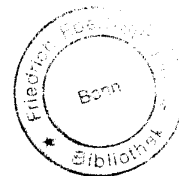


FUNDACJA im. FRIEDRICHA EBERTA

SPOŁECZEŃSTWO POLSKIE W LATACH 1989 – 1995/96

zagadnienia polityki społecznej

zbiór opracowań pod redakcją
Antoniego Rajkiewicza



A 98 - 01937

Warszawa 1997

FUNDACJA im. FRIEDRICH A EBERTA
Przedstawicielstwo w Polsce
Podwale 11, 00-252 Warszawa

SPOŁECZEŃSTWO POLSKIE W LATACH 1989-1995/96

INSTYTUT POLITYKI SPOŁECZNEJ
UNIWERSYTETU WARSZAWSKIEGO
Nowy Świat 69a, 00-046 Warszawa

PUBLIKACJĘ SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW
FUNDACJI IM. FRIEDRICH A EBERTA

© 1997 Friedrich Ebert Foundation Poland

ISBN 83-86088-52-4

Od wydawcy

Przedstawicielstwo Fundacji im. Friedricha Eberta w Polsce oddaje do rąk czytelników trzecią edycję opracowania zbiorowego poświęconego przemianom społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995/96. Przemiany te rozpatrywane są z punktu widzenia polityki społecznej, przy czym autorzy, specjaliści w różnych jej dziedzinach, ukazują je zgodnie z własnymi poglądami. Wszyscy nawiązują jednak do zmian ustrojowych, jakie zapoczątkowało w Polsce porozumienie tzw. Okrągłego Stołu z 5 kwietnia 1989 r. Stwierdzało ono, że „w duchu porozumień społecznych 1980 r. nawiązano dialog wokół tego, co Polaków łączy – wokół odpowiedzialności za przyszłość kraju ojczystego, za jego gospodarkę i kulturę, za społeczeństwo i za państwo, za los polskich rodzin i za los Polski [...] Obie strony są jednak głęboko przekonane, że niezbędne reformy państwa powinny dokonać się – zgodnie z narodową racją stanu – na drodze ewolucyjnej”.

Z tym fragmentem porozumienia Okrągłego Stołu korespondowała wydana w 1993 r. przez Przedstawicielstwo Fundacji im. Friedricha Eberta w Polsce publikacja pt. „Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji”, w której 12 autorów przedstawiło problemy związane z wyborem modelu polityki pozwalającej „społeczeństwu przebrnąć przez meandry transformacji systemowej, uzyskać więcej społecznej satysfakcji mniejszym kosztem”.

Niniejsza publikacja stanowi niejako ciąg dalszy tak charakterystyki, jak i oceny procesów społecznych w Polsce w ciągu ostatnich 6–7 lat. Z zamieszczonych tekstów wynika, że przebiegają one różnie w poszczególnych dziedzinach polityki społecznej. I choć generalnie można mówić o postępie społecznym, to jednak nie jest on równomierny. Szczególnie wyraźnie widać opóźnienie w przekształcaniu struktury rolnictwa, w reformowaniu ubezpieczeń społecznych i systemu ochrony zdrowia. Znaczny regres nastąpił w budownictwie mieszkaniowym; narastają również dysproporcje w poziomie dochodów ludności, a sfera ubóstwa nadal jest znaczna.

Na tym tle należy zgodzić się z autorami zamieszczonych opracowań, że w drodze do Unii Europejskiej przed polską polityką społeczną stają trudne wyzwania i zadania. Odważne ich ukazanie w niniejszej publikacji spełnia rolę nie tylko edukacyjną, ale też i stymulującą, zachęcającą do czynnego udziału w dalszych

społeczno-ekonomicznych przekształceniach kraju. Z nadzieją takiego właśnie odczytania zamieszczonych tekstów przekazujemy tę książkę naszym odbiorcom. Należy przy tym dodać, że powstała ona w wyniku współpracy Przedstawicielstwa Fundacji im. Friedricha Eberta w Polsce z Instytutem Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

Hans R. Blumenthal
Kierownik Przedstawicielstwa W Polsce
Fundacji im. Friedricha Eberta

Warszawa, w marcu 1997 r.

Spis treści

Od wydawcy	7
From the editor	
Vom Herausgeber	
I. Sytuacja demograficzna (A. Rajkiewicz)	9
The demographic situation	
Die demographische Lage	
II. Polacy za granicą, Mniejszości narodowe w Polsce (C. Żołędowski)	25
Poles living abroad. National minorities living in Poland	
Die Ausländerpolen. Nationale Minderheiten in Polen	
III. Zatrudnienie i rynek pracy (A. Rajkiewicz)	39
Employment and the labour market	
Beschäftigung und Arbeitsmarkt	
IV. Ludność rolnicza i jej problemy socjalne (B. Tryfan)	63
The agricultural population and their social problems	
Die Landbevölkerung und ihre soziale Lage	
V. Edukacja (R. Wasylewski)	73
Education	
Bildungswesen	
VI. Dochody i wydatki ludności. Minimum socjalne (A. Rajkiewicz)	83
National incomes and expenses. The poverty level	
Einkommen und Ausgaben der Bevölkerung. Sozialminimum	
VII. Mieszkalnictwo (W. Nieciński)	99
Housing	
Wohnungslage	
VIII. Ubezpieczenia społeczne (W. Muszański)	111
Social insurance	
Soziale Versicherung	

IX. Zdrowie ludności i jego ochrona (<i>J. Kopczyński, J. Halik</i>)	119
Health and health care among the population	
Gesundheitswesen	
X. Pomoc społeczna (<i>A. Rajkiewicz</i>)	131
Social services	
Sozialhilfe	
XI. Niepełnosprawni i ich rehabilitacja (<i>J. Mikulski</i>)	143
The handicapped and their rehabilitation	
Invaliden und Rehabilitation	
XII. Zagrożenia społeczne (<i>A. Minkiewicz</i>)	153
Social threats	
Soziale Gefährdungen	
XIII. Związki zawodowe. Strajki (1989–1996) (<i>T. Żukowski</i>)	167
Labour unions. Strikes (1989–1996)	
Gewerkschaften. Streiks (1989–1996)	
XIV. Organizacje pozarządowe w Polsce (<i>E. Leś</i>)	177
Non-governmental organizations in Poland	
Die Nichtregierungsorganisationen in Polen	
Zakończenie	187
In conclusion	
Schlußwort	
Autorzy	197
Authors	
Autoren	

Antoni Rajkiewicz

I. Sytuacja demograficzna

1. POWOJENNY ROZWÓJ DEMOGRAFICZNY POLSKI

W powojennej Europie Polska zajęła miejsce szczególne w dynamice procesów demograficznych.

Prawie 32,4 mln urodzeń żywych dzieci w latach 1946–1996 zapewniło Polsce najwyższy wśród krajów europejskich (poza b. ZSRR) przyrost naturalny w wysokości prawie 17 mln. Po odjęciu ujemnego salda migracji zewnętrznych, liczącego ponad 1,9 mln, przyrost rzeczywisty sięgający ponad 15 mln mieszkańców przyniósł ogólny przyrost ludności kraju o 62%.

Liczba ludności Polski wzrosła z 23,9 mln na początku 1946 r. do 38,6 mln w końcu 1996.

TABLICA 1. Bilans ludności Polski w latach 1946–1996

Wyszczególnienie	W tysiącach
Liczba urodzeń żywych	32 390
Liczba zgonów	15 410
Przyrost naturalny	16 980
Ujemne saldo migracji zewnętrznych	1 900
Przyrost rzeczywisty	15 080

Źródło: Rocznik Statystyczny Demografii 1996, s. 7 i dane GUS za 1996 r.

W Europie współczesnej, składającej się z 43 krajów i liczącej ok. 730 mln mieszkańców, Polska z 38,6 mln obywateli zajmuje ósme miejsce (za Rosją, Niemcami, Włochami, Wielką Brytanią, Francją, Ukrainą i Hiszpanią). Graniczy obecnie z siedmioma państwami, których ludność liczy łącznie ponad 310 mln. Czterokrotnie liczniejsi są od nas Rosjanie, a dwukrotną przewagę liczebną mają Niemcy.

Warto też dodać, że Polska w granicach z 1939 r. liczyła 35 mln mieszkańców, na obszarze zaś objętym współczesnymi granicami przed II wojną światową mieszkało ok. 32 mln.

W Polsce powojennej zarejestrowano w 1950 r. 25 mln mieszkańców, w 1967 – 32 mln, a w 1978 – 35 mln.

W okresie międzywojennym liczba ludności w Polsce wzrosła między rokiem 1921 a 1939 o ok. 8 mln, a ujemne saldo migracji zewnętrznych dla tego okresu szacowano na ok. 800 tys.

Wyniki sześciu powszechnych spisów ludności przeprowadzonych między 1946 a 1988 r., dające obraz zmian w potencjale demograficznym Polski, przedstawiono w tabl. 2.

TABLICA 2. Ludność Polski wg spisów powszechnych

Data spisu	Liczba ludności w milionach					Na 100 mężczyzn przypada kobiet	Ludność	
	ogółem	mężczyźni	kobiety	miasta	wieś		miast w % ogółu	na 1 km ²
14 II 46	23,9	10,9	13,0	7,5	16,1	118	31,8	77
3 XII 50	25,0	11,9	13,1	9,6	15,0	110	39,0	80
6 XII 60	29,8	14,4	15,4	14,2	15,2	107	48,3	95
8 XII 70	32,6	15,8	16,8	17,1	15,6	106	52,3	104
7 XII 78	35,1	17,1	18,0	20,2	14,9	105	57,5	112
7 XII 88	37,9	18,5	19,4	23,2	14,7	105	61,2	121

Źródło: Demografia 1991, GUS, s. 3.

Przy wykazywanym powyżej 14-milionowym ogólnym przyroście liczby ludności najbardziej charakterystyczne jest potrojenie liczby ludności w miastach (z 7,5 mln do 23,2 mln), niewielki jej spadek na wsi (z 16,1 mln do 14,7 mln) oraz postępująca stabilizacja pięciopunktowej przewagi liczby kobiet nad liczbą mężczyzn (od 1977 r.).

W całym rozpatrywanym okresie (1946–1996) niemal z roku na rok zmniejszała się liczba i stopa zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych (ze 119,8 w 1946 r. do 12,2 w 1996), przy czym najwyższą ich liczbę odnotowano w 1951 r. – 90,2 tys., najniższą zaś w 1996 – 5,2 tys. Choć w porównaniu z okresem międzywojennym (np. w 1938 r. zmarło 119 tys. niemowląt, co stanowiło 14% urodzeń) nastąpił w Polsce powojennej wyraźny spadek współczynnika umieralności dzieci najmłodszych, to jednak w zestawieniu z krajami Europy zachodniej i północnej był on znacznie wyższy. W sumie w ciągu 50 lat nie przeżyło w Polsce pierwszego roku życia ogółem 1625 tys. dzieci, co stanowi ok. 5% urodzeń żywych i 11% ogółu zgonów.

Innym, godnym odnotowania procesem jest wydłużenie przeciętnego trwania życia. W latach trzydziestych wynosił on w Polsce dla mężczyzn 48,2 roku i dla kobiet 51,4 roku. Dwadzieścia lat później osiągnął odpowiednio 58,6 i 64,2, ale po przekroczeniu w 1975 r. 67,2 roku dla mężczyzn i 75 lat dla kobiet – nie wykazywał tendencji do dalszego, wyraźniejszego wzrostu, a nawet w odniesieniu do mężczyzn występował pewien spadek. W 1995 r. szacowano przeciętną liczbę lat dalszego trwania życia dla żywego noworodka chłopca na 67,6 roku i dla dziewczynki na 76,4 roku. W tym miejscu warto odnotować, że w Szwecji w 1992 r. wspomniane wskaź-

niki wynosiły: dla mężczyzn – 75,3 roku i dla kobiet 81,2 roku, w Japonii zaś w 1992 r. odpowiednio 76,1 roku i 82,2 roku.

Z danych powyższych wynika, że kobiety żyją dłużej niż mężczyźni. W Polsce różnica ta wynosi ok. 9 lat, w innych krajach ok. 6 lat. W Polsce wśród 3466 osób, które przekroczyły w 1995 r. 100 lat życia, było 2494 kobiet i 972 mężczyzn.

Analiza danych demograficznych dla całego powojennego okresu w Polsce wymaga nieco szerszego wyjaśnienia dwóch zjawisk, mających istotne znaczenie tak dla oceny obecnej sytuacji, jak i dla dalszego rozwoju kraju. Są to: (1) petyfikacja przestrzennych zróżnicowań w rozmieszczeniu ludności oraz (2) zmienność w czasie (falowanie) ruchu naturalnego ludności (małżeństw, rozwodów, urodzeń i zgonów).

1. Jeśli chodzi o przestrzenne rozmieszczenie ludności, to po wielkich ruchach migracyjnych w latach czterdziestych i pięćdziesiątych nastąpiła pewna stabilizacja w strukturze gęstości zaludnienia. Można przy tym zauważyć, że odpływ ludności dorosłej z tzw. obszarów dawczych był z reguły rekompensowany stopą urodzeń wyższą od występującej na tzw. obszarach biorczych.

W niewielkim też stopniu zmieniła się struktura sieci osadniczej. Ciągłe cechuje ją znaczne rozproszenie i duży udział miejscowości poniżej 200 mieszkańców.

TABLICA 3. Miejscowości wiejskie według liczby mieszkańców w latach 1970 i 1988

Wyszczególnienie	1970	1988
Liczba miejscowości	45 246	42 113
w tym (w odsetkach):	100,0	100,0
Do 199 mieszkańców	42,9	46,7
Od 200 do 499	39,1	35,3
Od 500 do 999	12,8	12,1
Od 1000 do 1999	4,1	4,5
Od 2000 do 4999	1,1	1,3
Powyżej 5000	0,0	0,1

Źródło: Statystyczna charakterystyka miejscowości, GUS, Warszawa 1971, s. 3; Rocznik Statystyczny Województw, GUS, Warszawa 1991, s. XXXVI i XXXVII.

Przedstawiony w tabl. 3 układ przestrzenny, o mocnym regionalnym zróżnicowaniu, w dużym stopniu wpływa na warunki bytu ludności i rozwój sieci komunikacyjnej. Ponad 2 mln osób żyjących w prawie 20 tys. miejscowości liczących poniżej 200 mieszkańców z reguły nie ma na miejscu szkoły, lekarza, sklepu itp., często brakuje do nich dróg bitych lub utwardzanych. Jeszcze w końcu 1996 r. kilkaset wsi nie miało połączeń telefonicznych, a kilka tysięcy odczuwało niedobór wody pitnej.

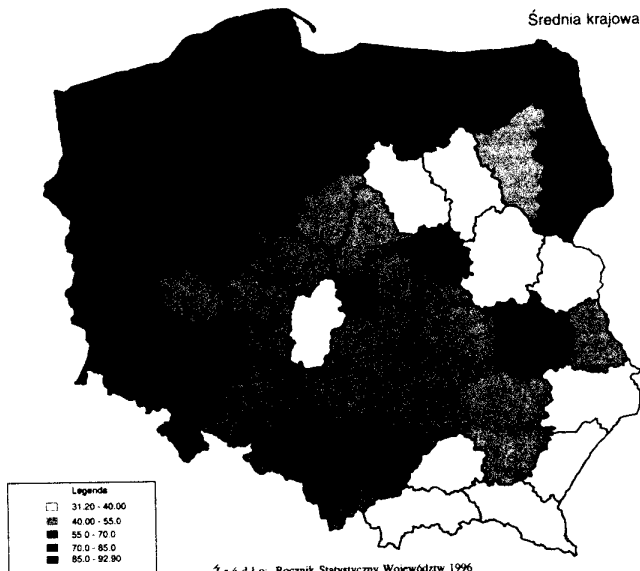
Postęp cywilizacyjny na polskiej wsi odbywał się wolniej niż w miastach. Tymczasem przez cały okres powojenny wieś miała wyższą stopę urodzeń, a od 1956 r. – nieprzerwaną przewagę w stopie przyrostu naturalnego, przy czym na wsi występowała niższa przewaga liczby kobiet nad liczbą mężczyzn. W 1992 r. po raz pierwszy odnotowano niewielką nadwyżkę (5 tys.) mężczyzn nad liczbą kobiet, przy

ogólnym wzroście ludności wiejskiej w ciągu tego roku o 158 tysięcy! W 1993 r. liczba ludności na wsi spadła o 20 tys., a przewaga liczby kobiet wynosiła 1 tys. Z kolei w 1994 r. ludność wsi wzrosła o 16 tys. i nadal utrzymywała się niewielka przewaga liczby kobiet nad liczbą mężczyzn. W końcu 1995 r. liczba ludności na wsi wynosiła 14 733 tys., a liczba mężczyzn była tylko o tysiąc niższa od liczby kobiet.

Przytoczone dane ukazują stopień **spetryfikowania** struktury osadniczej i demograficznej na polskiej wsi. Dodanie do tego ciagle utrzymującego się rozdrobnienia indywidualnych gospodarstw rolnych (2,0 mln) oraz ich wielkości (średnio 7,6 ha) ukazuje złożoność sytuacji na wsi i w rolnictwie. Uzmysławia również skalę nakładów i długość czasu, potrzebnych dla dokonania przekształceń strukturalnych, które podniosą efektywność rolnictwa i zbliżą naszą wieś do standardów zachodnio-europejskich.

ODSETEK LUDNOŚCI MIEJSKIEJ W 1995 WG WOJEWÓDZTWA

Średnia krajowa 61,8



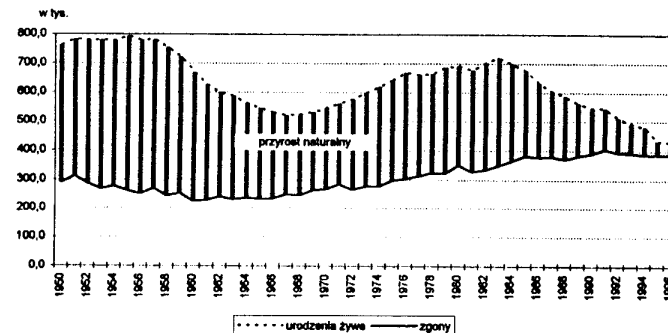
Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 1996

2. Drugą ważną cechą przebiegu powojennych procesów demograficznych w Polsce jest **falowanie** ruchu naturalnego. Występowały tutaj swoiste wyże i nize, przy czym owo falowanie powodowały różnego rodzaju przyczyny. Najłatwiej

uchwycić konsekwencje sytuacji wojennej, charakteryzującej się niską liczbą urodzeń i małżeństw oraz wysokim ubytkiem mężczyzn. Wojenna sytuacja demograficzna wpływała na dalsze procesy w sposób dwójaki: po pierwsze – bezpośrednio po wojnie rosła liczba małżeństw i urodzeń (mówiło się wtedy o powojennym wyżu demograficznym) i po wtóre – mniej liczne roczniki wojenne po dojściu do wieku zawierania małżeństw i wzmożonej rozrodczości obniżały liczebność urodzeń (co określało się „niżem demograficznym”). Mamy więc do czynienia z echem wojennej sytuacji demograficznej, które to echo należy traktować jako zjawisko naturalne o charakterze biodemograficznym. Tak więc na spadek liczby zawieranych małżeństw i urodzeń w latach sześćdziesiątych oraz w drugiej połowie osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych niewątpliwie wpłynęła sytuacja lat wojennych. I z kolei echo ożywienia demograficznego po wojnie odezwalo się w latach siedemdziesiątych i na początku lat osiemdziesiątych. Należy się spodziewać, że da o sobie znać znowu w końcu lat dziewięćdziesiątych i na początku przyszłego stulecia.

Poniższy rysunek i dane w tabl. 4 ilustrują przebieg wyżej opisanych procesów.

RUCH NATURALNY LUDNOŚCI W POLSCE W LATACH 1950–1996



Źródło: Mały Rocznik Statystyczny 1996, s. 55.

Zestawienie najwyższych i najniższych liczb małżeństw, rozwodów, urodzeń i zgonów ilustruje skalę falowania zjawisk demograficznych w Polsce. Należy przy tym dodać, że na ogólną liczbę zgonów do 1959 r. znacząco wpłynęły zgoni niemowląt, które np. w 1951 r. stanowiły prawie jedną trzecią tej liczby (wśród 312 tys. zmarłych ogółem znalazło się 90 tys. niemowląt, a w 1959 r. – ok. jednej piątej). Spadkowi udziału zgonów niemowląt towarzyszyły inne, przybierające coraz większe rozmiary zjawisko – nadumieralność mężczyzn; wyraża się ono przewagą liczby zgonów mężczyzn nad umieralnością kobiet. Na przykład w 1996 r. wśród 383 tys. zmarłych 53% stanowili mężczyźni.

TABLICA 4. Najwyższe i najniższe liczby (w tysiącach) zawartych małżeństw, rozwodów, urodzeń i zgonów

Lata	Małżeństwa	Rozwody	Urodzenia	Zgony
1946	282	8	622	242
1947	309	9	681	258
1948	319	10	705	267
1949–57	274 (49) – 257 (57)	16 (57) – 11 (50)	794 (55) – 725 (49)	312 (51) – 250 (56)
1958–66	277 (59) – 200 (65)	24 (66) – 15 (60)	756 (58) – 531 (65)	252 (59) – 224 (60)
1967–75	331 (75) – 238 (67)	41 (75) – 27 (67)	646 (75) – 522 (67)	300 (75) – 246 (68)
1976–84	327 (78) – 285 (84)	53 (84) – 36 (78)	724 (83) – 666 (77)	368 (84) – 307 (76)
1985–96	267 (85) – 204 (96)	51 (86) – 28 (93)	680 (85) – 428 (96)	406 (91) – 373 (88)

U w a g a: W nawiasach podano rok, wyróżniono zaś najwyższą i najniższą liczbę w danym składniku ruchu naturalnego ludności.

Ź r ó d ł o: Rocznik Statystyczny Demografii 1996, s. XXX.

2. RUCH NATURALNY LUDNOŚCI W LATACH 1989–1996

Na ogół ilościowo korzystny przebieg powojennych procesów demograficznych zaczął się zmieniać w latach 1989–1996. W 1991 r. odnotowano najwyższą w okresie powojennym liczbę zgonów; w 1993 r. liczba urodzeń spadła po raz pierwszy poniżej 500 tys., a przyrostu rzeczywistego – poniżej 100 tys., liczba małżeństw zaś zbliżyła się do najniższego poziomu z 1965 r., kiedy po ustawowym (w 1964 r.) podniesieniu wieku uprawniającego mężczyzn do zawierania małżeństw (z 18 do 21 lat) nastąpił krótkotrwały spadek ich liczby (do 200 tys. w 1965 r.).

TABLICA 5. Ruch naturalny ludności 1989–1996 (w tys.)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Małżeństwa	256	255	233	217	208	208	207	204
Rozwody	47	43	34	32	28	32	38	41
Urodzenia żywe	564	548	548	515	494	481	433	428
Zgony ogółem	383	390	406	395	392	386	386	385
w tym: zgony niemowląt	10,9	10,6	9,9	9,0	8,0	7,3	5,9	5,2
Przyrost naturalny	181	157	142	120	102	95	47	43

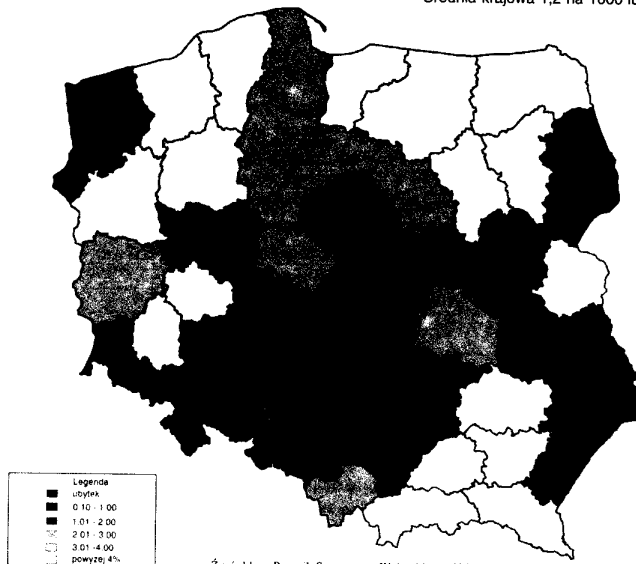
Ź r ó d ł o: Rocznik Statystyczny Demografii 1996, s. XXX.

Spadek liczby małżeństw zdaje się znajdować uzasadnienie w opisywanym wyżej falowaniu procesów demograficznych (mniej liczne roczniki wchodzą w wiek wzmoczonego zawierania związków małżeńskich). Głębsza analiza tej tendencji, przeprowadzona w XXII Raporcie Rządowej Komisji Ludnościowej z 1996 r. (zwanym dalej w skrócie Raportem RKL), zwraca jednak uwagę na

wpływ warunków ekonomicznych, powstrzymujących młodych ludzi przed założeniem rodziny oraz na konsekwencje emigracji zagranicznych młodych ludzi. Nie wyklucza też wzrostu kohabitacji par w wieku matrymonialnym oraz luk w ewidencji.

PRZYRÓST NATURALNY W 1995 WG WOJEWÓDZTWA

Średnia krajowa 1,2 na 1000 ludności



Ź r ó d ł o: Rocznik Statystyczny Województw 1996

Zjawiskiem godnym odnotowania jest zawieranie w Polsce małżeństw z cudzoziemcami. W latach 1990–1994 zarejestrowano 13 517 ślubów Polek z mężczyznami mieszkającymi za granicą. Prawie 10% (1337) stanowiły kobiety w wieku 19 lat i mniej. W 1995 r. odnotowano ogółem 3240 ślubów z osobami zamieszkającymi poza granicami Polski.

W ostatnich latach utrzymuje się znaczny odsetek małżeństw zawieranych przez mężczyzn poniżej 21 roku życia i kobiet nie mających ukończonych 18 lat (małżeństwa takie wymagają zezwolenia sądu rodzinnego i opiekuńczego), przy czym rok 1990 okazał się pod tym względem rekordowy.

TABLICA 6. Małżeństwa zawierane za zezwoleniem sądu

Rok	Mężczyźni		Kobiety	
	w tys.	w odsetkach ogółu małżeństw	w tys.	w odsetkach ogółu małżeństw
1989	21,3	8,3	6,4	2,5
1990	23,4	9,2	7,1	2,8
1991	19,5	8,4	6,2	2,7
1992	18,2	8,4	5,5	2,5
1993	16,2	7,8	4,7	2,3
1994	15,1	7,3	4,2	2,0
1995	13,4	6,5	3,5	1,7

Źródło: Dane GUS.

Większość przedwczesnych (z punktu widzenia prawa) małżeństw jest zawierana z powodu stwierdzonej ciąży; później odnotowuje się ich znaczny udział w sprawach rozwodowych.

W opisywanym okresie nastąpił niespodziewany spadek przewagi małżeństw zawartych nad rozwiązanymi: z 22,6 tys. w 1989 r., 25,2 tys. w 1990, 7,3 tys. w 1991 do zaledwie 321 w 1992 r. W 1993 r. po raz pierwszy wystąpiła nadwyżka małżeństw rozwiązanych nad zawartymi. Wynosiła ona 4039, w 1994 r. – 3941 i w 1995 r. – 10 402. Równocześnie liczba istniejących małżeństw utrzymała się na poziomie ok. 9,2 mln. Uznaje się je za tzw. rodziny pełne, choć ok. 26% małżeństw nie mieszka już z dziećmi.

Ogólna liczba rodzin (10,5 mln w 1995 r.) obejmuje również rodziny niepełne. Są to z reguły rodziny, w których matka (najczęściej) lub ojciec samotnie wychowują potomstwo.

W Polsce nie prowadzi się bieżącej statystyki rodzin, natomiast w spisach ludności ustala się dokładnie ich liczbę i skład. I tak: ze spisu z 1988 r. wynika, że wśród 10,2 mln rodzin było prawie 1,4 mln matek samotnych z dziećmi oraz 178 tys. ojców z potomstwem. W stosunku do 1978 r. liczby te zwiększyły się odpowiednio o ok. 300 tys. i 40 tys. Tendencję wzrostu liczby rodzin niepełnych potwierdził Mikrosispis z maja 1995 r.

Statystyki wykazują, że co roku powstaje w Polsce ok. 100 tys. rodzin niepełnych. Tworzą je: ok. 35–40 tys. matek rodzących dzieci pozamałżeńskie, ok. 25–30 tys. to osoby rozwiedzione wychowujące dzieci i ok. 35–40 tys. powstaje po zgonie jednego lub obojga rodziców (dzieci osierocone). Według danych Mikrospisu w 1995 r. w 993 tys. rodzin niepełnych wychowywało się ponad 1,5 mln dzieci.

Z kolei ok. 30% dzieci żyje w rodzinach wielodzietnych (z trojgiem dzieci i więcej). Sytuacja zarówno znacznej części rodzin niepełnych, jak i wielodzietnych w ostatnich latach pogorszyła się. Urastra ona do kwestii społecznej, gdy rodziny te dotyka bezrobocie lub niepełnosprawność.

Powyżej (tabl. 4) wskazywaaliśmy na zmieniającą się liczbę rozwodów. Dane z rejestrów sądowych za lata 1989–1993 wykazały znaczny ich spadek, nie ma

jednak pewności, czy odzwierciedlają one faktyczny stan rzeczy. Powstaje bowiem pytanie: Czy znaczne podniesienie opłat i skomplikowanie postępowania rozwodowego, a również oddziaływanie kościoła rzymsko-katolickiego, który zaleca jako ultima ratio rozkładu małżeńskiego separację a nie rozwód, nie wpłynął na spadek liczby spraw rozwodowych kierowanych do sądów? W 1994 r. odnotowano wzrost liczby rozwodów do 31,6 tys., w 1995 r. do 38,1 tys., a w 1996 r. do 41 tys.

Polska, w której obecnie jeden rozwód przypada na 5 nowo zawartych małżeństw, zalicza się jednak do krajów o bardziej trwałych związkach małżeńskich.

2.1. Urodzenia i zgony

Do liczb zawartych w tabl. 5, ukazujących tendencję do spadku urodzeń i wzrostu zgonów, należy dodać kilka informacji dotyczących spraw strukturalnych.

I tak: wśród urodzeń żywych występuje pewien wzrost liczby i udziału dzieci pozamałżeńskich. Natomiast niewielkie wahania występują w liczbach dzieci urodzonych przez matki w wieku 19 lat i mniej, w pierwszym roku małżeństwa oraz poczętych przed zawarciem związku małżeńskiego. Zauważyć przy tym należy, że sytuacja taka dotyczyła ponad trzech czwartych dzieci przychodzących na świat w pierwszym roku po zawarciu związku małżeńskiego!

TABLICA 7. Sytuacja rodzinna dzieci urodzonych w latach 1989–1995 (w tys.)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Liczba urodzeń żywych	563	546	546	514	493	481	433
w tym dzieci pierwszych	213	216	217	203	191	188	176
Dzieci małżeńskie	530	512	510	477	453	438	392
Dzieci pozamałżeńskie	33	34	36	37	40	43	41
Dzieci matek w wieku 19 lat i mniej	41	44	46	44	42	39	35
Dzieci urodzone w pierwszym roku po zawarciu małżeństwa	135	138	137	123	112	108	99
w tym poniżej 9 miesięcy po ślubie	101	105	104	94	87	85	77
Odsetek małżeństw z dzieckiem w pierwszym roku po ślubie	53%	54%	49%	57%	54%	52%	48%
Odsetek dzieci poczętych przed ślubem	75%	76%	73%	76%	78%	79%	78%

Źródło: Rocznik Statystyczny Demografii 1996, s. 189.

Zjawiskiem godnym odnotowania jest wzrost odsetka niepracujących matek rodzących dzieci. W 1989 r. wynosił on 22%, w 1990 – 25%, w 1991 – 32%, w 1992 – 38%, w 1993 – 42%, w 1994 – 44% i w 1995 – 43%. A zatem tendencja ta odpowiada dynamice bezrobocia wśród kobiet.

W omawianym okresie utrzymywała się przewaga liczby urodzeń chłopców. W sumie w latach 1990–1996 przyszło na świat ok. 1770 tys. chłopców i ok. 1670 tys. dziewczynek. W związku z przewagą zgonów mężczyzn za ok. 40 lat nastąpi wyrównanie liczebności obu populacji.

W ostatnich latach odnotowano najwyższe w okresie powojennym liczby zgonów, przy czym przez cały czas utrzymywała się wspomniana przewaga zgonów męzczyzn.

W ogólnej liczbie zgonów zdecydowanie przeważały roczniki starsze. W 1995 r. wśród 386 tys. zmarłych 293 tys. było w wieku powyżej 60 lat, a 93 tys. należało do roczników młodszych.

Jeśli chodzi o przyczyny zgonów, to ich struktura utrzymywała się: w 1995 r. ok. 50% zgonów spowodowały choroby układu krążenia, ok. 20% nowotwory złośliwe i ok. 8% urazy, zatrucia oraz samobójstwa. Te ostatnie wykazywały wyraźny wzrost. Według danych GUS liczba zgonów wskutek samobójstw wynosiła: w 1989 r. – 4307, w 1990 – 3714, w 1991 – 4159, w 1992 – 5453, w 1993 – 5569, w 1994 – 5538 i w 1995 – 5485. W 1995 r. zamachy samobójcze popełniło 4465 męzczyzn i 1020 kobiet; 3452 miało miejsce w miastach i 2536 na wsi. 577 samobójców nie przekroczyło 20 roku życia.

2.2. Usuwanie ciąży

Przy omawianiu procesów demograficznych nie sposób pominąć zjawiska usuwania ciąży. Przed uchwaleniem w 1956 r. ustawy dopuszczającej lege artis przeprowadzanie zabiegów usuwania ciąży również ze wskazań społecznych, ich liczbę w latach 1951 – 1955 szacowano na 70 tys. do 100 tys. rocznie. Później liczba zabiegów, rejestrowana oficjalnie w statystykach resortu zdrowia, znacznie wzrosła i osiągnęła apogeum w 1962 r. – 199,4 tys. zabiegów (w tym ok. 196 tys. ze wskazań społecznych). Potem następował stopniowy spadek: do 148 tys. w 1970 r., 138 tys. w 1980 i do 105 tys. w 1988.

W 1989 r. wzmożyły się żądania uchylecia przepisów z 1956 r. i uchwalenia nowej ustawy wprowadzającej daleko idący zakaz aborcji. Ostatecznie ustawę taką uchwalono w styczniu 1993 r. W tym czasie nasiliła się presja na lekarzy pracujących w publicznym systemie ochrony zdrowia, by odmawiali dokonywania aborcji (znalazło to odzwierciedlenie w Kodeksie etyki lekarskiej, uchwalonym w 1990 r., nb. w niezgodzie z obowiązującą jeszcze ustawą z 1956 r.); również przedstawiciele kościoła oraz środowiska z nim związane wzywały kobiety do zaniechania aborcji. Trudno orzec, jaki był faktyczny wpływ wspomnianych przedsięwzięć na rozmiary zjawiska. W każdym razie statystyki resortu zdrowia odnotowały znaczny spadek liczby zabiegów przeprowadzonych w szpitalach i ambulatoriach: 82 tys. w 1989 r., 59 tys. w 1990, 31 tys. w 1991 i 12 tys. w 1992. Dane za 1993 r. mówią tylko o 1208 zabiegach, a z 1994 r. o 782 przypadkach usunięcia ciąży za zgodą ustawowych instytucji. Równocześnie zarejestrowano 47 tys. samoistnych poronień. W 1995 r. szacowano liczbę aborcji w skali roku na 80–100 tys. Urzędowe dane mówią o 600 przypadkach. W końcu 1996 r. parlament znówelizował ustawę z 1993 r. Obecnie dopuszcza ona selektywne usunięcie ciąży ze względów społecznych. Choć większość dorosłego społeczeństwa aprobuje powyższe rozwiązanie, spotyka się ono z ostrym sprzeciwem hierarchii kościelnej i różnych środowisk z nią związanych.

3. RUCH WĘDRÓWKOWY LUDNOŚCI

W Polsce powojennej występowały masowe ruchy wędrownicze. Początkowo migracje wiązały się przede wszystkim z wydarzeniami wojennymi i zmianą granic państwa. Później, zwłaszcza w latach pięćdziesiątych i siedemdziesiątych, kształtowały się pod wpływem procesów uprzemysławiania kraju. W sumie w latach 1952–1995 odnotowano prawie 40,8 mln przemieszczeń przestrzennych, w tym do miast 21,9 mln, na wieś 17,7 mln i za granicę 1,2 mln. Z zagranicy przybyło 363 tys. osób i w związku z tym ujemne saldo migracji zewnętrznych wyniosło w tym okresie 834 tys.

W latach 1989–1995 rozmiary migracji wewnętrznych uległy wyraźnemu zmniejszeniu. Wpłynęły na to redukcje zatrudnienia w zakładach pracy poza rolnictwem, znaczny spadek budownictwa mieszkaniowego oraz nasilenie wyjazdów za granicę.

Analiza danych o migracjach zewnętrznych ukazuje dwa oblicza tego zjawiska. Z jednej strony mamy do czynienia z emigracją i imigracją szczegółowo rejestrowaną (z wyraźną przewagą rozmiarów emigracji), z drugiej strony otrzymujemy informacje o setkach tysięcy Polaków przebywających dłuższy czas poza granicami kraju. Spis Powszechny z 1988 r. określił ich liczbę na 505 tys., zaś Mikrosпис z 1995 r. na 900 tys. Można założyć, że część populacji przedłużającej pobyt za granicą pozostanie tam na stałe (zwłaszcza w USA i w Niemczech).

Wyjazdy zagraniczne znacznie wzrosły po podpisaniu przez Polskę w 1991 r. tzw. układu z Schengen, który zniósł obowiązek posiadania wiz do większości krajów Europy Zachodniej. Ponadto Polska zawarła kilka dwustronnych umów regulujących zasady i rozmiary migracji zarobkowej.

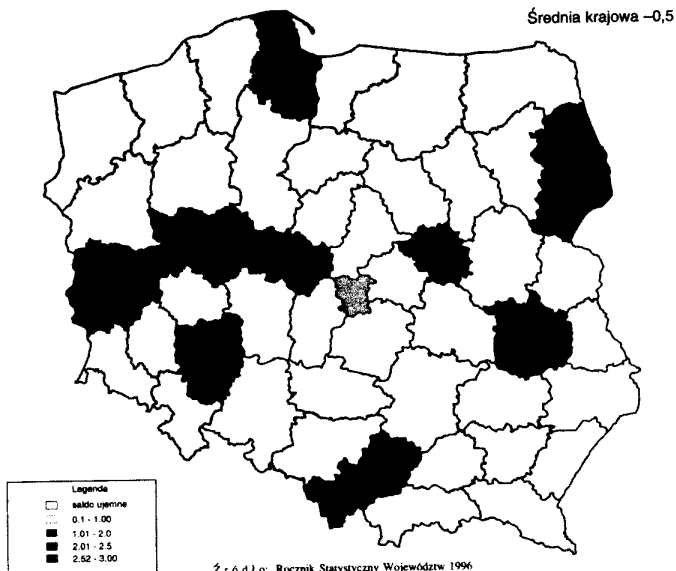
Jedną z szans emigracji była tzw. loteria wizowa w USA. Wśród ubiegających się o prawo stałego pobytu w USA najwięcej było Polaków. Oni też przodowali wśród tych, którzy wylosowali wspomniane uprawnienia; było ich w 1991 r. – 10 060,

TABLICA 8. Migracje wewnętrzne i zagraniczne

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Napływ ogółem	599	532	510	501	463	445	427
z miast	244	233	225	228	221	220	212
ze wsi	253	296	280	266	236	218	207
z zagranicy	2,2	2,6	5,0	6,5	5,9	6,9	8,1
Odpływ ogółem	623	548	526	512	478	464	446
do miast	383	346	331	314	281	259	239
na wieś	213	184	174	180	176	179	180
za granicę	26,6	18,4	21,0	18,1	21,3	25,9	26,3
Saldo migracji							
na rzecz miast	140	113	106	86	60	39	27
zagranicznych	-24,4	-15,8	-16,0	-11,6	-21	-19	-18,2

Źródło: Rocznik Statystyczny Demografii 1996, s. 284–285.

SALDO MIGRACJI WEWNĘTRZNYCH I ZAGRANICZNYCH W 1995 R. WG WOJEWÓDZTW



w 1992 – 19 856 i w 1993 – 21 385. Tak więc na 120 tys. przyznanych wiz pobytowych w latach 1991–1993 (40 tys. rocznie) ponad 50 tys. przypadło Polakom. Od 1997 r. Polacy nie mogą uczestniczyć w tego rodzaju formie uzyskiwania uprawnień do stałego pobytu w USA.

Nowym zjawiskiem ostatnich lat są masowe przyjazdy do Polski obywateli krajów leżących na wschód od naszego państwa. Część z nich (mniejszość) traktuje Polskę jako kraj tranzytowy w dalszej wędrówce do Europy zachodniej i północnej. Część zaś podejmuje różnego rodzaju zajęcia zarobkowe. I tutaj mamy do czynienia ze znacznymi różnicami między szacunkami a urzędowymi danymi o liczbie cudzoziemców przebywających i pracujących w Polsce.

W latach 1989–1996 sprawy migracji zewnętrznych urosły do wielkiego problemu społecznego, który stał się przedmiotem wielostronnych badań i postulatów nowych regulacji prawnych. Od 1 stycznia 1996 r. działa w ramach Krajowego Urzędu Pracy Biuro Migracji Zarobkowej, a od 1 stycznia 1997 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powołano podsekretarza stanu do spraw migracyjnych.

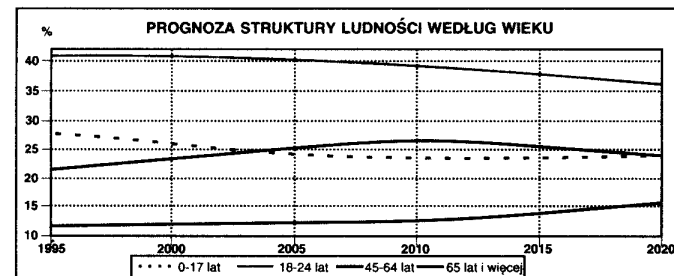
4. PROGNOZY DEMOGRAFICZNE

W rozwoju Polski, kraju o tak znacznej dynamice ruchu ludnościowego, ważną rolę odgrywają prognozy demograficzne. Z uwagi na zmieniające się wielkości składników ruchu naturalnego oraz rozmiary i strukturę migracji – są one co kilka lat korygowane i przesuwane w przyszłość. Opublikowane w końcu 1996 r. prognozy dają następujący obraz sytuacji demograficznej przewidywanej w Polsce do 2020 r. (tablica 9).

TABLICA 9. Przewidywana liczba i struktura wieku ludności Polski w latach 1995–2020 (w mln)

Wiek w latach	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Ogółem	38,61	38,85	39,49	40,18	40,60	40,70
0–17	10,64	9,63	9,11	9,29	9,71	9,62
18–59/64	22,65	23,61	24,68	24,80	23,92	23,18
60–65 i więcej	5,32	5,61	5,70	6,09	6,97	7,90

Źródło: Rocznik Statystyczny Demografii 1996, s. 96.



W przytoczonej prognozie najbardziej istotne są liczby mieszkańców w tzw. wieku produkcyjnym oraz w wieku emerytalnym. Mamy tu bowiem do czynienia z ludnością, która już żyje i tylko jakieś gwałtowne ruchy migracyjne, kataklizmy czy wydarzenia wojenne mogłyby wyraźniej zmienić liczebności tak populacji zdolnej do pracy, jak i znajdującej się u schyłku życia. Wielkości obu tych populacji mają istotne znaczenie dla programowania polityki społeczno-gospodarczej. Z jednej strony chodzi o kreowanie odpowiedniej liczby miejsc pracy, z drugiej zaś o zapewnienie środków egzystencji tym, którzy uzyskują prawo do emerytur i rent. Przytoczona prognoza GUS ukazuje, że liczba ludności w wieku zdolności do pracy wzrośnie w ciągu najbliższych 15 lat o 2,16 mln, a powyżej tego wieku o 773 tys. Do 2020 r. populacja seniorów wzrośnie o dalsze 1,8 mln!

Już przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym w ciągu 10 lat (1995–2005) o ok. 2 mln stanowi ogromne wyzwanie dla gospodarki polskiej, tym bardziej, że nakłada się nań prawie 2,5-milionowe bezrobocie. Dodać należy, że w latach 1995–2010 osiemnasty rok życia osiągnie ok. 9 mln młodych ludzi. Sprawa ich dalszego kształcenia, a jeszcze bardziej zatrudnienia urasta do zadania najwyższej wagi. Trzeba też liczyć się z tym, że wraz z zawarciem ok. 3–4 mln małżeństw powstanie ogromne zapotrzebowanie na mieszkania. Niewątpliwie wzrośnie również mobilność przestrzenna. Jeśli jednak w kraju nie stworzy się możliwości pracy i życia rodzinnego, niewykluczony jest masowy exodus młodych ludzi za granicę.

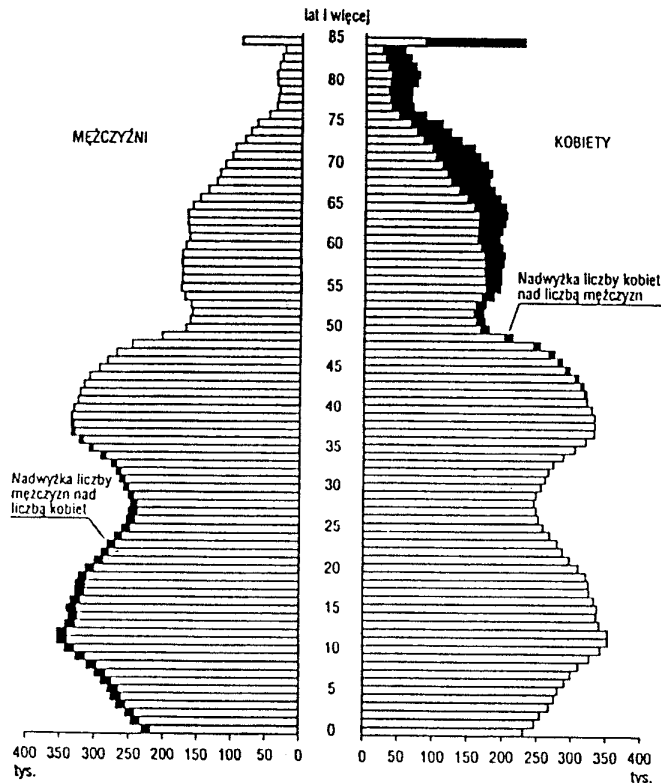
5. KONKLUZJE

Dynamika procesów ludnościowych w powojennej Polsce, charakteryzująca się przede wszystkim: wysoką liczbą urodzeń (32,4 mln) i przyrostu naturalnego (prawie 17 mln), dominującą i dość trwałą rolą rodziny w strukturze społecznej oraz masowymi ruchami migracyjnymi, przy równoczesnym petryfikowaniu liczebności ludności wiejskiej i rozproszeniu sieci osadniczej – w znacznym stopniu kształtowała, kształtuje i będzie kształtować w przewidywanej przyszłości krajobraz życia społecznego w naszym kraju i jego potrzeby ekonomiczne. Niestety, ten tak ważny dla rozwoju Polski czynnik demograficzny nie był i nadal nie jest dostatecznie uwzględniany w polityce władz centralnych i terenowych. Przewaga działań interwencyjnych, przyjmowanie rozwiązań zbyt autonomicznych, nierazdyktowanych względami bardziej politycznymi czy światopoglądowymi niż spójną strategią postępu społecznego, stanowi cechą charakterystyczną dla postaw i zachowań tak kół decydenckich, jak i opozycyjnych. Niedostatek edukacji demograficznej jest dość powszechny, co niekorzystnie wpływa na pocucie odpowiedzialności za życie ludzkie oraz na świadomość kompleksowego i konsekwentnego formowania podłoża zaspokajania materialnych, duchowych i kondycyjnych potrzeb społeczeństwa.

W ostatnich latach nałożyły się pewne nowe tendencje w sytuacji demograficznej (spadek liczby małżeństw i urodzeń, wzrost liczby rozwodów i zgonów, znaczne nasilenie migracji zewnętrznych – przy równoczesnym osłabieniu wewnętrznych ruchów wędrowniczych) na konsekwencje spontanicznie przebiegających procesów transformacyjnych. Utrzymują się przy tym dość masowe zjawiska (zbyt wczesne zawieranie związków małżeńskich, cięża pozamałżeńskie, macierzyństwo bardzo młodych matek, znaczna liczba rodzin niepełnych, niepełnosprawność, samobójstwa), które wymagają bardziej aktywnych i zespolonych działań w dziedzinie polityki społecznej. A zatem jej związki z demografią powinny stawać się coraz mocniejsze.

W Polsce prowadzi się wielostronne badania demograficzne; nieprzerwanie od 1974 r. działa Rządowa Komisja Ludnościowa, która co roku opracowuje obszerny raport o sytuacji ludnościowej i wydaje interesujące materiały informacyjne. Główny Urząd Statystyczny publikuje, jako wydawnictwo ciągłe, obszerny Rocznik Statystyczny Demografii i między spisami powszechnymi prowadzi badania reprezentacyjne. A zatem wiedza o procesach i zjawiskach ludnościowych jest znaczna, można nawet rzec – wyróżniająca się w Europie. Istnieje więc dobra

LUDNOŚĆ WEDŁUG PŁCI I WIEKU W 1995 R.



podstawa diagnostyczna do działań terapeutycznych i prewencyjnych. Do tego potrzebna jest jednak odpowiednia wiedza oraz wola i umiejętność korzystania z niej. Wszystko to stanowi ważne wyzwanie współczesności, zwłaszcza wobec niebezpieczeństwa dalszej patologizacji różnych dziedzin naszego życia. Potencjał ludzki w Polsce jest częścią narodowego posagu, który wymaga szczególnej ochrony oraz wsparcia. Ważniejsza powinna być przy tym troska o jego stronę jakościową niż wzrost ilościowy.

II. Polacy za granicą. Mniejszości narodowe w Polsce

WPROWADZENIE

Rozdział niniejszy składa się z dwóch części. Obie dotyczą procesów i zjawisk dość powszechnie występujących w świecie współczesnym. Są nimi zewnętrzne ruchy migracyjne oraz występowanie mniejszości narodowych i skupisk odmiennych grup etnicznych w granicach suwerennych państw.

Z ziem polskich w XIX i XX wieku wywędrowało wielu Polaków na obszary innych krajów. Dzisiaj niemal we wszystkich zakątkach świata mamy bardziej lub mniej liczne skupiska osób narodowości polskiej bądź też pochodzenia polskiego. Różna jest ich sytuacja i różny stosunek do kraju pochodzenia. W części rozdziału dotyczącej ludności polskiej za granicą przedstawiamy odpowiednie szacunki i charakteryzujemy położenie diaspory polskiej w wybranych krajach. Tutaj chcielibyśmy podkreślić, że zasadnicza zmiana w układach między Macierzą a Polakami mieszkającymi za granicą nastąpiła w 1989 r., kiedy to w porozumieniu Okrągłego Stołu zapisano: „Świadomi jesteśmy odpowiedzialności za utrzymanie i rozwijanie więzi ze wszystkimi rodakami i osobami polskiego pochodzenia żyjącymi za granicami kraju, zarówno na Wschodzie, jak i na Zachodzie”.

Część druga niniejszego rozdziału traktuje o mniejszościach narodowych w Polsce. Ukazujemy w niej ich spadek z ok. 1/3 ogółu ludności Polski w okresie międzywojennym do ok. 2,5% w latach dziewięćdziesiątych. Omawiamy strukturę mniejszości oraz ich współczesne problemy. Należy przy tym przypomnieć, że w porozumieniu Okrągłego Stołu, w części dotyczącej reform politycznych stwierdzono: „Polska jest wspólnym domem wszystkich obywateli. Jesteśmy zgodni, że wszystkim zamieszkującym Polskę mniejszościom narodowym przysługuje pełnia praw”. W tym też duchu realizowana jest polityka państwa od 1989 roku.

A. POLACY ZA GRANICĄ

1. Genez, dynamika i kierunki procesów emigracyjnych

Emigracja ekonomiczna z ziem polskich rozpoczęła się w drugiej połowie XIX wieku i bardzo szybko wyprzedziła pod względem rozmiarów emigrację polityczną. W swym najbardziej masowym okresie – ostatniej dekadzie poprzedniego stulecia i latach poprzedzających wybuch I wojny światowej – jej głównym celem były Stany Zjednoczone, aczkolwiek znaczące rozmiary przybrały także wyjazdy do Brazylii i Argentyny. W Europie polscy emigranci ekonomiczni przemieszczali się początkowo w obrębie państw zaborczych na tereny przeżywające rozwój gospodarczy. W okresie międzywojennym podstawowym kierunkiem wyjazdów stała się Europa Zachodnia, głównie Francja i w następnej kolejności Belgia. Po 1945 r. kraje te utraciły swe emigracyjne znaczenie na rzecz RFN. Początkowo wyjazdy miały charakter emigracji do Niemiec ludności autochtonicznej, następnie, w związku z liberalizacją polityki paszportowej na początku lat siedemdziesiątych, emigracja ekonomiczna objęła także pozostałe środowiska. Spośród blisko 2 mln osób, które z różnych przyczyn wyjechały z Polski w latach 1948–1995, znaczna większość – według danych RFN przeszło 1,4 mln – osiedliła się w tym państwie.

Nowymi państwami osiedlania się po II wojnie światowej zdemobilizowanych żołnierzy oraz cywilnych emigrantów politycznych, stały się Wielka Brytania, Kanada i Australia. Duża część tej emigracji osiadła w Stanach Zjednoczonych, mniejsze grupy w Niemczech, Holandii, we Włoszech i Francji. Najnowsza emigracja ekonomiczna kierowała się do wymienionych tych krajów, a także do państw skandynawskich, Austrii, Szwajcarii, a nawet RPA czy Grecji.

Osiedlanie się w tych samych państwach emigrantów politycznych i ekonomicznych doprowadziło do stopniowego ujednolicenia charakteru diaspory polskiej, w której liczebną przewagę uzyskali uchodźcy ekonomiczni. Wielka Brytania jest jedynym przykładem dominacji emigrantów politycznych.

Diaspora polska kształtowała się nie tylko wskutek emigracji i deportacji. Jej część pozostaje poza krajem w związku ze zmianami granic państwa, począwszy od 1772 r. Są to Polacy zamieszkujący od wieków tereny Ukrainy, Białorusi, Litwy, Łotwy oraz czeskiej części Śląska Cieszyńskiego.

W konsekwencji można mówić co najmniej o trzech przyczynach powstania diaspory polskiej. Najliczniejsze, około dziesięciomilionowe środowiska ukształtowała emigracja do Europy Zachodniej, Ameryki Północnej, Brazylii i Argentyny oraz Australii i RPA. W ich obrębie stopniowo zacierają się różnice mające swoje źródło w politycznych bądź ekonomicznych przyczynach wychodźstwa. Kolejną grupę tworzą przeszło półtoramilionowe mniejszości polskie w sąsiednich państwach postradzieckich i na Łotwie, a także w Czechach. W państwach tych zamieszkuje polska ludność autochtoniczna. Najmniej liczne, szacowane na 200–300 tys. osób, są środowiska polskie powstałe wskutek deportacji (Syberia i inne części Rosji oraz Kazachstan).

2. Skupiska Polaków za granicą i ich związki z krajem

Liczebność Polaków i osób polskiego pochodzenia za granicą jest przedmiotem niejednakowych ocen. Ostatnio przeprowadzone szacunki zawiera poniższe zestawienie. Poza państwami wymienionymi tam niewielkie skupiska Polaków, liczące od kilkuset osób do kilku tysięcy, znajdują się niemal we wszystkich krajach europejskich, południowoamerykańskich oraz w wielu państwach na innych kontynentach.

Główne skupiska Polaków i osób polskiego pochodzenia (w tys.)	
Świat	12 000
w tym Stany Zjednoczone AP	5 600
Niemcy	1 500
Francja	1 500
Białoruś	700
Ukraina	500
Kanada	400
Litwa	300
Brazylia	200
Australia	150
Wielka Brytania	140
Rosja	100
Kazachstan	100
Argentyna	100
Czechy	70
Łotwa	70
Belgia	60
Szwecja	60
Austria	40
Grecja	30
RPA	30
Szwajcaria	20
Dania	15
Holandia	15

Źródło: Polacy w świecie, GUS, Warszawa 1992. Dane szacunkowe oparte na obcych statystykach, raportach konsularnych MSZ, opiniach nadaczy Polonii

Przytoczone dane dotyczą osób o różnym statusie prawnym (najczęściej obywateli danego państwa, ale także osób o tolerowanym pobycie), zróżnicowanym stopniu świadomości narodowej, niejednakowym stosunku emocjonalnym do polskiego pochodzenia. Obejmują zarówno najnowszych emigrantów, jak i pokolenia urodzone na obczyźnie, często nie znające języka i kultury polskiej.

W porównaniu z poprzednimi szacunkami obniżyła się liczebność Polonii w Stanach Zjednoczonych (uprzednio 8 mln) oraz w Brazylii i Argentynie. Natomiast wzrosła ocena liczebności Polaków w byłym ZSRR, gdzie poprzednio kolejne spisy ludności wykazywały ich spadek, a ostatnie oficjalne dane z 1989 r. mówiły o 1127 tys. osób narodowości polskiej. Liberalizacja polityki w państwach post-

radzieckich wyraźnie wpłynęła na ożywienie aktywności polskich środowisk, zwłaszcza na Białorusi i w Kazachstanie. Istnieją podstawy, aby sądzić, że liczba Polaków na obszarach b. ZSRR mieści się w granicach 1,5–2 mln.

Z kolei nie mające potwierdzenia w rzeczywistym stanie świadomości etnicznej zawyżanie statystyk prowadzi do zaliczania do Polonii środowisk, które już nie utożsamiają się z polskością. Na przykład precyzyjniejsza ocena Polonii w Niemczech redukuje jej liczbę do 600–800 tys. osób rekrutujących się z kolejnych fal emigracji ostatniego i obecnego stulecia, w tym ponad 250 tys. obywateli polskich legalnie zamieszkujących w tym kraju (według danych niemieckich jest to 5,4% ogółu obcokrajowców).

Różnice danych nie zmieniają jednak faktu, że diaspora polska jest jedną z najliczniejszych w świecie. Według najskromniejszych szacunków, osoby polskiego pochodzenia wraz z Polakami mieszkającymi za granicą stanowią w przybliżeniu grupę zbliżoną do jednej trzeciej części mieszkańców obecnej Polski.

Zmiany, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r., zostały przyjęte w środowiskach polonijnych entuzjastycznie. Zawarta w exposé Tadeusza Mazowieckiego we wrześniu 1989 deklaracja nawiązania współpracy i wykorzystania potencjału Polonii potwierdzała ich oczekiwania. Odzyskiwanie suwerenności – przy początkowo dużym zainteresowaniu światowych mediów – stanowiło drugi od wyboru w październiku 1978 r. polskiego papieża, Jana Pawła II, istotny impuls do ożywienia diaspor polskiej.

Ważnym czynnikiem otwarcia na diasporę stał się wybór Lecha Wałęsy na prezydenta w 1990 r. Rozwiązanie rządu emigracyjnego i instytucji Prezydenta RP w Londynie oraz przekazanie przedwojennych insygniów władzy państwowej oznaczało symboliczne uznanie przez wszystkie nurty polskiej emigracji, że politycznym centrum Polaków ponownie stała się Warszawa.

W sferze kontaktów instytucjonalnych nastąpiła likwidacja Towarzystwa „Polonia”, w miejsce którego powstała „Wspólnota Polska”. Oznaczało to przyjęcie nowej koncepcji pracy z diasporą oraz zasadnicze zmiany personalne w odpowiednich strukturach. Powstała również sejmowa Komisja do Spraw Łączności z Polakami za Granicą, której prace bardzo szybko zdominowały problemy Polaków na Wschodzie.

„Otwarcie wschodnie” to z pewnością najważniejsza zmiana w stosunkach z zagranicznymi środowiskami polskimi. W działalności na rzecz Polaków w państwach postradzieckich „Wspólnota Polska”, oprócz inicjatyw własnych, pełni także funkcję koordynatora przedsięwzięć instytucji pozarządowych, licznych organizacji skupiających głównie środowiska repatriantów, szkół wyższych i organizacji oświatowych, a także środowisk polonijnych na Zachodzie, które mają największy udział w finansowaniu polskich przedsięwzięć oświatowych i kulturalnych w byłym ZSRR. Ważną rolę odgrywa również kościół katolicki. Prowadzi on działalność zmierzającą do odtworzenia i konsolidacji środowisk katolickich, w przypadku WNP bardzo często utożsamnych ze środowiskami polskimi. Tworzone przy udziale księży i zakonnic z Polski parafie i kościoły stają się w tamtejszych warunkach jednymi z największych ośrodków kształtowania więzi narodowej.

Pomoc dla mniejszości polskich na Wschodzie przybiera bardzo różne formy. Poza duchownymi, w państwach postradzieckich pracują także nauczyciele z Polski. Organizuje się pomoc materialną, wysyła książki i czasopisma. W ostatnich latach tysiące dzieci z tamtejszych środowisk polskich przebywało w Polsce na wakacjach, goszcząc w placówkach oświatowych, parafiach oraz domach prywatnych. Fundowane są również stypendia dla studentów oraz szkolenia organizatorów życia diaspor.

Działania w sferze stosunków między państwowych doprowadziły do rozwoju sieci placówek dyplomatyczno-konsularnych, które – choć ich liczba jest nadal niewystarczająca – są najważniejszym rzecznikiem interesów środowisk polskich wobec władz państwowych i lokalnych. Z inicjatywy strony polskiej fragmenty dotyczące ochrony praw mniejszości znalazły się w dwustronnych umowach z Litwą, Ukrainą, Rosją, Białorusią i Kazachstanem.

Gdy w przypadku Polaków na Wschodzie kontakty polegają na udzielaniu pomocy dla naprawienia dotychczasowych zaniedbań, stosunki z Polonią na Zachodzie zawierają aspekt **współpracy**. Istnieje świadomość spłotu wspólnych interesów narodowych, możliwości większego zintegrowania Polonii oraz skuteczniejszego oddziaływania polskiej polityki zagranicznej opierającej się, wzorem innych państw, na dobrze zorganizowanej, zamożnej i licznej diasporze, spełniającej funkcje grupy nacisku.

Rolę taką mogłaby spełniać przede wszystkim Polonia amerykańska ze względu na jej liczebność i znaczenie tego państwa w stosunkach międzynarodowych. Zdolność Polonii do tego typu działań jest jednak – jak dotąd – niewielka. Jest ona w stosunku do swej liczebności na ogół słabo zorganizowana i podzielona. Przyczyn lobbyistycznej słabości należy też szukać w trwającym przez dekady braku oparcia w polityce macierzystego państwa.

W kwestii bieżącej polityki wobec diaspor występują różnice poglądów. Środowiska polonijne coraz częściej podkreślają, że ich udział w przemianach w Polsce jest mniejszy niż możliwości. Pojawiają się postulaty ułatwień dla polonijnego kapitału, udziału reprezentantów diaspor w pracach parlamentu czy sprawniejszego organizowania wyborów w miejscach zamieszkania emigrantów.

Spółeczne, ekonomiczne i kulturalne położenie środowisk polskich, ich polityczne znaczenie jest zróżnicowane. W pewnym stopniu zależy ono od warunków wynikających z systemów politycznych państw pobytu.

Największy odsetek osób zajmujących wysokie pozycje społeczne charakteryzuje Polonię brytyjską, której organizacyjne formy działania są zasługą powojennej emigracji, wywodzącej się z elity II Rzeczypospolitej. Głównie dzięki temu, pomimo stosunkowo niewielkiej liczebności, odgrywała ona i nadal odgrywa wiodącą rolę w kulturze polskiej na emigracji, jest dobrze zorganizowana oraz dysponuje szeregiem wydawnictw, ośrodkami naukowymi, zasobnymi bibliotekami i dobrze funkcjonującym szkolnictwem. Instytut Sikorskiego w Londynie był, obok paryskiej „Kultury”, w okresie powojennym najważniejszą placówką polonijną, która oddziaływała na życie całej diaspor.

Ważną liczącą Polonią amerykańską jest słabiej zintegrowana. Działalność Kongresu Polonii Amerykańskiej, największej organizacji polonijnej, nie spowodowała powstania w Ameryce – gdzie wiele uczelni, instytucji gospodarczych oraz fundacji ma wyraźny profil etniczny – polskich odpowiedników placówek żydowskich, greckich, irlandzkich, włoskich czy nawet ormiańskich. Sieć parafialnych szkółek językowych, Instytut Piłsudskiego, Centrum Badań Polskich i skomercjalizowane media to zbyt mało w stosunku do potrzeb i możliwości Polaków mieszkających w USA. Stabe i skonfliktowane instytucje polonijne nie są w stanie pełnić funkcji politycznych i doradczych; nie mają uznanej pozycji intelektualnej. W efekcie w amerykańskim życiu politycznym, naukowym i gospodarczym biorą udział jedynie jednostki o polskim rodowodzie, nie zaś zintegrowana polska grupa etniczna.

Konflikty w obrębie diaspory dotyczą nie tylko płaszczyzny instytucjonalnej. Mają bardziej ogólny charakter związany z relacjami między „starą” i „nową” emigracją. Ta ostatnia, lepiej przygotowana pod względem zawodowym, w odmienny sposób formułuje swe aspiracje. Dążąc do szybkiej asymilacji na poziomie klasy średniej, odrzuca kulturową w przeszłości odrębność o charakterze getta. Należy sądzić, że nie jest to odrzucenie polskości, lecz brak zgody na odrębność wynikającą z niskiego statusu społecznego i niezdolności do adaptacji w nowoczesnym społeczeństwie, co było udziałem poprzednich pokoleń emigrantów. Po ustabilizowaniu sytuacji społeczno-zawodowej najnowszych emigrantów sytuacja może się zmienić.

Sytuacja ekonomiczna Polonii świata zachodniego jest stosunkowo dobra. Polonia amerykańska, według tamtejszych analiz, jest obecnie jedną z bogatszych wspólnot etnicznych w Stanach Zjednoczonych. W kontekście znanych również w Polsce amerykańskich stereotypów narodowościowych wręcz zaskakujące są dane waszyngtońskiego Biura Statusu Społecznego, według których jest ona także najlepiej wykształcona. Aż 87% kobiet i 84% mężczyzn polskiego pochodzenia ukończyło szkoły średnie, co jest najwyższym wskaźnikiem wśród wszystkich grup etnicznych. Polscy Amerykanie zajmują również najwięcej stanowisk kierowniczych i wymagających specjalistycznej wiedzy. Zbliżony poziom zamożności i wykształcenia cechuje również Polonię kanadyjską i brytyjską.

Całkowicie odmienna jest sytuacja środowisk polskich w byłym ZSRR, gdzie są oni jedną z najbardziej upośledzonych grup ludności. Realizowana przez wiele dziesięcioleci polityka wynaradawiania – w połączeniu z repatriacją do Polski ocalałych z pogromów i deportacji elit społecznych – doprowadziła do materialnej i edukacyjnej degradacji środowisk przynajmniej części polskości. Nawet na Litwie, jedynej republice, gdzie po wojnie utrzymało się polskojęzyczne szkolnictwo, pod względem odsetka ludności z wyższym wykształceniem Polacy wyprzedzali jedynie Romów (Cyganów).

Dopiero w ostatnim okresie zaczęły powstawać organizacje polonijne, zaś na Białorusi, Ukrainie, w Rosji i Kazachstanie utworzono pierwsze polskie szkoły lub ośrodki nauki języka ojczystego. Polacy odzyskują niektóre przedwojenne obiekty organizacji społecznych i religijnych. Powoduje to, że sytuacja mniejszości polskich

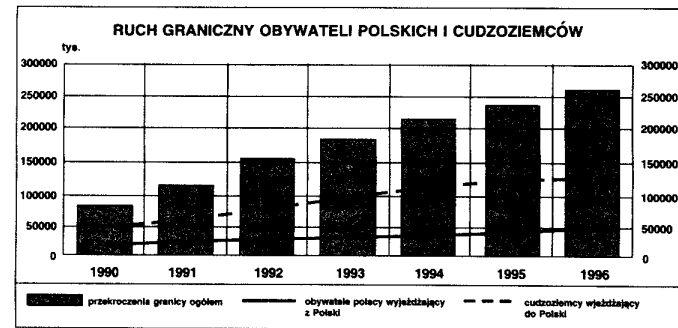
na Wschodzie poprawia się, choć proces ten nie przebiega bezkonfliktowo. O ile na Łotwie czy w Kazachstanie postulaty Polaków były na ogół przyjmowane życzliwie, to na Litwie do 1993 r. władze demonstrowały niechęć wobec mniejszości polskiej, oskarżając ją o działalność irredentystyczną.

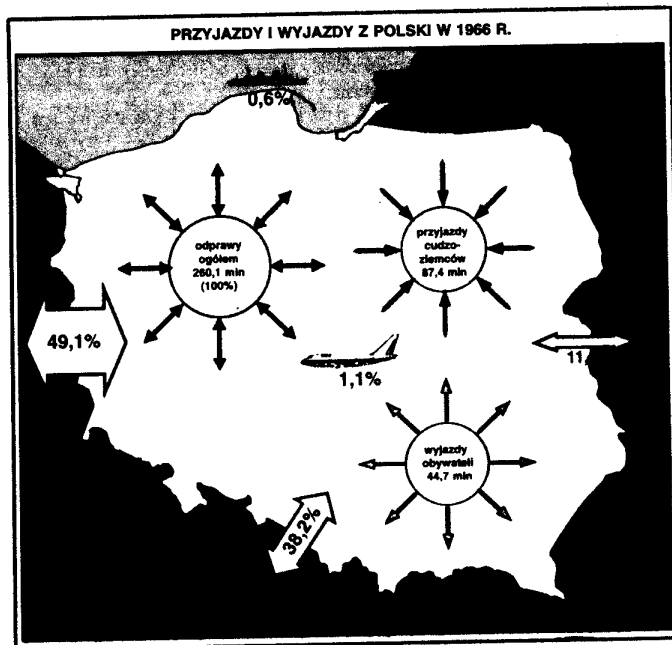
Należy jednak podkreślić, że stan polskich organizacji i szkolnictwa jest na Litwie lepszy niż w jakiegokolwiek innej byłej republice radzieckiej. Przy pomocy „Wspólnoty Polskiej”, środowiska akademickiego z Polski i Polonii z Zachodu udało się uruchomić niepubliczny Uniwersytet Polski w Wilnie, co, zdaniem liderów mniejszości, jest korzystniejsze od wysyłania stypendystów do Polski, gdzie znaczna ich część pozostaje na stałe.

Szczególne nastroje wytworzyły się wśród Polaków w Kazachstanie. W związku z nieostrożnymi wypowiedziami na temat repatriacji do Polski, kwestia przesiedleń stała się w pewnym okresie głównym problemem nurtującym te środowiska. Raport rządowy z 1992 r. w sprawie możliwości repatriacji około 100 tys. ludności jednoznacznie ocenił, że przekracza to możliwości finansowe państwa; byłoby to też niekorzystne dla stosunków z Kazachstanem. Konsekwencje przedwczesnych obietnic były dla tamtejszych Polaków przykre: poczucie tymczasowości zahamowało aktywność nastawioną na stabilizację, początkowe, niecierpliwe oczekiwanie na wyjazd ustąpiło miejsca rozczarowaniu. Obecnie kryzys wywołany sprawą repatriacji wydaje się słabnąć, do czego przyczynił się kościół katolicki opowiadający się za trwałym pobytom Polaków w Kazachstanie.

Na zakończenie należy zauważyć, że w ostatnich latach obserwuje się wzmożony ruch migracyjny. W ciągu 7 lat (1991–96) opuściło definitywnie Polskę 159,6 tys. obywateli, przyjechało zaś na pobyt stały – 48,1 tys. Szacuje się, że wśród emigrantów co najmniej 1/3 stanowili Polacy, a wędrowali oni przede wszystkim do USA, Kanady i Niemiec. Wśród imigrantów zdecydowanie przeważali Polacy pochodzący głównie z Niemiec i z USA.

Wzrosła też liczba Polaków przebywających czasowo za granicą. W 1988 r. było ich 505 tys., zaś w 1995 – ponad 900 tys.





B. MNIEJSZOŚCI NARODOWE W POLSCE

1. Liczebność mniejszości narodowych i ich sytuacja przed 1989 r.

Brak oficjalnej statystyki spisowej powoduje, że wszelkie dane o mniejszościach w Polsce mają charakter szacunkowy, czego konsekwencją są znaczne różnice w ocenach. W latach siedemdziesiątych liczebność mniejszości była przez MSW szacowana na niespełna 500 tys., czyli 1,5% społeczeństwa. Najlichniesze narodowości – ukraińska i białoruska – liczyły według tych danych po niespełna 200 tys., natomiast rozmiary nie uznawanej w praktyce mniejszości niemieckiej ograniczano do 3 tys. niepolskich wiernych zborów ewangelickich.

W latach dziewięćdziesiątych pojawiły się inne dane, przede wszystkim o organizującej się od końca poprzedniej dekady mniejszości niemieckiej, która okazała się najlichnieszą niepolską grupą narodowościową. Tablica 1 ukazuje oceny z lat

1992–1996. Najniższe dane, zebrane na podstawie informacji administracji terenowej, podaje Polskie Towarzystwo Statystyczne oraz GUS. Liczby maksymalne pochodzą od organizacji mniejszości. Pomiędzy nimi mieszczą się szacunki sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej. Stosunkowo najnowsze dane podaje Piotr Eberhardt w pracy „Między Niemcami i Rosją” (1996).

Poza wymienionymi w tabl. 1 najlichnieszymi mniejszościami w Polsce są też niewielkie, liczące od kilkuset do kilku tysięcy osób środowiska Greków, Rosjan, Bułgarów i Czechów, a także najbardziej spolonizowanych kulturalnie i językowo Ormian, Tatarów i Karaimów.

TABLICA 1. Mniejszości narodowe w Polsce (szacunki z lat 1992–1996)

Mniejszości	Liczebność mniejszości wg źródeł (w tys.)				
	PTS/GUS	MEN	KMNIE	organizacje narodowościowe	Piotr Eberhardt
Niemcy	260	308–350	350–450	500–1000	350
Ukraińcy i Łemkowie	70	250–280	250–300	300–400	265
Białorusini	76	200–230	250–300	300	215
Romowie	25	25	20–25	25–30	25
Litwini	9	20	15–20	20–25	9
Słowacy	5	20	10–15	20	20
Żydzi	3	15	8–10	5–10	15
Razem w tys.	450	838–940	903–1095	1170–1785	899
w % ludności Polski	(1,2)	(2,1–2,4)	(2,3–2,9)	(3,0–4,6)	(2,3)

Źródło: Materiały instytucji oraz P. Eberhardt „Między Niemcami i Rosją”, Warszawa 1996.

Prezentowane dane mają charakter orientacyjny. W informacjach stowarzyszeń narodowościowych występuje zapewne element „polityczno-prestiżowy”. Z kolei badania GUS (jedynie oparte na badaniach terenowych) dają wynik zaniżony, gdyż ukazują jedynie rozmiary środowisk najbardziej wyróżniających się, manifestujących swą odrębność. W konsekwencji można jedynie przyjąć za najbardziej prawdopodobny udział mniejszości narodowych w przedziale 2–2,5% społeczeństwa. Oznacza to, że Polska jest prawdopodobnie najbardziej jednolitym narodowo państwem w Europie. Ukształtowany w PRL system organizacyjny życia mniejszości narodowych obejmował 7 narodowościowych stowarzyszeń społeczno-kulturalnych oraz szkolnictwo publiczne, które w zasadzie zaspokajało potrzeby jedynie mniejszości litewskiej, w znacznie mniejszym zaś stopniu białoruskiej, ukraińskiej i słowackiej, nie mówiąc o pozostałych mniejszościach, które były pozbawione własnych szkół. Poza tym systemem pozostawały nieliczne środowiska opozycyjnych działaczy, prowadzących niezależną działalność, także wydawniczą.

Szczegółowe znaczenie miała aktywność przedstawicieli mniejszości niemieckiej, której istnienie konsekwentnie negowano, a wnioski o rejestrację jej organizacji odrzucały władze administracyjne. Pierwsze nieformalne organizacje niemieckie po-

wstały na Opolszczyźnie w połowie lat osiemdziesiątych. Początkowo miały na celu pomoc w emigracji do RFN. Dopiero powstałe w Gogolinie w 1988 r. Koło Przyjaźni Niemieckiej uznało potrzebę stabilizacji Niemców w miejscu ich zamieszkania oraz utworzenia silnej organizacji mniejszości.

Niezależna działalność mniejszości uzyskała poparcie opozycji solidarnościowej. W ówczesny nurt opozycji włączyli się jednak tylko nieliczni członkowie mniejszości; w swej podstawowej części pozostały one niechętne „Solidarności”. Ze względu na obecne w jej programie hasła narodowe wśród mniejszości utrzymywała się opinia, że jest to ruch nacjonalistyczny, zatem niebezpieczny dla nie-Polaków. Aż do obrad Okrągłego Stołu środowiska narodowościowe nadzieję na poprawę swej sytuacji wiązały z koncesjami ze strony władzy.

Zasadnicze zmiany w sytuacji mniejszości oraz ich widoczna aktywność na scenie politycznej datują się dopiero od czerwcowych wyborów parlamentarnych w 1989 r. Stosunek poszczególnych mniejszości do solidarnościowych kandydatów w tych wyborach był niejednakowy. Popierali ich głównie Ukraińcy i Niemcy, a zatem najbardziej dyskryminowane mniejszości, wiążące największe nadzieje ze zmianą układu politycznego. Nie bez znaczenia był też fakt, że z tej listy startowali przedstawiciele mniejszości ukraińskiej i Mazurów, uzyskując mandaty parlamentarne.

2. Instytucje i aktywność mniejszości

Transformacja ustrojowa zmieniła zasadniczo prawną sytuację mniejszości. Skorzystały one z możliwości zakładania stowarzyszeń i organizacji politycznych stwarzanych przez ustawy: o stowarzyszeniach (kwiecień 1989) oraz o partiach politycznych (lipiec 1990). Do 1995 r. liczba zarejestrowanych organizacji narodowościowych wzrosła z 7 do ponad 100. Najwięcej (około 60) organizacji utworzyła mniejszość niemiecka. Ponadto istnieje 12 stowarzyszeń ukraińskich, 9 białoruskich, po 3 żydowskie i litewskie, po 2 Łemków i Romów oraz pojedyncze organizacje Słowaków i Czechów, Greków, a nawet Bułgarów, Ormian i Francuzów.

Tak znaczny przyrost liczby organizacji wynika z faktu, że tylko nieliczne z nich mają zasięg ogólnokrajowy; większość ogranicza swą działalność do jednego województwa lub nawet mniejszego środowiska. Organizacje mniejszości stanowią także mozaikę pod względem wielkości, aktywności i form organizacyjnych. Większość jest liczebnie niewielka – od kilkudziesięciu do kilkuset osób. W 1995 r. najwięcej członków zgłaszały stowarzyszenia mniejszości niemieckiej w województwach: opolskim (180 tys.), katowickim (70 tys.), olsztyńskim (20 tys.) i częstochowskim (15,1 tys.), Niemiecka Wspólnota Robocza „Pojednanie i Przyszłość” (46 tys.) oraz Związek Ukraińców (10 tys.).

Szkolnictwo narodowościowe nadal ma charakter niemal wyłącznie publiczny; istnieje tylko jedna prywatna szkoła podstawowa z językiem hebrajskim zorganizowana w 1994 r. w Warszawie oraz społeczne liceum niemieckie w Opolu. Podstawą do organizowania nauki języka ojczystego lub prowadzenia w tym

języku lekcji w szkołach publicznych są deklaracje rodziców. Rozporządzenie ministra edukacji narodowej z marca 1992 r. w sprawie organizacji kształcenia umożliwiającego podtrzymywanie poczucia tożsamości narodowej, etnicznej i językowej uczniów należących do mniejszości narodowych stwarza większe niż dotąd możliwości nauki języka ojczystego. Nakłada m.in. na dyrektora szkoły obowiązek organizowania takiej nauki już w przypadku zgłoszenia się trzech uczniów. Na wniosek rodziców dzieci uczące się języka ojczystego mogą być zwolnione z nauki obowiązującego języka obcego.

W roku szkolnym 1994/95 były w Polsce 4 licea ogólnokształcące i 12 szkół podstawowych z ojczystym językiem nauczania. Uczęszczało do nich 1570 uczniów (w tym 765 ukraińskich, 667 litewskich i 138 słowackich). Jednocześnie w 3 liceach ogólnokształcących i 166 szkołach podstawowych dalszych 11 795 uczniów (głównie niemieckich – 6152 i białoruskich – 3895) uczyło się w języku ojczystym. W porównaniu z 1989 r. nastąpiło znaczne zwiększenie nauczania w języku ojczystym. Wiązało się to głównie z rozwojem szkół dla mniejszości niemieckiej, dotychczas pozabawionej własnego szkolnictwa. Poprawa sytuacji edukacyjnej dotyczyła również mniejszości ukraińskiej. W przypadku pozostałych mniejszości można mówić o stabilizacji (Litwini, Słowacy), a nawet o niewielkich tendencjach spadkowych (Białorusini).

Instytucjonalne zmiany w polityce wobec mniejszości wiążą się z powstaniem Sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych, która m.in. doprowadziła do uchwalenia korzystnej dla środowisk prawosławnych ustawy o stosunku państwa do kościoła prawosławnego (lipiec 1991 r.) oraz do ujęcia w znowelizowanej ustawie o stosunku państwa do kościoła katolickiego (październik 1991 r.) zapisu o działalności obrządku grekokatolickiego. W 1990 r. powołano międzyresortową Komisję ds. Mniejszości Narodowych; był to opiniodawczo-doradczy organ rządu na czele z ministrem kultury. Aktywność tej komisji była jednak nikła.

Od jesieni 1990 r. przy Ministerstwie Kultury i Sztuki, które przejęło od MSW udzielanie dotacji finansowych mniejszościom, działa Zespół ds. Mniejszości Narodowych. Jego zadaniem jest m.in. interweniowanie w urzędach w sprawach mniejszości oraz przeciwdziałanie naruszaniu ich praw. Zespół zajmuje się również ochroną i konserwacją zabytkowych obiektów związanych z kulturą i religią mniejszości.

W polityce wobec mniejszości uczestniczą też publiczne media poprzez cykliczne audycje radiowe i telewizyjne o problematyce narodowościowej. Lokalne stacje radiowe emitują codzienne lub cotygodniowe programy w językach mniejszości białoruskiej i litewskiej (Białystok), niemieckiej (Katowice i Opole) oraz ukraińskiej (Koszalin, Olsztyn, Szczecin i Rzeszów).

Na sytuację mniejszości w Polsce wpłynęły również zmiany w polskiej polityce zagranicznej. Nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Izraelem i państwami post-radzieckimi (Litwa, Białorusią i Ukrainą) oraz nowa jakość w stosunkach z Niemcami – wzmocniły pozycję tych grup i ochronę ich interesów. Polskie dążenie do integracji z Europą oznacza konieczność przyjęcia zobowiązań wynikających z powszechnych standardów ochrony praw mniejszości. Fragmenty dotyczące ochrony mniejszości znalazły się w umowach dwustronnych zawartych przez Polskę z wszystkimi sąsieda-

mi: Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną (6.10.1991 r.), Ukrainą (8.5.1992 r.), Rosją (22.5.1992 r.), Białorusią (23.6.1992 r.) i Litwą (26.4.1994 r.). Najwięcej sprzecznych opinii wywołały w Polsce sformułowania traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z RFN (17.6.1991 r.). Jego krytycy podkreślają nierównoprawność statusu Niemców w Polsce, określanych w traktacie jako mniejszość narodowa, i Polaków w Niemczech, nazwanych „osobami polskiego pochodzenia albo przynajmiej się do języka, kultury lub tradycji polskiej”.

Pierwszym wyrazem (politycznego) uaktywnienia się mniejszości po 1989 r. był ich udział w wyborach samorządowych w maju 1990 r. W wyniku wyborów ok. 550 reprezentantów mniejszości znalazło się w lokalnych strukturach władzy. W następnych wyborach samorządowych w 1994 r. liczba niepolских radnych według szacunkowych danych przekroczyła 600. Spośród kandydatów oficjalnie zgłoszonych przez organizacje mniejszości wybrano 220 radnych niemieckich, 34 białoruskich i 17 litewskich. Jednocześnie co najmniej tyle samo radnych narodowości niemieckiej oraz jeszcze większy odsetek radnych białoruskich uzyskał mandaty jako kandydaci niezależni lub kandydaci z list nieetnicznych (podobnie jak 26 radnych ukraińskich i 10 słowackich).

Największy udział we władzach samorządowych mają Niemcy. W województwie opolskim są reprezentowani w radach 39 spośród 44 gmin, zasiadają również w kilkunastu gminnych radach województwa katowickiego i częstochowskiego. Ogółem 26 gmin na Śląsku ma niemiecką większość we władzach lokalnych. Na 82 delegatów do Opolskiego Sejmiku Samorządowego 33 wyraziło swój związek z mniejszością niemiecką. Obaj wiceprzewodniczący Sejmiku są narodowości niemieckiej. Białoruskie organizacje wyborcze zdobyły większość w radzie Gródka, a w dalších 7 gminach Białostocki przeważają Białorusini. Radni litewscy stanowią większość w gminie Puńsk.

Sprawdzaniem uczestnictwa w życiu ogólnopolskim stały się wybory parlamentarne w 1991 r., w których wzięły udział cztery komitety wyborcze mniejszości: dwa niemieckie – Komitet Mniejszości Niemieckiej z siedzibą w Opolu i Komitet Wyborczy Mniejszości Niemieckiej „Pojednanie i Przyszłość” z Katowic, Białoruski Komitet Wyborczy oraz Wyborczy Blok Mniejszości utworzony przez Ukraińców, Litwinów i Słowaków. Uprawnienia listy mniejszości (mniejsza liczba podpisów wymaganych przy rejestracji, zwolnienie z wymogu 5% głosów przy podziale mandatów z listy krajowej) miał również Komitet Wyborczy Prawosławnych.

Sukces wyborczy odniosła jedynie lista niemiecka z Opola (łącznie ok. 140 tys. głosów), która wprowadziła do parlamentu jednego senatora i siedmiu posłów. W Sejmie znalazł się także poseł prawosławny, natomiast pozostałe ugrupowania mniejszości nie zdobyły miejsc w parlamencie, gdyż uzyskały bardzo niewiele głosów (30 tys. wspólny blok mniejszości i 5 tys. białoruski).

W kolejnych wyborach parlamentarnych (1993 r.) nastąpił spadek uczestnictwa niepolских wyborców. Wzięła w nich udział lista Związku Białoruskiego oraz pięć lokalnych wyborczych list niemieckich, z których dwie, tak jak poprzednio, rywalizowały w woj. katowickim. Reprezentację parlamentarną uzyskali ponownie jedynie

Niemcy (jeden senator i czterech posłów), których wszystkie listy wyborcze uzyskały ok. 110 tys. głosów (0,81%). Na listę białoruską padło ok. 10 tys. głosów nie zapewniających mandatu.

Pozostałe mniejszości, pomimo preferencji w ordynacji wyborczej (m.in. wspomniane zwolnienie z wymogu przekroczenia 5% głosów), nie wzięły samodzielnego udziału w wyborach. Natomiast w Sejmie znaleźli się pojedynczy posłowie mniejszości startujący z list innych partii: Białorusin (SLD) i Ukrainiec (UD).

Organizacje mniejszości prowadzą działalność polegającą głównie na przygotowywaniu imprez artystycznych, prowadzeniu zespołów amatorskich, wydawaniu prasy i książek. Koszty tej działalności są pokrywane przede wszystkim z dotacji państwa. Przekazywane przez Ministerstwo Kultury i Sztuki sumy stanowią przeciętnie przeszło 80% wydatków stowarzyszeń mniejszości. Pozostałe środki pochodzą ze składek członkowskich i – niekiedy – z działalności gospodarczej. Tylko niektóre organizacje (głównie niemieckie i żydowskie) otrzymują ponadto pomoc finansową z zagranicy, co zasadniczo zmienia strukturę ich dochodów.

Dotacje państwa mają charakter celowy; nie mają bezpośredniego związku z liczebnością mniejszości, lecz z zakresem działalności organizacji. Największe kwoty trafiają do organizacji białoruskich i ukraińskich, natomiast suma dotacji dla największej mniejszości, niemieckiej, ustępuje kwotom przyznawanym Litwinom, Słowakom i Żydom. Przedmiotowy charakter dotacji, pozwalający finansować jedynie działalność, a nie koszty funkcjonowania organizacji, powoduje, że niektóre z nich mają stałe problemy finansowe.

Większość środków jest kierowana na działalność wydawniczą: służy dofinansowaniu wydawnictw książkowych oraz pokrywaniu deficytu w wydawnictwach prasowych. Dotacje dla prasy stanowią ok. 60% ogółu kwot i kilkakrotnie przewyższają dochody z jej sprzedaży. W końcu 1995 r. resort kultury wspierał 20 czasopism mniejszości, w tym najwięcej (po 4) niemieckich i białoruskich.

Dotacje dla organizacji społeczno-kulturalnych nie wyczerpują finansowej pomocy państwa dla mniejszości. Środki na ich rzecz pochodzą również z innych funduszy resortowych i są przeznaczone na remonty zabytkowych obiektów oraz utrzymanie publicznego szkolnictwa dla mniejszości.

* * *

Na zakończenie można stwierdzić, że problemy związane z sytuacją mniejszości narodowych w Polsce nie wynikają z jakiegokolwiek ich dyskryminacji ze strony państwa, lecz dotyczą głównie finansowania działań chroniących ich tożsamość. Z prawnego punktu widzenia uzasadniona jest opinia, że sytuacja mniejszości narodowych w Polsce jest zgodna z międzynarodowymi standardami ochrony ich praw. Nie oznacza to jednak, że nie istnieją kontrowersje w układach lokalnych i środowiskowych. Sporną sprawą jest również uchwalenie ustawy regulującej status prawny mniejszości. Większość posłów jest zdania, że lepszą formą jest uwzględnienie praw mniejszości narodowych w ustawodawstwie ogólnym.

W nowej konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. zapisano w art. 35, że: „1. Rzeczpospolita Polska zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury. 2. Mniejszości narodowe i etniczne mają prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych i instytucji służących ochronie tożsamości religijnej oraz do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej”.

Powyższe sformułowania zgodne są z normami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości narodowych.

Antoni Rajkiewicz

III. Zatrudnienie i rynek pracy

1. POTENCJAŁ PRACY LUDZKIEJ W POLSCE

Polska w okresie międzywojennym była krajem o znacznych rozmiarach przeludnienia agrarnego i bezrobocia wśród ludności miejskiej. W drugiej połowie lat trzydziestych Instytut Gospodarstwa Społecznego szacował bezrobocie wśród chłopów na 2,5 mln, a Instytut Spraw Społecznych obliczał, że w miastach pozostaje bez pracy około miliona osób.

W latach trzydziestych znacznie zmniejszyły się rozmiary emigracji, która poprzednio w pewnym stopniu łagodziła sytuację na niektórych przeludnionych obszarach kraju. Utrzymujące się w tym czasie wychodźstwo sezonowe, liczące kilkadziesiąt tysięcy osób rocznie, obejmowało głównie ludność obszarów przygranicznych. A zatem trzeba było szukać wewnętrznych sposobów tworzenia miejsc zatrudnienia dla ludzi zdolnych do pracy, tym bardziej, że prognozy demograficzne przewidywały znaczny przyrost ich liczby.

Badania nad sytuacją demograficzną i gospodarką polską, których wyniki przedstawiono w dwóch fundamentalnych opracowaniach: „Młodzież sięga po pracę” (ISS, Warszawa 1938) i „Bezrobocie wśród chłopów” (IGS, Warszawa 1939), w sposób wyraźny wypowiadały się za industrializacją i przebudową struktury agrarnej Polski. Ta droga rozwoju kraju miała łagodzić masowy niedobór miejsc pracy i zapewniać znośną przyszłość licznym rocznikom powojennego wyżu demograficznego, dochodzącym w latach czterdziestych do wieku zdolności do pracy. Wojna przerwała proces urzeczywistniania wspomnianych koncepcji, lecz nie zniknęły one ze studiów projekcyjnych zajmujących się ustrojem społeczno-gospodarczym Polski po zakończeniu II wojny światowej. Natomiast w czasie jej trwania okupanci szczerze korzystali z obfitych polskich zasobów pracy. Wysiedlenie i wywózki w kierunku zachodnim i wschodnim objęły ok. 5 mln ludzi zdolnych do pracy. Wprowadzono też obowiązkową służbę pracy (Baudienst na terenie Generalnego Gubernatorstwa).

Przymusowa praca, nierzadko wykonywana w nieludzkich warunkach, a jeszcze bardziej masowa zagłada w obozach koncentracyjnych czy miejscach zsyłki, zdziesiątkowały znaczną część przedwojennego potencjału pracy. Przede wszystkim zginęły setki tysięcy Żydów zajmujących się rzemiosłem i handlem; wyginęła bądź rozproszyła się po całym świecie znaczna część inteligencji.

Po zakończeniu wojny na nowym obszarze Polski, poprzednio zamieszkiwanym przez 32 mln mieszkańców znalazło się niespełna 24 mln obywateli. Przed ludnością zdolną do pracy otworzyły się możliwości **pełnego** zatrudnienia, na co wpłynęło nie tylko ogromne zapotrzebowanie na siłę roboczą związane z likwidowaniem zniszczeń wojennych i odbudową oraz zagospodarowaniem urządzeń wytwórczych, ale również procesy migracyjne na obszary opuszczone przez ludność niemiecką. Sama reforma rolna nie rozładowała regionalnego przeludnienia agrarnego.

W 1948 r. oficjalne statystyki rynku pracy po raz pierwszy odnotowały przewagę wolicz miejsc pracy nad liczbą poszukujących zatrudnienia. W systemie ubezpieczeń społecznych zniknął Fundusz Pracy, który miał nieść pomoc bezrobotnym.

Plan sześcioletni (1950–1955), zapowiadając przyspieszone uprzemysłowienie i stopniową urbanizację kraju, zakładał politykę pełnego zatrudnienia i rozładowywanie nadwyżek siły roboczej na wsi m.in. poprzez masowy werbunek na obszary objęte inwestycjami. Utworzona w 1949 r. Służba Polsce rozszerzała możliwości zatrudnienia młodzieży i służyła planom alokacji zasobów pracy.

Publikowane od 1950 r. oficjalne dane statystyczne ukazują ciągły wzrost aktywności zawodowej ludności, któremu towarzyszyły znamienne przekształcenia w jej strukturze. Procesy te najlepiej charakteryzują dane spisów ludności (tabl. 1).

TABLICA 1. Czynni zawodowo i struktura ich zatrudnienia wg sektorów działalności gospodarczej (w mln osób)

Wyszczególnienie	1950	1960	1970	1978	1988
Czynni zawodowo ogółem	10,2	12,4	15,2	18,0	18,5
Sektor I (rolnictwo i leśnictwo)	5,5	5,4	5,3	5,4	5,1
Sektor II (przemysł i budownictwo)	2,6	4,0	4,5	6,8	6,7
Sektor III (pozostałe działy)	2,1	3,0	5,4	5,8	6,7

Źródło: Rocznik Statystyczny Praca 1990, s. 9.

W sumie w latach 1950–1988 liczba czynnych zawodowo wzrosła o 8,3 mln, w tym w sektorze II, obejmującym przemysł i budownictwo – o 4,1 mln, w sektorze III zaś o 4,6 mln. Spadek liczby pracujących w sektorze I był niewielki. Inaczej jednak wygląda usytuowanie tego sektora w ujęciu strukturalnym; przedstawia je tabl. 2.

TABLICA 2. Struktura aktywności zawodowej w odsetkach ogółu pracujących według sektorów

Wyszczególnienie	1950	1960	1970	1978	1988
Ogółem	100	100	100	100	100
Sektor I	54	44	35	30	28
Sektor II	26	32	37	38	36
Sektor III	20	24	28	32	36

Źródło: Obliczono na podstawie danych zawartych w tabl. 1.

Z tabl. 2 wynika, że w Polsce w ciągu prawie czterdziestu lat, przy ogólnej, bardzo silnej dynamice przyrostu liczby pracujących (ok. 8,3 mln), nastąpiły znaczne zmiany w **strukturze** aktywności zawodowej. Do połowy spadł udział sektora I i niemal podwoił się udział sektora III. Natomiast udział sektora II, po silnym, prawie 50-procentowym wzroście w latach 1950–1978, uległ później pewnemu spadkowi.

Zarejestrowane wyżej przemiany są typowe dla krajów przechodzących fazę uprzemysłowienia i stopniowo rozwijających różnego rodzaju usługi.

Ukształtowana w końcu lat osiemdziesiątych struktura pokazuje również odległość dzielącą Polskę od innych krajów europejskich. Tylko Rumunia i Albania miały wyższy odsetek zatrudnionych w sektorze I. Również udział pracujących w sektorze III kształtował się w Polsce znacznie poniżej średniego poziomu europejskiego (przekraczającego już w połowie lat osiemdziesiątych 50%).

Polityka kreowania nowych miejsc pracy poza rolnictwem, wspierana systemem planowania nakazowo-rozdzielczego, zapewniała pełne zatrudnienie, ale też stwarzała obszary nieracjonalnego spożytkowania sił ludzkich, a niekiedy nadmiernej aktywności zawodowej kobiet, co odbywało się ze szkodą dla wychowawczych funkcji rodziny.

Z drugiej jednak strony powszechne gwarancje uzyskiwania zajęć zarobkowych, którym z reguły towarzyszyły dość znaczne beneficja socjalne, stwarzały poczucie **bezpieczeństwa socjalnego**, co wiązało znaczną część społeczeństwa ze społeczno-ekonomicznymi segmentami państwa, którego ustroj polityczny został określony jako totalitarny. W tym miejscu przyznać należy rację tym (m.in. J. Kornałowi), którzy pełne zatrudnienie (brak bezrobocia) uznawali za najbardziej istotne osiągnięcie planowej gospodarki w bloku krajów RWP.

W Polsce najwyższy poziom aktywności zawodowej (przeciętnej w roku) zarejestrowano w 1981 r. Wyniósł on 17 420 tys., później zaś oscylował wokół 17 mln (do 1989 r.). Nie wlicza się tutaj służb mundurowych itp.

Spadkowi liczby pracujących w latach osiemdziesiątych towarzyszyły trzy procesy: masowe przechodzenie na wcześniejsze emerytury, wykorzystywanie urlopu wychowawczego przez setki tysięcy zatrudnionych kobiet i zwiększanie liczby zatrudnionych za granicą (przede wszystkim w NRD).

Między rokiem 1980 a 1989 liczba pracujących w rolnictwie spadła o blisko pół miliona, a w przemyśle o ponad 300 tys. Równocześnie przyrastało zatrudnienie w sektorze III. W sumie jednak liczba pracujących (przeciętna w roku) w przeliczeniu na 1000 ludności zaczęła wykazywać tendencję spadkową, co ilustruje tabl. 3.

TABLICA 3. Pracujący (przeciętnie w roku) na 1000 ludności

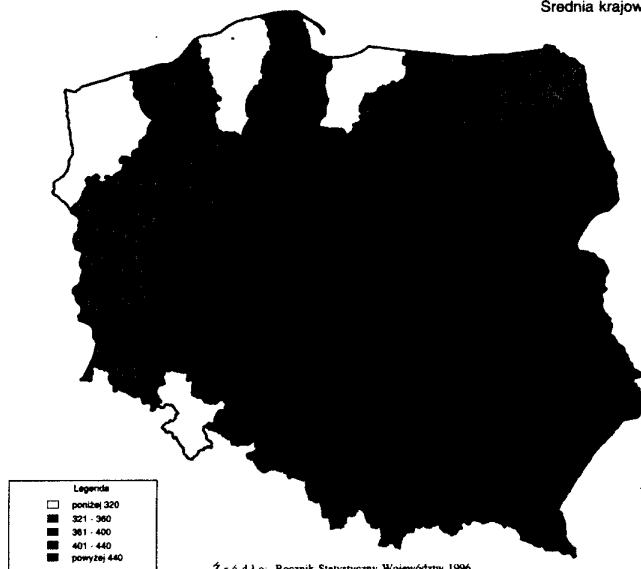
Rok	Ogółem	w tym		
		w przemyśle	w budownictwie	w rolnictwie
1950	410	85	20	220
1955	420	102	27	195
1970	466	137	33	160
1980	487	147	38	145
1981	485	146	36	145
1982	469	138	34	143
1983	463	136	33	138
1984	460	135	34	134
1985	461	131	34	133
1986	459	131	35	130
1987	455	130	35	126
1988	450	129	36	122
1989	450	129	35	119

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. LXXX–LXXXI.

Rok 1989 był ostatnim w całym rozpatrywanym czterdziestoleciu, w którym nastąpił jeszcze niewielki ogólny przyrost aktywności zawodowej, a na rynku pracy utrzymywała się nadal nadwyżka wolnych miejsc pracy nad poszukującymi zatrudnienia. W 1990 r. na 1000 ludności przypadało 427 pracujących, w 1991 – 401, w 1992 – 383, w 1993 – 373, w 1994 – 376 i w 1995 – 388. Bardzo zróżnicowany jest przy tym wspomniany stopień aktywności zawodowej (liczba pracujących na 1000 mieszkańców) w układzie wojewódzkim. W 1995 był najwyższy w woj. warszawskim (468), a najniższy w woj. elbląskim (306). Przedstawia to poniższa mapka.

PRACUJĄCY NA 1000 LUDNOŚCI W 1995 R. WG WOJEWÓDZTWA

Średnia krajowa 388



Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 1996.

2. ZMIANY USTROJOWE A RYNEK PRACY

Pierwsza połowa 1989 r. nie zapowiadała zasadniczych zmian w polityce zatrudnienia i na rynku pracy, chociaż już przy formułowaniu projektów reform gospodarczych na początku lat osiemdziesiątych dopuszczono powstawanie bezrobocia jako zjawiska racjonalizującego zatrudnienie oraz ułatwiającego alokację zasobów

pracy. Miało ono nie przekraczać granicy 3% ogółu pracujących, czyli odpowiadać tzw. współczynnikowi Beveridge'a, uznającemu potrzebę ciągłych dopasowań podaży i popytu na rynku pracy. W związku z tym przewidywano tworzenie odpowiednich funduszy pomocy dla bezrobotnych. Tak więc powstał Fundusz Aktywizacji Zawodowej, który z czasem przekształcił się w tzw. „popiwek”, z tym że oddalił się on w sposób zasadniczy od idei przewodniej. A miała ona prowadzić do ustanowienia ubezpieczenia na wypadek bezrobocia (m.in. przez opodatkowanie przedsiębiorstw z tytułu przekroczenia normatywów płacowych) oraz do wspierania alokacji zwalnianych pracowników.

Sprawy zatrudnienia i rynku pracy stały się przedmiotem żywej wymiany poglądów w toku obrad Okrągłego Stołu. Układające się strony uzgodniły wówczas, iż podczas budowania nowego ładu społeczno-ekonomicznego „**respektowana będzie zasada pełnego zatrudnienia**”. Dalej zaś dodano: „Oznacza to, że będzie się kłaść nacisk przede wszystkim na kształtowanie warunków sprzyjających tworzeniu odpowiedniej liczby miejsc pracy. Nie może to jednak oznaczać obowiązku państwa zapewnienia pracy w danym zawodzie i w danym miejscu. Reforma i zwiększanie skuteczności mechanizmów ekonomicznych spowodują procesy adaptacyjne na rynku pracy”. W związku z tym, że przewidywano redukcję zatrudnienia, zalecano stworzenie systemu pomocy dla pracowników zwalnianych grupowo oraz dla tych, którzy indywidualnie utracą miejsca pracy. Podkreślano przy tym, że „zasiłki dla poszukujących pracy powinny być traktowane jako **ostateczność**” (podkr. moje – A.R.).

W kilka tygodni po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu w programie wyborczym Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” w punkcie 18 poświęconym pracy znalazło się na wstępie sformułowanie „**popieramy politykę pełnego zatrudnienia**”.

Z kolei premier Tadeusz Mazowiecki w oświadczeniu sejmowym w dniu 12 września 1989 r., przewidując upadłość niektórych przedsiębiorstw i związane z tym bezrobocie, zapowiedział „rozwoj pośrednictwa pracy oraz instytucji ułatwiających przekwalifikowanie pracowników z przedsiębiorstw upadających”. Dodał przy tym, że „będziemy również tworzyć warunki sprzyjające powstawaniu nowych miejsc pracy. Niedostateczny rozwój usług, sieci handlowej i drobnej wytwórczości sprawiają, że gospodarka może wchłonąć wiele rąk do pracy”.

W programie gospodarczym, przyjętym przez rząd 9 października 1989 r. uznano, że jednym z przełomowych kroków prowadzących do zmiany systemu gospodarczego jest utworzenie **ryнку pracy**. Zapowiedziano, że „jeszcze w tym roku podejmie się przygotowanie do ukształtowania normalnego rynku pracy”. Choć nie wyjaśniono, na czym ma polegać ów „normalny rynek pracy”, z dalszych wywodów można wnioskować, że wiąże się on z kreowaniem **bezrobocia** wynikającego z dostosowywania struktury i liczby zatrudnionych do rzeczywistych potrzeb. W związku z tym zapowiedziano **osłonę socjalną** zwalnianym pracownikom, zapewnienie środków na szkolenie i przekwalifikowanie oraz na tworzenie dodatkowych miejsc pracy. Zapewniono, że „system ten powinien objąć **wszystkich** (podkr. moje – A.R.) bezrobotnych”.

W opublikowanych 15 grudnia 1989 r. założeniach polityki społeczno-gospodarczej na 1990 r. rząd po uznaniu, że „podstawowym zadaniem w polityce społecznej państwa w 1990 r. będzie **ochrona minimum bezpieczeństwa społecznego**”, zapowiedział daleko idący program „osłony i pomocy dla osób będących czasowo bez pracy”. Dodać przy tym należy, że równocześnie pojawiły się prognozy przewidujące czterystatysięczne bezrobocie w 1990 r.

W dniu 29 grudnia 1989 r. uchwalono zmiany w konstytucji, przy czym zachowano artykuł 68 mówiący, że „obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do pracy, to znaczy prawo do zatrudnienia za wynagrodzeniem według ilości i jakości pracy”.

W tym samym dniu Sejm przyjął ustawę o zatrudnieniu. Tytuł był mylący, gdyż zajmowała się ona przede wszystkim bezrobociem. W gruncie rzeczy stanowiła ustawowe potwierdzenie zapowiedzianych poprzednio świadczeń na rzecz bezrobotnych oraz rozwoju rynku pracy.

W ustawie podano nader liberalną definicję bezrobotnego, za którego uznano również osobę zarejestrowaną, która nigdy dotąd nie pracowała. Ustawa dawała również znaczne uprawnienia do zasiłku pieniężnego, w tym również bezrobotnym absolwentom oraz osobom objętym szkoleniem.

Osobna ustawa, uchwalona 28 grudnia 1989 r., o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, wprowadzała szereg ułatwień w dokonywaniu zwolnień grupowych pracowników (10 osób w zakładach pracy o zatrudnieniu 100 osób albo co najmniej 10% zwalnianych przy zatrudnieniu powyżej 100 osób). Osobom zwalnianym grupowo ustawa nadawała specjalne uprawnienia, m.in. możliwość uzyskania wcześniejszej emerytury: kobietom po 35-letnim i mężczyźninie po 40-letnim stażu pracy.

Od stycznia 1990 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych zaczęła wzrastać w sposób lawinowy. W marcu, gdy przekroczyła już ponad ćwierć miliona (przy 24 tys. wolnych miejsc pracy), wobec 10 tys. w końcu grudnia 1989 r. (przy 254 tys. wolnych miejsc pracy) – w projekcie uchwały programowej II Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” pojawiła się obszerna część zatytułowana „O prawo do pracy”, w której stwierdzono, że: „Opowiadając się przeciwko bezrobociu jako zjawisku niekorzystnemu społecznie, związek będzie mu przeciwdziałał” [...]. „Należy dążyć do **pełnego i odpowiedniego wykorzystania w Polsce** potencjału umiejętności zawodowych”. Zapowiedziano też „związkową kontrolę zasadności dokonywanych zwolnień z prawem ich wstrzymania”.

Tymczasem bieg wydarzeń coraz bardziej oddalał się od wymienionych wyżej deklaracji i intencji. Z jednej strony masowo spadała liczba pracujących (w 1990 r. o 1261 tys.), z drugiej – narastała liczba zarejestrowanych bezrobotnych (o 1126 tys.). Następowała też stopniowa redukcja uprawnień socjalnych dla bezrobotnych i coraz częściej deklaracje aktywnych zmagających z bezrobociem okazywały się czekiem bez pokrycia.

Zapowiedziom rządu o „tworzeniu rozwiniętego rynku pracy” towarzyszył dalszy spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia, co w konsekwencji doprowadziło do

uchwalenia przez Sejm w październiku 1991 r. nowej ustawy nazwanej już ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu. Wprowadziła ona m.in. nową definicję bezrobotnego oraz ograniczała zakres pomocy. Powoływała też do życia odrębną administrację zajmującą się sprawami rynku pracy (urzędy pracy) oraz stworzyła możliwości działania pozapaństwowego pośrednictwa pracy.

W „Założeniach polityki społeczno-gospodarczej na 1992 r.” uznano, że bezrobocie staje się jej **centralnym** problemem. Powtórzono to w następnym roku, a w tym czasie kilkakrotnie zmieniano przepisy o rynku pracy.

W tym miejscu nie sposób nie zauważyć, że kolejne rządzące ekipy nie tylko nie dochowywały wierności hasłom, które wiodły je do władzy, ale pomijały propozycje i ekspertyzy przedstawiane przez specjalistów wywodzących się z krajowych środowisk naukowych. Dopiero w połowie 1993 r. powstał resortowy, a później rządowy program przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenia jego negatywnych skutków. Przedtem jednak bardziej kompleksowe i wszechstronne propozycje przedstawił Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w opracowaniu przygotowanym przez prof. Mieczysława Kabaję, a wtórowały mu obszerne diagnostyczne raporty o sytuacji na rynku pracy w Polsce.

W latach 1990–1993 podjęto zresztą wiele badań i wydano sporo publikacji zajmujących się bezrobociem. Niestety, wielostronna auskultacja zjawiska pozostała w wyraźnej sprzeczności z kolejno nowelizowanymi działaniami osłonowymi i interwencyjnymi. Splatała się przy tym doktryna nieuchronności materializmu czynnika ludzkiego w procesie transformacji ustrojowej z nieudolnością czy niewydolnością organów władzy. W tym stanie rzeczy nie można się dziwić wynikom wyborów parlamentarnych we wrześniu 1993 r., w których sprawa bezrobocia była jednym z najbardziej nośnych haseł, przy czym spór toczył się o model gospodarki rynkowej w Polsce: czy ma być kontynuowany jej nurt liberalny, czy też nastąpi zwrot ku zapowiadanej w 1989 r. gospodarce o zobowiązaniach społecznych, doceniającej rolę czynnika ludzkiego i traktującej bezrobocie jako uciążliwe i bolesne brzemie zachodzących przemian społeczno-ekonomicznych?

Z powyższym pytaniem nie tylko wiązał się **proces pauperyzacji** znacznych grup społecznych, którym utrata stałych zajęć zarobkowych odebrała trwałe podstawy egzystencji, ale też troska o przyszłość młodej generacji. Wszak Polska weszła w fazę narastającego przyrostu zasobów pracy, znaczną licznymi rocznikami młodzieży osiągałcej wiek zdolności do pracy i kończącej szkoły średniego i wyższego. Czteroletni okres panowania doktryny o swobodnej grze sił rynkowych i przyspieszonej, powszechnej prywatyzacji, wraz z programowym upadkiem państwowych zakładów pracy – nie stwarzał podstaw do wiary w zdolności skutecznego rozwiązywania kwestii społecznych w Polsce. Natomiast zmiana w układzie parlamentarno-rządowym w końcu 1993 r. zdawała się zapowiadać zwiększenie roli państwa i władz terenowych w sferze zatrudnienia i rynku pracy. Oczekiwaniom tym wyszedł naprzeciw program „Strategia dla Polski”, przyjęty przez parlament w I półroczu 1994 r. W nawiązaniu do tego programu Sejm uchwalił w grudniu 1994 r. ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, a w 1995 r. podjęto

zadania na rzecz ograniczania bezrobocia młodzieży i wspierania inicjatyw w skali lokalnych rynków pracy. W 1994 r. nastąpił przyrost liczby pracujących w skali globalnej o 165 tys., w 1995 o dalsze 42 tys., a w 1996 r. o ok. 100 tys. (szacunek).

3. ZATRUDNIENIE W LATACH 1989–1996

Zgodnie z przyjętymi w końcu 1989 r. założeniami polityki społeczno-gospodarczej zaczęły następować już w 1990 r. daleko idące zmiany w dynamice i strukturze zatrudnienia. Odrzuceniu doktryny pełnego zatrudnienia towarzyszyła zapowiedź „utworzenia podstaw gospodarki rynkowej o cechach zbliżonych do wypróbowanych systemów krajów wysoko rozwiniętych”. Już te rządowe zapowiedzi z końca 1989 r. wskazywały na brak głębszej znajomości poziomu i struktury naszej gospodarki, którą m.in. charakteryzowaliśmy przy pomocy sektorowego układu zatrudnienia.

Wszystkie publikowane dane statystyczne dowodzą, że w latach 1990–1993 nastąpił gwałtowny spadek ogólnej liczby pracujących. Równocześnie występują znaczące przekształcenia w strukturze zatrudnienia.

W tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że dokładniejsze ustalenie stanu aktywności zawodowej w poszczególnych latach jest nader trudne. Z jednej strony mamy do czynienia z różnymi kategoriami osób uczestniczących w procesie pracy. Są to: czynni zawodowo (tradycyjnie stanowili synonim pracujących, obecnie zaś GUS zalicza do nich osoby pracujące i bezrobotne), pracujący (osoby wykonujące pracę przynoszącą im zarobek lub dochód), zatrudnieni (z reguły na podstawie stosunku pracy), pracodawcy, pracujący na rachunek własny, pracownicy najemni itp., przy czym ich liczby nie są ustalane w sposób jednolity. Mamy tu do czynienia z przeliczeniem lub brakiem takiego przeliczania na pełnozatrudnionych (według stanu na koniec roku lub średniorocznie, według ścisłej ewidencji lub szacunków, przeliczeń itp.). Trudno ocenić, ilu ludzi pracuje w tzw. gospodarce zacienionej (np. opublikowane przez GUS w 1993 r. szacunki wahały się od 365 tys. do 700 tys. osób, w Małym Roczniku Statystycznym 1995 liczbę pracujących w „szarej strefie” oceniono na 835 tys., zaś w Roczniku Statystycznym 1996 na 805 tys.). Nie wiemy też, ilu Polaków pracuje faktycznie za granicą i ilu cudzoziemców wykonuje zajęcia zarobkowe w naszym kraju. Nie znamy też skali wahań sezonowych w zatrudnieniu.

Podjęte przez GUS w 1992 r. cokwartalne badania reprezentacyjne aktywności zawodowej ludności w wieku 15 lat i więcej, zwane w skrócie BAEL (Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności), przynoszą pewne interesujące dane strukturalne i porównawcze. Wyniki tych badań są jednak autonomiczne w stosunku do danych gromadzonych w systemie statystyki obligatoryjnej. Przyjmują też odmienną od ustawowej definicję bezrobotnego. Dotyczą całego kraju, a nie jego obszarów administracyjnych.

W naszej ocenie procesów zatrudnienia będziemy się posługiwać kategorią osób pracujących wg przeciętnych lub na koniec danego roku. W tym miejscu należy

zauważyć, że w 1995 r. w polskich publikacjach statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego przyjęto nową klasyfikację EKD (Europejską Klasyfikację Działalności). Uwzględniamy ją w tabl. 4.

TABLICA 4. Pracujący według różnych obliczeń statystycznych (w mln osób)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Pracujący w dniu 31 XII – ogółem	17,56	16,14	15,44	15,01	14,76	14,92	14,97
w tym: w przemyśle	4,97	4,40	4,02	3,78	3,64	3,72	3,73
w budownictwie	1,23	1,09	1,06	1,01	0,88	0,85	0,83
w rolnictwie i leśnictwie	4,99	4,84	4,68	4,01	3,92	4,04	4,03
Pracujący ogółem według działów gospodarki narodowej							
przeciętne w roku	17,00	16,28	15,33	14,68	14,33	14,47	14,73
w tym: w przemyśle	4,89	4,62	4,25	3,78	3,67	3,64	3,76
w budownictwie	1,32	1,24	1,12	1,02	0,85	0,82	0,84
w rolnictwie i leśnictwie	4,39	4,19	4,26	3,76	3,69	3,89	3,83
Pracujący uczestniczący w tworzeniu PKB przeciętne w roku* – ogółem	-	-	-	15,27	14,92	15,06	15,31
w tym: w przemyśle	-	-	-	3,83	3,72	3,69	3,80
w budownictwie	-	-	-	1,02	0,85	0,82	0,84
w rolnictwie i leśnictwie	-	-	-	3,78	3,70	3,90	3,85

* Dane wg klasyfikacji EKD.

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. 110, 111 i 113, Rocznik Statystyczny 1995, s. 119–121 i 530, Rocznik Statystyczny 1996, s. 122, 126 i 535.

Równocześnie zaznaczmy, że dane tabl. 4 nie uwzględniają zatrudnienia żołnierzy zawodowych, funkcjonariuszy policji i pracowników cywilnych tych jednostek. Natomiast z informacji dotyczących działalności resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych można się dowiedzieć nie tylko o liczbie zawodowo zatrudnionych w wyżej wymienionych resortach, ale i o stosunku procentowym etatowych funkcjonariuszy resortu obrony narodowej do odbywających służbę wojskową z poboru. Dane te podaje tablica 5.

TABLICA 5. Zatrudnieni w resorcie spraw wewnętrznych i resorcie obrony narodowej oraz liczba żołnierzy poborowych (w tys. osób wg stanu na 31 XII)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Zatrudnienie ogółem	339,3	329,7	345,6	356,3	357,9	356,6
w tym:						
– w resorcie spraw wewnętrznych*	142,8	154,6	175,7	161,2	167,0	168,2
– w resorcie obrony narodowej	193,8	177,4	175,6	174,8	176,1	171,6
Liczba żołnierzy poborowych	169,1	129,1	137,8	139,6	141,0	137,4
Liczba zatrudnionych w MON na 100 żołnierzy poborowych	115	137	127	125	125	125

* Pracownicy pełnozatrudnieni.

Źródło: Rocznik Statystyczny 1995, s. 93, 94 i 119, Rocznik Statystyczny 1996, s. 92–93 i 122.

Przytoczone dane powiększają ogólną liczbę pracujących w Polsce (wg stanu na koniec roku) o ok. 350 tys. Godna odnotowania jest też przewaga etatowych funkcjonariuszy w resorcie obrony narodowej (żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych) nad liczbą żołnierzy służby zasadniczej, co mogłoby wskazywać na tendencję do przekształcania naszej armii w służbę zawodową.

Z porównania danych obejmujących pracujących w 1989 r. i w 1992 r. wynika, że ogólna ich liczba spadła w ciągu 3 lat o ponad 2 mln, przy czym prawie połowa tej liczby dotyczy przemysłu.

Tabela 6 ukazuje, że w latach 1989–1992 w zdecydowanej większości działów gospodarki narodowej następował ubytek pracujących. W liczbach bezwzględnych był on największy w przemyśle i w rolnictwie (z tym że spadek zatrudnienia w rolnictwie dotyczył przede wszystkim pracowników najemnych, głównie w pegeerach i wyniósł 391 tys., co stanowiło spadek o 51,6% w stosunku do 1989 r.), w liczbach względnych zaś dotknął najbardziej (obok wymienionych już pegeerów) dział kultury fizycznej, turystyki i wypoczynku oraz dział nauki. W dziale nauki spadkowi zatrudnienia towarzyszył dość masowy wyjazd pracowników nauki za granicę, co powoduje niepowetowane straty w infrastrukturze intelektualnej naszego społeczeństwa.

TABLICA 6. Zmiany w liczbach pracujących w latach 1989–1992 według działów gospodarki narodowej (dane średnioroczne)

Nazwa działu	Spadek w tys.	Wzrost w tys.	W odsetkach 1989=100
Przemysł	1012	–	79,3
Budownictwo	252	–	80,9
Rolnictwo	486	–	89,2
Leśnictwo	50	–	66,6
Transport	208	–	74,3
Łączność	–	3	101,8
Handel	–	147	110,0
Gospodarka komunalna	53	–	87,7
Gospodarka mieszkaniowa	36	–	82,9
Nauka	41	–	63,7
Oświata i wychowanie	32	–	97,0
Kultura i sztuka	32	–	74,8
Ochrona zdrowia i opieka społeczna	13	–	98,5
Kultura fizyczna, turystyka i wypoczynek	60	–	54,5
Administracja państwowa i wymiar sprawiedliwości	–	36	113,8
Finanse i ubezpieczenia	–	26	115,2

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. 111.

Równocześnie w kilku działach gospodarki narodowej nastąpił pewien wzrost zatrudnienia. W liczbach absolutnych był on najwyższy w handlu (147 tys.), a procentowo – w finansach i ubezpieczeniach (o 15%) oraz w administracji państwowej i wymiarze sprawiedliwości (prawie o 14%).

Dane za 1993 r. mówią o dalszym spadku ogólnej liczby pracujących przy wzroście zatrudnienia w administracji państwowej (o 9,3% w stosunku do 1992 r.) oraz w handlu (o 4%). Natomiast w przemyśle i budownictwie poziom zatrudnienia nadal obniżał się, ale nie w takim stopniu jak w latach poprzednich.

Omówionym wyżej zmianom w poziomie zatrudnienia według działów gospodarki narodowej towarzyszyły dalej idące przekształcenia w układzie własnościowym (tablica 7). Bardzo znacznie spadło zatrudnienie w sektorze publicznym: z 9,6 mln w 1989 r. do 5,98 mln w 1995 r., tj. o 3,66 mln, czyli o ponad 1/3. Natomiast przyrost pracujących w sektorze prywatnym poza rolnictwem indywidualnym wzrósł w tym czasie z 4,24 mln do 5,62 mln, tj. o 1,38 mln (w tym w rejestrowanym handlu o ok. pół miliona). W sumie sektor prywatny zaledwie w 1/3 zrekomensował ubytek pracujących w sektorze publicznym, przy czym część zakładów pracy należących poprzednio do tzw. gospodarki uspołecznionej w sposób mechaniczny przyporządkowano sektorowi prywatnemu.

TABLICA 7. Pracujący według sektorów własnościowych (w mln) wg stanu na 31 XII

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ogółem*	17,75	16,48	15,77	15,36	15,12	15,28	15,32
w tym:							
poza rolnictwem indywidualnym	13,88	12,78	12,15	11,80	11,56	11,56	11,60
Sektor publiczny*	9,64	8,58	7,38	6,96	6,49	6,23	5,98
Sektor prywatny	8,11	7,90	8,39	8,40	8,70	9,04	9,34
w tym:							
– indywidualne gospodarstwa rolne	3,87	3,71	3,62	3,56	3,56	3,72	3,72
– poza rolnictwem indywidualnym	4,24	4,19	4,77	4,85	5,14	5,33	5,62
Pracujący w:							
– sektorze prywatnym krajowym (w tys.)	7980	7735	7968	8100	8294	8627	8730
– sektorze zagranicznym (w tys.)	130	167	89	120	150	228	269

* Łącznie z zatrudnionymi w MON i MSW.

Źródło: Rocznik Statystyczny 1996, s. 122.

W sprywatyzowanych podmiotach gospodarczych pracowało w końcu 1992 r. – 850 tys., w 1993 – 1191 tys., w 1994 – 1338 tys. i w 1995 – 1460 tys. osób (w tym w przemyśle – 1224 tys.).

Z szacunkowych danych wynika, że na przyrost liczby pracujących w sektorze prywatnym w ok. 2/3 złożyły się przekształcenia własnościowe poprzednio istniejących zakładów pracy, a tylko w 1/3 jest on zasługą przedsiębiorczości prywatnej. Należy przy tym zauważyć, że w samym sektorze prywatnym zachodziły również procesy redukcji warsztatów pracy (w szczególności rzemieślniczych)

oraz zatrudnienia. Przyjmuje się, że sektor prywatny wzbogaca kilkuset tysięcy z rzesza pracujących nie objętych statystykami ani zatrudnienia, ani ubezpieczeń społecznych. Z kolei upowszechnia się szacunki mówiące, że w zakładach pracy sektora publicznego – poza rolnictwem – występuje bezrobocie utajone w wysokości około miliona osób, a w rolnictwie indywidualnym nadwyżka zasobów pracy sięgać ma 1–2 mln osób.

Nie wolno też pominąć faktu przejścia około miliona zatrudnionych na wcześniejsze emerytury i ulgowe renty inwalidzkie.

Proces udziału sektora prywatnego w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB) charakteryzuje tabl. 8.

TABLICA 8. Udział sektorów poza rolnictwem w tworzeniu PKB w latach 1990–1995

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sektor publiczny						
– udział w tworzeniu PKB	67,8	56,9	50,7	44,3	42,5	39,3
– udział w zatrudnieniu	54,9	49,8	46,3	43,2	40,6	38,1
Sektor prywatny						
– udział w tworzeniu PKB	25,0	36,9	45,2	47,9	46,4	47,4
– udział w zatrudnieniu	45,1	50,2	53,7	56,8	59,4	61,9

Źródło: Rocznik Statystyczny 1996, s. XXXVI.

Na marginesie tabl. 8 należy zauważyć, że udział rolnictwa w tworzeniu produktu krajowego brutto w 1990 r. wynosił 7,2%, w 1991 – 6,2%, w 1992 – 6,8%, w 1993 – 6,7% i w 1994 – 6,3%, udział zaś pracujących odpowiednio: 26,8%, 27,3%, 25,8% i 27%. A zatem wysoki odsetek pracujących w rolnictwie (gdzie 92% w 1992 r., a w 1994 – 95% skupiał sektor prywatny) jest niewspółmierny do udziału tej gałęzi produkcji w tworzeniu PKB. Dane powyższe opierają się na obliczeniach produktu krajowego brutto w cenach bieżących. Obliczenia w cenach stałych ukazują nieco korzystniejszą pozycję rolnictwa (w 1991 r. 8,4%, w 1992 r. zaś 7,3%).

Przy ocenie zmiany układu sektora publicznego i prywatnego z punktu widzenia ich udziałów w zatrudnieniu i tworzeniu PKB nie wolno zapominać o dwóch istotnych faktach. Po pierwsze – ogólnemu spadkowi PKB w okresie 1989–1992 o ok. 17% i jeszcze większemu per capita towarzyszyło znaczne obniżenie się poziomu zatrudnienia w przemyśle i budownictwie; po drugie – w strukturze zatrudnienia coraz większy jest udział pracujących w handlu, usługach komercyjnych i administracji; równocześnie spada udział zatrudnionych w rolnictwie oraz stabilizuje się odsetek pracujących w rolnictwie indywidualnym (w 1994 r. nastąpił tutaj nawet pewien wzrost).

Ponadto należy pamiętać, że pewna część ludności pracuje w gospodarce zacięzionej, a część wykonuje różne zajęcia zarobkowe za granicą.

TABLICA 9. Osoby wykonujące pracę nie rejestrowaną w 1995 r.

Wyszczególnienie	Razem	Mężczyźni	Kobiety
OGÓŁEM w tys. w %	2034 100,0	1290 63,4	744 36,6
W % ludności w wieku 15 lat i więcej danej kategorii			
OGÓŁEM	100,0	100,0	100,0
Miasto	51,8	48,4	57,8
Wieś	48,2	51,6	42,2
Wiek w latach			
do 24	21,3	20,3	23,1
25–34	25,4	27,3	22,0
35–44	27,4	28,4	25,8
45–59	17,9	17,5	18,5
60 i więcej	8,0	6,5	10,5
Wyszkolenie			
– podstawowe i niepełne	33,9	33,6	34,4
– zasadnicze zawodowe	38,2	43,7	28,8
– średnie	20,6	17,5	26,1
– policealne i wyższe	7,2	5,1	10,8
W odsetkach ogółem			
OGÓŁEM	7,5	10,1	5,1
Miasto	6,2	8,0	4,6
Wieś	9,6	13,4	6,0
Wiek w latach			
do 24	9,1	11,2	7,1
25–34	11,2	15,5	7,0
35–44	9,4	12,5	6,4
45–59	6,2	8,1	4,4
60 i więcej	2,7	3,5	2,2
Wyszkolenie			
– podstawowe i niepełne	6,6	10,0	4,2
– zasadnicze zawodowe	11,0	13,0	7,8
– średnie	5,9	7,9	4,6
– policealne i wyższe	5,4	5,6	5,3

Źródło: Praca nie rejestrowana w Polsce w 1995 r., GUS 1995, s. 5.

Tabela 9 przedstawia wyniki badania GUS określające liczbę i strukturę osób wykonujących w 1995 r. pracę nie rejestrowaną, w tzw. „szarej strefie” zatrudnienia.

Jeśli chodzi o zewnętrzne migracje zarobkowe to ich skala, struktura, kierunki i formy ulegają widocznym zmianom. Przede wszystkim obserwuje się zmniejszenie nielegalnego zatrudnienia za granicą. Wpłynęły na to m.in. dwustronne umowy międzynarodowe, zaostrzona kontrola w krajach imigracyjnych oraz wzrastająca konkurencja na migracyjnych rynkach pracy.

Polska podpisała w latach dziewięćdziesiątych 13 umów regulujących sprawy zatrudnienia i stażów zawodowych za granicą. Część z nich to układy o wzajemnym zatrudnieniu pracowników. Pośrednictwem w wyjazdach zarobkowych zajmują się w Polsce urzędy pracy oraz 70 firm upoważnionych przez Krajowy Urząd Pracy do jego prowadzenia. Urzędy pracy udzielają również zezwoleń na zatrudnienie cudzoziemców w Polsce.

Obliczenia przeprowadzone w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych wykazały, że w 1996 r. zatrudniano legalnie w różnych krajach świata ok. 350 tys. Polaków przebywających czasowo za granicą. Najwięcej pracowało w Niemczech: ok. 230 tys., w tym ok. 190 tys. sezonowo. W sumie w latach 1991–96 napłynęło z Niemiec 837 tys. propozycji pracy sezonowej. Polacy pracowali tam najczęściej w rolnictwie (69,5%) oraz w winnicach (12,5%), a w latach 1992–93 również w budownictwie (ponad 5%). Ponadto kilkadziesiąt tysięcy osób (w 1992 r. – 47,7 tys., w 1996 r. – 26 tys.) wykonuje różne zajęcia zarobkowe na zasadach umowy o dzieło. W innych formach zatrudnienia zarobkuje legalnie w Niemczech ok. 10–15 tys. osób. Szacunki zatrudnienia cudzoziemców, głównie z krajów leżących na wschód od Polski, wahają się w granicach od 50 tys. do 200 tys. (łącznie z przybyszami zajmującymi się handlem bazarowym). Zezwolenie na legalną pracę w Polsce otrzymało w 1996 r. ok. 13 tys. obcokrajowców. Ponadto w Polsce studiuje obecnie ponad 5 tys. cudzoziemców; część z nich pracuje bez zezwolenia.

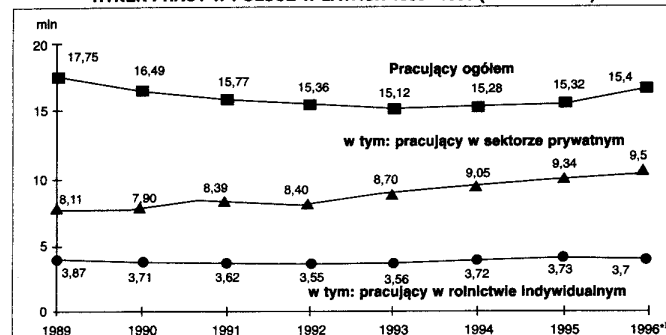
Wszystko wskazuje na to, że migracje zarobkowe stają się trwałym elementem procesów dostosowawczych. Stanowią też widoczny składnik świadomości i postawy wielu obywateli, zwłaszcza młodzieży. W badaniach przeprowadzonych w 1995 r. ponad 20% respondentów deklarowało chęć wyjazdu do pracy za granicą. Połowa z nich decydowałaby się pozostać tam na stałe. Preferuje się wyjazdy do Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Ameryki Północnej oraz do Kanady.

4. RYNEK PRACY I BEZROBOCIE

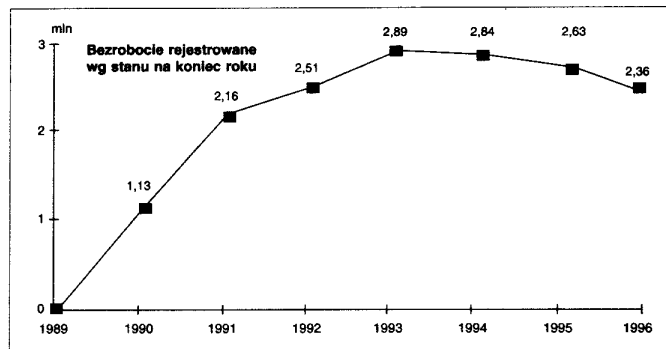
Na wstępie należy powtórzyć, że bezrobocie stało się we współczesnej Polsce naczelną kwestią społeczną, o tyle groźną, że rozwija się w warunkach niewydolnego rynku pracy. Autor niniejszego rozdziału zalicza się do tych, którzy uważają, że rozmiary i struktura tego rynku nie wynikają z obiektywnych wymogów procesu transformacji, wiodącego do rozwiniętej gospodarki rynkowej, lecz stanowią konsekwencję przyjętej na przełomie lat 1989/90 orientacji liberalnej, której towarzyszyły: nieudolność, różnego rodzaju zaniechania, a nawet beztroska.

Zjawisko umiarkowanego bezrobocia, wynikającego przede wszystkim z procesów dostosowawczych w normalnie funkcjonującej gospodarce rynkowej oraz wahań między popytem a podażą na rynku pracy, uznać można za usprawiedliwione, jednakże pod warunkiem działania odpowiedniej infrastruktury organizacyjnej (informacji, pośrednictwa, poradnictwa, clearingu pracy, przeszkalania) oraz ubezpieczeń na wypadek braku pracy. Ponadto musi ono stanowić przedmiot ciągłego

RYNEK PRACY W POLSCE W LATACH 1989–1996 (W MLN OSÓB)



* 1996 - dane szacunkowe



zainteresowania władz państwowych, samorządowych oraz związków zawodowych. Bezrobotni są też wyborcami, a zatem ich sytuacja nie może być obojętna politykom i partiom politycznym.

Współczesne masowe bezrobocie w Polsce, po jego doktrynalnej kreacji, zostało potraktowane zbyt autonomicznie i oddane na pastwę niekompetentnych układow decyzyjnych oraz rutynowych urzędniczo-administracyjnych działań wykonawczych. Wyjątkowo niefortunna ustawa z końca 1989 r. o mylącym nazwie ustawy o zatrudnieniu, została zdominowana przez daleko idące postanowienia osłonowe, a powinna była wysunąć na czoło przedsięwzięcia prewencyjne i aktywne

sposoby zmagania z narastającym zjawiskiem. Wbrew wcześniejszym zapowiedziom nie zapoczątkowała procesu tworzenia systemu ubezpieczeń na wypadek utraty pracy. Jest rzeczą zmienną, że środki Funduszu Pracy jeszcze w budżecie państwa w 1994 r. stanowiły część budżetu obejmującego ochronę zdrowia i opiekę społeczną (!).

Restrykcje w przyznawaniu zasiłków dla bezrobotnych, wprowadzone kolejnymi nowelizacjami i ustawą o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. (łącznie z jej dalszymi zmianami), tylko w niewielkim stopniu zmieniły postawę wobec zjawiska bezrobocia. Nadal dominuje orientacja osłonowo-socjalna, co ilustruje tabl. 10; niejako na marginesie pozostają działania prewencyjne i aktywizujące front zatrudnienia. Sporo decyzji lub zaniechań w podejmowaniu pożądanych rozstrzygnięć sprzyja petryfikacji postaw bierności, a względy doktrynalne (pejoratywne traktowanie własności nieprywatnej) nierzadko przesadzają o likwidacji czy ograniczeniu działalności zakładów pracy (szczególnie straty poniosły pegeery). Towarzyszy temu grabież majątku publicznego, spekulacje, afery itp. Stworzenie możliwości nie kontrolowanego importu towarów, często powiązanego z przemysłem oraz preferencjami dla nowo rejestrujących się obcych i prywatnych wytwórców, szczególnie dotkliwie odcisnęły się na wykorzystaniu krajowego potencjału produkcyjnego (np. w latach 1989–1992 zatrudnienie w przemyśle włókienniczym spadło o 42%, w elektrotechnicznym o 38%, w precyzyjnym o 32%).

TABLICA 10. Struktura wydatków z Funduszu Pracy w latach 1990–1996 (w %)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Zasiłki dla bezrobotnych	68,9	93,0	95,3	88,9	91,0	84,8	85,2
Udział aktywnych form w wydatkach FP	31,1	7,0	4,7	11,1	9,0	11,9	10,7
w tym:							
– przyuczenie do zawodu i przekwalifikowanie	0,4	0,7	0,8	1,4	1,3	1,0	1,1
– prace interwencyjne	5,7	3,3	2,1	4,3	5,2	4,3	3,6
– roboty publiczne	–	–	0,8	3,7	4,7	4,0	3,2
– pożyczki	25,0	3,0	1,0	1,7	0,8	1,0	1,0

Źródło: Dane Krajowego Urzędu Pracy.

W ostatnich latach przeprowadzono w Polsce wiele badań nad bezrobociem (m.in. finansowanych przez Fundację im. Friedricha Eberta), wydano mnóstwo publikacji, znacznie rozbudowano system statystyki, a dobrze redagowany i regularnie ukazujący się „Rynek Pracy” przynosi bieżącą, wielostronną informację o dynamice i strukturze bezrobocia. A zatem nie ma potrzeby powtarzać danych, które są powszechnie dostępne. W związku z tym ograniczymy się do przedstawienia ujęć syntetycznych i omówienia problemów wymagających szczególnej uwagi oraz działań zmieniających kierunek i sposoby zmagania z bezrobociem.

TABLICA 11. Dynamika i struktura bezrobocia w Polsce w latach 1990–1996

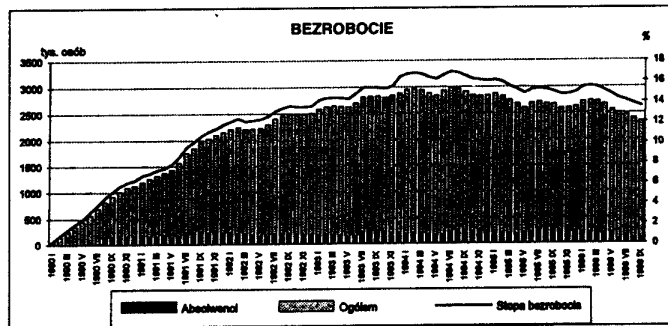
Wyszczególnienie	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Spadek lub przyrost liczby pracujących w ciągu roku w tys.	-1261	-713	-416	-239	+165	+42	.
Przyrost lub spadek liczby bezrobotnych w ciągu roku w tys.	+1126	+1030	+354	+381	-52	-209	-270
Liczba ofert pracy w końcu roku w tys.	54	29	23	22	25	21	13
Liczba bezrobotnych w końcu roku w tys.	1126	2156	2509	2890	2838	2629	2359
Odsutek bezrobotnych:							
– do czynnych zawodowo	6,5	12,2	14,3	16,4	16,0	14,9	13,6
– do pracujących poza rolnictwem indywidualnym	8,3	17,0	22,0	25,9	25,4	23,5	21,0
– do ludności w wieku lat 18–59/64	5,1	9,8	11,4	12,9	12,6	11,6	10,4
– dotychczas nie pracujących	42,0	.	21,8	22,3	23,0	21,0	16,6
– pracujących poprzednio w sektorze publicznym w sektorze prywatnym	.	.	49,9	45,2	.	.	.
– zwolnionych grupowo przez zakłady pracy	16,3	23,1	24,0	19,5	14,0	9,8	8,5
– oczekujących na pracę powyżej 1 roku	.	32,8	45,2	44,8	44,2	37,4	41,1
– kobiet	50,9	52,6	53,4	52,2	52,7	55,1	58,3
– młodzieży w wieku 15–24	.	34,1	34,2	34,2	34,6	34,6	31,2
– osób w wieku 25–34	17,0	29,9	29,7	28,6	27,4	26,9	27,3
– absolwentów	14,6	10,3	7,4	7,1	7,4	8,3	3,6
– pobierających zasiłek	79,2	29,9	52,3	48,6	50,1	58,9	51,9

Źródło: Rocznik Statystyczny 1995, s. 119 i dane Krajowego Urzędu Pracy.

Z przedstawionego zestawienia (tabl. 11) wskaźników charakteryzujących dynamikę i strukturę bezrobocia w latach 1990–1996, a również z diagnoz badawczych wyraźnie wyłaniają się nęralgiczne problemy strukturalne. Do nich zaliczyć należy znaczny odsutek wśród zarejestrowanych ludzi młodych, kobiet, oczekujących na pracę powyżej 12 miesięcy, pozbawionych prawa do zasiłków, dotychczas nie pracujących oraz z własnej woli wyłączających się z ewidencji poszukujących pracy. Ponadto godny uwagi i ubolewania jest znikomy odsutek środków wydawanych na aktywne formy ograniczania bezrobocia (tabl. 10).

Z zestawienia danych (tabl. 11) wynika znikoma liczba zgłoszonych w biurach pracy ofert zatrudnienia. W końcu 1993 r. na 1 ofertę przypadało 133 bezrobotnych, w 1994 r. – 112, w 1995 r. – 125 i w 1996 r. – 181; ta relacja wymaga jednak komentarza. Potwierdza ona instytucjonalną i statystyczną niedoskonałość naszego

ryнку pracy. Z jednej strony bowiem mamy do czynienia ze skłonnością do nadmiernego zgłaszania się do biur pracy (na 2225 tys. nowych rejestracji w 1996 r. 926 tys. osób nie potwierdziło gotowości podjęcia pracy bądź wyłączyło się z własnej woli z ewidencji poszukujących pracy), z drugiej zaś – z nader skromną liczbą oferowanych wolnych miejsc pracy (w 1996 r. przekazano ich 876 tys. na 1304 tys. osób, które podjęły prace zarobkowe). Należy również dodać, że oficjalna statystyka nie obejmuje pozapaństwowego pośrednictwa pracy, którego działanie dopuściła ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu z 1991 r. Do końca 1994 r. wydano ok. 350 upoważnień do prowadzenia biur pośrednictwa krajowego. Około 110 biur istniejących w 1994 r. wydało ok. 41 tys. skierowań; ponadto zapewniło w 1994 r. około dziewięć tys. osób zatrudnienie u pracodawców zagranicznych.



W sumie mamy jednak do czynienia ze znaczącą anomalią w ocenie sytuacji na rynku pracy: nie wiemy, jaka jest **rzeczywista** podaż wolnych rąk do pracy i jaki jest na nie faktyczny popyt. Zdaje się, że podaż jest zawyżona, co może się m.in. wiązać z możliwością podniesienia współczynnika poszukujących pracy do poziomu upoważniającego do starania się o preferencje dla danego obszaru. Z kolei według reprezentacyjnych badań BAEŁ biura pracy rejestrowały tylko ok. 70% bezrobotnych a zatem populacja potencjalnych bezrobotnych byłaby wyższa od podawanej w oficjalnej statystyce. Dla porządku zamieszczamy dane porównawcze pochodzące z rejestrów biur pracy oraz dane BAEŁ dotyczące 1996 r. (tabl. 12).

Jeśli chodzi o podaż wolnych miejsc pracy, to zbierane przez GUS informacje o ruchliwości pracowniczej wykazują liczbę przyjęć do pracy ponad dwukrotnie wyższą od liczby odnotowań zawartych w statystykach biur pracy.

Na tle powyższych uwag rysuje się postulat opracowania **spójnego** systemu statystyki rynku pracy. Powinien on być bardziej rozwinięty jeśli chodzi o dane dotyczące osób, które najdotkliwiej odczuwają utratę miejsca pracy lub jego brak. Do tej pory nie mamy np. powszechnej informacji o sytuacji rodzinnej, dochodowej i zawodowej długookresowych bezrobotnych czy uprawnionych do pobierania za-

TABLICA 12. Struktura bezrobotnych zarejestrowanych i szacowanych wg BAEŁ w 1996 r.

Miesiąc	Liczba bezrobotnych w tys.	W ośrodkach do ogółu bezrobotnych							W ośrodkach		
		w wieku do 24 lat	kobiet	poprzednio nie pracujących	zwolnionych z zakładu pracy	oczekujących powyżej 12 miesięcy	bez prawa do zasiłku	absolwentów	zamieszkałych na wsi	czynnych zawodowo	pracujących poza rolnictwem
Styczeń	2718	.	54,2	20,4	9,4	.	40,8	7,9	43,0	15,4	24,3
Luty	2734	.	53,9	20,1	9,2	.	40,7	7,7	43,0	15,5	24,4
Maj (BAEL)	2349	33,9	47,9	20,0	36,4*	39,2	58,8	7,3	38,2	14,0	.
Marzec	2726	32,2	53,9	19,7	9,2	34,4	40,9	7,5	43,1	15,4	24,4
Kwiecień	2670	.	54,4	19,3	9,0	.	40,9	7,2	42,9	15,1	23,8
Maj	2568	.	55,7	18,9	9,0	.	40,7	6,5	42,6	14,7	23,0
Maj (BAEL)	2103	28,1	52,0	18,4	35,9*	38,8	57,9	6,8	34,5	12,4	.
Czerwiec	2508	32,7	57,0	20,0	8,8	39,8	46,5	2,9	42,5	14,3	22,4
Lipiec	2466	.	57,9	19,9	8,7	.	48,0	3,7	42,7	14,1	22,0
Sierpień	2401	.	58,8	19,6	8,7	.	49,1	4,1	42,7	13,8	21,4
Sierpień (BAEL)	2018	26,6	.	22,1	32,5*	38,1	51,3	6,3	32,6	11,6	.
Wrzesień	2341	33,0	59,5	19,3	8,7	41,4	49,9	4,5	42,5	13,5	20,8
Pozdziernik	2286	.	59,9	18,5	8,8	.	50,1	4,3	42,8	13,2	20,2
Listopad	2306	.	59,4	17,7	8,5	.	49,5	4,0	43,3	13,3	20,5
Listopad (BAEL)	1961	26,2	53,5	20,2	33,5*	40,4	65,1	5,9	36,0	11,5	.
Grudzień	2 359	31,2	58,3	16,6	8,5	41,1	48,1	3,6	44,0	13,6	21,0

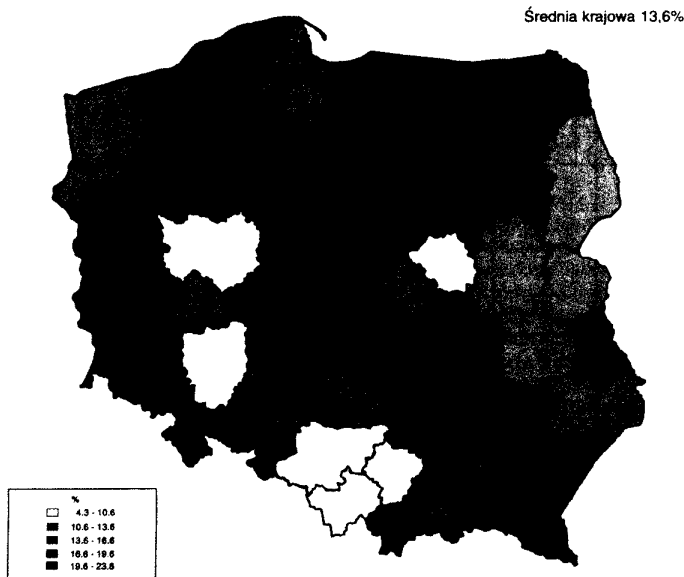
* Ośrodek bezrobotnych, który utracił zatrudnienie w związku z likwidacją zakładu pracy lub stanowiska.
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i KUP.

siłków. W związku z tym w sposób zbyt uproszczony, a niekiedy wręcz niebezpieczny z punktu widzenia konsekwencji społecznych szafuje się preferencjami i środkami, często ze szkodą dla działań potrzebnych ze względów humanitarnych czy ekonomicznych.

I tutaj dochodzimy do problemu, który w naszym przekonaniu ma podstawowe znaczenie dla strategii skuteczniejszych zmagania ze zjawiskiem współczesnego bezrobocia w Polsce. Chodzi o jego wielostronną **przestrzenną** auskultację oraz udokumentowany i adresowy przekaz środków powiązanych z działaniami komplementarnymi do właściwych miejsc – i to w powiązaniu z rachunkiem efektywności ich wykorzystania.

Do przyjęcia powyższego punktu widzenia i przedstawienia odpowiednich propozycji skłania nas analiza danych o bezrobociu w układzie przestrzennym (mapka 2). Zdawać sobie należy przy tym sprawę, że statystyki dotyczące województw nierzadko agregują sytuacje nader skrajne. Nie wystarczy zatem posługiwanie się współczynnikiem bezrobocia w stosunku do czynnych zawodowo, który obecnie najczęściej służy do oceny procesów zachodzących na rynku pracy. Wymaga on wielu uzupełnień informacyjnych o stosunku procentowym do pracujących poza rolnictwem indywidualnym oraz do ludności w wieku produkcyjnym (z podziałem na różne grupy wieku

STOPA BEZROBOCIA W KOŃCU GRUDNIA 1996 R.



odpowiadające grupom wieku bezrobotnych). Ponadto pożądane jest ukazanie odsetka poszukujących pracy, którzy dotychczas nie byli zatrudnieni.

Ważna jest też ciągła informacja o zawodach osób poszukujących pracy – opracowywana w układach przestrzennych.

TABLICA 13. Zawody osób poszukujących pracy (zarejestrowanych bezrobotnych) w 1996 r.

Zawód	Liczba osób poszukujących pracy w danym zawodzie
Sprzedawcy	243 360
Referenci i pracownicy biurowi	123 360
Krawcy i szwaczki	106 000
Sprzątaczk i pomoce domowe	63 112
Kierowcy	61 096
Kucharze	44 062
Rolnicy	38 494
Opiekunki domowe	18 480
Pielęgniarki	17 609
Fryzjerzy	15 376
Księgowi	10 760
Robotnicy różnych specjalności	139 192

Źródło: dane Krajowego Urzędu Pracy.

Rysunek krajobrazu rynku pracy w układzie przestrzennym wymaga różnych narzędzi poznania. Używane dzisiaj nie są wystarczające do jednoznacznej oceny stanu faktycznego i klasyfikacji, z którą często wiążą się środki pieniężne, ulgi czy przywileje. Przy tej okazji należy zaznaczyć, że ich szczodre przyznawanie nierzadko petyfikuje stany bierności, a niekiedy sprzyja zjawiskom patologicznym.

Do rozwiązania kwestii bezrobocia w skali lokalnej potrzebne są bogatsze dane statystyczne. Dzięki nim można podejmować odpowiednie przedsięwzięcia o znaczeniu strukturalnym. A te powinny być preferowane w systemie pomocy państwowej.

Przede wszystkim potrzebna jest delimitacja (niekiedy odbiegająca od obecnie przyjętych granic działania rejonowych biur pracy) i kategoryzacja obszarów wymagających wsparcia zewnętrznego.

We wspomnianej kategoryzacji należy brać pod uwagę: (1) potencjał i strukturę demograficzną danego obszaru wraz z zasobami majątkowymi mieszkańców; (2) czynne i nieczynne miejsca pracy (potencjał pracodawcy); (3) infrastrukturę techniczną i społeczną; (4) usytuowanie przestrzenne (położenie geograficzne); (5) zasobność naturalną łącznie z walorami krajoznawczymi.

Powyższy obraz sytuacji powinna uzupełniać charakterystyka **sił społecznych** gotowych do współdziałania w **aktywizowaniu** obszaru zagrożonego strukturalnym bezrobociem. Należy je traktować nie tylko jako partnerów, ale także współtwórców programu. Dopiero po jego przyjęciu (a jego integralną częścią ma być rachunek efektywności) powinny zapadać decyzje wspierające i przydział odpowiednich środków. Sądzić należy, że tak zarysowana droga postępowania pomoże również w uzyskiwaniu i w odpowiednim dysponowaniu środkami zagranicznymi, przeznaczonymi na ograniczanie bezrobocia w Polsce w skali lokalnej.

Nie należy się łudzić, że wszystkie zagrożone obszary uzyskają programy sanacyjne czy rozwojowe. Nie można wykluczyć kategorii obszarów, które zmieniają swoje przeznaczenie lub po prostu wyludnią się (np. przez zalesienie ziemi należących do pegeeru). W związku z tym okaza się potrzebne odpowiednie programy alokacji zasobów pracy i zapewnienie warunków do egzystencji w nowych miejscach zamieszkania. Z kolei kierunki alokacji wymagają studiów międzyregionalnych oraz środków będących w dyspozycji władz centralnych.

Powyższe propozycje mają na celu ukazanie konieczności ujęć bardziej kompleksowych oraz koncentrujących się na mikroukładach **przestrzennych**, a równocześnie wyraźnie preferujących **aktywne**, a nie osłonowe działanie na rzecz ograniczenia bezrobocia. Bez nich trudno mówić o ukształtowaniu się rynku pracy, który mógłby skutecznie współdziałać z rynkiem towarów, rynkiem usług, rynkiem pieniądza i rynkiem wartości majątkowych.

Rynek pracy w Polsce jest ciągle in statu nascendi, a autonomiczny i urzędniczy stosunek do bezrobocia bardziej hamował niż wspierał jego rozwój. Dopiero w 1995 r. przyjęto systemowe działania, znajdujące wyraz m.in. w rozporządzeniu ministra pracy i polityki socjalnej z 15 listopada 1995 r., w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu czy programu promocji aktywności zawodowej młodzieży.

Kilkakrotnie nowelizowana (trzecia już z kolei w ciągu 5 lat) ustawa z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w swoich ostatnich zmianach z grudnia 1996 r. wnosi pewne nowe elementy racjonalizacji rynku pracy. Nadal jednak przeważa w niej wątek interwencyjno-osłonowy, a nie kreatywny.

5. KONKLUZJE

W latach 1990–1992 nastąpiła w Polsce zasadnicza zmiana poglądów na sprawy zatrudnienia. Dokonała się ona wbrew zapowiedziom z 1989 r., którym towarzyszyły oczekiwania stopniowych i siłami ekonomicznymi napędzanych, zasadniczych procesów racjonalizacji zatrudnienia i wynagrodzeń za pracę. O nieuchronnych przekształceniach własnościowych, zmieniających status społeczno-ekonomiczny wielu pracujących, miała decydować ich wola i rachunek efektów. Nie przewidziano konsekwencji zagłady części majątku państwowego i masowego zwalniania pracowników z nim związanych. Zaczęło się to dokonywać w imię doktryny uznającej przedsiębiorstwa państwowe za niereformowalne czy niewydolne, a ich pracowników za nisko wydajnych. Prywatni przedsiębiorcy, zalew produktów zagranicznych i konkurencyjna na rynku rezerwowa armia pracy – miały skutecznie przekształcać gospodarkę polską.

W rzeczywistości prywatna przedsiębiorczość zdominowała handel, objęła znaczną część budownictwa i głównie te dziedziny przemysłu, które współpracowały z przedsiębiorstwami zagranicznymi czy stały się ich własnością lub współwłasnością. Masowy import gotowych produktów zagranicznych, z towarzyszącą mu kosztowną reklamą, unicestwiał produkcję rodzimą, odbierając miejsca pracy robotnikom polskim, a zapewniając je obcym (szacuje się ich liczbę na 600–800 tys.). Ogólną liczbę pracowników zwolnionych z przedsiębiorstw dawnego sektora wspól-

cznionego – poza tymi, którym przekształcenia własnościowe nie odebrały zatrudnienia – szacuje się na ponad 3 mln. Z tego jedna trzecia uzyskała emerytury lub renty, połowa zasilila rezerwową armię pracy, czyli stała się bezrobotnymi, a pozostała część wyjechała za granicę bądź też zaczęła działać w gospodarce zacienionej (w niej też zapewne uczestniczy część zarejestrowanych bezrobotnych).

Rozwijający się sektor prywatny niewątpliwie usprawnił i wzbogacił rynek artykułów konsumpcyjnych; stworzył większe możliwości wyboru i zapewnia w 1996 r. pracę (poza rolnictwem indywidualnym) 5,7 mln osób (tj. ponad półtora milionowi więcej niż w 1989 r.). Jego udział w pokrywaniu wydatków publicznych i utrzymaniu państwa jest jednak jeszcze niewspółmierny do wytwarzanego produktu.

Kurczący się sektor publiczny, po utracie ponad 3,7 mln pracowników, zatrudnia obecnie mniej niż 6 mln osób, ale jego udział w dochodach budżetu państwa jest wyższy niż sektora prywatnego.

Między sektorem prywatnym i publicznym oraz na obrzeżach jednego i drugiego działa sfera gospodarki zacienionej, o rozmiarach i strukturze, które oszacowano dokładniej dopiero w 1995 r. (tabl. 9). Niewątpliwie wytwarza ona część produktu narodowego (szacuje się go nawet na 15–20%), daje zajęcia zarobkowe setkom tysięcy obywateli, ale nie uczestniczy bezpośrednio w finansowaniu spożycia społecznego i pokrywaniu wydatków publicznych.

Po siedmiu latach okazuje się, że programowa deregulacja dawnego sektora uspołecznionego (zwłaszcza państwowych gospodarstw rolnych) przyniosła sporo niepowetowanych strat w sferze zatrudnienia. Wielu ludziom odebrano możliwość kształtowania podstaw egzystencji przez wykonywanie zalegalizowanych zajęć zarobkowych. Wielu pracowników zdolnych jeszcze do pracy przeszło w stan bezczynności zawodowej, znacznej części młodzieży nie dano pewności spożytkowania ich kwalifikacji. Obiecany „normalny rynek pracy”, który miał stymulować rozwój i racjonalizację frontu zatrudnienia oraz płacowe motywacje do wydajnej pracy, okazał się utopią. W gruncie rzeczy sprowadza się przede wszystkim do rejestracji bezrobotnych i selektywnej wypłaty zasiłków. Coraz większa część bezrobotnych staje się podopiecznymi pomocy społecznej. Nikt już nie przywróci dawnego potencjału pracy gospodarki uspołecznionej i nie da gwarancji pełnego zatrudnienia, ale można powstrzymać procesy deprywacyjne i rozpocząć mozolną terapię.

Przed wszystkim konieczne jest potraktowanie rynku pracy jako **komplementarnego** segmentu gospodarki rynkowej – i to o znaczeniu nadrzędnym ze względu na rozmiary bezrobocia, sferę gospodarki zacienionej oraz prognozy demograficzne. Powstrzymanie redukcji miejsc pracy i wciąganie młodzieży w różne formy aktywności zawodowej stają się zadaniami najpilniejszymi. Ożywienie inwestycyjne, zwłaszcza poprzez **budownictwo mieszkaniowe**, rozwój infrastruktury komunikacyjnej i rozbudowę przetwórczości rodzimych zasobów naturalnych, może w sposób zasadniczy zwiększyć popyt na pracę ludzką.

Wszystko to wymaga i koordynacji i dyspozycji ponadresortowej oraz ścisłego zespolenia z bezrobociem, z polityką finansową, inwestycyjną, przemysłową, edukacyjną, a nawet obronną (np. wielkość poboru, czas służby zasadniczej, doktryna wyszkolenia, zadania publiczne wojska).

Do czynników mających szczególnie wpływ na kształtowanie postaw wobec tej wartości, jaką jest praca, a również na sposób jej wykonywania, należy niewątpliwie **edukacja** w najszerszym jej znaczeniu, a jej zasadniczym członem jest szkoła. A zatem system szkolnictwa i związana z nim doktryna kształcenia (treści i sposób przekazywania oraz utrwalania wiedzy) traktować należy jako komplementarny składnik gospodarowania zasobami ludzkimi.

Ustroje polityczne i systemy ekonomiczne mogą różnie wpływać na układy wiążące edukację z zatrudnieniem. Mogą pozostawiać jej swobodnej grze sił rynkowych i mogą też preferować sekwencję: człowiek i jego wiedza – praca dająca podstawę egzystencji – kapitał jako wymierny efekt własnych uzdolnień, przedsiębiorczości i staranności. To drugie ujęcie może dać Polsce, krajowi o tak znacznych zasobach ludzkich i równocześnie odczuwającym niedobór kapitału, szanse bardziej pomyślnego i pewniejszego rozwoju. Wymaga to jednak szczególnej troski o jakość i odpowiednią dynamikę oraz strukturę kształcenia na wszystkich poziomach i we wszystkich pionach edukacji narodowej.

Tak więc należy się zgodzić z poglądem Komitetu Polskiej Akademii Nauk „Polska w XXI wieku”, że od sprostaną wyzwaniu edukacyjnemu zależy przyszłość naszego kraju. Kwalifikacje, postawy i zachowania jego obywateli przesądzą o dynamice rozwoju i pozycji Polski w nadchodzącym stuleciu.

Rynek pracy nie można sprowadzać do ilościowej podaży i popytu siły roboczej; sytuację na nim kształtuje polityka płac i innych dochodów, podatków, kredytów i wymiany międzynarodowej. A zatem patronat nad rynkiem pracy wymaga i odpowiedniej wiedzy i strategicznej wyobraźni. W warunkach polskich szczególnie użyteczna jest **wyobraźnia przestrzenna**, pozwalająca – jak to wykazaliśmy w poprzedniej części rozważań – na pragmatyczne rozwiązywanie nabrzmiałych obecnie zjawisk strukturalnego bezrobocia lokalnego i zapobiegania powstawaniu nowych skupisk bezczynności, a nierzadko też patologii społecznej.

Za pewien postęp uznać tu można przyjęcie w 1995 r. rządowego programu „Promocji aktywności zawodowej młodzieży” oraz uchwalenie przez Sejm w 1995 r. „Programu produktywnego zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu”. Realizacja tych programów ma przynieść w 1997 r. przyrost zatrudnienia o ok. 150 tys. osób, obniżenie stopy bezrobocia do 12%, tj. do ok. 2,1 mln oraz znaczny rozwój różnych form szkolenia młodzieży i praktyk zawodowych. Natomiast przesuwają się w czasie sprawy kompleksowej reformy systemu edukacji oraz ustanowienie ubezpieczenia na wypadek braku pracy.

Na zakończenie należy podkreślić, że polityka zatrudnienia i szeroko pojętego rynku pracy w Polsce w coraz większym stopniu muszą uwzględniać uwarunkowania i regulacje międzynarodowe. Chodzi przy tym nie tylko o dotychczas ratyfikowane konwencje międzynarodowe, ale o normy i zalecenia Rady Europy oraz o wymagania, które wynikają z drogi Polski do Unii Europejskiej. A z kolei kraje Europy Zachodniej muszą dostrzegać europejskie konsekwencje nieuchronnego **przyrostu potencjału ludności** w wieku produkcyjnym w Polsce w ciągu najbliższych 10 lat. Troska o jego racjonalne spożytkowanie powinna stać się wspólną sprawą **ogólnoeuropejskiej polityki zatrudnienia**, powiązanej z odpowiednią alokacją kapitałów i programami wielkich przedsięwzięć inwestycyjnych.

IV. Ludność rolnicza i jej problemy socjalne

Przejsie od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej niesie z sobą wielorakie konsekwencje dla warunków socjalno-bytowych ludności rolniczej. Dodatkowym czynnikiem kształtującym te konsekwencje i problemy społeczne wsi jest wyzwanie dostosowania polskiego rolnictwa do europejskiego rynku w związku z aspiracjami Polski do włączenia się w strukturę Unii Europejskiej. Na drodze przechodzenia polskiego rolnictwa do gospodarki rynkowej i do struktur zachodnioeuropejskich pojawiają się trudne do rozwiązania problemy. Do najważniejszych z nich w aspekcie porównywalności i kompatybilności warunków życia ludności rolniczej należy **dysparytet dochodów** gospodarstw domowych chłopskich i pozachłopskich, a także **dysproporcje regionalne** w postaci bezrobocia jawnego i ukrytego, szerokiej sfery **ubóstwa, niedorozwoju infrastruktury** socjalnej i komunalnej. Wszystkie one mają swe źródło w rozdrobnionej strukturze obszarowej w rolnictwie, a ściślej mówiąc w nieproporcjonalnie dużej liczbie zatrudnionych w relacji do wytwarzanego produktu krajowego brutto (w 1995 r. 26% pracujących w rolnictwie wytwarzało zaledwie 6,2% produktu krajowego brutto).

Znaczna jest też liczba ludności zamieszkałej na wsi. Stanowiła ona w 1995 r. 38,1% ogółu ludności. Od 1980 r. utrzymuje się na poziomie ok. 14,7 mln. Tylko w kilku krajach europejskich udział ludności wiejskiej jest wyższy niż w Polsce, natomiast w 12 krajach (a zwłaszcza w Belgii, Wielkiej Brytanii, Holandii i Niemczech) jest on kilkakrotnie niższy (tabl. 1).

TABLICA 1. Odsetek ludności wiejskiej w 1995 r. w Polsce i w wybranych krajach europejskich

Kraje o wysokim odsetku ludności wiejskiej	%	Kraje o niskim odsetku ludności wiejskiej	%
Portugalia	66,1	Belgia	3,5
Chorwacja	49,2	Wielka Brytania	8,5
Jugosławia	48,0	Holandia	11,0
Rumunia	45,6	Niemcy	14,7
Słowacja	43,0	Dania	15,1
Polska	38,1	Szwecja	16,6

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1996, s. 70.

Ważniejszym natomiast elementem porównań jest wskaźnik ludności czynnej zawodowo w rolnictwie.

Pracujący w rolnictwie i leśnictwie w 1995 r. stanowili 26,9% ogółu pracujących w Polsce, a tylko 2,5% w Niemczech. Ten ostatni wskaźnik podajemy nieprzypadkowo. Niemcy nadają się najlepiej do porównań nie tylko jako najbliższy sąsiad i państwo o wielkim potencjale gospodarczym, ale przede wszystkim ze względu na duże znaczenie rolnictwa w gospodarce rynkowej i na różnorodne regulacje w sferze polityki społeczno-ekonomicznej, znakomicie przyczyniające się do poprawy egzystencji ludności rolniczej.

Relacja między siłą roboczą w rolnictwie a strukturą obszarową gospodarstw potwierdza tezę o nadmiernym zatrudnieniu w Polsce. Przeciętna powierzchnia indywidualnych gospodarstw rolnych w Polsce w 1995 r. wynosiła 7,6 ha, a użytków rolnych – 6,7 ha¹. Tymczasem w tym samym roku w Niemczech gospodarstwa rolne o powierzchni ponad 10 ha stanowiły 55,2% wszystkich jednostek. Jeśli dla wyostrezenia obrazu tę grupę gospodarstw o powierzchni ponad 10 ha poddamy uproszczonej procedurze porównawczej, to nasuwają się jednoznaczne wnioski. Znacznie korzystniejsza struktura obszarowa gospodarstw rolnych w Niemczech pozwala na zastosowanie pełnej mechanizacji i na ograniczenie obsady zatrudnionych na 1 ha.

Proces poprawy struktury agrarnej w Polsce dokonuje się stosunkowo wolno (tabl. 2).

TABLICA 2. Przeciętna powierzchnia gospodarstw indywidualnych w Polsce w ha

Rok	Ogólna	Użytków rolnych
1980	6,5	5,7
1990	7,1	6,3
1995	7,6	6,7

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny GUS 1996, s. 346.

Na obszarze byłej RFN, a po zjednoczeniu na terenie całych Niemiec w minionym pięcioleciu 1991–1995 nastąpił spadek liczby gospodarstw o 4,9% na rzecz zwiększenia ich wielkości. Klasyfikacja gospodarstw na trzy grupy dochodowe (małe, średnie i większe) ujawnia najwyższy przyrost przychodów w jednostkach największych o rozwiniętej produkcji towarowej zbóż i warzyw. Dokonywana natomiast klasyfikacja według charakteru zatrudnienia uaoznacznia niemal równorzędne znaczenie dwóch kategorii gospodarstw, a mianowicie czysto rolniczych i dwuzawodowych. Aktualnie funkcjonują na terenie Niemiec trzy kategorie gospodarstw, a mianowicie te, gdzie w zasadzie własna rodzinna siła robocza jest w pełni zatrudniona w rolnictwie, gdzie własna siła robocza jest dzielona między rolnictwo i zarobkowanie pozarolnicze, a dochód pochodzi w równym stopniu z obu źródeł oraz te, gdzie w zasadzie dochód pochodzi z pracy pozarolniczej, a wieś i własne gospodarstwo rolne jest

¹ Powszechny spis gospodarstw rolnych w 1996 r. wykazał, że z 3053 tys. użytkowników gospodarstw (2036 tys.) i działek (1 mln) związanych było 11 560 tys. mieszkańców (odpowiednio: 8 245 tys. i 3257 tys.).

miejszem zamieszkania rodziny, która dodatkowo poprawia swą egzystencję niewielką powierzchnią działki. Używając polskiej terminologii możemy zastosować pojęcia gospodarstw czysto rolniczych, dwuzawodowych i pomocniczych (tabl. 3).

TABLICA 3. Gospodarstwa rolne w Niemczech według struktury zatrudnienia i średniej powierzchni w 1995 r.

Gospodarstwa według charakteru zatrudnienia	Liczba gospodarstw w tys.	% gospodarstw	Średnia powierzchnia gospodarstwa
Czysto rolnicze	253,7	48,5	36,1
Dwuzawodowe	228,2	43,6	22,8
Pomocnicze	41,2	7,9	6,9
Ogółem	523,1	100,0	

Źródło: „Agrarbericht der Bundesregierung”, 1996, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, s. 1.

Przytaczając polsko-niemieckie porównania w zakresie struktury agrarnej i zatrudnienia w rolnictwie pragnę zwrócić uwagę na wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, uznawany w kręgach ekonomistów za „koło zamachowe” ożywienia wielu regionów, za niemal główny czynnik zwiększania dochodów ludności rolniczej, modernizacji warunków pracy i poprawy jakości życia rodzin. Podobnie jak w Niemczech i w innych krajach Unii Europejskiej tak też i w Polsce wieś przestaje być wyłącznie miejscem produkcji rolnej, a staje się miejscem zamieszkania przedstawicieli różnych zawodów.

Rolnictwo polskie absorbuje znaczny odsetek ogółu czynnych zawodowo, co różni je od rolnictwa większości krajów zachodnich. Przy zacofanej strukturze agrarnej i niskiej wydajności pracy rodziny rolnicze uzyskują niski dochód. Parytet dochodów rolników w stosunku do innych działań wynosi obecnie 60 do 100, a i w innych działach dochody są też na niższym poziomie niż w Unii Europejskiej². W okresie transformacji systemowej zacofane i rozdrobnione rolnictwo umożliwia dużej liczbie osób utrzymanie się, wchłanianie tę część siły roboczej, która utraciła pracę w innych sektorach gospodarki i w konsekwencji zapobiega generowaniu bezrobocia. Tak więc rolnictwo polskie w pewnym sensie pełni funkcję „poczekalni rozwoju gospodarczego”. Aby jednak funkcja „poczekalni” przekształciła się w funkcję stymulatora, a warunki bytowe rodzin rolniczych uległy wyraźnej poprawie, dostosowując się do standardów zachodnioeuropejskich, powinny być spełnione dwa podstawowe warunki: poprawa struktury agrarnej i prawidłowa rotacja pokoleń.

Na rozmiar potrzeb socjalnych ludności wiejskiej rzutują też procesy demograficzne. Ich cechą charakterystyczną są nie tylko pogłębiające się różnice między wsią a miastem, ale między poszczególnymi rejonami kraju. Z reguły w województwach rolniczych występują wysokie wskaźniki urodzeń.

Pod wpływem procesów demograficznych kształtuje się struktura rodzin wiejskich, a zwłaszcza rolniczych, z punktu widzenia liczebności i wieku członków

² Oblicza się, że w Polsce w latach 1990–1995 ceny produktów rolnych wzrosły 4,78 razy, natomiast ceny towarów i usług zakupowanych przez rolników zwiększyły się 5,28 razy.

gospodarstw domowych. Przeciętna liczba osób w gospodarstwach domowych wynosi 3,1 w mieście oraz 3,6 na wsi.

Wielopokoleniowość gospodarstw domowych jest zjawiskiem wiejskim. Na wsi pod jednym dachem we wspólnym gospodarstwie domowym egzystują trzy razy częściej dwie generacje i dwie rodziny, a siedem razy częściej nawet trzy generacje i trzy odrębne rodziny prokreacji (tabl. 4).

TABLICA 4. Zróżnicowanie struktury gospodarstw domowych w Polsce w 1995 r.

Liczba rodzin w gospodarstwach domowych	w mieście		na wsi	
	w tys.	%	w tys.	%
Jednorodzinnych	6148	92,6	3019	77,6
Dwurodzinnych	473	7,2	812	20,9
Trzy- i więcej rodzinnych	23	0,2	58	1,5
Razem	6644	100,0	3889	100,0

Źródło: Rocznik Statystyczny Demografii GUS 1996, s. 101 i 102.

Gospodarstwa domowe rolników są liczniejsze niż innych grup społeczno-zawodowych. Podczas gdy gospodarstwa domowe 6-osobowe i więcej stanowią 6,6% ogółu wśród pracowników, to wśród użytkowników gospodarstw rolnych odsetek ten wynosi 32,3%. Wyższy jest też na wsi niż w mieście udział dzieci i młodzieży oraz ludzi starszych w strukturze wieku ludności (tabl. 5).

TABLICA 5. Udział najmłodszych i najstarszych roczników w strukturze wieku ludności w 1995 r.

Grupa wieku	w mieście		na wsi	
0-2	3,2	21,4	4,5	25,1
3-6	5,1		6,5	
7-14	13,1		14,1	
60-64	4,6	14,7	4,8	17,6
65-69	3,9		4,6	
70-74	2,9		3,7	
75-79	1,4		2,0	
80 i więcej	1,9		2,5	

Źródło: Rocznik Statystyczny Demografii GUS 1996, s. 49.

Istnieją też środowiskowe różnice współczynnika dzietności kobiet. Według danych z 1995 r. wynosił on 1,59 w mieście oraz 2,27 na wsi. Ponadto od 1991 r. współczynnik zgonów niemowląt na 1000 urodzeń żywych kształtuje się na wsi na poziomie niższym niż w mieście. Odwrócenie dotychczasowego trendu na korzyść wsi można wiązać z jednej strony z pewną poprawą ochrony macierzyństwa na wsi, a z drugiej z postępującą degradacją środowiska naturalnego i rozmiarem zanieszczeń przemysłowych w miastach, rzutujących bezpośrednio na kondycję zdrowotną kobiet ciężarnych w mieście.

Z punktu widzenia warunków bytowych rodzin wiejskich należy zwrócić uwagę na większy niż w mieście stopień obciążeń osób zawodowo czynnych na rzecz zawodowo biernych (dzieci i osób starszych) przy malejącym udziale państwa w zakresie świadczeń rodzinnych, rent, ochrony zdrowia, placówek opiekuńczo-wychowawczych. Istnieje też na wsi problem rodzin niepełnych. Na miasta przypada jednak niemal dwukrotnie więcej rodzin o jednym żywicielu niż na wsi. Są to przeważnie samotne matki, które w wyniku rozvodu lub śmierci współmałżonka utrzymują jedno, dwoje, a nierzadko kilkoro dzieci.

Na tle krajów Unii Europejskiej Polska charakteryzuje się jednym z najniższych wskaźników rozwodów w Europie. Różnica międzyśrodkowiskowa wewnątrz kraju i międzyregionalna jest jednak większa w porównaniu z innymi krajami. W 1995 r. na 10 tys. ludności przypadało 13 rozwodów w mieście oraz 4 na wsi. Interpretuje się ten fakt na ogół dość powierzchownie. Świadczy on rzeczywiście o większej trwałości związków małżeńskich na wsi. Jest to jednak tylko część prawdy. Trwałość małżeństw rolniczych nie zawsze oznacza wyższą kulturę współżycia i silniejsze więzy emocjonalne pomiędzy partnerami.

Ważny problem społeczny stanowią urodzenia pozamałżeńskie. We wszystkich prawie województwach stwierdza się od szeregu lat więcej urodzeń pozamałżeńskich w miastach niż na wsi. Natomiast w województwach północnych i zachodnich sytuacja jest odrotna. Z obserwacji tej można wyprowadzić wniosek, że wieś będąca w zasadzie środowiskiem tradycyjnym jest bardziej oporna na płodzenie dzieci poza małżeństwem, może jednak w razie osłabienia tej postawy w wyniku ruchliwości przestrzennej stać się terenem bardzo licznych urodzeń i nawet prześcignąć pod tym względem środowisko miejskie. Duża ruchliwość ludności województw północnych wpływa niewątpliwie na dezintegrację rodzin. Sytuacja dzieci w rodzinach niepełnych na wsi jest znacznie trudniejsza niż w mieście. Wobec częstej nieściągłości alimentów program działania instytucjonalnego nie sprowadza się tylko do pomocy finansowej, ale dotyczy także aktywności wychowawczej i doradczej.

W okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej pogłębiły się różnice w poziomie życia poszczególnych rodzin i gospodarstw domowych. Na podstawie danych GUS dokonano porównania poszczególnych kategorii gospodarstw domowych z punktu widzenia najniższych i najwyższych dochodów na 1 osobę miesięcznie. Największe zróżnicowanie dochodowe wystąpiło w gospodarstwach domowych chłopskich. One bowiem charakteryzują się tym, że udział najbiedniejszych był tu najwyższy (25,8% ogółu), a udział najbogatszych niski (5,3% ogółu) – tabl. 6.

TABLICA 6. Odsetek gospodarstw domowych w grupie o najwyższych i najniższych dochodach na 1 osobę miesięcznie

Typ gospodarstwa domowego	Udział gospodarstw o dochodach na 1 osobę	
	najniższych	najwyższych
Pracownicze	12,7	8,9
Pracowniczo-chłopskie	11,1	2,8
Chłopskie	25,8	5,3
Emerytów i rencistów	11,7	3,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych statystycznych GUS z 1993 r.

Istotnym elementem oceny jest wyposażenie gospodarstw domowych w dobra trwałego użytku. W 1995 r. telewizor kolorowy posiadało 95,7% gospodarstw domowych pracowników, a 73,0% rolników, automat pralniczy 75,4% pracowników oraz 33,6% rolników. Wskaźnikiem trudnej sytuacji materialnej gospodarstw domowych jest struktura ich wydatków. W pierwszym okresie transformacji udział wydatków miesięcznych na 1 osobę na higienę osobistą, ochronę zdrowia, a także oświatę, kulturę i wypoczynek w gospodarstwach chłopskich i pracowniczo-chłopskich był niższy niż w pracowniczych i emeryckich, choć i tam udział ten spadał systematycznie.

Bezrobocie dotknęło relatywnie większą część rodzin na wsi niż w mieście. Cechą tego zjawiska jest duże zróżnicowanie przestrzenne i jego społeczne konsekwencje (szerzej na ten temat w rozdziale poświęconym zatrudnieniu i rynkowi pracy).

Nierówności między wsią i miastem w sferze zaspokajania potrzeb społecznych są wynikiem niedorozwoju infrastruktury społecznej i rozproszenia przestrzennego przy mniej korzystnej strukturze demograficznej ludności wiejskiej, obejmującej większy odsetek ludzi starszych, niepełnosprawnych i rodzin wielodzietnych. W sytuacji dysproporcji znajdują się województwa wschodnie i centralne, gdzie mimo większych potencjalnych potrzeb – liczba świadczeniobiorców i wysokość świadczeń są relatywnie niższe. Sytuacja bywa na ogół lepsza w miejscowościach gminnych niż we wsiach peryferyjnych i przysiółkach. W gminach najuboższych wpływy finansowe są najmniejsze, równocześnie potrzeby społeczne ludności największe. Samorząd terytorialny staje więc wobec trudności podziału środków. Dotacje celowe budżetu centralnego na realizację zadań pomocy społecznej są w konflikcie z zadaniami gospodarczymi, a także ochrony środowiska, oświaty i kultury, zwłaszcza w rejonach bardziej zaniedbanych, oddalonych od centrów władzy lokalnej.

Dysproporcje w warunkach bytu dotyczą dostępu do placówek ochrony zdrowia i opieki społecznej. Jako przykład można podać fakt, że na 1 aptekę bądź punkt apteczny przypada w mieście 4,6 tys. mieszkańców, a na wsi ponad dwukrotnie więcej, tj. 9,4 tys. Na 10 tysięcy ludności przypada 39,9 lekarzy w dużych miastach i 11,9 na prowincji. Przyczyny różnic można – najogólniej biorąc – podzielić na pięć kategorii: demograficzne, organizacyjne, kadrowe, finansowe, świadomościowe. Zmiany demograficzne wywołują niestabilność sieci szkół podstawowych i przedszkoli, podwyższanie lub obniżanie stopnia organizacyjnego, a nawet likwidację szkół ze względu na brak dzieci w danej miejscowości i najbliższej okolicy. Dysproporcje występują już na etapie wychowania przedszkolnego. Dzieci wiejskie czterokrotnie rzadziej korzystają z przedszkola niż ich rówieśnicy w miastach. W 1995 r. w mieście z przedszkola korzystało 51,1% dzieci w wieku 3–6 lat, a na wsi tylko 16,6%. Jest to rezultat nie tylko niskiego stanu infrastruktury społecznej w gminach wiejskich, innego charakteru pracy matek w rodzinnych gospodarstwach rolnych, postaw rolników wobec placówek wychowawczych, ale również kosztów ponoszonych przez rodzine.

Z punktu widzenia wyrównywania szans dzieci wiejskich w dostępie do oświaty ogromne znaczenie ma tworzenie szkół podstawowych na wysokim poziomie z pełnym kompletem kwalifikowanych nauczycieli, szkół wyposażonych w nowoczesne

pomoce i sprzęty, z dobrą opieką pedagogiczną, szkół nowoczesnych, które zagwarantują wszystkim absolwentom uzyskanie nie tylko takich samych świadectw, ale tej samej zdobytej wiedzy. Nie wszystkie z tych założeń są realizowane w praktyce. Świadczy o tym choćby mała liczba nauczycieli z wykształceniem wyższym, a zwłaszcza specjalistów do poszczególnych przedmiotów. Szkoły podstawowe o najmniejszej liczbie nauczycieli, a nawet tylko o jednym (najwyżej do 5) w roku 1994/95 stanowiły w mieście 2,6%, a na wsi 13,0% ogółu. Nie ma statystyki określającej, ilu uczniów szkół średnich pochodzących ze wsi może pobierać naukę w pobliżu miejsca stałego zamieszkania. Natomiast spada liczba uczniów pochodzących ze wsi, korzystających z internatów i burs, a także mieszkających na stacjach (m.in. ze względu na wysokie ich koszty).

Obecnie trwają w Polsce intensywne prace nad reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Polski system świadczeń na rzecz rodziny w porównaniu z wielu innymi krajami jest w zasadzie korzystny, aczkolwiek istnieją właśnie w tej dziedzinie znaczne różnice między wsią i miastem. Zasiłki porodowe, macierzyńskie i wychowawcze przysługują teoretycznie rolnikom na takich samych zasadach jak pozostałym kobietom. Problem polega jednak na tym, że system przeliczeń jest niekorzystny dla rolniczek. Ludność rolnicza w większości gospodarstw o powierzchni ponad 2 ha nie podlega uprawnieniom do świadczeń społecznych.

Urlopy macierzyńskie w indywidualnych gospodarstwach rolnych oczywiście nie istnieją. Matki rolniczki nie są więc jak pracownice innych sektorów wyłączone z prac produkcyjnych. Praktycznie nie korzystają one z innych urlopów.

W tym miejscu warto odwołać się do niemieckich doświadczeń. Funkcja opłacanej częściowo przez rolniczkę, a częściowo przez gminę (w ramach ubezpieczenia społecznego) płatnej pomocnicy w gospodarstwie rolnym bądź domowym (Dorfhelferin, Dorfpflegerin) zastępuje kobietę w czasie połogu, pielęgnacji niemowlęcia czy wreszcie dłuższej choroby własnej, a w razie potrzeby także w okresie jej urlopu. To alternatywne rozwiązanie, dostosowane do specyfiki pracy w rolniczym gospodarstwie domowym, służy wspieraniu funkcji opiekuńczo-zawodowej oraz wyrównywaniu uprawnień rolniczek z uprawnieniami innych kategorii zawodowych kobiet.

W okresie transformacji nastąpiło zmniejszenie liczby miejsc w publicznych żłobkach i przedszkolach. Na wsi ograniczona dostępność tych usług jest szczególnie wyraźna. Ponieważ prowadzenie placówek opiekuńczych należy do zadań własnych gminy, to niktle środki finansowe praktycznie nie pozwalają na ich realizację. Matki pracujące w mieście część opłat na edukację swych dzieci mogą odpisywać od podstawy opodatkowania dochodów od osób fizycznych. Matki pracujące w rolnictwie nie mają tej możliwości refundacji choćby części opłat, gdyż w systemie podatkowym w rolnictwie nie wyodrębnia się podatku od osób fizycznych.

Rolnicy mają własny system ubezpieczeń społecznych powołany ustawą z 1982 r., a następnie weryfikowany w 1989 r. i w 1990 r. z dostosowaniem do specyfiki ich pracy. Ustawa z 20 grudnia 1990 r. (która weszła w życie od 1 stycznia 1991 r.) realizować ma trzy cele: socjalny, produkcyjny i strukturalny. Zbliżyła się ona do ubezpieczenia pracowniczego, zachowując odrębności wynikające ze specyfiki

pracy rolniczej. Tak zresztą jest w Niemczech (a także we Francji czy w Finlandii), gdzie model solidaryzmu zawodowego sprzyja wyodrębnieniu rolników jako kategorii profesjonalnej.

W 1995 r. przeciętna miesięczna emerytura i renta pracownicza wynosiła 369 zł netto, a rolnicza 255 zł, była więc znacznie niższa. Ten ostatni problem zasługuje na szczególną uwagę w połączeniu z kwalifikacjami zawodowymi i wykształceniem. Wysokość emerytury jest funkcją zarówno lat pracy, jak i uzyskiwanych zarobków, a więc i odprowadzanej przez ten cały okres składki na ubezpieczenie społeczne. Ponieważ składka rolników płacona na fundusz jest symboliczna i stanowi zaledwie kilka procent ogólnych wydatków na ten cel, to i przeciętne emerytury rolnicze mają niższą wysokość niż pracownicze. W latach 1988–1995 wzrastała nieprzerwanie ogólna liczba świadczeniobiorców, a malała liczba osób objętych ubezpieczeniem społecznym rolników, a więc opłacających składki. W 1988 r. świadczenia pobierały 1,28 mln osoby (w tym 910 tys. emerytur, 369 tys. rent inwalidzkich, 4,5 tys. rent rodzinnych), a w 1995 r. 2,05 mln osób (w tym 1258 tys. emerytur, 762 tys. rent inwalidzkich, 28,5 tys. rent rodzinnych). Równocześnie w tym okresie liczba osób objętych ubezpieczeniem i obowiązkiem uiszczania składek spadła z 4578 tys. do 1446 tys. Ukształtowała się więc wysoce niekorzystna relacja 1,4 osoby świadczeniobiorców na 1 osobę zobowiązaną do składek. Ta relacja w systemie pracowniczym wynosi 0,5, a więc prawie 3 razy mniej.

Przyczyna tych różnicowań tkwi nie w odrębnym systemie ubezpieczeń społecznych rolników, ale w mniej korzystnej społeczno-demograficznej strukturze ludności wsi, w tradycyjnej strukturze agrarnej o nadmiernym rozdrobnieniu gospodarstw chłopskich, w niewystarczającym poziomie mechanizacji, w niższej wydajności pracy. Te wszystkie czynniki rzutują na dochód producentów rolnych i na wysokość odprowadzanych przez nich składek na ubezpieczenie społeczne. Ludność w wieku poprodukcyjnym w 1995 r. stanowiła w miastach 13,7% ogółu, a na wsi 16,2%, a zatem procesy starzenia się ludności postępują tu szybciej. Niższa o 5 lat granica wieku emerytalnego w rolnictwie jest uwarunkowana specyfiką pracy i koniecznością rotacji pokoleń. W latach 1988–1995 nastąpił w strukturze ludności rolniczej spadek pracujących z 69,3% do 53,4%, natomiast wzrosła grupa chłopów-rencistów z 3,9% do 6,9%, zaś grupa rencistów-chłopów – z 23,9% do 37,3%. Dynamika przyrostu osób utrzymujących się ze źródeł niezarobkowych w gospodarstwach indywidualnych ma swe odbicie w zwiększeniu się tej kategorii z 21,1% do 39,2%. Co trzecia osoba w gospodarstwie indywidualnym utrzymuje się ze źródeł niezarobkowych, a zatem malejąca kategoria czynnych zawodowo w wieku produkcyjnym utrzymuje zwiększającą się kategorię ludności w wieku poprodukcyjnym. Ta niekorzystna struktura przy umiarkowanych bądź niskich dochodach z produkcji rolnej sprawia, że system nie może być finansowany wyłącznie ze składek rolników, którzy nie byłoby w stanie ponosić jeszcze większych obciążeń niż obecnie. Dlatego też ok. 95% wydatków na fundusz emerytalno-rentowy rolników stanowią dotacje z budżetu państwa.

Podobnie jest zresztą w tych krajach Unii Europejskiej, gdzie rolnicy mają własne systemy ubezpieczenia społecznego. W Niemczech w 1995 r. budżet

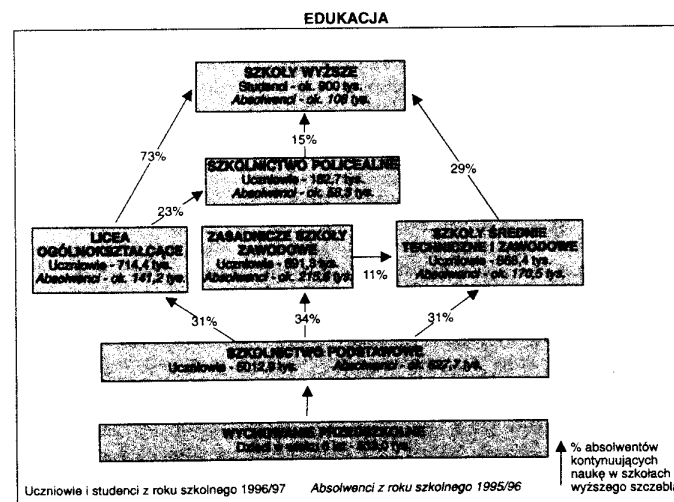
pokrywał 68,5%, a w 1993 r. nawet 72,5% ogółu wydatków na zabezpieczenia społeczne rolników (obejmujące emerytury, rehabilitację, pomoc domową i gospodarczą). Warto przy tym wspomnieć, że w Niemczech odrębne środki przeznaczają się na rolnicze ubezpieczenie wypadkowe, a odrębne na ubezpieczenia chorobowe, w których udział państwa stanowi 51,7% ogółu wydatków poniesionych na ten cel w 1995 r. Działalność profilaktyczną i rehabilitacyjną traktuje się jako pewnego rodzaju „inwestycję” w rolnictwo. Sprawność fizyczna rolników wpływa bowiem na poprawę relacji między liczbą świadczeniobiorców a liczbą płacących składki na ubezpieczenie.

Porównanie liczby emerytów i pracujących w 1995 r. ujawnia wielkie zróżnicowanie obu tych kategorii ludności. Na 11596 mln pracujących poza rolnictwem indywidualnym przypadało 3230 tys. emerytów, a w rolnictwie na 3728 mln pracujących przypada 1258 emerytów. Ten rachunek relacji pracujących do emerytów ujawnia w przybliżeniu stopień obciążeń, których ludność rolnicza nie byłaby w stanie udźwignąć, gdyby miała przejąć finansowanie własnego systemu emerytalnego. Pociągnęłoby to za sobą znaczny wzrost cen żywności.

Za modernizację wsi i rolnictwa trzeba płacić określoną cenę. Czyni to cała Europa Zachodnia, gdzie ubezpieczenia społeczne rolników są nie tylko instrumentem polityki socjalnej państwa, ale i polityki gospodarczej wobec rolnictwa.

V. Edukacja

Przemiany zachodzące w latach dziewięćdziesiątych w sferze edukacji nie są zapewne tak radykalne i gwałtowne jak te, które nastąpiły w stosunkach własnościowych, w sferze wytwarzania i podziału, wreszcie w strukturze społecznej. Instytucje sfery edukacji i związane z nią zachowania społeczne ewoluują wolniej wobec wyzwań gospodarki rynkowej. Dzieje się tak dlatego, że w tej dziedzinie życia społecznego nie mamy do czynienia z odgórną rewolucją, a z działaniami skoordynowanymi i zbieżnymi, podejmowanymi przez podmioty zaangażowane w proces kształcenia (administrację rządową i samorządową, personel szkół i uczelni, osoby kształcące się i ich rodziny).



Źródło: Informacja GUS o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 1996, s. 74.

Zmiany w systemie edukacji i w edukacyjnych zachowaniach ludności miały dotychczas głównie charakter adaptacyjny, polegały bowiem na dostosowywaniu się poszczególnych podmiotów tej sfery do rynkowych warunków gospodarki. Gruntowne reformy szkolnictwa nie wyszły dotychczas poza fazę programowo-studialną.

Ewolucyjne zmiany w sferze edukacji kumulują się w kolejnych latach i – mimo braku zasadniczej reformy tego segmentu sfery społecznej – wytworzyły już nową rzeczywistość oświatową, której charakterystycznymi cechami stały się działalność szkół niepaństwowych i rozwój odpłatnego kształcenia oraz zmiany w wartościowaniu kształcenia przez szerokie kręgi społeczeństwa.

Przemiany dotyczące treści, form, warunków i zasięgu kształcenia obserwować można na wszystkich szczeblach systemu edukacji.

1. KSZTAŁCENIE WYŻSZE

Najbardziej wyraziste zmiany ilościowe wystąpiły w latach dziewięćdziesiątych na szczeblu kształcenia wyższego. Uwidoczniło się to już we wzroście liczby szkół wyższych – w roku akademickim 1990/91 działało ich 112, a w 1996/97 liczba wyższych uczelni sięgnęła 213. Liczba wyższych uczelni wzrosła głównie dzięki powołaniu nowych szkół wyższych o profilu ekonomicznym; w tym okresie ich liczba wzrosła z 5 do 65. Przybyło uczelni pedagogicznych (z 10 do 18) i teologicznych (z 7 do 11). W 1994 r. rozpoczął działalność dwunasty uniwersytet (w Opolu). Stabilizacja sieci pozostałych państwowych szkół wyższych, zwłaszcza technicznych, ale także rolniczych i medycznych, oznacza już ilościową petryfikację struktury polskiego szkolnictwa wyższego. Należy przy tym zaznaczyć, że wzrost liczby wyższych uczelni dokonał się niemal całkowicie dzięki rozpoczęciu działalności wielu szkół niepaństwowych. Funkcjonowanie szkół niepaństwowych, zakładanych przez osoby fizyczne lub prawne na podstawie zezwoleń udzielanych przez ministra edukacji narodowej umożliwiła ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. W roku akademickim 1996/97 było ich już 110. Są to jeszcze placówki mniejsze w stosunku do dużych placówek o ugruntowanej pozycji i tradycjach. Szkoły niepaństwowe, chociaż ich liczba przekroczyła połowę wszystkich szkół wyższych, kształciły w roku akademickim 1996/97 tylko 14% ogółu studentów.

W latach dziewięćdziesiątych gwałtownie wzrosła ogólna liczba osób kształcących się na wyższych uczelniach. Wzrost ten uwidacznia się szczególnie mocno, gdy porównuje się dane z połowy lat osiemdziesiątych z połową lat dziewięćdziesiątych. W połowie poprzedniej dekady, z racji uwarunkowań demograficznych oraz kryzysu gospodarczego, liczba studentów była stosunkowo niska – wynosiła ok. 340 tys. Na początku lat dziewięćdziesiątych liczba studentów wzrastała corocznie o ok. 10% i w roku akademickim 1996/97 osiągnęła już 900 tys. osób.

Niemal podwojenie ogólnej liczby kształcących się w wyższych uczelniach dokonało się bez odpowiedniego wzrostu liczby kadry nauczającej. Liczba

nauczycieli akademickich nie wykazuje większego wzrostu (w ciągu 5 lat wzrosła z 64 tys. do 67 tys.), a łączne wykazywanie osób pełnozatrudnionych w kilku miejscach pracy może kamuflować faktyczny spadek liczby wykładowców wyższych uczelni.

Sygnalizowana już zmiana struktury uczelni znajduje potwierdzenie w analizie danych o rozmiarach kształcenia według kierunków studiów. Słuchacze kierunków technicznych byli dawniej najliczniejszą zbiorowością wśród studentów (np. w roku akademickim 1980/81 ich liczba sięgała ok. 146 tys., co stanowiło ok. 1/3 ogólnej liczby studentów). W połowie lat osiemdziesiątych sytuacja uległa zmianie – nastąpił spadek do ok. 88 tys. Obecne większe zainteresowanie młodzieży podjęciem studiów przyczyniło się do zwiększenia liczby kształcących się w politechnikach (w 1994/95 r. – ok. 180 tys.), jednak supremacja kształcenia technicznego, tak charakterystyczna dla poprzedniego systemu gospodarczego, należy już zdecydowanie do przeszłości.

Największy przyrost liczby studentów nastąpił na kierunkach ekonomicznych, prawnoadministracyjnych i humanistycznych. Na początku lat dziewięćdziesiątych liczba studentów kierunków ekonomicznych wzrosła niemal trzykrotnie: wzrost z 53 tys. w roku akademickim 1990/91 do 140 tys. w 1995/96. Tylko nieco słabszą dynamiką charakteryzują się rozmiary kształcenia na kierunkach prawnoadministracyjnych oraz humanistycznych i społecznych.

W ogólnej liczbie studentów zmniejszył się odsetek osób zdobywających wykształcenie na kierunkach rolniczych, leśnych i artystycznych, a zwłaszcza medycznych, gdzie nastąpił bezwzględny spadek liczby studiujących.

Wzrost zasięgu kształcenia wyższego był w znacznym stopniu spowodowany wzrostem udziału studentów odpłatnych studiów wieczorowych i zaocznych, uruchamianych także przez poszukujące dodatkowych środków uczelnie państwowe.

W połowie lat osiemdziesiątych studenci przyjmowani na studia zaoczne stanowili ok. 20% ogółu podejmujących studia, a w roku akademickim 1995/96 – już ponad 40% (łącznie z wieczorowymi). W 1996/97 na studiach tych rejestrowano ok. 515 tys., tj. prawie 54% ogółu studiujących.

Konsekwencją częstszego podejmowania studiów zaocznych bezpośrednio po szkole średniej jest zmiana struktury wieku studentów tych studiów. Studia wieczorowe i zaoczne stają się w ten sposób równoległą ścieżką kształcenia młodej generacji, w mniejszym zaś stopniu – drogą podnoszenia kwalifikacji osób o dłuższym stażu pracy. Ilustruje to następujące zestawienie: w roku akademickim 1990/91 spośród ponad 88 tys. studentów zaocznych prawie 2/3 było w wieku ponad 25 lat; już w roku akademickim 1993/94 osoby starsze od studentów studiów dziennych stanowiły mniejszość wśród studentów zaocznych (ok. 80 tys. wobec 177 tys. ogółem).

Dynamiczny wzrost liczby kształconych na studiach zaocznych i wieczorowych w pierwszych latach dekady lat dziewięćdziesiątych był rezultatem oddziaływania kilku czynników. Obok sygnałów rynku pracy i przewartościowań w aspiracjach młodzieży – istotną rolę odegrały także finansowe uwarunkowania szkolnictwa wyższego. Uczelnie zwiększyły przyjęcia na studia odpłatne, aby uzyskać środki finan-

sowe pochodzące z opłat wnoszonych przez studentów. Dynamika przyjęć na studia wieczorowe i zaoczne nie słabnie także w ostatnich latach, mimo wyczerpywania rezerw uczelni oraz systemu finansowania uczelni ze środków państwowych, który skłania uczelnie do stosowania kompromisowych proporcji między kształceniem stacjonarnym i zaocznym.

Ogromny wzrost liczby studentów w latach dziewięćdziesiątych dokonał się w warunkach stosunkowo niskich nakładów budżetu państwa. W tym okresie zmalał nawet udział wydatków na szkolnictwo wyższe w budżecie państwa (z 2,7% w 1991 r. do 2,4% w 1995 r.). Wystąpiło pogorszenie warunków kształcenia młodzieży oraz zmniejszenie odsetka młodzieży otrzymującej pomoc materialną (stypendia) i mieszkającej w domach studenckich (30,5%).

W rezultacie koszty kształcenia wyższego ponoszone są w coraz większym stopniu przez rodziny uczących się oraz przez samych studentów, łączących kształcenie ze stałą bądź dorywczą pracą.

Niemniej w rezultacie większego zainteresowania młodzieży zdobyciem wyższego wykształcenia w latach dziewięćdziesiątych miał miejsce niemal dwukrotny wzrost stopy skolaryzacji na poziomie wyższym i w roku akademickim 1996/97 sięgnął 19% roczników młodzieży w wieku 19–24 lata.

W stosunku do ogromnej globalnej liczby studentów niewielki jest zasięg kształcenia cudzoziemców w Polsce oraz polskiej młodzieży za granicą. Za granicą studiuje ok. 2,4 tys. osób (najwięcej w Niemczech), zaś w Polsce 5,2 tys. cudzoziemców (najwięcej z Ukrainy); spośród cudzoziemców kształcących się w Polsce niemal połowa to osoby polskiego pochodzenia.

2. KSZTAŁCENIE W SZKOŁACH SZCZEBŁA ŚREDNIEGO

W 1996/97 w szkołach szczebla średniego uczyło się ogółem ok. 2375 tys. młodzieży.

Przemiany zachodzące na tym szczeblu kształcenia wyrażają się przede wszystkim wzrostem rozmiarów kształcenia w liceach ogólnokształcących. Liceum ogólnokształcące zmienia swoje miejsce w systemie edukacyjnym, ewoluując od dość wąskiej ścieżki prowadzącej do studiów wyższych – w kierunku niemal głównej formy upowszechnienia pełnego wykształcenia średniego. Przy tym zadania edukacyjne liceów jako drogi do studiów wyższych nie zmniejszyły się. Równocześnie w liceach ogólnokształcących w największym stopniu uwidoczniły się zjawiska dyferencji poziomu i warunków kształcenia, zdeterminowane przez kwalifikacje nauczycieli, wyposażenie szkół, a także aspiracje i zasobność finansową rodzin uczniów. Potwierdzeniem tych opinii są dane ilustrujące:

- wzrost liczby liceów ogólnokształcących (np. między rokiem szkolnym 1990/91 a 1995/96 z 1400 do 1705);
- wzrost liczby uczniów w liceach (445 tys. w roku szkolnym 1990/91 do 714 tys. w 1996/97).

Przemiany w szkolnictwie zawodowym charakteryzują następujące główne tendencje:

- a) spadek liczby zasadniczych szkół zawodowych i uczniów tych szkół (np. z 815 tys. w roku szkolnym 1990/91 do 691 tys. w 1996/97);
- b) w kierunkach kształcenia zawodowego nie nastąpiły zasadnicze przekształcenia, wciąż dominują kierunki techniczne, niemniej nastąpił wyraźny wzrost rozmiarów kształcenia w kierunkach ekonomicznych;
- c) lata dziewięćdziesiąte przyniosły także rozwój kształcenia w szkołach policealnych, choć początkowo nie był on tak gwałtowny jak w szkołach wyższych, niemniej liczba uczących się w nich wzrosła w roku szkolnym 1996/97 o ponad 60% w porównaniu z rokiem szkolnym 1990/91.

Mniejsza dynamika kształcenia policealnego jest głównie skutkiem szerszego udostępnienia kształcenia wyższego, np. poprzez przyjęcia do płatnych szkół prywatnych wszystkich chętnych do studiowania. Można sądzić jednak, że kształcenia tzw. III poziomu będzie w najbliższych latach dynamicznie się rozwijać. Preferowaną drogą rozwoju będzie jednak zapowiadana przez rząd rozbudowa wyższego szkolnictwa zawodowego, rozmieszczonego także poza dotychczasowymi ośrodkami akademickimi.

Losy absolwentów szkół podstawowych

W okresie od 1989 r. do 1996 r. wystąpiły znamienne zmiany losów edukacyjnych absolwentów szkół podstawowych:

- a) spadł udział młodzieży poprzestającej na wykształceniu podstawowym (z 5,7% do 3,2% absolwentów szkół podstawowych),
- b) wzrósł udział młodzieży podejmującej naukę w liceach ogólnokształcących z 22,8% (1989/90) do 31,3% (1996/97),
- c) spadł udział młodzieży podejmującej naukę w szkołach zasadniczych zawodowych z 45,9% (1989/90) do 34,1% (1996/97).

Począwszy od 1989 r. powstały możliwości organizowania działalności edukacyjnej także przez podmioty niepubliczne. Tempo powstawania szkół prowadzonych przez organizacje społeczne, organizacje wyznaniowe i inne podmioty, początkowo szybko, wkrótce jednak osłabło. W rezultacie w roku szkolnym 1996/97 działało 641 niepublicznych szkół podstawowych i liceów ogólnokształcących oraz 467 szkół zawodowych. W sumie w szkołach niepublicznych uczyło się w 1996/97 112 tys. uczniów.

Po 1990 r. wzrasta zapotrzebowanie na nauczanie w języku ojczystym, zgłaszane przez mniejszości etniczne. Liczba szkół podstawowych z językiem mniejszości podwoiła się, a liczba uczniów wzrosła trzykrotnie. W roku szkolnym 1995/96 liczba tych uczniów wyniosła ponad 16 tys., z czego najwięcej dotyczyło nauczania w języku niemieckim (ponad 10 tys.). Nauczanie w języku ojczystym funkcjonuje także w liceach ogólnokształcących, w roku szkolnym 1995/96 istniało takich liceów 9 (4 ukraińskie, 2 białoruskie, 1 litewskie, 1 słowackie, 1 kaszubskie).

3. RYNEK PRACY ABSOLWENTÓW

Prowadzone w ramach BAEL (Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) analizy losów edukacyjnych i startu zawodowego absolwentów z lat 1989–1994 wskazują, że:

- odsetek młodzieży poprzestającej na ukończeniu szkoły podstawowej zmalał z 12,7% w 1989 r. do 5,1%, tym samym pewnej redukcji uległa zbiorowość osób o najmniejszych szansach na rynku pracy;
- wśród absolwentów powiększył się udział absolwentów szkół wyższych z 5,3 do 10,5% w 1994 r.;
- w nieco mniejszej skali dynamika wzrostu uwidacznia się w odsetku absolwentów szkół ogólnokształcących i policealnych (odpowiednio 11,6 i 15,7%);
- absolwenci coraz częściej dysponowali dodatkowymi umiejętnościami; w badanym okresie np. wzrósł odsetek absolwentów ze znajomością techniki informatycznej z 14,8% do 22,4%.

Badania te potwierdzają proces segmentacji rynku pracy według poziomu wykształcenia. Wciąż problemem osobistym jednostek i społeczeństwa jako całości jest i będzie sytuacja znacznej zbiorowości osób, które oceniają swoje szanse edukacyjne nisko i kwestionując wartość dalszego kształcenia po szkole podstawowej. W nikłym stopniu dążenia do podnoszenia kwalifikacji i udziału w pozaszkolnych formach kształcenia deklarują także absolwenci zasadniczych szkół zawodowych.

Przytoczone wyniki badań wskazują zatem na realną groźbę ukształtowania się dwóch rynków pracy: pracy wysoko kwalifikowanej i nisko kwalifikowanej, związanej z ryzykiem długich okresów bezrobocia i społecznej marginalizacji.

4. SPOŁECZNO-EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA EDUKACJI

Transformacja systemu gospodarczego wiąże się z zarysowującymi się już przekształceniami struktury zatrudnienia oraz struktury społeczno-zawodowej. W raporcie Ministerstwa Edukacji Narodowej dla OECD „Edukacja w zmieniającym się społeczeństwie” stwierdzono: „Przemiany zachodzące w gospodarce i strukturze zawodowej tworzą wyraźną zachętę dla wzrostu aspiracji edukacyjnych”. Zmiany struktury społeczno-zawodowej wyrażają się we wzroście zatrudnienia w usługach, wzroście liczby prywatnych właścicieli i pracujących w sektorze prywatnym, spadku udziału robotników wykwalifikowanych oraz rolników. Jednocześnie daje się zauważyć wyraźniejsze zróżnicowanie sytuacji dochodowej, uwarunkowane poziomem wykształcenia (zwłaszcza w prywatnym sektorze gospodarki). Powszechne staje się przekonanie o roli wykształcenia (głównie wyższego) jako czynnika ubezpieczającego przed ryzykiem bezrobocia. Doniosłym rezultatem przemian w gospodarce jest fakt, że zarówno w aspiracjach edukacyjnych młodzieży, jak i w kształceniu dorosłych uwidacznia się silnie ekonomiczna wartość wykształcenia.



W świetle wyników badań potrzeb edukacyjnych ludności (GUS 1994) około 40% dzieci i młodzieży pragnęło ukończyć wyższe studia magisterskie bądź zawodowe. Nasilenie potrzeb edukacyjnych jest jednak zróżnicowane, na przykład osiągnięcie pełnych studiów magisterskich było pragnieniem 26,5% kobiet i tylko 11,7% mężczyzn.

Poziom aspiracji edukacyjnych uzależniony jest także od środowiska. Wśród dzieci i młodzieży z dużych miast o podjęciu studiów marzyła ponad połowa, wśród młodych ze wsi – mniej niż jedna trzecia. Najwyższym poziomem aspiracji edukacyjnych odznaczają się dzieci osób pracujących na własny rachunek, najniższym – dzieci chłoprobótników.

Pożądaný kierunek wykształcenia w pragnieniach dzieci i młodzieży to nadal kierunek techniczny, ale już na drugim miejscu deklarowano wybór kierunków ekonomiczno-handlowych.

Badania GUS z 1995 r. (Poziom zaspokojenia potrzeb rodzin, Warszawa 1996) dostarczają dodatkowych informacji o potrzebach edukacyjnych i ich realizacji. Przede wszystkim ujawniają skalę ograniczeń realizacji aspiracji edukacyjnych, uwarunkowaną czynnikami ekonomicznymi. Ponad 15% rodzin, które miały dzieci w wieku przedszkolnym, nie korzystało z przedszkola, mimo iż istniała taka potrzeba. Kilku procentowa była populacja rodzin, która rezygnowała z obiadów dla dzieci w szkole oraz z zajęć dodatkowych; były to głównie rodziny z osobami bezrobotnymi. Cytowane badania dostarczają także informacji o zajęciach nadobowiązkowych dla uczniów. Ich zasięg jest stosunkowo skromny, niemniej warto zaznaczyć, że wśród zajęć nadobowiązkowych na pierwszym planie znalazła się nauka języków obcych.

5. WYZWANIA I ZADANIA

W rządowym programie „Strategia dla Polski” z 1994 r. w rozdziale V zatytułowanym „Inwestowanie w kapitał ludzki” stwierdzono: „Utrzymywanie przez wiele lat niskich nakładów na kształcenie i naukę stanowi dziś podstawową barierę restrukturyzacji polskiej gospodarki i czynnik osłabiający naszą międzynarodową konkurencyjność”. Tezę tę uzupełnia konstatacja, że pod względem wskaźnika kształcenia młodzieży na poziomie średnim i wyższym zajmujemy jedno z ostatnich miejsc w Europie. Sytuacja jest uwarunkowana głównie tym, że w latach osiemdziesiątych na wielu polach edukacji wystąpił regres i załamały się wcześniej widoczne tendencje rozwojowe (np. dążenie do upowszechnienia pełnego średniego wykształcenia).

Dane z 1995 r. wymownie ukazują stosunkowo niski poziom wykształcenia społeczeństwa. Co prawda dane te odnoszą się do całej populacji i obejmują także osoby, które są już biernie zawodowo, wyższy natomiast jest poziom wykształcenia

pracujących. Mimo to stosunkowo mały odsetek ludności z wyższym wykształceniem oraz średnim i policealnym widzi potrzebę rekwalifikacji dla modernizującej się gospodarki. Wciąż ponad połowa ludności wsi ma podstawowe i niższe wykształcenie, co może stanowić barierę w unowocześnianiu rolnictwa. Ludność miast w 2/3 ma wykształcenie ponadpodstawowe, ale udział ludności z wyższym wykształceniem nie sięga 10%.

Rozwój szkolnictwa wyższego i podnoszenie stopy skolaryzacji młodej generacji Polaków nie uwidacznia się jeszcze w masowej skali w poziomie wykształcenia całego społeczeństwa. W „Strategii dla Polski” przewiduje się m.in. zwiększenie w 1997 r. do ponad 60% udziału absolwentów szkół podstawowych kontynuujących naukę w pełnej szkole średniej oraz wzrost stopy skolaryzacji na poziomie wyższym młodzieży w wieku 20–24 lat do ponad 20%. Realizacja tych celów wiąże się bardziej z ulgami w opodatkowaniu dochodów indywidualnych, kredytami edukacyjnymi, rozwojem fundacji itp. niż ze zwiększeniem wydatków budżetu państwa.

TABLICA 1. Poziom wykształcenia ludności według spisów ludności

Wyszczególnienie	1970	1978	1988	1995
Ogółem				
Ludność w wieku 15 lat i więcej w tys.	24 015	26 694	28 269	29 881
według poziomu wykształcenia w %	100,0	100,0	100,0	100,0
wyższe	2,7	4,5	6,5	6,8
średnie i policealne	13,3	19,8	24,7	27,1
zasadnicze zawodowe	10,6	17,3	23,6	25,9
podstawowe	48,4	45,6	38,8	33,7
pozostałe i nie ustalone	25,0	12,8	6,4	6,5
Miasta				
Ludność w wieku 15 lat i więcej w tys.	13 070	15 706	17 481	18 721
według poziomu wykształcenia w %	100,0	100,0	100,0	100,0
wyższe	4,6	7,0	9,4	9,8
średnie i policealne	20,0	27,5	31,8	34,1
zasadnicze zawodowe	12,8	18,3	23,2	24,7
podstawowe	49,0	40,8	32,4	27,6
pozostałe i nie ustalone	13,6	6,4	3,2	3,8
Wieś				
Ludność w wieku 15 lat i więcej w tys.	10 945	10 988	10 788	11 160
według poziomu wykształcenia w %	100,0	100,0	100,0	100,0
wyższe	0,4	1,0	1,8	1,9
średnie i policealne	5,3	8,8	13,1	15,5
zasadnicze zawodowe	7,9	15,9	24,2	28,0
podstawowe	47,6	52,3	49,2	43,8
pozostałe i nie ustalone	38,8	22,0	11,7	10,8

Źródło: Spis ludności i mieszkaniowy 1995 – Struktura demograficzna i społeczno-zawodowa ludności GUS, Warszawa 1996.

TABLICA 2. Wykształcenie rodziców a losy edukacyjne dzieci

Poziom wykształcenia rodziców	Ogółem	Poziom wykształcenia absolwentów					
		wyższe	policealne	średnie zawodowe	średnie ogólne	zasadnicze zawodowe	podsta- wowe
Matka							
Wyższe	100,0	45,4	10,7	21,5	11,6	8,3	2,5
Policealne	100,0	13,9	19,4	16,7	22,2	22,2	5,6
Średnie zawodowe	100,0	14,0	7,8	36,4	9,7	27,7	4,4
Średnie ogólne	100,0	20,3	10,9	25,7	13,4	25,7	4,0
Zasadnicze zawodowe	100,0	3,7	4,8	24,2	5,3	53,3	8,7
Podstawowe	100,0	2,4	2,9	20,3	4,6	54,8	15,0
Ojciec							
Wyższe	100,0	47,0	9,9	18,2	13,6	8,3	3,0
Policealne	100,0	18,2	9,0	18,2	18,2	36,4	
Średnie zawodowe	100,0	15,9	8,9	34,8	9,7	25,1	5,6
Średnie ogólne	100,0	25,8	6,1	25,8	16,7	24,2	1,5
Zasadnicze zawodowe	100,0	4,1	6,8	24,3	5,5	51,9	7,4
Podstawowe	100,0	2,3	3,0	20,2	4,8	53,6	16,1

Źródło: Losy zawodowe absolwentów, GUS 1995, s. 37.

Sfera działań obejmujących problemy kształcenia i zatrudnienia znalazła się w rządowym programie „Promocja aktywności zawodowej młodzieży” (czerwiec 1995). Program koncentruje się na działaniach ograniczających te przyczyny bezrobocia, które dotyczą głównie młodzieży.

Przeciwdziałanie dużemu dziś bezrobociu młodzieży ma polegać na zmianach w systemie kształcenia, przede wszystkim zawodowego, w celu lepszego dostosowania kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Oznacza to: ograniczenie kształcenia w zasadniczych szkołach zawodowych na rzecz wzrostu kształcenia na poziomie średnim; rezygnację z kształcenia w wąskich specjalnościach i preferowanie kształcenia w zawodach szerokooprofiliowych; zmiany w organizacji szkolnictwa zawodowego, wpływające na opóźnianie podejmowania przez młodzież decyzji o wyborze zawodu. Dotychczasowa dominacja systemu kształcenia zawodowego w szkołach i luźny związek z praktyką gospodarczą będą korygowane przez szersze zaangażowanie sfery gospodarczej w kształcenie. Zmiany w działalności służb zatrudnienia mają prowadzić do pobudzania aktywności młodzieży na rynku pracy przez przyjęcie zasady prymatu działań aktywizujących nad działaniami osłonowymi. Dotychczasowe zasłki dla absolwentów, krytykowane za sprzyjanie bierności zawodowej, uległy przekształceniu w stypendia i premie za aktywność szkoleniową i zawodową. Program zakłada także preferencje dla pracodawców zatrudniających absolwentów.

Młoda generacja Polaków lat dziewięćdziesiątych napotkała na swojej życiowej drodze nowe szanse rozwoju, ale również dokuczliwe bariery startu życiowego. Szczególnie wystąpiło to w momencie przejścia od pozycji ucznia do pozycji pracownika. Bariery aktywizacji zawodowej i brak pracy dla młodzieży dotknęły szerokie jej rzesze, pochodzące ze wszystkich środowisk społecznych. System edukacyjny ujawnił

małą elastyczność i raczej powolną adaptację do potrzeb społecznych w warunkach gospodarki rynkowej. Skutki transformacji dały się zaobserwować także w innych sferach życia młodzieży: w wypoczynku i życiu kulturalnym, w życiu rodzinnym, w postawach oraz aktywności społecznej i politycznej.

Młoda generacja lat dziewięćdziesiątych napotkała na swojej drodze życiowej spiętrzenie trudności, jakich nie doświadczyła generacja ich rodziców. Zachowania młodego pokolenia świadczą jednak o tym, że zaczyna przystosowywać się do reguł gospodarki rynkowej. Co prawda wzrosła przestępczość młodzieży, ale większość nie wykazuje skłonności do buntu czy negacji kierunku przekształceń ustrojowych. Trwa natomiast poszukiwanie różnych sposobów radzenia sobie w nowej sytuacji.

Przekonanie o roli wykształcenia jako czynnika zwiększającego szanse na zatrudnienie doprowadziło do wzrostu aspiracji edukacyjnych i podejmowania nauki na wyższych szczeblach nawet za cenę wysokich kosztów. Szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem jest praca dorywcza młodzieży, w ogromnej skali podejmowana w szarej strefie.

Socjologowie zwracają uwagę, że z jednej strony następuje indywidualizacja losów młodzieży, wzmoczona osłabieniem wpływu rodziny, sąsiedztwa i wspólnot religijnych, z drugiej zaś – środowiskowe i rodzinne wyznaczniki karier szkolnych i zawodowych wciąż funkcjonują, chociaż w zmienionym układzie i w zmniejszającej się skali.

VI. Dochody i wydatki ludności. Minimum socjalne

1. ZAPOWIEDZI, OCZEKIWANIA I STAN FAKTYCZNY

Warunki życia ludności stanowią kluczowy problem współczesnej polityki społecznej, a zatem nie można go pominąć w rozważaniach nad reformami gospodarczymi w Polsce w 1989 r. oraz w przygotowaniach do ich przeprowadzenia.

W ustaleniach Okrągłego Stołu zwracano uwagę, że problem ochrony ludzi pracy przed wzrostem kosztów utrzymania nie da się rozwiązać bezkolizyjnie i w związku z tym zapowiadano wprowadzenie indeksacji płac oraz waloryzacji pieniężnych świadczeń społecznych. Miesiąc później (w maju) w programie wyborczym Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” deklarowano dążenie „do przebudowy gospodarki i nowej polityki społecznej, aby praca nabrała znów sensu, a ludzie uzyskali należne im godne warunki życia”. W części III programu, zajmującej się warunkami życia społeczeństwa, podkreślono znaczenie pełnego i racjonalnego zatrudnienia, godziwych zarobków, bezpieczeństwa pracy, powszechnej dostępności mieszkań, ochrony środowiska, poprawy sytuacji w sferze ochrony zdrowia, edukacji, tworzeniu młodzieży szans perspektyw życiowych oraz znoszenia uciążliwości życia codziennego.

Z kolei we wrześniowym przemówieniu (w 1989 r.) premiera Tadeusza Mazowieckiego po stwierdzeniu, że „naszym celem jest państwo, które tworzy bezpieczne ramy indywidualnej i zbiorowej egzystencji” i konstatacji, że „przeciętny poziom życia jest niższy niż dziesięć lat temu”, położono szczególny nacisk na „działania zmierzające do osłabienia presji inflacyjnej”.

Również w październikowym rządowym Programie Gospodarczym na plan pierwszy wysunięto opanowanie inflacji i przestrzegano zarazem, że „realizacja programu gruntownej przebudowy systemu gospodarczego w sytuacji głębokiego kryzysu nie może przynieść odczuwalnej poprawy w najbliższych miesiącach”. Równocześnie jednak dodawano, że po wyrzeczeniach i uciążliwościach dla całego społeczeństwa otwiera się perspektywa stopniowej poprawy. „Po rocznym okresie – zapewniانو – możemy liczyć na obniżenie tempa wzrostu cen, lepsze zaopatrzenie rynku, bardziej racjonalną pracę przedsiębiorstw oraz wzrost płac realnych za pracę rzetelną i wykwalifikowaną”.

W istocie rzeczy nastąpiło przede wszystkim znaczne wzbogacenie rynku towarów konsumpcyjnych i dopiero po rocznym (w 1990 r.), prawie sześciokrotnym wzroście cen towarów i usług konsumpcyjnych zaczęła stopniowo spadać stopa inflacji. Natomiast przez cały czteroletni okres wzrost płac nie nadążył za wzrostem cen. W konsekwencji płaca realna w 1993 r. obniżyła się w stosunku do 1989 r. o 28%. Spadła również realna wartość dochodów rolników, emerytur i rent, zasiłków pieniężnych oraz znacznie skurczył się zakres świadczeń społecznych w naturze. Równocześnie rozszerzyła się sfera gospodarki zacienionej i rosły dochody przedsiębiorców prywatnych oraz pracujących w instytucjach związanych z prywatyzacją gospodarki.

Z roku na rok następuje zjawisko polaryzacji warunków bytu ludności. Na jednym biegunie następuje nierzadko wręcz ostentacyjne gromadzenie bogactwa, na drugim zaś rozszerza się sfera niedostatku. Zauważa się przy tym, że ludzie zamożni często ukrywają swoje dochody i źródła ich pochodzenia, natomiast nie unikają manifestowania swego dobrostanu. Z kolei ludzie biedniejsi wolą ukrywać swój niedostatek, natomiast nie czynią tajemnicy ze swych dochodów.

Chyba nikt w 1989 r. nie spodziewał się, że w najbliższych latach nastąpi tak daleko idąca **pauperyzacja** znacznej części społeczeństwa; nikt też zapewne nie przypuszczał, że w gospodarce pojawi się tyle możliwości **bogacenia się** – poza ramami należnej renty z tytułu własnej przedsiębiorczości, inwencji twórczej czy uzdolnień.

Na tle ogólnej sytuacji materialnej społeczeństwa wysunęły się na plan pierwszy takie sprawy, jak redystrybucja dochodów poprzez podatki, budżet państwa i świadczenia, kontrola płac, a w odniesieniu do grup najsłabszych ekonomicznie – rozwój wielostronnej pomocy społecznej. Obliczeniom minimum socjalnego zaczęła towarzyszyć troska o zapewnienie licznym grupom ludności minimum egzystencji.

Przytoczony niżej wybór danych statystycznych zwraca uwagę na niektóre zjawiska i procesy kształtowania dochodów i wydatków ludności. Zakres ich badań niewątpliwie rozszerza się, ale w dalszym ciągu odczuwa się niedobór wyjaśnień co do przyczyn odnotowanych różnicowań, ich skali i konsekwencji. Zastanawiające są przy tym m.in. znaczne zmiany struktury globalnych dochodów nominalnych ludności, preferencje w wyposażeniu gospodarstw domowych czy narastające dysproporcje przestrzenne. Na oddzielną uwagę zasługują też wyniki badań nad minimum socjalnym.

Przed przystąpieniem do podania informacji statystycznych nie sposób zauważyć, że bieg wydarzeń w odniesieniu do warunków egzystencji społeczeństwa jest odmienny od zapowiedzi i oczekiwań z 1989 r. Na ołtarzu reform gospodarczych najwięcej ofiar pochodzi z wyrzeczeń tych grup społecznych, które szczególnie mocno popierały przełom ustrojowy w Polsce.

2. DYNAMIKA I STRUKTURA DOCHODÓW LUDNOŚCI

Z danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny wynika, że już na początku lat osiemdziesiątych nastąpił znaczny spadek realnych dochodów ludności Polski. I tak: według obliczeń metodą SNA (System of National Accounts-System

– Rachunków Narodowych), realne dochody osobiste w 1992 r., przy przyjęciu ich poziomu w 1980 r. za 100, wynosiły 86,1%, spożycie prywatne wyrobów i usług – 81,7%, a przeciętne wynagrodzenie – 76,8%. W 1989 r. wskaźniki te wynosiły odpowiednio: 120,3, 103, 7 i 100,2.

Rok 1990 przyniósł ponownie znaczne obniżenie ogólnych dochodów realnych, przy czym w sposób szczególnie dotkliwy spadły dochody realne z pracy w rolnictwie indywidualnym oraz poziom wynagrodzeń pracowniczych.

W 1991 r. nastąpiła wyraźniejsza poprawa sytuacji w sferze pieniężnych świadczeń społecznych (głównie dzięki powszechnej waloryzacji emerytur i rent), natomiast nadal spadała wartość realna wynagrodzeń pracowniczych oraz dochodów rolników (tabl. 1).

TABLICA 1. Realne dochody ludności w latach 1989–1992 (1989=100,0)

Wyszczególnienie	1990	1991	1992
Ogólne dochody	85,3	90,3	93,5
Wynagrodzenia	67,7	65,9	57,9
Pieniężne świadczenia społeczne	85,7	111,2	110,1
Dochody z pracy w rolnictwie indywidualnym	50,1	40,7	46,4

Źródło: Rocznik Statystyczny 1993, s. 195.

W całym omawianym okresie (1989–1996) zmieniały się też relacje poszczególnych składników ogólnych dochodów ludności. W sferze wynagrodzeń nastąpiło niekorzystne obniżenie przeciętnych wynagrodzeń miesięcznych netto pracowników opłacanych z budżetu państwa w stosunku do wynagrodzeń pracowników produkcji materialnej. W szczególności dotyczyło to pracowników oświaty, ochrony zdrowia i kultury. Jeszcze w 1996 r. przeciętne wynagrodzenie w sferze budżetowej było o ok. 10% niższe od przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej i nie osiągnęło realnej wartości z 1989 r. (tabl. 2).

TABLICA 2. Dynamika realnych wynagrodzeń emerytur i rent 1990–1996

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
	rok poprzedni = 100						1990=100
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie realne netto ogółem	99,7	97,3	97,1	100,5	103,0	106,1	103,4
w tym sfera budżetowa	89,6	96,3	94,6	99,2	105,0	105,8	89,8
Przeciętna miesięczna emerytura i renta pracownicza, pochodna i kombatancka realna netto	114,5	93,5	97,1	102,9	103,3	102,5	113,4

Źródło: Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1996, GUS, Warszawa 1997, s. 55.

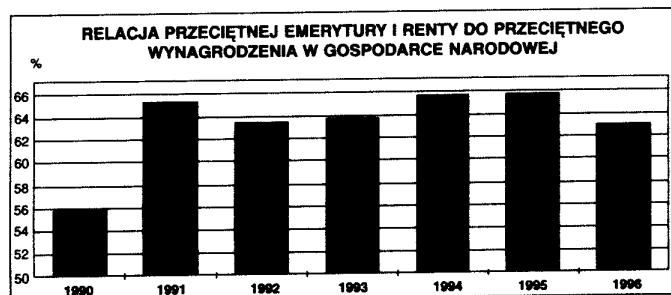
Wahania w relacjach emerytur i rent pracowniczych do wynagrodzeń odnotowuje tabl. 3.

TABLICA 3. Relacje emerytur i rent do wynagrodzeń

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Relacja do przeciętnego wynagrodzenia* (w %):								
przeciętnej emerytury i przeciętnej renty pracowniczej	47,9	56,8	65,3	62,7	62,1	64,0	64,1	61,3
przeciętnej emerytury pracowniczej	53,2	65,0	76,2	72,6	71,9	73,8	74,1	70,9
przeciętnej renty inwalidzkiej pracowniczej	44,2	51,1	56,1	52,2	51,6	52,8	52,6	49,8
przeciętnej emerytury i renty rolniczej	35,2	46,4	45,3	37,8	38,8	42,9	43,3	46,2
Relacja przeciętnej emerytury i renty rolniczej do przeciętnej emerytury i renty pracowniczej	73,4	81,7	69,3	60,3	62,4	67,0	67,5	75,3

* Od 1992 r. – w ujęciu brutto.

Źródło: Sfera społeczna w latach 1990–1994, CUP, Warszawa 1995, s. 22, dane GUS za 1995–96.



Wskaźniki realnych przeciętnych wynagrodzeń oraz emerytur i rent w systemie pracowniczym

Przy rozpatrywaniu znacznego spadku udziału wynagrodzeń w ogólnych dochodach ludności należy zauważyć, że sektor prywatny wykazuje niższy (o ok. 8%) poziom przeciętnego wynagrodzenia pracowników w stosunku do zatrudnionych w sektorze publicznym. W Raporcie o stanie państwa z 1993 r. stwierdza się, że „w sektorze prywatnym dość powszechnie występuje zjawisko zaniżania wynagrodzeń w celu obniżenia podstawy naliczania składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy” (s. 53).

TABLICA 4. Inflacja oraz poziom wynagrodzeń realnych netto

Rok	Rok poprzedni = 100			
	inflacja		wynagrodzenie realne	
	rok/rok	grudzień/grudzień	ogółem	w sferze budżetowej
1990	586	249	75,6	85,3
1991	70,3	60,4	99,7	89,6
1992	43,0	44,3	97,3	96,3
1993	35,3	37,6	97,1	94,6
1994	32,2	29,5	100,5	99,2
1995	27,8	21,6	103,0	105,0
1996	19,9	18,5	106,1	105,8

Źródło: Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju – Rok 1996, GUS 1997, s. 4.

3. ŹRÓDŁA UTRZYMANIA LUDNOŚCI I ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENNE

Lata dziewięćdziesiąte przyniosły znaczne zmiany w strukturze źródeł utrzymania ludności oraz w przestrzennych układach jego składników. Poprzedni stan, charakteryzujący się utrzymywaniem na ogół stabilnego poziomu cen (przy bardzo wysokich dotacjach państwa na artykuły konsumpcyjne) oraz małego zróżnicowania stosunkowo niskich, ale gwarantowanych przez państwo wynagrodzeń i przeciętnych świadczeń socjalnych, został podporządkowany mechanizmom gospodarki rynkowej o słabnącej roli regulacyjnej i interwencyjnej państwa w odniesieniu do sfer działalności pozabudżetowej. Równocześnie pojawiło się masowe bezrobocie, nowe zjawisko społeczne, które zmieniło źródło podstaw egzystencji wielu gospodarstw domowych. Zmniejszyła się liczba pracowników, a tym samym płacobiorców, a zwiększyła się rzesza świadczeniobiorców. Wśród nich było też coraz więcej emerytów, rencistów i klientów pomocy społecznej.

Opracowana przez Główny Urząd Statystyczny (źródło: Rocznik Statystyczny 1996, GUS, s. 53) struktura ludności według głównego źródła utrzymania w 1995 r. daje następujący jej obraz (w ujęciu procentowym przy przyjęciu liczby ludności w wysokości 38,62 mln):

Ludność utrzymująca się z pracy	64,1%
w tym: najmniej	46,2%
na własny rachunek	17,9%
(w tym w indywidualnych gospodarstwach rolnych 11,4% całej populacji)	
Ludność utrzymująca się z niezarobkowych źródeł	35,9%
w tym: z dochodów z tytułu własności	0,2%
z emerytur i rent	27,5%
z zasiłku dla bezrobotnych	5,2%
z pomocy społecznej	0,8%

W sumie niezarobkowe źródła mają zapewniać utrzymanie prawie 13 milionom obywateli naszego kraju. Można też inaczej ująć opisywaną strukturę źródeł utrzymania.

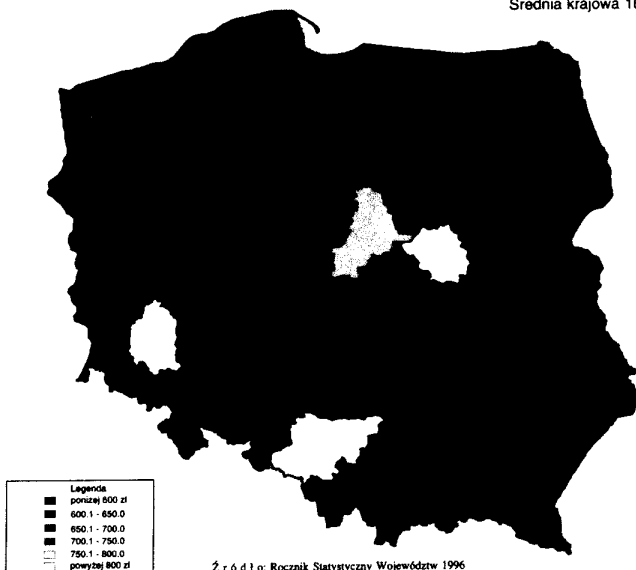
TABLICA 5. Struktura źródeł utrzymania ludności w 1995 r.

Wyszczególnienie	Liczebność populacji	
	w mln	w %
Ludność ogółem	38,6	100,0
Ludność pracująca ewidencjonowana przez GUS	15,3	39,7
Pracujący w szarej strefie wg szacunku GUS	0,8	2,1
Przebywający za granicą	0,9	2,3
Przebywający w pomieszczeniach zbiorowych (domy pomocy społecznej, koszaży, zakłady penitencjarne)	0,4	1,0
Dzieci na utrzymaniu rodziców	11,8	30,6
Dorośli na utrzymaniu rodzinnym	3,0	7,8
Utrzymujący się z emerytur, rent i zasiłków	6,2	16,0
Bez ustalonych źródeł utrzymania	0,2	0,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

PRZECIĘTNE WYNAGRODZENIE MIESIĘCZNE BRUTTO W 1995 R. WG WOJEWÓDZTW

Średnia krajowa 1691 zł



Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 1996

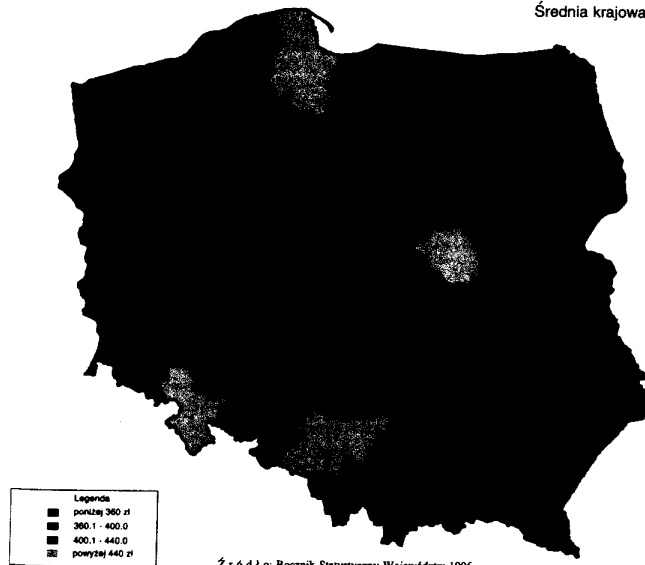
Różnice w sposobie ujmowania źródeł i miejsca utrzymania ludności naszego kraju nie podważają zasadniczej tezy o anomalii w ich układzie. Wyraża się ona tak w nadmiernym obciążeniu wykonujących zajęcia zarobkowe, jak i zobowiązań państwa w stosunku do świadczeniobiorców.

Innym godnym uwagi zjawiskiem są zróżnicowania poziomu wynagrodzeń oraz emerytur i rent w układzie przestrzennym. Ilustrują je dwie mapki w ujęciu województw. W pewnym stopniu wiążą się one z mapkami ukazującymi przestrzenne zróżnicowanie skali bezrobocia (rozdział III, s. 58) oraz pomocy społecznej (rozdział X, s. 137).

Porównanie ukazanych zróżnicowań prowadzi do wniosku, że we współczesnej Polsce nastąpiła nadmierna polaryzacja warunków egzystencji tak w układzie społecznym (źródeł utrzymania), jak i przestrzennym (poziom dochodów w postaci płac oraz emerytur i rent).

PRZECIĘTNA MIESIĘCZNA EMERYTURA I RENTA BRUTTO W 1995 R. WG WOJEWÓDZTW

Średnia krajowa 443 zł



Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 1996

TABLICA 6. Struktura wydatków na 1 osobę w gospodarstwach domowych pracowników oraz emerytów i rencistów

Wyszczególnienie	Rok	Gospodarstwa pracownicze	Gospodarstwa emeryckie
Żywność	1989	45,8	58,7
	1990	48,0	57,8
	1991	42,0	48,2
	1992	39,0	45,5
	1993	40,2	43,3
	1994	37,6	41,6
	1995	39,7	41,3
Odzież i obuwie	1989	16,9	11,5
	1990	11,2	7,9
	1991	10,4	8,1
	1992	8,2	6,1
	1993	7,6	5,2
	1994	7,5	5,4
	1995	7,0	5,1
Mieszkanie łącznie z opalem, energią i wyposażeniem	1989	12,3	12,3
	1990	13,1	15,3
	1991	16,1	20,4
	1992	19,1	22,2
	1993	19,7	24,1
	1994	20,6	23,1
	1995	20,6	23,3
Higiena i ochrona zdrowia	1989	2,6	3,0
	1990	3,2	3,7
	1991	4,2	4,7
	1992	4,9	6,2
	1993	5,9	7,5
	1994	6,3	8,4
	1995	6,6	8,3
Kultura, oświata i wypoczynek	1989	10,1	5,6
	1990	11,2	5,8
	1991	11,4	6,5
	1992	10,0	6,4
	1993	8,3	4,4
	1994	6,4	4,1
	1995	7,3	4,7
Transport i łączność	1989	6,2	3,6
	1990	7,1	3,8
	1991	8,7	5,4
	1992	8,7	5,5
	1993	8,9	6,1
	1994	9,5	6,5
	1995	8,8	6,1

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995 i 1996.

4. ZMIANY W STRUKTURZE WYDATKÓW LUDNOŚCI

Badania budżetów gospodarstw domowych prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny, wykazały znaczne zmiany w strukturze wydatków ludności. Wystąpiły one przede wszystkim w budżetach domowych rodzin pracowniczych oraz emerytów i rencistów. Na wspomniane zmiany wpływały nie tylko wzrost cen towarów i usług, ale i ograniczenia świadczeń społecznych w naturze (np. wprowadzenie odpłatności za leki). Udział tych świadczeń w ogólnym funduszu spożycia społecznego spadł z 47,2% w 1989 r. do 39,3% w 1992 r.

Z tablicy 6 wynika szczególnie wyraźny wzrost udziału wydatków na mieszkanie (łącznie z jego wyposażeniem). Na tym tle należy zauważyć, że w latach 1989–1995 nastąpiło znaczne wzbogacenie gospodarstw domowych w przedmioty trwałego użytkowania. W szczególności uderza przyrost liczby samochodów osobowych z 4,8 mln w 1989 r. do 7,5 mln w 1995 r., czyli o 2,7 mln. Z trudem podążała za tym telefonizacja gospodarstw domowych: liczba prywatnych abonentów telefonicznych zwiększyła się w tym czasie z 2,4 mln do 4,7 mln i dopiero w 1993 r. przekroczyła połowę zarejestrowanych prywatnych samochodów osobowych. Tak daleko idące dysproporcje nie zdarzają się w innych krajach współczesnego świata!

Wspomniani, znaczny przyrost dóbr trwałego użytkowania jest wyrazem nie tylko zróżnicowania zamożności obywateli, ale i preferencji konsumpcyjnych. Postęp cywilizacyjny (samochód, magnetowid, wystrój mieszkania itp.) dociera przede wszystkim do gospodarstw domowych korzystających z koniunktury transformacyjnej. Tymczasem w innej, znacznie liczniejszej części społeczeństwa, trwają zmagania o zapewnienie gospodarstwu domowemu minimum socjalnego, a nierzadko już tylko minimum egzystencji.

4. MINIMUM SOCJALNE

Badania nad minimum socjalnym rozpoczęto w Polsce jeszcze w latach sześćdziesiątych. Chodziło z jednej strony o ustalenie wysokości miesięcznych wydatków na zakup niezbędnych dóbr i na opłacenie usług, jakie uznaje się za **niezbędne** dla danego typu gospodarstwa domowego, z drugiej zaś – o określenie liczby tych gospodarstw, w których dochody nie wystarczają na osiągnięcie przyjętego w ujęciu rzeczowym i pieniężnym standardu zaspokajania potrzeb podstawowych.

W latach siedemdziesiątych postulowano, by minimum socjalne kształtowało się na poziomie połowy średniego wynagrodzenia miesięcznego netto. Przeprowadzone w 1980 r. szacunki wykazywały, że ok. 3 mln osób poza rolnictwem uzyskiwało dochody poniżej poziomu tego poziomu.

W sierpniu 1981 r., pod wpływem żądań związków zawodowych, Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie badania i określania minimum socjalnego „obejmującego podstawowy zestaw dóbr i usług dla poszczególnych rodzin, określający w postaci rzeczowej i pieniężnej, z uwzględnieniem aktualnego poziomu cen”.

Prowadzenie badań zlecono Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych, który to zadanie od 1981 r. nieprzerwanie i systematycznie realizuje (w odniesieniu do czterech typów gospodarstw domowych). Wyniki wspomnianych badań, przeprowadzonych w ciągu ostatnich siedmiu lat, przedstawiają tabl. 5 i 6. W tabl. 7 ukazano zmiany w strukturze wydatków gospodarstw domowych między 1989 i 1995 r. – w świetle danych o minimum socjalnym. Dostrzec w nich można tendencje zbliżone do zawartych w tabl. 3.

TABLICA 7. Minimum socjalne w latach 1989–1996 (wydatki w tys. zł na 1 osobę miesięcznie)*

Rok/miesiąc dokonań obliczeń	Gospodarstwo pracownicze		Gospodarstwo emeryckie	
	1-osobowe	4-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
1989 marzec	32	26	29	25
czerwiec	46	37	41	36
wrzesień	85	71	75	67
grudzień	170	148	156	138
1990 marzec	413	324	361	306
czerwiec	535	431	444	379
wrzesień	564	444	489	422
grudzień	652	530	582	505
1991 marzec	823	648	780	672
czerwiec	910	726	810	696
wrzesień	970	766	875	749
grudzień	1 096	859	999	854
1992 marzec	1 218	957	1 094	933
czerwiec	1 416	1 140	1 254	1 078
wrzesień	1 549	1 225	1 385	1 181
grudzień	1 719	1 364	1 524	1 309
1993 marzec	1 806	1 514	1 708	1 464
czerwiec	2 110	1 678	1 878	1 614
wrzesień	2 126	1 690	1 906	1 636
grudzień	2 334	1 849	2 065	1 768
1994 marzec	2 462	1 936	2 156	1 846
czerwiec	2 699	2 149	2 377	2 040
wrzesień	2 840	2 298	2 501	2 152
grudzień	3 084	2 501	2 751	2 372
1995 marzec	3 414	2 501	2 751	2 372
czerwiec	3 726	3 024	3 355	2 905
wrzesień	3 675	2 957	3 274	2 800
grudzień	3 850	3 095	3 427	2 930
Przeciętne minimum w danym roku				
1989	73	60	64	57
1990	496	396	442	382
1991	913	722	831	713
1992	1 424	1 129	1 270	1 088
1993	2 068	1 641	1 845	1 583
1994	2 709	2 168	2 389	2 055
1995	3 602	2 906	3 239	2 779

* Wyniki obliczeń przeprowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

TABLICA 8. Struktura wydatków gospodarstw domowych w grudniu 1989 r. i 1995 r. w obliczeniach minimum socjalnego*

Wyszczególnienie	Rodziny pracownicze				Rodziny emeryckie			
	1-osobowe		4-osobowe		1-osobowe		2-osobowe	
	1989	1995	1989	1995	1989	1995	1989	1995
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Żywność	57,8	33,4	62,4	37,2	56,6	33,8	61,3	38,0
2. Odzież i obuwie	9,9	9,8	11,4	11,7	11,5	10,9	12,3	12,1
3. Mieszkanie	11,7	30,5	8,2	24,7	13,5	34,0	9,7	30,0
4. Higiena i ochrona zdrowia	2,4	3,1	2,3	3,3	2,7	3,5	3,0	4,1
5. Kultura i oświata	4,4	5,3	2,1	5,4	5,1	5,9	2,9	3,5
6. Transport i łączność	4,7	8,8	4,5	8,6	1,5	2,8	1,7	3,3
7. Pozostałe	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1

* Wyniki obliczeń przeprowadzonych w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych.

Źródło: „Polityka Społeczna” 1990 nr 8, 1994 nr 4, 1995 nr 7, 1996 nr 5/6.

Kończąc charakterystykę badań nad minimum socjalnym nie sposób nie zauważyć, że ciągle utrzymują się różnice między ustalonym poziomem konsumpcji „społecznie niezbędnej” a najniższymi wynagrodzeniami oraz emeryturami i rentami.

W grudniu 1995 r. relacja najniższego wynagrodzenia i najniższej emerytury netto do minimum socjalnego dla jednej osoby kształtowała się w sposób następujący: 69% (osoba pracująca) i 68% (emeryt). Powyższe dane są pomocne w określeniu sytuacji materialnej badanych grup ludności.

6. SKALA UBÓSTWA W POLSCE

W części wstępnej niniejszego rozdziału zwróciliśmy uwagę na znaczne zróżnicowanie warunków bytu ludności naszego kraju. Proces ten następuje we wszystkich krajach Europy, przechodzących z systemu gospodarki nakazowo-rozdziałowej do gospodarki rynkowej. Narzuca on konieczność uważnego śledzenia przyczyn i skutków dyferencjacji dochodów, a przede wszystkim badania stanu pauperyzacji poszczególnych grup ludności. Między innymi szuka się w skali krajowej i międzynarodowej kryteriów pozwalających na porównywalne ustalenie tzw. obszarów ubóstwa.

Z przeprowadzonych dotychczas w Polsce studiów wynika, że po prawie czteroletnim okresie narastania liczby osób znajdujących się w sferze zagrożenia egzystencji następuje swego rodzaju petryfikacja ilościowa w skali kraju. Natomiast zwiększając się różnicowanie przestrzenne, spowodowane przede wszystkim lokalnymi rozmiarami i strukturą bezrobocia. Jeśli chodzi o ocenę skali zjawiska, to – w zależności od przyjętych kryteriów – szacuje się je na 5,5 do 7,5 mln osób.

W Głównym Urzędzie Statystycznym obliczono, że w 1992 r. poniżej granicy dochodów niskich znajdowało się 18,6% gospodarstw domowych. Natomiast dochody poniżej minimum socjalnego otrzymywało ok. 34% gospodarstw domowych.

W Raporcie UNICEF z 1993 r. podaje się, że przy przyjęciu za granicę ubóstwa dochodów na osobę poniżej 39% przeciętnej płacy – 14,5% ludności w Polsce nie osiąga owej granicy.

Z kolei w Raporcie Banku Światowego z 1994 r. o ubóstwie w Polsce szacuje się, że populacja ubogich wynosi 5,5 mln. Tyle osób ma dochody miesięczne nie przekraczające minimalnej emerytury. Dowodzi się przy tym, że tylko 9% ubogiej części społeczeństwa nie otrzymuje transferów społecznych.

* * *

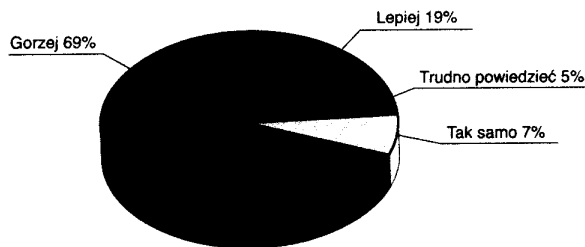
Nie ulega wątpliwości, że w latach 1989 – 1993 dokonywała się pauperyzacja znacznych grup ludności Polski. Ocena jej skali i struktury zależy od przyjmowanych kryteriów. Niewątpliwie w najgorszej sytuacji znajdują się bezdomni i zniedołężniali bez stałych dochodów lub mający dochody poniżej minimum egzystencji. Szacuje się, że tak rozumiana strefa nędzy obejmuje około ćwierć miliona osób.

W strefie biedy, tam, gdzie konieczna jest pomoc zewnętrzna ze strony państwowej, gminnej czy charytatywnej opieki społecznej, znajduje się około dwóch i pół miliona osób. Najczęściej przyczyną jest utrata zatrudnienia i brak uprawnień do zasiłków dla bezrobotnych. Bardzo często bieda dotyka przede wszystkim dzieci.

Ubóstwem, które charakteryzuje konieczność rezygnacji z dotychczasowego standardu życia na rzecz przede wszystkim zapewnienia minimum socjalnego, jest dotknięta jedna trzecia naszego społeczeństwa. Szacunek ten odpowiada odczuciom subiektywnym, wyrażanym w badaniach socjologicznych.

Przy przyjęciu kryterium minimum socjalnego poniżej jego poziomu znajdowało się według zweryfikowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych: w 1990 r. – 20%, w 1991 – 25%, w 1992 – 34% i w 1993 – 30% gospodarstw domowych. W 1994 i w 1995 r. nastąpiła pewna poprawa sytuacji. W dalszym jednak ciągu znaczna część społeczeństwa uważa, że jej warunki życia są obecnie gorsze niż w końcu lat osiemdziesiątych. Poniższy rysunek przedstawia wyniki badań CBOS z połowy 1995 r.

CZY ŻYJE NAM SIĘ LEPIEJ CZY GORZEJ NIŻ 8 LAT TEMU?



Z kolei badania Głównego Urzędu Statystycznego przeprowadzone w lipcu 1995 r. przyniosły następujący obraz subiektywnej oceny sytuacji materialnej różnych grup społecznych.

TABLICA 9. Ocena sytuacji materialnej gospodarstw domowych w 1995 r. (w odsetkach)

Określenie sytuacji	Gospodarstwa domowe					
	ogółem	pracowników	rolników	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów	utrzymujących się ze świadczeń
Bardzo dobra i raczej dobra	13	12	9	43	11	7
Średnia	58	61	68	50	56	19
Zła i bardzo zła	29	27	23	7	33	74

Źródło: Poziom zaspokojenia potrzeb rodzin w 1995 r., GUS, Warszawa 1996, s. LXXIX.

Autorzy wyżej wymienionej publikacji wykazują, że sytuacja w 1995 r. uległa pewnej poprawie w stosunku do 1994 r., a subiektywne oceny coraz wyraźniej zgadzają się z wynikami badań budżetów gospodarstw domowych i innymi wyliczeniami Głównego Urzędu Statystycznego.

Z kolei respondenci pytani o perspektywę zmian w ich sytuacji materialnej bardzo różnie je oceniali. Około 40% nie przewidywało zmian, 10% uważała, że sytuacja się poprawi, a 21% obawiała się znacznego jej pogorszenia. Rzecz charakterystyczna, że najwięcej optymistów wywodziło się z rodzin pracujących na własny rachunek, a najwięcej pesymistów z rodzin oceniających swoją sytuację jako złą i bardzo złą.

O tym, w jakim stopniu spełniły się powyższe oczekiwania, mówią wyniki badań GUS z 1996 r.

TABLICA 10. Subiektywna ocena sytuacji materialnej gospodarstw domowych w I półroczu 1996

Określenie sytuacji	Gospodarstwa domowe					
	ogółem	pracowników	rolników	pracujących na własny rachunek	emerytów i rencistów	utrzymujących się ze świadczeń
Bardzo dobra i raczej dobra	13	13	8	36	12	17
Średnia	56	57	68	55	54	20
Zła i bardzo zła	31	30	24	9	34	79

Źródło: Gospodarstwa domowe – wybrane elementy warunków życia ludności w I półroczu 1996, GUS, Warszawa 1996, s. 31.

Autorzy opracowując wyniki badań z 1996 r. ponownie stwierdzają, że „wystała wyraźna korelacja między subiektywną oceną sytuacji materialnej i poziomem uzyskiwanych dochodów”. A zatem możemy przyjąć, że przytoczone wyniki badań

uzasadniają tezę o dalszym poszerzaniu się rozpiętości między grupami ludności zamożnej i ludności żyjącej w ubóstwie. Tak więc z punktu widzenia polityki społecznej konieczne są odpowiednie działania redystrybucyjne i waloryzacyjne, zapobiegające dalszej pauperyzacji grup ludności znajdujących się w sytuacji krytycznej z przyczyn od siebie niezawinionych. Szczególny przy tym nacisk należy położyć na pomoc (najlepiej rzeczową) dzieciom należącym do gospodarstw domowych nie osiągniętych minimum egzystencji.

6. KONKLUZJE

1. W latach dziewięćdziesiątych wystąpiły wielokierunkowe zmiany w dynamice oraz strukturze dochodów i wydatków ludności. W skali globalnej po czterech latach realnego spadku dochodów zaczął następować proces ich wzrostu. Był on jednak nierównomierny. O ile siła nabywcza przeciętnych wynagrodzeń netto w gospodarce narodowej była o 3,4% wyższa w stosunku do 1990 r., to w sferze budżetowej była nadal niższa – o 10,2%. Niższe były również dochody realne rolników.

Równocześnie narastały różnice między poziomem dochodów osób prowadzących działalność pozarolniczą na własny rachunek oraz kadrą kierowniczą w sektorze przedsiębiorstw w administracji a pracownikami najemnymi, oraz między poszczególnymi sferami działalności produkcyjnej i usługowej. Wspomniane różnice znajdowały odbicie w przestrzennej strukturze poziomu wynagrodzeń.

2. Znaczna redukcja poziomu zatrudnienia i brak pracy dla przyrastających zasobów ludności w wieku produkcyjnym spowodował masowe bezrobocie i związaną z nim pauperyzację znacznych grup ludności. Zmniejszyła się liczba pracobiorców, a wzrosła liczba świadczeniobiorców, co z jednej strony zmniejszyło wpływy podatkowe, a z drugiej zwiększyło wydatki budżetowe państwa. W konsekwencji następował niedobór środków na finansowanie inwestycji (zwłaszcza budownictwa mieszkaniowego), kreujących trwały wzrost gospodarczy i zwiększających zatrudnienie.

3. Kurczenie się infrastruktury społecznej i rozszerzająca się komercjalizacja (odpłatność) usług społecznych wpłynęła pośrednio na obniżanie poziomu życia, przede wszystkim wieloosobowych gospodarstw domowych (z dziećmi) bezrobotnych, pracowników najemnych oraz emerytów i rencistów.

4. Część ludności uzyskiwała dochody nie objęte ewidencją statystyczną. Pochodziły one przede wszystkim z wykonywania rozmaitych zajęć w tzw. gospodarce zacienionej (praca „na czarno”) oraz wyjazdów zarobkowych za granicę. Mogły one poprawiać tak sytuację osób znajdujących się w sferze ubóstwa (z punktu widzenia ewidencjonowanych dochodów), jak i wzbogacać zamożne już grupy ludności.

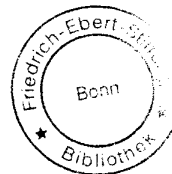
5. Narastająca polaryzacja warunków życia, którą zgodnie potwierdzają badania struktury dochodów, budżetów gospodarstw domowych oraz odczuć subiektywnych, charakteryzują dwie skrajności: z jednej strony około 1 mln gospodarstw domowych, stanowiących ok. 8% ogółu gospodarstw – kumuluje ok. 1/4 dochodów i 1/3 zasobów

majątkowych, z drugiej strony ponad 1,5 mln gospodarstw (ok. 12–13%) uzyskuje ok. 1/25 dochodów i dysponuje ok. 1/20 zasobów majątkowych.

Za wymowną ilustrację narastających dysproporcji przyjąć można dynamiczny wzrost sprzedaży nowych samochodów (1992 r. – 199 tys., 1993 – 242 tys., 1994 – 250 tys., 1995 – 265 tys. i 1996 – 374 tys.) i równoczesny spadek liczby mieszkań oddawanych do użytku (1992 r. – 133 tys., 1993 – 94 tys., 1994 – 76 tys., 1995 – 67 tys., 1996 – 59 tys.); przy czym w 1995 r. prawie 600 tys. lokatorów zalegało (3 miesiące i dłużej) w opłaceniu czynszu, a w miastach zgłoszono do sądu prawie 5 tys. pozwów eksmisyjnych.

6. Z analizy struktury wydatków budżetów gospodarstw domowych i obliczeń minimum socjalnego wynika, że w ostatnich latach najbardziej wzrosły wydatki mieszkaniowe i na ochronę zdrowia, a ich udział w gospodarstwach domowych świadczeniobiorców (a więc ludności uboższej) jest zawsze wyższy w stosunku do pozostałych gospodarstw domowych. Tak więc wzrost opłat i cen w tych sferach potrzeb sprzyja dalszej pauperyzacji.

7. Ze względu na istniejącą w Polsce sferę ubóstwa (o dominującym szacunku określającym jego skalę na ok. 13–15% gospodarstw domowych liczących ok. 5–6 mln osób) konieczna jest spójna działalność organów państwowych, samorządowych i organizacji pożytku publicznego w celu jej ograniczenia i to bardziej drogą pomocy rzeczowej i usług niż świadczeń pieniężnych. Adresatem tej pomocy powinny być przede wszystkim dzieci żyjące w niezawinionym niedostatku.



VII. Mieszkalnictwo

1. ROZMIARY BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Znaczny przyrost liczby ludności Polski (o prawie 15 mln między 1946 a 1996 r.), jej masowe przemieszczenia przestrzenne ze wsi do miast (ok. 7–8 mln), a również zniszczenia wojenne i przyspieszona dekapitalizacja zasobów zrodziły potrzebę wzmożonego budownictwa mieszkaniowego.

W sumie po II wojnie światowej wybudowano w Polsce do końca 1996 r. ok. 8,1 mln mieszkań, licząc w tym 600 tys. odbudowanych w latach 1945–1950. W dwudziestoleciu 1951–1970 ukończono 2,7 mln (średnia roczna 135 tys.) mieszkań, a 4,2 mln w dwudziestoleciu 1971–1990 (średnia roczna 210 tys.). Natomiast średnia roczna 94 tys. wybudowanych mieszkań w latach 1991–1996 (razem ok. 560 tys.) ukształtowała się na poziomie niższym niż w pierwszym dwudziestoleciu. W 1996 r. ukończono mniej mieszkań niż w 1950 r.!

Przytoczony powyżej spadek liczby zbudowanych mieszkań uznaje się współcześnie za główny element kryzysu mieszkalnictwa w Polsce. Regres rozpoczął się jednak już w 1979 r., po wybudowaniu w 1978 r. rekordowej liczby 284 tys. mieszkań. Tak znaczny spadek stopnia zaspokojenia tej elementarnej potrzeby bytowej ludności stał się jednym z czołowych zarzutów opozycji solidarnościowej wobec strony rządzącej w toku obrad Okrągłego Stołu na początku 1984 r. Uznano wówczas, że **na państwie** spoczywa odpowiedzialność za ogólną poprawę warunków mieszkaniowych i realizację ogólnych celów polityki mieszkaniowej. Za cel przyjęto wybudowanie w połowie lat dziewięćdziesiątych ośmiu mieszkań na 1000 mieszkańców, a pod koniec dekady dziesięciu mieszkań, jak również wydadne zwiększenie skali remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych. Uzgodniono również konieczność znacznego zwiększenia udziału środków własnych ludności w finansowaniu gospodarki mieszkaniowej – zarówno nowego budownictwa, jak i utrzymania istniejącej substancji. Po zmianie rządu w 1989 r. – w rezultacie bardzo silnego wpływu orientacji głoszącej, że gospodarkę mieszkaniową trzeba urynkować, a rynek sam ją uzdrowi – otwarto drogę do traktowania mieszkań jako towaru i wycofania się państwa z subsydiowania budownictwa mieszkaniowego.

W konsekwencji przyjęcia wspomnianej orientacji w okresie 1989–1996 wystąpił dalszy regres w budownictwie mieszkaniowym, jego rozmiary skurczyły się

w ciągu 7 lat o ponad 73%; szczególnie niekorzystny pod tym względem stał się 1996 r., w którym przekazano do użytku zaledwie 54,9 tys. mieszkań.

TABLICA 1. Mieszkania oddane do użytku w latach 1989–1996 (w tys.)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ogółem	150,2	134,2	136,8	133,0	94,4	76,1	67,1	59,0
w tym budownictwo:								
spółdzielcze	67,7	68,4	83,5	84,3	50,0	31,7	26,8	21,7
publiczne i komunalne	27,5	18,4	13,3	11,8	10,5	7,4	5,8	5,4
indywidualne	55,0	47,4	40,0	36,9	33,4	35,5	31,7	31,9*

* W tym 2 tys. na sprzedaż lub wynajem.

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1996, s. 230.

Największy spadek nastąpił w budownictwie publicznym i komunalnym (do ok. 21% w 1995 r. w stosunku do 1989). Budownictwo indywidualne wykazało spadek znacznie mniejszy niż budownictwo spółdzielcze (w latach 1989–1995 budownictwo indywidualne do 58%, a spółdzielcze do ok. 40%).

Spadkową tendencję w budownictwie domów wielorodzinnych zapowiadała zmniejszająca się liczba budynków rozpoczynanych. W budownictwie publicznym starano się kończyć rozpoczęte budowy, nie podejmowano zaś budowy nowych. Natomiast w latach 1990–1996 w budownictwie jednorodzinnym wzrosła liczba mieszkań znajdujących się w budowie (nie ukończonych); na koniec 1993 r. było ich ponad 400 tys., w 1994 – powyżej 460 tys., w 1995 – 496 tys. i w 1996 – 536 tys. Łącznie w końcu 1996 r. znajdowało się w budowie 579 tys. mieszkań (w 1995 – 538 tys.). Coraz większe środki finansowe i rzeczowe zamrażano więc bez efektu w postaci mieszkań obejmowanych w użytkowanie. Niewątpliwie większość inwestorów prywatnych nie ma pieniędzy na dokończenie budowy, a wysoka stopa procentowa nie zachęca do zaciągania kredytów budowlanych.

Spadek budownictwa był silniejszy na wsi niż w miastach, a w tych szczególnie dotknął wielkie aglomeracje.

Spadkowi liczby oddawanych do użytku mieszkań towarzyszył wzrost ich przeciętnej powierzchni (znaczniejszy w budownictwie indywidualnym). Mieszkania w budynkach wielorodzinnych mają średnio ok. 60 m², w domkach jednorodzinnych na wsi do 120 m², a w miastach 110 m².

W dynamice, intensywności i w strukturze inwestorskiej występuje duże zróżnicowanie.

Znaczenie poprawiła się realizacja inwestycji komunalnych w dużych miastach. Wzrosła liczba rozpoczętych inwestycji w postaci wodociągów i kanalizacji. Pogłębił się jednak regres w budownictwie obiektów użyteczności publicznej (oświaty i zdrowia).

W sferze produkcji budowlanej – mimo tworzenia się rynku i konkurencji – nie nastąpiło w ostatnich latach skrócenie cykli, obniżenie kosztów i podniesienie jakości robót.

Przyczyn tej sytuacji nie można upatrywać w braku środków materialno-technicznych (podaży materiałów budowlanych, wytwórczych zdolności przedsiębiorstw budowlanych, braku siły roboczej) czy w niedostatku organizacji wykonawstwa. Tkwią one w załamaniu się źródeł finansowania budownictwa.

Równocześnie w latach 1989–1995 gwałtownie rosły koszty budownictwa mieszkaniowego – i to w stopniu dwukrotnie przewyższającym wzrost przeciętnych dochodów ludności. Przeciętny koszt budowy 1 m² w budynkach wielorodzinnych, który w 1989 r. wynosił ok. 200 tys. zł, w następnych latach wyniósł: w 1990 – 2,1 mln (wzrost dziesięciokrotny), w 1991 – 3,5 mln (wzrost o 60%), w 1992 – 4,9 mln, w 1993 – 5,7 mln, w 1994 – 7,0 mln, a w roku 1995 nastąpił dalszy wzrost cen do 8–9 mln za 1 m².

Koszty budowy są ogromnie zróżnicowane. Zależą one głównie od kosztów z przejęcia i przygotowania terenu oraz jego uzbrojenia, finansowania jego części z innych źródeł oraz od kosztu kredytu. Ten ostatni stanowił w całości kosztów budowy średnio 25%.

Budowa mieszkania o powierzchni 50 m² w 1995 r. pochłaniała ok. pół mld zł (50 mln stanowiła równowartość średniego wynagrodzenia za okres 7–8 lat. Koszt 1 m² powierzchni użytkowej równał się w tym roku dwu średnim płacom miesięcznym, podczas gdy w 1989 r. – jednej. Koszt mieszkania w stosunku do płacy jest 2–3-krotnie wyższy niż przeciętnie w rozwiniętych krajach zachodniej Europy.

2. SYTUACJA MIESZKANIOWA

Trudną sytuację mieszkaniową charakteryzują: wysoki deficyt mieszkań wyrażający się różnicą między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań; spadające rozmiary budownictwa mieszkaniowego; narastające zaniedbania w utrzymaniu zasobów mieszkaniowych oraz ich postępująca dekapitalizacja; rosnące różnice w kosztach uzyskania i użytkowania mieszkania. W sytuacji mieszkaniowej występują przy tym wyraźne różnice społeczne i pokoleniowe oraz związane z miejscem zamieszkania (miasta, wsie, regiony). Przekształcenia w tej dziedzinie dokonują się stosunkowo wolno, zatem warunki mieszkaniowe w ciągu ostatnich lat nie mogły się znacząco zmienić.

W Polsce w 1995 r. na 1000 osób przypadało ok. 282 mieszkań, podczas gdy w krajach Europy Środkowej (dane z lat dziewięćdziesiątych) ok. 380 (Austria 379, Czechy 380, Węgry 385), a w krajach nordyckich i Europy Zachodniej znacznie powyżej 400 (Finlandia 438, Francja 470, Holandia 402, RFN 428, Norwegia 418, Szwecja 471). Tylko w Hiszpanii i Portugalii liczba ta kształtuje się na poziomie ok. 300 mieszkań. Mieszkania w Polsce są przy tym znacznie mniejsze (średnie mieszkanie ma ok. 60 m²; na Węgrzech – 70 m², w Finlandii – 74 m², we Francji i RFN – powyżej 85 m²).

Według szacunków prof. T. Żarskiego, ok. 42% ludności w miastach i 70% ludności na wsi żyło w 1988 r. w warunkach niedostatku i biedy mieszkaniowej. Mieszkania przeludnione stanowiły 28% w miastach i 41% na wsi w stosunku do ogółu mieszkań. To sprawia, że problem mieszkaniowy jest doniosłą kwestią społeczną.

Według badań GUS z 1995 r. w warunkach standardowych zamieszkiwało 10,2 mln osób (z czego w miastach 3,7 mln, a na wsi 6,5 mln). Z tej liczby 19,3% zajmowało budynki o złym stanie technicznym (w miastach tylko 9,2%, a na wsi 25,1%), 54,1% – mieszkania o niedostatecznym wyposażeniu w instalacje, a 26,6% – mieszkania nadmiernie zaludnione.

Trudności mieszkaniowe w największym stopniu dotyczą młodego pokolenia, które najliczniej zajmuje przeludnione i niedostatecznie wyposażone mieszkania.

Najlepsze warunki mają pracownicy umysłowi z wyższym wykształceniem. Emeryci i renciści znajdują się w szczególnej sytuacji: zaludnienie ich mieszkań jest z reguły korzystne, ale zdecydowanie gorsze jest ich wyposażenie. Różnicowanie warunków mieszkaniowych występuje także w skali przestrzennej. Największe różnice występują między województwami centralnymi i wschodnimi, stosunkowo małe – między województwami centralnymi i południowymi, zachodnimi i północnymi.

Obecnie statystyczny deficyt mieszkań szacuje się w Polsce na ponad 1,4 mln mieszkań (w tym w miastach na ok. 950 tys.). Wyniki reprezentacyjnego spisu z 1995 r. jednoznacznie wskazują na zwiększenie się w Polsce ilościowego deficytu mieszkań, przy równoczesnej, niewielkiej poprawie wskaźników zaludnienia mieszkań. Deficyt pogłębia niedostateczna liczba budowanych mieszkań na 1000 zawartych małżeństw. Liczba ta, względnie ustabilizowana w latach 1989–1992 (od 587 do 612 mieszkań na 1000 małżeństw), wyraźnie spadała w latach 1993–1995 (odpowiednio 455, 366 i 324), przy czym w tym czasie zmniejszyła się liczba zawieranych małżeństw na 1000 ludności.

Z tego samego spisu wynika, że udział gospodarstw domowych mieszkających samodzielnie wynosi w miastach 78,7%, a na wsi 77,2%, co oznaczało, że na 113 gospodarstw przypada 100 mieszkań.

Wcześniejsze badania GUS (z października 1993 r.) nad warunkami mieszkaniowymi wykazały, że tylko 40% gospodarstw ocenia swoje warunki mieszkaniowe jako dobre czy nawet bardzo dobre, blisko 17% jako złe i bardzo złe (te ostatnie ok. 4%). Prawie co czwarte dziecko w badanych rodzinach nie miało swojego miejsca do nauki i zabawy. W rodzinach wielodzietnych, z czwórka lub większą liczbą dzieci na utrzymaniu, co drugie dziecko było w takiej sytuacji. Blisko połowa tych dzieci musi dzielić łóżko z którymś z rodzeństwa. W rodzinach z jednym dzieckiem nie ma samodzielnego pokoju 17,5% dzieci, a w rodzinach wielodzietnych blisko 70%.

Z kolei badania opinii społecznej CBOS z lipca 1995 r. przyniosły wyniki wskazujące, że 45% respondentów ocenia swoje warunki mieszkaniowe za przeciętne, 31% za raczej dobre i bardzo dobre, a 17% za raczej złe i bardzo złe. Miarą tych warunków jest przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań przypadająca na 1 osobę, wynosząca w Polsce w 1995 r. 18,5 m² w miastach i 18,2 m² na wsiach. Poziom zbliżony do polskiego w 1995 r. osiągnęły: Austria w 1960 r., Belgia w 1946, Czechy w 1980, Finlandia w 1982, Francja w 1958, Hiszpania w 1970, Holandia w 1955, RFN w 1957, Norwegia w 1960, Portugalia w 1965, Szwecja w 1945, Węgry w 1970, Wielka Brytania w 1946 i Włochy w 1970. Dane powyższe ukazują dystans w warunkach mieszkaniowych między Polską a krajami Europy Zachodniej oraz Węgrami i Czechami.

3. STAN ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH

W końcu 1995 r. na ogółem ok. 11,2 mln mieszkań przez indywidualnych właścicieli użytkowanych było ok. 7,0 mln (w tym 4,9 mln w domach indywidualnych, 1,5 mln w spółdzielniach własnościowych i 0,5 mln mieszkań wykupionych w budynkach komunalnych i zakładowych), a mieszkań wynajmowanych ok. 4,2 mln (w tym 1,2 mln w spółdzielniach lokatorskich, 1,6 mln w budynkach komunalnych, 1,1 mln w domach zakładowych i 0,3 mln w prywatnych budynkach czynszowych).

Udział mieszkań wynajmowanych (ok. 37%) obniżył się ostatnio wyraźnie. Mieszkania w miastach (ok. 7,6 mln) w ok. 80% znajdują się w budynkach wielorodzinnych zarządzanych przez spółdzielnie mieszkaniowe, jednostki administracji lokalnej i zakłady pracy. Na wsi (ok. 3,6 mln mieszkań) sytuacja jest odmienna: ponad 90% mieszkań stanowią domy jednorodzinne, z reguły będące własnością indywidualną. Strukturę mieszkań według form własności (która różni się od form zarządzania) obrazuje tablica 2.

TABLICA 2. Zasoby mieszkaniowe wg form własności

Formy własności mieszkań	1970		1978		1995	
	mln	%	mln	%	mln	%
Ogółem	8,1	100,0	9,3	100,0	11,2	100,0
w tym własność:						
państwowa i zakładowa	1,0	13,0	1,1	12,0	1,2	10,0
samorządu terytorialnego						
(od 1990 r. własność komunalna)	1,8	22,0	2,0	22,0	2,1	19,3
spółdzielcza	0,6	7,0	1,6	17,0	2,7	23,8
prywatna (mieszkania czynszowe)	0,8	10,0	0,3	3,0	0,3	2,7
osobista	3,9	48,0	4,3	46,0	4,2	43,9

Źródło: Gospodarka mieszkaniowa w 1995 r., GUS, 1996.

Struktura zasobów według form własności uległa w latach 1971–1995 znacznym zmianom. Jej szczególną cechą jest blisko pięciokrotny wzrost liczby zasobów spółdzielczych oraz ich udziału: z 7% w 1970 r. do blisko 25% ogółu zasobów w 1995. W zasobach spółdzielni wzrósł udział mieszkań własnościowych z ok. 100 tys. w 1970 r. do ok. 1,5 mln w 1995. Mieszkania własnościowe stanowią obecnie ponad połowę mieszkań spółdzielczych.

Lokatorzy wykupili dotychczas 500 tys. mieszkań w budynkach komunalnych i zakładowych (stanowi to ok. 15% całości mieszkań komunalnych i ok. 8% zakładowych). Sprzedaż przebiega bezplanowo, a ta forma prywatyzacji zasobów (indywidualnej sprzedaży mieszkań w większych budynkach) wzbudza wiele wątpliwości.

W gospodarce zasobami mieszkaniowymi w latach 1989–1995 nastąpił dalszy znaczny regres, wyrażający się przede wszystkim nasileniem procesu dekapitalizacji. Nakłady na remonty bieżące i kapitalne stale się obniżają. Blisko połowa z badanych

przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej miast w ogóle nie dokonuje remontów kapitalnych. Występuje przy tym także niemały wzrost kosztów eksploatacji, przekraczający poziom inflacji. Sytuację pogarszało nie zawsze racjonalne wydatkowanie i tak niewystarczających środków finansowych.

Udział dotacji do utrzymania zasobów komunalnych zmniejszył się z ok. 60% w 1980 r. i 50% w 1990 do ok. 20% w 1995 r. i był w dużym stopniu rekompensowany wzrostem czynszów za lokale użytkowe. W spółdzielniach koszty utrzymania zasobów są finansowane w całości przez najemców, a koszty centralnego ogrzewania są w części dotowane przez państwo.

Stan utrzymania i ogólna sytuacja zasobów komunalnych są krytyczne. Sytuacja zasobów spółdzielczych jest nieco lepsza, jednak i tu zmniejszyły się nakłady na techniczne utrzymanie budynków. Wprost katastrofalna jest sytuacja prywatnych budynków czynszowych, które nie mają większych wpływów z lokali użytkowych i są pozbawione dotacji z budżetu gmin. We wszystkich rodzajach zasobów zaniedbano prawie całkowicie większe prace remontowe.

W sumie sytuacja w dziedzinie gospodarki zasobami mieszkaniowymi jest zła. Zmniejszające się dotacje do utrzymania zasobów komunalnych powodują nawastwianie się zaniedbań i ich dekapitalizację. Nadal bardzo wysokie są dopłaty z budżetu państwa do centralnego ogrzewania, a równocześnie rosną stawki czynszów i opłat. Jeszcze bardziej niepomysłna jest, głównie ze względów ekonomicznych, sytuacja właścicieli zasobów indywidualnych.

4. OPŁATY ZA MIESZKANIA

Według badania GUS-u z października 1993 r., dotyczącego warunków mieszkaniowych, 39% gospodarstw zamieszkiwało we własnych domach, 28% w lokalach spółdzielczych, a 29% w mieszkaniach komunalnych bądź zakładowych. Tablica 3 przedstawia wysokość miesięcznych opłat wg różnych form własności mieszkania.

TABLICA 3. Miesięczne opłaty za mieszkanie w 1993 r.

Rodzaje opłat	Opłaty za mieszkanie w tys. zł miesięcznie*			
	własny dom	spółdzielnie własnościowe	spółdzielnie lokatorskie	mieszkanie komunalne
Czynsz uwzględniający wydatki eksploatacyjne	420	310	320	190
Opłaty za centralne ogrzewanie uwzględniające zakup opału	430	460	440	440
Razem	850	770	760	630
Opłaty za gaz i energię elektryczną	320	920	460	270
Ogółem	1 170	1 690	1 220	900

* Bez opłaty kredytu.

U w a g a: dane nie uwzględniają różnic związanych z wielkością mieszkań.

Ź r ó d ł o: dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Odmienne systemy opłat za lokale mieszkalne oraz różnice w standardzie administrowanych budynków wpływają na zróżnicowanie średnich opłat za lokale w zasobach komunalnych, spółdzielczych oraz zakładowych. Powoduje to zrozumiałe poczucie niesprawiedliwości i wzmagają nastroje roszczeniowe.

Dysproporcje między czynszami (w budynkach komunalnych i zakładowych) a opłatami za mieszkania w spółdzielniach lokatorskich, rosące wraz ze wzrostem inflacji, przy stabilizacji poziomu czynszów i pokrywaniu przez spółdzielnie rosnących kosztów utrzymania zasobów – częściowo się zmniejszyły. Ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych z 1994 r. wprowadziła nowy system ustalania czynszów, który miał na celu samowystarczalność jednostek zarządzających. Władze samorządu terytorialnego zostały upoważnione do ustalania stawek czynszowych nie przekraczających jednak 3% kosztów odtworzenia zasobów.

Oczekiwana, znaczna podwyżka czynszów nie została przez władze lokalne przeprowadzona. Wprawdzie według badań Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej poziom czynszów wzrósł średnio 2,8 raza, a w zasobach o najniższej wartości 3,4 raza, jednak władze lokalne ok. 300 miast ustaliły przeciętny czynsz na poziomie 0,63 zł (6300 starych złotych) za 1 m² miesięcznie. Jeśli uwzględnić dalsze opłaty komunalne (zimna woda, kanalizacja i wywóz nieczystości) w przeciętnej wysokości 0,33 zł od 1 m² oraz opłaty za centralne ogrzewanie (średnio 1,60 zł), to łącznie opłata kształtuje się na poziomie 2,56 zł (25 600 starych złotych) za 1 m². Opłata za przeciętne mieszkanie (o powierzchni 50 m²) kształtowała się zatem w końcu 1995 r. w wysokości powyżej 1300 starych złotych i wzrosła w stosunku do 1990 r. ponad dwukrotnie.

Tworzone wspólnoty mieszkaniowe (dla zarządzania budynkami, w których więcej niż połowa mieszkań została wykupiona przez lokatorów) w większości ustaliły opłaty na poziomie niższym niż ustalone przez gminy za mieszkania czynszowe.

Obciążenie budżetów gospodarstw domowych wydatkami na mieszkanie (uwzględniając czynsz lub opłaty oraz koszty ogrzewania) wynosiło w 1995 r. w Polsce przeciętnie 16,9% ogółu wydatków przy znacznie mniejszej przeciętnej powierzchni mieszkania na osobę w porównaniu do innych krajów europejskich. Odpowiednie dane przedstawia tablica 4.

TABLICA 4. Udział wydatków na mieszkanie w wydatkach ludności i powierzchnie użytkowe na mieszkania

Kraj	Rok	Wydatki na mieszkanie w % wydatków ogółem	Powierzchnia użytkowa na osobę w m ²
Austria	1991	19,0	37
Czechy (pracownicy najemni)	1993	10,7	26
Finlandia	1990	17,8	35
Francja	1991	19,2	32
Hiszpania	1990	18,2	32
Holandia	1992	18,0	45
Norwegia	1990/92	26,2	42
Polska	1995	16,9	18
Portugalia	1990	6,9	30
Szwecja	1991	27,7	45
Węgry	1991	21,1	30
Włochy	1994	24,3	35

Ź r ó d ł o: dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Dane te wykazują niekorzystne dla Polski relacje między obciążeniem ludności wydatkami na mieszkania a stosunkowo niskim standardem mieszkaniowym.

Podwyżka czynszów została powiązana z zasadą przyznawania lokatorom, którzy nie byłiby w stanie ponosić pełnych opłat za użytkowanie mieszkań, dodatków mieszkaniowych. Prawo do dodatków otrzymali również inni mieszkańcy zajmujący lokale spółdzielcze, a także stanowiące własność indywidualną.

Według badań Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej w pierwszym półroczu 1995 r. dodatki mieszkaniowe (ze środków gmin i dotacji budżetowych) uzyskali najemcy (lub właściciele) średnio 6,2% ogółu mieszkań w miastach, w tym w małych miastach 13,6%, a w miastach powyżej 300 tys. ludności – 4,4%, w zasobach komunalnych 7,5% najemców, a wśród członków spółdzielni 8,7%.

Wzrost czynszów i opłat za centralne ogrzewanie, jak i wzrost oprocentowania kredytów – przy spadku realnych dochodów gospodarstw pracowniczych i emeryckich – powoduje zaleganie z ich opłacaniem. Na wzrost zaległości wpływa również ogólne osłabienie dyscypliny społecznej oraz rozluźnienie norm i zasad przestrzegania zobowiązań obywatelskich.

W 1995 r. zaległości w opłacaniu czynszów (3 miesiące i dłużej) miało 7,9% użytkowników mieszkań spółdzielczych, 14,2% – komunalnych i 8,3% – zakładowych. W sumie na 2,3 mln lokatorów nie płacących regularnie czynszów ok. 600 tys. miało zaległości wielomiesięczne.

Ze społecznego punktu widzenia narastanie zaległości w opłatach mieszkaniowych jest zjawiskiem nader niepokojącym. Pod tym względem bardziej zdyscyplinowani są emeryci niż osoby pracujące. Największe jednak kłopoty mają rodziny wielodzietne, niepełne oraz te, w których są bezrobotni. Wśród nie płacących na czas blisko 40% stanowią osoby utrzymujące się z zasiłków dla bezrobotnych lub z innych środków pomocy społecznej.

5. DYLEMATY POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Polityka mieszkaniowa rządów „solidarnościowych” po 1989 r. była niejasna i w wielu elementach wewnętrznie sprzeczna. Podejmowane próby działań były ostrożne i nie obiecujące postępu; niepodobna było doszukać się w nich myśli przewodniej.

Jednostronne popieranie budownictwa własnościowego zgodnie z przyjętą zasadą, że nabycie lub budowa mieszkania na własność ma być podstawową drogą jego uzyskania, także bardzo wysoka stopa procentowa przy rosnącej inflacji i likwidacja umorzeń części kredytu przyniosły katastrofalne skutki. Zniesienie cen umownych i przejście do systemu cen umownych w sferze budownictwa już w roku 1990 spowodowało gwałtowny wzrost kosztów budowy. W 1992 r. nastąpiła zmiana zasad kredytowania i przejście na reguły komercyjne, co przyspieszyło dalsze załamanie budownictwa.

Zmiany w systemie dotowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego uniemożliwiły uzyskanie mieszkania na warunkach lokatorskich; pozostała jedynie

możliwość uzyskania droższego, spółdzielczego mieszkania własnościowego. Wprowadzona nowa forma kredytu hipotecznego dla spółdzielczego budownictwa własnościowego nie cieszy się popularnością i nie ma większego wpływu na zwiększenie rozmiarów budownictwa mieszkaniowego.

Wobec znacznego wzrostu kosztów budowy i utrzymującej się wysokiej stopy inflacji znaczna część członków spółdzielni mieszkaniowych wpadła w pułapkę kredytową i nie jest w stanie wywiązać się ze zobowiązań finansowych. Pogłębia się zadłużenie inwestycyjne wywołane nowymi regulacjami. Wytworzył się stan niezdolności płatniczej zarówno spółdzielni, jak i ich członków, nieściągalności bankowych wierzytelności oraz ogromnego obciążenia budżetu państwa wykupem ich części.

W następstwie nie skoordynowanych działań oraz braku koncepcji polityki mieszkaniowej kolejnych rządów nagromadziły się negatywne zjawiska, którym nie były w stanie sprostać doraźne interwencje. Dopiero wiosną 1993 r. rząd skierował do Sejmu „Założenia polityki mieszkaniowej państwa”. Odziedziczył je parlament wybrany jesienią 1993 r. i po długo trwających dyskusjach ujął w trzech ustawach: o własności lokali (czerwiec 1994 r.), o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (październik 1994 r.) oraz o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (październik 1995 r.). Ta ostatnia ustawa wprowadza nowy rodzaj organizacji o nazwie Towarzystwa Budownictwa Społecznego.

Sejm, świadom braku programu działań w założeniach polityki mieszkaniowej państwa, podjął w 1995 r. – pod naciskiem opinii publicznej – uchwałę wskazującą na konieczność preferowania budowy taniach mieszkań na wynajem i angażowania w pomoc dla tej formy budownictwa środków publicznych (z budżetu centralnego i budżetów terenowych). To stanowisko przyniosło wiele nieznacznych korekt w polityce rządu. Dla licznej grupy członków spółdzielni większe znaczenie ma podjęta w początkach roku 1996 akcja oddłużeniowa, umożliwiająca wydobranie się z „pułapki” kredytowej, w jakiej znalazło się wiele tysięcy rodzin na skutek ustalenia nieprzemyślnych warunków spłaty kredytu.

System ten nie tworzy podstaw budowy mieszkań na wynajem przy umiarkowanych czynszach. Wobec istniejącej rozpiętości między kosztami budowy i utrzymania mieszkań a dochodami ludności średnio i mniej zarabiającej, grupy te bez pomocy państwa nie są w stanie zapewnić sobie przyzwoitego standardu zamieszkiwania.

Rząd co prawda uzupełnił w 1995 r. „Strategię dla Polski” o nowy program mieszkalnictwa, ale nie zawiera on żadnych konkretnych zadań poza ogólnymi stwierdzeniami o podjęciu kroków, które by miały doprowadzić do przełamania kryzysu w tej dziedzinie i zwiększenia rozmiarów budownictwa mieszkaniowego w najbliższych latach objętych „Strategią”.

Podstawowym zagadnieniem pozostaje nadal wsparcie ze środków budżetowych budowy mieszkań czynszowych i regulacji umiarkowanych opłat za mieszkania tego typu. Tymczasem na ten cel budżet kieruje minimalne środki, nieproporcjonalne do rzeczywistych potrzeb społecznych.

Wydatki państwa na cele mieszkaniowe wynosiły w budżecie 1995 r. – 3,4%, na rok 1996 – 3,5% (w 1994 r. – 4,5%). Całość wydatków na mieszkalnictwo

w stosunku do PKB szacuje się w Polsce na 2% (w 1989 r. 3,6%), podczas gdy w krajach Europy Zachodniej przeciętnie wynoszą one 6–8%. Istotne są kierunki tych wydatków. Według szacunków tylko 15% z nich jest przeznaczonych na wspieranie budownictwa czynszowego, a 70% na różne zaległe zobowiązania. Suma 120 mln złotych w 1996 r. (w 1995 r. – 50 mln) pozwala na uruchomienie (kredytowanie) zaledwie 5–5,5 tys. mieszkań, podczas gdy na wykup odsetek i premie gwarancyjne budżet przeznacza 2500 mln (25 bln przed denominacją, a w 1995 r. wydatki te wyniosły 17,8 bln).

Należy także uwzględnić nie uzyskane dochody budżetu, tj. ulgi od podatku dochodowego z tytułu wydatków mieszkaniowych, które w roku 1995 osiągnęły 1250 mln (tj. 12,5 bln starych złotych), a były one w większości przeznaczone na luksusowe wyposażenie mieszkań przez grupy najzamożniejsze.

Tworzone na podstawie obecnych regulacji prawnych towarzystwa budownictwa społecznego nie są w stanie, bez istotnych zmian w zasadach ich funkcjonowania, stać się narzędziem rzeczywiście masowego budownictwa mieszkaniowego.

Także obowiązująca obecnie zasada udzielania kredytu przez Fundusz Mieszkaniowy tylko do 50% kosztów budowy będzie hamulcem rozwoju tego typu budownictwa. Mniej zamożne samorządy lokalne, różne inne organizacje i wiele grup ludności nie będzie w stanie zgromadzić pozostałych 50% niezbędnych środków.

Z doświadczeń Zachodu należy wyciągnąć wniosek, że istniejąca rozpiętość kosztów i dochodów wymaga co najmniej w długotrwałym okresie przejściowym, do czasu wzrostu realnych płac i obniżenia cen wznoszenia budynków, **subsydiowania** społecznego budownictwa czynszowego, a także udzielania **pomocy** socjalnej ludzom pozostającym w sferze niedostatku.

Przy braku mieszkań i niskim poziomie dochodów ludności w warunkach powojennej odbudowy gospodarki wspieranie przez państwo budownictwa o charakterze społecznym dla tych grup, które nie były w stanie same pokryć kosztów budowy i utrzymania mieszkań, było w krajach Europy Zachodniej stosowane przez długie lata. Strategii nieodkładania wsparcia tej formy do czasu, gdy poprawi się sytuacja finansów publicznych i nastąpi wzrost dochodów ludności, kraje te zawdzięczają uzyskanie w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych wyraźnej poprawy warunków mieszkaniowych ludności.

6. KONKLUZJE

Kryzys mieszkalnictwa w Polsce ma charakter wielowarstwowy, długotrwały i strukturalny. Przełamanie go będzie wymagać aktywnej **państwowej polityki mieszkaniowej**. W latach 1989–1996 prowadzona była bierna, niespójna i przypadkowa polityka; jej błędy i doraźność nie przyniosły efektów, a jedynie pogłębiły kryzys w tej dziedzinie. Uregulowania formalnoprawne co prawda umożliwiają dostosowanie gospodarki mieszkaniowej do społecznej gospodarki rynkowej, ale praktyka preferuje budownictwo mieszkań własnościowych. Nie sprzyja to wypełnianiu przez państwo obowiązku troszczenia się o poprawę warunków mieszkaniowych podstawowych grup

społeczeństwa. Reformy w mieszkalnictwie nie tworzą warunków do podjęcia takiej polityki mieszkaniowej, nie mogą też zastąpić władz publicznych – państwa i samorządów – w dążeniu do poprawy sytuacji mieszkaniowej i zwiększenia rozmiarów budownictwa mieszkaniowego. Cele te mogą zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy polityka gospodarcza i społeczna państwa nabierze charakteru promieszkaniowego, z uwzględnieniem przesłanek socjalnych.

Przyszłość przyniesie wzrost dochodów ludności, ale i wzrost zróżnicowań społecznych oraz położenia różnych jej grup. Można sądzić, że będzie rosła gotowość ponoszenia wydatków na mieszkanie, jednak podstawowe warstwy o średnich i niższych dochodach nie będą nadal w stanie pokrywać kosztów uzyskania i utrzymania mieszkań.

System gospodarki mieszkaniowej nie może być nie dostosowany do zasad funkcjonowania całej gospodarki narodowej. To znaczy, że wprowadzone do niego powinny być mechanizmy rynkowe zapewniające wzrost efektywności w procesach akumulacji i alokacji środków inwestowania i utrzymania zasobów. Nie może to oznaczać jednak wolnego rynku mieszkaniowego (którego nie ma i w najbardziej rozwiniętych krajach zachodniego kapitalizmu). Niezbędna jest segmentacja – ustanowienie poza sferą rynkową – sfery wspieranej i reglamentowanej gospodarki oraz sfery socjalnej. Oczywiście nie może być monopolu popierania budownictwa czynszowego, konieczne jest utrzymanie także pomocy dla budownictwa własnościowego, jednak w taki sposób, aby nie „zjadła” ona zasadniczego programu pomocy dla grup ekonomicznie słabszych.

Poprawa warunków mieszkaniowych ludności, przede wszystkim warstw pracujących, to droga nie tylko do rozwiązania jednej z najważniejszych kwestii społecznych w Polsce, ale także sposób na złagodzenie bezrobocia. Masowe budownictwo mieszkaniowe i towarzyszący mu rozwój produkcji artykułów wyposażenia mieszkań mogą stworzyć dziesiątki tysięcy nowych miejsc pracy. Znaczny przyrost zasobów mieszkaniowych to także większa przestrzenna mobilność siły roboczej. Tak więc rozwiązywanie jednej kwestii społecznej może wpływać na złagodzenie innej i w sumie przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i postępu społecznego.

Niepodjęcie promieszkaniowej polityki i brak poprawy w warunkach mieszkaniowych wpłynęłoby niekorzystnie na procesy integracji społeczeństwa, pogłębiłoby nierówności, rodziło niezadowolenie i frustrację, a co najważniejsze oddziaływałoby ujemnie na postęp i podnoszenie kwalifikacji i kultury, a przez to na przygotowanie ludzi pracy do nowoczesnej techniki, co musiałoby się odbić negatywnie na tempie wzrostu gospodarczego.

VIII. Ubezpieczenia społeczne

1. Obrady Okrągłego Stołu na początku 1989 r. objęły również problematykę ubezpieczenia społecznego, a przede wszystkim palącą wówczas kwestię waloryzacji emerytur i rent oraz system emerytalno-rentowy rolników.

2. Wobec znacznej stopy inflacji w dekadzie lat osiemdziesiątych istotnym problemem stała się waloryzacja świadczeń emerytalnych i rentowych, która zapobiegałaby ich deprecjacji. Zapowiedź systematycznej waloryzacji znalazła się po raz pierwszy w ustawie emerytalnej z 1982 r., ale jej realizacja nastąpiła dopiero w roku 1986. Spowodowało to wiele niekorzystnych następstw, znacznie wykraczających poza kwestię realnej wartości świadczeń i udaremniło w pewnym stopniu sprawność działania samego systemu. W drugiej połowie 1989 r. i w 1990 r. waloryzacja stała się problemem społecznym o podstawowym znaczeniu. Od początku 1990 r. roczną waloryzację zastąpiono waloryzacją kwartalną, aby nadążyć za wysoką stopą inflacji. Przejściowo zastosowano nawet waloryzację nie o podstawę wzrostu inflacji w poprzednim okresie, lecz o wzrost przewidywany w danym kwartale. Skala inflacji zmusiła już w 1989 r. do zwaloryzowania podstawy wymiaru zasiłków okresowych.

3. Przemiany ubezpieczenia społecznego skupiły się na systemie emerytalno-rentowym. Jego zmiany dokonano w dwóch etapach. W pierwszym etapie podwyższono świadczenia emerytom i rencistom, którzy do 31.12.1990 osiągnęli wiek 80 lat. W drugim etapie rozbudowano istotnie zasady i założenia pierwszego etapu, które stały się trwałym elementem systemu emerytalnego pracowników oraz systemów pochodnych. Zmiana, dokonana ustawą z 17.10.1991, objęła od dnia 15.11.1991 pozostałych emerytów i rencistów oraz wszystkich przechodzących na emeryturę lub rentę po tej dacie.

Nowym system zachował wymagany dotychczas wiek emerytalny 65 lat dla mężczyzn i 60 dla kobiet oraz okres zatrudnienia: 25 lat dla mężczyzn i 20 lat dla kobiet, zmienił jednak sposób jego obliczania. Zamiast dotychczasowych okresów zatrudnienia, okresów równoważnych i okresów zaliczalnych przyjął okresy opłacania składek, czyli okresy składkowe, oraz określone okresy nieskładkowe jako warunek nabycia uprawnień. Za podstawę wymiaru przyjął odniesienie osiągniętego wyngrodzenia do przeciętnej płacy w danym roku w kraju (kwoty bazowej), z kolejnych trzech lat najlepszych dla zainteresowanego w ciągu ostatnich dwunastu lat zatrudnienia, a docelowo dziesięć z dwudziestu zatrudnienia, nie więcej jednak niż 250% tej przeciętnej. Na wysokość emerytury składa się suma kwoty wskazanej jako podstawa

w wysokości 1,3% za każdy rok składkowy i 0,7% za każdy rok okresu nieskładkowego oraz trzynastokrotna dla wszystkich kwota stanowiąca 24% przeciętnej aktualnej płacy krajowej jako odniesienie do ustalenia podstawy wymiaru (kwoty bazowej).

Podobny sposób obliczenia przyjęto dla rent inwalidzkich I i II grupy, z tym że wskaźnik 0,7 zastosowano również w stosunku do lat brakujących inwalidzie do osiągnięcia łącznie 25 lat okresów składkowych i nieskładkowych. Dla inwalidów III grupy, czyli najmniej poszkodowanych, przyjęto rentę w wysokości 75% renty obliczonej w podany sposób dla inwalidów II grupy; podobnie w odpowiednim procencie dla rent rodzinnych.

Tak obliczona wysokość emerytury lub renty, odniesiona do przeciętnej płacy jako jej stały procent, staje się następnie podstawą do systematycznej waloryzacji świadczenia w miarę wzrostu przeciętnej płacy krajowej. Według nowych zasad przeliczono na przełomie lat 1991 i 1992 wszystkie dotąd przyznane emerytury i renty, dzięki czemu wyeliminowano dysproporcje w wysokości świadczeń, które narastały z roku na rok. Nastąpiła również likwidacja różnego rodzaju dodatków do emerytur i rent. Jednakże już od 1993 r. ograniczano wysokość systematycznej waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. W 1996 r. wprowadzono jednorazową waloryzację w stosunku do cen, gwarantując realny wzrost świadczeń o 2,5%. W latach następnych waloryzacja ma następować w stosunku do wzrostu cen konsumpcyjnych – kosztów utrzymania emeryta.

Zgodnie z istotą świadczeń emerytalnych i wobec wzrastającego bezrobocia przywrócono rygor zawieszalności świadczeń w razie dalszego zatrudnienia. Warunek ten był w poprzednich latach (po 1956 r.) ściśle przestrzegany, następnie liberalizowany, a ostatnio praktycznie nie istniał (od 1989 r. – tylko zatrudnienie w pełnym wymiarze, bez ograniczenia zarobków). Pełna zawieszalność następuje, gdy zarobek osiągany z zatrudnienia (działalności objętej obowiązkiem opłacenia składki) przekracza 120% przeciętnej płacy krajowej (kwoty bazowej), a częściowa, gdy przekracza 60%.

4. Zasadniczej reformy dokonano w ubezpieczeniu społecznym rolników indywidualnych, realizującym – obok celów właściwych dla ubezpieczenia – zadania polityki rolnej. Zmian dokonano w 1989 r. i w lutym 1990 r., aby od 1991 r. wprowadzić nowy system. Polega on na wydzieleniu ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego i macierzyńskiego z jednej strony oraz emerytalno-rentowego – z drugiej. Do jego realizacji powołano osobną instytucję: Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), podporządkowaną ministrowi rolnictwa, na czele z prezesem i Radą Rolników, organem wnioskującym, opiniodawczym i kontrolnym, reprezentującym ubezpieczonych rolników.

Ubezpieczenie wypadkowe, chorobowe i macierzyńskie rolników przewiduje świadczenia zbliżone do systemu pracowniczego lub samodzielnie zarabiających (zasiłek chorobowy w razie niezdolności do pracy – co najmniej przez 30 dni), finansowane z funduszu składkowego, bez gwarancji wypłaty przez państwo. Natomiast emerytura i renta inwalidzka (zasadniczo okresowa, a stała tylko w przypadku I grupy inwalidów, tj. najczęściej poszkodowanych, lub w wieku przedemerytalnym) składa się z dwóch części: składkowej i uzupełniającej. Część składkowa zależy od okresu ubezpieczenia. Obie części łącznie nie mogą być niższe od emerytury na-

zwanej podstawową, tj. równej emeryturze minimalnej w systemie pracowniczym, a maksymalnie – co wynika z ich konstrukcji – nie mogą przekroczyć 135% wysokości emerytury podstawowej (minimalnej pracowniczej). Wysokość świadczenia jest więc niska i o nieznacznym zróżnicowaniu, ale jego wypłata jest gwarantowana przez państwo. Część składkowa jest wypłacana niezależnie od prowadzenia gospodarstwa, a także nie podlega zawieszeniu w razie podjęcia zatrudnienia, natomiast część uzupełniająca ulega zawieszeniu w razie prowadzenia gospodarstwa lub kierowania nim. KRUS ma popierać prywatne dobrowolne ubezpieczenie rentowe rolników. Za gospodarstwo rolne uznano gospodarstwo powyżej 1 ha przeliczeniowego użytków rolnych. Osoby posiadające mniejsze gospodarstwa (działki) mogą być objęte ubezpieczeniem na zasadzie dobrowolności. Renty rodzinne są wypłacane na takich samych zasadach, jakie obowiązują w ubezpieczeniu pracowników. Stosownie do postulatów rolników, sprzedaż gospodarstwa nie ma wpływu na uprawnienia emerytalne. W przypadku zaprzestania prowadzenia gospodarstwa rolnik może korzystać z obniżonego wieku emerytalnego i przy przedłużonym okresie ubezpieczenia ze 100 do 120 kwartałów po osiągnięciu 55 lat przez kobietę i 60 lat przez mężczyznę.

W wyniku tych zmian emerytury rolników są finansowane prawie w całości (ok. 95%) z budżetu państwa.

5. Wcześniej niż emerytury, a także, podobnie jak w innych państwach, liberalizacja orzecznictwa inwalidzkiego wobec narastającego bezrobocia, spowodowały ogromny wzrost liczby emerytur i rent inwalidzkich. Uprawnienia do wcześniejszej emerytury mają pracownicy z 30-letnim okresem zatrudnienia (w wieku 55 lat), kolejarze (60 lat), górnicy (50 lat), osoby wykonujące szereg innych zawodów, pracownicy wykonujący pracę w ciężkich lub szkodliwych warunkach oraz w określonych okolicznościach. Wszystko to powoduje faktyczne obniżenie wieku przechodzenia na emeryturę. Wcześniej niż emerytury od 1989 r. znalazły zastosowanie jako sposób zapobieżenia bezrobociu w przypadku likwidacji lub rekonstrukcji zakładów, związanych z wprowadzaniem gospodarki rynkowej.

6. W zakresie zasiłków rozpatrywany okres charakteryzuje się natomiast stabilizacją i brakiem istotniejszych zmian systemowych. Zmiany ograniczały się zasadniczo do dostosowywania wysokości świadczeń oznaczonych kwotowo do warunków inflacji, z lekką tendencją do ich ograniczania.

Podstawowa zmiana nastąpiła w 1995 r. i dotyczyła zasiłku chorobowego oraz zasiłków rodzinnych. Wszyscy pracodawcy zostali obciążeni obowiązkiem wypłaty wynagrodzenia w okresie niezdolności pracownika do pracy z powodu choroby przez okres 35 dni łącznie w roku kalendarzowym. Wypłata zasiłku chorobowego z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych następuje dopiero po wyczerpaniu takiego okresu. Zarówno wynagrodzenie płatne przez pracodawcę, jak i zasiłek chorobowy, są wypłacane w wysokości 80% przeciętnego wynagrodzenia uzyskanego przez pracownika w ciągu ostatnich 6 miesięcy, a w wysokości 100% – w razie niezdolności do pracy wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, wypadku w drodze do lub z pracy oraz przypadającej na okres ciąży, a także, gdy niezdolność trwa nieprzerwanie ponad 90 dni. Poprzednie zróżnicowanie wysokości świadczenia w zależności od łącznego stażu pracy zostało zniesione. System zasiłków rodzinnych został wyłączony z ubezpieczenia społecznego, a finansowanie tych zasiłków przejął w całości

budżet państwa. Prawo do nich ograniczono do rodzin, w których dochód liczony na jedną osobę nie przekracza 50% przeciętnego wynagrodzenia pracowników w kraju. Zasiłki te są przyznawane na okresy półroczne z możliwością przedłużania, jeśli nie nastąpiło przekroczenie wskazanego progu dochodowego. Z zasiłków rodzinnych został wyodrębniony zasiłek pielęgnacyjny, płatny z budżetu państwa w wysokości 10% przeciętnego wynagrodzenia pracowników w kraju, bez względu na posiadany dochód. Prawo do tego zasiłku przysługuje dzieciom do lat 16 wymagającym stałej opieki pielęgnacyjnej, osobom powyżej 75 roku życia i ciężiej poszkodowanym inwalidom.

7. Podstawowym problemem w rozpatrywanym okresie stało się sfinansowanie wypłaty świadczeń. Dochody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ze składek przestały od 1989 r. pokrywać wydatki, co wymagało dotacji z budżetu państwa. Przyczyny tego były następujące: względny spadek wpływów ze składek spowodowany wydatnym obniżeniem się zatrudnienia, zaległości w przekazywaniu składek przez jednostki budżetowe i przedsiębiorstwa państwowe, zaniżanie składek przez nowo powstające przedsiębiorstwa prywatne, utrzymanie waloryzacji oraz, w znacznym stopniu, wydatki na wcześniejsze emerytury. Wszystkie te przyczyny są związane z recesją i transformacją gospodarczą. Z kolei ze względu na zadania polityki rolnej wydatki wyodrębnione finansowo ubezpieczenia rolników były w ponad 87% (1989 – 1992) finansowane z budżetu państwa.

Podstawową pozycję wydatków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowią emerytury i renty: w 1989 r. wyniosły one 67,8% ogółu wydatków, w 1990 – 75,7% i w 1994 – 81,4%. Nic więc dziwnego, że przedsięwzięte reformy skupiały się na systemie emerytalno-rentowym, a ściślej na emeryturach i rentach inwalidzkich, ponieważ renty rodzinne mają wśród tych świadczeń niewielki i malejący udział (w 1989 r. 14,1%).

Wzrost udziału wydatków na emerytury i renty następował nie tylko z powodu malejącej liczby pracujących oraz waloryzacji świadczeń, ale także niebawomego wzrostu liczby rentobiorców.

TABLICA 1. Liczba ubezpieczonych zarejestrowanych w ZUS i KRUS (średnioroczna w tys. osób)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ogółem w ZUS	14 696	14 124	13 629	13 250	12 733	12 643	12 935	13 177
w tym:								
Zatrudnieni na podstawie stosunku pracy, uczniowie wykonujący pracę nakładczą i członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych	13 868	13 240	12 604	12 082	11 512	11 420	11 643	11 877
Osoby prowadzące działalność gospodarczą na rachunek własny	659	713	915	1 083	1 145	1 156	1 182	1 183
Agenci	147	129	70	44	35	27	69	75
Twórcy i artyści	17	15	11	9	7	6	6	5
Duchowni	5	27	29	30	33	31	32	32
Ogółem w KRUS					1 643	1 505	1 452	1 398

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1996, s. 158 oraz dane ZUS i KRUS.

Wzrost liczby emerytur i rent wyniósł więc: w 1989 r. – 146 tys., w 1990 – 495 tys., w 1991 – 979 tys., w 1992 – 252 tys., w 1993 – 198 tys., w 1994 – 183 tys., w 1995 – 150 tys. i w 1996 – 102 tys. W rezultacie odsetek emerytów i rencistów w stosunku do ogółu ludności wzrósł z 18,1% w 1989 r. do 23,5% w 1995, a w stosunku do czynnych zawodowo z 39,6% do 61,5%. Szacuje się, że znacznie powyżej pół miliona wzrosła liczba rentobiorców (poza rolnikami) wskutek bezrobocia, wcześniejszych emerytur i innych ułatwień w nabywaniu świadczeń.

TABLICA 2. Liczba emerytur i rent (w tys.)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Liczba emerytur i rent na początku roku	6 749	6 895	7 390	8 369	862	8 819	9 002	9 152
Przyrost emerytur i rent nowo przyznanych	586	925	1 361	678	555	529	472	379
Ubytek z powodu zgonu	292	306	344	326	322	322	310	292
Saldo pozostałych zmian – przywracanych i zawieszanych świadczeń	-148	-124	-38	-100	-35	-24	-12	+15
Liczba emerytur i rent w końcu roku	6 895	7 390	8 369	8 621	8 819	9 002	9 152	9 254
W tym pracownicz e i pochodne								
Liczba emerytur i rent na początku roku	5 430	5 494	5 783	6 417	6 607	6 779	6 950	7 107
Przyrost emerytur i rent nowo przyznanych w tym:	437	653	912	501	415	97	353	337
emerytury	158	322	497	176	140	124	118	122
renty inwalidzkie	188	243	318	243	203	206	172	153
renty rodzinne	87	85	94	81	71	66	62	62
Ubytek z powodu zgonu	220	226	252	234	232	231	222	225
Saldo pozostałych zmian – przywracanych i zawieszanych świadczeń	-153	-138	-26	-77	-10	+5	+26	+18
Liczba emerytur i rent w końcu roku	5 494	5 783	6 417	6 607	6 779	6 950	7 107	7 237

Źródło: dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Jednocześnie emerytury i renty pracownicze osiągnęły w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem pracowników w kraju dość wysoki poziom, a mianowicie: średnia emerytura w 1992 r. brutto (ponieważ od 1.1.1992 emerytury i renty, a także zasiłki: chorobowy, opiekuńczy i macierzyński zostały opodatkowane podatkiem dochodowym tak jak wynagrodzenia) wyniosła 71,7% przeciętnego wynagrodzenia (brutto), renta inwalidzka 51%, a renta rodzinna 58%. Tak wysoki poziom tych świadczeń zmienił poprzednią proporcję wysokości emerytur i rent w stosunku do wynagrodzeń zatrudnionych pracowników. Zwiększyło to dodatkowo wydatki z Fun-

duśzu Ubezpieczenia Społecznego oraz stworzyło motywację do przechodzenia na emeryturę i rentę zamiast kontynuowania lub podejmowania zatrudnienia.

W tej sytuacji powstało kilka projektów zmian systemu emerytalno-rentowego, a Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej przedstawiło program reformy ubezpieczeń społecznych, wstępnie zaakceptowany przez rząd w maju 1995 r. Program ten poddano publicznej dyskusji i po wielu zmianach skierowano go w grudniu 1995 r. do Sejmu. Zakłada on reformę systemu emerytalnego przez wprowadzenie systemu trójszczeblowego, uwzględniającego zasady ubezpieczeniowe. System ma być samofinansujący się ze składek, a wysokość świadczenia ma zależeć od okresu płacenia składki i jej wysokości. Przewiduje się również ubezpieczenie działające pod nadzorem państwa na zasadzie kapitalizacji wkładów. W 1996 r. powołano Pełnomocnika Rządu ds. reformy systemu zabezpieczenia społecznego w osobie ministra pracy i polityki socjalnej, który przedstawił projekt nowego systemu emerytalno-rentowego z wykorzystaniem wcześniejszych projektów i materiałów. Zakłada on trzypiętynowy system świadczeń. Stopień pierwszy finansowany składką przewiduje świadczenie uzależnione od okresu opłacania składki i jej wysokości oraz oczekiwanej średniej długości życia w chwili przyznania emerytury. Od 1998 r. wprowadza się ewidencję indywidualnego przebiegu ubezpieczenia, która umożliwi ustalenie okresu i wysokości opłacanych składek z całego życia ubezpieczonego. Stopień drugi przewiduje obowiązkową składkę na prywatne fundusze emerytalne pod nadzorem państwa z wypłatą świadczeń na zasadzie kapitalizacji wkładów. Dla osób pracujących przed wprowadzeniem reformy przewiduje się rozwiązania przejściowe. Trzecim stopniem ma być dobrowolne ubezpieczenie w prywatnych zakładach ubezpieczeń.

Również system rent inwalidzkich ma ulec zmianie, w szczególności przez ich ograniczenie dla inwalidów częściowo zdolnych do pracy i wprowadzenie obowiązku poddania się rehabilitacji przed ewentualnym przyznaniem renty. System ten ma wejść w życie od 1.9.1997. Dotychczasowe pojęcie inwalidztwa i jego grup ma być zastąpione przez pojęcie niezdolności do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i braku rokowania na odzyskanie zdolności do pracy po przekwalifikowaniu. Niezdolność ta może być całkowita lub częściowa. Zmianie też ulegnie tryb orzekania; zamiast orzekania kolegiального – komisji lekarskich orzekać będzie jednostobowo lekarz-orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zmiana systemu zasiłków chorobowych i rodzinnych jest traktowana jako pierwszy etap reformy. Inne świadczenia rodzinne, jak zasiłki macierzyńskie finansowane ze składek w ramach ubezpieczenia społecznego, ma w przyszłości przejąć budżet państwa.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma być wyposażony w osobowość publicznoprawną z radą nadzorczą, w której w proporcji po 1/3 zasiadaliby przedstawiciele ubezpieczonych, pracodawców i administracji państwowej. Z dotychczasowego, jednego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych mają być wyodrębnione osobne fundusze – stosownie do poszczególnych rodzajów ubezpieczenia społecznego. Obowiązek opłacania składki zostanie podzielony między pracodawcę i pracownika, z wyjątkiem wyodrębnionego ubezpieczenia wypadkowego, w którym całością składki zostanie obciążony pracodawca.

Wyżej przedstawionym propozycjom towarzyszą liczne opracowania zajmujące się różnymi aspektami obecnego stanu ubezpieczeń społecznych w Polsce oraz kon-

sekwencjami ekstrapolacji dotychczasowych trendów. Między innymi zwraca się uwagę, że zasady przyznawania świadczeń, ich wysokość oraz status emerytów różnią się w różnych grupach zawodowych. Na przykład podaje się, że na początku 1995 r. przeciętna miesięczna wysokość świadczenia emerytalno-rentowego pracowniczego wynosiła 392 zł, rolniczego – 276 zł, wypłacanego z budżetu MON – 796 zł, z budżetu MSW – 759 zł i z budżetu ministerstwa sprawiedliwości – 736 zł. W połowie tego roku budżet państwa dopłacał miesięcznie do emerytury pracowniczego 64 zł, do rolniczej – 220 zł, do wojskowej – 853 zł, do policyjnej – 752 zł i do emerytury straży więziennej – 787 zł. Zwraca się też uwagę, że w rolnictwie indywidualnym na ponad 2 mln emerytów i rencistów przypada 1,4 mln płacących składki ubezpieczeniowe, oraz na dysproporcję między wpłatami składek z pozarolniczego sektora prywatnego i wypłatami świadczeń ubezpieczeniowych na jego rzecz. Ciągłe powtarza się sprawa wysokich zaległości w opłacaniu składek ubezpieczeniowych. W połowie 1995 r. zadłużenie sięgało już 45 bilionów złotych (starych).

Już przytoczone wyżej dane ukazują złożoność zapowiadanej reformy. Świadomość jej konieczności staje się coraz bardziej powszechniejsza. Wymaga ona jednak wielostronnej projekcji, czasu i jednoznacznego poparcia znaczących sił politycznych.

Powołane w końcu 1996 r. Biuro Pełnomocnika do Spraw Reformy podało bliższe szczegóły proponowanego systemu pierwszego stopnia. Stosownie do tego system emerytalny ma być zastąpiony obowiązkowym systemem oszczędzania, w którym ewidencjonowana byłaby kwota składek przez cały okres pracy pracownika, a po dojściu do wieku emerytalnego przyznawane świadczenie dożywotnie w wysokości zebranej kwoty składek podzielonej przez oczekiwaną długość życia ogółu ludności w tym wieku. Zaliczalność okresów nieskładkowych uległa by likwidacji. Składkę opłacałby po połowie pracownik i pracodawca. Projekt zakłada z niewielkimi wyjątkami likwidację emerytur wcześniejszych. Prawo do wcześniejszej emerytury zachowałby pracownicy zatrudnieni w warunkach szkodliwych dla zdrowia, ale pod warunkiem opłacania wyższej składki przez pracodawcę. Osoby zwalniane z likwidowanych zakładów pracy do osiągnięcia wieku emerytalnego otrzymywałyby zasiłek przedemerytalny.

TABLICA 3. Struktura emerytur i rent (dane średnioroczne w tys.)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ogólna liczba emerytów i rencistów	.	7 104	7 944	8 495	8 730	8 919	9 085	9 201
w tym:	.	.	.	.	.	.	.	.
otrzymujący emerytury	.	.	.	.	.	.	.	.
pracownicze i pochodne	.	2 353	2 775	2 982	3 081	3 155	3 230	3 313
renty inwalidzkie	.	2 187	2 318	2 435	2 497	2 567	2 629	2 673
renty rodzinne	.	1 015	1 032	1 064	1 091	1 121	1 150	1 187
inne emerytury i renty	.	43	29	24	34	30	27	.
emerytury rolnicze	.	1 051	1 255	1 360	1 333	1 297	1 258	1 212
rolnicze renty inwalidzkie	.	441	517	608	669	722	762	784
rolnicze renty rodzinne	.	14	18	22	25	27	29	31

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1996, s. 158–159 i dane GUS.

TABLICA 4. Struktura emerytur i rent służb mundurowych

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ogólna liczba emerytów i rencistów	.	169	212	203	212	222	235	265
w tym:								
emerytury	.	116	136	143	150	162	171	185
renty inwalidzkie	.	25	26	28	29	24	22	29
renty rodzinne	.	28	30	32	33	36	42	50

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1996, s. 160 i dane GUS.

TABLICA 5. Świadczenia z Funduszu Alimentacyjnego

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Przeciętna liczba osób uprawnionych do pobierania świadczeń, w tys.	115	116	141	201	263	309	341	358
Przeciętne miesięczne świadczenie bieżące, w tys. zł	5	21	153	330	450	627	72*	88*
Wpłaty należności od osób zobowiązanych do zwrotu świadczeń, w % ogólnej kwoty wypłat	68	33	13	14	13	15	17	20

* w PLN

Źródło: dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

TABLICA 6. Odsetek emerytów i rencistów do ogółu ludności i pracujących

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Do ludności	18,1	19,3	21,8	22,4	23,0	23,1	23,5	23,8
Do pracujących	39,6	45,8	54,2	57,4	59,8	59,8	61,5	61,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS.

IX. Zdrowie ludności i jego ochrona

1. STAN ZDROWIA

Sytuacja zdrowotna ludności Polski jest od wielu lat gorsza od przeciętnej regionalnej, co stało się udziałem większości krajów środkowoeuropejskich. Polskie doświadczenia zdrowotne w latach przekształceń ustrojowych nie są jednak wyłącznie złe. Obok sfer stagnacji lub pogorszenia, obserwuje się bowiem również sfery poprawy stanu zdrowia, m.in. w postaci spadku rozpowszechnienia pewnych chorób, zmniejszenia się umieralności. Dlatego w wartościowaniu sytuacji zdrowotnej należy pamiętać wyłącznie negatywnego stereotypu.

Powód do początkowego pesymizmu w ocenie wpływu zmian ustrojowych na stan zdrowia ludności dało nagromadzenie się negatywnych zjawisk zdrowotnych wkrótce po, lub nieco przed rokiem 1989. Niepomyślne tendencje przetrwały do roku 1991, po czym sytuacja zaczęła się poprawiać. Najogólniejszym tego przejawem jest wzrost przeciętnego trwania życia: prognoza jego długości zwiększyła się z 66,1 lat dla mężczyzn i 75,5 dla kobiet w roku 1991 do 67,6 dla mężczyzn i 76,4 dla kobiet w roku 1995. Liczby te były lepsze od ocen szansy przeżycia dla Europy środkowo-wschodniej w roku 1993 (odpowiednio: 67,2 i 75,7), nie wspominając już o prognozie dla krajów postradzieckich w tymże roku (odpowiednio: 64,2 i 73,9), ale były nadal przeciętnie niższe aż o 5,8 roku w przypadku mężczyzn i 3,8 roku w porównaniu z kobietami z krajów Unii Europejskiej (1993).

W ostatnich latach zmalała umieralność niemowląt, uważana za czuły wskaźnik sytuacji zdrowotnej: z 17,9 zgonów na 1000 urodzeń żywych w roku 1991 do 13,6 w roku 1995. Choć umieralność ta była niższa od przeciętnej dla krajów środkowoeuropejskich sprzed 2 lat (14,4 w roku 1993), to w roku 1995 przewyższyła większość aktualnych ocen dla ludności tego obszaru, pozostając co najmniej dwukrotnie wyższą od przeciętnej dla krajów Unii Europejskiej (6,8 w roku 1993). Opisaną poprawie towarzyszył spadek częstości urodzeń niemowląt z masą poniżej 2,5 kilograma: z 8,3% w roku 1991 do 6,7% w roku 1995. Tempo spadku masy urodzeniowej stanowi pomyślny prognostyk dla ewolucji umieralności niemowląt, ponieważ dzieci

z niedowagą umierają w pierwszym roku życia ponad 20-krotnie częściej niż niemowlęta z prawidłową masą ciała.

Zwrot w sytuacji zdrowotnej ludności Polski określony przy pomocy powyższych wskaźników łatwiej jest opisać niż wyjaśnić. Do początkowego wzrostu umieralności z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych przyczyniło się zwiększenie częstości wypadków drogowych, ale przybyło także w tym czasie zgonów z innych przyczyn nienaturalnych, a nawet zgonów z powodów zupełnie niewyjaśnionych (przypisywanych nierozpoznanym epizodom chorób serca). Ponadto u progu lat dziewięćdziesiątych zwiększyła się częstość niepomysłnych zdarzeń zdrowotnych z głównego nurtu patologii masowej, mało podatnych na szybkie zmiany; być może o dalszym przyroście ich częstości przesądziła prosta zasada bezwładności, przedłużająca utrwalone tendencje mimo zmiany powodujących je mechanizmów.

Próba opisania przyczyn zaistniałej po roku 1991 poprawy stanu zdrowia ludności kraju wymaga przypomnienia podstawowych danych zdrowotnych. Największy udział w kształtowaniu obrazu zdrowotnego mają w Polsce choroby układu krążenia, nowotwory złośliwe oraz urazy i zatrucia. Chociaż hierarchia taka występuje bodaj we wszystkich krajach rozwiniętych, to na Zachodzie od szeregu lat ubywa zgonów na choroby układu krążenia, wobec do niedawna odwrotnej sytuacji w tej mierze w Polsce. Przeważająca dotychczas tendencja do wzrostu umieralności z powodu chorób układu krążenia ustąpiła u nas jednak trwającemu od 4 lat spadkowi natężenia zgonów: do roku 1994 współczynnik dla ogółu zgonów krążeńiowych zmalał w stosunku do roku 1991 o około 8%. Spadek ten objął w pierwszej kolejności choroby o podłożu miażdżycowym, stanowiące w krajach rozwiniętych, główny powód utraty życia. Ich występowaniu sprzyja wiele przyczyn zewnętrznych, obejmujących: bezruch, przejedzenie i otyłość, palenie tytoniu, stres psychiczny, nadciśnienie tętnicze i inne. Zmiana tendencji w występowaniu chorób serca usposabia do szukania równoległej zmiany w częstości lub charakterze leżących u ich podłoża sposobów zachowania. Do wyjaśnienia aktualnej poprawy zdrowia próbowano przywołać np. bezprzykładowy wzrost spożycia margaryny, wypierający niepożądany nadmiar innych tłuszczów w pożywieniu. Jeżeli pominąć doraźny efekt alkoholu, to wpływ stylu odżywiania na zdrowie objawia się jednak zazwyczaj bardzo powoli. Podobnie jest z większością innych zachowań: ujawnienie się efektu ich korzystnej zmiany na poprawę stanu zdrowia wymaga zwykle długich lat oczekiwania.

Alternatywą dla wyjaśnienia aktualnego postępu zdrowotnego w Polsce jest poprawa jakości, czy skuteczności **świadczeń** zdrowotnych. Koncepcja taka znajduje zazwyczaj niewielu zwolenników, ale istnieją dowody przemawiające na jej korzyść, np. wykonane w latach siedemdziesiątych badania przyczyn pomyślnego zwrotu w rozpowszechnieniu choroby wieńcowej w Kalifornii (na podstawie powiatu Alameda) przypisały więcej zasług w tej mierze opiece zdrowotnej niż korzystnej zmianie zachowań. Podobne (choć pośrednie) światło na takie uwarunkowania rzucają badania nad umieralnością z ostatniego kwietnia w Warszawie, potwierdzające prawidłowe długookresowe wpływ na nią zachowań (zwłaszcza palenia papierosów), ale ograniczające krótkotrwale ryzyko umieralności (w granicach jednej dekady) jedynie do zmian w zagrożeniu typu chorobowego. Oznacza to, że głównym czynnikiem

przesądającym o życiu lub śmierci winna była pozostawać, w tak krótkim przedziale czasowym, **interwencja** w chorobie. Trudno sądzić, by ukształtował ją we współczesnej Polsce jakiś przełom w skuteczności leczenia, wynikający z postępu medycyny; obserwowana poprawa mogła raczej wynikać z lepszego **współdziałania** sfrustrowanego z powodu ustawicznej krytyki jego poczyniń lekarza z niepewnym, w warunkach gospodarki rynkowej, swojej przyszłości pacjentem. Wprawdzie nie ma pewności, czy interwencja taka mogła być skuteczniejsza w chorobach układu krążenia, niż w innych (zresztą postęp nastąpił w wielu dziedzinach patologii), ale istnieje wiele leczniczych sposobów przedłużenia życia nawet w przypadku znacznego upośledzenia czynności serca.

Ewolucja częstości kolejnego wielkiego zagrożenia zdrowotnego – nowotworów złośliwych – była w Polsce okresu transformacji mniej spektakularna niż postęp w zwalczaniu chorób układu krążenia. W istocie **umieralność nowotworowa** wzrasta u nas szybciej niż w całym regionie europejskim, nawet po wyłączeniu z oceny części tego zjawiska, przypisanej starzeniu się ludności. Przyrost ów wynika w znacznej mierze z szybkiego wzrostu rozpowszechnienia najpospolitszego nowotworu złośliwego (i jednego z najgroźniejszych) – raka oskrzeli i płuc; tempo jego wzrostu ustępowało u nas jedynie niewielu krajom Europy (Węgrom, Białorusi). Przybyło także zgonów na raka sutka, w czym, pod względem tempa, sekundujemy innym krajom wschodnioeuropejskim. Na znaczną częstość zgonów z powodu nowotworów składać się może ponadto wyższa w nich umieralność (częstość zgonów w chorobie): np. okres 5 lat po operacji przeżywa wciąż niespełna połowa Polek chorych na raka sutka, wobec trzech czwartych takich pacjentek w Finlandii czy Stanach Zjednoczonych. Mimo tych niepomysłnych okoliczności można obserwować w Polsce, począwszy od połowy lat osiemdziesiątych pewien spadek tempa przyrostu umieralności z powodu wszystkich nowotworów złośliwych łącznie (widoczny zwłaszcza po „odjęciu” wpływu demograficznego starzenia się ludności). Nie jest to wprawdzie tempo poprawy imponujące w zestawieniu z bogatszymi krajami Europy, ale nawet ta niewielka zmiana stwarza pewną nadzieję na przyszłość. W niezgodzie z tą tendencją pozostaje przypadający na lata dziewięćdziesiąte wzrost częstości zachorowań na wszystkie nowotwory złośliwe, zarejestrowanych przez polskie służby onkologiczne; choć znaczna część tego przyrostu odpowiada zapewne rzeczywistości, to nie można jednak wykluczać wpływu nań poprawy jakości rejestracji nowotworów.

O ile wieloletnia częstość urazów i zatruc zmienia się w Polsce niewiele (wyjąwszy wspomniany wzrost pod koniec lat osiemdziesiątych), to zmiana ustrojowa przyniosła falę zwiększonego natężenia **wypadków drogowych** wraz z ich negatywnymi następstwami zdrowotnymi. W latach dziewięćdziesiątych obserwuje się wręcz różne wahania częstości zgonów z ich powodu, ale nie udało się dotąd powrócić do poziomu sprzed roku 1989. Jest to przynajmniej w części związane z burzliwym rozwojem motoryzacji, pozostawiającym w tyle większość krajów Europy. Zastał on kraj nieprzygotowany do tego zarówno materialnie (fatalny stan dróg, pojazdów) jak i psychologicznie (niska kultura zachowań uczestników ruchu). Oba względy przyczyniają się do fatalnych skutków w postaci rekordowej liczby zgonów i obrażeń w stosunku do częstości wypadków drogowych.

Niektóre choroby zdarzają się w Polsce **rzadziej** niż dzieje się to przeciętnie w Europie. Mniej jest u nas zgonów z powodu chorób **układu oddechowego i pokarmowego**. Niższa jest zapadalność na choroby zakaźne podlegające obowiązkowi szczepień (niestety z wyjątkiem gruźlicy), a także zachorowalność na odmianę wirusowego zapalenia wątroby przenoszonego drogą pokarmową (wzw A), choć bynajmniej nie wszczępiennej odmiany zapalenia wątroby (wzw B), osiągającej u nas rekordową częstość, pomimo prób upowszechnienia szczepień ochronnych. Stosunkowo mało jest także dotąd zakażeń wirusem nabytego upośledzenia odporności (HIV), pełnoobjawowych przypadków AIDS, czy zgonów z tego powodu, ale wzrosła ekspozycja na zakażenie wobec rosnącej częstości tych zdarzeń w krajach post-radzieckich, szczególnie na Ukrainie.

Przyczyn wciąż niezadawalącego stanu zdrowia ludności kraju jest wiele, ale istotną negatywną rolę spełnia tu bezspornie **niska kultura** zdrowotna społeczeństwa. Dokonana zagranicą ocena roli **palenia papierosów** dowodzi znacznego (wręcz największego w krajach wyżej rozwiniętych) ich udziału w skracaniu życia Polaków. Ocena bieżącej częstości palenia oraz perspektywy redukcji natężenia nałogu była do niedawna skrajnie pesymistyczna, ale wydaje się, że intensyfikacja walki z paleniem (poświadczona m.in. uchwaleniem ustawy antynikotynowej) zaczyna z wolna przynosić pożądane efekty w postaci spadku częstości palenia (choć wciąż jeszcze nie w formie odwrotu chorób „dotytoniowych”).

Niestety, nie ma dotąd powodów do optymizmu w sprawie innych wadliwych zachowań zdrowotnych. Chociaż częstością pijaństwa uczestników ruchu drogowego nie wyróżniamy się szczególnie w grupie europejskich sąsiadów (25% udziału w powodowaniu wypadków komunikacyjnych), to nie widać w tej mierze wyraźniejszych symptomów poprawy. Pozostajemy także w ścisłej czołówce krajów o wysokim **spożyciu wódki** (trzecie od góry miejsce w Europie w latach 1993–94), chociaż stwierdza się ostatnio pewien spadek oficjalnie notowanych ilości wypitego alkoholu na osobę. Udział tłuszczów w dziennej racji kalorycznej (nieco ponad 30%) pozostaje u nas w połowie drogi między Zachodem (gdzie jest wysoki), a państwami środka i wschodu Europy (gdzie jest niski, np. w Federacji Rosyjskiej nie przekracza 25%), wykazując jednak (niepożądaną) tendencję rosnącą. Społeczeństwo polskie jest **mało aktywne fizycznie**: zaledwie około 1/3 dzieci i młodzieży uprawia systematycznie jakieś ćwiczenia ruchowe, a analogicznej aktywności oddaje się tylko 1/10 osób dorosłych. Niewiele dobrego można także powiedzieć o korzystaniu mieszkańców Polski ze zdrowotnych świadczeń profilaktycznych, w formie np. diagnostycznego przesiewu ubiegającego niebezpieczne stadia rozwoju nowotworów złośliwych, bardziej rozwiniętej fazy nadciśnienia, czy nieodwracalnych następstw innych chorób, łatwiejszych do wyleczenia we wcześniejszym okresie trwania.

Powyższe bolączki rozwiązywane są w świecie krajów wyżej rozwiniętych przy udziale planowanych na długie lata programów zdrowotnych, łączących zapobieganie z **profilaktycznym** ukierunkowanym leczeniem. W Polsce także próbuje się przystosowania programów zdrowotnych o zasięgu międzynarodowym do realiów funkcjonowania lokalnej ochrony i służby zdrowia. W roku 1990 plan taki, oparty na

przesłankach międzynarodowego programu Światowej Organizacji Zdrowia „Zdrowie dla wszystkich w roku 2000”, uzyskał rangę programu narodowego, zaaprobowanego przez rząd i sejm. Jego główne cele zakładały odwrócenie rosnącej tendencji w występowaniu chorób cywilizacyjnych oraz zwalczanie schorzeń (m.in. zakaźnych) dostępnych zapobieganiu; postulowały one także podjęcie skuteczniejszej walki z wcześniej, próchnicą zębów oraz zakładały intensyfikację walki z zagrożeniami środowiskowymi, łącznie ze skutkami zdrowotnymi wadliwych zachowań.

W roku 1996 narodowy program zdrowotny (NPZ) zaktualizowano, kładąc nacisk na realizację konkretnych działań zapobiegawczych, organizacyjnych i leczniczych oraz na promocję zdrowia, rozumianą m.in. jako rozwijanie służących mu umiejętności, tworzenie atmosfery sprzyjającej zdrowiu oraz prowadzenie polityki umożliwiającej osiąganie celów zdrowotnych. Bieżąca wersja NPZ jest bogatsza o system kontroli wykonania wytyczonych celów, natomiast brakuje jej nadal uzgodnionej doktryny działania: postulowane przez autorów projektu terenowe zespoły problemowe, skupione wokół niewielu osób upoważnionych do realizacji programów lokalnych, napotykały opór władz finansowych, obawiających się wzrostu wydatków typu osobowego. Natomiast nieistnienie środowisk popierających program zdrowotny zagraża jego uwiądnieniu wobec trwałego braku zainteresowania urzędów i instytucji, zajętych własnymi problemami. Inną przeszkodą jest brak własnego budżetu; natomiast korzystny jest pozytywny w tej mierze przykład Zachodu, składający do naśladownictwa niezależnie od inicjatyw oficjalnych.

2. SYSTEM OPIEKI ZDROWOTNEJ

Obowiązujący w Polsce do dziś system państwowej opieki zdrowotnej jest **trójstopniowy**. Stopień najniższy obejmuje opiekę ogólną, wyższy – służbę specjalistyczną i szpitale o ogólnym profilu, a najwyższy – szpitale specjalistyczne. Podstawą organizacji tego systemu pozostaje nadal Zespół Opieki Zdrowotnej (ZOZ), łączący podstawowy i specjalistyczny szczebel opieki. Piąta część ZOZ-ów znajduje się w miastach, ale dwukrotnie więcej – w miejscowościach bardzo małych, co jest przyczyną trwałości dotychczasowego układu.

Podstawowa opieka lekarska obejmuje opiekę ogólną, położniczą i stomatologiczną; pion specjalistyczny zawiera również pogotowie ratunkowe. Specjalistyczne szpitale, rozmieszczone w województwach, obsługują przeciętnie 700 tysięcy osób. W opinii zachodnich ekspertów jest to liczba zbyt mała, aby uzasadnić ich istnienie; utworzone w pilotażu reformy służby zdrowia tzw. konsorcja, łączące kilka województw, mają na celu m.in. zwiększenie obszaru działania szpitali specjalistycznych.

W służbie zdrowia znajduje zatrudnienie blisko 900 tys. osób, w tym 89,5 tysiąca lekarzy, niespełna 18 tysięcy stomatologów, 19,5 tysiąca farmaceutów oraz 236 tysięcy pielęgniarek i położnych (1995 rok). Przeliczone na ludność liczby te mieszczą się w granicach przeciętnych dla regionu europejskiego (choć zdarza się przecenienie tej liczby z powodu podwójnego zatrudnienia). Również znaczne, w latach osiemdziesiątych nawet czterokrotne różnice w rozkładzie przestrzennym kadry

fachowej są w Europie zjawiskiem zwykłym, chociaż w części krajów przewyższającym skuteczniej niż w Polsce. Niski iloraz pielęgniarek i lekarzy (2,7) może świadczyć o przeroście zatrudnienia lub kształcenia lekarzy. Znajduje to odbicie w rozpoczynającym się bezrobociu lekarzy i w zapobiegawczym ograniczaniu rekrutacji na studia medyczne.

Do dziś przeważająca część środków na opiekę zdrowotną pochodzi w Polsce ze źródeł publicznych. Obecnie wydatki na zdrowie wynoszą 6,7% dochodu narodowego, co lokuje nas poniżej średniego poziomu środków przeznaczonych na ochronę zdrowia w krajach Organizacji Współpracy i Rozwoju (OECD): od 3,5% do 12%. Jednostkowe wydatki na zdrowie szacuje się w Polsce na około 170 USD rocznie na osobę, wobec wydatków od 700 do 1100 USD na głowę w krajach OECD.

W krytycznym stanie znajdują się środki na inwestycje. Według opinii Banku Światowego gruntownej przeróbki wymaga 30% szpitali i przychodni. Brak pieniędzy skłania resort zdrowia do rozwiązań częściowych.

W świetle tych niedoborów formalną sprawność pomocy zdrowotnej należy ocenić pochlebnie. Według statystyki w Polsce przypada 6 wizyt u lekarza na osobę. 1/8 ludności korzysta z usług szpitali: w 1995 roku zanotowano 5,1 mln pacjentów. a przeciętny pobyt chorego w szpitalu wynosił wówczas 11 dni. Przeciętną długością hospitalizacji nie różnimy się szczególnie niekorzystnie od europejskiej średniej pobytu w szpitalu. Lepiej niż przeciętnie w Europie przedstawia się sprawność pogotowia ratunkowego, oceniana według liczby wyjazdów na wezwania (3,6 mln w 1995 r.); jednak nadużywa się tej formy pomocy w przypadku dolegliwości, które mogłyby być leczone w przychodniach.

Chociaż jakość opieki medycznej w Polsce trzeba – w zestawieniu z jej niską ceną – ocenić pozytywnie, przez społeczeństwo jest ona ciągle oceniana surowo. Głównym tego powodem jest trudna dostępność świadczeń, przede wszystkim szpitalnych, ale również ambulatoryjnych, zwłaszcza specjalistycznych. Bariery powyższe nie zawsze są fizyczne, wynikają one nader często z oporu służby zdrowia przeciwko koronnej dla systemu zasadzie bezpłatności świadczeń. Przeszkodę tę nierzadko pokonuje się przy udziale układów nieformalnych, które, jak się wydaje, ulegają coraz większej fiskalizacji. Nieformalność układów lekarz-pacjent staje się także głównym hamulcem prób urealnienia wartości usług zdrowotnych, ponieważ pacjenci boją się podwójnego płacenia: w ramach układów nieformalnych oraz – dodatkowo – formalnych. Perspektywa kompensowanej przez ubezpieczenie zdrowotne odpłatności nie zawsze jest także na rękę dawcom świadczeń, ponieważ układy nieformalne bywają dla nich źródłem gratyfikacji nieopodatkowanych, do tego bez potrzeby łożenia środków na własny warsztat zawodowy.

Opisany węzeł gordyjski wiąże się z zarobkami lekarzy. Zarobek lekarza, przekraczający na Zachodzie kilkakrotnie dochód przeciętny, w Polsce oficjalnie tej przeciętnej nie osiąga. Sytuacja ta jest w sposób niemal naturalny generatorem szarej strefy wymiany dóbr i usług.

Główną trudność w świadczeniu pełnowartościowych usług stwarza jednak prosty niedobór środków, zmuszający do ograniczania ich ilości i zakresu. Przy ustawicznych kłopotach finansowych i powiększającym się zadłużeniu zakładów

opieki zdrowotnej znaczna ich część rozpoczęła półoficjalne pobieranie różnorodnych opłat. W tym celu przy placówkach medycznych często zawiązywane są celowe fundacje, które m.in. służą do poboru tzw. dobrowolnych opłat, głównie za oparte na specjalistycznej aparaturze medycznej testy diagnostyczne. Personel oddziałów szpitalnych również stara się przenosić na pacjentów część kosztów leków i artykułów sanitarnych, niezbędnych w trakcie leczenia.

3. SPONTANICZNA KOMERCJALIZACJA ŚWIADCZEŃ ZDROWOTNYCH

Analizę problemu wnoszenia opłat nieformalnych w placówkach państwowej służby zdrowia zainicjowano w 1992 roku w badaniu poświęconym możliwości wprowadzenia pewnych form oficjalnej odpłatności za niektóre świadczenia medyczne. Już wówczas okazało się, że skala tego zjawiska jest dość duża. Aż 16% ankietowanych respondentów (z próby losowej mieszkańców Polski) potwierdziło fakt wnoszenia przez członków rodziny nieoficjalnych opłat w państwowej służbie zdrowia (opinie dotyczyły 12 miesięcy poprzedzających sondaż). Koszty te obejmowały zarówno kwoty, które zostały ofiarowane placówce medycznej całkowicie dobrowolnie, jak i te, do których pacjenci zostali w różnorodny sposób przymuszeni. Do kosztów leczenia respondenci zaliczali również opłaty wręczane lekarzom prywatnie. Okazało się, że łącznie średnia suma opłat przypadających na polską rodzinę wyniosła blisko 1,6 mln starych zł. Zarówno tę średnią, jak i odsetek respondentów sygnalizujących dodatkowe koszty leczenia, należało wówczas oceniać jako wysokie. W uzupełnieniu warto dodać, że corocznie leczono się w szpitalach około 10% ogółu badanych. Tak więc zapewne większość korzystających z tego typu leczenia w jakiejś formie ponosiła dodatkowe, nieformalne koszty, które wiązały się przede wszystkim z leczeniem szpitalnym.

W kwietniu 1995, w sondażu dotyczącym opinii społeczeństwa o planach wprowadzenia ubezpieczeń zdrowotnych, powtórzono to pytanie w nieco zmodyfikowanej formie. Zmiana polegała jedynie na skróceniu czasu oceny zdarzeń do 6 miesięcy przed badaniem.

Mimo skróconego okresu oceny, przyrost liczby osób wnoszących w placówkach państwowej służby zdrowia dodatkowe, nieformalne opłaty był bardzo istotny: ponad jedna czwarta badanych (29%) stwierdziła fakt ponoszenia dodatkowych kosztów. W okresie tym znacznie wzrosła średnia wpłacanych kwot, która wyniosła 3,5 mln starych złotych.

W roku 1996 fakt poniesienia nieformalnych kosztów leczenia w placówkach państwowej służby zdrowia potwierdziło 27% respondentów. Jednakże wyraźnie wzrosła średnia wpłacanych kwot; wyniosła ona 4,6 mln zł.

Spośród grup społeczno-zawodowych najwięcej płacili prywatni przedsiębiorcy (ponad 8,5 mln zł) oraz przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji (ponad 6,5 mln zł).

Okazało się, że względnie wysoką dopłatę za leczenie uiszczały robotnicy wykwalifikowani (średnio 5,1 mln zł).

Generalnie rzecz biorąc, z możliwościami finansowymi pacjentów bardziej wiąże się wysokość opłat niż częstość płacenia, jednakże i w tej dziedzinie można odnotować niekiedy bardzo wysokie nakłady pieniężne, ponoszone przez niżej uposażone grupy społeczne.

Częstość płacenia jest prawie równo rozłożona w społeczeństwie (nieco częściej nawet płać osoby biedniejsze i mniej wykształcone), natomiast średnie wpłacanych kwot świadczą o tym, że zajmujący wyższe pozycje społeczne płać więcej. Tak właśnie jest w odniesieniu do prywatnej opłaty za leki i artykuły sanitarne w trakcie leczenia szpitalnego.

4. REFORMA SYSTEMU FINANSOWANIA OPIEKI ZDROWOTNEJ – OD BUDŻETU PAŃSTWA DO UBEZPIECZEŃ ZDROWOTNYCH

Potrzeba reformy systemu finansowania opieki zdrowotnej stała się w Polsce wyraźna na początku lat osiemdziesiątych. Już wtedy stało się oczywiste, że dzielenie budżetowych zasobów finansowych w oparciu o kryterium infrastruktury – a więc w zależności od ilości oddziałów i etatów pracowniczych prowadzi do usztywnienia systemu organizacyjnego opieki zdrowotnej i uniemożliwia wszelkie przemiany, czy redukcje przerostów instytucjonalnych.

Dlatego też, na fali przemian ustrojowych zapoczątkowanych po 1989 roku, wielu organizatorów opieki zdrowotnej zwróciło się w kierunku systemów typu ubezpieczeniowego, które umożliwiają finansowanie zakładów opieki zdrowotnej proporcjonalnie do ilości i jakości wykonanych usług medycznych, zaś pacjentom zapewniają swobodę wyboru usługobiorców.

Na początku lat dziewięćdziesiątych mieliśmy do czynienia, wśród ogółu środowisk medycznych, z tak wyraźną potrzebą drastycznych zmian, że tylko utworzenie nowych instytucji – Kas Ubezpieczenia Zdrowotnego mogło zaspokoić tę pragnienia. Tymczasem wielu zachodnich ekspertów, którzy w ramach szerokiej pomocy zagranicznej zaczęli doradzać polskim decydom, przestrzegało przed ubezpieczeniowym modelem finansowania opieki zdrowotnej. Ostrzegano zwłaszcza przed wysokimi kosztami administracyjnymi ubezpieczeń zdrowotnych, problemami związanymi z właściwą kontrolą rozliczeń pomiędzy Kasą a szpitalami oraz możliwością wzrostu kosztów leczenia wobec wzmożonej aktywności diagnostycznej lekarzy. Te obiektywne spowodowały spadek intensywności prac nad ubezpieczeniem zdrowotnym – do koncepcji tej powrócono w początkach 1993 roku. W latach 1995–1996 wykrystalizowały się dwa niezależne projekty ustaw o ubezpieczeniu zdrowotnym – jeden z nich opracowano w kręgu ekspertów Komisji Zdrowia NSZZ Solidarność, drugi zaś – w ministerstwie zdrowia. W początkowej fazie projekty te różniły się dość znacznie, jednakże w miarę upływu czasu upodobniły się wzajemnie. W fazie początkowej największe rozbieżności pomiędzy obydwojema projektami dotyczyły kwestii struktury organizacyjnej Kas oraz ich liczby.

W projekcie resortowym przewidziano utworzenie jedenastu Regionalnych Kas Ubezpieczenia Zdrowotnego powiązanych organizacyjnie z akademiami medycznymi,

mi, z którymi współpracują wiodące szpitale kliniczne. Poniżej tego poziomu przewidziano powstanie terenowych oddziałów Kasy Ubezpieczenia, zaś powyżej – Zarządu Krajowego Kas, który miałby koordynować całość działalności ubezpieczeń zdrowotnych.

O ile można by uznać, że taka struktura organizacyjna przypomina francuski model ubezpieczeń, o tyle eksperci Solidarności szukali inspiracji w doświadczeniach niemieckich kas ubezpieczenia zdrowotnego, proponując utworzenie dużej liczby (około 300) małych, lokalnych kas.

Innym czynnikiem różniącym obydwa projekty był zakres dozwolonej przepięsami konkurencyjności. W projekcie resortowym początkowo przewidziano konkurencję jedynie pomiędzy świadczeniodawcami na terenie jednej z regionalnych Kas (a więc praktycznie wolny wybór dla pacjentów szpitala i lekarza na terenie funkcjonowania Kasy). Natomiast projekt solidarnościowy (zwany również społecznym albo – od czasu skierowania go do Sejmu przez prezydenta Lecha Wałęsę – prezydenckim), przewidywał znacznie szerszy zakres konkurencyjności, ustalając nie tylko rywalizację pomiędzy świadczeniodawcami, ale również i pomiędzy płatnikami – poszczególnymi, lokalnymi Kasami Ubezpieczenia Zdrowotnego.

W porównaniu do projektu resortowego, w społecznym przewidziano dla Kas znacznie szerszą autonomię. Wyrażała się ona przede wszystkim w prawie do samodzielnego ustalania wysokości składki ubezpieczeniowej. W przypadku projektu resortowego prawo takie przyznano wyłącznie Sejmowi.

Wysokość przewidywanej składki również była nieco różna w każdym z projektów. W projekcie resortowym ustalono ją początkowo na 9,6% dochodu osób ubezpieczonych (co zapewniłoby finansowanie służby zdrowia na dotychczasowym poziomie), zaś w społecznym ustalono składkę na ponad 11% dochodu (co spowodowałoby skierowanie do systemu ochrony zdrowia dodatkowych środków finansowych). W obu projektach zakłada się, że składka ta będzie rekompensowana z podatku ogólnego ludności, tak aby większość ubezpieczonych nie odczuła finansowych ciężarów zmian organizacyjnych. Projekt rządowy przewidywał większy rygorizm w zakresie solidaryzmu społecznego. W świetle tego projektu istnieje przymus ubezpieczenia zdrowotnego, niezależnie od poziomu dochodu – zarówno bogaci, jak i biedni składają się na potrzeby zdrowotne osób chorych w jednakowej proporcji. Tymczasem w projekcie społecznym osobom najbogatszym pozostawiono prawo wyboru. Mogą się one ubezpieczyć lub też uznać, że bardziej opłacalne jest dla nich wnoszenie opłat osobno za każdą potrzebną im usługę medyczną.

Ostatnią w końcu różnicę stanowi stosunek do zrzeszeń lekarskich – w projekcie społecznym przewidziano powstanie odrębnego stowarzyszenia zawodowego lekarzy – Związku Lekarzy Ubezpieczeniowych. Natomiast autorzy projektu resortowego uznali, że dotychczas funkcjonujący samorząd zawodowy jest instytucją dostatecznie reprezentatywną dla środowiska lekarskiego, którego przedstawiciele i tak w zdecydowanej większości będą lekarzami ubezpieczalni.

Ta ostatnia różnica pomiędzy obu projektami oraz szansa wzmocnienia finansowania opieki zdrowotnej, a także autonomiczny charakter Kas przewidziany w projekcie społecznym sprawiają, że lekarze na ogół preferują ten właśnie projekt.

Paromiesięczny okres prac Sejmowej Komisji Nadzwyczajnej nad obydwojoma projektami nie doprowadził do zasadniczych zmian w projekcie resortowym, uznawanym za podstawę obrad. Z niewielkimi zmianami ten właśnie projekt został rekomendowany przez Komisję parlamentowi do uchwalenia. Mimo sprzeciwu opozycji, został on z pewnymi poprawkami przyjęty przez sejm i senat. Przewidziany w ustawie 2-letni okres tzw. „vacatio legis” ma służyć do zbudowania struktur organizacyjnych ubezpieczeń zdrowotnych w terenie i przeprowadzenie niezbędnych szkoleń personelu. Przewiduje się, że składka ma wynosić 10% dochodu ubezpieczonych.

5. PRZEKSZTAŁCENIA SYSTEMOWE W OCHRONIE ZDROWIA

Równolegle do zmian podjętych na gruncie finansowania systemu ochrony zdrowia, prowadzone są (niekiedy bardzo intensywnie) przekształcenia organizacyjnego systemu świadczenia usług medycznych. Najbardziej zaawansowane są prace w dziedzinie przekształceń podstawowej opieki zdrowotnej, kontraktowania usług medycznych, wprowadzenia rejestru usług zdrowotnych, a także restrukturyzacji szpitali i tworzenia tzw. samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej.

Pośród tych działań najbardziej priorytetowymi są – jak się wydaje – wysiłki na rzecz wykształcenia się w Polsce odrębnej kategorii zawodowej, a mianowicie **lekarzy rodzinnych**. Wielu reformatorów opieki zdrowotnej w naszym kraju doskonale zna najważniejszą wadę tego systemu, jaką jest efekt tzw. „odwróconej piramidy”. Jest on spowodowany słabością podstawowej opieki zdrowotnej, skupiającej dotychczas tzw. lekarzy rejonowych, którzy nie będąc zainteresowani materialnie podjęciem natychmiastowych działań leczniczych przesuwali swych pacjentów ku wyższym poziomom systemu, to znaczy do specjalistów, wszelkiego typu szpitali, klinik czy instytutów. Jest to mechanizm szczególnie kosztowny, gdyż szacuje się, że na 20% leczonych przypadków wyspecjalizowane placówki tworzą około 80% kosztów. W realizowanej aktualnie reformie chodzi o to, aby odwrócić te proporcje poprzez działania lekarzy rodzinnych, którzy mogliby zaspokajać około 80% potrzeb zdrowotnych, przy 20%-owym koszcie leczenia.

Z tego też powodu w ostatnich latach rozpoczęto w naszym kraju intensywne kształcenie lekarzy rodzinnych. Do roku 1994 wykształcono ich zaledwie 120, a w rok później było ich już 300. W 1996 roku nastąpiło podwojenie tej liczby, w końcu roku swe uprawnienia odebrał tysiącny lekarz rodzinny. Z pewnością istotnym bodźcem motywacyjnym dla kandydatów na lekarzy rodzinnych jest wprowadzenie zasady **kontraktowania** usług medycznych. Na podstawie indywidualnie zawieranych umów pomiędzy dysponentem środków finansowych (zarówno wojewoda, jak i samorządami terytorialnymi), lekarze rodzinni i stomatolodzy mogą dysponować własnym budżetem na sprawowanie opieki zdrowotnej nad określoną populacją mieszkańców. Dzięki takiemu rozwiązaniu powstają oszczędności spowodowane brakiem potrzeby utrzymywania licznych przychodni wraz z ich administracją i obsługą. Lekarze indywidualnie mogą organizować warunki swej pracy, a rozliczani są w zależności od liczby i rodzaju wykonanych usług medycznych.

Wszelkie dane potwierdzają słuszność takiego rozwiązania, jakim jest kontraktowanie usług. Tam, gdzie w oparciu o nie działają już lekarze rodzinni, dostępność i jakość świadczeń poprawiły się bardzo wyraźnie. Dla przykładu, w dziedzinie stomatologii kontrakty spowodowały skrócenie przeciętnego czasu oczekiwania na protezę z ok. 4 lat do 3 miesięcy, a więc – do okresu jedynie technologicznego. Rozwój kontraktowania usług rozpoczął się w 1994 roku – zawarto podówczas 120 kontraktów, zaś w roku następnym było ich 200. W 1996 r. liczba kontraktów na świadczenie usług zdrowotnych potroiła się.

Aby wypełnienie kontraktu było wiarygodne, jego rozwojowi musi towarzyszyć sprawne działanie **rejestru usług medycznych**, który umożliwiłby dokładną ocenę ilości i jakości usług świadczonych przez konkretnego lekarza. W 1994 roku opracowano pierwsze wzorce tzw. książeczek rejestru usług medycznych. Zawierają one nie tylko opis symptomów choroby, ale również dane o podjętym leczeniu, jego skutkach, kopie recept i poświadczenie innych zaleceń lekarskich. Dzięki przyjęciu technologii kodu paskowego dane z książeczek mogą być łatwo przenoszone do pamięci komputerów. Szacuje się, że w najbliższym czasie rejestrację usług medycznych zostanie objęta prawie połowa populacji Polaków.

W przeszłości jedną z licznych bolączek naszego systemu opieki zdrowotnej był **nierównomierny rozwój sieci szpitali**. W niektórych miejscowościach dochodziło do licznych przerostów organizacyjnych, spowodowanych przez nadmiar lokalnych lub indywidualnych ambicji. W efekcie niektóre szpitale w małych miejscowościach są przeinwestowane, a wskaźniki wykorzystania ich łóżek bardzo ograniczone (co szczególnie można obserwować np. w odniesieniu do lokalnych oddziałów pediatrycznych, w których wskaźnik wykorzystania łóżek sięga niekiedy zaledwie 30%).

W tej sytuacji podjęto intensywne działania na rzecz restrukturyzacji szpitali polskich. Wojewodowie zostali zobowiązani do przedstawiania planu działań w tym zakresie. Stworzono również system konsultacji eksperckich dla lekarzy wojewódzkich, którzy mają kłopoty z zaprojektowaniem optymalnej sieci szpitalnej na swym terenie. Opracowano również tzw. kategoryzacje szpitali, w celu bardziej jednoznacznego wykrystalizowania się profilu szpitali od tzw. ostrych do opiekuńczych. W trosce o podniesienie jakości świadczeń opieki zamkniętej opracowano również założenia systemu akredytacji szpitali polskich.

Szczególnie z myślą o szpitalach, stworzono prawne formy funkcjonowania tzw. **samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej**. Podstawę działania takich zakładów stanowi ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku „O zakładach opieki zdrowotnej”, zaś inne zasady zostały zawarte w szczegółowych rozporządzeniach.

Samodzielny Zakład Opieki Zdrowotnej wyróżnia przede wszystkim fakt posiadania osobowości prawnej. Jest on placówką udzielającą przede wszystkim nieodpłatnych świadczeń dla osób uprawnionych, jednakże koszty tych świadczeń pokrywa dysponent środków publicznych, według negocjowanej umowy. Proces negocjacyjny dotyczy przede wszystkim wysokości cen za świadczenia lecznicze. Jako podmiot prawa zakład samodzielny może podpisywać umowy z wieloma dysponentami środków publicznych (lub niepublicznych), a także zaciągać kredyty bankowe. Jest oczywiście, że usamodzielnienie zakładów opieki zdrowotnej jest jednym z bardzo pożąda-

nych warunków wprowadzenia ustawy ubezpieczeniowej. Obecnie na blisko 800 szpitali, 200 wyraża zainteresowanie przejściem na samodzielność (spośród nich 80 wytypowano do programu pilotażowego). Zakłada się, że w przyszłym roku większość polskich szpitali powinna osiągnąć status zakładów samodzielnych.

Jak można się zorientować z przytoczonych danych, przekształcenia systemu świadczenia usług medycznych w istocie rozpoczęto bardzo niedawno – 2 do 3 lata temu. Według utartego stereotypu są one niezbędne do wprowadzenia ubezpieczeniowego systemu finansowania.

W 1996 roku przygotowano ustawę o zawodzie lekarza oraz toczą się zaawansowane prace nad Kartą Praw Pacjenta.

Na zakończenie należy dodać, że działania na rzecz generalnej reformy systemu ochrony zdrowia przebiegały w końcu 1996 r. w atmosferze konfliktów między organizacjami skupiającymi lekarzy a administracją rządową (resortem zdrowia), przy czym na plan pierwszy wysuwała się sprawa niskiego poziomu wynagrodzenia personelu medycznego.

X. Pomoc społeczna

1. STAN WYJŚCIOWY I PRZEKSZTAŁCENIA SYSTEMOWE

Pomoc społeczna, poprzednio zwana opieką społeczną, a i dzisiaj często traktowana jako jej synonim, staje się coraz bardziej znaczącą dziedziną polskiego układu bezpieczeństwa socjalnego.

Nie jest to w Polsce współczesnej dziedzina nowa. Jeszcze w 1923 r. jej zadania i zakres, odpowiadające ówczesnym potrzebom i poglądom, określiła ustawa o opiece społecznej. Rozwijały się różne formy ratownictwa społecznego, akcje charytatywne, samopomoc obywatelska itp. W dziedzinie teorii kształtowała się polska szkoła działalności opiekuńczej, wspierana przez politykę społeczną i pedagogikę społeczną, a związana m.in. z takimi nazwiskami, jak Helena Radlińska, Konstanty Krzeczkowski, Aleksander Kamiński czy Janusz Korczak.

Troska o człowieka, który traci podstawy egzystencji i z przyczyn niezawinionych czy zwinionych zostaje wyrzucony na margines normalnego życia, którego bieg wydarzeń zmusza do szukania pomocy pozarodzinnej – stanowił też z reguły przedmiot zainteresowania instytucji religijnych i postępowych ruchów społecznych.

W Polsce w okresie powojennym opieka społeczna przeżywała swoje wznioły i upadki. Formalnie obowiązywała wspomniana ustawa z 1923 r., ale o działalności opieki społecznej decydowały w praktyce uchwały rządowe i przepisy resortowe. Do 1990 r. była powiązana z resortem zdrowia, który zresztą do dzisiaj nosi nazwę Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej. Szczególną zasługą tego resortu była, zapoczątkowana w latach siedemdziesiątych, organizacja kształcenia pracowników socjalnych na poziomie policealnym i wyższym.

Kilkakrotnie podejmowane w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych (m.in. przez Radę do Spraw Rodziny, Komitet Problemów Pracy i Polityki Społecznej PAN) inicjatywy przygotowania projektu nowej ustawy nie doprowadzały do parlamentarnych decyzji. Brakowało więc podstawowego aktu prawnego, odpowiadającego współczesnym potrzebom i jednoznacznie określającego miejsce pomocy społecznej w polskim układzie zabezpieczenia społecznego. Za taką regulacją przemawiały też międzynarodowe konwencje i zalecenia ratyfikowane przez Polskę.

Kategoryczne stanowisko w sprawie ustawowej reformy pomocy społecznej zarysowało się dopiero w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Zespół ds. reformy opieki

zdrowotnej przyjął wówczas opracowanie pn. „Kierunek reformy systemu pomocy społecznej”, które m.in. wzywało Sejm do uchwalenia nowej ustawy jeszcze przed końcem 1989 r. Domagano się uwzględnienia w niej odpowiednio wysokiego statusu pracownika socjalnego, integracji w rozpoznawaniu i zaspokajaniu potrzeb podopiecznych, poszerzenia zakresu działalności z uwzględnieniem wielorakości sektorów, form i źródeł finansowania itp.

Rząd, uformowany jesienią 1989 r., jeszcze przed przyjęciem projektu nowej ustawy o pomocy społecznej podjął na początku 1990 r. decyzję o przekazaniu Ministrowi Pracy i Polityki Socjalnej zadań z zakresu działania Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, dotyczących pomocy społecznej. Nie była ona zgodna z postulatami Okrągłego Stołu, gdzie zapowiadano „wzmocnienie funkcjonalnych związków z podstawową opieką zdrowotną”.

Zasadnicze znaczenie dla usytuowania pomocy społecznej i jej zadań w zmieniającym się ustroju społeczno-gospodarczym miało uchwalenie przez Sejm ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. nr 87, poz. 506). Umocowiła ona ostatecznie państwowe kierownictwo pomocy społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Socjalnej, ustanowiła przy ministrze Radę Pomocy Społecznej jako organ opiniotwórczo-doradczy oraz utworzyła strukturę organizacyjną, złożoną z ośrodków pomocy społecznej w ramach gmin oraz z podległych wojewodom wojewódzkich zespołów pomocy społecznej.

Ustawa przyznawała **prawo** do świadczeń pieniężnych osobom, które nie mają żadnych źródeł utrzymania lub mają niski dochód na osobę w rodzinie, a ich sytuacja jest związana co najmniej z jedną z jedenastu następujących okoliczności: (1) ubóstwem, (2) sieroctwem, (3) bezdomnością, (4) potrzebą ochrony macierzyństwa, (5) bezrobociem, (6) upośledzeniem fizycznym lub umysłowym, (7) długotrwałą chorobą, (8) bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, (9) alkoholizmem lub narkomanią, (10) trudnościami w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego, (11) klęską żywiołową lub ekologiczną.

Uchwalenie ustawy następowało w okresie narastającego bezrobocia (w końcu listopada 1990 r. liczba bezrobotnych sięgała 1090 tys.) oraz pauperyzacji znacznej części społeczeństwa (w 1990 r. realne dochody osobiste ludności spadły ogółem prawie o 15% w stosunku do 1989 r., a same wynagrodzenia pracownicze o ponad 32%). A zatem nowa ustawa wyraźnie podejmowała problem rozwiązania ochrony socjalnej wobec zagrożeń egzystencjonalnych, wynikających z utraty zatrudnienia, niskich dochodów, kurczenia się infrastruktury socjalnej czy narastających zdarzeń losowych (m.in. w związku z lawinowym wzrostem przestępczości). W sumie liczba osób (799 tys.) objętych pomocą społeczną w 1989 r. podwoiła się i w 1990 r. wyniosła 1645 tys.

Ustawa z 1990 r. wyraźnie preferowała świadczenia pieniężne, a za podstawę ich przyznawania przyjmowała nie sytuację majątkową podopiecznego, lecz jego dochody bieżące (bądź ich brak). Ponadto nowa ustawa rezygnowała z instytucji terenowych opiekunów społecznych (poprzednio było ich ok. 50 tys.). Natomiast

wyraźnie wypowiadała się za profesjonalizacją pracy socjalnej, ponadśrednim wykształceniem i odpowiednią ochroną prawną pracowników socjalnych.

Ustawa nader ambitnie sformułowała cel pomocy społecznej jako „zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka” (art. 2.1) i realizację tego celu powierzyła gminom oraz administracji rządowej. Ustaliła też w sposób enumeratywny katalog świadczeń udzielanych w ramach pomocy środowiskowej (zasiłki pieniężne: stały, okresowy, celowy; pomoc w ekonomicznym usamodzielnianiu się; usługi opiekuńcze; udzielenie schronienia; ubranie; posiłek; świadczenia lecznicze; sprawienie pogrzebu).

Ustawowy system pomocy społecznej objął również tzw. opiekę zamkniętą, na którą składają się domy i zakłady zapewniające całodobową opiekę (stacjonarne placówki pomocy społecznej).

Ustawa o pomocy społecznej zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 1991 r. Uzupełniono ją szeregiem przepisów wykonawczych, które w sposób szczegółowy określiły sposób jej realizacji. Między innymi utrzymano, wprowadzoną jeszcze w 1990 r., pomoc mieszkaniową jako kontynuację specjalnego programu rządowego. W 1990 r. skorzystało z niej 841 tys. gospodarstw domowych, w 1991 r. zaś 1010 tys.

W 1991 r. nastąpił znaczny wzrost liczby osób korzystających z pomocy społecznej, rozszerzył się też zakres potrzeb (np. w związku ze wzrostem wydatków na leczenie czy też wskutek bezrobocia, bezdomności itp.). W połowie 1992 r. zdecydowano się dokonać nowelizacji omawianej ustawy. Nastąpiła ona 1 sierpnia 1992 r. Między innymi zmieniono w niej parametr określenia wysokości zasiłków pieniężnych (z 90% najniższej emerytury na 28% przeciętnego wynagrodzenia), rozbudowano przepisy o zasiłkach celowych, dokonano zmian w podziale zadań dotyczących gmin i administracji państwowej.

W 1992 r. liczba osób objętych bezpośrednio pomocą społeczną przekroczyła 3 mln, a ogólna liczba osób mieszkających w gospodarstwach domowych świadczeniobiorców zbliżyła się do 7,5 mln, tj. do 1/5 ludności Polski. Na podobnym poziomie utrzymywały się zadania pomocy społecznej w 1993 r. Dopiero w 1994 r. liczba podopiecznych (klientów) spadła. Równocześnie wzrosła liczba pracowników zatrudnionych w ośrodkach i rejonach opiekuńczych z 18,9 tys. w 1992 r. do 31,4 tys. w 1994. Ustawowa norma zatrudnienia pracowników socjalnych w gminie wynosi jeden pracownik na 2 tys. mieszkańców, nie mniej jednak niż trzech pracowników.

2. ZAKRES DZIAŁANIA PUBLICZNEJ POMOCY SPOŁECZNEJ

Od 1989 r. nie tylko rosła liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, zwiększył się także zakres tych świadczeń oraz zmieniła struktura. Niżej zamieszczone tablice ukazują dynamikę owego procesu (tabl. 1) oraz informują o liczbie gospodarstw domowych, które znalazły się w sferze działalności publicznej pomocy społecznej, według przyczyn czy okoliczności wymienionych w ustawie z 29.11.1990 r. (tabl. 2).

TABLICA 1. Zakres pomocy społecznej w latach 1989–1995 (w tys. osób i usług)

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ogólna liczba osób objętych pomocą społeczną	799	1 645	2 228	3 040	3 001	2 284	2 127
Osoby objęte							
– pomocą materialną	850	2 056	1 853	1 792	2 870	3 017	2 892
– pomocą usługową	229	209	105	77	105	104	103
Osoby objęte pracą socjalną			810	1 064	1 131	1 025	1 335
Osoby otrzymujące							
– zasiłki stałe	84	88	108	118	136	155	176
– zasiłki okresowe	37	53	221	377	1 014	754	840
– świadczenia celowe	620	796	1 302	1 201	1 525	1 277	1 092
– pomoc mieszkaniową (rodziny)	–	841	1 010	1 371	–	–	–
– posiłek	105	223	262	222	269	352	400
– pomoc pogrzebowa (sprawienie pogrzebu)	–	–	10,3	10,5	9,7	9,3	9,8
– schronienie	–	–	2,3	5	6,1	6,6	9,8
– pomoc z tytułu ciąży i wychowania dzieci	–	–	–	–	81	315	221
Stacjonarne placówki pomocy społecznej	609	629	695	712	765	811	831
– miejsc w tys.	67,4	68,0	69,7	71,7	75,4	78,4	79,9
– mieszkańców w tys.	64,8	65,8	67,0	68,7	71,7	74,7	76,5
– oczekujących na umieszczenie	13,5	13,4	9,2	10,3	8,5	8,9	10,5
– umieszczonych w ciągu roku	12,3	12,0	14,4	15,4	17,8	19,0	19,1
Dzienne domy pomocy społecznej	185	200	208	245	222	207	223
– miejsc w tys.	7,4	9,6	2,7	10,6	11,1	11,4	11,9
Dzienne ośrodki opiekuńcze	–	–	31	53	67	59	51
– miejsc w tys.	–	–	0,9	1,8	2,5	2,2	1,9
Noclegownie	–	–	74	105	104	92	99
– miejsc w tys.	–	–	2,4	3,1	3,2	2,4	2,7

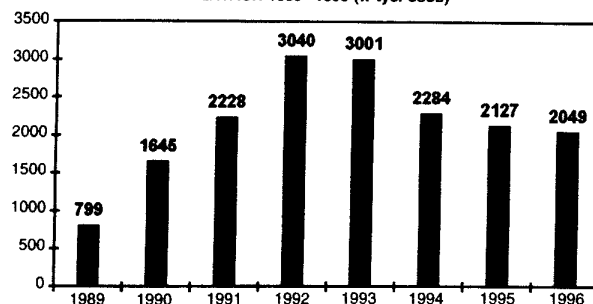
Źródło: Sprawozdania roczne Departamentu Pomocy Społecznej MPiPS.

Analiza tabl. 1 pozwala dostrzec pewne ilościowe fluktuacje w rozmiarach przyznawanych świadczeń w omawianym okresie. Należy przy tym zauważyć, że w 1993 r. zniknęła pozycja „pomoc mieszkaniowa”, co wynikało z zawieszenia realizacji programu rządowego związanego z tą pomocą; w 1992 r. skorzystało z niej 1371 tys. rodzin. Natomiast dalej funkcjonował program rządowy obejmujący zasiłki na leki; w 1992 r. skorzystało z nich 3,9 tys. osób, w 1994 zaś 16,2 tys. osób. Pojawilo się też nowe świadczenie związane z ochroną macierzyństwa. Wynikało ono z rozporządzenia Rady Ministrów z 5.10.1993 r. w sprawie określenia zakresu i form oraz trybu udzielania opieki socjalnej i prawnej kobietom w ciąży oraz wychowującym dziecko. Rozporządzenie to (stanowiące zresztą konsekwencję ustawy z 3.1.1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży) przyznało kobietom uprawnionym do opieki społecznej prawo do określonych świadczeń dodatkowych w okresie od 4 miesiąca ciąży do 6 miesiąca życia dziecka.

Przygotowując omawiane rozporządzenie szacowano, że świadczenia z tytułu ochrony macierzyństwa otrzyma ok. 10 tys. kobiet. Tymczasem jeszcze w 1993 r. przyznano je 81 tys. matkom. Ze względu na brak odpowiednich środków w 1993 r. kilkunastu tysiącom odmówiono wypłaty zasiłków pieniężnych (28% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego). W związku z dalszym napływem wniosków, na których realizację nie pozwalały środki budżetowe, na początku 1994 r. znolizowano rozporządzenie z października 1993 r. i skrócono z 10 do 4 miesięcy okres pobierania zasiłków. Natomiast liczba kobiet korzystających z tej formy pomocy społecznej wzrosła w 1994 r. do 315 tysięcy! W 1995 r. liczba ta spadła do 221 tys.

W 1994 r. przywrócono pomoc mieszkaniową dla gospodarstw domowych o bardzo niskich dochodach miesięcznych. Jest ona wypłacana w formie dodatków mieszkaniowych poza systemem pomocy społecznych, z odrębnej dotacji budżetowej i środków własnych gmin. W 1995 r. z dodatków mieszkaniowych korzystało 8% miejskich gospodarstw domowych; były to głównie gospodarstwa bezrobotnych lokatorów spółdzielni mieszkaniowych. Badania przeprowadzone w końcu 1996 r. wykazały, że odsetek miejskich gospodarstw domowych korzystających z dodatków mieszkaniowych spadł do 6,6%.

LICZBA OSÓB KORZYSTAJĄCYCH ZE ŚWIADCZEŃ POMOCY SPOŁECZNEJ W LATACH 1989–1996 (w tys. osób)



Źródło: Rocznik Statystyczny 1995, s. 273.

Tak więc rok 1994, po ustabilizowaniu się ogólnej liczby podopiecznych na poziomie 3 mln, rozpoczął się od konfrontacji potrzeb strukturalnych w zakresie pomocy społecznej z możliwościami budżetu państwa, co spowodowało w tymże roku spadek liczby osób objętych pomocą społeczną do 2,3 mln. Natomiast liczba osób w gospodarstwach domowych objętych pomocą przekroczyła w 1994 r. 7,6 mln. Godny podkreślenia jest przy tym znaczny wzrost w 1993 r. liczby gospodarstw domowych, które z tytułu bezrobocia znalazły się w sferze działań pomocy społecznej. Narastanie tej populacji ukazuje tabl. 2. Z niej

wynikają również wyraźne tendencje do wzrostu zakresu pomocy społecznej. Można przy tym uznać, że najczęściej są one pochodną narastającego bezrobocia i pozbawiania coraz większej populacji bezrobotnych prawa do zasiłków wypłacanych im przez urzędy pracy z Funduszu Pracy. O ile w 1991 r. z zasiłków okresowych pomocy społecznej korzystało 221 tys. osób, to w 1993 liczba ta przekroczyła 1014 tys., w 1994 r. zaś spadła do 754 tys., a z kolei w 1995 r. wzrosła do 840 tys. Podopieczni ci należeli do grupy gospodarstw domowych, w których żyło w 1994 r. ogółem 2,9 mln osób. Powyższe dane ukazują i skalę, i wagę społeczną problemu masowego bezrobocia, a również ogrom dodatkowych zadań, jakimi została obciążona pomoc społeczna. Ilustruje je w sposób szczególnie wyraźny tabl. 2. Przy jej analizie należy jednak pamiętać, że znaczną część podopiecznych przyporządkowano do kilku spośród 15 wymienionych trudnych sytuacji życiowych. Wynika to z narastającego zjawiska zbiegu różnych niekorzystnych okoliczności, degradujących materialnie i moralnie jednostki oraz rodziny.

TABLICA 2. Gospodarstwa domowe objęte pomocą społeczną według trudnej sytuacji życiowej (w tys.)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995
Bezdomność	6,1	12,7	17,7	13,0	11,9
Bezrobocie	250	551	783	785	720
Sieroctwo	9,8	10,5	8,3	8,3	6,9
Alkoholizm	66,8	94	106	123	122
Narkomania	1,4	2,0	2,3	2,4	2,7
Upośledzenie fizyczne lub umysłowe	201	245	246	259	258
Długotrwała choroba	211	228	246	330	352
Pomoc postpenitencjarna	11,4	16,5	21,3	24,6	24,0
Bezradność w gospodarstwie domowym	127	156	174	262	251
Wielodzietność	172	245	239	254	226
Niskie dochody	813	914	740	.	.
Kłęski żywiłowe	3,5	5,6	4,0	0,8	1,3
Rodziny niepełne	144	215	200	229	228
Niepełnosprawność dziecka	10,3	17,4	17,4	.	.
Ochrona macierzyństwa	.	.	.	325	240

Źródło: Jak do tablicy 1.

3. ZRÓŻNICOWANIA PRZESTRZENNE I DZIAŁALNOŚĆ WSPOMAGAJĄCA

W latach 1989–1995 znaczne różnice w skali i strukturze udzielanej pomocy społecznej wystąpiły też w układzie wojewódzkim. Porównanie danych statystycznych ukazuje znamienne zmiany w zakresie przyznawanych świadczeń: w 1989 r. korzystało z nich 211 osób na 10 tys. mieszkańców, natomiast w 1990 r. – 432, w 1991 – 397, w 1992 – 792, w 1993 – 780, w 1994 – 593 i w 1995 – 551.

O ile w 1989 r. tylko w dwóch województwach liczba podopiecznych przekroczyła 450 na 10 tys. ludności, to w 3 lata później tylko pięć województw nie osiągnęło takiego współczynnika. W pozostałych województwach był on wyższy,

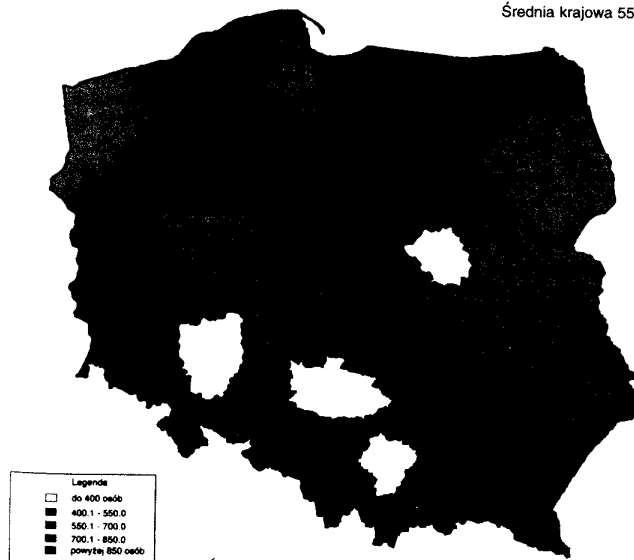
a w pięciu województwach przekraczał 18% (1800 osób na 10 tys. mieszkańców). Wspomniane pięć województw to: wrocławskie z 33%, gorzowskie z 32%, konińskie – również z 32%, olsztyńskie z 28% i ciechanowskie z prawie 20%. Najmniej potrzebujących w 1992 r. wykazało nieoczekiwanie województwo łomżyńskie – zaledwie 3,6%! W 1994 r. zróżnicowanie przestrzenne zmieniło się niewiele w porównaniu z 1989 r. Natomiast pewne znaczące zmiany nastąpiły w 1995 r. Najgorszą sytuację zanotowano w województwie koszalińskim (963 podopiecznych na 10 tys. mieszkańców), dalej w województwie śluskim (907), gorzowskim (904), suwalskim (890), elbląskim (869) i olsztyńskim (864). Były to województwa o najwyższym stopie rejestrowanego bezrobocia: koszalińskie – 26,8%, ślaskie – 28,4%, gorzowskie – 19,8%, suwalskie – 27,3%, elbląskie – 25,6% i olsztyńskie – 26%. Średnia stopa bezrobocia w skali kraju wynosiła 14,9%.

Z kolei najmniej klientów pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców miały województwa: częstochowskie – 343 (ze stopą bezrobocia 13,5%), wrocławskie – 359 (11,3%), krakowskie – 365 (8%) i warszawskie – 387 (5,4%).

Zróżnicowania przestrzenne ilustruje mapka ukazująca liczbę osób korzystających z pomocy społecznej w szczególnych województwach na 10 tys. mieszkańców.

OSOBY KORZYSTAJĄCE Z POMOCY SPOŁECZNEJ W 1995 NA 10 TYS. LUDNOŚCI WG WOJEWÓDZTW

Średnia krajowa 551 osób



Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 1996

W celu dokładniejszego poznania struktury i efektów działania pomocy społecznej Główny Urząd Statystyczny przeprowadził w 1993 r. badanie reprezentacyjne, obejmujące prawie 3,9 tys. gospodarstw domowych. Wyniki badań wykazały, że z pomocy społecznej korzystało 12,3% gospodarstw domowych, ale aż 30% uznawało, że znajduje się w sytuacji wymagającej pomocy zewnętrznej. W świadczeniach na rzecz podopiecznych wyróżniały się lokalne ośrodki pomocy społecznej. Zaledwie 12% świadczeń pochodziło łącznie od organizacji społecznych, parafii i stowarzyszeń wyznaniowych. Rzecz przy tym charakterystyczna, że najwyższą notę uzyskała publiczna pomoc społeczna.

Autorzy raportu zwracają uwagę na konieczność rozwijania samopomocowego ruchu dobroczynności społecznej. Mnogość bowiem sytuacji, na zarządzenie którym nie starcza środków publicznych, a sami pracownicy socjalni nie są w stanie opanować narastających obszarów niedostatku.

Coraz bardziej komplikuje się sytuacja na terenach o masowym bezrobociu strukturalnym. Dokładniejszą diagnozę narastających tam problemów, zwłaszcza po omówionym już wyżej pozbawianiu bezrobotnych prawa do zasiłków z Funduszu Pracy, przedstawiono w raporcie z badań w 1994 r. pt. „Pomoc społeczna wobec zjawiska bezrobocia”. Jego autorzy wręcz twierdzą, że „pomoc społeczna mało skutecznie realizuje funkcję ochronną wobec bezrobotnych i nie zapewnia im bezpieczeństwa socjalnego”. Na aparat publicznej pomocy społecznej spadły bowiem zadania przerastające jego możliwości. Równocześnie nastąpiły zakłócenia w spełnianiu przez pomoc społeczną jej tradycyjnych funkcji i w jej działaniach profilaktycznych.

Wymowną ilustracją konsekwencji wspomnianych dysfunkcji stała się sytuacja zagrożeń egzystencjalnych niektórych grup ludności, spowodowana falą wysokich mrozów w końcu 1996 r. (m.in. zmarło wówczas ok. 100 osób, w tym 16 bezdomnych). Przeprowadzone ad hoc szacunki bezdomnych wahały się od 18 tys. do 200 tys.! Doraźne i z reguły spontaniczne działania pomagały w opanowaniu dramatycznej sytuacji.

Podobne zachowania obserwuje się w przypadkach takich klęsk żywiołowych jak powódź, huragan czy zatrucie środowiska. Po prostu brak nam jeszcze systemu zorganizowanego ratownictwa społecznego w sytuacji zdarzeń losowych, w którym rola i odpowiedzialność pomocy społecznej powinna być szczególna.

Jedną z charakterystycznych cech pomocy (opieki) społecznej stanowi znaczny udział różnego rodzaju organizacji społecznych w wykonywaniu jej zadań. Obliczono, że w Polsce w 1989 r. było ich ok. 600, jednak szczególną rolę odgrywały trzy: Polski Czerwony Krzyż, Polski Komitet Pomocy Społecznej oraz „Caritas”. Każda z nich spełniała w stosunku do publicznej opieki społecznej funkcje i komplementarne, i substytucyjne. Ich pomocnicza rola była zazwyczaj wspierana dotacjami państwowymi.

Z kolei w latach osiemdziesiątych, zwłaszcza po wprowadzeniu stanu wojennego, na szerszą skalę zaczęła się rozwijać akcja pomocy zagranicznej. Przyniosła ona efekty nie tylko w postaci transferu pieniędzy, rzeczy i usług; w dużym stopniu wpłynęła również na rozwój różnego rodzaju organizacji dobroczynnych. Ich po-

wstawianiu sprzyjały liberalne przepisy o fundacjach oraz zakładaniu stowarzyszeń społecznych. Między innymi w latach 1990–1993 szczególnie znana była działalność dobroczynna pod patronatem J. Kuronia, pod nazwą „SOS”.

Bank Informacji Samopomocy „KLON” zebrał na przełomie lat 1992/93. dane o 4500 organizacjach, które deklarowały pomoc osobom lub grupom społecznym. 1175 organizacji pozarządowych widziało swoje zadanie w udzielaniu pomocy poszczególnym kategoriom rodzin i dzieci.

Wspomniane organizacje działały we wszystkich województwach, zaś najwięcej ich było w Warszawie – 221.

Niestety, do tej pory nie ma pełnej i zweryfikowanej przez GUS statystyki organizacji pozarządowych. Wciąż nie wiemy, ilu skupiają członków, skąd czerpią dochody, komu i jaką świadczą pomoc, jaka jest skuteczność ich działania itp. Natomiast bardzo pocieszającym zjawiskiem jest sam fakt łączenia się ludzi w celu niesienia pomocy bliźnim. Trudno sobie bowiem wyobrazić współczesną opiekę społeczną bez inicjatyw i działań obywatelskich, bez dodatkowego wsparcia ze strony różnych formacji pozarządowych. Rzecz wymaga jednak i tu odpowiedniej koordynacji oraz ciągłości działań.

W tym miejscu jednak nie sposób nie wymienić inicjatyw o szerokim rezonansie publicznym, podejmowanych przez jednostki o szczególnej wrażliwości społecznej. Do nich zaliczyć należy m.in. utworzenie „Monaru” (zajmującego się narkomanami) i „Markotu” (zajmującego się bezdomnymi) przez niezmordowanego Marka Kotańskiego, stworzony przez Jerzego Owsiańskiego ruch zwany „Wielką Orkiestrą Świątecznej Pomocy”, gromadzący środki na ratowanie życia i przywracanie zdrowia dzieciom, rozwijająca się pod patronatem prof. Haliny Szwarz sieć Uniwersytetów Trzeciego Wieku dla osób w wieku podeszłym itp. Coraz częściej widzi się wolontariuszy, którzy dobrowolnie i bezinteresownie służą pomocą innym i wspierają instytucje pomocy społecznej.

4. ZMIANY W SYSTEMIE POMOCY SPOŁECZNEJ

Omówiona na wstępie ustawa o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. była do tej pory kilkakrotnie nowelizowana. Bardziej zasadnicze zmiany wprowadzono jednak dopiero w 1996 r. W rozwijającym się u nas systemie pomocy społecznej ustawa z dnia 14 sierpnia 1996 r. (Dz. U. nr 100, poz. 459) wniosła szereg nowych ujęć.

Na szczególne podkreślenie zasługuje zwiększenie roli **władz gminy** („gmina nie może odmówić pomocy osobie potrzebującej”) oraz umocnienie pozycji i poszerzenie zadań działających tam ośrodków pomocy społecznej. Wzmocnia się też status **pracownika socjalnego**. Przewiduje się różne stopnie specjalizacji w tym zawodzie, ustanawia ochronę prawną, szersze uprawnienia zawodowe, dodatkowy urlop wypoczynkowy, nagrody specjalne oraz Dzień Pracownika Socjalnego (21 listopada każdego roku). W ślad za tym idą zwiększone wymagania dotyczące kwalifikacji i sposobu oraz jakości wykonywania obowiązków zawodowych.

Nową instytucją stają się **ośrodki wsparcia**, zapewniające całodzienny pobyt, podstawowe świadczenia opiekuńcze, rekreacyjno-kulturalne oraz edukacyjne, a także posiłki w czasie pobytu.

Obok kilku form zasiłków pieniężnych (stałego, celowego, okresowego gwarantowanego, okresowego, specjalnego okresowego), dodatków wyrównawczych i opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, wprowadza się **rentę socjalną**, przysługującą osobie całkowicie niezdolnej do pracy z powodu inwalidztwa powstałego przed ukończeniem 18 roku życia bądź w trakcie nauki przed ukończeniem 25 roku życia.

Ustawowo uporządkowano też sprawy odpłatności za pobyt w domach pomocy społecznej i zasady korzystania z nich; wprowadzono kategorię „mieszkania chronionego”, przeznaczoną przede wszystkim dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W znolizowanej ustawie przywiązuje się większą wagę do usług opiekuńczych, świadczeń rzeczowych i w naturze oraz do różnych form poradnictwa.

W sumie nastąpił dalszy postęp w krystalizacji spolegliwego systemu pomocy społecznej. Wprowadzono jednak regulacje kontrowersyjne. Do nich należy kwotowe ustawowe ustalenie wysokości świadczeń pieniężnych i kryteriów uprawnień do nich (np. dochód na osobę nie przekraczający miesięcznie 275 zł, 250 zł, 175 zł czy 125 zł). Choć przewiduje się dość skomplikowaną zasadę waloryzacji wymienionych kwot to nader wątpliwą sprawą jest – w warunkach dwucyfrowej inflacji – ustawowe ich stanowienie. Pozostawiono wypłatę dodatków mieszkaniowych resortowi gospodarki mieszkaniowej. Pewne zdziwienie budzi zapowiedź przygotowania oddzielnej ustawy o świadczeniach na rzecz rodziny. Zamierzenia ustawodawcze powinny pójść raczej w kierunku umocnienia i poszerzenia pomocy społecznej (z jej prorodzinna orientacją) niż tworzenia nowych instytucji i tytułów świadczeń. Kierunek ten dyktują doświadczenia innych krajów i zwyczajna wyobraźnia sprawcza.

5. KONKLUZJE

Przysłowie ludowe powiada, że biednemu zawsze wiatr w oczy wieje. Pomoc społeczna jest dziedziną, która nie tylko ma chronić biednych przed skutkami niepoemyślnych wiatrów, ale tak pomagać ludziom, aby w ogóle nie dostali się w sferę niebezpiecznych podmuchów. Kierunek i siłę wiatru może zmienić tylko właściwa polityka gospodarza – im więcej w niej woluntaryzmów i niepowodzeń, tym więcej ofiar i niepewności. Zakres i struktura pomocy społecznej są zatem pochodną przebiegu procesów rozwoju. Występuje przy tym znamieny paradoks: regres gospodarczy pobudza postęp w sferze pomocy społecznej. Mamy więc do czynienia ze swego rodzaju procesami kompensacyjnymi, niekiedy nawet używa się określenia: homeostazy społecznej, a więc zdolności do samoregulacji procesów życiowych.

Ze zrozumienia potrzeby daleko idących zmian instytucjonalnych, a również pod wpływem rodzących się w Polsce kwestii społecznych, powstała w 1990 r. nowa ustawa o pomocy społecznej, śmiało wytyczająca szczytne cele i licząca na koniunkturę, gwarantującą możliwości ich urzeczywistnienia.

Bieg wydarzeń, przede wszystkim masowe bezrobocie i pauperyzacja licznych grup społecznych, zmusiły do działań interwencyjnych, ratowniczych, na dalszy plan przesuując profilaktykę i aktywne współdziałanie w mniejszych środowiskach lokalnych. Co prawda publiczna pomoc społeczna zyskuje wsparcie w pozarządowej działalności dobroczynnej i w akcjach charytatywnych, ale niedostatek koordynacji tak zewnętrznej jak i wewnętrznej nie sprzyja pełniejszej realizacji założonych celów. Nie utrwaliło się jeszcze przekonanie, że pomoc społeczna jest częścią składową systemu zabezpieczenia społecznego o zadaniach własnych i komplementarnych w stosunku do innych jego członów, że stanowi ważny czynnik poczucia bezpieczeństwa socjalnego, które jest nie tylko współczesnym prawem obywatelskim, ale powinnością państwa. Wynika też z międzynarodowych norm prawnych, zobowiązań i wskazań m.in. Europejskiej Karty Społecznej.

Wykonanie ogromnego zadania ilościowego: udzielania różnych świadczeń populacji, której liczebność w ciągu ostatnich lat wzrosła kilkakrotnie, której potrzeby coraz bardziej się różnicują – każe z uznaniem myśleć o tych, którzy pracują w służbie pomocy innym ludziom i napawa nadzieją, że powszechna wola rozwiązywania kwestii społecznych stanowi siłę sprawczą, która zmieni jeśli nie kierunek, to przynajmniej siłę podmuchów pochodzących z cyklonu zmian ustrojowych.

XI. Niepełnosprawni i ich rehabilitacja

WPROWADZENIE

Polska jest krajem o bardzo wysokiej i narastającej liczbie osób niepełnosprawnych. Liczbę osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej szacowano w 1988 r. na 3,7 mln, a w 1995 r. na 4,8 mln. Istota i masowość zjawiska wymagały i nadal dyktują potrzebę wielostronnych działań na rzecz profilaktyki i terapii. Chodzi przy tym szczególnie o **rehabilitację**, czyli o zmniejszanie dolegliwości, o przywrócenie czy nowe ukierunkowanie sprawności, o poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Mówi się więc o rehabilitacji leczniczej (medycznej), zawodowej i społecznej.

W okresie powojennym Polska należała do krajów o szczególnych osiągnięciach rehabilitacyjnych. M.in. wyróżnić należy wysoko w świecie notowane ośrodki medycyny rehabilitacyjnej, silną organizację spółdzielczości pracy inwalidów i nader aktywną działalność organizacji pozarządowych, zrzeszających głuchych, niewidomych oraz Polskiego Towarzystwa Walki z Kalectwem.

Okres transformacji systemowej w Polsce wnosi szereg zmian w podejściu do zjawiska niepełnosprawności oraz do systemu rehabilitacji. Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie rozmiarów i struktury zjawiska oraz charakterystyka przedsięwzięć zmierzających do pogodzenia opiekuńczej funkcji państwa z wymogami rozwijającej się gospodarki w omawianej dziedzinie polityki społecznej.

1. ROZMIARY I STRUKTURA NIEPEŁNEJ SPRAWNOŚCI

Narodowy Spis Powszechny w 1988 r. zarejestrował 3735,5 tys. inwalidów, co stanowiło wówczas 9,9% ludności kraju. Dziesięć lat wcześniej (w 1978 r.) liczba ta wynosiła 2485 tys. (7,1% ludności). Siedem lat później (w 1995 r.) wzrosła ona do ok. 4,8 mln osób. (Dane powyższe obejmują również ludność poniżej 15 roku życia).

TABLICA 1. Liczba osób niepełnosprawnych w wieku 15 lat i więcej w latach 1988–1995 (w tys.)

Wyszczególnienie	NSP 1988	BAEL		
		1993	1994	1995
OGÓŁEM	3 258	3 909	4 048	4 376
Miejsce zamieszkania				
Miasta	2 016	2 335	2 437	2 514
Wieś	1 242	1 634	1 611	1 862
Płeć				
Mężczyźni	1 563	1 911	1 961	2 119
Kobiety	1 695	2 058	2 087	2 257
Grupa inwalidzka				
I grupa	542	554	616	741
II grupa	1 370	1 640	1 565	1 650
III grupa	1 346	1 775	1 868	1 837
orzeczenie o niezdolności do pracy w rolnictwie				148

Źródło: dane Głównego Urzędu Statystycznego

Znaczny przyrost liczby inwalidów w latach 1978–1988 w pewnym stopniu można łączyć ze zmianami ustawodawczymi, w wyniku których objęto ubezpieczeniem społecznym liczną grupę rolników indywidualnych i ich rodziny, a także wprowadzono ułatwienia w uzyskiwaniu uprawnień inwalidzkich w sektorze pozarolniczym.

W 1993 r. w ramach powtarzalnych badań nad aktywnością ekonomiczną ludności, zwanych w skrócie BAEL, objęto osoby o niepełnej sprawności. Chodziło przy tym o dokładniejsze poznanie struktury, warunków bytu oraz sytuacji na rynku pracy osób w wieku 15 lat i więcej, posiadających przyznaną rentę inwalidzką lub orzeczenie o niezdolności do pracy w rolnictwie. Badania te powtórzono w 1994 r. i w 1995 r., a wyniki globalnie ukazuje tabl. 1. Informuje ona, że w lutym 1995 r. było w kraju ok. 4276 osób o niepełnej sprawności. A zatem od ostatniego powszechnego spisu w 1988 r. przybyło 1118 tys., przy czym zdecydowanie większy przyrost dostrzegamy na wsi (620 tys.) niż w mieście (498 tys.). Badania z 1995 r. wykazały, że wśród osób z niesprawnościami przeważają kobiety (52%). Blisko 58% ogółu niepełnosprawnych to mieszkańcy miast, w tym 47% to mieszkańcy dużych aglomeracji miejskich. Zbiorowość niepełnosprawnych tak w miastach, jak i na wsi obejmuje przede wszystkim roczniki starsze. Jest to naturalny przejaw narastania niepełnosprawności wraz z wiekiem. Trzeba jednak zaznaczyć, że większość osób z niesprawnościami tak mężczyzn (ok. 70%), jak i kobiet (53%) jest w wieku zdolności do pracy. W związkach małżeńskich żyło blisko 79% mężczyzn i ok. 58% kobiet. A więc wśród badanej populacji notuje się wysoki udział samotnych kobiet.

Bardzo niekorzystnie wygląda poziom wykształcenia osób niepełnosprawnych. Wykształcenie co najwyżej podstawowe posiada blisko 60% (wśród ludności ogółem jest takich 39%). Wykształcenie średnie zawodowe i wyższe posiada 16% osób niepełnosprawnych (w populacji ogółem ponad 70%). Bardziej niekorzystne różnice występują u kobiet niż u mężczyzn oraz między miastem i wsią na niekorzyść wsi.

Procesy transformacji systemowej spowodowały istotne zmiany na rynku pracy. Zmniejszył się popyt na siłę roboczą, nastąpiły zmiany w strukturze ludności pracującej, pojawiła się na szerszą skalę praca nierejestrowana i masowe bezrobocie. W tej sytuacji słabsze grupy społeczne napotykają na szczególne trudności na rynku pracy. Zdecydowana większość osób z niesprawnościami jest w Polsce bierna zawodowo. Tylko 741 tys. osób wykonuje zajęcia zarobkowe (tabl. 2).

TABLICA 2. Aktywność ekonomiczna ludności niepełnosprawnej

Wyszczególnienie	Pracujący	Bezrobotni	Bierni zawodowo	Współczynnik aktywności zawodowej	Wskaźnik zatrudnienia
	w tys.			w %	
Ogółem	741	151	3 484	20,4	16,9
Mężczyźni	455	94	1 570	25,9	21,4
Kobiety	286	57	1 914	15,2	12,7
Miasta	314	123	2 077	17,4	12,5
Wieś	427	28	1 407	24,4	22,9
Niepełnosprawni w wieku produkcyjnym					
Ogółem	572	144	1 832	28,1	22,4
Mężczyźni	375	90	1 014	31,4	25,4
Kobiety	197	54	818	23,5	18,4
Miasta	274	116	1 133	25,6	18,0
Wieś	298	28	699	31,8	29,1

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, dane z 1995 r.

Współczynnik aktywności zawodowej dla analizowanej populacji wynosił w lutym 1995 r. 20,4%, co oznacza, że był on blisko trzykrotnie niższy od aktywności ogółu ludności polskiej w wieku 15 lat i więcej. Wyższa aktywność zawodowa występuje wśród mężczyzn oraz wśród mieszkańców wsi. Najliczniejszą grupę wśród pracujących stanowiły osoby w wieku 45–54 lat. Pracowało ok. 2% populacji niepełnosprawnych z I grupą inwalidzką, natomiast z III grupą ponad 61% (tabl. 3).

TABLICA 3. Struktura osób niepełnosprawnych według grup inwalidzkich i ich aktywność zawodowa w 1995 r.

Grupa inwalidzka	Struktura inwalidów	
	ogółem	% pracujących
Ogółem	100,0	100,0
w tym:		
I grupa	16,9	2,2
II grupa	37,7	30,0
III grupa	42,0	61,2
osoby z orzeczeniem o niezdolności do pracy w rolnictwie	3,4	6,6

Źródło: Szacunki własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego BAEL 1995.

Badane osoby niepełnosprawne pracują głównie w sektorze prywatnym (ok. 84%), w tym ok. 392 tys. w rolnictwie indywidualnym. Z 349 tys. zatrudnionych poza rolnictwem ponad 51% osób pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy; częściej są to kobiety i mieszkający miast. Zdecydowana większość pracujących (78%) nie przewidywała żadnych zmian w swoim zatrudnieniu w ciągu najbliższego roku. Jednak dla 125 tys. osób niepełnosprawnych sytuacja zawodowa nie była pewna z różnych przyczyn, w tym 56 tys. obawiało się redukcji zatrudnienia.

Problem bezrobocia jest szczególnie trudny dla osób niepełnosprawnych. Stopa bezrobocia wśród osób niepełnosprawnych wynosiła 16,9%, a więc była wyższa niż wśród ogółu ludności (14,7%). Najwyższa stopa bezrobocia osób niepełnosprawnych, podobnie jak ogółu ludności, dotyczy młodzieży do 24 lat, i to w większym stopniu młodszych mężczyzn (50%) niż kobiet (30%) – tabl. 4.

TABLICA 4. Stopa bezrobocia ludności oraz osób niepełnosprawnych według płci i miejsca zamieszkania w latach 1993 i 1995

Wyszczególnienie	1993		1995	
	ludność ogółem	osoby niepełnosprawne	ludność ogółem	osoby niepełnosprawne
Ogółem	14,3	15,7	14,7	16,9
Kobiety	15,6	17,2	16,0	16,0
Mężczyźni	13,1	14,9	13,6	17,1
Miasto	15,3	31,6	15,4	28,1
Wieś	11,7	3,5	13,5	6,2

Źródło: Szacunki własne na podstawie danych GUS – BAEL 1995

W 1995 r. ponad 151 tys. osób niepełnosprawnych zaliczano do bezrobotnych, co stanowiło 6% ogółu bezrobotnych. Bezrobocie ludzi niepełnosprawnych to głównie problem osób w wieku średnim i starszym. Jest to sytuacja niekorzystna, gdyż osoby starsze mają znacznie większe trudności w ponownym znalezieniu pracy.

Trudności osób z niesprawnościami na rynku pracy skłaniają ich do stosunkowo dużej mobilności zawodowej. Blisko 3/4 bezrobotnych jest skłonna podjąć pracę w innym zawodzie, zmienić kwalifikacje, a ponad 64% – obniżyć uzyskany poprzednio status zawodowy. Ich oczekiwania płacowe są raczej umiarkowane, gdyż 30% bezrobotnych była gotowa podjąć pracę za wynagrodzeniem na poziomie płacy minimalnej.

Jeśli chodzi o przyczyny niesprawności to odnotowano, że w 1995 r. na pierwszym miejscu plasują się schorzenia układu krążeniowego (ponad 45,4%). Na drugim miejscu znajdują się uszkodzenia narządu ruchu (ok. 40%).

W wypadkach przy pracy poszkodowanych było 9 osób na 1000 pracujących. W 1995 r. urazy odniosło 112 tys. pracowników poza rolnictwem, a prawie 40 tys. osób w indywidualnych gospodarstwach rolnych. Liczba wypadków przy pracy maleje, natomiast liczba rannych w wypadkach drogowych wzrasta: z 59 tys. w 1990 r. do 70,2 tys. w 1995 r., w tym ponad 10 tys. to dzieci.

Obszernym informacjom statystycznym dotyczącym osób niepełnosprawnych towarzyszą liczne badania na temat przyczyn, sposobów ograniczania oraz łagodzenia skutków niepełnosprawności.

2. DZIAŁANIA REHABILITACYJNE

Polska od 50 lat dysponuje rozbudowanym systemem organizacyjnym rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ważnym jego elementem stały się spółdzielnie inwalidów. Cele gospodarcze i rehabilitacyjne łączone w tej specyficznej formie gospodarowania zapewniają do dzisiaj pracę osobom niepełnosprawnym z różnymi rodzajami schorzeń i stopniem niesprawności. Oprócz pracy zapewniają one zatrudnionym różnorodne usługi lecznicze, rehabilitacyjne, socjalne i kulturalne. Spółdzielnie inwalidów w Polsce (w tym także dla niewidomych) stały się według opinii Międzynarodowej Organizacji Pracy wzorcem dla innych krajów. W 1988 r. zatrudniano w spółdzielniach inwalidów i niewidomych ogółem 203 tys. osób posiadających jedną z trzech grup inwalidzkich.

Wprowadzana od 1989 r. gospodarka rynkowa niekorzystnie odbiła się na stanie spółdzielczości inwalidzkiej. Znacznie spadło zatrudnienie niepełnosprawnych, część spółdzielni upadła bądź też przekształciła się w przedsiębiorstwa prywatne.

TABLICA 5. Liczba zakładów pracy chronionej i zatrudnienie w nich osób niepełnosprawnych w latach 1988 – 1996

Rok	Zakłady pracy chronionej			Zatrudnienie osób niepełnosprawnych (w tys.)		
	ogółem	spółdzielcze	inne	ogółem	w spółdzielniach	w pozostałych zakładach
1988	452	452	–	203,0	203,0	–
1992	561	473	88	81,0	76,0	5,0
1994	1038	485	553	94,5	72,2	22,3
1996+	1578	479	1099	129,0	76,5	52,5

Źródło: Dane z Biura Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych + wrzesień 1996 r.

Ustawa z 9 maja 1991 r. o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej, wprowadzając nowy model pracy chronionej, powstrzymała regres spółdzielczości inwalidów i niewidomych oraz wpłynęła na znaczny rozwój zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej (tabl. 5).

Koordinacja działań rehabilitacyjnych, będąca do 1990 r. w gestii Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej przeszła do Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej. Utworzono w nim stanowisko sekretarza stanu – pełnomocnika ds. osób niepełnosprawnych oraz powołano do życia Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON).

Po utworzeniu w 1993 r. systemu urzędów pracy włączono do ich struktury Wojewódzkie Ośrodki ds. Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (WOZiRON), przy czym sekretarz stanu – pełnomocnik ma nad nimi merytoryczny nadzór. Pełnomocnik podejmuje też decyzje o przyznaniu przedsiębiorstwu statusu zakładu pracy chronionej. Choć w Polsce nie ma obowiązku zatrudniania osób niepełnosprawnych, to przepisy zachęcają do tworzenia warunków umożliwiających podejmowanie przez nich zajęć zarobkowych. Na przykład pracodawca może otrzymać dotację z PFRON na utworzenie miejsca pracy do wysokości 30-krotnego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego, może też otrzymać również refundację części zarobków wypłacanych osobie niepełnosprawnej oraz uzyskać zgodę na obniżenie składki ubezpieczeniowej do 5%; jest jednak przy tym zobowiązany do utrzymania zatrudnienia osoby niepełnosprawnej w pracy w okresie trzech lat i do zapewnienia jej odpowiednich warunków pracy. Równocześnie zakłady pracy zatrudniające więcej niż 50 pracowników, w których liczba pracujących osób niepełnosprawnych nie osiąga 6%, obowiązane są uiszczać składki na rzecz PFRON.

Wspomniane przedsięwzięcia spowodowały wzrost liczby zakładów pracy chronionej oraz zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jest praktycznie jedynym źródłem bezpośredniego finansowania działalności rehabilitacyjnej w Polsce. Fundusz ten korzysta również z dotacji, zapisów i darowizn, dochodów z oprocentowania pożyczek i odsetek od zakupionych obligacji, z działalności gospodarczej itp. Fundusz przeznacza swoje środki przede wszystkim na tworzenie nowych miejsc pracy dla niepełnosprawnych, na poprawę warunków pracy, tworzenie i modernizowanie bazy rehabilitacyjno-socjalnej, dofinansowanie restrukturyzacji zakładów pracy chronionej i dotowanie wynagrodzeń osób psychicznie chorych i upośledzonych umysłowo.

Jeśli chodzi o rehabilitację leczniczą, to środki Funduszu przeznaczone są głównie na dofinansowanie produkcji wyrobów ortopedycznych i sprzętu rehabilitacyjnego, na modernizację bazy sanatoryjnej oraz dostarczenie odpowiedniego sprzętu placówkom rehabilitacyjnym.

Fundusz wspiera rehabilitację społeczną poprzez subwencje dla organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych i finansowanie działalności kulturalnej, sportu oraz różnego rodzaju usprawnień technicznych, ułatwiających ruchliwość i warunki egzystencji tych osób.

W wielu miejscowościach tworzone są Warsztaty Terapii Zajęciowej, których celem jest poprawa zaradności i sprawności psychofizycznej osób niepełnosprawnych. W 1996 r. warsztatów takich było 256 z liczbą 7088 uczestników. Koszty ich prowadzenia pokrywa całkowicie Fundusz.

W ciągu pięciu lat po uchwaleniu ustawy o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych Fundusz sfinansował 65 tys. nowych miejsc pracy i udzielił pożyczek na podjęcie własnej działalności gospodarczej przez 5686 osoby niepełnosprawne. Wspierał także działalność 1578 zakładów pracy, zatrudniających 129 tys. niepełnosprawnych.

Na likwidację barier architektonicznych Fundusz przekazał 250 mld starych złotych. Długa jest lista różnych inicjatyw wspieranych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz współpracujące z nim Wojewódzkie Ośrodki Zatrudnienia i Rehabilitacji. W sumie – mimo pewnych niepowodzeń, a nawet nadużyć – tworzy się w Polsce model wielostronnych działań na rzecz łagodzenia dotkliwości niepełnosprawności w warunkach gospodarki rynkowej.

3. NOWA POLITYKA REHABILITACYJNA, JEJ ZAŁOŻENIA I EFEKTY

W Polsce po 1989 r. pojawiły się nowe, nieznane w okresie gospodarki nakazowo-rozdziałowej zjawiska masowego bezrobocia, ubóstwa oraz marginalizacji społecznej. Szczególnie zagrożone zostały osoby mające mniejsze szanse konkurowania na rynku pracy, a wśród nich osoby niepełnosprawne. Proces transformacji systemowej pogorszył ich sytuację na rynku pracy; zatrudnienie ich spadło o 50%. Zgodnie z zaleceniami Rady Europy i Międzynarodowej Organizacji Pracy, zatrudnienie osób niepełnosprawnych w zwykłych zakładach jest najbardziej preferowaną formą ich aktywizacji zawodowej. Ma ono zapewniać realizację postulatu integracji społecznej i zawodowej. Taki też kierunek przyjęto w Polsce.

Do najważniejszych dokumentów polityki społecznej wobec osób niepełnosprawnych należą:

1) Ustawa o zatrudnianiu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych z 9 maja 1991 r. (Dz.U. nr 46),

2) Rządowy Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych i ich Integracji ze Społeczeństwem, przyjęty przez Radę Ministrów 5 października 1993 r.

Ustawa unormowała następujące zagadnienia: obowiązki i szczególne uprawnienia zakładów pracy związane z zatrudnieniem osób niepełnosprawnych, pośrednictwo pracy oraz świadczenia dla pozostających bez pracy; ustanowiła też wspomniane wyżej Pełnomocnika do Spraw Osób Niepełnosprawnych oraz utworzyła Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON). Ustawa wzmocniła system chronionego zatrudnienia poprzez instrumenty ekonomiczne: z jednej strony poprzez ulgi i transfery, z drugiej zaś składki na rzecz zakładów pracy chronionej. Pomoc przekazywana zakładom zatrudniającym wysoki procent pracowników o obniżonej sprawności ułatwia im działanie w warunkach gospodarki rynkowej.

Ustawa poprzez system kredytów preferencyjnych umożliwia tworzenie przedsiębiorstw prowadzonych przez samych niepełnosprawnych.

Z kolei Rządowy Program Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych i ich Integracji ze Społeczeństwem ujmuje w 20 tezach zadania związane z kreowaniem wielostronnej i aktywnej polityki rehabilitacyjnej, mającej na celu „zapewnienie osobom niepełnosprawnym podstawowych warunków do samodzielnego, pełnego i czynnego uczestnictwa w życiu zawodowym i społecznym”. W Programie mówi się o potrzebie ponownego zdefiniowania osoby niepełnosprawnej z uwzględnieniem wszystkich aspektów jej integracji ze społeczeństwem, o bardziej skutecznych działaniach zapobiegających niepełnosprawności oraz ograniczeniu jej skutków fizycznych,

psychologicznych i społecznych, o rehabilitacji i usługach rehabilitacyjnych oraz wyrównywaniu szans koniecznych do integracji społecznej poprzez edukację, o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu skutkom bezrobocia, o roli pomocy społecznej, odpowiednim kształtowaniu kondycji fizycznej, rozwijaniu kultury, rekreacji i turystyki, a nawet o produkcji żywności o podwyższonej jakości dla osób wymagających specjalnej diety. Program widzi potrzebę gromadzenia danych statystycznych oraz prowadzenia badań naukowych dotyczących tych aspektów życia osób niepełnosprawnych, które są z nimi związane.

Program podkreśla potrzebę współpracy administracji rządowej z administracją samorządową i organizacjami pozarządowymi.

Omówiona powyżej ustawa z 1991 r. i Program z 1993 r. starają się uwzględnić cechy i uwarunkowania **gospodarki rynkowej**, ale też nie chcą dopuścić do zaprzaczenia tego dorobku, który przynosił wymierne efekty i niekiedy był uznawany za unikalny w skali światowej. Wychodzi także naprzeciw rozwiązaniom i standardom Unii Europejskiej.

Problemy inwalidztwa, sytuacja osób niepełnosprawnych i ich rehabilitacja należą współcześnie do szeroko pojmowanego zabezpieczenia społecznego. Wiąże się z poczuciem bezpieczeństwa społecznego. A zatem nie mogą pozostawać na marginesie nieuchronnych reform systemowych. W tym też kontekście widzieć należy ustawę z czerwca 1996 r. (wchodzi w życie na jesieni 1997 r.) o zmianie systemu orzecznictwa inwalidzkiego. M.in. odchodzi się w niej od podziału na grupy inwalidzkie; w przyszłości orzeczenia dotyczyć będą **całkowitej** lub **częściowej** niezdolności do pracy. Równocześnie tworzy się ubezpieczeniowe postępowanie rehabilitacyjne, mające na celu przywracanie zdolności do wykonywania zajęć zarobkowych w miejsce wypłaty rent inwalidzkich.

W ślad za tymi daleko idącymi zmianami systemowymi w ubezpieczeniach społecznych przyjdzie kolej na nową ustawę dotyczącą rehabilitacji i zatrudnienia osób niepełnosprawnych, uwzględniającą tak własne doświadczenia i potrzeby, jak i ustalenia i wskazania międzynarodowe.

KONKLUZJE

Dzisiaj trudno ustalić prognozy dynamiki niepełnosprawności. Równolegle działają czynniki jej wzrostu (np. wypadki drogowe, konsekwencje masowych uzależnień patologicznych, niedostatecznie chronione zatrudnienie w gospodarce wolnorynkowej itp.) i jej ograniczanie (np. promocja zdrowia, edukacja ekologiczna, nowoczesne urządzenia, bhp, restrykcje finansowe, preferencje dla rehabilitacji itp.). Poglądy, że liczba niepełnosprawnych wzrośnie w następnym stuleciu do 17–18% w 40-milionowej populacji Polaków, nie wydają się być uzasadnione, ale nie mogą być też lekceważone, gdyż wynikają z obliczeń ekstrapolacji dotychczasowego trendu. A zatem jego odwrócenie wymaga wielostronnych działań, przede wszystkim edukacyjnych i profilaktycznych.

Stan zastały (ponad 4-milionowa rzesza osób o różnym stopniu niepełnosprawności) i nieuchronny proces dopływu nowych inwalidów, wzmacnia potrzebę rozwoju

coraz bardziej skutecznych form rehabilitacji we wszystkich jej wymiarach: leczniczej, zawodowej i społecznej.

W ciągu ostatnich sześciu lat nastąpiły już pewne zmiany w dziedzinie polityki rehabilitacyjnej. Szły one w kilku kierunkach. Z jednej strony ograniczono działalność spółdzielni inwalidów zatrudniających dziesiątki tysięcy niepełnosprawnych. Równocześnie wzrosła liczba zakładów prywatnych i usługowych instytucji pozarządowych aktywizujących ludzi niepełnosprawnych. Z drugiej strony państwo nadal centralizuje fundusze przeznaczone na rehabilitację osób niepełnosprawnych, ale też dopuszcza środki pozabudżetowe dla gospodarzo słabszych jednostek i ich rodzin. Aktywizują się też instytucje kościelne oraz wkraczają na rynek polski zagraniczne organizacje zajmujące się niepełnosprawnością. Występują obustronnie korzyści dla osób niepełnosprawnych i ich pracodawców w związku z ulgami podatkowymi i transferem świadczeń rehabilitacyjnych.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w coraz większym stopniu udziela pomocy niepełnosprawnej młodzieży. Stopniowo wzrasta pozycja organizacji osób niepełnosprawnych jako partnera władzy państwowej i inicjatora działań na rzecz własnych środowisk. Znane są tutaj osiągnięcia w dziedzinie sportu i twórczości kulturalnej.

Wydaje się jednak, że wiedza na temat życia osób niepełnosprawnych i zmiany ich sytuacji w warunkach gospodarki rynkowej jest ciągle zbyt jednostronna i powierzchowna, co utrudnia realizację Rządowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych i ich Integracji ze Społeczeństwem z 1993 r. Potrzebne są dalsze ciągle badania na tą populację, nad jej strukturą, statusem społecznym oraz sposobami aktywności zawodowej i społecznej, a również efektywnością stosowanych form rehabilitacji. I co jest szczególnie ważne: omawiane powyżej problemy niepełnosprawności i rehabilitacji rozpatrywać należy w układzie kompleksowego i spójnego zabezpieczenia społecznego oraz międzynarodowych ustaleń w zakresie bezpieczeństwa socjalnego społeczeństw współczesnej Europy.

XII. Zagrożenia społeczne

1. WSTĘP

Głębokie zmiany związane z procesem transformacji systemowej wywołują znaczny przyrost groźnych zjawisk patologii społecznej, odczuwanych powszechnie jako zagrożenie nie tylko bezpieczeństwa osobistego, ale też i postępu społecznego.

Skala i dynamika, tempo narastania i rozprzestrzeniania się zwłaszcza najgroźniejszych przestępstw przeciwko zdrowiu i życiu, przy niebywałym wzroście zachowań agresywnych, obniżaniu się wieku sprawców przestępstw oraz ich niskiej wykrywalności – wszystko to wskazuje na dysfunkcjonalność instytucji życia publicznego, osłabienie mechanizmów kontroli wszelkich szczebli i wzrost sił dezintegracji społecznej.

Do zjawisk patologicznych o charakterze trwałym, takich jak przestępczość, alkoholizm, prostytutka, samobójstwa itp., doszły w latach dziewięćdziesiątych zjawiska poprzednio nie występujące: przestępczość zorganizowana, gangsteryzm, wymuszenia rozbójnicze, masowy przemyt (w tym narkotyków), ale też – co trzeba zauważyć – lęk i niepewność o jutro, coraz dokuczliwsze osamotnienie (m.in. z powodu zwiększonej nadumieralności oraz osłabienia więzi i solidaryzmu grupowego), wzrost postaw konformistycznych i egoistycznych (strach przed utratą pracy i pozycji); moralne zubożenie na przejawy zła; kryzys tożsamości, a przede wszystkim – brutalizacja i wulgaryzacja stosunków międzyludzkich.

Wzrost przestępczości, w tym zorganizowanej, o charakterze mafijnym, wzrost agresywności i nietolerancji idą w parze ze wzrostem przypadków recydywy i profesjonalizmem sprawców przestępstw oraz – z drugiej strony – z niewydolnością instytucji, które powinny mieć największy wpływ na procesy socjalizacji: rodziny, szkoły, grup rówieśniczych i społeczności lokalnych.

Stan zagrożenia patologią społeczną w latach dziewięćdziesiątych uzasadnia poglądy o postępującej dezintegracji i dezorganizacji społecznej.

2. ELEMENTY DIAGNOZY STANU PATOLOGII

Zjawiska patologii społecznej można różnie systematyzować, jednakże – z uwagi na rozmiary i dynamikę oraz stopień zagrożenia – na pierwszy plan wysuwa się przestępczość, zwłaszcza nieletnich.

2.1. Przestępczość

O ile do 1989 r. liczba zarejestrowanych przestępstw oscylowała w Polsce w granicach 500 tys. rocznie, to od 1990 r. nastąpiło niemalże podwojenie zarówno liczby zgłoszonych przestępstw, jak też ich wskaźnika na 100 tys. mieszkańców (tabl. 1 i 2).

TABLICA 1. Przestępczość w Polsce w latach 1989–1996

Rok	Przestępczość stwierdzona w tys.	Na 100 tys. mieszkańców	Liczba kradzieży z włamaniem w tys.	Liczba dorosłych skazanych prawomocnie w tys.
1989	547	1450	218	93
1990	883	2322	431	106
1991	866	2279	355	152
1992	881	2319	330	160
1993	852	2217	314	171
1994	906	2351	304	185
1995	975	2440	305	194
1996	898	2324	-	-

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS.

Statystyki policyjne notują od 1989 r. bardzo znaczny wzrost przestępczości gospodarczej (kradzieże pospolite, kradzieże z włamaniem, rozbój i wymuszenia rozbójnicze przy zaborze mienia), a także znaczną liczbę przestępstw kryminalnych, dokonywanych z użyciem broni palnej i przy nie spotykanej dotąd agresywności i brutalności sprawców przestępstw i wynaturzonych sposobach znęcania się nad ofiarą. W 1995 r. każdego dnia w Polsce mordowano średnio trzy osoby, co 4,5 godziny składano doniesienie o gwałcie, co 11 minut włamywacze dostawali się do obiektów publicznych, co 1,5 minuty do prywatnych mieszkań, co 14 minut ginął samochód. Połowa sprawców przestępstw pozostawała niewykryta. Szczególnie szybko rosła też w omawianym okresie liczba przestępstw najcięższych, przeciwko życiu i zdrowiu (tabl. 3). W latach 1989–1995 liczba zabójstw i uszkodzeń ciała wzrosła dwukrotnie, jeszcze bardziej liczba rozbójów, bójek i pobić.

Coraz częściej dochodzi do kradzieży, rozbójów i wymuszeń rozbójniczych z użyciem broni palnej i materiałów wybuchowych, zwłaszcza na kantory wymiany walut, stacje benzynowe, hurtownie i magazyny, kasjerki i konwojentów, taksówkarzy, na poczty i banki.

Pojawiły się **nowe rodzaje przestępstw**, poprzednio nie znane: przestępstwa porachunkowe, związane z egzekwowaniem długów, wymuszenia, terroryzm, przestępczość zorganizowana o charakterze mafijnym, wywóz dziewcząt do domów publicznych za granicę.

TABLICA 2. Przestępczość w Polsce w latach 1994–1996

Rodzaj przestępstwa	1994	1995	1996
Ogółem	906 150	974 941	897 751
Przestępstwa kryminalne w tym	780 781	835 681	761 644
Kradzieże mienia prywatnego	180 514	211 602	-
Rabunki i wymuszenia	23 574	26 858	21 758

Źródło: KG Policji.

W opinii ministra spraw wewnętrznych przestępczość w Polsce w 1996 r. nieco spadła, choć trwa proces upodobniania zjawisk występujących w Polsce do sytuacji w państwach Europy Zachodniej. W 1995 r. popełniono w Polsce 1,5 tys. napadów z bronią w rękę, podczas gdy we Francji odnotowano 40 tys., a we Włoszech 60 tys. takich zdarzeń.

Opinie prasy są ostrzejsze. Niekiedy określa się kraj jako „Rzeczpospolita przestępców” (rys. 1).

Rysunek 1



Źródło: „Wprost” nr 15/1996.

TABLICA 3. Przestępczość przeciwko życiu i zdrowiu w latach 1989–1996

Rodzaje przestępstwa	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Zabójstwa	556	730	971	989	1 106	1 160	1 100	1 134
Uszkodzenia ciała	8 586	10 415	12 956	13 795	16 646	18 454	18 900	20 764
Gwałty	1 660	1 840	1 921	1 919	1 976	2 039	2 300	1 985
Bójki i pobicia	2 988	3 935	5 553	6 060	7 285	9 223	10 600	11 575
Rozboje	9 067	16 217	17 094	17 715	21 034	23 574	26 858	26 257

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS i dane KG Policji.

Ataki terrorystyczne najczęściej kierowano na budynki mieszkalne, sklepy, restauracje, wypożyczalnie kas i samochody. Ściganie sprawców przestępstw porachunkowych sprawia policji wiele kłopotów, ponieważ ofiary – z powodu zastraszenia – nie chcą o nich informować.

Wymuszenie pieniędzy stało się specjalnością zorganizowanych grup przestępczych, działających we wszystkich większych miastach Polski. Wspomniane grupy pobierają haracz za „ochronę” sklepów, barów, restauracji, stacji benzynowych, agencji towarzyskich. Gangsterzy terroryzują ofiary grożąc pobiciem, podłożeniem bomby, spalaniem samochodu lub lokalu, okaleczeniem członka rodziny. Poza wymuszaniem haraczu gangi zajmują się przemytem alkoholu, papierosów, sprzętu elektronicznego, handlem kradzionymi samochodami i handlem narkotykami. Policja nie jest w stanie określić, ilu właścicieli prywatnych firm płaci gangsterom, gdyż rezygnują oni z informowania o przypadkach wymuszania pieniędzy. Tymczasem gangi stają się coraz bardziej bezwzględne i brutalne nie tylko w przypadkach wymuszania pieniędzy, ale też w walce o sfery wpływów (biznes, przemysł, handel, narkotyki itp.) i sfery wpływów (Polska centralna, północna, Dolny Śląsk).

Wzrost gangsterizmu jest m.in. powodem szybkiego rozwoju agencji ochroniarskich.

Terroryzm

W 1992 r. szacowano, że w Polsce znajduje się 15–17 tys. sztuk broni palnej nie figurującej w żadnych rejestrach, a pochodzącej z napadów na policjantów, z przemytu i z zakupów od żołnierzy byłej Armii Radzieckiej. Od 1991 r. kradzieże broni nasiliły się: w 1991 r. skradziono 320 sztuk, w 1992 – 381, w 1993 – 550. Wzrastała też liczba broni palnej konfiskowanej przez policję: w 1991 r. 1359 sztuk, w 1992 – 1598, a w 1993 – 3329.

W ciągu ostatnich sześciu lat siedmiokrotnie wzrosła liczba przestępstw popełnionych przy użyciu materiałów wybuchowych. W 1992 r. podłożono 1852 ładunki wybuchowe, w 1993 – 1881. W 1994 r. w porównaniu z 1993 r., odnotowano o 100% więcej doniesień o podłożeniu ładunku wybuchowego (policja notuje w ciągu doby 10–14 fałszywych alarmów, przy czym nie lekceważy żadnego sygnału, przeprowadza pełną, rutynową akcję, w której biorą udział grupy pirotechniczne, straż pożarna

i pogotowie ratunkowe, a z zagrożonych obiektów ewakuuje się ludzi). Prawdziwe alarmy (zamachy) mają głównie tło ekonomiczne: w grę wchodzi konkurencja, zemsta lub szantaż.

Przestępczość zorganizowana

Fakt, iż w styczniu 1994 r. powstało policyjne biuro ds. przestępczości zorganizowanej świadczy o tym, że problem istnieje i że jest to związane z obecnością w Polsce „brudnego kapitału”. Zdaniem zachodnich służb specjalnych, kraje Europy Wschodniej, w tym Polska, stały się najbardziej popularnymi (i opłacalnymi) pralniami „brudnych pieniędzy”.

W połowie lat dziewięćdziesiątych oceniano, że przestępczość zorganizowana kontroluje ok. 30–50% tzw. szarej sfery, a nielegalne interesy gangów realizowane są nie tylko w gastronomii i handlu; interesują je kontrakty na zakup paliw, budowę autostrad i tras szybkiego ruchu wraz z siecią obiektów towarzyszących. Gangi wchodzą do szarej strefy inwestując w nieruchomości, wydłużając kredyty z banków, tworząc fikcyjne firmy. Przejęły wyrób amfetaminy i „polskiej heroiny”, zarabiają na handlu kradzionymi samochodami, bronią, środkami radioaktywnymi, elektroniką, fałszywymi pieniędzmi, alkoholem i papierosami, zajmują się handlem dziełami sztuki, złotem i brylantami. Najwięcej gangów działa w takich miastach Polski jak: Warszawa, Wrocław, Szczecin, Poznań, Katowice, Kraków. Wyrażane są opinie, iż przestępczość zorganizowana weszła już w świat polityki. „Oznacza to, że przestępcy podejmują próby wywierania wpływu na władze, na razie głównie lokalne, i usiłują korumpować pracowników ministerstw. W naszym kraju mieszkają przedstawiciele mafii rosyjskiej, ukraińskiej, czeczeńskiej (...). Kraj podzielony jest branzowo między kilku bosów (...)” – [A. Milczanowski, b. minister spraw wewnętrznych].

Przestępstwa gospodarcze

Charakteryzuje je największa dynamika: tylko w latach 1989–1993 ich liczba wzrosła z 7,8 tys. do 64 tys. Dotyczyła najczęściej zagarnięcia mienia, korupcji, przemytu, wyłudzeń, przestępstw podatkowych i oszustw finansowych. Główny Urząd Statystyczny i Polska Akademia Nauk szacują, że np. w 1993 r. dochody z działalności w szarej strefie przekroczyły 340 bilionów (starych) złotych, rok później wzrosły o 2%. Zdaniem ministra spraw wewnętrznych obroty w szarej strefie sięgają od 210 do 380 bilionów złotych. Przestępstwa te są trudne do wychwycenia, bowiem wiążą się z ogromnymi pieniędzmi pochodzącymi z przemytu, przestępczości bankowej, prania „brudnych pieniędzy”, celowego doprowadzania firm do upadku.

Inne rodzaje przestępstw

Zalicza się do nich kradzieże kieszonkowe, fałszerstwa (fałszuje się banknoty, czek, obligacje, alkohol, proszki do prania, kosmetyki, odzież, znaczki skarbowe i pocztowe itd.). Bardzo trudna do wykrycia jest korupcja, m.in. z uwagi na rozpowszechnione w gospodarce rynkowej „prowijze”, „narzuty”, „odstępne”, „gratyfikacje” np. za wygranie przetargu, udzielenie koncesji, wygranie kontraktu, uzyskanie kredytu na korzystnych warunkach, zatwierdzenie kosztorysu na prace remontowe

i budowlane. Znaczne są rozmiary przemytu. Rozwinął się handel „żywym towarem” pod pozorem wyjazdu do pracy za granicą, funkcjonuje handel dziećmi (pod pozorem adopcji), handel ludzkimi organami itp.

2.2. Geografia przestępczości

Jedną z trwałych cech przestępczości jest jej koncentracja w dużych skupiskach ludności (duże miasta, centra handlowe i komunikacyjne). Przyjmując liczbę przestępstw na 100 tys. mieszkańców w układzie województw, najbardziej zagrożone przestępczością są województwa: warszawskie, legnickie, łódzkie, szczecińskie, wrocławskie, gdańskie, koszalińskie, olsztyńskie i ślaskie (trzy ostatnie charakteryzują się bardzo wysoką stopą bezrobocia). W ostatnich latach nasiliła się także przestępczość w rejonach uznawanych poprzednio za względnie bezpieczne: odnotowuje się wzrost liczby rozbójów, kradzieży z włamaniem, zabójstw, kradzieży samochodów i napadów rabunkowych. Nowym zjawiskiem są kradzieże zwierząt hodowlanych z chlewni, obór i pastwisk. Sprawcami kradzieży są coraz częściej bezrobotni.

Wykrywalność sprawców przestępstw

Statystyki policyjne wskazują na różnicowanie stopnia wykrywalności sprawców przestępstw w zależności od kategorii przestępstwa. Najwyższą wykrywalność odnotowuje się w przypadku bójek i pobic z użyciem niebezpiecznego narzędzia (ponad 90%), znęcania się nad rodziną i czynnej napaści na funkcjonariuszy publicznych (ok. 97%), nieco niższą, w granicach 80%, w przypadku zgwałcenia, przestępstw gospodarczych, zabójstwa i uszkodzenia ciała. Wykrywalność w granicach 37–50% notuje się w przypadku rozbójów i wymuszeń rozbójniczych, w tym – z użyciem broni. Wykrywalność ok. 20% – w przypadku kradzieży z włamaniem, wykrywalność ok. 12% – w przypadku przestępstwa kradzieży mienia znacznej wartości (w przypadku kradzieży samochodów wykrywalność oscyluje wokół 5%). Znaczne jest też różnicowanie wykrywalności przestępstw w układzie wojewódzkim.

2.3. Cechy charakterystyczne przestępczości w Polsce

Przestępczość w latach dziewięćdziesiątych charakteryzują:

- wzrost liczby przestępstw, w szczególności tych, w których przestępcy posługują się bronią palną, materiałami wybuchowymi, nowoczesnymi środkami łączności i transportu;
- wzrost brutalizacji czynów i agresywności sprawców przestępstw oraz okrucieństwa przestępców; dotyczy to zwłaszcza nieletnich;
- podejmowanie działań w zorganizowanych grupach przestępczych (bandy, gangi), często o charakterze mafijnym, z branżową specjalizacją i doskonałą organizacją;

d) wzrost aktywności międzynarodowych grup przestępczych zajmujących się przemytem, handlem narkotykami i produkcją narkotyków, poważnymi transakcjami gospodarczymi;

e) wzrost liczby pospolitych przestępstw popełnianych zarówno przez Polaków, jak i obcokrajowców;

f) przesunięcie się Polski do grupy krajów o wysokim stopniu zagrożenia przestępczością (Polska w liczbie kradzieży kieszonekowych trzykrotnie wyprzedza średnią światową, zaś pod względem liczby przestępstw najbardziej agresywnych zajmuje drugie miejsce, podobnie pod względem liczby napadów, których ofiarami były kobiety);

g) wzrost poziomu zagrożenia przestępczością, lęku i strachu w społeczeństwie, wyraźne obniżenie się tzw. progu bezpieczeństwa publicznego przy jednocześnie niskiej – w opinii społecznej – skuteczności policji w walce z przestępczością (z tego m.in. względu ponad 80% społeczeństwa opowiada się za bezwzględny traktowaniem przestępców i stosowaniem jeszcze surowszych sankcji);

h) gwałtowny wzrost udziału nieletnich w przestępczości o charakterze najbardziej agresywnym (zabójstwa, pobicia, znęcanie się nad ofiarą), eskalacja zachowań zdominowanych przez nienawiść i okrucieństwo.

2.4. Przestępczość nieletnich

W latach 1989–1996 statystyki notują wysoki i wzrastający udział nieletnich sprawców czynów karalnych w ogólnej liczbie rejestrowanych przestępstw. Widoczne jest wyraźne obniżenie się wieku osób wchodzących w konflikt z prawem; czyny karalne popełniają dzieci już w wieku 8–10 lat. Wzrasta udział przestępstw o charakterze kryminalnym (72% ogółu przestępstw), wzrasta też liczba nieletnich zagrożonych demoralizacją. Gdyby przyjąć za 100 liczbę czynów karalnych, popełnionych przez nieletnich w 1984 r., to dla 1989 r. wskaźnik ten wyniósłby 130, dla 1990 – 148, 1991 – 153, 1992 – 162, a dla 1995 r. – 185. O ile w 1992 r. odnotowano 41 573 nieletnich sprawców, którzy popełnili 66 220 czynów karalnych, to w 1993 r. w postępowaniu wyjaśniającym znalazło się prawie 71 tys. nieletnich i prawie 161 tys. małoletnich pod nadzorem sądów. W latach 1991–1996 statystyki notują następującą strukturę czynów karalnych nieletnich (tabl. 4).

TABLICA 4. Nieletni sprawcy czynów karalnych

Rodzaj czynu	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Zabójstwo	28	28	27	51	42	42
Uszkodzenia ciała	936	1 073	1 355	1 736	1 963	2 206
Udział w bójce lub pobiciu	594	762	1 121	1 879	2 514	2 976
Rozbój i wymuszenie rozbójnicze	1 424	1 853	2 569	4 420	5 146	4 685
Zgwałcenie	145	101	153	199	224	161
Włamanie	16 313	16 488	16 366	23 510	24 775	24 628

Źródło: Komenda Główna Policji

Wśród przestępstw popełnianych przez nieletnich ok. 93% stanowiły przestępstwa o charakterze kryminalnym, a wśród nich ok. 80% dotyczyło zagarnięcia mienia społecznego i prywatnego (pozostałe to przestępstwa gospodarcze, podpalenia, przestępstwa drogowe). Wzrasta też liczba nieletnich sprawców czynów karalnych związanych z uszkodzeniem ciała, bójkami i pobiciami, rozbojami i zabójstwami. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości, od 1988 r. wzrasta liczba nieletnich sądzonych za popełnienie przestępstwa: 1988 r. – 9000, 1989 – 9750, 1990 – 10 200, 1991 – 12 000, 1993 – 12 900, 1994 r. – 15 650, 1995 – 12 750 (1 półrocze).

Czynnikami różnicującymi strukturę nieletnich przestępców są płeć i wiek. Współczynnik przestępczości chłopców jest 20-krotnie wyższy niż dziewcząt. Wśród nieletnich przestępców dominują 16-latkowie, ale wśród tych małoletnich, wobec których orzeczono zastosowanie środków wychowawczo-poprawczych w związku z demoralizacją, najwięcej jest 12-latków: Z badań kryminologicznych wynika, że przestępczość 10–11-latków (mających za sobą sprawy sądowe) w większości przypadków jest zjawiskiem trwałym w ich życiu. W okresie 10-letniej katanmiej (okresu obserwacji) 84% badanych nadal popełniało przestępstwa, a 23% stało się wielokrotnymi recydywistami.

Policja dysponuje ponad 100 tys. kart nieletnich, z których ponad połowa jest zagrożona demoralizacją, a prawie 50 tys. było sprawcami czynów karalnych. Wśród nieletnich sprawców czynów karalnych chłopcy stanowili ok. 95%.

Półowa z zarejestrowanych czynów jest popełniana samodzielnie, 26% – przez dwie osoby, 14% – w grupie trzyposobowej (tylko nieletni), 14% – w grupie trzyposobowej i większej (nieletni z dorosłymi), 8% – nieletni z dorosłym. Co dziesiąty sprawca czynu karnego nie miał ukończonych 13 lat! Spośród 12 tys. nieletnich postawionych w 1993 r. przed sądem 68% wywodziło się z pełnej rodziny, 26% – wychowywały samotne matki, 3% – wychowywali samotni ojcowie, 3% – było wychowankami domów dziecka; 85 na 100 chodziło do szkoły, jeden na stu pracował, 14 na 100 nie robiło nic.

W 1995 r. w zakładach poprawczych i wychowawczych dla nieletnich przebywało ok. 8,5 tys. osób, 32,7 tys. znajdowało się pod nadzorem kuratora, a 14,6 tys. pod nadzorem rodziców. Sądy sprawowały nadzór nad 162 tys. małoletnich (poniżej 18 lat).

2.5. Przestępczość w Polsce na tle innych państw Europy

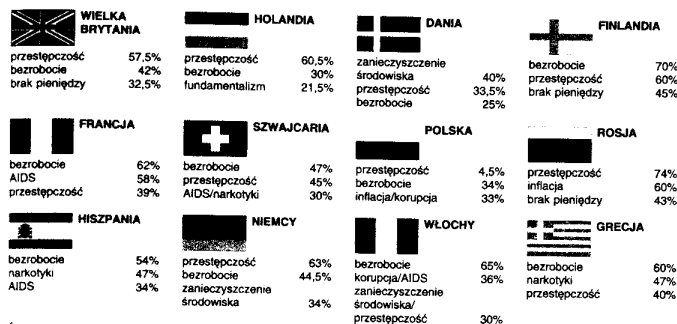
W świetle danych KG Policji (Roczniki Statystyczne nie zawierają takich danych) rozmiary przestępczości w Polsce są kilkakrotnie niższe niż w krajach UE. Przykładowo: w Niemczech i Anglii notuje się cztery razy więcej przestępstw niż w Polsce, w Austrii i Francji – trzykrotnie więcej, we Włoszech – dwukrotnie więcej i nieco więcej niż w Polsce – notuje się w Hiszpanii. I to w sytuacji, gdy np. w Szwecji 1 policjant przypada na 453 obywateli, we Francji 1 na 269, w Niemczech 1 na 334. W Polsce zatrudnionych jest ok. 90 tys. policjantów na blisko 39 mln obywateli (1 na 450–500 osób).

Przykład Szwecji jest znamienny – notuje się tam rocznie dwa razy więcej przestępstw niż we Francji i Niemczech!

Przestępczość jest odczuwana przez społeczeństwa jako zjawisko, będące jednym z najgroźniejszych dla ładu społecznego. W październiku 1995 r. tygodnik

„The European” przedstawił – na podstawie badań INRA (International Research Associates) wizerunek Europejczyków, z którego wynika, że w Niemczech, Belgii, Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii, Polsce, Rosji – społeczeństwa najbardziej obawiają się przestępczości (rys. 2).

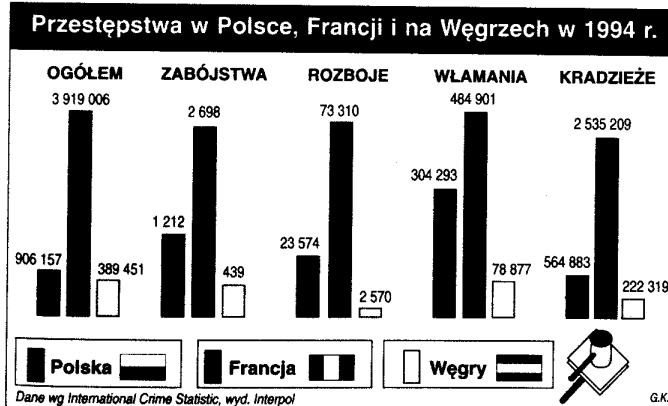
Rysunek 2. CZEGO OBAWIAJĄ SIĘ EUROPEJCZYCY?



Źródło: „Wprost” nr 49/1996.

O skali zagrożenia przestępczością informuje także rysunek 3.

Rysunek 3



Mamy też możliwość porównania liczby przestępstw na tysiąc mieszkańców w kilku miastach (stolicach) Europy. Przykładowo: Hamburg – 169, Paryż – 147, Berlin – 146, Budapeszt – 66, Praga – 53, Warszawa – 53 („Wprost” nr 23/1996). Czy zatem „polskie lęki” nie są przesadzone?

3. ALKOHOLIZM, PIJAŃSTWO

Ocenia się, że ok. 4 – 5 mln osób w Polsce nadużywa alkoholu, w tym ponad 1,5 mln to osoby trwale uzależnione. Liczbę młodzieży zagrożonej alkoholizmem szacuje się również na ok. 1,5 mln.

Publikowane przez GUS dane o spożyciu alkoholu są niepełne, nie obejmują spożycia nie rejestrowanego (tabl. 5).

Na podstawie badań przeprowadzonych w 1992 r. przez Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie na temat szacunkowego spożycia alkoholu w przeliczeniu na 100% określono jego rozmiary na 10,2 litra, wskazując jednocześnie, że dane GUS są zaniżone z powodu nie uwzględniania alkoholu z nie kontrolowanego importu (przemytu) oraz produkcji domowej.

TABLICA 5. Spożycie wyrobów alkoholowych na 1 mieszkańca

Wyszczególnienie	Jednostka miary	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Wódki czyste i gatunkowe w przeliczeniu na alkohol 100%	litr	4,4	3,8	3,7	3,5	3,8	3,8	3,5
W przeliczeniu na alkohol 40%	litr	10,9	9,6	9,2	8,7	9,4	9,4	8,7
Wina i miody pitne	litr	7,7	7,4	8,6	8,3	7,5	6,9	6,8
Piwo	litr	31,3	30,4	37,2	38,6	33,0	36,4	39,0

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1996.

Pesymistyczne oceny alkoholizmu w Polsce wynikają nie z wielkości spożycia, lecz z konsekwencji, jakie rodzi nadmierne spożycie, zwłaszcza wśród młodzieży. Z badań nad spożywaniem alkoholu przez młodzież szkół podstawowych Wrocławia wynikało, że wśród 13-latków kontakt z alkoholem miało 85% uczniów. W szkołach pomaturalnych piło alkohol 89%, w szkołach wyższych 97% (co najmniej raz w tygodniu piło alkohol 57% studentów i 27% studentek). Reprezentatywne badania przeprowadzone wśród maturzystów wykazały, że 13% uczniów znajduje się w tzw. grupie niskiego ryzyka, rzadko, ale w dużych ilościach piło 22%, dużo i systematycznie 47%, zagrożonych alkoholizmem było 18% badanych.

W latach dziewięćdziesiątych obniżyła się granica inicjacji alkoholowej o ok. 3–4 lat i wynosi obecnie 12–13 lat! Pierwsze próby picia alkoholu ma za sobą ok.

81% chłopców i 71% dziewcząt w wieku 11–16 lat. 79–85% uczniów szkół ponadpodstawowych miało kontakt z alkoholem, a 7,5% stale przychodziło do szkoły po użyciu alkoholu. Pije nałogowo ponad 9% studentów, w tym znaczny jest udział dziewcząt.

Nadużywanie alkoholu jest silnie związane z zachowaniami agresywnymi, przestępczością i wykroczeniami przeciwko prawu, zwłaszcza wśród nieletnich. Nietrzeźwość towarzyszy popełnianiu najcięższych przestępstw: 70% zabójstw, 78% zgwałceń, 85% rozbójów, 71% uszkodzeń ciała, 83% przypadków znęcania się nad rodziną, 93% naruszeń nietykalności cielesnej, 86% czynnych napaści na funkcjonariuszy publicznych.

Szacuje się, że ok. 30% wypadków drogowych jest spowodowanych nietrzeźwością kierowców pojazdów, a ponad 30% – nietrzeźwością przechodniów. Nadużywanie alkoholu jest też w dużym stopniu przyczyną nadumieralności mężczyzn, wypadków śmiertelnych i samobójstw.

4. NARKOMANIA

Problem narkomanii dotyczy w Polsce przede wszystkim ludzi młodych. Instytut Psychiatrii i Neurologii szacował w końcu lat osiemdziesiątych liczbę uzależnionych na 20–30 tys. Według Komendy Głównej Policji w 1992 r. było zarejestrowanych 15 tys. uzależnionych, **którzy weszli w konflikt z prawem**, w tym 4 tys. uczniów szkół podstawowych i zasadniczych zawodowych. Natomiast M. Kotański, szef MONAR-u ocenia, że w Polsce jest obecnie 200 tys. osób eksperymentujących i 100 tys. czynnych narkomanów, z których część jest nosicielem wirusa HIV.

Nie ma możliwości dokonania faktycznej oceny zasięgu zjawiska narkomanii, ponieważ dane służby zdrowia informują wyłącznie o osobach uzależnionych, wymagających leczenia i podejmujących leczenie, dane Ministerstwa Edukacji Narodowej – o osobach nie uzależnionych przyjmujących środki odurzające incydentalnie, zaś dane policji – o osobach, które nawet nie zażywając narkotyków, weszły w związek z nimi w kolizję z prawem.

W badaniach przeprowadzonych w 1991 r. na terenie szkół ponadpodstawowych w Warszawie do kontaktu z marihuaną przynależało 9% respondentów, amfetaminą – 4%, ze środkami wziewnymi (kleje, rozpuszczalniki) – 6,4%, środkami uspokajającymi – 15%, środkami nasennymi – 2% uczniów. (W sumie co najmniej raz w życiu zażyło środki odurzające 25% ankietowanych). Po środki odurzające sięga młodzież w wieku 15–16 lat, w przypadku środków wziewnych – w wieku 13–16 lat, t.j. z czym trzykrotnie częściej niż chłopcy przed 12 rokiem życia sięgają po te środki dziewczęta.

Według badań przeprowadzonych (1992 r.) przez Instytut Psychiatrii i Neurologii w Warszawie, ok. 30% studentów warszawskich szkół wyższych przynajmniej raz paliło marihuanę, ok. 6% zażywało amfetaminę, tyle samo – środki halucynogen-

ne (LSD, meskalinę), ponad 20% brało środki uspokajające i 30% – środki nasenne. Do częstego (co najmniej raz w tygodniu) palenia marihuany przyznało się prawie 4% studentów.

Problemem lat dziewięćdziesiątych jest żywiołowo rozwijający się rynek narkotyków i wzrost liczby przestępstw popełnionych przez narkomanów, a przed wszystkim – narkomania w polskich szkołach. Najbardziej zagrożone są szkoły, które są potencjalnym, dużym rynkiem zbytu narkotyków (dorośli dealerzy wykorzystują do dystrybucji uczniów szkół podstawowych i średnich). Centrum narkotycznym jest Warszawa, gdzie dostępna jest amfetamina i polska heroina oraz narkotyki przemycane z Zachodu: LSD, heroina, ekstazy, marihuana, haszysz.

5. SAMOBJÓSTWA

Nasilenie zjawiska autodestrukcji uważa się za jeden z najważniejszych wskaźników dezintegracji społecznej. Rok 1981 został odnotowany jako rok zdecydowanego spadku liczby samobójstw (2915); dla porównania: w 1980 r. było ich 4338, co można uznać za dowód występowania czynników silnej społecznej integracji w okresie walki o przemiany społeczne.

Do 1991 r. notowano w Polsce ok. 4 tys. zgonów samobójczych rocznie, ale w 1994 r. było ich już ponad 6 tys., a w 1995 r. prawie 6 tys. (tabl. 6).

TABLICA 6. Zamachy samobójcze* zarejestrowane przez policję

Wyszczególnienie	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Ogółem	3 657	3 841	4 327	5 746	5 928	6 004	5 988
w tym							
Mężczyźni	2 889	3 101	3 495	4 627	4 745	4 832	4 794
Kobiety	768	740	832	1 119	1 183	1 172	1 194
Miasto	2 237	2 316	2 632	3 526	3 556	3 533	3 452
Wieś	1 420	1 525	1 695	2 220	2 362	2 471	2 536

* Samobójstwa dokonane i usiłowane (liczba samobójstw dokonanych była w poszczególnych latach o 100–500 niższa).

Źródło: Roczniki Statystyczne GUS.

Wskaźnik liczby samobójstw na 100 tys. mieszkańców (13,7) jest w Polsce zbliżony do wielkości notowanych w Austrii, Kanadzie i USA, choć z kolei kilkakrotnie wyższy niż np. w Grecji (3,9), Hiszpanii (6,5) i we Włoszech (8,2) oraz w Irlandii (6,0). Jednakże w Polsce – odwrotnie niż w większości krajów Zachodu, targają się na życie częściej ludzie młodzi (poprzednio kilkadziesiąt dzieci w wieku poniżej 15 lat, a w 1995 r. już 125, zaś osób w wieku 15–20 lat – 452).

Wśród dorosłych samobójców najczęstszymi przyczynami zamachów na życie są: choroba psychiczna, przewlekła choroba, trwałe kalectwo, nieporozumienie rodzinne, a od 1990 r. – utrata pracy, niemożność utrzymania rodziny, lęk przed niepewnością i ryzykiem.

Nasilenie czynów autodestrukcyjnych wśród młodocianych samobójców wynika głównie z poczucia izolacji, osamotnienia, osłabienia bądź zerwania więzi rodzinnych i środowiskowych, niemożności zaakceptowania sytuacji życiowej (w tym – rodzinnej). W 1992 r. po raz pierwszy odnotowano cztery przypadki samobójstw wśród chorych na AIDS.

Na każdą decyzję samobójczą składa się wiele czynników, które z reguły nie są znane. Jednakże pewne jest, że najczęściej samobójstwo wynika z naruszonych relacji człowieka z otoczeniem.

6. ZAGROŻENIA ŚRODOWISKA NATURALNEGO

Obszary ekologicznego zagrożenia obejmują obecnie ok. 11% powierzchni kraju, a zamieszkuje je ponad 13,3 mln osób, tj. 34,5% całej ludności Polski. Na tych obszarach występuje także niezwykle wysoka koncentracja odpadów: 94% wszystkich odpadów przemysłowych nagromadzonych w kraju jest na nich ulokowanych. Taki stan rzeczy może przyczynić się do dalszej degradacji tych terenów, gdzie już obecnie na 1 km² przypada ok. 48 tys. ton odpadów, podczas gdy średnia dla całego kraju wynosi ok. 6 tys. ton.

Kompleksowe opracowania GUS-u dotyczące ochrony środowiska ukazują skutki zatruć środowiska naturalnego w Polsce: ubytek powierzchni użytków rolnych (m.in. w następstwie dewastacji i degradacji gruntów); wzrost skali odpadów przemysłowych i komunalnych; duże zużycie czystych wód podziemnych przez przemysł, zanieczyszczenie rzek i jezior ściekami (w tym z terenów wiejskich) i zanieczyszczenie wodociągów lokalnych, studni publicznych i przydomowych; jeden z największych w Europie poziom emisji głównych zanieczyszczeń powietrza (pyłów: 1,6 mln ton, dwutlenku siarki: 2,8 mln ton, dwutlenku azotu: 1,1 mln ton), przy niższym niż w Europie i w świecie wskaźniku lesistości (Polska: 27,9% powierzchni kraju, Europa: 33,2%, świat: 31,2%) i niedoborze dojrzałych drzewostanów oraz monokulturze gatunkowej lasów.

Wyniki działalności organów inspekcyjnych wskazują na utrzymywanie się niepokojąco wysokich wskaźników dyskwalifikujących jakość artykułów spożywczych. Przykładowo w 1992 r. na 388 tys. prób artykułów spożywczych ocenę dyskwalifikującą otrzymało 14,8%. Jednocześnie w tym samym roku złą ocenę stanu sanitarnego otrzymało m.in.: 46% skontrolowanych sklepów spożywczych, 35% zlewni mleka, 30% zakładów przemysłu zbożowo-młynarskiego, 25% zakładów żywienia zbiorowego zamkniętego i 24% otwartego, 18% piekarni i ciastkarni, 14% zakładów garmażeryjnych oraz 11% zakładów mięsnych. W następnych latach nastąpiła pewna poprawa, ale w dalszym ciągu występują poważne zagrożenia zdrowia.

7. ZAKOŃCZENIE

Przedstawiliśmy wybrane elementy stanu zagrożeń w Polsce w latach 1989–1995/6 ze świadomością, że jest to jedynie zarys stanu wywołującego powszechny niepokój. Narastanie i kumulacja zagrożeń hamują tendencje rozwojowe. Przestępczość, uzależnienia, samobójstwa, zagrożenia środowiska naturalnego, społecznego i psychicznego – mają wyraźny negatywny wpływ na kondycję psychofizyczną społeczeństwa. Do powinności obywatelskich należy nie tylko szerzenie prawdy o tych zagrożeniach, ale przeciwdziałanie im wszelkimi dostępnymi sposobami.

XIII. Związki zawodowe. Strajki (1989 – 1996)

1. ZWIĄZKI ZAWODOWE

Zmianom politycznym i gospodarczym w ostatnich latach towarzyszyły przekształcenia w roli i zadaniach związków zawodowych. Nie są one już – jak w okresie tzw. realnego socjalizmu – elementem „transmisji do mas”, kontrolowanym przez rządzącą partię, czy powiązaną z rządem swego rodzaju agencją do spraw socjalnych i produkcyjnych. Nie są także – jak w latach 1980–81, czy w roku 1989 – przede wszystkim wielkim ruchem społecznym, zmierzającym do zmiany ustroju politycznego i gospodarczego.

1.1. Sytuacja prawna

W ciągu ośmiu lat budowy demokracji i gospodarki rynkowej prawna pozycja związków zawodowych zmieniła się. Blokująca pluralizm związkowy ustawa o związkach zawodowych z 1982 r. została zastąpiona 23 maja 1991 nowym aktem gwarantującym im wolność, niezależność i samorządność. Organizację związkową może utworzyć, wedle postanowień tej ustawy, co najmniej 10 uprawnionych osób. Prawo tworzenia i wstępowania do związków mają pracownicy i członkowie spółdzielni produkcyjnych za wyjątkiem żołnierzy zawodowych i osób odbywających czynną służbę wojskową. Funkcjonariusze straży granicznej i policji mogą zrzeszać się tylko w jednym, właściwym dla nich związku. Dodać tu trzeba, że rolnicy indywidualni zyskali prawo do zrzeszania się w związki zawodowe na podstawie odrębnej ustawy.

Ważnym źródłem uprawnień związków zawodowych jest też uchwalony w roku 1974 i zmieniany kilkakrotnie w ciągu ostatnich kilku lat Kodeks pracy. W październiku 1994 znolizowany został jego dział poświęcony układom zbiorowym pracy, zaś w lutym 1996 dokonano głębokich zmian w pozostałych częściach Kodeksu.

Duże znaczenie w procesie regulowania zbiorowych stosunków pracy zgodnie z logiką demokracji i gospodarki rynkowej ma – prócz systemu układów zbiorowych – także powołana w lutym 1994 r. uchwałą Rady Ministrów Trójstronna Komisja do Spraw Społeczno-Gospodarczych. W ten sposób w Polsce został zinstytucjonalizowany dialog pomiędzy partnerami zbiorowych stosunków pracy: rządem, organizacjami pracodawców i pracownikami. Co ciekawe, nastąpiło to później niż w większości innych krajów Europy Wschodniej (za wyjątkiem Rumunii). Na Węgrzech podobne ciało powstało już w roku 1988, w byłej Czechosłowacji i w Bułgarii – w 1990.

W grudniu 1994 r. stosowna ustawa nadała Komisji Trójstronnej prawo do uzgadniania maksymalnego, rocznego przyrostu wynagrodzeń.

Warto na koniec wspomnieć o opracowanej wiosną 1996 r. przez Komisję ds. Reformy Prawa Pracy propozycji uregulowania na nowo zbiorowych stosunków pracy. Roboczy projekt Kodeksu zbiorowych stosunków pracy zawiera regulacje prawne dotyczące związków zawodowych i organizacji pracodawców, układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych, rozwiązywania zbiorowych sporów pracy, praw załogi zakładu pracy, dialogu społecznego w zbiorowych stosunkach pracy (obok Trójstronnej Komisji Dialogu Społecznego proponuje się instytucję Rzecznika Dialogu Społecznego).

Szczególne kontrowersje budzą zawarte w projekcie propozycje dość złożonego sposobu rozwiązywania sporów zbiorowych oraz krytykowany przez związki pomysł tworzenia rad zakładowych.

1.2. Liczba, struktura, członkowie

W rejestrach sądowych znajdują się wpisy od 1500 do 2500 organizacji związkowych o zasięgu zakładowym (dane z roku 1993) oraz – wedle obliczeń z połowy roku 1996 – około 300 organizacji związkowych o zasięgu ogólnokrajowym (związków jednolitych, federacji oraz ogólnokrajowych zrzeszeń międzybranżowych).

Występuje ogromne bogactwo struktur organizacyjnych: w jednych związkach dominują układy terytorialne (regionalne), w innych branżowe (skupiające członków z tego samego działu czy gałęzi gospodarki), w jeszcze innych zawodowe (osoby tej samej profesji), czy zakładowe (pracownicy jednej firmy).

Zdecydowana większość zarejestrowanych organizacji to związki małe i słabe. W praktyce liczy się kilkanaście związków mających najwięcej członków (wedle obliczeń GUS 12 najliczniejszych związków skupia razem ponad 4/5 ogółu zrzeszonych), kontrolujących strategiczne segmenty gospodarki oraz powiązanych z największymi obozami politycznymi.

Dwa najważniejsze z nich to oparte na strukturze terytorialno-branżowej **Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”** oraz łączące przeszło sto organizacji o strukturze branżowej i zawodowej, mające status krajowego zrzeszenia związków, **Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych** (najsilniejsze z tworzących je organizacji to **Związek Nauczycielstwa Polskiego**, **Federacja Zw. Zaw. Pracowników Gospodarki Komunalnej i Terenowej w Polsce** oraz **Federacja Związków Zawodowych „Metalowcy”**).

Znaczącą rolę odgrywają także wywodzące się ze struktur branżowego ruchu zawodowego **Związek Zawodowy Górników** i **Federacja Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia** oraz powstały w wyniku rozłamu w ruchu solidarnościowym **Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność ’80”**.

Warto zwrócić uwagę, że wpływy związków w zakładach pracy zależą w dużym stopniu od formy własności firmy. W zakładach państwowych struktury organizacyjne związków są zazwyczaj silniejsze niż w prywatnych. Większe są też ich możliwości realnego działania.

Na wsi liczą się **Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych**, **Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” Rolników Indywidualnych** oraz **Związek Rolników „Samoobrona”**.

Ustalenie liczby członków polskich związków zawodowych napotyka – podobnie jak i w innych krajach Europy Środkowej oraz Wschodniej – na szereg trudności. Statystyki prezentowane przez związki nie wydają się być w pełni wiarygodne. Bez wątpienia zawyżają liczebność swoich członków. Obliczenia władz związkowych i niezależnych statystyków różnią się niekiedy kilkukrotnie, najbardziej – w odniesieniu do związków rolniczych.

TABLICA 1. Najliczniejsze organizacje związkowe w Polsce w roku 1995

Związki	Liczba zakładowych organizacji związkowych	Liczba członków (w tys.)	
		ogółem	w tym emeryci i renciści
Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych w tym:	35 253	4 033 ^(a)	ok. 500
Związek Nauczycielstwa Polskiego	17 956	487	73
Federacja Związków Zawodowych Pracowników Gospodarki Komunalnej i Terenowej w Polsce	388	100	3
Federacja Związków Zawodowych „Metalowcy”	419	100	30
Związek Zawodowy Górników ^(b)	500	150	ok. 65
Federacja Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia	726	100	6
NSZZ „Solidarność”	13 690	1 312	ok. 200
NSZZ „Solidarność ’80”	1 500	500	40
NSZZ Rolników Indywidualnych „Solidarność”	11 005	303	76
Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych		1 500 ^(a)	
Związek Zawodowy Rolników „Samoobrona”	3 755	270	6

^(a) GUS szacuje, że w strukturach ogólnokrajowych OPZZ nie działa więcej niż 1,8 mln członków. Można mieć wątpliwość, czy liczba ponad 2,2 mln osób działających w strukturach regionalnych Porozumienia nie jest wynikiem pomyłkowego wliczenia części członków zakładowych ogniw związków ogólnokrajowych do liczebności struktury regionalnej.

^(b) Wchodzi on w skład Konfederacji Związków Zawodowych Górnicwa w Polsce, zrzeszającej osiem związków i mającej 210 tys. członków.

^(c) Dane KZRKIOR zebrane w 1993 r. przez Ministerstwo Pracy.

Źródło: Dane związkowe zebrane przez GUS

Statystyki związkowe tylko częściowo pokrywają się z informacjami zebranymi dzięki badaniom opinii publicznej. Z sondaży przeprowadzonych jesienią 1992 roku i wiosną 1993 przez Fundację im. Friedricha Eberta (w terenie zrealizowało je Centrum Badania Opinii Społecznej) wiadomo, że w przedsiębiorstwach przemysłowych powyżej 500 zatrudnionych do „Solidarności” należało – wedle deklaracji pracowników – około 1/4 załogi, do OPZZ i związków wywodzących się z tej centrali (m.in. związków górniczych) – mniej więcej tyle samo.

Jak informują sondaże Ośrodka Badania Opinii Publicznej, latem 1995 roku swą przynależność do związku „Solidarność” deklarowało ponad 6% ankietowanych, pełnoletnich osób, co odpowiada około 1,7 mln dorosłych Polaków. Do swej przynależności do związków z OPZZ mówiło niespełna 5%, co odpowiada ok. 1,3 mln Polaków.

Dwa najliczniejsze nurty związkowe docierały do nieco innych grup pracowników. „Solidarność” była silniejsza wśród ludzi młodszych, z wykształceniem podstawowym i zawodowym, robotników wykwalifikowanych i niewykwalifikowanych. Związki skupione w OPZZ przeważały nad „Solidarnością” wśród urzędników i kadr kierowniczych różnych szczebli.

Poziom „uzwiązkowienia” zależy przede wszystkim od typu własności zakładu pracy. Z badań sondażowych wynika, że do związków należy tylko kilka procent robotników sektora prywatnego i ok. 40% – państwowego. Zwraca też uwagę stosunkowo małe zainteresowanie związkami zawodowymi ludzi młodych, do 30 roku życia.

I jeszcze jedna informacja. Z danych związkowych wynika, że w latach dziewięćdziesiątych liczba członków najważniejszych związków stopniowo maleje.

1.3. Opinia publiczna o związkach zawodowych

W początkach transformacji związkiem mogącym liczyć na największe zaufanie opinii publicznej była „Solidarność”. Jesienią 1989 roku zaufanie do niej deklarowało ponad 80% badanych, zaś do OPZZ – poniżej 50% (dane CBOS). Później notowania obu związków spadły. Ponieważ „Solidarność” traciła na popularności szybciej, od roku 1992 odsetki sympatyków obu central zbliżyły się do siebie wahając się w przedziałach 30–45%.

W zakładach przemysłowych badanych wiosną 1993 r. przez Fundację Eberta najpopularniejsza była „Solidarność” (jej zwolennikami było 46% pracowników dużych zakładów), OPZZ (36%) i „Solidarność 380” (34%).

W opinii publicznej pojawiło i utrwaliło się przekonanie, że „takich ludzi jak ja nie rozumie żaden związek”. We wrześniu 1992 r. – wedle CBOS – twierdziło tak 40% ankietowanych. 24% odpowiadało „trudno powiedzieć”, 13% uważało, że rozumie ich NSZZ „Solidarność”, 8% wskazywało na „Solidarność 80”, 6% – OPZZ, 5% – „Solidarność” RI, a 2% – na „Samoobronę”.

W latach 1995–96 zaufanie do związków, zwłaszcza do opozycyjnej „Solidarności”, ponownie wzrosło. Wiosną 1995 roku odsetek zwolenników „Solidarności” przekroczył – po raz pierwszy od przełomu lat 1990 i 1991 – odsetek niechętnych temu związkowi. We wrześniu 1996 roku „Solidarność” ufało 50% Polaków ankietowanych przez OBOP, związkom z OPZZ – 29%. Od roku 1994 „Solidarność” zaczęła też zajmować coraz wyższe miejsca w sondażach przedwyborczych.

Jednym z ważnych powodów takiej zmiany opinii społeczeństwa była sytuacja polityczna Polski po wyborczym zwycięstwie w roku 1993 Sojuszu Lewicy Demokratycznej i centrolewicowej partii chłopskiej (PSL). Seria porażek prawicowych i centroprawicowych partii wywodzących się z ruchu solidarnościowego spowodowała ponowne zwrócenie się części wyborców ku „Solidarności”. Zaowocowało to powstaniem w czerwcu 1996 r. – z inicjatywy związku – Akcji Wyborczej „Solidarność”. Związek zyskał połowę miejsc we władzach tego ugrupowania.

2. STRAJKI

2.1. Regulacje prawne

Początkowo prawo do strajku regulowała – ograniczając je wyraźnie – wspomniana już ustawa związkowa z 1982 roku. 23 maja 1991 roku przyjęto ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, zgodnie z którą strajki mogą organizować wyłącznie związki zawodowe po wcześniejszym wyczerpaniu możliwości rozwiązania sporu w drodze mediacji i po uzyskaniu zgody większości głosujących pracowników. Ustawa ograniczyła nieco zakres prawa do strajku (nie przysługując go m.in. pracownikom organów władzy państwowej, administracji rządowej i samorządowej, sądów i prokuratury), ale – z drugiej strony – dopuściła możliwość strajków solidarnościowych.

Warto tu dodać, że w praktyce konflikty pracownicze stosunkowo rzadko toczyły się w całkowitej zgodzie z regułami określonymi w ustawie. Stopień stosowania się do jej zapisów stopniowo jednak rósł.

2.2. Statystyka strajkowa

Przyjrzyjmy się teraz informacjom dotyczącym strajków (tablica 2). Widać wyraźnie, że natężenie akcji strajkowych było bardzo silnie związane z zachodzącymi w kraju wielkimi zmianami politycznymi i gospodarczymi.

Zdecydowany spadek liczby strajków i strajkujących jesienią 1989 roku oraz utrzymywanie się ich na bardzo niskim poziomie w 1990 to oczywisty skutek zwycięstwa obozu solidarnościowego i jego masowego poparcia przez społeczeństwo oraz postawy współodpowiedzialności za proklamowane reformy.

Wyraźne narastanie protestów w latach 1991–1993 wiązać należy z wysokimi kosztami transformacji, załamaniem się społecznego optymizmu oraz politycznym zużywaniem się rządzących wówczas krajem partii obozu solidarnościowego.

O bardzo dużej liczbie strajków w latach 1992–93 zadecydowały też napięcia w środowisku nauczycieli. Ich ogólnopolskie akcje organizowane w tysiącach szkół zostały uwzględnione przez statystykę jako 5,3 tys. strajków w roku 1992 i 7,1 tys. – w roku 1993. Akcje te objęły 150,9 tys. osób w roku 1992 i 258,4 tys. w roku 1993.

TABLICA 2. Strajki w latach 1989–1996

Lata	Liczba strajków	Strajkujący		Liczba dni nie przepracowanych w związku z uczestnictwem w strajkach		
		w tysiącach osób	w % zatrudnionych w jednostkach, w których wystąpiły strajki	ogółem (w tys.)		na 1 zatrudnionego w jednostkach, w których wystąpiły strajki
		ogółem	ogółem	ogółem	w tym robotnicy grupy wytwórczej	
1989	894		304,7		602,0	
1990	250	115,7	98,2	29,7	159,0	0,41
1991	305	221,5	172,5	41,4	517,6	0,97
1992	6 351	752,5	475,3	43,4	2 360,4	1,36
1993	7 443	383,2	79,2	55,2	580,4	0,84
1994	429	211,4	169,4	29,3	561,8	0,78
1995	42	18,1	13,4	37,6	56,3	1,17
1996	21	44,3			75,4	

Spadek napięć w roku 1994 (a dokładnie – już w drugiej połowie roku 1993) był przede wszystkim wynikiem przekształcenia się konfliktu w sferze pracy w rywalizację wyborczą oraz rozładowania napięć w wyniku wyborów parlamentarnych z jesieni 1993 roku.

O utrzymaniu się tej tendencji w następnych latach zadecydowały poprawa materialnej sytuacji pracowników oraz osłabienie ich pozycji przetargowej w wyniku podważania robotniczej solidarności przez prawa rynku.

Warto zwrócić uwagę, że w roku 1996 tendencje obserwowane od lat 1993–94 zaczęły się zmieniać. Mimo dalszej poprawy koniunktury gospodarczej zwiększyła się nieco liczba strajkujących. Co ważniejsze, nasiliła się nie rejestrowana przez GUS nowa forma pracowniczego nacisku: akcje protestacyjne, manifestacje. Objęły one głównie pracowników sfery usług społecznych (w tym służby zdrowia) oraz pracow-

ników wielkich zakładów przemysłowych z branż znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej (stoczniowcy, górnicy).

Stosowanie nowych masowych form protestu można tłumaczyć biernością władz wobec zgłaszanych protestów. Ponowne narastanie napięć to konsekwencja opóźnienia reform w sferze usług społecznych i w części wielkich zakładów przemysłowych. Ważne są też – bez wątpienia – względy polityczne wynikające ze sposobu sprawowania władzy przez koalicję SLD-PSL, wreszcie zastraszająca się rywalizacja przed zapowiadany na jesień 1997 roku wyborami parlamentarnymi.

Porównując liczbę strajków i strajkujących w Polsce i w innych państwach Europy (patrz tabl. 3) możemy zauważyć, że w latach 1992–93 Polska była krajem o stosunkowo dużej liczbie strajkujących. Jeszcze wyższy poziom konfliktów odnotowano jednak w południowej części kontynentu: we Włoszech i w Hiszpanii.

W Europie środkowej i wschodniej, prócz naszego kraju, znaczne napięcia występowały w początkach lat dziewięćdziesiątych również na Ukrainie i w Rosji. Zwraca uwagę fakt, że w Rosji – podobnie jak i w Polsce – znaczną część strajkujących stanowili pracownicy sfery usług.

TABLICA 3. Strajki i strajkujący w państwach Europy

Kraj	Rok	Liczba strajków	Strajkujący (w tys.)	Liczba dni nie przepracowanych (w tys.)
Austria	1994	0	0	0
Białoruś	1994	3	3,1	5,5
Belgia	1992	35	25,6	119,8
Czechy	1993	2	2	0,2
Dania	1993	218	58,8	113,7
Hiszpania	1993	1 209	1 076,8	2 141,4
Finlandia	1994	171	70,5	525,7
Niemcy	1993		132,6	593,0
Włochy	1994	861	2 613,0	3 373,4
Moldowa	1993	1	0,4	0,4
Holandia	1994	17	21,8	47,4
Norwegia	1994	20	14,7	97,2
Portugalia	1994	300	94,4	96,8
Rosja	1993	265	120,3	238,3
Rumunia	1994	33	69,2	361,1
Szwajcaria	1994	8	6,9	14,4
Szwecja	1994	13	22,0	52,4
Turcja	1994	36	4,8	242,6
Ukraina	1991	239	175,9	1 873,1
Wielka Brytania	1993	211	385,0	649

2.3. Opinia publiczna o strajkach

Co sądzi o strajkach opinia publiczna? W początkach procesu transformacji, tuż po zwycięstwie obozu solidarnościowego, wyrażała większość Polaków była przeciwna strajkom. W miarę upływu czasu przekonanie ludzi, że strajki są niesłuszną drogą walki o poprawę warunków życia zaczęło jednak słabnąć. Jesienią 1992 r. myślało tak już tylko 37% ankietowanych przez CBOŚ, o słuszności protestów mówiło 46%. Pośród robotników akceptacja strajków była jeszcze wyższa: ich zwolennikami było 60%, przeciwnikami – 25%.

Jesienią 1992 roku opinia publiczna prognozowała też – co potwierdził późniejszy bieg wydarzeń – narastanie fali strajków i protestów. Ważną barierą ich rozpo-wszeczniiania się było jednak powszechne przekonanie Polaków, że w obecnej sytuacji podejmowanie strajku w gruncie rzeczy nic nie daje. Sądziło tak 59% ankietowanych, zaś przeciwnie zdanie miał tylko co piąty (21%).

TABLICA 4. Strajki według działów gospodarki w latach 1990–1995

Działy i lata	Liczba	Strajkujący (w tys.)		Stracone dni robocze (w tys.) ¹⁾	
		ogółem	robotnicy ²⁾	ogółem	robotnicy ³⁾
Ogółem					
1990	250	115,7	98,2	159,0	141,3
1991	305	221,5	172,5	517,6	423,1
1992	6 351	752,5	475,3	1 855,4	1 450,4
1993	7 364	383,2	79,2	580,4	112,1
1994	429	211,4	167,4	561,8	471,7
1995	42	18,1	13,4	56,3	44,4
Przemysł					
1990	52	72,7	60,8	57,3	49,7
1991	188	187,9	148,3	335,5	270,5
1992	674	570,8	449,9	1 716,4	1 441,7
1993	150	82,8	67,7	119,3	99,5
1994	263	201,9	161,0	553,1	464,2
1995	28	16,4	11,7	52,7	41,1
Budownictwo					
1990	1	0,1	0,1	0,3	0,3
1991	6	1,5	1,2	10,0	7,7
1992	32	6,1	4,9	1,0	0,8
1993	3	0,3	0,2	1,2	1,2
1994	14	1,7	1,5	3,3	2,7
1995	1	0,1	0,1	1,2	0,9
Roľnictwo					
1990	3	0,1	0,1	0,4	0,3
1991	25	4,3	3,6	49,3	41,2
1992	9	0,3	0,2	0,5	0,4
1993	1	0,1	0,0	0,1	0,1
1994	–	–	–	–	–
1995	–	–	–	–	–

Działy i lata	Liczba	Strajkujący (w tys.)		Stracone dni robocze (w tys.) ¹⁾	
		ogółem	robotnicy ²⁾	ogółem	robotnicy ³⁾
Transport					
1990	131	18,2	16,4	60,4	54,2
1991	34	6,4	5,4	25,4	20,3
1992	282	16,2	14,1	5,3	4,8
1993	29	1,7	1,6	1,3	1,3
1994	144	7,1	6,6	5,2	4,7
1995	13	1,6	1,6	2,4	2,4
Handel					
1990	33	6,8	4,9	8,4	6,4
1991	3	0,4	0,3	0,1	0,0
1992	9	1,7	1,2	0,2	0,1
1993	–	–	–	–	–
1994	–	–	–	–	–
1995	–	–	–	–	–
Gosp. komunalna⁴⁾					
1990	29	17,7	15,9	32,0	30,1
1991	18	19,4	13,6	91,0	83,3
1992	19	3,2	2,6	1,7	1,4
1993	18	9,6	8,4	10,8	9,6
1994	–	–	–	–	–
1995	–	–	–	–	–
Oświata i wychowanie					
1990	–	–	–	–	–
1991	28	1,4	–	6,2	–
1992	5 316	150,9	–	129,1	–
1993	7 055	258,4	0,7	427,5	0,3
1994	–	–	–	–	–
1995	–	–	–	–	–
Inne					
1990 ⁵⁾	1	0,1	0,1	0,4	0,2
1991 ⁶⁾	3	0,3	0,1	0,2	0,0
1992 ⁷⁾	10	3,3	2,3	1,2	1,1
1993 ⁸⁾	108	30,5	0,6	20,3	0,1
1994 ⁹⁾	7	0,6	0,3	0,2	0,6
1995	–	–	–	–	–

¹⁾ Liczba nie przepracowanych dni roboczych w związku z uczestnictwem w strajkach.

²⁾ Robotnicy grupy wytwórczej

³⁾ Robotnicy grupy wytwórczej

⁴⁾ W tym komunikacja miejska

⁵⁾ Łączność – 1

⁶⁾ Leśnictwo – 1, kultura i sztuka – 1, pozostałe branże usług niematerialnych – 1

⁷⁾ Leśnictwo, kultura i sztuka, nauka oraz ochrona zdrowia – po 2, gospodarka mieszkaniowa i kultura fizyczna – po 1

⁸⁾ Ochrona zdrowia – 100, gospodarka mieszkaniowa – 3, nauka i rozwój techniki – 2, kultura fizyczna – 1, pozostałe gałęzie produkcji materialnej – 1, pozostałe branże usług niematerialnych – 1

⁹⁾ Obsługa nieruchomości i firm – 3, ochrona zdrowia i opieka socjalna – 4

Badania opinii pozwalają też wyjaśnić powody takiego, a nie innego zakończenia się fali strajków wiosną 1993 r. Chęć ich poparcia wiązała się najsilniej z negatywną oceną sytuacji we własnym zakładzie, a także z nieufnością do rządu i oczekiwaniem nowych wyborów. Rozwiązanie parlamentu musiało rozładować napięcia.

Na wyraźną rozbieżność między deklaracjami poparcia dla strajków a rzeczywistym w nich udziałem znaczący wpływ miało inne, niezwykle ważne, zjawisko – ludzie z zakładów lepszych bali się przerwać pracę, by nie pogorszyć sytuacji swej firmy na rynku. Prawa rynku zaczęły skutecznie rywalizować z pracowniczą solidarnością.

W połączeniu z poprawą gospodarczej koniunktury zjawisko to spowodowało spadek społecznej aprobaty dla strajków. W latach 1994–96 podejmowanie akcji strajkowych uważało za słuszne około 1/3 Polaków ankietowanych przez OBOP, o niesłuszności podejmowania takich akcji przekonana była ponad 1/2. Jednak równocześnie słabło przekonanie badanych, że w sporach między rządem a „Solidarnością” więcej racji ma rząd (w maju 1996 r. sądziło tak 34% badanych, we wrześniu – 28%). Wśród badanych w 1996 r. rósł odsetek biorących stronę związku (z 31% wiosną do 35% jesienią).

XIV. Organizacje pozarządowe w Polsce

WPROWADZENIE

Niezwykły rozkwit organizacji pozarządowych w ostatnich kilku latach stanowi bez wątpienia jedną z cenniejszych zdobyczy okresu przeobrażeń ustrojowych w Polsce. Jednak wbrew powszechnej opinii organizacje te nie są jedynie następstwem przełomu lat 1989–1990. Ogromny zryw aktywności społecznej po 1989 r. ma swoje źródła zarówno w przemianach ustrojowych ostatnich lat oraz nowych rozwiązaniach prawnych, które stworzyły korzystniejsze niż uprzednio warunki rozwoju inicjatyw społecznych, jak i w tradycji działalności stowarzyszeń i fundacji w okresie zaborów, II Rzeczypospolitej i pierwszych lat powojennych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie genezy organizacji pozarządowych w Polsce, skali i form ich działalności po 1989 r. oraz funkcji organizacji pozarządowych i ich miejsca w reformowaniu sfery społecznej w Polsce.

RYS HISTORYCZNY

Historia fundacji i stowarzyszeń w naszym kraju ma wielowiekową tradycję. Początki instytucji fundacji sięgają okresu średniowiecza. Zdecydowany jednak rozwój stowarzyszeń nastąpił w okresie ostatnich dwustu lat, kiedy powstawały liczne stowarzyszenia, towarzystwa i związki. Fundacje i stowarzyszenia odegrały ogromną rolę w Polsce, kiedy kraj w 1772 r. prawie na 150 lat utracił niepodległość. W tym okresie fundacje i stowarzyszenia (zarówno oficjalnie zarejestrowane jak i działające w konspiracji) przejęły rolę nie istniejących instytucji publicznych. Religijne i świeckie towarzystwa i fundacje podtrzymywały i podnosiły ducha narodowego poprzez działania edukacyjne, polityczne i charytatywne, utrzymywały solidaryzm narodowy, propagowały rozwój gospodarczy i społeczny oraz zachowywały polską kulturę.

W okresie II Rzeczypospolitej stowarzyszenia i fundacje prowadziły działalność w wielu dziedzinach życia społecznego. Miały one charakter naukowy, oświatowo-

-kulturalny, opiekuńczy, leczniczy, miłośniczy, sportowy. W Polsce niepodległej organizacje społeczne pełniły m.in. funkcję integracyjną, kształtując tożsamość narodową i poczucie dobra wspólnego oraz spełniały funkcję opiekuńczą, prowadząc działalność opiekuńczo-wychowawczą i opiekuńczo-leczniczą.

Ogólnie należy zauważyć, że w Polsce w okresie międzywojennym stowarzyszenia i fundacje odegrały istotną rolę w zakresie tzw. opieki dobrowolnej oraz w dziedzinie oświaty i ochrony zdrowia, wydając i uzupełniając działalność administracji samorządowej. W dyspozycji fundacji i stowarzyszeń pozostawało w tym okresie 565 zakładów opieki całkowitej dla dzieci i młodzieży oraz blisko 200 zakładów opieki całkowitej dla dorosłych. W 1937 r. stowarzyszenia opiekuńcze (bez zgromadzeń zakonnych, związków wyznaniowych i fundacji) prowadziły ponad 50% placówek opieki całkowitej dla dzieci.

Okres powojenny nie był jednolity pod względem stosunku państwa do organizacji społecznych. W pierwszych latach po wojnie stowarzyszenia, fundacje, związki wyznaniowe i zakony mogły funkcjonować bez większych przeszkód, niosąc pomoc humanitarną i angażując się w procesy odbudowy kraju. Działalność prowadziły wówczas zarówno organizacje powstałe przed I wojną światową jak i towarzyszący oraz fundacje utworzone w okresie II Rzeczypospolitej. W pierwszym okresie powojennym powstawały też nowe organizacje społeczne, jak m.in. utworzone w 1947 r. Chłopskie Towarzystwo Przyjaciół Dzieci.

A zatem w Polsce w okresie międzywojennym a także w pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej organizacje społeczne stanowiły ważny podmiot polityki społecznej, realizując zadania publiczne w dziedzinie ochrony zdrowia, oświaty, usług socjalnych i pomocy społecznej oraz kultury.

Organizacje społeczne były bardzo aktywne w życiu publicznym Polski aż do końca lat czterdziestych, stanowiąc istotny element infrastruktury społecznej.

Od końca lat czterdziestych, mimo konstytucyjnie zagwarantowanej wolności słowa i zrzeszania się, władze polityczne i administracyjne zdecydowanie ograniczyły działalność organizacji społecznych. W rezultacie na początku lat pięćdziesiątych liczba organizacji społecznych zmniejszyła się drastycznie. Stowarzyszenia świeckie i kościelne rozwiązywano bądź upaństwowiano i włączano do państwowej infrastruktury w całości lub częściowo albo poddano ścisłej kontroli administracyjnej, co ograniczało ich autonomię. Dekretem z 1952 r. zniesiono wszystkie istniejące fundacje.

Po 1956 r. miał miejsce pewien rozwój stowarzyszeń. Powstały wówczas Kluby Inteligencji Katolickiej, polityczne kluby dyskusyjne, utworzono m.in. Polski Komitet Pomocy Społecznej, zezwolono także na reaktywowanie działalności niektórych stowarzyszeń świeckich i katolickich oraz zapoczątkowano odbudowę działalności charytatywnej w parafiach. Przemiany polityczne dokonane w Polsce po 1956 r. miały też wpływ na funkcjonowanie tych stowarzyszeń, które prowadziły działalność w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, przyczyniając się do częściowego odzyskania autonomii przez władze terenowe stowarzyszeń w zakresie gospodarki kadrowej i finansowej.

Choć w doktrynie socjalistycznej polityki społecznej organizacje społeczne uzyskiwały prawo obywatelstwa, to ich działalność natrafiała na zasadnicze ogranicze-

nia wynikające z limitowania wolności zrzeszania się. Władze rejestracyjne (organy administracji państwowej) mogły odmówić zarejestrowania stowarzyszenia, jeśli uznały, że jego cele nie odpowiadają dominującej doktrynie politycznej. Administracja państwa dysponowała w tym zakresie znaczną swobodą, a jej decyzje nie podlegały kontroli sądowej.

Wśród działających w latach siedemdziesiątych 5,5 tysiąca organizacji społecznych przeważały lokalne organizacje hobbystyczne, sportowe, naukowe i oświatowo-kulturalne. W sferze polityki społecznej działało stosunkowo niewiele organizacji, m.in. Polski Czerwony Krzyż, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Liga Kobiet, Zrzeszenie Katolików Caritas. W końcu lat siedemdziesiątych, mimo wysiłków wielu ofiarnych wolontariuszy i pracowników etatowych, w działalności większości tych organizacji nastąpił regres przejawiający się spadkiem instytucjonalnej aktywności społecznej, orientacją „na przetrwanie” oraz postępującą etatyzacją, szablonowością i rutyną działania.

Trafną charakterystykę postaw prospołecznych oraz ograniczeń aktywności obywatelskiej społeczeństwa polskiego w latach 1957–1976 przedstawił Stefan Nowak: „Badania nasze ujawniły przez cały okres 1956–1979 tkwiące w społeczeństwie rozległe rezerwy bezinteresownej społecznej aktywności – jednocześnie zaś epoka upaństwowienia społecznej działalności, epoka «galówkowo» realizowanych «czynów społecznych» (...) robiła, co mogła, aby dyspozycje do społecznego działania, bezinteresownego, ale też ex definitione spontanicznego (...) nie mogły się ujawnić”.

Należy jednak podkreślić, że podobnie jak przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości w 1918 r., kiedy organizacje społeczne były nośnikami reform politycznych, ekonomicznych i społecznych, także istniejące przed 1989 r. oddolne inicjatywy obywatelskie stanowiły jeden z zasadniczych mechanizmów przyczyniających się do przełamania apatii społecznej, tworząc moralne i instytucjonalne podstawy procesu pokojowej demokratyzacji systemu politycznego w Polsce.

W celu zwiększenia roli organizacji społecznych uchwalono w 1984 r. prawo o fundacjach. W 1989 r. weszła także w życie nowa ustawa Prawo o stowarzyszeniach. W myśl postanowień ustawy nadzór organów państwowych w stosunku do stowarzyszeń uległ ograniczeniu. W świetle nowych ujednoliceń stowarzyszenie, aby uzyskać osobowość prawną, musi uzyskać sądowe postanowienie o zarejestrowaniu, jednak odmiennie, niż to było uprzednio, przed rejestracją nie jest już potrzebne zezwolenie organu administracji państwowej (i jego opinia co do pożytku społecznego danej inicjatywy). Nowe regulacje ułatwiają rejestrację oraz działalność stowarzyszeń.

STRUKTURA I SKALA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH PO 1989 R.

Jak wspomniano wcześniej, renesans aktywności obywatelskiej jest zarówno rezultatem przemian ustrojowych z przełomu lat 1989–1990 jak i efektem nowych rozwiązań prawnych, które stworzyły korzystniejsze niż uprzednio warunki rozwoju organizacji pozarządowych.

Dynamicznemu rozwojowi liczby fundacji, stowarzyszeń i innych samorządnych inicjatyw społecznych po 1989 r. towarzyszyła zmiana terminologii. Termin „organizacje społeczne”, który był dotychczas szeroko stosowany, został uzupełniony kilkoma nowymi terminami. Do terminów najczęściej używanych należą: organizacje pozarządowe, sektor non-profit, trzeci sektor, sektor pożytku publicznego.

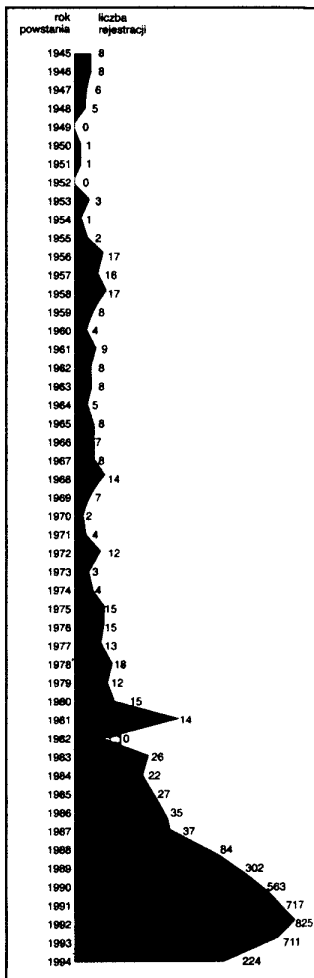
Ogólnie przyjmuje się, że organizacje pozarządowe składają się z dwu kategorii organizacji: członkowskich oraz realizujących cele ogólnospołeczne. Zalicza się do nich również fundacje.

Cechami wspólnymi organizacji pozarządowych są: formalna organizacja, niezależność strukturalna od administracji państwowej, samorządność, działalność na rzecz dobra społecznego oraz zakaz podziału zysku między członków organizacji. Z kolei pojęciem sektor obejmuje się wszystkie te organizacje, które – przy całej różnorodności ich form organizacyjnych, odmiennego rodowodu, różnych źródeł finansowania i form działania oraz zróżnicowanego zaplecza – podlegają zbliżonym regulacjom prawnym i do których adresowana jest zbliżona w założeniach polityka fiskalna.

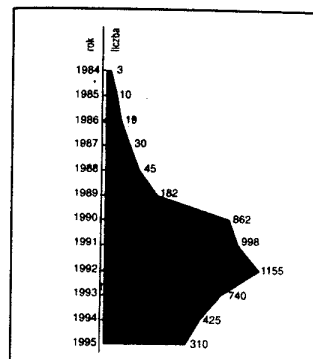
Pojęcie sektora organizacji pozarządowych odnosi się do organizacji rejestrowanych w sądach. Natomiast inicjatywy obywatelskie nie mające sformalizowanego charakteru, nie mieszczą się w pojęciu sektora organizacji pozarządowych stając jego zaplecze, jak m.in. grupy samopomocy AA, koła i kluby pomocy wzajemnej, zespoły charytatywne przy parafiach.

Na początku 1995 r. w Polsce było zarejestrowanych około 47 tysięcy organizacji, w tym ponad 5 tysięcy fundacji, 29 tysięcy stowarzyszeń i ponad 12 tysięcy oddziałów stowarzyszeń, mających osobowość prawną. W tej liczbie znajdowały się

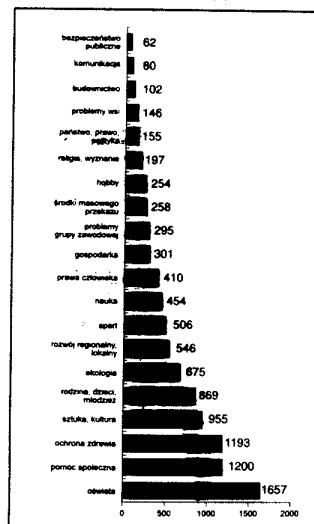
Wykres 1. ORGANIZACJE WEDŁUG ROKU ICH POWSTANIA



Wykres 2. LICZBA FUNDACJI ZAREJESTROWANYCH W KOLEJNYCH LATACH



Wykres 3. POLE DZIAŁAŃ ORGANIZACJI WG ICH LICZBY



kluby sportowe oraz blisko 19 tysięcy organizacji Ochotniczych Straży Pożarnych. Przy czym nie wiadomo, jaka część organizacji pozarządowych zaprzestała działalności, chociaż formalnie nie została rozwiązana. Wykres 1 przedstawia dynamikę powstawania organizacji pozarządowych w latach 1945–1994. Wykres 2 ukazuje dynamikę rozwoju fundacji w latach 1984–1995.

Na przekór dość rozpowszechnionemu mniemaniu, utożsamiającemu działalność organizacji pozarządowych z aktywnością charytatywną, do najważniejszych pól ich działań należy działalność w sferze edukacji społecznej, oświaty oraz usług społecznych (w tym pomocy społecznej) i ochrony zdrowia (wykres 3).

Organizacje pozarządowe świadczą usługi w sferze edukacji społecznej najczęściej prowadzą je w formie szkoleń i popularyzacji wiedzy. Organizacje pozarządowe prowadzące działalność w dziedzinie oświaty prowadzą m.in. placówki oświatowo-wychowawcze oraz szkoły. Z kolei organizacje pozarządowe prowadzące działalność w dziedzinie usług społecznych świadczą pomoc w formie wsparcia materialnego, usług pielęgnacyjnych, organizacji czasu wolnego, poradnictwa i terapii dla osób w różnych fazach życia. Ich działalność wypełnia dotkliwą lukę w publicznym systemie usług społecznych.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w latach 1993–1995 nastąpiły zmiany w kierunkach działania polskich organizacji pozarządowych. Zwraca uwagę wzrost ich udziału w dziedzinie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, praw człowieka i ochrony mniejszości oraz spadek ich działalności w dziedzinie czasu wolnego. Wykres 4 ukazuje pola działań organizacji i inicjatyw społecznych sektora pozarządowego w 1995 r.

Stosunkowo mało wiemy na temat pracowników etatowych i wolontariuszy organizacji pozarządowych. W świetle informacji Banku Danych Klon/Jawor osoby kierujące organizacjami pozarządowymi to przedstawiciele różnych zawodów, w tym nauk ścisłych, pedagogów, psychologów, pracowników służby zdrowia. Z powodu skąpych danych trudna do oszacowania jest także liczba wolontariuszy. Bank Danych Klon/Jawor szacuje ich liczbę na ponad 1 milion.

Istotnym elementem charakterystyki organizacji pozarządowych są ich źródła finansowania. Po 1989 r. zmieniły się one zasadniczo. Wyraźnie wzrósł udział prywatnej dobroczynności (darowizny indywidualne i wpłaty przedsiębiorstw). Jedną z charakterystycznych cech sposobu finansowania organizacji pozarządowych po 1989 r. jest zmieniająca się rola administracji rządowej. Odmienne niż to miało miejsce przed 1989 r., w 1995 r. dotacje państwowe (z budżetu centralnego lub budżetu wojewody) stanowiły drugie pod względem udziału źródło zasilenia tych organizacji. Na trzecim miejscu znajdowała się własna działalność gospodarcza, na czwartej pozycji mecenat zagraniczny, na piątej – mecenat krajowych banków, organizacji ubezpieczeniowych itp.

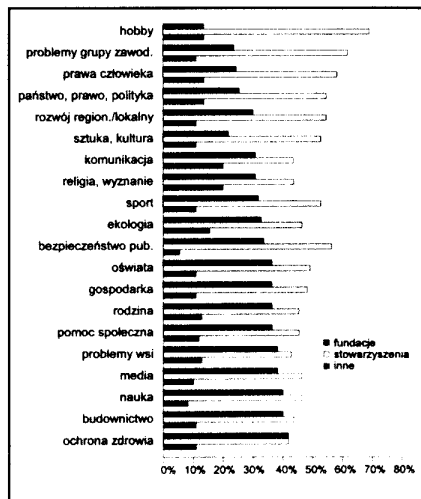
Udział budżetów gminnych w finansowaniu usług społecznych realizowanych przez organizacje pozarządowe był na początku lat dziewięćdziesiątych na szóstym miejscu. Jednak w ostatnich latach miał miejsce zdecydowany wzrost tego udziału.

FUNKCJE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W REALIZACJI ZADAŃ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Organizacjom pozarządowym przypisuje się trzy główne funkcje: świadczenie usług, środowiskową aktywizację społeczną oraz rzecznicstwo potrzeb i praw obywatelskich.

W początkowej fazie zmian politycznych w Polsce szeroko rozpowszechnione było przekonanie, że organizacje pozarządowe mają do odegrania rolę nośnika reform

Wykres 4. POLA DZIAŁAŃ ORGANIZACJI I INICJATYW SPOŁECZNYCH SEKTORA POZARZĄDOWEGO W 1995 R.



politycznych, ekonomicznych i społecznych; podkreślano ich udział w budowie społeczeństwa obywatelskiego. Jednak w latach następnych takie rozumienie roli organizacji niezależnych w życiu publicznym straciło na popularności wśród polskich elit politycznych. Funkcja nacisku na reformy, jako organizacje te wywierały na początku przeobrażeń ustrojowych, zaczęła się kurczyć.

Drugą funkcją organizacji niezależnych w Polsce, kluczową i równoprawną z funkcją „nacisku na reformy”, jest świadczenie usług społecznych. Związczą po roku 1989 r. organizacje pozarządowe w Polsce odgrywają pierwszoplanową rolę w realizacji usług socjalnych, począwszy od pomocy humanitarnej i charytatywnej, jak niesienie pomocy bezdomnym, chorym i dzieciom w krytycznych sytuacjach życiowych, poprzez usługi w postaci organizacji czasu wolnego dzieci i młodzieży oraz usługi w formie poradnictwa rodzinnego, usługi dla osób niepełnosprawnych i w podeszłym wieku i wreszcie indywidualne usługi socjalne, jak poradnictwo, terapia i profilaktyka społeczna.

Organizacje pozarządowe, świadcząc pomoc najsłabszym ekonomicznie zbiorowości, przyczyniają się do zmniejszenia luki socjalnej, jaka powstała w wyniku ograniczania udziału państwa w finansowaniu świadczeń i usług społecznych po 1989 r. i odgrywają tym samym znaczącą rolę w łagodzeniu konfliktów społecznych i kryzysu społecznego. Na podkreślenie zasługuje też udział tych organizacji (świeckich i wyznaniowych) w dziedzinie edukacji (prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych i szkół społecznych).

Mimo to organizacje pozarządowe w Polsce nie są jeszcze postrzegane jako odrębny i autonomiczny sektor (tak jak publiczny czy prywatny sektor usług społecznych), pomimo ich ogromnego rozkwitu po 1989 r. i rosnącej roli jako realizatora usług społecznych. Rolę tych organizacji postrzega się nadal bardziej w kategoriach uzupełniania publicznych programów niż jako autonomicznego podmiotu polityki społecznej.

Nawet jeżeli organizacje trzeciego sektora nie dostarczają ostatecznych rozwiązań problemów społecznych, to coraz powszechniej uznawane są jako instytucjonalna alternatywa wobec sektora publicznego. Za najważniejsze kryteria, przemawiające za wyborem tych organizacji jako realizatora usług społecznych w miejsce agend publicznych, uznaje się: efektywność finansową, skuteczność działania, profesjonalność i specjalizację w zakresie świadczonych usług oraz znajomość problemów i potrzeb środowiska.

Należy podkreślić, że jakkolwiek dalsza instytucjonalizacja trzeciego sektora jako realizatora usług społecznych w Polsce wymaga z jednej strony zmian państwowego modelu zabezpieczenia społecznego, z drugiej zaś strony wzmocnienia wymogów w zakresie profesjonalizacji usług świadczonych przez organizacje niezależne, co postawi także je przed nowymi wyzwaniami. Organizacje niezależne same znajdują się w przełomowym okresie swojej historii. Okres „rehabilitacji” życia stowarzyszeniowego zakończył pierwszą w okresie przemian ustrojowych fazę rozwoju tych organizacji. Zdaniem części ekspertów, organizacje pozarządowe w Polsce, a także w innych krajach Europy Środkowej osiągnęły już maksimum możliwości w zakresie swojego wewnętrznego rozwoju. Stąd niektórzy specjaliści nazywają tę fazę rozwoju

organizacji pozarządowych – stadium stabilizacji, podczas gdy inni, mniej optymistyczni autorzy mówią o stagnacji, a nawet regresie w rozwoju trzeciego sektora w tych krajach.

Ostatecznie, ich przyszłe funkcje w systemie zabezpieczenia społecznego i edukacji będą zależeć od tego, czy władze polityczne zechcą przekazać organizacjom pozarządowym realizację części zadań publicznych w dziedzinie ochrony zdrowia, oświaty, usług socjalnych, etc., czy też ich rola zostanie zawężona do rozwiązywania problemów, których nie podejmuje rząd. Doświadczenia takich krajów, jak m.in. Republika Federalna Niemiec i Wielka Brytania wskazują, że publicznemu finansowaniu usług społecznych nie musi towarzyszyć monopol państwowych służb społecznych, a organizacje pozarządowe mogą realizować nie tylko te usługi społeczne, które same finansują, ale także świadczyć usługi realizowane przez państwo. Należałoby uwzględnić te doświadczenia w reformowaniu sfery społecznej w Polsce, polegającemu m.in. na przebudowie i tworzeniu nowych instytucji polityki społecznej.

Generalnie można wyróżnić cztery główne modele relacji między państwem a organizacjami pozarządowymi:

- model państwowy (dominująca rola państwa w finansowaniu i świadczeniu usług społecznych),
- model pozarządowy (dominująca rola organizacji pozarządowych w finansowaniu i świadczeniu usług społecznych),
- model dualny (państwo i organizacje pozarządowe – każde z osobna – są odpowiedzialne za finansowanie i świadczenie określonych usług społecznych),
- model współdziałania (państwo w przeważającym stopniu koncentruje się na finansowaniu usług społecznych, natomiast organizacje pozarządowe na ich świadczeniu).

Wprawdzie trudno obecnie przesądzić, jaki model przyjmą relacje między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi w Polsce, to za pozytywny należy uznać fakt, że w przyjętym właśnie przez Sejm projekcie konstytucji znalazł się zapis o zasadzie **pomocniczości**. Zasada ta zwana subsydiarnością, spełniającą rolę substytucyjną i komplementarną wobec publicznego państwa opiekuńczego może regulować podział obowiązków między sektorem publicznym, prywatnym i organizacjami pozarządowymi w dziedzinie świadczenia usług społecznych.

Jedną z barier utrudniających szersze przekazywanie organizacjom niezależnym zadań w dziedzinie realizacji usług publicznych jest niespójny system prawny. Dotyczy to zarówno form prawnych, jakie organizacje te mogą przyjmować, jak i procedur prawnych przewidzianych w przypadku kontraktowania przez sektor publiczny usług społecznych w organizacjach pozarządowych. Stąd postulowanym przez część ekspertów zadaniem ustawodawczym jest przygotowanie trwałego i całościowego systemu prawnego regulującego funkcjonowanie tych organizacji, które realizowałyby zadania z zakresu **pożytku publicznego**.

W Polsce proces decentralizacji i komercjalizacji publicznych usług społecznych jest bardziej zaawansowany aniżeli proces ich „odpaństwowienia”. W przeci-

wieństwie do Węgier, w Polsce dostęp organizacji obywatelskich do dotacji rządowych na zadania państwowe na równi z jednostkami sfery budżetowej nie został prawnie uregulowany. Uchwała nr 76 Rady Ministrów z lipca 1992 r. (znowelizowana w 1995 r.) wymienia jednak pewne typy usług ujęte w 10 kategoriach, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym, w tym organizacjom pozarządowym: oświata, kultura i sztuka, zdrowie, opieka społeczna, kultura fizyczna i sport, turystyka i wypoczynek, handel wewnętrzny, bezpieczeństwo publiczne, ochrona przyrody i ochrona środowiska oraz pozostałe dziedziny, w tym ochrona praw dziecka.

W ostatnim okresie powstał projekt ustawy o **działalności pożytku publicznego**, który ma na celu uregulowanie działalności organizacji pozarządowych w zakresie odnoszącym się do realizacji zadań publicznych. Projekt ustawy przewiduje możliwość zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym w następujących zakresach:

1. nauka, działalność badawcza i naukowo-techniczna,
2. wychowanie i oświata,
3. kultura, ochrona dziedzictwa kulturowego, tradycji lokalnych i miejscowych zwyczajów, kultury fizycznej,
4. ochrona środowiska,
5. ochrona zdrowia, w tym rehabilitacja zawodowa i społeczna oraz przystosowanie inwalidów do pracy zawodowej,
6. indywidualne usługi socjalne, opieka społeczna i działania humanitarne,
7. wspaganie ochrony praw człowieka oraz rozwoju państwa demokratycznego i społeczności lokalnych.

Ogólnie należy jednak zauważyć, że o ile na poziomie ogólnych deklaracji politycznych organizacje trzeciego sektora są postrzegane w Polsce jako niezbędny element systemu demokratycznego oraz nowy podmiot w polityce społecznej, to w praktyce polityka rządu wobec tych organizacji nie jest dostatecznie aktywna. Z reguły ogranicza się do przekazywania środków finansowych na wybrane sfery działalności.

PODSUMOWANIE

W okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce nieodzownym elementem procesu demokratyzacji państwa stała się, obok reform politycznych i reform rynkowych, demokratyzacja sfery społecznej. Ze względów ustrojowych i finansowych nie do utrzymania jest bowiem zarówno paradygmat socjalny, zgodnie z którym paternalistyczna instytucja państwa opiekuńczego jest jedynym gwarantem i realizatorem bezpieczeństwa socjalnego obywateli, jak i ograniczanie przekształceń sfery społecznej do decentralizacji, również i komercjalizacji zadań publicznych, co ma obecnie miejsce w Polsce.

Państwo nie powinno posiadać monopolu w zakresie realizowania celów pożytku społecznego, nie ma też wystarczających środków finansowych, aby samodzielnie

realizować zadania w dziedzinie usług społecznych. Stąd potrzeba podziału pracy między sektorem publicznym a organizacjami pozarządowymi w tym zakresie, tak bardzo widocznego i efektywnego m.in. w Republice Federalnej Niemiec.

W Polsce w toku zmian ustrojowych organizacje pozarządowe coraz wyraźniej dojrzewają do spełniania funkcji uzupełniających wobec działań państwowych i samorządowych w sferze polityki społecznej, ale ich umocowanie instytucjonalne jest jeszcze in statu nascendi.

U w a g a a u t o r a: Zamieszczone wykresy pochodzą z opracowania pt. „Miejsce dla Każdego. O sektorze pozarządowym w Polsce”. Centrum Informacji dla Organizacji Pozarządowych Bordo, Warszawa 1996.

Zakończenie

Czternaście rozdziałów zamieszczonych w niniejszej książce, omawiających różne dziedziny polityki społecznej w Polsce w okresie 1989–1995/96, pozwala na ujęcie najbardziej charakterystycznych jej cech w ciągu ostatnich 6–7 lat. A były to lata daleko idących zmian ustrojowych, politycznych i gospodarczych, które w sposób szczególnie zróżnicowany wpływały na krajobraz życia mieszkańców naszego kraju. W jednych dziedzinach historia zatoczyła dramatyczne koło: powróciło masowe bezrobocie, obszary ubóstwa, głód mieszkaniowy, przestępczość. W innych powstały możliwości – w warunkach wolności i demokracji – swobodnego zaspokajania swoich potrzeb i dążeń, rozwijania i realizacji inicjatyw ekonomicznych i społecznych. Gospodarka rynkowa zmienia układ stosunków własnościowych, strukturę klasowo-warstwową społeczeństwa, sytuację, postawy i zachowania jednostek i grup społecznych. Intensyfikują się ruchy migracyjne i kontakty międzynarodowe. Tak więc przed polityką społeczną rozumianą jako sfera zaspokajania egzystencjalnych i pozamaterialnych potrzeb ludności oraz kształtowania stosunków międzyludzkich, stanęły nowe wyzwania. Choć jej cel główny – kreowanie postępu społecznego nie jest kwestionowany to w praktyce czołowym zadaniem stają się zmagania z regresem i jego skutkami w sferze zaspokajania potrzeb oraz układów społecznych. Takie kwestie społeczne jak masowe i strukturalne bezrobocie, ubóstwo, patologie społeczne wymuszają koncentrację uwagi i środków na działaniach interwencyjnych terapeutycznych, a nade wszystko prewencyjnych.

Szereg rozwiązań systemowych, odpowiadających gospodarce nakazowo-rozdzielczej, wymaga zasadniczych zmian. Wynikają one nie tylko z istoty wprowadzanej gospodarki rynkowej, ale dyktowane są normami i wskazaniami międzynarodowymi oraz współczesnymi trendami rozwojowymi. Przed daleko idącymi reformami stoją ubezpieczenia społeczne, ochrona zdrowia, edukacja, a więc dziedziny mające szczególne znaczenie w życiu każdego człowieka. Z tego też względu muszą to być reformy zrozumiałe i akceptowane przez większość społeczeństwa. Nie może bowiem dojść do takiej sytuacji jaka powstała w dziedzinie mieszkalnictwa, gdzie jednostronność decyzji i brak wyobraźni sprawczej doprowadził do daleko idącego regresu w budownictwie, postępującej dekapitalizacji substancji mieszkaniowej oraz masowych zaległości w opłacaniu czynszu.

Czytelnik niniejszej książki, obok opisu procesów zmian w omawianych dziedzinach polityki społecznej, znalazł sporo danych statystycznych ilustrujących ich przebieg. Niestety, nie wszędzie udało się przytoczyć liczby dotyczące 1996 roku (po prostu w końcu marca 1997 r. część danych nie była jeszcze dostępna), nie wszystkie też dane są w pełni porównywalne, gdyż w międzyczasie Główny Urząd Statystyczny zmienił zasady klasyfikacji i nie zawsze przeprowadzał odpowiednie przeliczenia. W sumie można jednak uchwycić zasadnicze kierunki przekształceń w tzw. sferze społecznej oraz ustalić obszary regresu i postępu, stabilizacji czy też stagnacji.

Spróbujemy na zakończenie przypomnieć je.

W rozdziale pierwszym, poświęconym sytuacji demograficznej, zwrócono uwagę na postępujący spadek liczby urodzeń i małżeństw. Stanowi on nie tylko konsekwencję tzw. niżu demograficznego z drugiej połowy lat sześćdziesiątych, ale jest też wyrazem trudnej sytuacji materialnej młodych ludzi (bezrobocie i niedostatek mieszkań), wyjazdów za granicę, a również masowego podejmowania studiów wyższych. W sumie syndrom różnych zjawisk wpłynął na znaczne obniżenie przyrostu naturalnego i ujemny bilans małżeństw. Natomiast ustabilizował się poziom urodzeń dzieci przez bardzo młode matki, pozamałżeńskich oraz pochodzących z prokreacji przedmałżeńskiej. W dalszym ciągu występuje tzw. nadumieralność mężczyzn i petryfikuje się struktura przyczyn zgonów. Z kolei za pozytywne zjawisko uznać należy spadek umieralności niemowląt oraz stopniowe wydłużanie życia. W układach przestrzennych utrzymuje się rozproszenie sieci osadniczej, zmniejszenie wewnętrznych migracji oraz stabilizacja liczby ludności zamieszkałej na wsi.

W latach dziewięćdziesiątych wzrastała liczba ludności w wieku produkcyjnym (18–59/64), wzrost ten będzie się utrzymywał do 2010 r. W latach 1995–2010 potencjał zasobów siły roboczej wzrośnie o dalsze 2,2 mln, co stanowi szczególnie ważne wyzwanie pod adresem gospodarki w dziedzinie kreowania nowych miejsc pracy.

W sprawach omówionych w rozdziale drugim, poświęconym Polakom za granicą i mniejszościom narodowym w Polsce, nastąpił w ostatnich latach wyraźny postęp. Wzmogły się kontakty diaspory polskiej z ojczyzną. Polacy za granicą uzyskali prawo udziału w wyborach parlamentarnych i wyborze prezydenta w Polsce, mogą swobodnie odwiedzać kraj i korzystać tutaj z różnych preferencji w działaniach gospodarczych i społecznych. Ożywiła się aktywność środowisk polskich za granicą, choć nie zawsze działają one solidarnie. Z drugiej strony znacznie rozszerzyły się uprawnienia i wpływy mniejszości narodowych żyjących w Polsce, zwłaszcza mniejszości niemieckiej. Sytuacja mniejszości narodowych w Polsce jest zgodna z obowiązującymi normami międzynarodowymi. Również w dwustronnych umowach między państwowych zawarte są – na zasadzie wzajemności – odpowiednie gwarancje ich przestrzegania.

W rozdziale trzecim ukazano konsekwencje gwałtownego zwrotu w polityce gospodarczej na przełomie lat 1989/1990 w odniesieniu do rynku pracy. Po prawie 40-letnim okresie stanu pełnego zatrudnienia zaczął z jednej strony następować

spadek aktywności zawodowej ludności, z drugiej zaś wzrost bezrobocia. Procesom tym towarzyszyły przekształcenia struktury zatrudnienia: coraz to mniej osób pracowało w gospodarce publicznej, przede wszystkim w sektorze państwowym, coraz więcej zaś w sektorze prywatnym, zwłaszcza w handlu i budownictwie. Przy ogólnym spadku liczby pracujących (ujętych w sprawozdaniach statystycznych) między 1989 i 1993 r. o 2,47 mln, a w sektorze publicznym o 3,15 mln bezrobocie osiągnęło 2,89 mln. W latach 1994–96 postępował dalszy spadek zatrudnienia w sektorze państwowym (wyniósł on ok. 0,7 mln), natomiast ogólna liczba pracujących wzrosła o ok. 0,3 mln, spadła również liczba bezrobotnych o ponad pół miliona. A zatem został powstrzymany regres aktywności zawodowej. Równocześnie pojawiło się zjawisko masowej pracy „na czarno”, w sferze nazywanej również gospodarką zacienioną.

Za sytuację niekorzystną (w końcu 1996 r.) uznać należy strukturę bezrobocia, w której odnotowuje się znaczny udział ludzi młodych (58,5% w wieku poniżej 35 lat), kobiet (58,3%), bez prawa do zasiłku (48,1%) i poszukujących pracy powyżej 12 miesięcy (41,1%). Występuje również znaczne przestrzenne zróżnicowanie stopy bezrobocia (od 4,3% do 26,8% w skali województw).

W ciągu całego okresu wyraźnie przeważały wydatki na zasiłki dla bezrobotnych (85,2% w 1996 r.) w stosunku do nakładów na aktywne formy ograniczania bezrobocia. Wielokrotna nowelizacja ustawy dotycząca zatrudnienia i bezrobocia z 1989 r., 1991 i 1994 ukazuje jak skomplikowana jest sprawa odnalezienia i zastosowania odpowiednio skutecznych form i środków przeciwdziałania masowemu bezrobociu i łagodzeniu jego skutków. W zakończeniu omawianego rozdziału przytacza się założenia kompleksowego programu polityki gospodarczej i polityki społecznej, uznającego ograniczenie bezrobocia za zadanie naczelne i wysuwające potrzebę ujmowania go w skali ogólnoeuropejskiej. Postulat ten wynika tak ze zróżnicowania krajowych zasobów siły roboczej w Europie (w Polsce wzrastają one w latach 1996–2005 o 2 mln), jak i narastających rozmiarów transgranicznych migracji zarobkowych.

Rozdział czwarty zajmuje się ludnością rolną i jej problemami socjalnymi. Autorka przypomina, że Polska należy do krajów europejskich o szczególnie wysokim odsetku ludności mieszkającej na wsi (38,1% w 1995 r.). Powszechny spis gospodarstw rolnych z 1996 r. wykazał, że z 2036 tys. gospodarstw rolnych (o średniej powierzchni 7,6 ha) i 1 mln działek rolnych (o powierzchni poniżej 1 ha) związanych było ponad 11 560 tys. mieszkańców, tj. prawie 30% ludności Polski. Znaczne rozdrobnienie własności rolnej i niski poziom produkcji towarowej powodują, że dochody ludności rolniczej per capita są o co najmniej 1/3 niższe od dochodów pozostałej części ludności. Niekorzystny układ cen sprzedawanych produktów rolnych i towarów oraz usług nabywanych przez rolników w latach 1990–95 wpłynął na znaczne obniżenie dochodów realnych znacznej części rolników. Upadek państwowych gospodarstw rolnych oraz zwolnienia z pracy w przedsiębiorstwach przemysłowych i budowlanych chłopo-robotników spowodowały masowe bezrobocie wśród mieszkańców wsi. Skurczyła się infrastruktura społeczna na wsi, mniej dzieci po-

chodzących z rodzin chłopskich podejmuje studia wyższe. Z drugiej strony znacznie wzrosła liczba emerytów i rencistów wywodzących się z prywatnych gospodarstw rolnych; w 1995 r. przekroczyła ona 2 mln. Wypłatę emerytur i rent rolniczych w 95% finansuje budżet państwa.

Za główne problemy społeczne ludności rolniczej uznaje się dysyparytet dochodów gospodarstw chłopskich i pozachłopskich, dysproporcje regionalne w postaci bezrobocia jawnego i ukrytego oraz szeroką skalę ubóstwa i niedorozwoju infrastruktury społecznej oraz komunalnej. Autorka wypowiada się za stopniową redukcją rozdrobnienia gospodarstw rolnych oraz wykorzystywaniem doświadczeń krajów Europy Zachodniej (przede wszystkim Niemiec) w przekształcaniu struktury rolnictwa i wprowadzaniu doń osłon społecznych.

Rozdział piąty poświęcony jest sprawom edukacji. Tutaj zmiany zachodzą ewolucyjnie. Polegają głównie na zwiększeniu przyjęć absolwentów szkół podstawowych do szkół ogólnokształcących szczebla średniego (z 23% do 31%), powstawaniu sieci szkół prywatnych na wszystkich szczeblach kształcenia oraz na znacznym przyroście liczby studentów w szkołach wyższych (z 378 tys. w 1989 r. do 900 tys. w 1996 r.). Nauka w szkołach prywatnych i na studiach dla pracujących jest płatna, równocześnie kurczy się zakres świadczeń społecznych w szkolnictwie publicznym. W ślad za znacznym przyrostem liczby studentów nie postępuje przyrost liczby nauczycieli akademickich i infrastruktury edukacyjnej. Na tym tle trudno mówić o głębszych reformach systemu kształcenia. Brak synchronizacji między strukturą edukacyjną a rynkiem pracy powoduje znaczne bezrobocie absolwentów. Jego rozmiary częściowo łagodzają różnego rodzaju kursy zawodowe i praktyki finansowane częściowo z Funduszu Pracy.

W ostatnich latach pojawiły się szkoły dla uczniów wywodzących się z mniejszości narodowych; wzrosło też zainteresowanie nauką języków obcych.

Z przytoczonych danych statystycznych wynika, że choć w ciągu ostatniego ćwierćwiecza znacznie podniósł się poziom wykształcenia ludności, to jednak w dalszym ciągu znaczna jej część (40%) legitymuje się jedynie wykształceniem podstawowym (pełnym i niepełnym). Następują jednak pewne korzystne przesunięcia w poziomie wykształcenia dzieci w stosunku do poziomu wykształcenia ich rodziców. W sumie rośnie pozycja edukacji w systemie wartości uznawanych przez społeczeństwo za szczególnie ważne w życiu współczesnego człowieka.

Niestety, proces ten nie znajduje odbicia w dynamice i strukturze dochodów ludności, którymi zajmuje się rozdział szósty. Z przytoczonych danych wynika, że wynagrodzenie realne pracowników oświaty, ochrony zdrowia i kultury (a część z tych grup, które legitymują się wyższym poziomem wykształcenia) nie osiągnęły jeszcze w 1996 r. poziomu z 1989 r. Sam przebieg procesu kompensującego znaczny ogólny spadek realnych dochodów ludności w latach 1990–92 (prawie o 30%) uznać można za pomyślny. Sprzyja mu od 1993 r. stopa wzrostu gospodarczego oraz spadek stopy inflacji. Jest on jednak nierównomierny, i jak to już zauważono, w niedostatecznym stopniu objął rolników oraz pracowników sfery edukacji, zdrowia i kultury.

Ponadto w niekorzystnej sytuacji materialnej znalazły się gospodarstwa domowe z bezrobotnymi oraz osobami o niepełnej sprawności. W 1995 r. ok. 69% gospodarstw domowych uznało swoją sytuację za gorszą niż w 1989 r., a 19% za lepszą. 29% gospodarstw mówiło, że jest zła lub bardzo zła, a 13% traktowała ją jako dobrą lub bardzo dobrą.

Analiza rozkładu dochodów wykazuje narastającą polaryzację sytuacji materialnej różnych grup społecznych.

Szacunkowe obliczenia mówią o tym, że 8% gospodarstw domowych kumuluje jedną czwartą dochodów bieżących oraz 1/3 zasobów majątkowych (pozaprodukcyjnych), zaś 12% gospodarstw uzyskuje ok. 4% dochodów i dysponuje 5% zasobów majątkowych.

Badania budżetów gospodarstw domowych i minimum socjalnego zwracają uwagę na zmiany w strukturze wydatków. W ciągu ostatnich 7 lat spadł udział wydatków na żywność, natomiast znacznie wzrosły wydatki na mieszkanie i ochronę zdrowia. Porównanie wyników wspomnianych badań z poziomem i strukturą dochodów pieniężnych potwierdza zjawisko ubóstwa. Jego rozmiary, szacowane przy pomocy różnych metod, dadzą się określić na poziomie ok. 1/3 gospodarstw domowych nie osiągniętych minimum socjalnego, w tym co drugie żyje na poziomie (lub nawet poniżej) minimum egzystencji. A jest to ok. 6 mln osób, wśród których w najgorszej sytuacji znajdują się dzieci.

Na ogólne warunki bytu ogromny wpływ ma sytuacja mieszkaniowa. Stanowi ona przedmiot oceny w rozdziale siódmym.

Z przytoczonych danych wynika, że po drugiej wojnie światowej wybudowano (bądź odbudowano) ok. 8,1 mln mieszkań. Po oddaniu do użytku w 1978 r. 284 tys. mieszkań nastąpił regres w budownictwie mieszkaniowym. Od 1993 r. buduje się poniżej 100 tys. mieszkań rocznie; w 1996 r. oddano do użytku zaledwie 59 tys. mieszkań, a więc nieco mniej niż w 1950 r. Równocześnie jednak odnotowano, że w budowie znajduje się prawie 580 tys. mieszkań, co może świadczyć, że inwestorom brakuje środków na wykończenie rozpoczętych inwestycji mieszkaniowych.

Sytuacja w budownictwie mieszkań, których deficyt szacuje się na 1,4 mln, nie jest jedynym symptomem współczesnego kryzysu mieszkaniowego w Polsce. Składa się nań również znaczna dekapitalizacja substancji mieszkaniowej (wynikającej z braku środków na remonty i bieżącą konserwację), poszerzająca się grupa lokatorów nie płacących czynszu mieszkaniowego, wadliwy (a równocześnie kosztowny) system zarządzania budynkami mieszkaniowymi stanowiącymi własność publiczną (a obejmuje one jeszcze ponad 50% ogólnego zasobu mieszkań).

W celu udzielania pomocy rodzinom o najniższych dochodach w opłacaniu czynszu utworzono w 1994 r. fundusz dodatków mieszkaniowych finansowany przez budżet państwa i budżety gmin. W 1996 r. z dodatków tych skorzystało ok. 6% lokatorów mieszkających w miastach.

Przejęcie od stanu, w którym mieszkanie traktowano jako dobro socjalne do stanu, w którym ma stać się towarem, podlegającym prawom gry rynkowej, a czynsz mają zapewniać pełne pokrycie kosztów eksploatacji i remontów, okazało się w warunkach polskich zadaniem przekraczającym możliwości materialne społeczeństwa

i zdolności sprawcze władz publicznych. Jego realizacja wymaga kompleksowych rozwiązań, obejmujących tak system kredytowy i związane z nim formy systematycznego oszczędzania, jak i gruntowną przebudowę całego systemu publicznej gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Poszukiwania takich rozwiązań trwają, ale ich powodzenie zależy od uznania mieszkalnictwa za taki segment polityki społeczno-gospodarczej, który nie tylko zaspokaja ważną potrzebę egzystencjonalną, ale jest czynnikiem ożywienia i wzrostu gospodarczego (m.in. ograniczania bezrobocia).

Rozdział ósmy omawia stan ubezpieczeń społecznych w Polsce. Jest to dziedzina, w której wystąpiły w ostatnich latach szczególne anomalie, i która wymaga daleko idących reform.

W ciągu ostatnich 7 lat przybyło 2,36 mln emerytów i rencistów, natomiast liczba ubezpieczonych spadła o ponad 1,5 mln. Składka, która w ubezpieczeniach pozarolniczych wynosi 45% płacy brutto, nie pokrywa bieżących wydatków na emerytury i renty. Różnicę wyrównuje budżet państwa, ponadto pokrywa on w pełni wypłatę emerytur i rent tzw. służbom mundurowym (wojska, policji, straży więziennej itp.) oraz w 95% finansuje emerytury i renty rolnicze (o czym napisano już w rozdziale czwartym).

Ogólna liczba emerytów i rencistów przekroczyła prawie 24% ludności kraju; na 100 pracujących przypada 61 osób pobierających emeryturę lub rentę.

Do zadań systemu ubezpieczeń społecznych należy też wypłacanie świadczeń krótkoterminowych (zasiłki chorobowe po 35 dniach choroby, zasiłki macierzyńskie, opiekuńcze, wychowawcze, pogrzebowe, rehabilitacyjne itd.); w ramach tego systemu działa też Fundusz Alimentacyjny, obsługujący ponad 350 tys. świadczeniobiorców.

Obok Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) działa Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) zajmująca się wyłącznie ubezpieczeniami długo- i krótkoterminowymi rolników prowadzących indywidualne gospodarstwa rolne.

W 1995 r., począwszy od 1 marca, budżet państwa przejął finansowanie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych. Poprzednio wchodziły one w zakres świadczeń ubezpieczeniowych, obecnie należą do sfery pomocy społecznej.

Procesy przekształceń strukturalnych w gospodarce powodują upadłości bądź też stany niewypłacalności tak przedsiębiorstw publicznych, jak i prywatnych. Z reguły zjawiska te doprowadzają do zaległości w opłacaniu składek ubezpieczeniowych przez pracodawców. W końcu 1995 r. wynosiły one ponad 4,2 mld zł (w tym z sektora publicznego 3,1 mld zł i z sektora prywatnego 1,1 mld zł), co równało się 2/3 dotacji budżetu państwa do pozarolniczych ubezpieczeń społecznych.

W końcu 1996 r. prace nad reformą ubezpieczeń społecznych weszły w nową fazę. Biuro Pełnomocnika do Spraw Reformy przedstawiło wstępny projekt stopniowej przebudowy całego systemu, uwzględniający m.in. kapitałową formę gromadzenia środków na finansowanie części świadczeń ubezpieczeniowych przeznaczonych na wypłatę emerytur.

Równoległe z pracami nad reformą ubezpieczeń emerytalno-rentowych przygotowywano projekt ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, stanowiącym

część kompleksowej reformy systemu ochrony zdrowia. Ustawę taką uchwalono 6 lutego 1997 r. z ustanowieniem prawie 2-letniego *vacatio legis*. Rozdział dziewiąty zajmujący się zdrowiem ludności i jego ochroną, uzasadnia potrzebę wspomnianej reformy. Równocześnie szczegółowo charakteryzuje sytuację zdrowotną ludności Polski. Jej ocena nie jest jednoznaczna. W pewnych dziedzinach następuje poprawa, co znajduje m.in. odbicie we wzroście przeciętnego trwania życia, spadku umieralności niemowląt czy umieralności z powodu chorób układu krążenia itp. Z drugiej strony wzrasta umieralność nowotworowa, zaś na złą kondycję znacznej części społeczeństwa wpływają uzależnienie od alkoholu i tytoniu oraz niska kultura zdrowotna (niedostatek aktywności fizycznej, niewłaściwa struktura żywienia, lekceważenie wskazań wynikających ze zmian klimatycznych itp.).

Znowelizowany w 1996 r. narodowy program zdrowotny, nawiązujący do programu Światowej Organizacji Zdrowia „Zdrowie dla wszystkich w roku 2000”, kładzie nacisk na rozwój profilaktyki, środowiskową promocję zdrowia i indywidualną troskę o własną kondycję, co wiąże się m.in. z wezwaniem do zaprzestania palenia papierosów i do abstynencji.

Proces przebudowy systemu ochrony zdrowia rozpoczął się od wprowadzenia nowej kategorii zawodowej – lekarza rodzinnego, zawierania kontraktów na usługi medyczne oraz stanowienie rejestru powiązanego z indywidualnymi książeczkami pacjentów korzystających z usług medycznych. Następują też zmiany w organizacji i w finansowaniu placówek ochrony zdrowia. Zaawansowane są prace nad Kartą Praw Pacjenta.

Omawiany rozdział kończy się stwierdzeniem, „że działania na rzecz generalnej reformy systemu ochrony zdrowia przebiegały w końcu 1996 r. w atmosferze konfliktów między organizacjami skupiającymi lekarzy a administracją rządową (resortem zdrowia), przy czym na plan pierwszy wysuwała się sprawa niskiego poziomu wynagrodzenia personelu medycznego”.

Następny rozdział (dziesiąty) zajmuje się pomocą społeczną, a więc kolejną dziedziną zabezpieczenia społecznego. Ma ona w Polsce długie tradycje i trwałe osiągnięcia, wynikające tak z nacisku potrzeb działalności opiekuńczej, jak i niestającego wsparcia ze strony różnych orientacji i instytucji, zwłaszcza religijnych organizacji charytatywnych.

W 1990 r. ustawa o pomocy społecznej zastąpiła uchwaloną poprzednio w 1923 r. Nowa ustawa wprowadziła jednolitą organizację pomocy społecznej, określiła okoliczności i zasady przyznawania świadczeń oraz położyła szczególny nacisk na profesjonalizację usług socjalnych. Wprowadzeniu jej postanowień w życie towarzyszył gwałtowny wzrost liczby świadczeniobiorców: z 799 tys. w 1989 r. do 3040 tys. w 1993 r. W następnych latach liczba osób potrzebujących wsparcia socjalnego spadała, zmieniała się przy tym struktura świadczeń i świadczeniobiorców. Wśród korzystających z pomocy najczęściej było bezrobotnych, coraz częściej korzystano też z posiłków i poradnictwa.

Ciągłe utrzymuje się znaczne zróżnicowanie przestrzenne. W przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców różnice w układzie wojewódzkim wahają się od 343 podopiecz-

nych (woj. częstochowski) do 963 (woj. koszański). Na ogół tam, gdzie występuje masowe bezrobocie, znaczna jest liczba klientów pomocy społecznej.

Działalność publicznej pomocy społecznej uzupełniają organizacje pozarządowe tzw. pożytku społecznego (szerzej o nich w rozdziale czternastym) oraz takie spontaniczne inicjatywy obywatelskie, jak ruch walki z narkomanią „Monar” czy „Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy”, gromadzące środki na ratowanie życia i przywracanie zdrowia dzieciom z wadami serca itp.

Znaczne obszary ubóstwa i bezradności oraz masowe zjawiska patologii społecznej wymagają nie tylko rozwoju instytucji świadczących różne formy pomocy, ale mocniejszych wiązań ich z innymi dziedzinami zabezpieczenia społecznego oraz rozszerzenia tzw. wolontariatu wspierającego działania pracowników socjalnych, zawodu o rosnących uprawnieniach i wymagającym wysokich kwalifikacji zawodowych i moralnych.

W rozdziale jedenastym rozpatrywane są problemy ludzi niepełnosprawnych i ich rehabilitacji. Oddzielne potraktowanie tych problemów wynika ze znacznej liczby osób o niepełnej sprawności w Polsce (4,8 mln w 1995 r.). Liczebność tej populacji z roku na rok rośnie, w czym niemały jest udział wypadków drogowych (w 1995 r. liczba rannych wyniosła ponad 70 tys.) oraz wypadków przy pracy (ponad 150 tys. z urazami w 1995 r.).

Początek okresu transformacji nie sprzyjał działaniom prewencyjnym oraz rozwiązaniom systemowym rozszerzającym i wzbogacającym procesy rehabilitacyjne. W latach 1990–91 nastąpił nawet pewien regres, spowodowany demontażem spółdzielczości inwalidzkiej, która starała się zespalać rehabilitację kondycyjną z zawodową i społeczną. Jej działalność ograniczono, gdyż nie mieściła się w kanonach skrajnie pojmowanej liberalnej gospodarki rynkowej.

Równocześnie, pod dużą presją środowisk inwalidzkich, przystąpiono do tworzenia nowego systemu pomocy osobom niepełnosprawnym. I tak, m.in. uchwalono ustawę o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej, utworzono stanowisko sekretarza stanu – pełnomocnika ds. osób niepełnosprawnych oraz powołano do życia Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, na który płyną składki z przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 50 pracowników, w których liczba pracujących osób niepełnosprawnych nie osiąga 6%. Fundusz ten wspiera różnego rodzaju inicjatywy i przedsięwzięcia na rzecz rozwoju rehabilitacji. Sporo uczynił w likwidacji tzw. barier architektonicznych i w modernizowaniu bazy rehabilitacyjno-socjalnej. Natomiast masowe bezrobocie nie sprzyja procesom aktywizacji zawodowej inwalidów. Większość z nich utrzymuje się ze skromnych rent inwalidzkich. Z drugiej jednak strony nie sposób nie zauważyć, że ich przyznawanie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych było nader liberalne.

W czerwcu 1996 r. uchwalono ustawę wprowadzającą systemowe zmiany w orzecznictwie inwalidzkim. M.in. znika podział na 3 grupy inwalidzkie, natomiast wprowadza się rozróżnienie całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy. Z tym ostatnim wiąże się ubezpieczenie (w ramach ubezpieczeń społecznych) postępowanie rehabilitacyjne, mające na celu przywracanie zdolności do wykonywania zajęć zarobkowych w miejsce wypłaty rent inwalidzkich.

Współcześnie podejmowane są przedsięwzięcia mające na celu realizację Rządowego Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych i ich Integracji ze Społeczeństwem, uchwalonego w 1993 r. Rozwijane są też współpraca i kontakty międzynarodowe.

Rozdział dwunasty opisuje współczesne zagrożenia społeczne w Polsce. Przede wszystkim ukazuje znaczny wzrost przestępczości (z 547 tys. w 1989 r. do 975 tys. w 1995 r.) i towarzyszące jej procesy dezintegracji i dezorganizacji społecznej. Pojawiają się nowe rodzaje przestępstw, rozwijają się mafijne powiązania międzynarodowe, występuje zjawisko terroryzmu, bezinteresownych zabójstw, masowej agresji; narasta brutalizacja w zachowaniach przestępczych. Szczególnie niepokoi narastanie przestępczości niletich.

Choć porównawcze dane statystyczne nie plasują Polski w czołówce krajów o szczególnie wysokim nasileniu zagrożeń społecznych, to ich dynamika i struktura musi rodzić obawy co do poczucia bezpieczeństwa osobistego i gwarancji spokojnego życia, tym bardziej że wykrywalność przestępców jest nader niska, postępowania penalizacyjne są przewlekłe, a resocjalizacja mało skuteczna; rosną zastępy recydywistów.

Występują znaczne różnicowania przestrzenne w rozmiarach przestępczości, ale mapa zagrożeń nie pokrywa się ze stopą bezrobocia czy ubóstwem, choć zwykle się wiązać te zjawiska. Bardziej widoczne stają się konotacje z uzależnieniem alkoholowym i narkotycznym.

Wśród zagrożeń społecznych w Polsce tradycyjnie wysokie miejsce zajmują wspomniane uzależnienia patologiczne, do których współcześnie zaliczyć należy też i hazard.

Analiza danych dotyczących samobójstw wskazuje na ich znaczny wzrost i to zarówno w mieście, jak i na wsi.

Pewną poprawę obserwuje się w sferze ochrony środowiska oraz sanitarno-epidemiologicznej. W sumie jednak ostatnie 7 lat przyniosło znaczny wzrost zagrożeń społecznych, a wizja utrwalania części z nich rodzi uzasadniony niepokój.

W rozdziale trzynastym przytacza się na ogół nieznane dane o związkach zawodowych i strajkach w Polsce. Okazuje się, że pluralizm związkowy nie sprzyja liczebnemu rozwojowi ruchu zawodowego. Występuje znaczne jego rozproszenie, a informacje statystyczne nie są ani pewne, ani też pełne. Badania opinii publicznej wykazują znaczne różnicowania i wahania w stopniu zaufania do głównych nurtów ruchu związkowego.

Analiza danych statystycznych dotyczących strajków mówi o ich wyraźnej redukcji w latach 1994–96; spada też społeczna aprobata dla strajków.

Publikację zamyka rozdział czternasty poświęcony organizacjom pozarządowym. Przypomina się w nim rolę organizacji społecznych w historii Polski, ograniczenie ich działalności w okresie totalitaryzmu powojennego i znaczny rozkwit po przełomie w 1989 r. Sprzyjały mu nowe regulacje prawne (ustawa o fundacjach

z 1994 r. oraz ustawa o stowarzyszeniach z 1989 r.), ale o rozwoju stowarzyszeń tzw. pożytku publicznego, nazywanych organizacjami pozarządowymi, non-profit, czy trzecim sektorem decydowały przede wszystkim potrzeby działań na rzecz pomocy ludziom szczególnej troski czy też rozwiązywanie problemów lokalnych.

W 1995 r. rejestrowano w Polsce około 47 tysięcy organizacji o bardzo różnych zadaniach i zakresach działalności. Obecnie następuje faza ich weryfikacji oraz porządkowania organizacyjnego. Dostrzegana jest zmiana roli ze stymulatorów reform na realizatorów projektów reformatorskich czy sanacyjnych. Co do roli i miejsca organizacji pozarządowych w polskim modelu ustrojowym znaczne nadzieje wiąże się z postanowieniami nowej konstytucji i uchwaleniem nowej ustawy o działalności pożytku publicznego.

W każdym razie rozwój organizacji pozarządowych przyczynił się do wypełnienia wielu luk w życiu publicznym współczesnej Polski, pomógł wielu ludziom i stworzył możliwości bezinteresownego działania pro publico bono. W krajoobrazie życia społeczeństwa polskiego organizacje te mają już trwałą pozycję, a w przyszłości powinny też korzystać z doświadczeń innych krajów m.in. sąsiadującej z nami Republiki Federalnej Niemiec.

Autorzy

dr Janusz Halik (1948), wicedyrektor Centrum Organizacji i Ekonomiki Służby Zdrowia; adiunkt w Zakładzie Epidemiologii Akademii Medycznej w Warszawie

prof. dr hab. Jan Kopczyński (1931), kierownik Zakładu Epidemiologii Akademii Medycznej w Warszawie; członek Komitetu PAN „Polska w XXI wieku”

dr Ewa Leś (1953), adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego

dr Jerzy Mikulski (1934), pedagog społeczny, pracownik naukowy w Centrum Badawczo-Rozwojowym Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, redaktor naczelny kwartalnika „Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej”

dr hab. Adam Minkiewicz (1943), profesor w Katedrze Socjologii Pracy, Polityki Społecznej i Zatrudnienia Szkoły Głównej Handlowej

prof. dr hab. Wojciech Muszalski (1929), profesor zw. prawa pracy i polityki społecznej na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

prof. dr Witold Nieciurński (1915), profesor emeryt. Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, specjalista w dziedzinie polityki mieszkaniowej; członek honorowy Komitetu Problemów Pracy i Polityki Społecznej PAN

prof. dr hab. Antoni Rajkiewicz (1922), profesor emeryt. Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego; redaktor naczelny miesięcznika „Polityka Społeczna”

prof. dr hab. Barbara Tryfan-Obidzińska (1925), profesor zw. w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, zajmująca się problemami rodzin wiejskich i polityką socjalną wobec ludności rolniczej

dr Roman Wasylewski (1946), adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego

dr Cezary Żołędowski (1958), adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego

dr Tomasz Żukowski (1957), adiunkt w Instytucie Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego