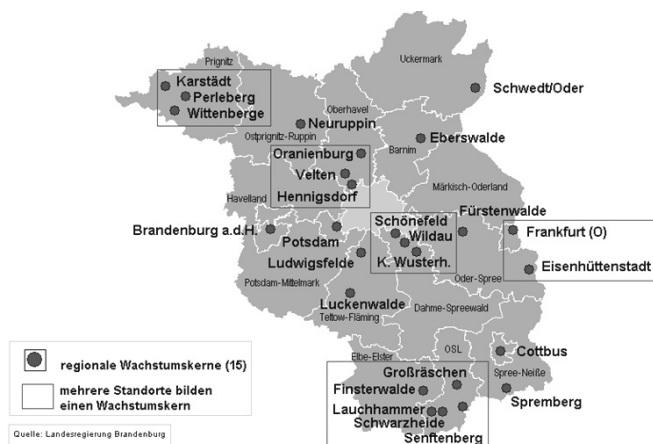
Źródło: opracowanie na podstawie [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/-details\\_new.cfm?gv\\_PAY=DE&gv\\_reg=ALL&gv\\_PGM=1099&gv\\_defl=4&LAN=7](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/-details_new.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1099&gv_defl=4&LAN=7) [28.12.2010 r.].

Pozytywnym zjawiskiem we wschodnich landach, w tym w Brandenburgii, jest współpraca między ośrodkami miejskimi w danym regionie. Tworzą tzw. *clustery*. Współpraca między przedsiębiorstwami skupionymi w jednym regionie oraz transfer technologii między nimi sprawiają natomiast, że w takich wspólnotach łatwiej jest wygenerować wzrost oraz przetrwać w wysoko konkurencyjnym otoczeniu globalnym.

W Brandenburgii przyjęto koncepcję „wzmacniania swoich mocnych stron” (*strengthening strengths*). Uznano, że nie warto alokować środków w strefach, w których nie ma infrastruktury lub brakuje bazy do prowadzenia inwestycji. Idea przyznawania pomocy wszystkim regionom okazała się nieefektywna. Aktualnie promowana strategia opiera się na wspieraniu regionalnych ośrodków wzrostu oraz kluczowych sektorów, tak aby ich rozwój miał pozytywny wpływ na sąsiadujące regiony i ich gospodarki. Środki przeznaczone na Politykę Spójności w kolejnej perspektywie 2014–2020 zostaną bowiem ograniczone i mogą być przyznane tylko tym, którzy będą w stanie je skutecznie wydać i rozwijać swój potencjał.

## Mapa 3

## Regionalne ośrodki wzrostu w Brandenburgii



Źródło: R. Kneifel-Haverkamp, Ministry for Economic and European Affairs, *Using the structural funds to create a European Entrepreneurial Region Brandenburg*, Poczdam, Niemcy, 22.11.2010 r.

Specjalista z Ministerstwa Gospodarki i Spraw Europejskich w Brandenburgii R. Kneifel-Haverkamp zwrócił uwagę na to, że przyjmując taką koncepcję, państwo oczekuje, że regiony zaczną między sobą konkurować i będą starały się pokazać jako te, w które warto zainwestować. Będą musiały udowodnić, że zasługują na pomoc i są w stanie ją efektywnie wykorzystać<sup>7</sup>.

Brandenburgia, pomimo upływu czasu oraz licznych inwestycji, wciąż zalicza się do grona mniej rozwiniętych landów. Trzeba jednak podkreślić, że ma na swoim koncie także liczne sukcesy. W dużej mierze zawdzięcza je realizowanej od lat Polityce Spójności. Od 2005 r. stopa bezrobocia spadła o 4,4%. Wskaźnik zatrudnienia wynosi około 70%. Ponadto w ciągu dwóch dekad udało się rozwinąć sektor małych i średnich przedsiębiorstw (SME), w szczególności w przemyśle samochodowym, biotechnologii, energetyce, produkcji żywności, geologii, logistyce, przemyśle lotniczym i obróbce metali<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Opinia R. Kneifela-Haverkampa wyrażona podczas prezentacji pt. „Using the structural funds to create a European Entrepreneurial Region Brandenburg”, Ministry for Economic and European Affairs, Poczdam, 22.11.2010.

<sup>8</sup> *The European Social Fund in Brandenburg*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/-prordn/details\\_new.cfm?gv\\_PAY=DE&gv\\_reg=ALL&gv\\_PGM=1099&gv\\_defL=4&LAN=7](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/-prordn/details_new.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1099&gv_defL=4&LAN=7) [28.12.2010 r.].

W Brandenburgii wciąż jednak brakuje wysoko wykwalifikowanej siły roboczej. Dlatego też Polityka Spójności realizowana w następnych latach będzie się koncentrowała na nauce, badaniach i innowacjach. Władze Brandenburgii chcą uczynić z landu wiodący region w tych dziedzinach, a tym samym stanowiący konkurencję na światowym rynku.

Wydaje się przesądzone to, że w kolejnej perspektywie środki przeznaczone na Politykę Spójności zostaną zmniejszone w stosunku do obecnego budżetu. Rząd w Brandenburgii jest na to przygotowany. Co więcej, odnosi się do tej informacji pozytywnie. Należy bowiem pamiętać o tym, że projekty prowadzone w ramach programów operacyjnych są współfinansowane przez krajowe budżety. Ze względu na sytuację ekonomiczną zarówno budżet federalny, jak i każdego z landów ulegnie uszczupleniu. Brandenburgia także będzie musiała znacznie zmniejszyć swój budżet (z 10 milionów euro do 8 milionów euro). Oznacza to, że możliwości współfinansowania projektów unijnych będą ograniczone.

## 2. Konwergencja: mit czy rzeczywistość?

Konwergencja od początku istnienia Polityki Spójności była celem, na który przekazuje się najwięcej środków z puli funduszy strukturalnych. W Unii Europejskiej dominował dotąd pogląd, że uzyskanie wysokiego stopnia konwergencji jest warunkiem zrównoważonego i dynamicznego rozwoju poszczególnych regionów, krajów oraz całej Unii. Należy więc ją rozumieć zarówno przez pryzmat wyrównywania poziomów rozwoju pomiędzy regionami w danym kraju, jak i pomiędzy regionami i państwami w całej Unii.

W obecnej perspektywie budżetowej na realizację Polityki Spójności przeznaczono 347 miliardów euro, co stanowi około 44% wszystkich środków unijnych<sup>9</sup>. Dzięki nim sfinansowano liczne inwestycje mające na celu promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Wyrównywanie poziomów, czyli konwergencja, jest nadal celem kluczowym. Czy został on osiągnięty? Okazuje się, że pomimo wieloletnich starań dysproporcje w rozwoju nadal stanowią problem zarówno dla państw członkowskich, jak i dla ich regionów. Niemcy są przykładem kraju, który także boryka się z problemem wciąż utrzymujących się nierówności. Wydaje się, że ulokowane we wschodnich landach fundusze nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. W dalszym ciągu poziom rozwoju tego regionu jest niższy niż terenów zachodnioniemieckich (tabela 3).

<sup>9</sup> Portal Funduszy Europejskich, [www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszy-Europejskich/Strony/Czysafundusze.aspx](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszy-Europejskich/Strony/Czysafundusze.aspx) [28.12.2010 r.].

Tabela 3

**Poziom konwergencji wschodnich landów  
w stosunku do zachodniej części Niemiec [w %]**

Year	Consumption	Nominal wages per hour	Nominal wages per worker	Labor productivity (per hour)	Labor productivity (per worker)	GDP per capita	Unemployment rate	Participation rate
1991	62	n.a.	57	n.a.	45	43	165	137
1992	67	n.a.	68	n.a.	57	50	225	121
1993	73	n.a.	75	n.a.	67	59	193	111
1994	75	n.a.	77	n.a.	71	64	174	108
1995	78	n.a.	80	n.a.	72	67	163	108
1996	79	n.a.	80	n.a.	74	68	168	106
1997	79	n.a.	80	n.a.	74	68	177	107
1998	80	73	81	68	74	67	186	107
1999	81	74	81	69	75	68	195	106
2000	81	74	81	70	76	67	221	104
2001	80	75	81	72	77	67	235	102
2002	81	75	81	74	79	69	226	102
2003	81	75	81	74	79	69	216	101
2004	80	76	81	74	79	70	214	100
2005	80	77	82	74	79	69	187	103
2006	80	77	82	74	79	70	188	103
2007	80	78	82	75	78	70	200	104
2008	n.a.	79	82	76	79	71	204	104
2009	n.a.	80	83	n.a.	n.a.	n.a.	186	n.a.

Źródło: M.C. Burda, *The East German Economy in the Twenty-First Century*, The German-American Fulbright Commission, [www.fulbright.de/fileadmin/files/togermany/grants/gss/-2010/The\\_East\\_German\\_Economy\\_by\\_Michael\\_Burdy.pdf](http://www.fulbright.de/fileadmin/files/togermany/grants/gss/-2010/The_East_German_Economy_by_Michael_Burdy.pdf), s. 5 [28.12.2010 r.].

Należy jednak zauważyć, że po zjednoczeniu Niemiec w 1990 r. były NRD musiały zacząć mierzyć się z globalną konkurencją. Obie części Niemiec zostały zrównane rangą (*rule of equality*). Wschodni rejon startował z niższej pozycji (trzy czwarte fabryk ze wschodnich Niemiec zostało zamkniętych w pierwszym okresie po zjednoczeniu).

Warto także podkreślić, że w dziedzinie Polityki Spójności Niemcy popełniły wiele błędów<sup>10</sup>. Lokowanie środków unijnych w regionach najbiedniejszych (północny wschód Niemiec) nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Wyciągnięto wnioski i przeorientowano kierunki udzielanej pomocy. Podjęto decyzję o alokacji środków w regionach, które dysponowały już pewnym zapleczem infrastrukturalnym. Skoncentrowano się na ośrodkach miejskich mających potencjał, zasoby i szanse na rozwój. Wygrała koncepcja wspierania regionalnych centrów wzrostu, czyli tzw. „silników wzrostu”.

Niemniej, nawet jeśli konwergencja nie jest widoczna, a dysproporcje nie zostały wyeliminowane, nie oznacza to, że środki z funduszy

<sup>10</sup> Opinia R. Kneifela-Haverkampa wyrażona podczas prezentacji pt. „Using the structural funds to create a European Entrepreneurial Region Brandenburg”, dz. cyt.

nie odgrywają ważnej roli. Chronią one bowiem przed pogłębianiem się różnic rozwojowych. Dzięki prowadzonej Polityce Spójności wszystkie regiony się rozwijają, w każdym przypadku zauważalny jest wzrost. W tabeli nr 3 i nr 4 wyraźnie widać, że dystans pomiędzy wschodnimi landami a zachodnią częścią kraju z biegiem lat się zmniejsza. Zaraz po zjednoczeniu wskaźnik konwergencji był równy 45%, obecnie natomiast wynosi około 71%. Należy to uznać za sukces Polityki Spójności.

Tabela 4

## Skala dysproporcji

...attributable to gap (in %) in:				
	<i>Per Capita GDP East-West Gap (in %)</i>	Total factor productivity	Capital Endowment	Employment Rate
1995	32.2	9.0	17.4	5.9
2000	31.2	10.5	12.1	8.6
2006	26.7	8.9	9.5	8.3

Źródło: M.C. Burda, *The East German Economy in the Twenty-First Century*, The German-American Fulbright Commission, [www.fulbright.de/fileadmin/files/together/grants/gss/-2010/The\\_East\\_German\\_Economy\\_by\\_Michael\\_Burda.pdf](http://www.fulbright.de/fileadmin/files/together/grants/gss/-2010/The_East_German_Economy_by_Michael_Burda.pdf), s. 7 [28.12.2010 r.].

Podsumowując, można stwierdzić, że pomimo wieloletniego wsparcia finansowego zarówno z budżetu federalnego, jak i z funduszy strukturalnych UE nie osiągnięto w Niemczech pełnej konwergencji i nie zmniejszono w wystarczającym stopniu dystansu rozwojowego między zachodnimi i wschodnimi landami. Landy wschodnie rozwijają się, ale nie na tyle szybko, aby znacznie zmniejszać przewagę zachodnich. Mimo to warto odnotować, że dystans ten już się nie powiększa, co jest zjawiskiem pozytywnym.

## Bibliografia

## Dokumenty

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Niemcy 2007–2013.

Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Polska 2007–2013.

Regional Development Policies in OECD Countries, OECD 2010.

## Źródła internetowe

<http://ec.europa.eu> – strona Komisji Europejskiej.

[www.bmw.de/](http://www.bmw.de/) – strona Federalnego Ministerstwa Gospodarki i Technologii.

[www.fulbright.de](http://www.fulbright.de) - The German-American Fulbright Commission.

[www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl) - portal Funduszy Europejskich.

[www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) - strona Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

[www.mwe.brandenburg.de](http://www.mwe.brandenburg.de) - strona Ministerstwa Gospodarki i Spraw Europejskich w Brandenburgii.

### **Pozostałe**

Notatki ze spotkań podczas wyjazdu studyjnego finansowanego z projektu „Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej” w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, priorytet: „Dobre rządzenie” (działanie 5.1: „Wzmocnienie potencjału administracji rządowej”):

M. Bornkamm - Federal Ministry of Economics and Technology, 23 listopada 2010 r., Berlin.

A. Eickelpasch - Department of Innovation, Manufacturing, Service, German Institute for Economic Research, 22 listopada 2010 r., Berlin.

R. Kneifel-Haverkamp - Unit EU-Economic and Financial Policies, Ministry for Economic and European Affairs, 22 listopada 2010 r., Poczdam.

S. Kręcisz - Public Government, Regional Development, Social Policies, Transport, Stałe Przedstawicielstwo RP przy OECD, 25 listopada 2010 r., Paryż.

A. Ostry - Regional Development Policy Division, Public Governance and Territorial Development, OECD, 25 listopada 2010 r., Paryż.