

KRAJOWA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## Ocena jakości usług publicznych

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

Redakcja naukowa  
dr Anna Jaroń

Warszawa 2015

Opracowanie graficzne i skład:  
Bogusław Spurgjasz

© 2015 by KSAP

**ISBN 978-83-61713-81-4**

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie

# Spis treści

<i>dr Anna Jaroń</i>	5
<b>WSTĘP</b> .....	
<i>Marta Majewska, Marta Michna, Marta Ostojska, Aleksandra Ostojska-Ingłot, Agnieszka Żygas, Jacek Gogała, Mariusz Jesionowski, Piotr Więch</i>	
<b>CZEŚĆ I</b>	
<b>POLITYKA ZDROWIA PUBLICZNEGO</b> .....	
System opieki długoterminowej nad osobami starszymi w UE na przykładzie Belgii .....	15
System opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Wielkiej Brytanii ..	29
System opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Niemczech i we Francji .....	43
Polityka senioralna w Polsce w kontekście zmian demograficznych. Analiza problemu .....	63
<i>Judyta Bożym, Karol Bronicki, Marek Janas, Anna Komorowska, Magdalena Markowska, Małgorzata Romanowicz, Marek Waszczewski</i>	
<b>CZEŚĆ II</b>	
<b>POLITYKA OŚWIATY</b> .....	
Działania Unii Europejskiej w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego	109
System kształcenia zawodowego w Anglii .....	131
System kształcenia zawodowego w Niemczech .....	145
Kształcenie zawodowe w wybranych krajach europejskich .....	157

*Karol Gabryel, Daniel Kamiński, Stanisław Janikowski,  
Piotr Piontkowski, Piotr Rażny, Alicja Szastko,  
Sebastian Szyszczyński, Katarzyna Zaworska-Furgala*

**CZEŚĆ III**

<b>POLITYKA OCHRONY ŚRODOWISKA</b> . . . . .	
Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej w Unii Europejskiej – Bruksela . . . . .	195
Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej w Wielkiej Brytanii	213
Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej w Niemczech i we Francji . . . . .	231
Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej	253

*Marta Arendt, Magdalena Dudkiewicz, Rafał Jewdokimow,  
Marta Kaniasta, Anna Klimaszewska, Cezary Maliszewski,  
Michał Sadowski, Grzegorz Wieczorkiewicz*

**CZEŚĆ IV**

<b>POLITYKA ROZWOJU</b> . . . . .	
Zarys analizy dostępności i jakości funkcjonowania ponadlokalnego transportu zbiorowego w Polsce oraz jego wpływu na rozwój miast i obszarów otaczających . . . . .	287
Organizacja transportu publicznego w Londynie . . . . .	305
Analiza porównawcza i ocena funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w aglomeracjach Berlina i Paryża . . . . .	321
Analiza jakości i dostępności usług ponadlokalnego transportu zbiorowego w Polsce . . . . .	341

*Krzysztof Chmieliński, Katarzyna Król,  
Justyna Kulpa, Anna Maleta,  
Joanna Pilaszek, Krzysztof Szpakowski, Joanna Witelus*

**CZEŚĆ V**

<b>POLITYKA SPOŁECZNA</b> . . . . .	
Rola Unii Europejskiej w obszarze polityki emerytalnej . . . . .	391
System emerytalny w Wielkiej Brytanii . . . . .	409
System emerytalny w Niemczech i we Francji . . . . .	427
Zagadnienie jakości usług publicznych w kontekście zabezpieczenia emerytalnego . . . . .	447

# Wstęp

Anna Jaroń\*

Warsztaty problemowe stanowią tradycyjną część kształcenia przyszłych urzędników służby cywilnej, realizowanego w ramach kształcenia stacjonarnego w Krajowej Szkole Administracji Publicznej (KSAP). Ich aplikacyjny charakter oznacza aktywny udział słuchaczy Szkoły w myśl zasady *learning by doing* (uczenia się przez pracę). Oznacza to, że słuchacze nie tylko sami wybierają konkretne zagadnienie, nad którym pracują, lecz także, pod kierunkiem opiekuna grupy, opracowują strategię kolejnych działań i spotkań z ekspertami, a następnie sporządzają opracowania będące zbiorem ciekawych rozwiązań systemowych czy też instytucjonalnych przydatnych dla pracy administracji. Od 2008 r. warsztaty prowadzone są w ramach projektu *Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, w trakcie którego słuchacze odbywają kilka wizyt studyjnych w wybranych państwach Unii Europejskiej. Wartością dodaną studiów przypadku i prac analitycznych pisanych przez słuchaczy jest analiza porównawcza wybranego przez nich zagadnienia i przedstawienie go w kontekście polskiej administracji.

Na przestrzeni lat, od początku istnienia warsztatów, tematy podejmowane przez słuchaczy dotyczyły takich spraw jak formy współpracy administracji z podmiotami społecznymi, współdziałanie administracji rządowej i samorządowej czy analiza i ocena potencjału różnych aktorów społecznych do uczestnictwa w procesie tworzenia i wykonywania polityk z podmiotami społecznymi. Warto w tym miejscu wspomnieć, że wielokrot-

---

\* Anna Jaroń jest koordynatorem warsztatów problemowych dla XXV Promocji słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej oraz adiunktem w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

nie poruszany w ostatnich latach temat dotyczył ważnych i bieżących zagadnień z zakresu polityki publicznej. Niewątpliwie pozytywnym wynikiem pracy słuchaczy jest nauka pracy zespołowej w grupach warsztatowych. Praca w licznej, bo najczęściej sześć- czy nawet ośmioosobowej grupie wymaga dużego nakładu pracy zarówno pod względem koordynacji działań, jak i redagowania ostatecznych wersji prac pisemnych. Oprócz poszerzenia wiedzy praktycznej słuchacze doskonalili zatem umiejętności współpracy w licznych zespole, co należy traktować w kategoriach dobrego ich przygotowania do przyszłej pracy w urzędach służby cywilnej.

Tematem głównym tegorocznych warsztatów problemowych była ocena jakości usług publicznych w wybranych politykach publicznych. Słuchacze pracowali w pięciu grupach zajmujących się kolejno: polityką społeczną, polityką zdrowia publicznego, polityką oświaty, polityką rozwoju i polityką ochrony środowiska. Ich celem było wypracowanie rekomendacji w zakresie podnoszenia poziomu świadczeń konkretnej usługi publicznej w ramach wybranej polityki oraz wskazanie potencjalnych obszarów polepszania jakości pracy w jednostkach administracji publicznej odpowiedzialnych za realizację tejże usługi. Słuchacze pracujący w grupie polityki społecznej zajęli się usługami publicznymi w obszarze zatrudnienia emerytalnego; słuchacze z grupy polityki zdrowia publicznego pracowali nad zagadnieniem polityki senioralnej w kontekście zmian demograficznych, a w szczególności nad kwestią opieki nad osobami starszymi i rozwiązaniami systemowymi zapewniającymi leczenie osób w podeszłym wieku; dalej, słuchacze z grupy polityki oświaty sporządzili analizę dotyczącą systemów kształcenia zawodowego; słuchacze z grupy polityki rozwoju pochyłili się nad specyfiką świadczeń usług ponadlokalnego transportu zbiorowego; słuchacze z grupy polityki ochrony środowiska podjęli zaś temat poprawy jakości powietrza jako realizacji usługi publicznej.

Słuchacze odbyli szereg spotkań z krajowymi i zagranicznymi ekspertami oraz urzędnikami pracującymi w obszarze interesującego ich tematu. Warsztaty otworzył wykład inauguracyjny wprowadzający temat główny, jakim jest ocena jakości usług publicznych, a w szczególności dobór kryteriów i mierników, za pomocą których przeprowadzać można ocenę tychże usług. Wdrożenie mierników oceny funkcjonowania czy skuteczności wybranej usługi wymaga precyzyjnie określonych, następujących po sobie działań, zbieżnych z cyklem realizacji usługi, a więc począwszy od określenia jasno sprecyzowanych celów usługi publicznej, poprzez dobór odpowiednich mierników, zorganizowanie systemu pomiaru, skończywszy na ewaluacji osiągniętych wyników i planowaniu kolejnych zamierzeń. Przy czym sam dobór mierników wydaje się jednym z kluczowych instru-

mentów, mających wpływ na samo rozumienie usługi publicznej i jej umiejscowienie w systemie polityki publicznej. Pytania takie, jak: co oceniać, jak oceniać, jakie instrumenty oceny dobierać, jakimi kryteriami się kierować, czy następnie: kto ocenia i jakie są oczekiwania oceniającego (czy też: na jakie pytania chcemy odpowiedzieć, dokonując oceny, biorąc pod uwagę oczekiwania adresatów usługi), należy pogłębić o pytanie o adresatów samej usługi: czy są to wszyscy obywatele, mieszkańcy, ubezpieczeni, przedsiębiorcy, dzieci w wieku szkolnym, seniorzy itp. W tym kontekście sprawność i skuteczność działania administracji w dostarczaniu usług publicznych są najczęściej pojawiającymi się pojęciami. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że pojęcia te, po pierwsze, nie są tożsame, a po drugie, nie są od siebie zależne. Najkrócej rzecz ujmując, podejście oparte na pomiarze skuteczności polega na określeniu stopnia, w jakim planowane działania zostały zrealizowane, a planowane wyniki – osiągnięte. Efektywność natomiast określa się jako relacja między osiągniętymi wynikami a wykorzystanymi zasobami. Skuteczność dostarczania usługi publicznej wydaje się zatem optyką bardziej skoncentrowaną na oczekiwaniach wobec realizacji usługi, natomiast jej efektywność oceniać można pod kątem nakładów (pracy, zasobów) na rozwiązanie problemów w stosunku do kosztu (straty), jaki dana usługa generuje, a więc jest to optyka bliższa ocenie działań systemu. Zgodnie z koncepcją *New Public Management*, według której jednostki administracji publicznej traktuje się jako dostawców wybranych usług, a nie jako sformalizowane urzędy realizujące przypisane im działania biurokratyczne, pojęcie klienta jako odbiorcy usługi staje się fundamentalne dla rozumienia działań administracji.

Przedstawione w niniejszej publikacji prace pisemne słuchaczy XXV rocznika KSAP *Amor Patrie Nostra Lex* napisane zostały w ramach warsztatów problemowych realizowanych w okresie od października 2013 r. do grudnia 2014 r. Opracowania pisemne są wynikiem pracy słuchaczy w pięciu grupach warsztatowych i podsumowaniem studiów krajowych oraz wizyt studyjnych w Brukseli, Londynie, Paryżu i Berlinie zrealizowanych w ramach projektu *Zagraniczne szkolenia praktyczne dla słuchaczy Krajowej Szkoły Administracji Publicznej*, realizowanego w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Każda z grup opracowała trzy analizy przypadków (*case studies*) będące opisem doświadczeń oceny jakości wybranej usługi publicznej z trzech wizyt studyjnych, a także pracę analityczną, która zawiera podsumowanie zagranicznych doświadczeń w kontekście polskich praktyk dostarczania i oceny omawianej usługi.

W części pierwszej zaprezentowano prace grupy polityki zdrowia publicznego, która polską politykę senioralną w kontekście zmian demo-

graficznych przedstawia jako usługę integrującą działania władz publicznych w obszarze systemu opieki zdrowotnej i systemu opieki społecznej, skutkiem czego opieka długoterminowa nad osobami starszymi nie jest ani kompleksowa, ani zintegrowana. To z kolei prowadzi do braku przejrzystości w dostępie do bardzo zróżnicowanego katalogu świadczeń, które – każde z osobna – obciążone jest odrębną procedurą kwalifikacyjną. Jest to również przyczyną rozmycia odpowiedzialności pomiędzy podmiotami administracji realizującymi tę politykę w Polsce. Autorzy omawiają w swoich pracach rozwiązania instytucjonalne i systemowe w czterech wizytowanych państwach Unii Europejskiej, porównując je do rozwiązań polskich. Zasadniczą różnicą ukazaną przez autorów raportu jest przypisanie opieki długoterminowej nad osobami starszymi do jednego systemu opieki, głównie do systemu opieki socjalnej. W każdym z wizytowanych państw występują różnice o charakterze instytucjonalno-organizacyjnym, jednak odejście od przypisywania tej usługi do obszaru opieki zdrowotnej wydaje się najbardziej przystosowane do współczesnych wyzwań demograficznych i możliwości sprawnego funkcjonowania administracji w tym obszarze. Innym ciekawym wątkiem podejmowanym przez autorów zawartych tutaj opracowań jest analiza porównawcza systemów teleopieki. W każdym z opisywanych państw obejmowane są tym systemem różne grupy. Generalnie, wprowadzanie tych systemów wpisuje się w ogólnounijny trend koordynowania systemów opieki społecznej, czy też opieki zdrowotnej. Przy czym należy pamiętać, że polityka społeczna należy do kompetencji dzielonych, a polityka zdrowotna do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej. W obu przypadkach procesy koordynacji, które obserwujemy, są wynikiem narastającej integracji wewnętrznykowej obejmującej coraz więcej sfer życia Europejczyków.

W części drugiej opracowania zawarto prace grupy polityki oświaty, w których mowa o efektywności kształcenia zawodowego. W tym ujęciu autorzy przedstawiają kształcenie zawodowe jako usługę publiczną, którą należy definiować w kontekście jej powiązań z rynkiem pracy i oddziaływania na ów rynek oraz roli, jaką odgrywa ona w działaniach na rzecz zapobiegania bezrobociu i wykluczeniu społecznemu. Autorzy prezentowanych tu prac opisują systemy kształcenia zawodowego rozumiane jako system zintegrowanej nauki teoretycznej (w szkole) połączonej z praktyką na stanowisku pracy. W związku z tym wyróżnili trzy modele kształcenia zawodowego charakterystyczne dla państw europejskich. Są to: model szkolny, w którym państwo określa programy i finansuje oświatę, model dualny oraz model rynkowy nakierowany na praktykę zawodową będącą podstawą kształcenia umiejętności. Omawiając poszczególne wizytowane państwa Unii Europejskiej oraz uzupełniając swoją analizę o charakterys-



tykę szwajcarskiego systemu edukacji zawodowej, autorzy wskazują, że system szkolny w dużej mierze uzupełniany jest przez elementy systemu rynkowego albo dualnego - podając przykład belgijski, zwracają uwagę na istotną rolę edukacji przez pracę (*la formation en alternance*).

Trzecia część niniejszej publikacji zawiera prace słuchaczy z grupy polityki ochrony środowiska. Jako punkt wyjścia autorzy raportów przyjęli, że polityka jakości powietrza jako jeden z kluczowych elementów polityki ochrony środowiska jest ściśle zintegrowana z polityką zdrowia publicznego. Od jakości powietrza zależy ludzkie zdrowie, a jego pogorszenie wpływa na postępujący rozwój chorób cywilizacyjnych. Wskazując na obszary wrażliwe w funkcjonowaniu największych europejskich aglomeracji miejskich, w pracach zostały opisane metody dbania o środowisko, a w tym - o jakość powietrza, takie jak wydzielenie stref ograniczenia ruchu pojazdów czy rozwój transportu nisko- bądź nieemisyjnego, w tym - rozbudowa infrastruktury rowerowej. Wprowadzanie stosunkowo niskokosztowych systemowo, jak i społecznie rozwiązań w przekonaniu autorów jest uzasadnionym działaniem współczesnej administracji i powinno być traktowane jako przykład dobrych praktyk. Jako rekomendacje dla Polski autorzy przedstawionych tu raportów postulują także wprowadzenie wymogów prośrodowiskowych dla węgla czy systemów grzewczych dla użytkowników indywidualnych, zwracając uwagę na specyfikę tych rozwiązań dla systemu krajowego. Ponadto stawiają jako przykład belgijską „zasadę wzorowości władz publicznych”, według której narzuca się sektorowi publicznemu ostrzejsze normy w dziedzinie środowiska, co stanowi dobry przykład szczególnie wobec często występujących kontrowersji społecznych towarzyszących regulacjom środowiskowym. Także nieregulacyjne formy aktywności i działania bezpośrednie stanowią ciekawy przykład postępowania władz publicznych, które należy rozważać w kategorii dobrych praktyk. Mianowicie działania władz Londynu, których celem jest uświadomienie społeczności negatywnych skutków zanieczyszczenia powietrza, i zmiana zachowań londyńczyków na bardziej przyjazne środowisku stanowią ciekawy zbiór praktyk i doświadczeń, które autorzy rekomendują polskim władzom.

W czwartej części publikacji znajdują się opracowania przygotowane przez słuchaczy pracujących w grupie polityki rozwoju. Analizując jakość i dostępność usług ponadlokalnego transportu zbiorowego w Polsce, autorzy zwracają uwagę na fakt, że współczesne miasta postrzegane są jako centra rozwoju gospodarczego i odgrywają istotną rolę w stymulowaniu procesów rozwojowych. Przy czym niezwykle istotna jest potrzeba zwiększania wewnętrznej integralności kształtujących się miejskich obszarów funkcjonalnych. W tym kontekście autorzy zwracają uwagę na wpływ

ponadlokalnego transportu zbiorowego na społeczno-gospodarczy rozwój regionów, co ich zdaniem prowadzi do konstatacji, że takie pojęcia jak komunikacja miejska czy podmiejska stały się niewystarczające do opisu specyfiki usługi publicznej, jaką jest transport zbiorowy. Organizowanie i świadczenie usługi transportu zbiorowego nie ogranicza się już do samego miasta, lecz wychodzi poza jego granice czy też granice administracyjne danych jednostek terytorialnych. Bazując na rozwiązaniach stosowanych w wizytowanych miastach europejskich, autorzy zwracają uwagę na szereg instrumentów ułatwiających rozwój komunikacji ponadlokalnej. Ciekawe rozwiązania infrastrukturalne, takie jak np. organizacja węzłów przesiadkowych w Londynie, czy rozwiązania administracyjne, gdzie kompetencje władz miejskich obejmują organizację transportu w mieście oraz w gminach je otaczających, warte są rozważenia na gruncie polskim. Także niemiecki system redystrybucji środków federalnych przeznaczonych na wsparcie usług transportowych w oparciu o związki komunikacyjne stawia organizację transportu ponadlokalnego w ciekawym świetle. Autorzy, bardzo roztropnie, sugerują jednak rozważenie dla przyjmowania zagranicznych rozwiązań oraz integrację odgórnej regulacji i oddolnego działania w przypadku Polski, gdzie organizacja transportu zbiorowego leży w kompetencji gmin i gdzie współpraca między samorządami jest niska.

W ostatniej części publikacji odnajdujemy zbiór prac grupy zajmującej się polityką społeczną, a dokładniej – zagadnieniem jakości usług publicznych w kontekście zabezpieczenia emerytalnego. Omawiając tę kwestię, autorzy przyjęli perspektywę funkcjonowania państwa jako rzecznika interesu publicznego, skupiając się przy tym na rozumieniu zabezpieczenia emerytalnego w perspektywie funkcjonowania rynku. W swojej analizie stawiają trzy hipotezy. Pierwsza z nich mówi, że organizując system emerytalny, państwo uzyskuje korzyść w postaci stabilności społeczno-ekonomicznej. Druga głosi, że organizując powszechny system emerytalny, państwo przeciwdziała załamaniom koniunkturalnym i wspiera wzrost gospodarczy. Trzecia hipoteza natomiast mówi o tym, że organizując powszechny system emerytalny, państwo uzyskuje korzyści pośrednie w obszarze innych polityk, tj. polityki społecznej, polityki rynku pracy czy prewencji patologii. Podejmując wątek starzejącego się społeczeństwa w Europie, autorzy wskazują na tendencje podnoszenia wieku emerytalnego, a także zrównywania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Ponadto odnoszą się do powiązań polityki wobec starszych pracowników z polityką wobec osób młodych, dopiero wkraczających na rynek pracy, jako koncepcji integrującej różne grupy społeczne w budowaniu systemu zabezpieczenia emerytalnego.

We wszystkich pracach widać uznanie przez autorów przenikania się różnych systemów polityki publicznej, co może być wyrazem zauważenia potrzeby dostrzegania przez decydentów, ale również przez administrację, działań i usług publicznych będących częścią składową jednej, zintegrowanej polityki publicznej. Implikuje to konieczność doboru odpowiednich kryteriów i mierników opisujących wybraną usługę, co może stanowić ciekawą analizę, wartą podjęcia w innych publikacjach odnoszących się do oceny jakości usług publicznych.



Część I

## **Polityka zdrowia publicznego**

Marta Majewska, Marta Michna, Marta Ostojska,  
Aleksandra Ostojska-Inglot, Agnieszka Żygas,  
Jacek Gogała, Mariusz Jesionowski, Piotr Więch

*Opiekun grupy: Wojciech Kutyla*



## **System opieki długoterminowej nad osobami starszymi w UE na przykładzie Belgii**

### **Wstęp**

Starzenie się społeczeństw jest jednym z największych wyzwań społecznych i ekonomicznych XXI w. Zjawisko to będzie miało wpływ na wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz większość ich polityk. W świetle prognoz w 2025 r. ponad 20% Europejczyków będzie mieć 65 lat lub więcej. Systemy opieki zdrowotnej w państwach członkowskich będą musiały dostosować się do nowych okoliczności tak, aby zapewnić odpowiednią opiekę i jednocześnie zachować stabilność finansową<sup>1</sup>.

W kontekście starzenia się społeczeństw i kryzysów finansowych długoterminowa opieka nad osobami starszymi (ang. *long-term care*, dalej: LTC) zyskała ważne miejsce zarówno w politykach publicznych poszczególnych państw członkowskich, jak i w instytucjach Unii Europejskiej. Większość podmiotów odpowiedzialnych za opiekę zdrowotną i społeczną nad osobami starszymi dopiero rozwija odpowiednie systemy opieki długoterminowej. W konsekwencji istnieje wiele wyzwań i problemów,

---

<sup>1</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/health/ageing/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ageing/policy/index_en.htm) [dostęp: 2.12.2013 r.].

które wciąż pozostają do rozwiązania. W obrębie UE jedynie kilka państw, w tym Belgia, Wielka Brytania, Francja i Niemcy, zapewnia kompleksową ochronę socjalną w zakresie pokrycia kosztów przeznaczanych na opiekę nad osobami starszymi. Unia Europejska promuje współpracę między państwami członkowskimi w tej dziedzinie.

## 1. Regulacje prawne i programy UE w zakresie usług LTC

Zgodnie z art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia poprzez swoje polityki i działania dąży do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia<sup>2</sup>. Polityka UE w dziedzinie zdrowia uzupełnia polityki krajowe i ma na celu poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzi oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia fizycznego i psychicznego. Unia zachęca do współpracy w dziedzinie zdrowia publicznego między państwami członkowskimi oraz, jeśli to konieczne, wspiera ich działania. Państwa członkowskie razem z Komisją Europejską realizują własne polityki i programy. KE może podejmować wszelkie inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników w tej sferze, jak również organizować wymianę najlepszych praktyk oraz dokonywać ich oceny. UE i państwa członkowskie mogą również współpracować z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi. Należy podkreślić, że określenie krajowych polityk zdrowotnych pozostaje wyłączną kompetencją państw członkowskich. W związku z tym działania UE nie obejmują ustalenia polityk zdrowotnych państw ani organizacji oraz świadczenia usług zdrowotnych i opieki medycznej. Europejska polityka zdrowotna obejmuje zatem rozwój kompetencji wspólnych z państwami członkowskimi oraz uzupełnianie polityk krajowych<sup>3</sup>. W 2007 r. przyjęto unijną strategię zdrowia, której jednym z głównych celów jest *promowanie zdrowia wśród starzejącego się społeczeństwa Europy*<sup>4</sup>.

Wydziałem Komisji Europejskiej właściwym do spraw zdrowia publicznego jest DG SANCO - Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Konsumentów. Jednym z głównych celów działania Dyrekcji jest ochrona zdrowia publicznego. Zadanie to jest wykonywane poprzez monitorowanie i kontrolę przyjętych przepisów prawnych, wysłuchiwanie opinii zainteresowa-

---

<sup>2</sup> Zob. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE nr C 115 z 9.05.2008 r., s. 47 i n.).

<sup>3</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/public\\_health/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/public_health/index_en.htm) [dostęp: 1.12.2013 r.].

<sup>4</sup> *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Zdrowie Publiczne*, 2013, Komisja Europejska, [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/public\\_health\\_pl.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/pl/public_health_pl.pdf) [dostęp: 2.12.2013 r.].



nych stron (konsultacje) oraz podejmowanie niezbędnych działań, gdy wymagana jest interwencja Unii Europejskiej<sup>5</sup>.

Unia Europejska, współpracując z Europejskim Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej<sup>6</sup>, podejmuje poszukiwania i analizę takich rozwiązań, które umożliwiłyby europejskim systemom opieki zdrowotnej sprawne i skuteczne reagowanie na wyzwanie, jakim jest starzenie się społeczeństwa. Zgodnie z zasadą pomocniczości UE wspiera państwa członkowskie w dziedzinach, w których skoordynowane działania mogą przynieść więcej korzyści niż działanie indywidualne<sup>7</sup>.

Jak już wspomniano, organizacja i finansowanie systemów opieki zdrowotnej pozostaje w kompetencji państw członkowskich. Jednakże należy zaznaczyć, że niektóre polityki UE mają wpływ na krajowe systemy zabezpieczenia społecznego, polityki zdrowia publicznego i opieki długoterminowej:

- ♦ polityki krajowe muszą być zgodne z zasadami rynku wewnętrznego, w tym z przepisami dotyczącymi konkurencji i zasad swobodnego przepływu osób, towarów i usług. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznaje odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie organizacji ich systemów ochrony socjalnej, ale wszelkie ograniczenia swobód na rynku wewnętrznym muszą być należycie uzasadnione;
- ♦ zgodnie z art. 168 TFUE, UE dąży do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. W komunikacie Komisji w sprawie „strategii zdrowotnej Wspólnoty Europejskiej” podkreślono, że służba zdrowia musi zaspokajać potrzeby ludzi w obliczu wyzwań, którymi są: starzenie się społeczeństw, rozwój nowych technik medycznych oraz międzynarodowy wymiar opieki zdrowotnej<sup>8</sup>;
- ♦ UE monitoruje również długoterminową stabilność finansów publicznych. Jako że wydatki na opiekę zdrowotną stanowią

<sup>5</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/about\\_us/who\\_we\\_are\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/about_us/who_we_are_pl.htm), informacja z 2.12.2013 r.

<sup>6</sup> Obserwatorium jest partnerstwem rządów niektórych państw europejskich oraz KE, WHO i innych organizacji międzynarodowych. Jego głównym zadaniem jest kompleksowa i rygorystyczna analiza dynamiki systemów opieki zdrowotnej w Europie (zob. oficjalna strona internetowa Europejskiego Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej, [www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/about-us](http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/about-us) [dostęp: 2.12.2013 r.]).

<sup>7</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/health/healthcare/health\\_systems\\_organisation/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/health/healthcare/health_systems_organisation/index_pl.htm) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>8</sup> Zob. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie strategii zdrowotnej Wspólnoty Europejskiej, COM(2000) 285 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0285:FIN:EN:PDF> [dostęp: 2.12.2013 r.].

znaczną część wydatków publicznych, sektor ten ma kluczowe znaczenie dla realizacji zaleceń określonych w Ogólnych Wytocznych Polityki Gospodarczej oraz Programach Stabilności i Konwergencji<sup>9</sup>.

Fundamenty strategii dotyczącej wyzwań gospodarczych i budżetowych związanych ze starzeniem się społeczeństwa ustanowione zostały podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie w 2001 r.<sup>10</sup> Celem UE było m.in. zachęcenie państw członkowskich do reformy zarówno opieki zdrowotnej, jak i długoterminowych systemów opieki<sup>11</sup>.

Aktywne starzenie się zostało również określone w jednej ze sztandarowych polityk UE w ramach „Strategii na rzecz inteligentnego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu - Europa 2020”<sup>12</sup>. W opublikowanym 3 marca 2010 r. komunikacie podkreślono konieczność wspólnego działania państw członkowskich dla wychodzenia z kryzysu oraz wprowadzania zmian w celu sprostania wyzwaniom, które stawia przed Europą globalizacja i starzenie się społeczeństw. Wskazano również na rolę Unii Europejskiej w promowaniu zdrowego starzenia się osób starszych<sup>13</sup>.

29 lutego 2012 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat w sprawie „Europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu”<sup>14</sup>. Projekt skupia się na profilaktyce i promocji zdrowia, zintegrowanej opiece długoterminowej oraz aktywnym życiu osób starszych. Jego nadrzędnym celem jest zwiększenie do roku 2020 o dwa lata średniej liczby lat przeżytych przez Europejczyków w dobrym zdrowiu. Poprzez realizację tego projektu zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą umocnić swoje pozycje światowych liderów w dziedzinie stosowania innowacyjnych rozwiązań problemu aktywnego starzenia się społeczeństw<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Zob. *Joint Report by the Commission and the Council...*, dz. cyt.

<sup>10</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Rady Unii Europejskiej, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.%20ann-r1.en1.html](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.%20ann-r1.en1.html) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>11</sup> Zob. *Active Ageing and Solidarity between Generations: A Statistical Portrait of the European Union 2012*, EUROSTAT Statistical Books, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>12</sup> Zob. tamże.

<sup>13</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Ministerstwa Gospodarki, [www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020](http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>14</sup> Zob. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie „Europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu”, [http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com\\_2012\\_83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com_2012_83_en.pdf) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>15</sup> Partnerstwo jest oparte na współpracy między KE, państwami członkowskimi, regionami, przedstawicielami sektora gospodarki, opieki zdrowotnej i społecznej oraz organizacja-

Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej (z 14 września 2011 r.) 2012 r. został ogłoszony Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej<sup>16</sup>. Celem tego przedsięwzięcia była pomoc w tworzeniu kultury aktywności osób starszych w Europie przy uwzględnieniu zasady społeczeństwa otwartego na wszystkie grupy wiekowe<sup>17</sup>. Starano się zwrócić uwagę opinii publicznej na wkład, jaki do społeczeństwa wnoszą osoby starsze. Ponadto zachęcano decydentów politycznych do podejmowania konkretnych działań z myślą o tworzeniu warunków sprzyjających aktywności osób starszych i wzmacnianiu solidarności międzypokoleniowej. Program aktywnego starzenia się tworzą różne założenia, wśród których najważniejsze to: starzenie się w dobrym zdrowiu, aktywny udział w życiu społecznym i zawodowym oraz samodzielność w życiu codziennym. Zgodnie z fundamentalnymi założeniami programu osoby starsze powinny odgrywać ważną rolę w społeczeństwie i cieszyć się długim życiem. W 2012 r. Unia Europejska wspierała aktywność osób starszych poprzez działania w sferach: zatrudnienia, udziału w życiu społecznym oraz samodzielnego życia<sup>18</sup>.

Ciekawą inicjatywą unijną był również projekt „WeDO” - Wellbeing and Dignity of Older People - Zdrowie i Godność dla Seniorów. Projekt został zrealizowany w latach 2010-2012 przez grupę osiemnastu partnerów pochodzących z państw członkowskich, zainteresowanych współpracą w zakresie poprawy jakości życia osób starszych potrzebujących opieki. Celem ogólnym projektu było stworzenie trwałego i otwartego partnerstwa europejskiego, jednoczącego kraje członkowskie UE, władze narodowe, jednostki regionalne oraz wszelkie instytucje zaangażowane w opiekę nad osobami starszymi i w zapobieganie przemocy stosowanej wobec tych osób<sup>19</sup>. Efektem tej współpracy była publikacja *Europejskich Ram Odniesienia na rzecz Zapewnienia Jakości Opieki Długoterminowej* w grudniu 2012 r.<sup>20</sup> Sukces tego przedsięwzięcia spowodował ogłoszenie kolejnej jego edycji. Na lata 2013-2015 przygotowano projekt „WeDO2”, który ma na celu wymianę doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy pod-

---

mi, które reprezentują pacjentów i osoby starsze; zob. oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index_pl.htm) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>16</sup> Zob. strona internetowa Eur-lex, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:246:0005:0010:PL:PDF> [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>17</sup> Zob. strona internetowa Grundtvig, [www.grundtvig.org.pl/aktualnosci/europejski-rok-aktywnosci-osob-starszych-i-solidarnosci-miedzypokoleniowej-201](http://www.grundtvig.org.pl/aktualnosci/europejski-rok-aktywnosci-osob-starszych-i-solidarnosci-miedzypokoleniowej-201) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>18</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, <http://europa.eu/ey2012/ey2012-main.jsp?catId=971&langId=pl> [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>19</sup> Zob. *European Quality Framework for Long-Term Care Services*, [http://wedo.ttp.eu/system/files/24171\\_WeDo\\_brochure\\_A4\\_48p\\_EN\\_WEB.pdf](http://wedo.ttp.eu/system/files/24171_WeDo_brochure_A4_48p_EN_WEB.pdf) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>20</sup> Zob. strona internetowa Forum 50+, [www.forum50.org/a/aktualnosci/europejskie-ramy-odniesienia-na-rzecz-zapewnienia-jakosci-opieki-dlugoterminowej/0](http://www.forum50.org/a/aktualnosci/europejskie-ramy-odniesienia-na-rzecz-zapewnienia-jakosci-opieki-dlugoterminowej/0) [dostęp: 2.12.2013 r.].

miotami realizującymi opiekę długoterminową. Docelowo ogół działań w dziedzinie opieki długoterminowej ma sprzyjać poprawie jakości życia osób starszych, głównie poprzez zapewnienie im profesjonalnej opieki i pomocy<sup>21</sup>.

Podsumowując: Unia Europejska, dostrzegając problem starzenia się społeczeństw i konieczność zapewnienia długoterminowej opieki nad osobami starszymi, opracowała polityki w kilku dziedzinach. Należy podkreślić, że w tych obszarach UE podejmuje jedynie kroki mające na celu inicjowanie i wspieranie działań, stymulowanie i zachęcanie do rozwoju polityk, koordynowanie prac, a także zbieranie informacji od państw członkowskich i umożliwianie im wymiany dobrych praktyk.

## 2. System usług LTC w Belgii

System opieki długoterminowej w Belgii można scharakteryzować jako system mieszany, składający się ze zinstytucjonalizowanej i publicznie finansowanej opieki społecznej, która jest wspomagana przez opiekę niezinstytucjonalizowaną, gwarantowaną przede wszystkim przez członków rodziny osoby starszej<sup>22</sup>.

### Sytuacja demograficzna społeczeństwa belgijskiego

Tendencję demograficzną, która jest wspólna dla wszystkich uprzemysłowionych krajów na świecie, stanowi starzenie się społeczeństwa. Jest to zatem główna przyczyna wzrostu popytu na usługi opieki długoterminowej. W ogólnej populacji Belgii liczącej 11,7 mln osób w 2012 r. 1,9 mln (17%) było w wieku ponad 65 lat, w tym ok. pół mln osób (5%) miało 80 lub więcej lat<sup>23</sup>. W 2007 r. było ok. 566 tys. osób z umiarkowanymi lub poważnymi ograniczeniami utrudniającymi normalne funkcjonowanie w życiu codziennym. Z analiz obecnych prognoz demograficznych wynika, że liczba ta może wzrosnąć do 1,2 mln osób w 2060 r.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Zob. oficjalna strona internetowa projektu „WeDO”, [www.wedo-partnership.eu/wedo2](http://www.wedo-partnership.eu/wedo2) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>22</sup> *Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2015*, [https://kce.fgov.be/sites/default/files/page\\_documents/KCE\\_167C\\_residential\\_care\\_in\\_Belgium\\_synthesis.pdf](https://kce.fgov.be/sites/default/files/page_documents/KCE_167C_residential_care_in_Belgium_synthesis.pdf), s. 3 [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>23</sup> Zob. oficjalna strona internetowa OECD, [www.oecd-ilibrary.org/content/table/20752-288-table-bel](http://www.oecd-ilibrary.org/content/table/20752-288-table-bel) [dostęp: 1.12.2013 r.].

<sup>24</sup> Zob. *The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, [www.plan.be/admin/uploaded/201004230943350.wp2001007.pdf](http://www.plan.be/admin/uploaded/201004230943350.wp2001007.pdf), s. 7 [dostęp: 2.12.2013 r.].

## Organizacja i usługi LTC

Opieka zinstytucjonalizowana składa się z szerokiego zakresu usług oferowanych na szczeblu federalnym, regionalnym i lokalnym. Służba zdrowia należy do kompetencji szczebla federalnego, natomiast opieka społeczna - szczebla regionalnego i lokalnego. W rezultacie opieka długoterminowa, wymagająca interwencji lekarza albo pielęgniarki, jest zorganizowana przede wszystkim na poziomie federalnym. Stanowi ona część obligatoryjnego publicznego ubezpieczenia zdrowotnego, finansowaną z podatków. Za prowadzenie systemu LTC odpowiedzialni są: parlament, minister zdrowia, minister polityki społecznej oraz Narodowy Instytut Ubezpieczenia Zdrowotnego i Osób Niepełnosprawnych (NIHDI)<sup>25</sup>. Do kompetencji wymienionych ministrów należy prowadzenie budżetu systemu opieki długoterminowej (przede wszystkim opieki rezydencyjnej oraz domowej opieki pielęgniarskiej), planowanie liczby miejsc w tych placówkach oraz wysokość składek, które są na nie przeznaczane. Z uwagi na to, że nie ma szczegółowych przepisów dotyczących opieki długoterminowej na szczeblu federalnym w Belgii, rządy regionalne wydają przepisy prawa miejscowego, które regulują wiele zagadnień związanych z usługami LTC, jak np. kwestie certyfikacji obiektów (ośrodków pielęgniarskich, ośrodków opieki dziennej), integracji i koordynacji usług na poziomie lokalnym oraz monitorowania jakości tych usług<sup>26</sup>.

## Opieka zinstytucjonalizowana

Ogólnym celem systemu belgijskiego jest wspieranie osób starszych potrzebujących opieki w ich naturalnym, czyli domowym środowisku najdłużej, jak to jest możliwe. Jeżeli ograniczenia osoby starszej w codziennym życiu są zbyt duże, a opieka w domu jest niewłaściwa lub niewystarczająca, lekarz, wykwalifikowana pielęgniarka albo pracownik opieki społecznej na podstawie oficjalnej skali<sup>27</sup> ocenia, jak poważny jest stan uniemożliwiający tej osobie dbanie o swoje codzienne potrzeby. W zależności od liczby punktów osiągniętych w tej skali osobie starszej przyznaje się opiekę adekwatną do jej stanu<sup>28</sup>.

Zinstytucjonalizowana opieka długoterminowa zapewniana jest w różnych formach. Osoba starsza ma zagwarantowane nie tylko prawo do opieki rezydencyjnej, na którą składa się umieszczenie w domu dla osób

<sup>25</sup> Rijksdienst voor Ziekte - en Invaliditeitsverzekering, RIZIV/INAMI, zob. tamże, s. 4.

<sup>26</sup> Zob. *Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2015*, dz. cyt., s. 3.

<sup>27</sup> Jest to zazwyczaj tzw. skala Katza, zob. *Katz Index of Independence of Activities in Daily Living (ADL)*, [http://consultgerim.org/uploads/File/trythis/try\\_this\\_2.pdf](http://consultgerim.org/uploads/File/trythis/try_this_2.pdf), s. 1 [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>28</sup> Zob. tamże, s. 1.

starszych oraz w ośrodku pielęgniarstwie, lecz także do opieki półrezydencyjnej. Zaliczają się do niej: mieszkania ze stosownymi usługami (ang. *service flats*), ośrodki opieki dziennej oraz ośrodki opieki krótkoterminowej. Dwa ostatnie rozwiązania przeznaczone są dla osób mieszkających na co dzień w swoich domach, ale tymczasowo potrzebujących opieki, z uwagi na to, że ich rodzina nie jest w stanie się nimi zająć<sup>29</sup>.

W 2007 r. 73 tys. osób mieszkało w domach dla osób starszych i 50 tys. – w ośrodkach pielęgniarstwie. Liczba ta systematycznie wzrastała od 1985 r., co było częściowo wynikiem stopniowego przejścia pacjentów z oddziałów szpitalnych do specjalistycznych ośrodków opieki długoterminowej. W ciągu ostatnich lat znacznie zwiększyła się liczba ośrodków gwarantujących opiekę półrezydencyjną (mieszkania ze stosownymi usługami, ośrodki opieki dziennej i krótkoterminowej). Ośrodki opieki dziennej oferują usługi opieki długoterminowej dla osób starszych, które nie mają wystarczającej opieki w domach, ponieważ opiekunowie są zazwyczaj niedostępni w godzinach swojej pracy. Ośrodki opieki krótkoterminowej oferują pobyt czasowy dla osób w podeszłym wieku, które na co dzień znajdują się pod opieką członków rodziny, lecz z uwagi na tymczasową nieobecność swoich opiekunów są pozbawione wsparcia. Natomiast mieszkania ze stosownymi usługami oferują zakwaterowanie dostosowane do potrzeb i ograniczeń pacjentów w podeszłym wieku, których prywatne domy nie mają wymaganych dla ich stanu udogodnień. Osoby w podeszłym wieku żyjące w takich lokalach nie potrzebują stałej opieki, ale mają łatwy dostęp do różnych usług w pobliżu miejsca ich zamieszkania, np. pralni, przychodni<sup>30</sup>.

W ciągu ostatnich kilku lat zaobserwowano znaczny spadek liczby osób korzystających z opieki rezydencyjnej przy wzroście świadczenia usług LTC w domach lub w warunkach półrezydencyjnych. W 1996 r. aż 82% wszystkich pacjentów mieszkało w domach dla osób starszych, natomiast w 2007 r. już tylko ok. 58%. W stosunku do 2000 r. wzrosła liczba ośrodków opieki dziennej (w 2000 r. – 713, w 2011 r. – 1881) i krótkoterminowej (w 2010 r. – 241, w 2011 r. – 1757). W tym samym okresie odsetek pacjentów doznających poważnych ograniczeń w codziennym życiu wzrósł z ok. 58% w 2000 r. do ponad 63% w 2007 r. Na przestrzeni tych lat ośrodki opieki rezydencyjnej stały się miejscem dla osób starszych,

---

<sup>29</sup> Zob. *Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011–2025*, <https://kce.fgov.be/press-release/kce-press-release-kce-reports-167-residential-care-for-older-persons-in-belgium-projec>, s. 54–59 [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>30</sup> Zob. *The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, dz. cyt., s. 11–12.

których stan jest na tyle ciężki, że wymagają całkowitej i całodobowej opieki<sup>31</sup>.

Formalna opieka nad osobą starszą w domu (tzw. opieka domowa) obejmuje domową opiekę pielęgnarską i pomoc w czynnościach osobistych. Opieka domowa jest świadczona przez wykwalifikowane pielęgniarki, z których wiele pracuje w ramach indywidualnie prowadzonej działalności gospodarczej. Ich usługi są objęte federalnym systemem ubezpieczenia zdrowotnego, jeśli zostały one przepisane przez lekarza. W 2006 r. 12 tys. pielęgniarek miało pod opieką ok. 146 tys. pacjentów<sup>32</sup>.

Opieka długoterminowa zapewniana przez federalny system ubezpieczeń (opieka rezydencyjna, domowa opieka pielęgnarska) jest finansowana ze składek na ubezpieczenie społeczne (w 59%) oraz podatków (w 39%). Natomiast pomoc osobie starszej w czynnościach osobistych jest organizowana na poziomie regionalnym i finansowana z podatków (w 85%), bieżących wydatków (w 12%) oraz specjalnie przeznaczanych na ten cel składek (w ok. 3%)<sup>33</sup>.

Pomimo sprawnie funkcjonującej opieki rezydencyjnej w Belgii wielu Belgów wolałoby pozostać pod opieką krewnych lub profesjonalistów w swoich własnych domach. 44% osób mieszkających w tym kraju preferuje pozostanie pod opieką krewnych (40% w ich własnych domach, a kolejne 4% w domu członka ich rodziny), natomiast 34% - pod opieką świadczoną przez profesjonalistów w ich dotychczasowym miejscu zamieszkania<sup>34</sup>.

### **Opieka niezinstytucjonalizowana**

W Belgii opieka długoterminowa o charakterze niezinstytucjonalizowanym jest zapewniona głównie przez krewnych osoby starszej, zwłaszcza małżonków i dzieci. Szacuje się, że prawie 10% osób powyżej 15. roku życia (z czego większość to kobiety między 45. a 64. rokiem życia) zapewnia opiekę osobie starszej w swojej rodzinie<sup>35</sup>.

Ilość świadczonych usług opieki o charakterze niezinstytucjonalizowanym zmniejsza się wraz ze wzrostem ograniczeń, jakich doświadczają osoby starsze w życiu codziennym. Prawdopodobieństwo świadczenia opieki wobec osoby starszej zwiększa się wraz z wiekiem opiekuna. Kobiety powyżej 45. roku życia częściej niż mężczyźni opiekują się osobami star-

<sup>31</sup> Zob. *Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2015*, dz. cyt., s. 6-8.

<sup>32</sup> Zob. *The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, dz. cyt., s. 12.

<sup>33</sup> Zob. tamże, s. 5.

<sup>34</sup> Zob. tamże, s. 9.

<sup>35</sup> Zob. *Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2015*, dz. cyt., s. 3.

szymi. Ponadto prawdopodobieństwo zostania opiekunem wzrasta dwukrotnie u osób niepracujących. Prawdopodobieństwo stania się opiekunem zależy nie tylko od wieku, płci i statusu zawodowego, lecz także od poziomu wykształcenia oraz pozycji potencjalnego domowego opiekuna. Ogólnie rzecz biorąc, osoby o niższym poziomie wykształcenia są bardziej skłonne dbać o osoby starsze. Cechy społeczno-demograficzne, które są związane z prawdopodobieństwem świadczenia opieki, oddziałują również na jej intensywność. W szczególności kobiety nieco częściej zapewniają intensywną opiekę, zdefiniowaną jako zajmowanie się osobą starszą więcej niż średnio dwie godziny dziennie<sup>36</sup>.

Istnieją dwa główne źródła wsparcia finansowego dla osób starszych, które wymagają opieki długoterminowej i potrzebują wsparcia o charakterze niemedyceznym. Pierwsze świadczenie pieniężne gwarantowane jest na poziomie federalnym i przeznaczone dla osób powyżej 65. roku życia, które osiągnęły minimum 7 punktów na skali oceny, o której była już mowa. Wysokość tego świadczenia zależy przede wszystkim od sytuacji materialnej danej osoby. Ponadto istnieje wsparcie finansowe na poziomie regionalnym. Rząd Flandrii, przykładowo, wypłaca miesięcznie dodatkowe środki pieniężne osobom starszym potrzebującym pomocy w życiu codziennym, które zamieszkują ten obszar i osiągnęły określony pułap na skali oceny<sup>37</sup>.

### **Reforma usług LTC w Belgii**

Belgia w ciągu ostatnich kilku lat podjęła szereg działań mających na celu reformę systemu usług LTC.

W 2005 r. rząd federalny Belgii oraz władze odpowiedzialne za opiekę długoterminową na poziomie regionalnym podpisały trzy protokoły. Dwa z nich miały na celu poprawę warunków pracy i poziomu zatrudnienia w sektorze usług LTC. Trzeci protokół ustalił ramy budżetowe i organizacyjne opieki długoterminowej na kilka następnych lat. Celem postanowień zawartych w tych dokumentach było przede wszystkim zintegrowanie wspomnianych świadczeń z państwową służbą zdrowia i opieką społeczną oraz zapewnienie odpowiednich kwalifikacji pracownikom zatrudnionym w tym sektorze<sup>38</sup>.

Ponadto rząd Belgii podjął inicjatywy mające na celu poprawę koordynacji wśród świadczeniodawców w różnych obszarach opieki (szpitale,

---

<sup>36</sup> Zob. *The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, dz. cyt., s. 9-11.

<sup>37</sup> Zob. tamże, s. 3.

<sup>38</sup> Zob. *Long-Term Care in the European Union*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=792&langId=en>, s. 27 [dostęp: 2.12.2013 r.].



domy dla osób starszych, ośrodki opieki krótkoterminowej i dziennej). Na szczególną uwagę zasługuje wspieranie nieformalnych opiekunów osób starszych, którzy odgrywają kluczową rolę w umożliwianiu tym osobom pozostania w ich własnych domach. Wsparcie to przybiera różne formy, począwszy od dostępu do informacji związanych z opieką, kończąc na wsparciu psychologicznym mającym na celu zmniejszenie fizycznego i psychicznego stresu wywołanego ciągłą pomocą oferowaną osobie starszej. Pracującym opiekunom zapewnia się również możliwość skorzystania z urlopów opiekuńczych. Oprócz doświadczania presji fizycznej i psychicznej opiekunowie są narażeni na finansowe reperkusje ze względu na prywatny czas, który muszą poświęcić w celu zapewnienia opieki. Aby rozwiązać ten problem, rząd federalny i władze regionalne Belgii analizują obecnie możliwość opracowania nowego podatku oraz zmiany systemu społecznego mającego na celu ograniczenie negatywnych skutków finansowych, które dotyczą nieformalnych opiekunów<sup>39</sup>.

Pomimo że usługi opieki długoterminowej w Belgii są dobrze rozwinięte, nie brakuje powodów do krytyki tego systemu. Zarzuca się mu przede wszystkim długi czas oczekiwania na możliwość skorzystania z usług opieki rezydencyjnej oraz zbyt liberalne podejście dotyczące gwarantowania tych usług wszystkim osobom potrzebującym. Skutkiem takiej polityki rządu Belgii jest brak hierarchizacji stanu i potrzeb pacjentów, co powoduje, że osoby będące w bardzo poważnym stanie nie mają pierwszeństwa w przyjęciu do domów dla osób starszych lub ośrodków pielęgnacyjnych. Ponadto, pomimo wysiłków na rzecz zintegrowania usług LTC, nadal pozostają one nadmiernie rozprzestrzenione na różnych poziomach: federalnym, regionalnym i lokalnym, co powoduje ich fragmentaryzację, a w konsekwencji dezorientację osób, które chcą z nich skorzystać, co skutkuje wydłużeniem oczekiwania na otrzymanie pomocy<sup>40</sup>.

## Podsumowanie

Starzenie się społeczeństw ma różne skutki, które są zależne od regionu Europy, jednak przede wszystkim dotyczą sfery społecznej i ekonomicznej. Taka sytuacja powoduje różnorodność wyzwań w zakresie kształtowania efektywnej polityki w dziedzinie długoterminowej opieki nad osobami starszymi w poszczególnych państwach. Unia Europejska podkreśla celowość współpracy międzynarodowej w sferze ochrony zdrowia osób starszych tak, aby państwa członkowskie mogły uczyć się i korzystać z doświadczeń innych. Skutkiem tego jest wspieranie przez insty-

<sup>39</sup> Zob. *The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, dz. cyt., s. 18.

<sup>40</sup> Zob. *Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2015*, dz. cyt., s. 23-24.

tucje europejskie przygotowania długoterminowej strategii na poziomie globalnym, z jednoczesnym rozróżnieniem celów mających zastosowanie do wszystkich krajów i tych, które są odpowiednie dla poszczególnych regionów Europy. Niewątpliwie rozwój bazy informacyjnej pomoże wzmocnić tę międzynarodową współpracę<sup>41</sup>.

Opieka długoterminowa nad osobami starszymi przybiera różne formy w państwach członkowskich. W Belgii, oprócz wsparcia członków rodziny, profesjonalna opieka może być udzielana w domu, w ośrodkach opieki dziennej, w specjalnych zakładach opieki długoterminowej lub w szpitalach. Belgia posiada odpowiednią infrastrukturę dla zapewnienia takiej opieki w wyspecjalizowanych instytucjach. Jednak w dalszym ciągu rząd belgijski pracuje nad reformą usług LTC, tak aby osoby starsze, których stan zdrowia tego wymaga, miały pierwszeństwo w korzystaniu z pomocy wyspecjalizowanych instytucji<sup>42</sup>.

## Bibliografia

*Active Ageing and Solidarity between Generations: A Statistical Portrait of the European Union 2012*, EUROSTAT Statistical Books, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 940/2011/UE z 14 września 2011 r. w sprawie Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej.

*European Quality Framework for Long-Term Care Services*, [http://wedo.tttt.eu/system/files/24171\\_WeDo\\_brochure\\_A4\\_48p\\_EN\\_WEB.pdf](http://wedo.tttt.eu/system/files/24171_WeDo_brochure_A4_48p_EN_WEB.pdf).

*Joint Report by the Commission and the Council on Supporting for the Future of Health Care and Care for Elderly*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/healthcare/elderly\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/healthcare/elderly_en.pdf).

*Katz Index of Independence of Activities in Daily Living (ADL)*, [http://consultgerirn.org/uploads/File/trythis/try\\_this\\_2.pdf](http://consultgerirn.org/uploads/File/trythis/try_this_2.pdf).

Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie strategii zdrowotnej Wspólnoty Europejskiej, COM(2000) 285.

Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie „Europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu”, [http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com\\_2012\\_83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com_2012_83_en.pdf).

---

<sup>41</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/disability\\_and\\_old\\_age/c11910\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/disability_and_old_age/c11910_en.htm) [dostęp: 2.12.2013 r.].

<sup>42</sup> Zob. *Joint Report by the Commission and the Council on Supporting for the Future of Health Care and Care for Elderly*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/soc-prot/healthcare/elderly\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/healthcare/elderly_en.pdf) [dostęp: 2.12.2013 r.].

*Long-Term Care in the European Union*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=792&langId=en>.

Oficjalna strona internetowa Europejskiego Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej, [www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory](http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory).

Oficjalna strona internetowa Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu>.

Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Gospodarki, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl).

Oficjalna strona internetowa OECD, [www.oecd-ilibrary.org/content/table/20752-288-table-bel](http://www.oecd-ilibrary.org/content/table/20752-288-table-bel).

Oficjalna strona internetowa Rady Unii Europejskiej, [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

Oficjalna strona internetowa Unii Europejskiej, <http://europa.eu>.

*Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2015*, [https://kce.fgov.be/sites/default/files/page\\_documents/KCE\\_167C\\_residential\\_care\\_in\\_Belgium\\_synthesis.pdf](https://kce.fgov.be/sites/default/files/page_documents/KCE_167C_residential_care_in_Belgium_synthesis.pdf).

*Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2025*, <https://kce.fgov.be/press-release/kce-press-release-kce-reports-167-residential-care-for-older-persons-in-belgium-projec>.

Strona internetowa Eur-lex, <http://eur-lex.europa.eu>.

Strona internetowa Forum 50+, [www.forum50.org](http://www.forum50.org).

Strona internetowa Grundtvig, [www.grundtvig.org.pl](http://www.grundtvig.org.pl).

Strona internetowa projektu „WeDO”, [www.wedo-partnership.eu](http://www.wedo-partnership.eu).

*The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, [www.plan.be/admin/uploaded/201004230943350.wp2001007.pdf](http://www.plan.be/admin/uploaded/201004230943350.wp2001007.pdf).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE nr C 115 z 9.5.2008 r., s. 47 i n.).

*Zrozumieć politykę Unii Europejskiej, Zdrowie Publiczne*, 2013, Komisja Europejska.



## **System opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Wielkiej Brytanii**

### **Wstęp**

W sposób niekwestionowany czynnikiem decydującym o efektywności systemów opieki nad osobami starszymi w nadchodzących dekadach będzie ich zdolność akomodacji do dwóch pozornie przeciwstawnych trendów. Pierwszym z nich jest, mający charakter obiektywny, nieunikniony proces starzenia się społeczeństw. Jego wypadkową będzie zwiększenie zapotrzebowania na usługi opieki o charakterze tradycyjnym, związane np. z leczeniem szpitalnym. Drugim jest stopniowe, aczkolwiek konsekwentne urynkowanie kolejnych obszarów działalności państwa, będące logicznym następstwem kryzysu finansowego i związanych z nim ograniczeń dotyczących kształtowania budżetu państwa. Możliwe zmniejszenie wydatków na ochronę zdrowia i pomoc społeczną (opieka nad osobami starszymi stanowi część obu wspomnianych części budżetu) będzie więc istotnym elementem działań mających na celu zrównoważenie budżetów państw rozwiniętych zmagających się ze skutkami kryzysu finansowego. Wielka Brytania, jako przykład tego rodzaju państwa, jest jednocześnie egzemplifikacją wielowymiarowego podejścia do opisywanego problemu. Łącząc narzędzia o charakterze legislacyjnym, mające na celu zmianę modelu systemu opieki nad osobami starszymi (celem przekierowania go na tory mniej kosztownego systemu opieki domowej), z innowacjami technologicznymi, stanowi on niezwykle ciekawe źródło inspiracji dla osób zainte-

resowanych reformą jego polskiego odpowiednika. Poszukując możliwych implementacji w naszym kraju rozwiązań opracowanych po drugiej stronie kanału La Manche, należy jednak pamiętać, że powstały one w państwie o innej charakterystyce socjo-administracyjnej. Odmienność systemu ochrony zdrowia, rozwinięta kultura wolontariatu oraz prerogatywy władz lokalnych stanowią ich najbardziej widoczne składowe.

## 1. Uwarunkowania demograficzne

Wielka Brytania, podobnie jak niemal każdy z krajów wysoko rozwiniętych, stoi w obliczu procesu wyraźnego starzenia się społeczeństwa. Proces ten ma miejsce pomimo faktu, że Zjednoczone Królestwo w latach 1997–2007 stało się nową ojczyzną dla blisko 4,5 mln imigrantów<sup>1</sup>, którzy niejako z definicji stanowią młodą i bardzo aktywną część każdego społeczeństwa.

Dane statystyczne dotyczące opisywanego zagadnienia są jednoznaczne: do 2060 r. w Wielkiej Brytanii liczba osób w wieku 65+ wzrośnie niemal o 100% w porównaniu z rokiem 2010<sup>2</sup>. Prognoza ta staje się o wiele bardziej wymowna w zestawieniu z liczbą osób w wieku 65+ i 85+ obecnie żyjących w Wielkiej Brytanii – jest to w przybliżeniu 10 mln osób<sup>3</sup>, a więc ok. 16% obywateli Zjednoczonego Królestwa (według stanu na 11 marca 2014 r. liczba mieszkańców Wielkiej Brytanii wynosiła ok. 64 mln osób)<sup>4</sup>. Oczywiście zgodnie z obserwowaną w krajach OECD regułą w najstarszych grupach wiekowych kobiety w dalszym ciągu stanowią większość.

W kontekście tematu niniejszego raportu niezwykle istotny jest fakt, że liczba Brytyjczyków w wieku powyżej 65 lat korzystających z usług socjalno-medycznych wynosi obecnie ok. 650 tys. Liczba ta skorelowana ze statystykami dotyczącymi liczby osób dotkniętych demencją (ok. 800 tys. osób) oraz z faktem, że coraz częściej choroby wieku starczego występują symultanicznie (np. osoba cierpiąca na nadciśnienie jest również cukrzykiem), daje pełen obraz wyzwania, przed jakim stoi brytyjski system opieki

---

<sup>1</sup> Zob. M. Latorre, W. Somerville, D. Sriskandarajah, *United Kingdom, a Reluctant Country of Immigration*, Migration Policy Institute, [www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-reluctant-country-immigration](http://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-reluctant-country-immigration) [dostęp: 16.03.2014 r.].

<sup>2</sup> Zob. *Adequate Social Protection against Long-Term Care Needs in an Ageing Society*, Report of the Social Protection Committee of the European Commission, draft version issued on 22 January 2014, s. 20.

<sup>3</sup> Dane przedstawione przez Glena Masona z brytyjskiego Departamentu Zdrowia w trakcie spotkania informacyjnego ze słuchaczami KSAP, które odbyło się 10 marca 2014 r. w Richmond House w Londynie.

<sup>4</sup> Zob. *United Kingdom, CIA the World Factbook*, [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html) [dostęp: 16.03.2014 r.].

długoterminowej nad osobami starszymi w najbliższych latach<sup>5</sup>. Co ciekawe, Wielka Brytania w latach 2006–2009 zajmowała jedno z czołowych miejsc w niechlubnej statystyce państw członkowskich UE z największym odsetkiem ludności dotkniętej obniżoną sprawnością w przedziale wiekowym 65–69, a więc w pierwszym okresie emerytury<sup>6</sup>.

W całej Wielkiej Brytanii ok. 310 tys. osób przebywa w domach opieki, a ok. 680 tys. korzysta z opieki we własnym domu. Funkcje opiekunów osób starszych sprawują najczęściej członkowie rodziny bądź osoby bliskie, ich liczba szacowana jest na ok. 5 mln osób. Dodatkowo z ogólnej liczby 1,85 mln osób zajmujących się opieką zawodowo większość to pracownicy sektora prywatnego (65%). Liczbę tę uzupełniają: opiekunowie indywidualni (23%), pracownicy jednostek opieki społecznej (9%) oraz pracownicy National Health Services (4%). Spośród opiekunów zawodowych 831 tys. pracuje w domach (*domiciliary care*), z czego 776 tys. wykonuje także świadczenia z zakresu opieki bezpośredniej (*direct care*), 675 tys. to pracownicy domów opieki (*residential care*). Warty podkreślenia jest fakt, że aż 60% z nich stanowi personel wykwalifikowany<sup>7</sup>. Istotnym problemem dotyczącym liczebności profesjonalnego personelu medycznego jest liczba lekarzy specjalistów z dziedziny geriatry. Według danych Brytyjskiego Stowarzyszenia Geriatrów liczba ta nie jest wystarczająca, ponieważ na jednego lekarza powinno przypadać poniżej 40 tys. pacjentów, a obecnie jest to w przybliżeniu 58 tys. (na 64 mln mieszkańców Wielkiej Brytanii przypada 1111 lekarzy geriatrów)<sup>8</sup>.

## 2. Ogólna charakterystyka systemu opieki długoterminowej osób starszych

Wspomniana wcześniej dynamika procesu starzenia się społeczeństwa brytyjskiego wymusza zmianę modelu funkcjonowania tamtejszego systemu opieki długoterminowej zarówno w aspekcie finansowo-technicznym, jak i szerszym, konceptualnym. Czynnikiem demograficznym, jakkolwiek oczywisty w kontekście wzrostu oczekiwanej przeciętnej długości życia<sup>9</sup>, wymaga uzupełnienia o element związany z wyzwaniem natury finansowej.

<sup>5</sup> Dane przedstawione przez Glena Masona..., dz. cyt.

<sup>6</sup> Zob. *Adequate social protection*, dz. cyt., s. 21.

<sup>7</sup> Zob. G. Mason, *The English Elderly Care and Support System*, Department of Health, 2011.

<sup>8</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Brytyjskiego Stowarzyszenia Geriatrów: [www.bgs.org.uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures](http://www.bgs.org.uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>9</sup> Według szacunków brytyjskiego Ministerstwa Zdrowia obecnie aż ok. 5 mln Brytyjczyków jest bezpośrednio zaangażowanych w zapewnienie opieki domowej członkom rodziny lub przyjaciółom.

Podjęty przez rząd Zjednoczonego Królestwa, w związku z globalnym kryzysem finansowym, program redukcji wydatków budżetowych zakłada ich ograniczenie o 80 mld funtów w ciągu najbliższych czterech lat. Co gorsza, planowany wcześniej PKB dla omawianego okresu był przeszacowany o ok. 10%, co dodatkowo ogranicza możliwości zwiększenia finansowania wydatków budżetowych<sup>10</sup>. Przedstawiona charakterystyka tzw. *austerity measures* znajduje odzwierciedlenie w planowanych wydatkach na opiekę długoterminową osób starszych.

Do roku 2060 w Wielkiej Brytanii wydatki te mają osiągnąć poziom niecałych 3% PKB, w porównaniu z obecnym poziomem oscylującym wokół 2% PKB. Przedstawione dane są o tyle interesujące, że pozwalają dostrzec specyfikę brytyjskiego systemu LTC (ang. *Long Term Care*) na tle jego „kontynentalnych” odpowiedników. Za punkt odniesienia może posłużyć Francja, a więc kraj o podobnym potencjale ludnościowym i dysponujący porównywalnym PKB. W identycznej perspektywie czasowej francuskie wydatki na LTC mają osiągnąć próg 4,5% PKB pomimo faktu, że w punkcie wyjściowym, czyli w 2010 r., były one na niemal identycznym poziomie jak w Wielkiej Brytanii<sup>11</sup>. Należy również podkreślić, że piramida wieku ludności Francji jest bardziej spłaszczona u podstawy aniżeli jej brytyjski odpowiednik<sup>12</sup>, tzn. problemy związane ze starzeniem się społeczeństwa w tym kraju będą mniej widoczne aniżeli po drugiej stronie kanału La Manche.

W obliczu opisanych trudności natury koniunkturalnej i stosunkowo ograniczonych wydatków na opiekę nad osobami starszymi brytyjski system LTC dąży do zmniejszenia kosztów generowanych zwykle przez przeciągające się okresy leczenia szpitalnego i przeniesienia punktu ciężkości całego systemu na szeroko pojętą opiekę domową, która wobec podwojenia liczby potencjalnych odbiorców usług LTC będzie dodatkowo zyskiwała na znaczeniu.

Zwiększona rola opieki domowej pociąga za sobą liczne konsekwencje; jedną z najważniejszych z nich jest potrzeba działania tysięcy wolontariuszy (*volunteer carer*) opiekujących się wybranymi osobami starszymi niejako poza zinstytucjonalizowanym systemem opieki medycznej. Oczywiście w większości są to członkowie najbliższej rodziny i przyjaciele pacjentów, należy jednakże pamiętać, że odwołanie się do oddolnej inicja-

<sup>10</sup> Dane przedstawione przez Glana Masona..., dz. cyt.

<sup>11</sup> Zob. *Adequate Social Protection*, dz. cyt., s. 26.

<sup>12</sup> Zob. *Pyramide des âges au 1er janvier 2014*, INSEE.fr, [www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref\\_id=ccc&page=graph](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=ccc&page=graph) [dostęp: 17.03.2014 r.]; *Age Structure of United Kingdom 1971-2085*, Office for National Statistics, [www.ons.gov.uk/ons/interactive/uk-population-pyramid-dvc1/index.html](http://www.ons.gov.uk/ons/interactive/uk-population-pyramid-dvc1/index.html) [dostęp: 17.03.2014 r.].



tywy wolontariuszy szczególnie w tak wrażliwej dziedzinie jak opieka nad osobami starszymi poza ewentualnym ryzykiem stwarza możliwości osiągnięcia innych celów z dziedziny polityki społecznej, jak np. integracja mniejszości narodowych czy ułatwienie kontaktu między najstarszymi i najmłodszymi częściami społeczeństwa. Opisany generalny sposób funkcjonowania brytyjskiego systemu LTC zyskał w 2014 r. nowe ramy prawne w postaci ustawy, tzw. *Care Bill*, która stała się częścią brytyjskiego systemu prawnego. Co ciekawe, w trakcie procedury legislacyjnej nie napotkała ona znaczącego sprzeciwu ze strony opozycji parlamentarnej.

Brytyjskie podejście do problemu LTC jest definiowane nie tylko przez przedsięwzięcia natury legislacyjnej. Jego równie istotną częścią są wszelkiego rodzaju innowacje techniczne, koncentrujące się wokół monitoringu procesu opieki i konsultacji dotyczących m.in. zażywanych leków. Liderem w ich rozwijaniu są władze Szkocji, która jako jedna ze składowych Zjednoczonego Królestwa dysponuje szeroką autonomią, również w dziedzinie polityki zdrowotnej<sup>13</sup>. Najbardziej uznane są tzw. *Telecare* i *New Medicine Service*, obecnie znajdujące zastosowanie w wielu społecznościach lokalnych na terenie Zjednoczonego Królestwa<sup>14</sup>. Warto wspomnieć, że duża część prac badawczych dotyczących np. sprzętów gospodarstwa domowego dostosowanych do potrzeb osób cierpiących na choroby oczu czy demencję jest możliwa dzięki zaangażowaniu koncernów takich jak np. *Philips* czy *Bosch*<sup>15</sup>. Rolą państwa w tym ujęciu jest stwarzanie przyjaznego klimatu dla współpracy z przedsiębiorstwami prywatnymi.

### 3. Obecnie funkcjonujący system LTC

W Wielkiej Brytanii jednostkami odpowiedzialnymi za opiekę długoterminową są przede wszystkim władze lokalne wykonujące działania z zakresu opieki społecznej (152 jednostki *local government*) i w mniejszym stopniu Narodowa Służba Zdrowia (*National Health Service*), która decyduje o ogólnych kierunkach podejmowanych działań. Na poziomie lokalnym każda ze 152 jednostek opieki społecznej dokonuje, według własnej procedury, oceny, jaka pomoc powinna zostać przyznana poszczególnym osobom. Komisje kwalifikują daną osobę do jednej z czterech następujących kategorii potrzeb w zakresie opieki: (1) niska, (2) umiarko-

---

<sup>13</sup> Opinia wyrażona przez Raphaella Wittenberga z London School of Economics w trakcie spotkania informacyjnego ze słuchaczami KSAP, które odbyło się w Londynie 11 marca 2014 r.

<sup>14</sup> Innowacje te zostaną scharakteryzowane w ostatniej części niniejszego raportu.

<sup>15</sup> Opinia wyrażona przez Glena Masona..., dz. cyt.

wana, (3) znaczna, (4) krytyczna<sup>16</sup>. Oceniane są przede wszystkim: stan zdrowia, samodzielność, a także możliwości finansowe. Jeżeli zostanie ona zakwalifikowana do opieki, jednostka ustala indywidualnie kwotę, jaką przyzna na pomoc, albo przydziela opiekuna. Osoby mniej zamożne dokonują jedynie częściowej płatności lub też są z niej zwalniane.

Priorytetem angielskich służb opieki społecznej jest utrzymanie samodzielności osoby objętej opieką tak długo, jak to możliwe. W przypadku gdy nie ma możliwości udzielenia takiej pomocy, która pozwałaby osobie wymagającej opieki pozostać we własnym domu, dokonywana jest ocena, jaki typ instytucji byłby dla niej najlepszy. Dwa główne typy domów opieki społecznej w Wielkiej Brytanii to tzw. *nursing homes* (dla pacjentów wymagających również pomocy pielęgniarstwa, osób w dużym stopniu uzależnionych od pomocy otoczenia) i *residential homes* (dla osób wymagających pomocy w mniejszym zakresie). Domy opieki społecznej dzielą się również ze względu na rodzaj niesamodzielności pacjentów (np. dla pacjentów z demencją, dla pacjentów z niepełnosprawnością intelektualną etc.)<sup>17</sup>.

System LTC w Wielkiej Brytanii określa się mianem „siatki bezpieczeństwa” (*safety net*), ponieważ wspiera głównie osoby z bardzo dużymi potrzebami w zakresie opieki, które nie są w stanie samodzielnie pokryć jej kosztów. W praktyce opieka sprawowana jest głównie przez rodziny osób starszych, rzadziej przez podmioty prywatne i instytucje dobroczynne. Wynika to z tego, że jedynie osoby z zarobkami i majątkiem poniżej opisanych dalej progów dochodu (*means test*) otrzymują opiekę finansowaną ze środków publicznych.

Zgodnie z obowiązującym obecnie prawem pomoc państwa nie zostanie przyznana, jeżeli osoba wymagająca opieki dysponuje majątkiem powyżej górnego progu posiadanego kapitału (*upper capital threshold*), tj. 23 250 funtów. W tej sytuacji osoba wymagająca opieki sama pokrywa wszelkie koszty z nią związane. W przypadku opieki domowej wartość domu osoby korzystającej z opieki jest wliczana do majątku po pierwszych 12 tygodniach korzystania z opieki. Gdy kapitał osoby wynosi poniżej 23 250 funtów, państwo częściowo lub w całości finansuje opiekę.

Istotnym problemem funkcjonującego w Wielkiej Brytanii LTC jest brak wiedzy dotyczącej uprawnień wynikających z systemu opieki. Według przeprowadzonych badań większość osób potrzebujących opieki i zajmujących się nią profesjonalistów nie rozumie zasad systemu. Powodów

---

<sup>16</sup> Opinia wyrażona przez Raphaela Wittenberga..., dz. cyt.

<sup>17</sup> Zob. Portal opieki długoterminowej: <http://dps.pl/domy/index.php?rob=swiat&id=644> [dostęp: 17.03.2014 r.].

takiego stanu rzeczy najczęściej upatruje się w skomplikowanych instrumentach pomocy i dużym rozproszeniu regulacji ustawowej w tym zakresie<sup>18</sup>.

#### 4. *Care Bill*

Stworzone ponad sześć dekad temu, do niedawna nieznaczenie tylko modyfikowane brytyjskie regulacje prawne dotyczące LTC, nie odpowiadały dzisiejszym potrzebom starzejącego się społeczeństwa. Wynikająca stąd potrzeba stworzenia ustawy spełniającej nowoczesne standardy, oczekiwania i umożliwiającej podejmowanie nowoczesnych działań zaowocowała stworzeniem *Care Bill*<sup>19</sup>.

W maju 2014 r. w brytyjskim parlamencie zostały zakończone prace legislacyjne nad ustawą *Care Bill*. Jest to pierwszy tego typu akt, który w sposób kompleksowy i dostosowany do trendów demograficznych reguluje kwestię opieki długoterminowej. Według założeń prawodawcy reforma prawa w zakresie opieki LTC ma na celu zapobieżenie złemu traktowaniu i zaniedbywaniu osób starszych oraz zapewnienie wysokiego standardu opieki. Dodatkowo ustawa stypuluje utworzenie Health Education England (HEE) i Health Research Authority (HRA), instytucji, które wspomogają zrealizowanie założeń ustawy<sup>20</sup>. Należy również dodać, że *Care Bill* uwzględnia rekomendacje Komisji Finansowania Opieki i Wsparcia (Commission on the Funding of Care and Support), nazywanej potocznie Komisją Dilnota, która opracowała ogólne założenia do zmian prawa<sup>21</sup>.

Ustawa konsoliduje rozproszone w kilkunastu regulacjach prawo dotyczące LTC w koherentny i jednolity akt prawny. Nie jest to jednakże jedynie proste skupienie ustawodawstwa w jednym akcie, lecz jednolita i gruntowna reforma prawa, której priorytetem jest dobrostan jednostki rozumiany jako możliwie najbardziej komfortowe życie osób starszych wymagających opieki. W założeniu ustawa ma również wyeliminować sy-

<sup>18</sup> Zob. R. Hancock i in., *Long-Term Care Funding in England: An Analysis of the Costs and Distributional Effects of Potential Reforms*, [www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/DP-2857.pdf](http://www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/DP-2857.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>19</sup> Zob. *The Care Bill Explained Including a Response to Consultation and Pre-Legislative Scrutiny on the Draft Care and Support Bill*, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228864/8627.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228864/8627.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>20</sup> Zob. oficjalna strona internetowa brytyjskiego parlamentu: <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/care/documents.html> [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>21</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Archiwum Narodowego Wielkiej Brytanii: <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20130221130239/>; <http://dilnotcommission.dh.gov.uk/our-report> [dostęp: 17.03.2014 r.].

tuację, w której jednostka czuje, że walczy z systemem o swoje prawo do opieki<sup>22</sup>.

Jednym z założeń *Care Bill* jest również urzeczywistnienie sytuacji, w której każda osoba korzystająca z opieki i wsparcia ma możliwość wygłoszenia następujących deklaracji:

- ♦ „Otrzymuję wsparcie, aby jak najdłużej zachować swoją niezależność”;
- ♦ „Rozumiem działanie systemu opieki i wsparcia i znam przyszłą służącą mi uprawnia”;
- ♦ „Jestem zadowolony z jakości mojej opieki i wsparcia, jakie otrzymuję”;
- ♦ „Wiem, że opiekująca się mną osoba będzie mnie traktowała z godnością i szacunkiem”;
- ♦ „Mam kontrolę nad swoją opieką i udzielanym mi wsparciem”<sup>23</sup>.

Jedną z najistotniejszych zmian systemowych wprowadzonych przez *Care Bill* jest ustanowienie górnej granicy kosztów, jakie trzeba ponieść za swoją opiekę długoterminową (*lifetime cap*). Według ustawy osoba, która od 2016 r. poniesie koszty w wysokości 72 tys. funtów, otrzyma w pełni darmową opiekę długoterminową. Należy jednak zaznaczyć, że zwolnienie od ponoszenia kosztów opieki nie będzie obejmowało kosztów utrzymania, takich jak np. jedzenie czy opłaty za ogrzewanie (koszt usługi polegającej na zapewnieniu utrzymania to ok. 200 funtów tygodniowo). Ponadto pieniądze wydane przez daną osobę na opiekę nie będą mogły być wydatkowane w sposób dowolny, będą istniały określone limity i algorytmy wyliczania kosztów oparte na ocenie potrzeb osób starszych, co ma zapobiec nadużyciom. *Care Bill* zakłada również podniesienie górnego progu posiadanego kapitału (*upper capital threshold*), powyżej którego osoba wymagająca opieki samodzielnie pokrywa wszelkie koszty z obecnych 23 250 do 123 000 funtów w roku 2017<sup>24</sup>.

Kolejny element reformy jest reakcją na ujawniane co pewien czas przypadki znaczących zaniedbań w zakresie opieki nad osobami starszymi w jednostkach świadczących usługi opiekuńcze. Z tego właśnie względu jakość opieki jest traktowana jako czynnik oceny usług zdrowotnych w tego rodzaju jednostkach. System oceny opiera się na kontroli jednostek i jest zbliżony do tego, jaki obowiązuje w zakresie Ofsted<sup>25</sup>. Ogólnodostęp-

---

<sup>22</sup> Zob. R. Hancock i in., *Long-Term Care Funding in England...*, dz. cyt.

<sup>23</sup> G. Mason, *The English Elderly Care and Support System*, dz. cyt., s. 9.

<sup>24</sup> Zob. R. Hancock i in., *Long-Term Care Funding in England...*, dz. cyt.

<sup>25</sup> Zob. *The Care Bill Explained...*, dz. cyt. The Office for Standards in Education, Children's

ność tych ocen pozwala pacjentom i opinii publicznej w prosty i wiarygodny sposób porównywać jednostki i konkretne usługi świadczeniodawców.

*Care Bill* powołało również do życia Health Education England (z budżetem na inwestycje w wysokości 5 mld funtów), które powstało z przekształcenia Special Health Authority i ma za zadanie szkolić kadry NHS w celu zapewnienia najwyższej jakości usług w zakresie zdrowia. HEE jest instytucją działającą poza strukturami administracji centralnej, z dużym zakresem uprawnień. W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu niezależności i wyższej jakości świadczonych usług HEE działa w formie nieministerialnej jednostki wykonawczej (Executive Non Departmental Body)<sup>26</sup>.

System opieki długoterminowej w Wielkiej Brytanii finansowany jest w większości z podatków powszechnych (*central taxation*), a także z podatków lokalnych (*council taxation*) oraz środków pochodzących od osób zobowiązanych do opłacania usług LTC. Władze lokalne otrzymują do rozdysponowania określoną liczbę środków finansowych i samodzielnie decydują, jak wydać je na opiekę społeczną<sup>27</sup>. Ustawa ta dzięki nowej organizacji systemu opieki zdrowotnej ma pomóc w lepszym wykorzystaniu zasobów i zwiększeniu oszczędności<sup>28</sup>.

## 5. Telecare i New Medicine Service – przykłady innowacji wdrażanych w brytyjskim systemie LTC

Idea programu Telecare, którego polskim odpowiednikiem może być termin „opieka zdalna”, sprowadza się do umożliwienia pacjentom cierpiącym na choroby przewlekłe zarządzania ich stanem zdrowia oraz otrzymywaną opieką. Główną ideą zarówno programu pomocy zdalnej, jak i każdego innego bazującego na wspomnianej zasadzie jest zmiana pozycji pacjenta w jego relacji z szeroko pojętym systemem opieki zdrowotnej. Zamiast być, jak do tej pory, jedynie biernym odbiorcą oferowanych przez ów system usług, docelowo ma się on stać świadomym swoich potrzeb konsumentem<sup>29</sup>.

Services and Skills to organ zajmujący się kontrolą usług edukacyjnych dla dzieci i młodzieży.

<sup>26</sup> Zob. oficjalna strona internetowa brytyjskiego parlamentu: [www.parliament.uk/documents/impact-assessments/IA13-14G.pdf](http://www.parliament.uk/documents/impact-assessments/IA13-14G.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>27</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju: [www.oecd.org/unitedkingdom/47908664.pdf](http://www.oecd.org/unitedkingdom/47908664.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>28</sup> Dane przedstawione przez Glena Masona..., dz. cyt.

<sup>29</sup> Zob. *Home-Based Health Monitoring*, Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/](http://www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/) [dostęp: 17.03.2014 r.].

Techniczne zasady działania programu są bardzo proste: osoba nadzorowana jest podłączona do lokalnego centrum monitoringu utrzymanego przez władze miejskie, poprzez jednostkę bazową znajdującą się w pobliżu aparatu telefonicznego. Pacjent nosi na nadgarstku opaskę, na której znajduje się przycisk – jego naciśnięcie aktywuje alarm i powoduje nawiązanie automatycznego połączenia z przeszkolonym operatorem pełniącym dyżur w centrum monitorowania. Zadaniem dyżurującego jest udzielenie pomocy zdalnej w przypadku pogorszenia się stanu osoby monitorowanej<sup>30</sup>. Dodatkowe elementy wyposażenia w ramach programu mogą obejmować również czujniki automatycznie wysyłające sygnał alarmowy w sytuacji, gdy pacjent nie jest w stanie aktywować go samodzielnie; są to m.in.: detektory upadku, detektory dymu i ulatniającego się gazu, czujniki podwyższonego ciepła lub zimna (informują o zagrażającej zdrowiu pacjenta temperaturze pomieszczenia, w którym przebywa) bądź też czujniki informujące o zalaniu łazienki lub otwartych drzwiach wejściowych, przydatne szczególnie dla osób cierpiących na demencję<sup>31</sup>.

Koszty instalacji systemu są nieznaczące – np. w Portsmouth wysokość cotygodniowej opłaty waha się od 5,4 do 7,59 funtów w zależności od decyzji pacjenta dotyczącej dodatkowego podłączenia jego jednostki bazowej do centrum operacyjnego służb ratunkowych<sup>32</sup>.

Szkocka odmiana systemu Telecare koncentruje się przede wszystkim na pacjentach dotkniętych chorobami serca, cukrzycą i przewlekłą obturacyjną chorobą płuc (związaną z nałogiem tytoniowym i nadmierną ekspozycją na pyły), a więc schorzeniami w szczególnym stopniu utrudniającymi samodzielne życie. Warto wspomnieć, że szkocki wariant systemu Telecare obejmuje nawet udział pacjenta ze schorzeniem płuc w zajęciach ruchowych prowadzonych zdalnie pod nadzorem instruktora<sup>33</sup>. Należy podkreślić, że stopień zaawansowania prac nad opisywanym systemem w Szkocji jest tak duży, że lokalne władze prowadzą pilotażowy program jego implementacji w ramach systemu penitencjarnego. Obejmuje on szpital oraz komendę policji w miejscowości Fraserburgh w hrabstwie Aberdeen<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Zob. *How does Telecare Work?*, Portsmouth City Council, [www.portsmouth.gov.uk/living/23702.html](http://www.portsmouth.gov.uk/living/23702.html) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>31</sup> Zob. tamże.

<sup>32</sup> Zob. tamże.

<sup>33</sup> Zob. *COPD (Chronic Obstructive Pulmonary Disease)*, Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/copd/](http://www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/copd/) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>34</sup> Zob. *Custodial Healthcare Provision*, Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/health/custodial-healthcare/](http://www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/health/custodial-healthcare/) [dostęp: 17.03.2014 r.].

Pomimo generalnie pozytywnego odbioru, zwłaszcza wśród pacjentów, system Telecare budzi pewne kontrowersje. Wyniki programów pilotażowych przeprowadzonych w Londynie, Kornwalii i Kencie wykazały, że w ciągu 12 miesięcy działania systemu pośród jego użytkowników nie stwierdzono np. obniżenia ciśnienia czy poziomu glukozy we krwi (związanych z nadciśnieniem i chorobą cukrzycową)<sup>35</sup>. Warto jednakże zastanowić się, czy efektywność systemu opieki zdalnej powinna być mierzona czysto medycznymi wskaźnikami. Zarówno jego beneficjenci, jak i odpowiedzialne za jego rozwój władze lokalne podkreślają, że jego największą zaletą jest umożliwienie osobom do tej pory skazanym na samotność ponowne opuszczenie domu bez obawy, że w przypadku upadku nie będą one w stanie wezwać pomocy. Jest to niezwykle istotny czynnik wpływający na polepszenie stanu psychicznego (*lowering the level of anxiety*)<sup>36</sup> osób starszych objętych opieką długoterminową, która, jak wiadomo, powinna obejmować szeroki zakres usług medycznych i opieki społecznej.

New Medicine Service jest projektem o odmiennym charakterze aniżeli Telecare. W przeciwieństwie do opieki zdalnej koncentruje się on w większym stopniu na medycznym, lub raczej farmakologicznym aspekcie opieki długoterminowej. Jego głównym założeniem jest zwiększenie kontroli nad procesem zażywania przepisanych leków przez osoby starsze w celu uniknięcia niewłaściwego ich dawkowania (o co niezwykle łatwo w przypadku demencji), które może pogorszyć i tak już nadwątlony stan ich zdrowia.

Podobnie jak w przypadku Telecare, program NMS jest skierowany do pacjentów przyjmujących leki na nadciśnienie, astmę, przewlekłą obturacyjną chorobę płuc i cukrzycę<sup>37</sup>. Zasady działania programu nie są skomplikowane. Jego cykl rozpoczyna się wraz z przepisaniem pacjentowi leku przeciwko jednemu z wymienionych wcześniej schorzeń. W momencie wykupywania leku w aptece otrzymuje się wyczerpującą informację dotyczącą jego sposobu działania i dawkowania. Następne spotkanie z farmaceutą wypisującym lek odbywa się po ok. dwóch tygodniach od poprzedniego. W jego trakcie pacjent ma okazję przedyskutować kwestię wpływu leku na samopoczucie, opisać ewentualne skutki uboczne lub problemy z jego zażywaniem (np. problemy z przełknięciem kapsułki). Ostatnie ze spotkań następuje po upływie kolejnych dwóch tygodni i ma charakter

<sup>35</sup> Zob. D. Brindle, *Telecare Could be the Future of Elderly Care - If It Works*, „The Guardian”, [www.theguardian.com/society/2013/mar/05/telecare-could-be-future-elderly-care](http://www.theguardian.com/society/2013/mar/05/telecare-could-be-future-elderly-care) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>36</sup> Zob. *Custodial Healthcare Provision*, dz. cyt.

<sup>37</sup> Zob. Pharmacy Services, NHS.uk, [www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx](http://www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx) [dostęp: 17.03.2014 r.].

podsumowujący - jego celem jest generalna ocena skutków zażywania leku przez pacjenta. Mimo że cykl programu NMS składa się z trzech zindywidualizowanych, trwających ok. 15 minut spotkań, w razie potrzeby pacjent ma prawo do kolejnych konsultacji<sup>38</sup>.

Uczestnictwo w programie NMS jest całkowicie bezpłatne. Jest on rozwijany pod egidą National Health Service (NHS). Jego zalety są niewątpliwe - seria rutynowych spotkań kontrolnych nie wymaga żadnych nakładów finansowych ze strony sektora publicznego. Jedynym ich kosztem jest czas poświęcany przez farmaceutę. Konsultacje dotyczące procesu zażywania leków pozwalają na zwiększenie wpływu pacjenta na proces leczenia (*consumer-oriented approach*), zmniejszają ryzyko marnowania leków i, co najważniejsze, pozwalają na ograniczenie przypadków hospitalizacji będącej wynikiem nieprawidłowego dawkowania leków<sup>39</sup>.

## Podsumowanie

Brytyjski system opieki długoterminowej nad osobami starszymi jest ciekawym przykładem dostosowania ograniczonych środków budżetowych do coraz liczniejszej grupy jego beneficjentów. Problemy natury demograficznej oraz finansowej niejako wymusiły stworzenie systemu elastycznie reagującego na zmiany pokoleniowe przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu świadczonych usług. Zmiana położenia punktu ciężkości systemu LTC z opieki szpitalnej na opiekę domową ze szczególnym uwzględnieniem partycypacji tzw. *volunteer carers* nie tylko pozwala ograniczyć koszty opieki szpitalnej, lecz także pomaga w zindywidualizowaniu procesu opieki oraz w zwiększeniu roli samego pacjenta w jego kształtowaniu. *Care Bill* nadaje ramy prawne zmodyfikowanemu brytyjskiemu podejściu do problemu LTC. Adaptacja pakietu oferowanych usług leczniczo-opiekuńczych do zmieniającej się sytuacji demograficznej jest możliwa również dzięki rozwijaniu i wprowadzaniu innowacji, takich jak Telecare czy New Medicine Service.

Podsumowując: brytyjski system LTC stanowi ciekawe rozwiązanie problemu zapewnienia godnego poziomu opieki najstarszej części społeczeństwa, należy jednakże pamiętać, że jego zdecentralizowana forma może nie być możliwa do wdrożenia w państwach o odmiennych tradycjach dostarczania usług publicznych.

---

<sup>38</sup> Zob. tamże.

<sup>39</sup> Zob. *Support for New Medicine Service*, Royal Pharmaceutical Society, [www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp](http://www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp) [dostęp: 17.03.2014 r.].



## Bibliografia

- Adequate Social Protection Against Long-Term Care Needs in an Ageing Society*, Report of the Social Protection Committee of the European Commission, draft version issued on 22 January 2014.
- Age Structure of United Kingdom 1971–2085*, Office for National Statistics, [www.ons.gov.uk/ons/interactive/uk-population-pyramid-dvc1/index.html](http://www.ons.gov.uk/ons/interactive/uk-population-pyramid-dvc1/index.html) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Brindle D., *Telecare Could Be the Future of Elderly Care – If It Works*, „The Guardian”, [www.theguardian.com/society/2013/mar/05/telecare-could-be-future-elderly-care](http://www.theguardian.com/society/2013/mar/05/telecare-could-be-future-elderly-care) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- COPD (*Chronic Obstructive Pulmonary Disease*), Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/copd/](http://www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/copd/) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Custodial Healthcare Provision*, Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/health/custodial-healthcare/](http://www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/health/custodial-healthcare/) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Dane przedstawione przez Glena Masona z brytyjskiego Departamentu Zdrowia w trakcie spotkania informacyjnego ze słuchaczami KSAP, które odbyło się 10 marca 2014 r. w Richmond House w Londynie.
- Hancock R., Wittenberg R., Hu B., Morciano M., Comas-Herrera A., *Home-Based Health Monitoring*, Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/](http://www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- How Does Telecare Work?*, Portsmouth City Council, [www.portsmouth.gov.uk/living/23702.html](http://www.portsmouth.gov.uk/living/23702.html) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Latorre M., Somerville W., Sriskandarajah D., *United Kingdom, a Reluctant Country of Immigration*, Migration Policy Institute, [www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-reluctant-country-immigration](http://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-reluctant-country-immigration) [dostęp: 16.03.2014 r.].
- Long-Term Care Funding in England: An Analysis of the Costs and Distributional Effects of Potential Reforms*, [www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/DP2857.pdf](http://www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/DP2857.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Mason G., *The English Elderly Care and Support System*, Department of Health, 2011.
- Oficjalna strona internetowa Archiwum Narodowego Wielkiej Brytanii: <http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/20130221130239/>; <http://dilnotcommission.dh.gov.uk/our-report> [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Oficjalna strona internetowa brytyjskiego parlamentu: <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/care/documents.html> [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Oficjalna strona internetowa brytyjskiego parlamentu: [www.parliament.uk/documents/impact-assessments/IA13-14G.pdf](http://www.parliament.uk/documents/impact-assessments/IA13-14G.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].

- Oficjalna strona internetowa Brytyjskiego Stowarzyszenia Geriatrów: [www.bgs.org-uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures](http://www.bgs.org-uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Oficjalna strona internetowa Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju: [www.oecd.org/unitedkingdom/47908664.pdf](http://www.oecd.org/unitedkingdom/47908664.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Opinia wyrażona przez Raphaëla Wittenberga z London School of Economics w trakcie spotkania informacyjnego ze słuchaczami KSAP, które odbyło się w Londynie 11 marca 2014 r.
- Pharmacy Services, NHS.uk, [www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx](http://www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Portal opieki długoterminowej: <http://dps.pl/domy/index.php?rob=swiat&rid=644> [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Pyramide des âges au 1er janvier 2014*, INSEE.fr, [www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref\\_id=ccc&page=graph](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?ref_id=ccc&page=graph) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- Support for New Medicine Service*, Royal Pharmaceutical Society, [www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp](http://www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- The Care Bill Explained Including a Response to Consultation and Pre-Legislative Scrutiny on the Draft Care and Support Bill*, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228864/8627.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228864/8627.pdf) [dostęp: 17.03.2014 r.].
- United Kingdom, CIA the World Factbook*, [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html) [dostęp: 16.03.2014 r.].

## **System opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Niemczech i we Francji**

### **Wstęp**

Dynamiczny wzrost liczby osób starszych obserwowany od lat 50. nie tylko w Europie jest zjawiskiem dotychczas bezprecedensowym. Starzenie się społeczeństw krajów wysoko rozwiniętych pociąga za sobą powstawanie wielu specyficznych problemów nie tylko natury medycznej, ale przede wszystkim społecznej oraz ekonomicznej, które muszą znaleźć swoje miejsce w realizowanych przez państwo politykach publicznych. Nad tym stosunkowo nowym na gruncie polskim zagadnieniem od lat pochyłają się eksperci z krajów Europy Zachodniej, przodując w wypracowywaniu rozwiązań instytucjonalnych i pozainstytucjonalnych w opiece nad osobami starszymi. Niniejszy raport, będący wynikiem wizyt studyjnych w Berlinie i Paryżu, które miały miejsce w dniach 21-24 września 2014 r., ma na celu przedstawienie rozwiązań zaproponowanych przez oba te kraje. W przypadku zarówno Niemiec, jak i Francji na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż mimo różnic systemowych i kulturowych dzielących te państwa całokształt działań służących zaspokojeniu potrzeb osób starszych w społeczeństwie stanowi integralny i trwały element polityki społecznej ściśle powiązany z kompleksowym systemem ubezpieczeń i zasiłków. Te ostatnie finansowane ze środków publicznych, zgodnie z zasadą solidarności międzypokoleniowej, umożliwiają we Francji korzystanie z usług opieki długoterminowej dostosowanych do konkretnych potrzeb i gwarantujących

godne starzenie się. Ma to kluczowe znaczenie zwłaszcza wobec zmiany modelu społecznego: zaniku rodzin wielopokoleniowych, wzrostu odsetka gospodarstw jednoosobowych oraz coraz większej mobilności społeczeństwa. Obydwa przeanalizowane systemy opieki długoterminowej, zarówno ten niemiecki, jak i francuski, mogą stanowić inspiracje dla Polski, która mimo że dysponuje dużo mniejszymi środkami przeznaczanymi na opiekę zdrowotną, boryka się z tymi samymi problemami, które w przyszłości ulegną znacznej intensyfikacji.

## 1. Opieka długoterminowa nad osobami starszymi w Niemczech

### Sytuacja demograficzna niemieckiego społeczeństwa

Ostatni spis ludności w Niemczech przeprowadzony został 9 maja 2011 r.; mieszkało tam wtedy 80 219 695 osób. Wynik ten wskazuje, że Niemcy są najliczniejszą nacją w całej Unii Europejskiej. 51,2% ludności tego kraju stanowią kobiety, a 48,8% - mężczyźni. Przeciętny Niemiec ma 43,3 lat, a co piąty jest na emeryturze (w wieku 64 lat)<sup>1</sup>. Na poniższym diagramie przedstawione zostało społeczeństwo niemieckie w poszczególnych przedziałach liczbowych (zob. rys. 1):

Rys. 1

Struktura wiekowa społeczeństwa niemieckiego



Źródło: oprac. własne na podst. *Zensus Kompakt. Ergebnisse des Zensus 2011*, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stuttgart 2013.

<sup>1</sup> Zob. *Zensus Kompakt. Ergebnisse des Zensus 2011*, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stuttgart 2013, s. 13-15.

Według prognoz niemieckie społeczeństwo w 2050 r. skurczy się do 74 mln (spadek między rokiem 2005 a 2050 o od 10 do 17%), o ile dotychczasowa polityka demograficzna nie ulegnie zmianie<sup>2</sup>. W 2050 r. w Niemczech będzie żyło dwa razy tyle 60-latków, ile noworodków<sup>3</sup>. Liczba osób w przedziale wiekowym 65+ wzrośnie do roku 2030 o ok. połowę. W 2005 r. było ich prawie 16 mln, a w 2050 będzie ich ok. 23 mln. Do grupy wiekowej 80-latków i osób starszych należy obecnie prawie 3,7 mln osób i liczba ta wzrośnie do 6 mln w 2020 r. W 2050 r. będzie ich już 10 mln. Według prognoz w 2050 r. udział procentowy ludności w wieku poniżej 20 lat wyniesie 15,6%, osób w wieku od 20 do 60 lat - 45,5%, a osób powyżej 60 lat - 38,9%<sup>4</sup>. W związku z zachodzącymi zmianami demograficznymi znacząco zwiększy się liczba 80-latków potrzebujących opieki i od niej zależnych<sup>5</sup>.

### Ramy prawne

Prawie 90% społeczeństwa niemieckiego jest ubezpieczone obowiązkowo lub dobrowolnie. Ubezpieczenia społeczne finansowane są w przeważającej części z płaconych przez pracowników i pracodawców składek, których wysokość wynosi, od 1 stycznia 2013 r., 18,9% wynagrodzenia brutto. Wysokość składki uzależniona jest od dochodów pracownika.

O wysokości emerytury decydują otrzymywane w okresie trwania stosunku ubezpieczenia dochody. Przesłanką przejścia na emeryturę jest osiągnięcie wymaganego ustawą wieku (z reguły jest to 65 lat) i złożenie odpowiedniego wniosku<sup>6</sup>. Głównym założeniem niemieckiego systemu socjalnego jest zasada solidarności międzypokoleniowej<sup>7</sup>. Aktem prawnym ustanawiającym ubezpieczenie pielęgnacyjne jest *Kodeks prawa socjalnego* (SGB). Na podstawie dostępnych danych wynika, że tylko 2,6% społeczeństwa wymaga opieki w rozumieniu XI księgi SGB. W przypadku osób starszych (65+) ryzyko to wynosi już 12%, a prognozy przewidują, że będzie ono wzrastać.

Debata nad utworzeniem LTCI (*long term care insurance*) toczyła się w Niemczech przez ponad 20 lat, a w przyjętych rozwiązaniach wzo-

<sup>2</sup> Zob. *Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006, s. 15.

<sup>3</sup> Zob. tamże, s. 17.

<sup>4</sup> Zob. [www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61-541/altersstruktur](http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61-541/altersstruktur) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>5</sup> Zob. *Bevölkerung Deutschlands bis 2050*, dz. cyt., s. 22-23.

<sup>6</sup> Zob. [www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/leistungen.html](http://www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/leistungen.html) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>7</sup> Zob. [www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/finanzierung.html](http://www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/finanzierung.html) [dostęp: 29.10.2014 r.].

rowano się na systemie holenderskim. W 1995 r. weszła w życie ustawa o społecznym ubezpieczeniu pielęgnacyjnym, które nazwano piątym filarem systemu ubezpieczeń socjalnych. Ubezpieczenie pielęgnacyjne funkcjonuje jako niezależne od pozostałych ubezpieczeń. Opieka długoterminowa finansowana jest z funduszy ubezpieczeniowych, pomocy społecznej, ubezpieczenia zdrowotnego oraz środków prywatnych. Świadczenia mają charakter ubezpieczeniowy i są jednocześnie zależne od dochodu i majątku osoby ubezpieczonej. Główne źródło finansowania stanowi fundusz ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Ubezpieczenie to jest obowiązkowe dla wszystkich ubezpieczonych, także tych mających prywatnego ubezpieczyciela. Ubezpieczenie pielęgnacyjne zarządzane jest przez specjalne fundusze opieki długoterminowej (131) i przez firmy prywatne (45). Składki na ubezpieczenie wynoszą dla osób mających dzieci i dla osób bezdzietnych odpowiednio 2,05% oraz 2,3% miesięcznego dochodu brutto. Składka odprowadzana jest w równych połowach przez pracodawcę i pracownika i trafia do wspólnej puli, z której wypłacane są bieżące świadczenia<sup>8</sup>.

Ubezpieczenie pielęgnacyjne wspomaga osoby, które w przypadku długotrwałej choroby lub starości nie mają wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów opieki w warunkach domowych lub w placówkach opieki długoterminowej. Uprawnione do otrzymywania świadczenia opiekuńczego są osoby, które przez co najmniej pięć lat podlegały ubezpieczeniu opiekuńczemu oraz które wymagają długotrwałej opieki. Opieka długotrwała to opieka trwająca przez co najmniej sześć miesięcy, gdyż jej krótsze formy finansowane są z ubezpieczenia zdrowotnego. Osoba, która potrzebuje opieki długoterminowej, powinna złożyć wniosek do swojej kasy chorych o przyznanie świadczeń z ubezpieczenia opiekuńczego. Regionalna komisja medyczna działająca przy kasie chorych ocenia zasadność przyznania świadczenia oraz przypisuje wnioskodawcy odpowiednią kategorię, zgodną z jego stopniem samodzielności. Świadczenia obejmują opiekę domową, opiekę dzienną lub nocną, a także - w zakresie określonych limitów - domy opieki. Możliwe jest również ubieganie się o pokrycie kosztów opiekuna lub profesjonalnych świadczeń ambulatoryjnych. Członkowie rodziny ubezpieczonego sprawujący nad nim opiekę mogą skorzystać ze specjalnych, nieodpłatnych kursów, a także objęci są ubezpieczeniem wypadkowym, rentowym i emerytalnym. W sytuacji gdy opieka domowa czy ambulatoryjna okaże się niewystarczająca, osoba starsza może skorzystać z innych form opieki, tj. z opieki stacjonarnej

---

<sup>8</sup> Prezentacja Martina Schölkopfa przedstawiona 22 września 2014 r. w Ministerstwie Zdrowia w Berlinie; zob. też: *Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society*. Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission services, Bruksela 2014, s. 95-96.

w klinikach dziennych i nocnych, domach dla osób starszych oraz w specjalnych zakładach pielęgnacyjnych.

Pierwsza zmiana ustawy o LTC nastąpiła w 2012 r. Jej celami były zwiększenie liczby świadczeń dla osób cierpiących na demencję, większa elastyczność świadczeń, pomoc krewnym osób starszych oraz zwiększenie składki na ubezpieczenie o 1 punkt procentowy. Kolejne umocnienie systemu LTC przebiegać będzie w dwóch etapach. Pierwszy z nich zakłada przeznaczenie od 1 stycznia 2015 r. 2,4 mld euro na usługi opiekuńcze, co oznacza, że suma środków na tego typu usługi wzrośnie średnio o 4%. Planowane są także kolejne środki wspomagające opiekę sprawowaną w domach osób potrzebujących. Przewiduje się również utworzenie nowego funduszu ubezpieczeniowego, do którego wpłaty mają osiągnąć stały poziom w ciągu 20 lat. W drugim etapie zostanie ustalona nowa definicja osoby potrzebującej pomocy z odpowiednio zindywidualizowaną i dopasowaną pięciostopniową skalą potrzeb. Wszystkie osoby potrzebujące znajdujące się na tym samym poziomie opieki, bez znaczenia, czy ze względu na ograniczenia fizyczne, psychiczne, czy też demencję, będą uprawnione do usług opiekuńczych na takim samym poziomie. Ponadto ubezpieczenie opiekuńcze będzie pokrywało o 20% więcej usług niż obecnie.

Ubezpieczenie pielęgnacyjne zostaje przyznane, gdy czynności życia codziennego nie mogą zostać w dostatecznym zakresie wykonane przez osobę potrzebującą takiej pomocy. Wyróżnia się trzy stopnie pielęgnacyjne:

- ◆ stopień pierwszy - codzienna potrzeba pomocy przez co najmniej 90 minut, w tym 45 minut przy podstawowych czynnościach codziennych;
- ◆ stopień drugi - codzienna potrzeba pomocy przez co najmniej 180 minut, w tym 120 minut przy podstawowych czynnościach codziennych;
- ◆ stopień trzeci - codzienna potrzeba pomocy przez co najmniej 300 minut, w tym 240 minut przy podstawowych czynnościach codziennych<sup>9</sup>.

Przesłanki przyznania świadczenia sprawdzane są przez niezależnego biegłego z zakresu medycyny danej kasy chorych. Świadczenie obejmuje w szczególności: ekwiwalent pieniężny na zapewnienie samodzielnie pomocy, świadczenie pielęgnacyjne wykonywane przez upoważnione do tego organizacje, całkowitą opiekę szpitalną. Wymienione świadczenia można łączyć. Opieka domowa ma pierwszeństwo przed innymi

<sup>9</sup> Zob. [www.zes.uni-bremen.de/GAZE5se/200902/HR\\_kurz-Torun.pdf](http://www.zes.uni-bremen.de/GAZE5se/200902/HR_kurz-Torun.pdf) [dostęp: 29.10.2014 r.].

rodzajami opieki, jednakże ostateczna decyzja należy do osoby jej potrzebującej. W domach opieki ubezpieczyciel dotuje tylko koszty opieki. Osoba potrzebująca opieki musi sama ponieść koszty zakwaterowania i żywienia.

### **Rozwiązania w zakresie telemedycyny**

W Niemczech, podobnie jak w Polsce, możliwości związane z telemedycyną nie są w pełni wykorzystywane, choć dotyczące jej rozwiązania zostały bezpośrednio uregulowane w § 7 MBO - Ä w ust. 4 (*Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte*), który stanowi, że lekarzki i lekarze nie mogą przeprowadzać indywidualnego leczenia wyłącznie za pośrednictwem prasy i mediów<sup>10</sup>. Również w przypadku procedur telemedycznych należy zagwarantować bezpośrednie leczenie pacjenta przez jedną lekarzkę lub jednego lekarza. W 2009 r. Rüdiger Klar w artykule pt. *Telemedycyna w Niemczech: status, szanse i ograniczenia* zauważył, że istnieje wiele zastosowań telemedycyny, które zakończyły się sukcesem, jednak projekty nie zostały rozszerzone na poziom krajowy z powodu wysoce skomplikowanego systemu opieki zdrowotnej w Niemczech, ograniczonych funduszy, heterogenicznych standardów IT w opiece szpitalnej i ambulatoryjnej, nieefektywnego wykorzystania elektronicznych kart zdrowia, różnorodności uregulowań dotyczących ochrony danych i informacji prywatnych na szczeblu federalnym i krajowym, a także z powodu wątpliwości ze strony lekarzy i pacjentów w zakresie bilansu kosztów i korzyści wynikających z zastosowania telemedycyny<sup>11</sup>.

W Badenii-Wirtembergii stworzony został projekt *Alltag mit Telemedizin erfolgreich meistern* przy współpracy z Robert Bosch Healthcare, Robert-Bosch-Krankenhaus i Techniker Krankenkasse. Projekt ten ma ułatwiać proces leczenia pacjentów chorujących na chorobę obturacyjną płuc, a także wsparcie ich w codziennym życiu. Pacjenci zostali wyposażeni na rok w zestaw firmy Bosch i znajdowali się pod opieką Centrum Telemedycyny (TMZ) w Stuttgarcie w szpitalu Roberta Boscha, który współpracował z kliniką Schillerhöhe i Centrum Pulmunologii. Celem projektu jest odpowiednio wczesne reagowanie na zmiany dotyczące stanu zdrowia, przeprowadzanie koniecznych wizyt lekarskich i zredukowanie liczby pobytów w szpitalu, co w konsekwencji ma prowadzić do znaczącej poprawy jakości życia pacjentów. W pierwszej fazie projektu do programu

---

<sup>10</sup> Zob. [www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II](http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>11</sup> Podobną opinię przedstawił podczas spotkania 22 września 2014 r. radca ministra w Ministerstwie Zdrowia w Berlinie; zob. R. Klar, E. Pelikan, *Telemedicine in Germany: status, chances and limits*, „Bundesgesundheitsblatt - Gesundheitsforschung - Gesundheitsschutz” 2009, 52(3), s. 263-269.



przyjęto 300 ciężko chorych pacjentów z całego kraju, u których ryzyko skierowania do szpitala jest szczególnie wysokie<sup>12</sup>. Pacjenci są objęci opieką telemedyczną przez rok. Codziennie przesyłają informacje o swoich parametrach życiowych i ogólnym samopoczuciu do odpowiedniego centrum telemedycznego w szpitalu. Personel medyczny dokonuje następnie oceny danych i w przypadkach niepokojących czy zagrażających życiu kontaktuje się z pacjentem bądź jego lekarzem. Urządzenie, w które zostaje wyposażony pacjent, jest łatwe w obsłudze, zawiera cztery duże i przejrzyste przyciski. Pacjenci otrzymują także zindywidualizowane informacje dotyczące postępowania z chorobą.

W kwietniu 2012 r. przedstawiono bilans projektu po sześciu miesiącach od jego rozpoczęcia, a wyniki pozwoliły na uznanie go za obiecujący. Jednocześnie 171 pacjentów Techniker Krankenkasse (TK) cierpiących na chroniczne i obturacyjne choroby dróg oddechowych nadal uczestniczy w zintegrowanej umowie ubezpieczeniowej. Projekt cieszy się dużym zainteresowaniem, a informacje zwrotne otrzymane od pacjentów są bardzo pozytywne. Techniker Krankenkasse docelowo stara się dotrzeć do osób, które wymagać będą drogiego leczenia stacjonarnego. Przy rekrutacji pacjentów stosuje się model prognozy, który kwalifikuje osoby zainteresowane na podstawie dat ich pobytu w szpitalach i parametrów choroby. Chęć udziału w programie zadeklarowało prawie 50% pytanych osób. 22 września 2014 r. rozpoczął się projekt badawczy dotyczący telemedycyny jako wsparcia dla ambulatoryjnej opieki geriatrycznej, który będzie również prowadzony w szpitalu Roberta Boscha w Stuttgarcie<sup>13</sup>.

Według profesora Marka Dominika Alschera pierwsze doświadczenia związane z opieką nad pacjentami poprzez centrum telemedycyny są pozytywne. Pacjenci są chętni do współpracy i czują się w środowisku domowym pewniej. Dzięki intensywnej opiece telemedycznej ich stan może zostać ustabilizowany. Systemy telemedyczne można zastosować u pacjentów cierpiących nie tylko na choroby układu oddechowego, lecz także choroby serca i u diabetyków. Telemedycyna stwarza możliwość lepszej opieki przede wszystkim w regionach wiejskich i odciąża tamtejszych lekarzy. 81% pytanych lekarzy wyraża chęć uczestnictwa w projektach telemedycznych. Wskazuje to na wzrost zrozumienia i akceptację tego

---

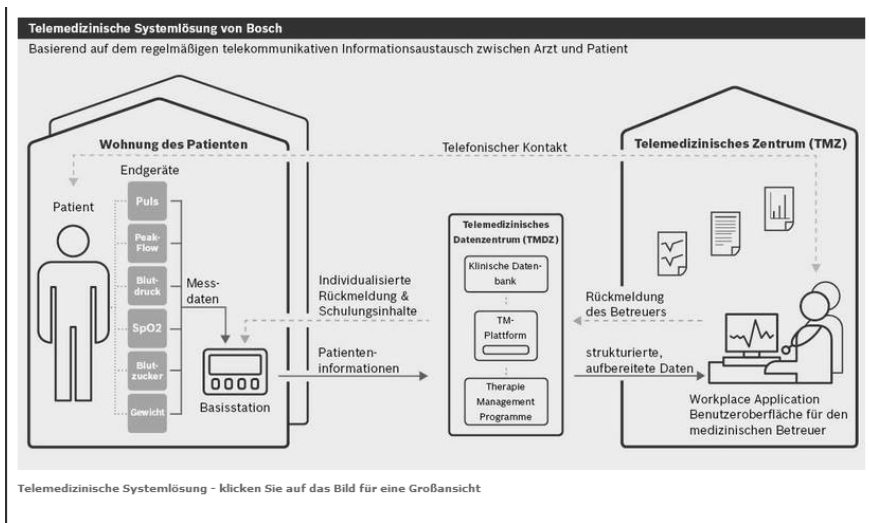
<sup>12</sup> Podsumowanie rezultatu projektu *Alltag mit Telemedizin erfolgreich meistern* zostało opublikowane w czasopiśmie „Arzteblatt”, zob. [www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse](http://www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>13</sup> Zob. *Robert-Bosch-Krankenhaus leitet Forschungsprojekt zur Telemedizin in der Geriatrie*, <http://e-health-com.eu/details-news/robert-bosch-krankenhaus-leitet-forschungsprojekt-zur-telemedizin-in-der-geriatrie/88b18973a96c7c3d387391e2f40b6444/> [dostęp: 05.10.2014 r.].

modelu leczenia wśród lekarzy. Funkcjonowanie systemu telemedycyny pokazane jest na rysunku 2.

Rys. 2

### Funkcjonowanie systemu telemedycyny



Źródło: [www.rbk.de/standorte/linik-schillerhoehe/abteilungen/pneumologie-und-pneumologische-onkologie/leistungsspektrum/telemedizin-atem.html](http://www.rbk.de/standorte/linik-schillerhoehe/abteilungen/pneumologie-und-pneumologische-onkologie/leistungsspektrum/telemedizin-atem.html) [dostęp: 29.10.2014 r.].

Chroniczne choroby warunkują życie wielu osób starszych. Nie tylko choroba, lecz także regularne wizyty lekarskie i pobyty w szpitalu są dla wielu pacjentów obciążające. W małych miejscowościach i wsiach lekarze specjaliści przeważnie są daleko. Życzeniem wielu pacjentów jest prowadzenie w miarę możliwości normalnego życia w domu oraz pewność uzyskania pomocy w każdej chwili, gdy będzie to potrzebne. Telemedycyna nigdy nie zastąpi lekarza, ale może służyć jako jego rozsądne wsparcie. Do jej pozytywnych aspektów należą m.in.:

- ◆ ciągła obserwacja stanu zdrowia, która zapewnia pacjentom komfort w życiu codziennym;
- ◆ opieka telemedyczna w obrębie własnych „czterech ścian” umożliwiająca pacjentom zachowanie większej samodzielności;
- ◆ szybciej wykrywane sytuacje zagrażające zdrowiu i życiu, co pozwala także na uniknięcie pobytu w szpitalu;
- ◆ lepsza jakość życia poprzez pewną opiekę w chorobie.

Już dzisiaj telemedycyna wykorzystywana jest, w niewielkim stopniu, w szpitalach. Na przykład ortopedzi oceniają badania elektronicznie, zamiast czekać, aż rentgen zostanie wydrukowany i wysłany kurierem. Również rząd federalny wspiera rozwój telemedycyny. W ramach inicjatywy eHealth Federalnego Ministerstwa Zdrowia rozwinięty został katalog kryteriów w stosunku do projektów telemedycznych. Za jego pomocą każdy, kto będzie chciał rozpocząć prowadzenie projektów z zakresu telemedycyny, będzie mógł uzyskać niezbędne informacje. Jednym z wymogów takich projektów jest obowiązek ochrony danych osobowych. W razie braku ochrony danych projekt nie uzyska pozwolenia. W Niemczech istnieje strona internetowa, na której znajduje się wykaz projektów związanych z telemedycyną<sup>14</sup>.

### Zawód opiekuna osoby starszej i jego regulacje

Podjęcie polityków niemieckich jest zdecydowanie odmienne niż w Polsce, gdyż mają oni większą świadomość wagi i nieuchronności zmian demograficznych; dlatego też podjęli pracę nad zmianą regulacji ustawowej zawodu opiekuna. Wprowadzone zostaną liczne zachęty o charakterze finansowym, zmieni się także system kształcenia. Takie zmiany są niezbędne, ponieważ szacuje się, że w najbliższych latach może zabraknąć nawet 20 tys. opiekunów w samym Berlinie, przy jednoczesnym 55-procentowym wzroście zapotrzebowania na takie usługi. Obok wprowadzenia nowej regulacji prawnej planowane jest podniesienie wynagrodzenia, które ma zostać naliczane taryfowo (od 1 kwietnia 2014 r. pensje wzrosły średnio o 4%), oraz umożliwienie osobom zainteresowanym przekwalifikowania i ciągłego doksztalcania się. Zwraca się również uwagę na konieczność podwyższenia standardów etycznych w zawodzie opiekuna. W debacie publicznej kładzie się nacisk na tworzenie wzajemnego szacunku mimo trudu, jaki wiąże się z wykonywaniem usług opiekuńczych. Dodatkowo Niemcy pracują nad implementacją programu Triple Win<sup>15</sup>, skierowanego do partnerów pozostających poza strukturami Unii Europejskiej. Program ten jest skierowany do mieszkańców Serbii, Bośni, Filipin, Tunezji i Wietnamu, planuje się jego rozszerzenie na Maroko i Indie. Studenci z wymienionych krajów uczestniczą w treningu językowym, a następnie otrzymują pomoc w przyjeździe do Niemiec, gdzie przechodzą szkolenie z zakresu opieki geriatrycznej i opieki nad osobami starszymi w przystosowanych do tego placówkach. Po ukończeniu treningu otrzymują pomoc w powrocie do rodzinnego kraju.

<sup>14</sup> Zob. [www.dgtelemed.de/de/telemedizin/projekte/?lang=de](http://www.dgtelemed.de/de/telemedizin/projekte/?lang=de) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>15</sup> Zob. *Adequate social protection...*, dz. cyt., s. 21 i 59.

## Podsumowanie

Ponad 40-letnia debata nad stworzeniem odpowiedniego systemu, metod oraz struktur opieki nad osobami starszymi, przy wykorzystaniu postępu technologicznego w medycynie, doprowadziła do wypracowania systemu, który umożliwia całościowe podejście do osoby potrzebującej pomocy i skraca czas jej hospitalizacji. Na ów czteroelementowy system składają się: profilaktyka i promocja zdrowia, opieka ambulatoryjna, opieka stacjonarna oraz opieka w domach seniora.

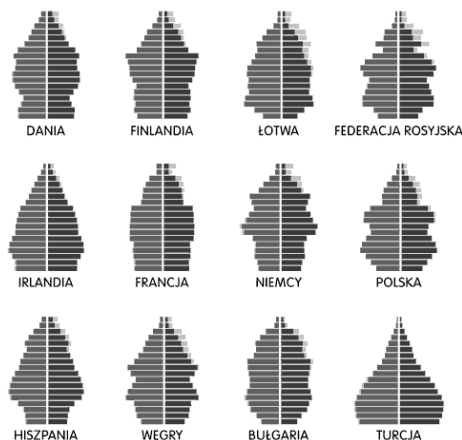
## 2. Opieka długoterminowa nad osobami starszymi we Francji

### Sytuacja demograficzna Francji

Francja, obok Danii i Finlandii, jest jednym z nielicznych krajów europejskich, w którym piramida wieku ilustrująca demograficzne i płciowe rozwarstwienie społeczeństwa ma wyrównaną strukturę.

Rys. 3

Piramida wieku w wybranych krajach europejskich



Źródło: [www.pwn.edu.pl](http://www.pwn.edu.pl).

Zgodnie z danymi przedstawionymi 1 stycznia 2014 r. przez francuski urząd statystyczny (INSEE) we Francji nadal utrzymuje się znaczny

przyrost naturalny. Występuje tu zjawisko całkowitej zastępowalności pokoleń, a na każdą kobietę w wieku rozrodczym<sup>16</sup> przypada 2,1 dziecka<sup>17</sup>. Sytuacja ta, choć rzadka w Europie, korzystna dla kraju i jego gospodarki, nie napawa jednak optymizmem na przyszłość. Społeczeństwo francuskie, jak większość zamieszkujących wysoko rozwinięte kraje Europy Zachodniej, boryka się z problemem zapewnienia opieki zwiększającej się liczbie osób starszych, a rozwiązania go niestety nie gwarantują ani stabilna liczba narodzin, ani coroczny napływ 100 tys. emigrantów. Aktualnie Francja liczy blisko 66 mln obywateli, z czego prawie 12 mln to osoby powyżej 65. roku życia, co stanowi ok. 18% całkowitej liczby ludności, biorąc pod uwagę także terytoria zamorskie<sup>18</sup>.

Prognozy INSEE dotyczące opisywanego zagadnienia nie pozostawiają wątpliwości. Z pierwszym dniem stycznia 2050 r. Francję będzie zamieszkiwało 70 mln ludzi, z czego 22,3 mln, czyli 32% populacji, będą to osoby w wieku powyżej 60 lat. Porównując te dane z 2005 r., można więc stwierdzić wzrost udziału osób starszych w społeczeństwie o 80% w ciągu 45 lat<sup>19</sup>. Najbardziej intensywny wzrost liczby osób starszych w społeczeństwie będzie postępował do 2035 r. w związku z wchodzeniem w wiek 60+ generacji powojennego *baby-boomu*, czyli osób urodzonych między rokiem 1946 a 1975. Po 2035 r. wzrost udziału osób 60+ w populacji będzie nadal widoczny, ale zdecydowanie bardziej umiarkowany. Dla porównania w 2005 r. społeczeństwo francuskie liczyło 15,1 mln osób do 20. roku życia. Zgodnie z prognozami w roku 2050 liczba ta zwiększy się zaledwie o 200 tys.

Starzenie się społeczeństwa jest procesem nieuniknionym, ale także całkowicie przewidywalnym dzięki wpisaniu się w już istniejącą piramidę wieku, gdyż wszyscy, którzy po 2050 r. osiągną wiek 60+, urodzili się do roku 1989. Wydłużenie się wieku w przyszłości może jedynie uwypuklić pewne tendencje. Średnia długość życia we Francji ustabilizowała się w 2005 r. i od tego czasu nie podlega większym wahaniom. Aktualnie wynosi 79 lat dla mężczyzn i 85 lat dla kobiet<sup>20</sup>. Najbardziej optymistyczny wariant prognozowany przez INSEE przewiduje wzrost średniego wieku życia do 91,5 lat dla kobiet i 86,5 lat dla mężczyzn, choć o wiele bardziej prawdopodobna wydaje się umiarkowana prognoza wydłużenia wieku

<sup>16</sup> Za wiek rozrodczy INSEE przyjmuje wiek między 15. a 50. rokiem życia kobiety.

<sup>17</sup> Zob. *INSEE Résultats, Série société*, nr 147.

<sup>18</sup> Zob. [www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref\\_id=bilan-demo&reg\\_id=0&page=donnees-detaillees/bilan](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=bilan-demo&reg_id=0&page=donnees-detaillees/bilan) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>19</sup> Zob. *Projection de population pour la France metropolitaine a l'horizon 2050*, INSEE Première, nr 1089, 2006.

<sup>20</sup> Zob. [www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=bilan-demo&page=donnees-detaillees](http://www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=0&ref_id=bilan-demo&page=donnees-detaillees) [dostęp: 29.10.2014 r.].

o 2,5 roku zarówno dla kobiet, jak i dla mężczyzn do roku 2050. Nie zmienia to faktu, że o ile aktualnie we Francji jeden obywatel na pięciu ma powyżej 60 lat, o tyle w 2050 r. będzie to jeden obywatel na trzech, i choć wszystkie dane przedstawione w niniejszym raporcie oparte są na hipotezach, które mogą ulegać zmianie, zwłaszcza jeśli chodzi o poziom diety lub napływ emigracji, nikt nie podważa najbardziej prawdopodobnego scenariusza na kolejne 36 lat, jakim jest nieunikniony proces starzenia się społeczeństwa francuskiego.

### **System opieki długoterminowej nad osobami starszymi**

Wobec przedstawionej tu prognozy dotyczącej sytuacji demograficznej Francji proces starzenia się, a przede wszystkim zapewnienie opieki niesamodzielnym osobom starszym stanowi największe wyzwanie dla społeczeństwa francuskiego i tamtejszych instytucji państwowych. Niesamodzielność we francuskim systemie prawnym jest definiowana jako *długotrwały stan niepełnosprawności, w którym osoba wymaga pomocy przy wykonywaniu czynności życia codziennego lub której stan wymaga regularnego nadzoru*<sup>21</sup>. Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zasiłku na rzecz podtrzymania autonomii osobistej (APA – *Allocation personnalisée d'autonomie*) wylicza poszczególne stopnie niepełnosprawności osoby starszej, opierając się na ograniczeniach funkcjonalnych, takich jak trudności z samodzielnym jechaniem, ubieraniem się czy deficyty ruchowe, nie łącząc ich bezpośrednio ze stanem zdrowia, choć nie ulega wątpliwości, że niesamodzielność osoby starszej jest najczęściej powodowana przebytych wcześniej chorobami lub aktualnymi kłopotami ze zdrowiem. Nieopodatkowany dochód z APA nie ma na celu ani finansowania leczenia osoby starszej, ani poprawy jej warunków mieszkaniowych, lecz umożliwienie uzyskania pomocy przy wykonywaniu codziennych czynności.

Zgodnie z definicją ustawową 1 stycznia 2012 r. we Francji kontynentalnej mieszkało 1,2 mln niesamozależnych osób starszych, co stanowi 7,8% wszystkich osób sześćdziesięcioletnich i starszych. Według prognoz liczba ta zwiększy się do 2,3 mln w roku 2060<sup>22</sup>. O ile w grupie wiekowej 60–64 lata odsetek osób niesamozależnych, które są objęte APA, wynosi 0,6%, o tyle liczba ta wzrasta wraz z wiekiem, by osiągnąć 37% w grupie osób 85+. Już dziś zasiłek na rzecz podtrzymania autonomii osobistej kosztuje budżet państwa 5 mld euro, w 2040 r. suma ta wyniesie 20,6 mld<sup>23</sup>. Zasiłek jest redystrybuowany w różnych wysokościach, zależnie od dochodu osób nim objętych. Aktualnie otrzymuje go 722 tys. osób star-

<sup>21</sup> Ustawa z 20 lipca 2001 r. o zasiłku w celu podtrzymania autonomii osobistej (APA).

<sup>22</sup> Zob. [www.drees.fr](http://www.drees.fr) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>23</sup> Zob. *Insee Références, Personnes âgées dépendantes*, TEF, 2014.

szych przebywających we własnych domach oraz 478 tys. osób, które przebywają w różnego rodzaju placówkach opieki. W tych ostatnich APA pokrywa koszty związane z niesamodzielnnością. W przypadku gdy osoba przebywa w domu, opłacany jest całkowity koszt tzw. planu pomocy przygotowywanego przez serwis medyczno-społeczny w danej miejscowości. Przykładowo: 10 godz. sprzątanía tygodniowo po 19 euro/godz. daje miesięczny plan pomocy w wysokości 760 euro. Całość tej sumy pokrywana jest przez radę generalną departamentu. Ewentualnie gospodarstwo domowe objęte planem uiszcza symboliczną część tej sumy zależnie od swoich dochodów w ramach *ticket modérateur*, czyli opłaty pozwalającej podzielić odpowiedzialność za usługę. Należy jednak pamiętać, że wydatki ponoszone przez budżet państwa na zasiłek APA stanowią jedynie część kosztów, jakie generują starzejące się społeczeństwo i niesamodzielne osoby starsze. Według raportu Fragonarda przygotowanego przez specjalną komisję ministerialną w 2011 r. całkowity koszt jest oceniany na 34 mld euro rocznie<sup>24</sup>, a składają się na niego przede wszystkim wydatki państwa na system opieki medycznej oraz zapewnienie opieki osobom niesamodzielnym w odpowiednich ośrodkach pomocy.

### System ośrodków opieki i geriatrya we Francji

Z poziomem niesamodzielnności ściśle związany jest moment, w którym osoba starsza decyduje się na wyprowadzenie się z domu i przejście do ośrodka opieki. Poziom niesamodzielnności wzrasta z wiekiem, a im jest on wyższy, tym trudniej otoczyć osobę starszą odpowiednią opieką w jej dotychczasowym miejscu zamieszkania, niezależnie od wysokości planu pomocy i zasiłku APA. We Francji 10% osób powyżej 75. roku życia mieszka w tzw. ośrodku pobytu dla osób starszych (EHPA - *établissement d'hébergement pour personnes âgées*). Jest to tylko jedna z wielu możliwości zaopiekowania się osobą starszą, gdyż we Francji system różnego rodzaju domów i ośrodków pobytu stałego lub tymczasowego jest bardzo dobrze rozwinięty, a pobyt w nich współfinansowany przez państwo w przypadku emerytów dysponujących dochodami własnymi lub finansowany w całości w przypadku miejskich domów spokojnej starości, gdy osoba dysponuje miesięcznie wyłącznie kwotą 466 euro, czyli najniższą emeryturą, jaką można otrzymać we Francji.

Łącznie we Francji kontynentalnej i w terytoriach zamorskich jest 1 370 000<sup>25</sup> łóżek w różnych typach ośrodków opieki nad osobami star-

<sup>24</sup> Oficjalna strona francuskiego Ministerstwa Spraw Społecznych, Zdrowia i Praw Kobiet: [www.social-sante.gouv.fr/espaces,770/personnes-ageesautonomie,776/dossiers,758/autonomie,2071/groupe-no4-strategie-pour-la,13791.html](http://www.social-sante.gouv.fr/espaces,770/personnes-ageesautonomie,776/dossiers,758/autonomie,2071/groupe-no4-strategie-pour-la,13791.html) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>25</sup> Wszystkie dane dotyczące liczby miejsc w różnego rodzaju ośrodkach opieki nad oso-

szymi. Najliczniejsze, bo w liczbie 7650 (565 084 łóżka), są domy spokojnej starości, czyli ośrodki zbiorowego zakwaterowania, które świadczą kompleksową opiekę. Niektóre, nazywane we Francji „medycznymi”, dysponują personelem medycznym i zapleczem, co pozwala na świadczenie także bardziej zaawansowanych usług wychodzących poza zwykłą konsultację z lekarzem pierwszego kontaktu.

*Logement-foyer* to sposób na zakwaterowanie w pełni autonomicznych osób starszych, które najczęściej z obawy o swoje bezpieczeństwo decydują się na przeprowadzkę do kompleksu złożonego z pojedynczych mieszkań o różnym metrażu, mających kuchnię, łazienkę oraz wszystkie media. We Francji istnieje 2351 placówek tego typu, które dysponują ogółem 111 821 mieszkaniami. Zarówno domy spokojnej starości, jak i *logement-foyer* mogą stanowić ośrodki pobytu czasowego lub stałego. Przyjmowane są do nich osoby całkowicie autonomiczne lub niesamodzielne, ale te najczęściej kierowane są do ośrodka pobytu dla niesamodzielnych osób starszych (EHPAD). Liczba tego typu placówek we Francji - 7114, oraz liczba oferowanych miejsc - 544 850, jest porównywalna z zapleczem gwarantowanym przez domy spokojnej starości. Niemniej za priorytetowe przy przyjmowaniu do EHPAD uznaje się osoby, które korzystają z zasiłku na rzecz podtrzymania autonomii osobistej i mają stwierdzony jeden z czterech stopni niesamodzielności przewidziany przez ustawę o APA.

Inną formą opieki nad osobami starszymi jest opieka domowa (SSAD), czyli objęcie osoby kompleksową opieką w zakresie usług medycznych, jak i pomocy w wykonywaniu codziennych czynności przez okres 1 roku. Na tego typu opiekę może liczyć we Francji 115 270 osób.

Ostatnim typem opieki długoterminowej przy średnim lub dużym stopniu niesamodzielności lub niepełnosprawności obok EHPAD i opieki domowej jest długoterminowe zakwaterowanie zapewniane przez placówki służby zdrowia (USLD). Tego typu oddziały we francuskich szpitalach publicznych przyjmują osoby starsze cierpiące na choroby przewlekłe, które wymagają przebywania pod stałą opieką medyczną i o wiele bardziej zaawansowanej infrastruktury, niż mogłyby to zapewnić placówki typu EHPAD. Ogółem francuskie szpitale dysponują 32 340 miejscami na oddziałach opieki długoterminowej. Dane te mogą zaskakiwać wobec faktu, że w 1991 r. we Francji nie było żadnej kliniki geriatryjki ani wydziału, który kształciłby lekarzy tej specjalności. Ostatnie lata przyniosły imponujący rozwój akademickich ośrodków geriatrycznych. W ciągu 10 lat utwo-

---

bami starszymi pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Społecznych, Zdrowia i Praw Kobiet Republiki Francuskiej.



rzono je na 30 spośród 37 uniwersytetów medycznych. W efekcie obecnie geriatria wykładana jest dla studentów na wszystkich wydziałach lekarskich, jak również prowadzi się kształcenie lekarzy w kierunku specjalizacji geriatrycznej, które łącznie ze specjalizacją w zakresie chorób wewnętrznych trwa we Francji siedem lat. Tak szybki rozwój geriatry sprawił, że aktualnie we Francji 4,4% wszystkich lekarzy to geriatrzy - w sumie 210 tys. lekarzy tej specjalizacji, z czego prawie 60% praktykuje w placówkach służby zdrowia<sup>26</sup>.

Liczba łóżek i możliwość opieki nad osobami starszymi we Francji wzrosła tylko w latach 2007-2012 o 5,3%. Projekt ustawy o przystosowaniu społeczeństwa do starzenia się, który jest aktualnie czytany w parlamencie, przewiduje kolejne ważne zmiany w tej dziedzinie, łącznie z tymi dotyczącymi środków budżetowych na opiekę medyczną i długoterminową, które w najbliższym czasie muszą zostać zwiększone wobec posuwającego się procesu starzenia się społeczeństwa. W 2013 r. opieka długoterminowa w różnego rodzaju ośrodkach kosztowała francuskich podatników 9 mld euro. Gros tej sumy, bo 7 mld, pochłaniane jest wbrew oczekiwaniom przez EHPAD, a nie przez szpitalne oddziały opieki długoterminowej. System opieki domowej SSAD, który jest alternatywnym sposobem na zapewnienie opieki przez lekarzy, fizykoterapeutów i pielęgniarki poza instytucjami, kosztował zaś 1,5 mld euro. Koszt ten zwiększył się trzykrotnie w ciągu 10 ostatnich lat<sup>27</sup>.

### **Projekt ustawy o przystosowaniu społeczeństwa do starzenia się**

Projekt ustawy o przystosowaniu społeczeństwa do starzenia się został przyjęty przez Radę Ministrów Republiki Francuskiej 3 czerwca 2014 r., a następnie przekazany do Komisji Spraw Społecznych Zgromadzenia Narodowego. Jest on reakcją rządu na oczekiwania wielu rodzin, środowisk zawodowych oraz osób starszych. Wejście w życie ustawy planuje się na połowę 2015 r. Jej ambicją jest przewidywanie negatywnych konsekwencji starzenia się społeczeństwa i zapobieganie im poprzez zapewnienie wsparcia w złotym okresie życia, szczególnie jeśli chodzi o zapewnienie odpowiednich warunków mieszkaniowych, środków transportu czy opiekę w przypadku utraty samodzielności. Projekt ma na celu także wsparcie moralne oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu i obywatelskiemu osób starszych.

<sup>26</sup> Zob. oficjalną stronę Narodowego Centrum Zarządzania Pracownikami Służby Zdrowia: [www.cng.sante.fr](http://www.cng.sante.fr) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>27</sup> Zob. *INSEE Références*, dz. cyt.

Jak każde działanie, aby mogło być skuteczne, musi mieć zapewnione zabezpieczenie finansowe. Zgodnie z planami rządu francuskiego całkowity koszt realizacji celów ustawy wyniesie 645 mln euro rocznie<sup>28</sup>. Jej założenia zostały podzielone na trzy główne grupy: zapobieganie, przystosowanie i towarzyszenie.

Zapobieganie polega na zdefiniowaniu czynników ryzyka, które mogą się przyczynić do utraty samodzielności, a następnie na ich eliminacji. Główne elementy tej kategorii polegają na promowaniu aktywności fizycznej, zdrowego odżywiania oraz odpowiedniego, bezpiecznego zażywania leków. W przypadku zapobiegania równie ważne są wszelkie wysiłki podejmowane w celu zapobiegania samobójstwom i poczuciu wyizolowania osób starszych.

Przystosowanie dotyczy polityk publicznych, w szczególności mieszkaniowej, transportu publicznego, zabezpieczenia społecznego, które dzięki szerokiemu planowi modernizacji i zintegrowania w ramach jednego systemu będą lepiej dostosowane do potrzeb starszych. Narodowy Plan przewiduje przeprowadzenie do 2017 r. prac adaptacyjnych w 80 tys. prywatnych mieszkań. W celu ograniczenia kosztów przystosowania infrastruktury proponuje się połączenie ich z planowanymi ociepleniemi budynków. Ustawa przewiduje również uruchomienie mikrokredytów, dzięki którym osoby mniej zamożne mogłyby sfinansować prace adaptacyjne w swoich mieszkaniach. Prace te są niezmiernie ważne, biorąc pod uwagę, że obecnie tylko 6% francuskich mieszkań jest przystosowanych do potrzeb osób z ograniczoną ruchliwością. Brak przystosowania przestrzeni przyczynia się do wzrostu upadków, a 62% z nich zdarza się w miejscach zamieszkania. Rocznie we Francji występuje 450 tys. upadków osób starszych, z czego 9 tys. kończy się śmiercią.

Równocześnie ustawa zakłada rozwijanie oferty rezydencji dla seniorów, co da osobom zainteresowanym większą możliwość wyboru miejsca zamieszkania. Ponadto wyzwanie demograficzne, jakim jest starzejące się społeczeństwo, będzie brane pod uwagę w polityce zagospodarowania miast i regionów tak, by traktować je jako szansę dla rozwoju gospodarczego. Planuje się także stworzenie uregulowanego senioralnego wolontariatu obywatelskiego, dzięki któremu sprawni seniorzy poprzez zaangażowanie w regularne obowiązki, jak np. opieka nad dziećmi w żłobku lub przedszkolu, mogą czuć się potrzebni.

Ostatnia kategoria obejmuje towarzyszenie osobom starszym, w szczególności tym o ograniczonej ruchliwości, oraz zapewnienie realiza-

---

<sup>28</sup> Wszystkie dane przytaczane w tym podrozdziale pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Społecznych, Zdrowia i Praw Kobiet Republiki Francuskiej.

cji ich potrzeb. Wzmocnieniu ma ulec ochrona praw osób starszych poprzez wyznaczenie przez seniorów zaufanej osoby, która będzie w razie potrzeby, na prośbę seniora i za jego zgodą, strzec jego interesów materialnych i asystować w sprawach urzędowych. Osoby o ograniczonej mobilności będą miały prawo do większej liczby godzin odwiedzin asystentów, za niższą cenę lub w określonych przypadkach bez żadnej opłaty. Zostanie także przygotowana jedna strona internetowa zbierająca wszystkie niezbędne informacje o prawach i usługach dla seniorów. Będzie ona finansowana przez Narodową Kasę Solidarności dla Autonomii.

Zgodnie z założeniami ustawy opłaty za pobyt w domach seniora mają być bardziej transparentne. Stworzony zostanie koszyk podstawowych świadczeń obowiązkowych oferowanych w takich domach, dzięki czemu łatwiej będzie można porównać ceny w różnych ośrodkach. Wdrożony zostanie także plan dla zawodu opiekunów w celu ustalenia sposobu kształcenia, poprawy warunków pracy oraz zwiększenia atrakcyjności tego zawodu. Wreszcie, przewiduje się wsparcie dla rodzin i bliskich opiekujących się seniorami poprzez umożliwienie im odpoczynku i zorganizowanie na czas urlopu miejsc, gdzie potrzebujący miałby zapewnioną opiekę. We Francji 4,3 mln osób pomaga regularnie przynajmniej jednej bliskiej osobie powyżej 60. roku życia (63% wszystkich opiekunów to kobiety). Zgodnie z danymi Ministerstwa Spraw Społecznych, Zdrowia i Praw Kobiet 20% opiekunów odczuwa zmęczenie fizyczne lub psychiczne, a 40% osób wspierających na co dzień osoby starsze z dużym stopniem niesamodzielności miewa stany depresyjne. Ustawa proponuje więc sfinansowanie pobytu podopiecznego w domu opieki, aby umożliwić opiekunowi wyjazd na wakacje. Na powyższy cel zostanie przeznaczone 78 mln euro.

## Podsumowanie

Francuski system opieki długoterminowej, mimo że kosztowny, zapewnia bardzo wysoki standard usług nieustannie zwiększającej się liczbie osób starszych w społeczeństwie tego kraju. Jest to system rozbudowywany i polepszany, o czym świadczą choćby prace nad projektem ustawy przystosowującym społeczeństwo do starzejącej się populacji. Teoretycznie ciągle wydłużająca się granica wieku kobiet i mężczyzn we Francji oraz wysoki poziom autonomii<sup>29</sup> osób starszych, a także niska roszczeniowość tej grupy społecznej są czynnikami, które nie wymuszają zmian w tym obszarze polityki społecznej. Niemniej zwiększająca się liczba

<sup>29</sup> Tylko 8% osób powyżej 60. roku życia oraz 20% osób powyżej 80. roku życia nie jest samodzielnych. Średni wiek utraty samodzielności we Francji to 83 lata; zob. oficjalną stronę francuskiego Ministerstwa Polityki Społecznej, Zdrowia i Praw Kobiet.

osób starszych wpływa na ogólną strukturę społeczną, strukturę zatrudnienia, jak choćby poprzez potrzebę stworzenia do 2020 r. 37 tys. dodatkowych miejsc pracy dla opiekunów osób starszych, oraz zdecydowanie modyfikuje ekonomię kraju do tego stopnia, że nowy projekt ustawy wprowadza zagadnienia związane z zatrudnieniem seniorów, ich działalnością w ramach trzeciego sektora i rozwojem „srebrnej” gospodarki.

## Bibliografia

### Opieka długoterminowa nad osobami starszymi w Niemczech

#### Opracowania

*Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2006.

*Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission services*, Bruksela 2014.

*Zensus Kompakt. Ergebnisse des Zensus 2011*, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Stuttgart 2013.

#### Artykuły dostępne on-line

[www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse](http://www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse).

[www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/-61541/altersstruktur](http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/-61541/altersstruktur).

[www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II](http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II).

[www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/leistungen.html](http://www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/leistungen.html).

[www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/finanzierung.html](http://www.deutsche-sozialversicherung.de/de/rentenversicherung/finanzierung.html).

[www.dgtelemed.de/de/telemedizin/projekte/?lang=de](http://www.dgtelemed.de/de/telemedizin/projekte/?lang=de).

<http://e-health-com.eu/details-news/robert-bosch-krankenhaus-leitet-forschungsprojekt-zur-telemedizin-in-der-geriatrie/88b18973a96c7c3d387391e2f40b6444/>.

[www.zes.uni-bremen.de/GAZESse/200902/HR\\_kurz-Torun.pdf](http://www.zes.uni-bremen.de/GAZESse/200902/HR_kurz-Torun.pdf).

[www.rbk.de/standorte/klinik-schillerhoehe/abteilungen/pneumologie-und-pneumologische-onkologie/leistungsspektrum/telemedizin-atem.html](http://www.rbk.de/standorte/klinik-schillerhoehe/abteilungen/pneumologie-und-pneumologische-onkologie/leistungsspektrum/telemedizin-atem.html).

#### Prezentacje

Przedstawiona przez Martina Schölkopfa 22 września 2014 r. w czasie wizyty studyjnej w Ministerstwa Zdrowia w Berlinie.

## Opieka długoterminowa nad osobami starszymi we Francji

### Opracowania

*Les comptes nationaux de la santé en 2012*, Série statistique, nr 185, Drees, wrzesień 2013.

*Vivre en établissement d'hébergement pour personnes âgées à la fin des années 2000*, „Dossiers solidarité et santé”, nr 47, Drees, 2013.

*Projection des populations âgées dépendantes*, „Dossiers solidarité et santé”, nr 43, Drees, 2013.

*Dépenses de soins de ville des personnes âgées dépendantes*, „Dossiers solidarité et santé”, nr 42, Drees, 2013.

INSEE Résultats, Série société, nr 147.

*Projection de population pour la France métropolitaine à l'horizon 2050*, „INSEE Première” 2006, nr 1089.

*L'allocation personnalisée d'autonomie à l'horizon 2040*, „Insee Analyses”, nr 11, wrzesień 2013.

INSEE Références, *Personnes âgées dépendantes*, TEF, 2014.

Frafonard B., *Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées*, Rapport ministerialnej grupy nr 4 na temat wsparcia osób niesamodzielnych, 2011.

Charpin J.M., Tlili C., *Perspectives démographiques et financières de la dépendance*, Rapport ministerialnej grupy nr 2 na temat wsparcia osób niesamodzielnych, 2011.

### Artykuły dostępne on-line

Oficjalna strona Narodowego Centrum Zarządzania Pracownikami Służby Zdrowia: [www.cng.sante.fr](http://www.cng.sante.fr).

Oficjalna strona Ministerstwa Spraw Społecznych, Zdrowia i Praw Kobiet Republiki Francuskiej: [www.social-sante.gouv.fr](http://www.social-sante.gouv.fr).

Oficjalna strona Dyrekcji Badań, Studiów i Analiz Statystycznych Ministerstwa Spraw Społecznych, Zdrowia i Praw Kobiet RF: [www.drees.social-sante.gouv.fr](http://www.drees.social-sante.gouv.fr).

Oficjalna strona francuskiego urzędu statystycznego: [www.insee.fr/fr/themes/-detail.asp?ref\\_id=bilan-demo&reg\\_id=0&page=donnees-detaillees/bilan](http://www.insee.fr/fr/themes/-detail.asp?ref_id=bilan-demo&reg_id=0&page=donnees-detaillees/bilan).



## **Polityka senioralna w Polsce w kontekście zmian demograficznych. Analiza problemu**

### **Wstęp**

Problem starzenia się społeczeństw jest, poza nielicznymi wyjątkami, wspólny dla wszystkich krajów rozwiniętych. Z racji jego obiektywnego i mierzalnego charakteru należy go rozpatrywać nie jako fakt natury politycznej, lecz raczej jako jeden z najważniejszych czynników, które w najbliższych dekadach będą wpływać na tak wymierne aspekty funkcjonowania państwa, jak wydolność systemu opieki zdrowotnej czy, szerzej, stan finansów publicznych.

Sytuacja demograficzna Polski, znacznie gorsza nawet od tej charakteryzującej kraje rozwinięte zmagające się z kryzysem braku zastępowalności pokoleń (przy czym konstatacja ta nie uwzględnia skutków polityki migracyjnej prowadzonej np. w Wielkiej Brytanii czy Niemczech), stawia nasz kraj w pierwszym szeregu państw zainteresowanych wydajną i skuteczną, a więc gwarantującą wysoki poziom życia jej adresatów, polityką senioralną. Paradoksalnie skala opisywanego problemu jest amplifikowana przez zjawisko o charakterze pozytywnym, którym niewątpliwie jest wzrost średniej długości życia w Polsce; „zysk” kilku lat życia osoby starszej będzie w sposób nieunikniony wiązał się z kilkukrotnym wzrostem

wydatków ponoszonych przez system opieki zdrowotnej w celu zapewnienia jak najbardziej godnego ostatniego okresu życia.

Pomimo niekwestionowanej potrzeby funkcjonowania w naszym kraju sprawnego systemu opieki długoterminowej jego obecny kształt jest daleki od stanu pozwalającego na stawienie czoła wyzwaniom nadchodzących dekad. Przyjęte rozwiązania nie określają miejsca geriatry w systemie ochrony zdrowia i polityki społecznej. Cechuje je także brak rozbudowanego, pozaszpitalnego systemu pomocy osobom starszym. Nacisk kładziony na fizyczny aspekt zdrowia seniorów skutkuje niewystarczającą atencją w odniesieniu do równie ważnej sfery ich zdrowia, jaką jest psychika, która determinuje skuteczność całości procesu leczenia lub łagodzenia dolegliwości wieku podeszłego. Konieczność zmiany opisanego stanu rzeczy została dostrzeżona przez władze naszego kraju. W swoim *exposé* premier Ewa Kopacz zasygnalizowała dążenie do trwałej poprawy stanu opieki długoterminowej, m.in. poprzez stworzenie dziennych domów opieki dla seniorów, centrów geriatrycznych oraz wdrożenie pakietów kolejkowych i onkologicznych.

Zasadność poszukiwania trwałych rozwiązań problemu starzenia się społeczeństw została dostrzeżona również na szczeblu wspólnotowym. Wynika ona bezpośrednio z treści art. 168 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym *Unia poprzez swoje polityki i działania dąży do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia*. Praktycznym wyrazem zwiększonej wrażliwości na zagadnienie będące tematem niniejszego raportu było przyjęcie 29 lutego 2012 r. przez Komisję Europejską komunikatu w sprawie „Europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu”<sup>1</sup>. Projekt ów koncentruje się na profilaktyce i promocji zdrowia, zintegrowanej opiece długoterminowej oraz aktywnym życiu osób starszych. Jego nadrzędnym celem jest *zwiększenie o dwa lata do roku 2020 średniej liczby lat przeżytych przez Europejczyków w dobrym zdrowiu*<sup>2</sup>. Poprzez realizację tego projektu zarówno UE, jak i państwa członkowskie mogą umocnić swoje pozycje światowych liderów w dziedzinie stosowania innowacyjnych rozwiązań problemu aktywnego starzenia się społeczeństw<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie „Europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu”, [http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com\\_2012\\_83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com_2012_83_en.pdf) [dostęp: 3.10.2014 r.].

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Partnerstwo jest oparte na współpracy między KE, państwami członkowskimi, regionami, przedstawicielami sektora gospodarki, opieki zdrowotnej i społecznej oraz organizacjami, które reprezentują pacjentów i osoby starsze. Zob. oficjalny portal internetowy Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index_pl.htm) [dostęp: 3.10.2014 r.].



Skuteczne narzędzia służące do rozwiązania problemu reformy systemu opieki długoterminowej w Polsce będą tworzone na dwóch płaszczyznach: krajowej i wspólnotowej. Należy jednak podkreślić, że główny ciężar tego procesu spocznie na barkach krajowych decydentów, coraz bardziej świadomych, o czym świadczy choćby *exposé* premier Ewy Kopacz, skali wyzwań i potencjalnych korzyści związanych z aktywną antycypacją nieuniknionych zmian demograficznych zachodzących w naszym kraju.

## 1. Sytuacja demograficzna w Polsce i innych państwach UE

Problem starzenia się społeczeństw jest jednym z najczęściej omawianych w ostatnich czasach zagrożeń cywilizacyjnych w państwach rozwiniętych. Na co dzień niedostrzegalny, w dłuższej perspektywie czasowej niesie za sobą bardzo poważne skutki społeczne i gospodarcze. Problem, o którym mowa, dotyczy głównie państw rozwiniętych, w których dzięki wysokiemu poziomowi rozwoju znacznie wydłużył się czas życia ludności<sup>4</sup>.

Pojęcie starości nie jest jednoznaczne<sup>5</sup>. W naukach społecznych w opisie tego pojęcia przyjmuje się różne przedziały wiekowe. Gerontologia wyróżnia trzy fazy starości: wczesną (60–74 lat), późną (75–89 lat) oraz długowieczność (90 lat i więcej). Z kolei w demografii starość dzieli się na: młodszy wiek poprodukcyjny (60–69 lat), starszy wiek poprodukcyjny (70–79 lat) oraz starość sędziwą (powyżej 80 lat). Upraszczając: proces starzenia się społeczeństwa można zdefiniować jako wzrost liczby osób w starszym wieku i ich udziału w ogólnej liczbie ludności przy jednoczesnym spadku liczby dzieci i młodzieży i ich udziału w ogólnej liczbie ludności. Przyjmuje się, że najistotniejsze wskaźniki demograficzne opisujące starzenie się społeczeństwa to:

- ♦ udział osób w wieku poprodukcyjnym w strukturze ludności<sup>6</sup>;
- ♦ mediana wieku ludności (wskaźnik starości)<sup>7</sup>;

---

<sup>4</sup> Zob. M. Marosz, *Starzenie się społeczeństwa w liczbach – prognozy demograficzne dla Polski i regionu*, [www.prospoleczni.org/pluginfile.php/24/mod.../Artykuł\\_Marcin\\_Marosz.pdf](http://www.prospoleczni.org/pluginfile.php/24/mod.../Artykuł_Marcin_Marosz.pdf) [dostęp: 9.08.2014 r.].

<sup>5</sup> Brak jednolitości w stosowaniu terminu „starość” w różnego rodzaju badaniach i opracowaniach dotyczących tematyki starzenia się społeczeństw utrudnia przeprowadzenie spójnej analizy danych.

<sup>6</sup> Ludność w wieku produkcyjnym to ludność w wieku zdolnym do pracy; ludność w wieku poprodukcyjnym to osoby, które osiągnęły określony, przyjęty dla danego badania wiek, np. 60 lub 65 lat.

<sup>7</sup> Wartość mediany wyznacza granicę wieku, który połowa osób w danej zbiorowości już przekroczyła, a którego druga połowa jeszcze nie osiągnęła.

- ♦ obciążenie demograficzne<sup>8</sup>;
- ♦ przeciętne dalsze trwanie życia<sup>9</sup>;
- ♦ liczba ludności w wieku 65 lat i więcej w stosunku do tysiąca osób w wieku 0-14 lat<sup>10</sup>.

W skali globalnej liczba osób powyżej 60. roku życia rośnie najszybciej ze wszystkich grup wiekowych. Pomiędzy 1970 a 2025 r. spodziewany jest wzrost liczby osób z omawianej grupy o 694 mln, co w ujęciu procentowym będzie oznaczało 223-procentowy wzrost. W 2025 r. na świecie będzie 1,2 mld osób powyżej 60. roku życia. Do 2050 r. liczba ta wzrośnie do 2 mld, z czego 80% osób w wieku 60+ będzie mieszkańcami państw rozwijających się<sup>11</sup>.

### **Proces starzenia się społeczeństwa w UE**

Proces starzenia się społeczeństw jest szczególnie widoczny w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Wydłużająca się oczekiwana dalsza długość trwania życia przy utrzymujących się od lat niskich wskaźnikach urodzeń to główne przyczyny tego zjawiska.

W 2010 r. struktura populacji państw UE przedstawiała się następująco:

- ♦ młodzież (0-19 lat) stanowiła 21,3% ludności;
- ♦ osoby w wieku produkcyjnym (20-64 lat) - 61,3%;
- ♦ osoby w wieku 65 lat i więcej - 17,4%.

Należy zauważyć, że w UE procentowe proporcje udziału wymienionych grup różnią się, czasem znacznie, w zależności od kraju. Przykładowo, w Irlandii najliczniejsza jest grupa młodzieży (0-19 lat) - 27,5%, a w Niemczech jest ona najmniej liczna - 18,8%. Jednocześnie w Niemczech jest najwięcej osób w wieku powyżej 65 lat - 20,7%, natomiast w Irlandii - najmniej, bo jedynie 11,3%. Warto jednak podkreślić, że niezależnie od różnic w strukturze demograficznej poszczególnych państw

---

<sup>8</sup> Czyli obciążenie ludności w wieku produkcyjnym ludnością w wieku nieprodukcyjnym (wskaźnik określa liczbę ludności w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym łącznie na 100 osób w wieku produkcyjnym).

<sup>9</sup> Przewidywana przeciętna liczba lat dalszego trwania życia dla osób w określonym wieku.

<sup>10</sup> Zob. J. Szymańczak, *Starzenie się polskiego społeczeństwa - wybrane aspekty demograficzne*, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/BAE0BAB9C03828AFC.1257A37002A2F40/\\$File/BAS\\_30-2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/BAE0BAB9C03828AFC.1257A37002A2F40/$File/BAS_30-2.pdf), s. 9-10 [dostęp: 9.08.2014 r.].

<sup>11</sup> Zob. *Active Ageing: A Policy Framework*, A contribution of the World Health Organization to the Second United Nations World Assembly on Ageing, Madryt 2002, [http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who\\_nmh\\_nph\\_02.8.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who_nmh_nph_02.8.pdf), s. 6 [dostęp: 9.08.2014 r.].

problem starzenia się społeczeństw w podobnym stopniu dotyczy wszystkich krajów UE. Według przewidywań Eurostatu proces starzenia się społeczeństw krajów UE będzie postępował w nadchodzących dziesięcioleciach. Ponadto badania wskazują, że w 2060 r. populacja państw UE będzie minimalnie większa, a jednocześnie znacznie starsza. Według ekspertów minimalny wzrost liczby ludności UE nie odegra jednak aż tak znaczącej roli jak zmiana w strukturze wieku populacji. W 2060 r. mediana wieku wzrosnie do 47,9 lat (w 2010 r. wynosiła 40,9 lat). Liczba osób w wieku produkcyjnym będzie stale spadała, a procentowy udział osób starszych w populacji będzie rósł. Spodziewany jest wzrost udziału osób w wieku 65+ z 17,4% w 2010 r. do 30% w 2060 r. Bardzo istotnym elementem zmian demograficznych jest również starzenie się najstarszej części populacji. Liczba osób z podgrupy 80+ (osoby w wieku sędziwym, ujmowane zazwyczaj w grupie 65+) rośnie najszybciej ze wszystkich podgrup populacji i przewiduje się, że potroi się w 2060 r. W wyniku tego procesu w UE na jedną osobą w wieku produkcyjnym przypadając będzie w przybliżeniu jedna osoba w wieku przedprodukcyjnym bądź poprodukcyjnym<sup>12</sup>.

### Starzenie się populacji Polski

Szybki proces starzenia się społeczeństwa zachodzi również w Polsce. Wskaźniki postępującego procesu starzenia się populacji Polaków w minionych latach rosły następująco:

- ♦ udział ludności w wieku 60 lat i więcej w strukturze ludności ogółem zwiększył się z 12,8% w 1990 r. do 17,3% w 2011 r.;
- ♦ udział ludności w wieku sędziwym (80 i więcej lat) w grupie ludności w wieku 65 lat i więcej zwiększył się z 17,6% w 2002 r. do 24,4% w 2009 r.;
- ♦ wskaźnik obciążenia demograficznego ludnością w wieku poprodukcyjnym wzrósł z 21,6 osób w wieku poprodukcyjnym przypadających na 100 osób w wieku produkcyjnym w 1988 r. do 25,6 w 2010 r.;
- ♦ wskaźnik przeciętnego trwania życia dla kobiet wzrósł z 74,4 lat w 1990 r. do 80,6 lat w 2010 r., a dla mężczyzn odpowiednio z 66,0 do 72,1 lat;
- ♦ mediana wieku wzrosła z 32,4 lat w 1988 r. do 37,7 w 2009 r.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Zob. *European Commission Demography Report 2010*, Commission staff working document, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/report.pdf>, s. 60-63 [dostęp: 9.08.2014 r.].

<sup>13</sup> Zob. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Starzenie się społeczeństwa polskie-*

W porównaniu z innymi państwami UE Polska w sensie demograficznym jest nadal stosunkowo młoda. Polacy przeciętnie są młodszy o trzy lata od mieszkańców UE. Najstarsi w Unii są mieszkańcy Niemiec, Włoch, Finlandii, Grecji, Austrii, Słowenii i Bułgarii, najmłodszy zaś – Irlandczycy, Cypryjczycy, Słowacy, Polacy i Rumuni. Polska należy obok Irlandii i Słowacji do grupy krajów o najniższym wskaźniku starości oraz stosunkowo wysokim udziale ludności w wieku produkcyjnym. Jednakże obserwowany jest postępujący proces starzenia się społeczeństwa, a w perspektywie najbliższych dwudziestu kilku lat nastąpi jego gwałtowne przyspieszenie. Za kluczowy wskaźnik tego procesu należy uznać prognozę Głównego Urzędu Statystycznego, według której udział osób w wieku poprodukcyjnym w strukturze ludności Polski zwiększy się z 16,8% w 2010 r. (ok. 6,5 mln osób) do prawie 27% (ok. 9,6 mln osób) w 2035 r.<sup>14</sup>

Według założeń prognozy ludności opracowanej przez GUS w 2008 r. w latach 2008–2035 liczba ludności Polski będzie się zmniejszać, aż do 35,993 mln w 2035 r. Największy spadek liczby ludności nastąpi w ostatnim dziesięcioleciu prognozy. W całym prognozowanym okresie proces ten będzie dotyczył głównie miast (udział ludności miejskiej zmaleje z 61 do 58,9%). Lata objęte prognozą to okres przyspieszonego procesu starzenia się ludności Polski wskutek zmian w procesach ruchu naturalnego, przedłużania przeciętnego dalszego trwania życia (z 79,8 lat w przypadku kobiet i 71,4 lat w przypadku mężczyzn w 2010 r. do odpowiednio 82,9 i 77,1 lat w 2035 r.) oraz międzynarodowych migracji ludności. Zmiany w strukturze ludności będą polegały na dalszym wzroście udziału osób w wieku poprodukcyjnym w ludności ogółem, przy jednoczesnym zmniejszaniu się udziału osób w wieku przedprodukcyjnym, oraz na silnym wzroście populacji osób starszych, któremu towarzyszyć będzie stałe zmniejszanie się populacji dzieci do lat 14. Jak już wskazano, w latach 2010–2035 udział ludności w wieku 60+/65+ w strukturze ludności ogółem wzrośnie z 16,8 do 26,7%. Liczba ludności w najstarszej grupie wiekowej (75 lat i więcej) wzrośnie z 2449,1 tys. do 4493,9 tys., a jej udział w populacji – z 6,4 do 12,5%. Od 2021 r. zmniejszać się będzie liczba ludności w wieku produkcyjnym. Współczynnik obciążenia demograficznego na 100 osób w wieku nieprodukcyjnym wzrośnie w latach 2010–2035 z 55 do 74, a w 2035 r. liczba osób w wieku poprodukcyjnym zbliży się do liczby osób w wieku produkcyjnym. Opracowanie GUS w odniesieniu do gospodarstw domowych wskazuje na zmniejszanie się ich wielkości z 2,64 do 2,42 osób. Wzrośnie także udział gospodarstw jedno-

---

go i jego skutki, [www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/plik/ot-601.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/plik/ot-601.pdf), s. 5 [dostęp: 9.08.2014 r.].

<sup>14</sup> Zob. J. Szymańczak, *Starzenie się polskiego społeczeństwa...*, dz. cyt., s. 11.

osobowych (z 26,9 do 32,5%), dwuosobowych (z 26,5 do 28,7%) oraz gospodarstw bez dzieci (z 67,6 do 75,8%). Zmiany w strukturze gospodarstw domowych i rodzin będą wpływać na zmniejszanie potencjału opiekuńczego rodzin do świadczenia opieki swoim starszym, niesamodzielnym i niepełnosprawnym członkom. Jednocześnie liczba osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, potrzebująca opieki innych osób w przewidywanym prognozą czasie, będzie rosła<sup>15</sup>.

Dłuższe ludzkie życie niewątpliwie jest zjawiskiem bardzo pozytywnym, pod warunkiem że na starość zachowa się zdrowie i sprawność. Wzrost odsetka osób w wieku emerytalnym stanowi również wyzwanie dla polityki socjalnej państwa. Pojawia się bowiem potrzeba tworzenia specjalnych programów gwarantujących dostęp do specjalistycznych usług socjalnych i zdrowotnych sprzyjających zdrowemu starzeniu się oraz takich, które sprawią, że życie osób starszych będzie społecznie i ekonomicznie użyteczne. Wydłużenie życia bez wątplenia należy uznać za osiągnięcie cywilizacyjne, związane ze wzrostem poziomu życia, postępem nauk medycznych oraz funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego.

Społeczne skutki procesu starzenia się to nie tylko wysuwany za zwyczaj na pierwszy plan problem rosnących kosztów zabezpieczenia społecznego, lecz także kwestia opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej. W związku z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa wzrośnie zapotrzebowanie na lekarzy geriatrów<sup>16</sup>. Wśród reprezentantów starszego pokolenia zauważa się wzrost świadomości zdrowotnej oraz zainteresowanie koncepcją pomyślnego, a tym samym aktywnego starzenia się. Wiąże się to z chęcią zapewnienia sobie na starość zdrowia, samodzielności i produktywności - są to trzy newralgiczne sfery warunkujące wysoką jakość życia. Według tej koncepcji dobre starzenie się jest związane z aktywnością - zarówno zawodową, jak i społeczną, dostosowaną do stanu zdrowia.

Dla seniorów ważne jest na poziomie indywidualnym zagospodarowanie czasu, wykorzystanie ich doświadczenia zawodowego i życiowego oraz chęci bycia użytecznym, możliwość podniesienia poziomu życia dzięki dodatkowym, choćby niewielkim dochodom. Funkcjonowanie osób starszych w rodzinach podnosi poczucie solidarności międzypokoleniowej. Ich nieodpłatna działalność społecznie użyteczna, zarówno wobec rodziny

<sup>15</sup> Zob. J. Szymborski, *Demografia starzejącego się społeczeństwa*, [w:] *Zdrowe starzenie się: Biała Księga*, red. B. Samoliński, F. Raciborski, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013, [www.starzejsiedzrowo.pl/themes/business/files/Raport26022013c.pdf](http://www.starzejsiedzrowo.pl/themes/business/files/Raport26022013c.pdf), s. 16 [dostęp: 9.08.2014 r.].

<sup>16</sup> Obecnie jest w Polsce ok. 300 geriatrów, co w proporcji do liczby ludności stanowi około jednej czwartej średniej europejskiej.

(świadczenia na rzecz dzieci i wnuków), jak i wobec osób trzecich, pozwala im czuć się potrzebnymi rodzinie bądź szerszemu środowisku, co pozytywnie wpływa na ich samoocenę i ułatwia stawianie czoła wyzwaniom codzienności. Działania władz wobec najstarszej warstwy społeczeństwa powinny być ukierunkowane na wzmacnianie aktywności tej grupy poprzez stwarzanie odpowiednich przesłanek instytucjonalnych i prawnych<sup>17</sup>.

### **Choroby wieku podeszłego**

W Polsce w latach 2007–2011 przeprowadzony został interdyscyplinarny projekt badawczy zatytułowany „Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce” (w skrócie PolSenior). Poświęcono go ludziom w podeszłym wieku, a nad jego koordynacją czuwał Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej w Warszawie. Na podstawie badania zaobserwowano następujące zależności:

- ♦ z wiekiem narasta odsetek osób niepełnosprawnych w zakresie podstawowych, jak i złożonych czynności życia codziennego. W Polsce obecnie ok. 750 tys. osób potrzebuje znacznej pomocy w zakresie złożonych czynności życia codziennego;
- ♦ nieprawidłowe funkcje poznawcze zaobserwowano u ok. 12% osób po 65. roku życia. Występowanie zaburzeń depresyjnych oscyluje w granicach 30% osób w wieku 65 lat i więcej do 35% w grupie 80 lat i więcej;
- ♦ co czwarty badany w wieku 65 lat i więcej zgłaszał upadki wynikające przede wszystkim z zaburzeń poznawczych, depresji oraz utraty sprawności fizycznej;
- ♦ najczęściej nierozpoznanym schorzeniem u osób w wieku 65 lat i więcej jest przewlekła choroba nerek – do 28%, a w wieku powyżej 90 lat – nawet u 72% osób starszych;
- ♦ nadciśnienie tętnicze występowało u 78% kobiet i 72% mężczyzn w wieku podeszłym, cukrzycę zdiagnozowano u 22% populacji, a większość osób starszych cierpiała na więcej niż jedno schorzenie<sup>18</sup>.

Największym zagrożeniem dla osób starszych są jednak choroby mózgu, w tym przede wszystkim choroby neurodegeneracyjne oraz naczyn-

---

<sup>17</sup> Zob. Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Starzenie się społeczeństwa polskiego...*, dz. cyt., s. 5.

<sup>18</sup> Zob. M. Mossakowska, *Problemy zdrowotne osób w wieku podeszłym – wnioski z projektu PolSenior*, [w:] *Zdrowe starzenie się...*, dz. cyt., s. 49–52.

niowe. Udar mózgu jest główną przyczyną niesprawności i trzecią przyczyną zgonów. Corocznie w Polsce udaru doznaje ok. 70 tys. osób. Z powodu otępienia cierpi zaś 400 tys. osób. Jego najczęstszą przyczyną jest choroba Alzheimera, na którą choruje w Polsce obecnie 250 tys. osób (według prognoz liczba ta wzrośnie w 2020 r. do 1 mln)<sup>19</sup>.

W przypadku komunikacji najczęstszym problemem są patologie narządów zmysłów. Zdolność słyszenia maleje z wiekiem i początkowo dotyczy zakresu wyższych częstotliwości, a w piątej dekadzie życia proces ten obejmuje cały zakres częstotliwości słyszalnych. Pogorszenie się słuchu, a następnie jego zanik związane są nie tylko z wiekiem, lecz także z czynnikami zewnętrznymi, takimi jak: hałas (np. w miejscu zamieszkania, pracy czy nawet w szkołach) i środowisko (np. transport czy komunikacja). Na podstawie badań przeprowadzonych pod koniec XX w. w Polsce przez Instytut Fizjologii i Patologii Słuchu udowodniono, że ponad 75% populacji w wieku powyżej 70. roku życia ma problemy związane ze słuchem<sup>20</sup>. Więcej niż połowa przypadków zachorowalności na nowotwory dotyczy osób powyżej 65. roku życia. Grupa ta będzie się z czasem powiększać i stanowić za 20 lat - według prognoz - 20% populacji<sup>21</sup>.

Choroby serca i naczyń stanowią przyczynę prawie połowy wszystkich zgonów w Polsce, a u osób powyżej 65. roku życia aż 54%. W 2020 r. liczba zgonów może przekroczyć 200 tys. rocznie. Około 3 mln Polaków cierpi na chorobę wieńcową (liczba ta według ekspertów ma się zwiększyć do 4,7 mln w 2030 r.). Chorzy na nadciśnienie tętnicze stanowili w 2011 r. 10,5 mln, a w 2030 szacuje się, że będzie ich ponad 14 mln<sup>22</sup>.

Do najczęstszych chorób układu kostno-stawowego należy choroba zwyrodnieniowa stawów i osteoporoza. Szacuje się, że ok. 10% populacji powyżej 60. roku życia cierpi z powodu choroby zwyrodnieniowej stawów. Choroba ta powoduje m.in. problemy związane z wchodzeniem i schodzeniem po schodach, wykonywaniem cięższych prac, a także może się przyczyniać do niepełnosprawności osób starszych i uzależnienia ich od pomocy innych<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Zob. G. Opala, D. Ryglewicz, *Zapobieganie chorobom mózgu i chorobom neurodegeneracyjnym, w tym chorobie Alzheimera*, [w:] *Zdrowe starzenie się...*, dz. cyt., s. 60-64.

<sup>20</sup> Zob. H. Skarżyński, K. Kochanek, *Wymiar społeczny zaburzeń komunikacyjnych w wieku podeszłym - profilaktyka i rekomendacje*, [w:] *Zdrowe starzenie się...*, dz. cyt., s. 65-67.

<sup>21</sup> Zob. K. Krzemieniecki, *Onkologia wieku podeszłego*, [w:] *Zdrowe starzenie się...*, dz. cyt., s. 70-72.

<sup>22</sup> Zob. T. Zdrojewski, *Choroby układu krążenia i ich prewencja u osób w wieku starszym*, [w:] *Zdrowe starzenie się...*, dz. cyt., s. 73-78.

<sup>23</sup> Zob. B. Maciążek-Chyra, P. Wiland, *Osoby starsze a choroby układu mięśniowo-szkieletowego*, [w:] *Zdrowe starzenie się...*, dz. cyt., s. 79-83.

Do najczęstszych chorób układu oddechowego należą: choroby obturacyjne (POChP, astma), zakażenia układu oddechowego i rak płuc. Przewlekła obturacyjna choroba płuc stanie się najprawdopodobniej z szóstą przyczyną zgonów w 1990 r. trzecią w 2020 r. Na astmę według szacunków choruje od 6,5 do 17% starszej populacji, a w przypadku jej nierozpoznania umieralność w grupie wiekowej powyżej 65 lat zwiększa się sześciokrotnie. Rak płuc jest najczęściej występującym nowotworem na świecie i najczęstszą przyczyną zgonów z powodu nowotworów wśród mężczyzn i drugą, co do częstości, w przypadku kobiet. Co druga osoba cierpiąca na nowotwór w wieku powyżej 65 lat zostaje zdiagnozowana z rakiem płuc<sup>24</sup>.

## 2. Opieka nad osobami starszymi i ich leczenie w Polsce

### Leczenie geriatryczne

Geriatryka, zwana medycyną wieku starszego, jest specjalizacją medyczną wywodzącą się z interny i poszerzoną o elementy innych specjalności dotyczące chorób i problemów typowych dla wieku starszego. Zajmuje się głównie stanami wielochorobowymi i jest zorientowana na rozwiązywanie złożonych problemów zdrowotnych, środowiskowych i socjalnych osób starszych poprzez m.in. rozpoznawanie i leczenie chorób, zapobieganie schorzeniom, edukację i wsparcie psychologiczne udzielane pacjentowi oraz jego opiekunom<sup>25</sup>. Standardem w geriatryce powinna być całościowa ocena geriatryczna prowadzona przez zespół specjalistów z różnych dyscyplin medycznych i pozamedycznych, tj.: lekarza, pielęgniarkę, fizjoterapeutę, psychologa, dietetyka oraz pracownika socjalnego<sup>26</sup>. Korzyści płynące z podejścia geriatrycznego to, oprócz korzyści zdrowotnych, czyli zmniejszonego ryzyka śmierci pacjenta i polepszenia jakości jego życia, również korzyści ekonomiczne, tzn. zmniejszone ryzyko po-

---

<sup>24</sup> Zob. P. Śliwiński, *Choroby układu oddechowego w wieku podeszłym - profilaktyka pierwszorzędowa i drugorzędowa, rekomendacje*, [w:] *Zdrowe starzenie się...*, dz. cyt., s. 85-89.

<sup>25</sup> Zob. *Geriatryka. Strategia rozwoju systemu opieki geriatrycznej i rozwiązań poprawiających jakość opieki nad osobami starszymi w systemie ochrony zdrowia*, projekt przygotowany przez Zespół ds. Geriatryki powołany zarządzeniem Ministra Zdrowia z 5 lipca 2007 r., s. 1, [www.mz.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0003/7689/51\\_geriatryka\\_13072011.pdf](http://www.mz.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0003/7689/51_geriatryka_13072011.pdf) [dostęp: 5.10.2014 r.].

<sup>26</sup> Informacja pochodzi z prezentacji „Definicja przedmiotu geriatryki z oceną aktualnej sytuacji geriatryki w Polsce. Stan i przygotowanie personelu medycznego do realizacji opieki geriatrycznej oraz potrzeby w tym zakresie” prof. dr. hab. Tomasza Grodzickiego, która odbyła się podczas panelu ekspertów „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym” 25 kwietnia 2014 r. w Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie.



nownego przyjęcia pacjenta do szpitala, a co się z tym wiąże - obniżenie kosztów jego leczenia<sup>27</sup>.

Niestety w Polsce leczenie osoby starszej przebiega zazwyczaj według innych zasad niż te, które zostały tu omówione. Standardem w polskiej opiece zdrowotnej nad pacjentem geriatrycznym jest leczenie licznych, pojedynczych chorób przez wielu specjalistów przy braku wymiany informacji między nimi. Zamiast stawiania pacjentowi diagnozy całościowej kieruje się go na szereg badań dodatkowych oraz przepisuje wiele leków<sup>28</sup>. Skutkiem takich działań jest nadmierna konsumpcja leków przez osobę starszą i duże zagrożenie wystąpienia niepożądanych efektów ubocznych ich przyjmowania. Geriatria stanowi tylko 1% usług na rzecz osób starszych w systemie Narodowego Funduszu Zdrowia. Według danych Centrali NFZ z 2010 r. osoby powyżej 65. roku życia są najczęściej leczone przez: internistów, chirurgów, kardiologów, okulistów, ortopedów, neurologów oraz urologów. Lekarz geriatra znajduje się dopiero na 20. miejscu wśród specjalizacji lekarskich, do których kierowana jest osoba starsza<sup>29</sup>.

Problemem polskiej służby zdrowia jest przede wszystkim brak bazy edukacyjnej dla geriatrów, lekarzy rodzinnych i pielęgniarek geriatrycznych, a w związku z tym - niewystarczająca liczba personelu medycznego specjalizującego się w medycynie wieku podeszłego. Geriatria jest wykładana na uczelniach medycznych wyłącznie jako przedmiot fakultatywny. Spośród jedenastu uniwersytetów medycznych tylko w pięciu - w Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie i Katowicach - kształcenie ma charakter praktyczny (a nie wyłącznie teoretyczny) i jest oparte na tzw. bazie łóżkowej klinik geriatrii. Studenci uczelni medycznych w tych miastach nabywają praktycznych umiejętności, mając do dyspozycji pacjentów geriatrycznych, dla których przeznaczono 132 łóżka w klinikach lub oddziałach geriatrycznych<sup>30</sup>. W Warszawie, Łodzi i we Wrocławiu istnieją kliniki geriatrii bez bazy łóżkowej, w Poznaniu geriatria wykładana jest teoretycznie, a w Lublinie i Szczecinie ten przedmiot w ogóle nie jest

<sup>27</sup> Zob. A.E. Stuck, A.L. Siu, G.D. Wieland, *Comprehensive Geriatric Assessment: A Meta-Analysis of Controlled Trials*, Lancet 1993, s. 1032-1036.

<sup>28</sup> 80% osób powyżej 65. roku życia w stosunku do 24% osób między 55. a 59. rokiem życia stosuje terapie wielolekowe, przyjmując w jednym okresie pięć i więcej leków. Dane pochodzą z prezentacji „Definicja przedmiotu geriatrii z oceną aktualnej sytuacji geriatrii w Polsce [...]” prof. dr. hab. Tomasza Grodzickiego.

<sup>29</sup> Dane pochodzą z prezentacji „Perspektywa opieki zdrowotnej dla osób starszych w systemie opieki zdrowotnej w Polsce: od POZ po szpital, zabezpieczenie rehabilitacyjne i opiekę domową” prof. dr. hab. Barbary Bień, przedstawionej podczas panelu ekspertów „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym” 25 kwietnia 2014 r. w Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie.

<sup>30</sup> Tamże.

włączony do programu nauczania studentów medycyny. W związku z tym podjęcie dydaktyki geriatrycznej na tych uczelniach jest w praktyce utrudnione lub wręcz niemożliwe. Inaczej przedstawia się sytuacja kształcenia poza uczelniami medycznymi. W 2012 r. uprawnienia do prowadzenia szkolenia specjalizacyjnego w dziedzinie geriatrii (głównie pielęgniarstwa geriatrycznego) posiadały 23 jednostki, dysponujące 114 miejscami szkoleniowymi. Należy podkreślić, że zaobserwowano wzrost liczby miejsc szkoleniowych w jednostkach organizacyjnych uprawnionych do prowadzenia tej specjalizacji. W porównaniu do 2008 r. liczba miejsc szkoleniowych w dziedzinie geriatrii wzrosła o ok. 28%<sup>31</sup>.

Według danych z 2014 r. w Polsce istnieją 34 oddziały geriatryczne oraz 776 łóżek geriatrycznych<sup>32</sup>. W porównaniu do 2012 r. infrastruktura geriatryczna zmniejszyła się. Dwa lata temu funkcjonowało 37 oddziałów geriatrycznych, które dysponowały 782 łózkami<sup>33</sup>. Zgodnie z zaleceniami WHO powinno być 25 łóżek geriatrycznych oraz jedna poradnia geriatryczna na 100–120 tys. mieszkańców. Polska nie spełnia tych norm, na 100 tys. mieszkańców przypadają dwa łóżka geriatryczne oraz 0,2 poradni geriatrycznych. Również liczba geriatrów jest niewystarczająca. W Polsce ponad 300 osób ukończyło specjalizację geriatryczną, z czego ok. 240 pracuje zgodnie z tą specjalizacją (w kraju o tak dużej liczbie mieszkańców i rosnącej liczbie osób starszych powinno być ok. 1400 geriatrów pracujących w swojej specjalizacji)<sup>34</sup>.

Polska wydaje co roku na ochronę zdrowia niewiele ponad 100 mld zł. Według danych OECD w 2010 r. ogół wydatków na zdrowie stanowił 7% polskiego PKB. Eksperti OECD twierdzą, że system państwowej opieki zdrowotnej charakteryzuje się niską efektywnością, nadmiarem hospitali-

---

<sup>31</sup> Zob. *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, Warszawa, 29.10.2013, [http://miastapolskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page\\_112/-text\\_images/grudzien/FINAL\\_ZDPS\\_29.10.2013.pdf](http://miastapolskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/pub/pages/page_112/-text_images/grudzien/FINAL_ZDPS_29.10.2013.pdf), s. 11 [dostęp: 5.10.2014 r.].

<sup>32</sup> Dane pochodzą z prezentacji „Perspektywa opieki zdrowotnej dla osób starszych w systemie opieki zdrowotnej w Polsce [...]” prof. dr hab. Barbary Bień.

<sup>33</sup> Zob. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 4407 w sprawie medycznego zabezpieczenia pacjentów geriatrycznych z 25 czerwca 2012 r., [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=54-631411](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=54-631411) [dostęp: 5.10.2014 r.].

<sup>34</sup> Do wyliczeń oceny potrzeb kadrowych przyjęto wskaźniki stosowane w Stanach Zjednoczonych i Anglii, tj. uwzględniono fakt, że ok. 30% osób starszych (65 lat i starszych) prezentuje niesprawności wymagające interwencji geriatry, i założono, że jeden geriatra jest potrzebny, aby zapewnić opiekę nad 1200 pacjentami (w USA przyjmuje się, że jeden geriatra powinien przypadać na 700 pacjentów). Informacja pochodzi z prezentacji „Definicja przedmiotu geriatrii z oceną aktualnej sytuacji geriatrii w Polsce (...)” prof. dr. hab. Tomasza Grodzickiego.

zacji oraz brakiem koordynacji opieki nad pacjentem<sup>35</sup>. Analiza wydatków NFZ na leczenie szpitalne (hospitalizację) pacjentów ubezpieczonych pokazuje, że na 100 osób 25 z nich to osoby powyżej 65. roku życia. Jednakże wydatki na leczenie szpitalne osób w tym wieku są prawie trzykrotnie wyższe niż osób poniżej 65 lat (przeciętne wydatki na hospitalizację jednego ubezpieczonego poniżej 65. roku życia w 2010 r. wyniosły 571 zł, natomiast na osobę powyżej 65. roku życia – 1442 zł)<sup>36</sup>. Zjawiskiem zauważalnym w Polsce jest również nierównowaga między liczbą medycznych i pozamedycznych usług otrzymywanych przez osoby starsze. Liczba usług medycznych w 2006 r. była ponad trzykrotnie wyższa niż usług pozamedycznych<sup>37</sup>.

### Opieka długoterminowa

Opieka długoterminowa obejmuje czynności od prostej pomocy w przygotowywaniu posiłków i codziennej opieki nad chorym po wykonywanie skomplikowanych i trudnych zabiegów medycznych. Według autorów zielonej księgi *opieka długoterminowa to profesjonalne lub nieprofesjonalne, intensywne i długotrwałe usługi opiekuńcze i pielęgnacyjne świadczone codziennie osobom niesamodzielnym (niezdolnym do samodzielnej egzystencji) w zakresie odżywiania, przemieszczania, pielęgnacji ciała, komunikacji oraz zaopatrzenia gospodarstwa domowego*<sup>38</sup>. W Polsce największą rolę w zakresie świadczenia opieki długoterminowej odgrywa rodzina, tylko w konkretnych przypadkach zaś obowiązek ten przejmują instytucje publiczne<sup>39</sup>.

Należy podkreślić, że zadania w zakresie pomocy osobom starszym w Polsce są podzielone między system opieki zdrowotnej a system opieki społecznej. Komponenty te składają się na tzw. opiekę instytucjonalną.

<sup>35</sup> Zob. Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2016, pkt (9) KE z 2013 r.; M. Gujski i in., *Zdrowie priorytetem politycznym państwa – analiza i rekomendacje*, Warszawa 2013, s. 40–41, [www.medicalnet.pl/MedicalNet/files/22/22fe603f-bb33-499d-892b-49af10abf57d.pdf](http://www.medicalnet.pl/MedicalNet/files/22/22fe603f-bb33-499d-892b-49af10abf57d.pdf) [dostęp: 9.10.2014 r.].

<sup>36</sup> Dane pochodzą z prezentacji „Wyzwania stojące przed systemem finansowania świadczeń opieki zdrowotnej z perspektywy zmian społecznych i demograficznych” Marcina Pałuckiego, zastępcy prezesa ds. medycznych NFZ, 14 grudnia 2012 r., [http://akademia.nfz.gov.pl/wp-content/uploads/2013/08/3.-Prezentacja\\_MP.pdf](http://akademia.nfz.gov.pl/wp-content/uploads/2013/08/3.-Prezentacja_MP.pdf) [dostęp: 5.10.2014 r.].

<sup>37</sup> Dane pochodzą z prezentacji „Perspektywa opieki zdrowotnej dla osób starszych w systemie opieki zdrowotnej w Polsce [...]” prof. dr hab. Barbary Bień.

<sup>38</sup> *Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*. Dokument przygotowany przez grupę roboczą ds. przygotowania ustawy o ubezpieczeniu od ryzyka niesamodzielnności przy Klubie Senatorów Platformy Obywatelskiej, Warszawa 2009.

<sup>39</sup> Zob. Z. Szweda-Lewandowska, *Formy pomocy osobom starszym w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, PAN, Warszawa 2008, s. 174.

Ponadto w wykonywaniu zadań biorą udział organizacje pozarządowe oraz prężnie rozwijający się sektor prywatny<sup>40</sup>. Zarówno w systemie opieki zdrowotnej, jak i w systemie opieki społecznej opieka długoterminowa jest świadczona stacjonarnie lub w warunkach domowych. Podział opieki długoterminowej w Polsce między opiekę medyczną (zdrowotną) a społeczną powoduje, że nie jest ona kompleksowa i zintegrowana<sup>41</sup>. Prowadzi to do różnorodności usług świadczonych osobom starszym. Zakres opieki długoterminowej regulowany jest wieloma ustawami i rozporządzeniami. W konsekwencji rozdzielenie świadczeń i usług prowadzi do rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy różne podmioty (Ministerstwo Zdrowia i Narodowy Fundusz Zdrowia, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i samorządy różnych szczebli). System opieki długoterminowej funkcjonujący w ramach dwóch polityk publicznych może się wydawać osobom potrzebującym i ich rodzinom mało przejrzysty.

Świadczenia udzielane przez system opieki zdrowotnej mają charakter stacjonarny i ambulatoryjny (domowy). Koszt świadczeń zdrowotnych pokrywany jest z obowiązkowych składek na ubezpieczenie zdrowotne, płatnikiem jest zaś Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2013 r., poz. 217) określa inne niż szpitale, całodobowe i stacjonarne miejsca udzielania świadczeń zdrowotnych. Należą do nich: zakłady opiekuńczo-lecznicze (ZOL), zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze (ZPO), zakłady rehabilitacji leczniczej oraz hospicja<sup>42</sup>. Celem zakładów jest objęcie całodobową opieką i leczeniem osób, które ukończyły proces diagnozowania oraz leczenia operacyjnego i nie wymagają już dalszej hospitalizacji. Pacjenci, którzy przyjmowani są do zakładów, wymagają całodobowych świadczeń pielęgnacyjnych. Wniosek o przyjęcie pacjenta do zakładu opieki długoterminowej wystawia lekarz rodzinny lub lekarz z oddziału szpitalnego po zakończonym leczeniu w warunkach szpitalnych. NFZ jest podmiotem finansującym świadczenia zdrowotne w zakładzie opiekuńczo-leczniczym i pielęgnacyjno-opiekuńczym. Osoba przebywająca w zakładzie ponosi natomiast koszty wyżywienia i zakwaterowania<sup>43</sup>.

W 2011 r. w Polsce funkcjonowało łącznie 505 stacjonarnych zakładów długoterminowej opieki zdrowotnej (ZOL i ZPO o charakterze

---

<sup>40</sup> Zob. P. Błędowski, M. Maciejasz, *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce - stan i rekomendacje*, Prace Poglądowe, „Nowiny Lekarskie” 2013, nr 82, s. 61-69.

<sup>41</sup> Zob. aneks - tabela 1.

<sup>42</sup> Zob. aneks - tabela 2.

<sup>43</sup> Zob. E. Szałkiewicz, J. Kaussen, *Opieka długoterminowa w świadczeniach pielęgniarek i opiekunek*, TZMO, Toruń 2006, s. 5-7.

ogólnym i psychiatrycznym), tj. o 8,1% (38) więcej niż w 2010 r. Ponadto w 2011 r. funkcjonowało 79 hospicjów, tj. o dwa (17,9%) więcej niż w poprzednim roku. Zakłady te dysponowały łącznie ok. 28 tys. łóżek, czyli blisko o 7,7% więcej niż w 2009 r.; objęły one opieką stacjonarną 71,6 tys. osób, co stanowi wzrost o blisko 5%<sup>44</sup>. Biorąc pod uwagę strukturę demograficzną Polski, trzeba stwierdzić, że widoczny jest istotny deficyt jednostek świadczących opiekę długoterminową w obszarze systemu opieki zdrowotnej<sup>45</sup>.

Świadczenia udzielane w warunkach domowych są realizowane przez pielęgniarскую opiekę długoterminową domową oraz zespół długoterminowej opieki domowej. Pielęgniarską opieką domową mogą zostać objęci pacjenci, którzy nie kwalifikują się do leczenia stacjonarnego, ale wymagają systematycznej i wzmoczonej opieki pielęgniarской. Świadczenia realizowane przez pielęgniarскую opiekę długoterminową obejmują m.in. pielęgnację, rehabilitację oraz pomoc w rozwiązywaniu problemów biologicznych, psychicznych i społecznych<sup>46</sup>.

Pomoc społeczna osobom starszym może być udzielona w formie świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych, które zostały określone w Ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2013 r., poz. 182). W ramach świadczeń pieniężnych, które przysługują osobom starszym, wyróżnia się: zasiłek okresowy, zasiłek celowy, specjalny zasiłek celowy oraz zasiłek pielęgnacyjny<sup>47</sup>. Należy podkreślić, że kwoty zasiłków są niewystarczające i jedynie w niewielkim stopniu zaspokajają potrzeby bytowe seniorów<sup>48</sup>.

Drugą formą pomocy osobom starszym są świadczenia niepieniężne. Do świadczeń tych ustawa o pomocy społecznej zalicza m.in.: usługi opiekuńcze, specjalne usługi opiekuńcze oraz pobyt i usługi w domu pomocy społecznej<sup>49</sup>. Z przepisów prawnych wynika gradacja usług opiekuńczych, które w pierwszej kolejności powinny być świadczone przez rodzinę, następnie w ramach pomocy środowiskowej, a dopiero w dalszej kolejności w domach pomocy społecznej<sup>50</sup>. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, należy

<sup>44</sup> Zob. *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, s. 110, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/zo\\_zdrowie\\_i\\_ochrona\\_zdrowia\\_w\\_2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/zo_zdrowie_i_ochrona_zdrowia_w_2011.pdf).

<sup>45</sup> *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce...*, dz. cyt., s. 12.

<sup>46</sup> Zob. P. Błędowski, M. Maciejasz, *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce...*, dz. cyt.

<sup>47</sup> Zob. aneks - tabela 3.

<sup>48</sup> Zob. P. Błędowski, M. Maciejasz, *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce...*, dz. cyt.

<sup>49</sup> Zob. art. 36 Ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593).

<sup>50</sup> P. Błędowski, M. Maciejasz, *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce...*, dz. cyt.

do zadań obowiązkowych gminy<sup>51</sup>. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę, higienę, pielęgnację oraz zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Specjalistyczne usługi opiekuńcze natomiast są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, takie jak: pomoc w gospodarowaniu pieniędzmi, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, rehabilitacja fizyczna; muszą one być sprawowane przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym<sup>52</sup>. Ośrodki pomocy społecznej są podmiotami uprawnionymi do przyznawania usług opiekuńczych, ustalania zakresu, okresu i miejsca ich świadczenia<sup>53</sup>.

Opieka zakładowa w ramach systemu opieki społecznej realizowana jest w domach pomocy społecznej. Dom pomocy społecznej jest placówką przeznaczoną dla osób wymagających całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogących samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu i którym nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych. Dom pomocy społecznej świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne<sup>54</sup>. Skierowanie do takiej placówki musi zostać poprzedzone oceną stanu zdrowia oraz możliwości korzystania przez daną osobę z pomocy środowiskowej, w szczególności wymaga zbadania możliwości zorganizowania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania lub w ośrodku wsparcia. Przeważająca część osób niesamodzielnych w Polsce otrzymuje pomoc i opiekę przede wszystkim ze strony rodziny i krewnych<sup>55</sup>, chociaż według badań europejskich tendencja jej udziału jest malejąca<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> Zob. tamże.

<sup>52</sup> Zob. B. Mikołajczyk, *Człowiek starszy w rodzinie – wybrane aspekty prawne*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012, s. 42.

<sup>53</sup> Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne przysługują osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Mogą być również przyznane osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina nie może takiej pomocy zapewnić (zob. art. 50 ustawy o pomocy społecznej).

<sup>54</sup> Zob. art. 55 Ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593).

<sup>55</sup> *Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym*, red. I. Kotowska, I. Wóycicka, raport Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 9-10.

<sup>56</sup> S. Golinowska, *Społeczno-ekonomiczne konsekwencje starzenia się populacji*, [w:] *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, PAN, Warszawa 2008, s. 35.

## Innowacje

Program Kierunki Informatyzacji „e-Zdrowie Polska” na lata 2011–2015<sup>57</sup> kładzie nacisk na konieczność przygotowania aktów prawnych wspierających rozwój telemedycyny, podkreślając, że świadczenie tego typu usług medycznych wiąże się z koniecznością spełnienia wielu dodatkowych wymogów, m.in. właściwej ochrony przesyłanych danych medycznych, odpowiedniej identyfikacji realizowanych procedur, odpowiedzialności świadczeniodawcy za oferowane usługi. W dokumencie stwierdzono konieczność dostosowania i stworzenia przepisów prawnych, które miałyby umożliwić rozwój telemedycyny. Dodatkowo jednym z podstawowych celów przedstawionych w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*<sup>58</sup> jest opracowanie i wdrożenie systemu teleopieki oraz wykorzystanie nowoczesnych technologii przy tworzeniu i organizacji systemu opieki nad osobami starszymi. Dokument ten podkreśla potrzebę stworzenia minimalnych standardów i określenia reguł finansowania teleopieki i innych podobnych usług. Jako kierunki interwencji w tym zakresie wyróżniono m.in.: wsparcie rozwiązań wykorzystujących system teleopieki, użycie nowych technologii w celu wsparcia profilaktyki i zachowań prozdrowotnych. Również *Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020*<sup>59</sup>, który wśród dwunastu kluczowych obszarów e-usług wymienia ochronę zdrowia, a w ramach niej - telemedycynę, wskazuje na potrzebę wspierania konsultacji między pracownikami medycznymi i kontaktów pacjent–lekarz oraz rozwoju aplikacji cyfrowych ułatwiających monitorowanie stanu zdrowia i procesów leczniczych, jak również wspierających profilaktykę.

Jako główną barierę dla rozwoju telemedycyny w Polsce wymienia się regulacje prawne, które nie nadążają za rozwojem technologicznym. Pewne kroki w celu zmiany tej sytuacji poczyniło Ministerstwo Zdrowia, zgłaszając założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw<sup>60</sup>. Zgodnie z art. 15

<sup>57</sup> Opracowanie w ramach: aktualizacja dokumentu „Strategia e-Zdrowie 2004–2006”, będącego przedmiotem umowy realizowanej w ramach projektu nr 2006/018-180.01.01 współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Transition Facility 2006, CSIOZ, Warszawa 2009, <http://www.csioz.gov.pl/publikacje.php> [dostęp: 4.08.2014 r.].

<sup>58</sup> *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* zostały przyjęte 24 grudnia 2013 r. uchwałą nr 238 Rady Ministrów. Zob. [www.mpips.gov.pl/seniorzy-aktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/](http://www.mpips.gov.pl/seniorzy-aktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/) [dostęp: 4.08.2014 r.].

<sup>59</sup> Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 8 stycznia 2014 r., [www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/strony/start.aspx) [dostęp: 4.08.2014 r.].

<sup>60</sup> Założenia do projektu zostały przyjęte przez Radę Ministrów i są dostępne na stronie Rządowego Centrum Legislacji, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/1/projekt/183295> [dostęp:

ust. 1 Ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2008, nr 164, poz. 1027, z późn. zm.) świadczeniobiorcy mają, na zasadach określonych w ustawie, prawo do świadczeń opieki zdrowotnej, których celem jest zachowanie zdrowia, zapobieganie chorobom i urazom, wczesne wykrywanie chorób, leczenie, pielęgnacja oraz zapobieganie niepełnosprawności i jej ograniczanie. Z kolei jak stanowi art. 42 Ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. 2011, nr 277, poz. 1634, z późn. zm), lekarz, co do zasady, orzeka o stanie zdrowia określonej osoby po uprzednim, osobistym jej zbadaniu<sup>61</sup>. Artykuł ten wyłącza więc możliwość diagnozowania pacjenta z użyciem środków porozumiewania się na odległość. Przepisy wskazanych ustaw stanowią istotną przeszkodę w wykorzystaniu nowoczesnych technologii, dlatego wnioskodawcy proponują wprowadzenie regulacji umożliwiających monitorowanie stanu zdrowia pacjenta bez konieczności osobistych konsultacji. Świadczenia skupią się przede wszystkim na monitoringu stanu zdrowia pacjenta i będą obejmowały diagnostykę, przekazywanie wyników badań, nadzorowanie wyników pomiaru ciśnienia czy pomiarów poziomu cukru we krwi. Odpowiedzialność za świadczenie medyczne będzie ponoszona na zasadach dotychczasowych, jednocześnie pacjent zachowa dowolność w zakresie wyboru formy konsultacji. Ministerstwo Zdrowia uważa, że po wejściu w życie omawianej nowelizacji nie będą istniały przeszkody prawne dla wprowadzenia rozwiązań telemedycyny, także w odniesieniu do środków publicznych jako źródła jej finansowania<sup>62</sup>.

Zgodnie z badaniami *Postawy Polaków wobec technologii teleinformatycznych w medycynie* opracowanymi przez TNS OBOP<sup>63</sup> pomysł wprowadzenia telemedycyny w Polsce podoba się 42% Polaków, jednak główną barierą dla wprowadzenia tego typu usług jest brak wiedzy o funkcjonowaniu nowoczesnych technologii w medycynie – 65% badanych przyznało, że nigdy nie słyszało o możliwości realizowania świadczeń opieki zdrowotnej w ten sposób. Ankietowani dysponujący wiedzą na temat telemedycyny rozpoznają ją jako: możliwość uzyskania informacji o dostępie do specjalisty lub zamawiania wizyty za pośrednictwem internetu czy tele-

---

4.08.2014 r.].

<sup>61</sup> Podobne regulacje zawiera również Kodeks Etyki Lekarskiej.

<sup>62</sup> Wypowiedz Piotra Warczyńskiego, podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia, na 5. posiedzeniu Komisji Polityki Senioralnej 23 lipca 2014 r., [www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biu-letyn.xsp?documentId=2804268906DE9D86C1257D2600374D25](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biu-letyn.xsp?documentId=2804268906DE9D86C1257D2600374D25) [dostęp: 4.08.2014 r.].

<sup>63</sup> Raport został przygotowany w ramach badania *Omnibus* realizowanego w okresie 22–26 czerwca 2007 r. na ogólnopolskiej, reprezentatywnej próbie 1004 Polaków w wieku 15 lat i więcej, <http://obop-arch.insglobal.pl/centrum/2008/2008-01#5589> [dostęp: 4.08.2014 r.].



fonu (22%), telekonsultacje lekarzy z odległych ośrodków i operacje teleasystowane (10%) oraz zdalne diagnozowanie umożliwiające pomiar parametrów życiowych (9%). Tylko 42% spośród badanych w 2007 r. deklaroowało poparcie pomysłu upowszechnienia telemedycyny w Polsce. Z oferowanego katalogu usług telemedycznych zaufanie Polaków wzbudza jedynie możliwość zamawiania wizyty u specjalisty przez internet lub informacja o dostępności wizyt u specjalisty (46%). Z kolei prezes Ogólnopolskiego Porozumienia Uniwersytetów Trzeciego Wieku Krystyna Lewkowicz zwraca uwagę na niski poziom wiedzy słuchaczy Uniwersytetu w zakresie urządzeń wykorzystywanych przy teleopiece. Wobec tego warto promować edukację, gdyż w małych ośrodkach osoby starsze mogą nawet nie mieć potrzeby, aby takiej wiedzy poszukiwać<sup>64</sup>. W przypadku osób starszych zwraca się również uwagę na problem wykluczenia elektronicznego, część osób z grupy wiekowej 70+ nie potrafi korzystać z nowoczesnych urządzeń.

### Teleusługi w praktyce na przykładzie Gdyni<sup>65</sup>

Gdynia jako pierwsze miasto w Polsce wdrożyła usługę teleopieki w sposób systemowy. Stało się to w związku z oczekiwaniami mieszkańców, które wyrazili w trakcie konsultacji społecznych podczas Gdynińskiego Dialogu o Jakości Usług Opiekuńczych. Założone wówczas cele obejmowały:

- ♦ wprowadzenie do systemu usług oferowanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej całodobowej opieki nad osobami samotnymi za pomocą osobistego alarmu elektronicznego;
- ♦ możliwość dodatkowej opieki nad osobami mieszkającymi samotnie, ograniczonymi ruchowo, korzystającymi z oferowanych przez Ośrodek usług opiekuńczych.

Teleopieka jest usługą, która w przypadku zagrożenia życia, zdrowia i bezpieczeństwa daje możliwość wezwania pomocy przez całą dobę. Wykorzystuje ona współdziałające ze sobą elementy, tzn. osobisty nadajnik noszony na przegubie ręki lub - jako wisiorek - na szyi oraz terminal umożliwiający kontakt z operatorem i Centrum Operacyjno-Alarmowym. Podstawowe znaczenie ma „czerwony przycisk”, który włącza alarm odbierany w tymże Centrum. Operator nawiązuje kontakt z osobą, która użyła

<sup>64</sup> Wypowiedź na 5. posiedzeniu Komisji Polityki Senioralnej 23 lipca 2014 r., [www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=2804268906DE9D86C1257D2600374D25](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=2804268906DE9D86C1257D2600374D25) [dostęp: 4.08.2014 r.].

<sup>65</sup> Wszystkie przywołane dane pochodzą z prezentacji przedstawionej autorom raportu podczas spotkania w Gdyni, które odbyło się 6 czerwca 2014 r.

przycisku, i po ustaleniu przyczyny powiadania sąsiadów lub osoby bliskie, aby mogły skontrolować sytuację. W przypadku braku kontaktu głosowego Centrum wzywa odpowiednie do zaistniałej sytuacji służby ratunkowe – pogotowie, staż pożarną albo policję. Operator dysponuje szczegółowymi danymi osób korzystających z teleopieki, tzn. numerami kontaktowymi do bliskich lub sąsiadów, danymi dotyczącymi stanu zdrowia, także w zakresie przyjmowanych leków i sposobu ich przechowywania, jak również praktycznymi wskazówkami dotyczącymi np. najkrótszej drogi dojazdu do miejsca zamieszkania. Z kolei „zielony przycisk” ma funkcję prospołeczną i używany jest przez beneficjentów w ciągu dnia, aby skontaktować się z pracownikiem Centrum w celu rozmowy bądź uzyskania informacji. Pilotażowy program prowadzony był od lipca 2012 r. do czerwca 2013 r. i obejmował 50 osób, wymagających ze względu na stan zdrowia całodobowego monitoringu. Druga umowa zawarta została na okres od lipca 2013 r. do czerwca 2014 r. Gdynia, jako pierwsze miasto w Polsce, zapewnia swoim mieszkańcom dostęp do teleopieki na preferencyjnych warunkach, gdyż w ramach obowiązującej do czerwca umowy mieszkańcy mogli skorzystać z 70% rabatu w stosunku do ceny rynkowej, pozostałe koszty ponosiła zaś gmina. Korzystający<sup>66</sup> z usługi uiszczali jednorazową opłatę aktywacyjną w wysokości 12,50 zł, a opłata miesięczna obejmowała dzierżawę specjalnego aparatu telefonicznego i wynosiła: 18,70 zł w przypadku telefonii stacjonarnej oraz 28,70 zł brutto w przypadku telefonii komórkowej.

### **Telerehabilitacja Project Clear (Clinical Leading Environment for the Assessment and Validation of Rehabilitation Protocols for Home Care)**

W latach 2008-2012 Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia oraz Warszawski Uniwersytet Medyczny wzięły udział w projekcie CLEAR, współfinansowanym z środków unijnych w ramach 7. Programu Ramowego. Projekt miał na celu sprawdzenie skuteczności rehabilitacyjnej platformy Habilis oraz dokonanie przez krajowe instytucje audytorskie analizy zbliżonej do oceny technologii medycznych (HTA). W testach wzięło udział ok. 300 pacjentów przed operacją wprowadzającą endoprotezę biodra bądź kolana lub po niej (a więc badania dotyczyły rehabilitacji po zabiegu, któremu bardzo często poddawane są osoby starsze). Projekt okazał się dużym sukcesem, gdyż badania wskazały, że telerehabilitacja daje co najmniej takie same rezultaty jak rehabilitacja prowadzona w sposób tradycyjny. Ćwicząc pod zdalnym nadzorem rehabilitanta, pacjenci

---

<sup>66</sup> Liczbę osób korzystających z teleopieki oraz liczbę odnotowanych zgłoszeń przedstawia w aneksie do raportu tabela nr 4.

mogą osiągać bardzo dobre rezultaty bez konieczności opuszczania miejsca zamieszkania. Co niezwykle istotne, przy ograniczonych środkach publicznych w zakresie ochrony zdrowia telerehabilitacja daje możliwość realnych oszczędności. Samodzielność jest kluczową wartością w przypadku osób starszych, jednak czas oczekiwania na tradycyjną rehabilitację nie sprzyja szybkiemu powrotowi do sprawności, którą pacjent cieszył się przed operacją. Takie rozwiązanie skróciłoby w sposób znaczący okres oczekiwania na rehabilitację i dawało szansę osobom starszym na szybki powrót do codziennego życia<sup>67</sup>.

### 3. Działania podejmowane wobec osób starszych przez wybrane państwa UE

#### Leczenie geriatryczne

Belgię, Francję, Niemcy i Wielką Brytanię zalicza się do krajów z długą tradycją medyczną, stosunkowo dużym potencjałem naukowym i bazą akademicką. Wszystkie te kraje rozwinęły kompleksowy system leczenia geriatrycznego, sprawowany przez wykwalifikowany personel na oddziałach szpitalnych.

Wymogi organizacyjne w Belgii wskazują na konieczność sprawowania opieki przez wielodyscyplinarny zespół w składzie: lekarze, pielęgniarki, fizjoterapeuta, terapeuta zajęciowy, logopeda, pracownik opieki społecznej (jeden etat specjalisty z każdej dziedziny na oddział liczący 24 łóżka). Oddział powinien zapewniać możliwość korzystania z konsultacji innych specjalistów. Zespołem kieruje lekarz internista ze specjalizacją z geriatrii.

W Niemczech zespół opieki geriatrycznej powinien się składać z tych samych osób co w Belgii oraz dodatkowo z psychologa klinicznego, psychoterapeuty oraz psychiatry z przeszkoleniem w zakresie psychogeriatryi. W skład zespołu mogą również wchodzić specjaliści z innych dziedzin, np. urolog, rehabilitant, ortopeda. Oddział geriatryczny w Niemczech powinien zapewniać świadczenia z zakresu pielęgnacji, fizjoterapii (w tym masaże i kąpiele), ergoterapii, logopedii, neuropsychologii, gwarantować wsparcie duszpasterskie oraz pomoc społeczną. Zgodnie z normami niemieckimi jeden geriatra przypada na 10-12 łóżek na oddziale geriatrycznym<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Zob. L. Sikorski, *Legislacyjne bariery rozwoju usług telemedycznych w Polsce*, [www.kig-med.eu/pliki/konferencja\\_2012-11-13/Leszek\\_Sikorski\\_-\\_CSIOZ.pdf](http://www.kig-med.eu/pliki/konferencja_2012-11-13/Leszek_Sikorski_-_CSIOZ.pdf) [dostęp: 4.08.2014 r.].

<sup>68</sup> Zob. K. Szczerbińska, A. Pietryka, *Rozwój geriatrii w krajach europejskich – jakość kształ-*

W Wielkiej Brytanii opiekę nad pacjentem geriatrycznym sprawuje specjalistyczny zespół POPS (ang. *proactive care of older people undergoing surgery*) składający się z: geriatry, pielęgniarki ze specjalizacją z pielęgniarstwa geriatrycznego, fizjoterapeuty, terapeuty zajęciowego oraz pracownika socjalnego. Jednakże już w momencie przyjęcia pacjent ma do dyspozycji geriatrę wraz z zespołem multidyscyplinarnym współpracującym z opieką środowiskową, którzy decydują, czy stan zdrowia pacjenta wymaga hospitalizacji, czy też po udzieleniu mu pomocy pacjent może wrócić do domu. Zgodnie z założeniami polityk geriatrycznych wielu państw Europy Zachodniej pacjent powinien mieć szansę na zachowanie pełnej autonomii i powrót do domu najszybciej, jak jest to możliwe, w związku z czym należy zapobiegać niepotrzebnym rehospitalizacjom oraz przedwczesnemu umieszczeniu pacjentów w instytucjach opieki. Dzięki wprowadzeniu takiej polityki w Wielkiej Brytanii skrócono czas pobytu pacjenta w szpitalu (z 13 dni do czterech), zwiększono liczbę wypisów tego samego dnia o 50% oraz zmniejszono liczbę hospitalizacji o jedną czwartą (26%)<sup>69</sup>.

Liczba miejsc w szpitalach dla pacjentów geriatrycznych w państwach Europy Zachodniej jest większa niż w Polsce<sup>70</sup>. W Belgii w 2008 r. spośród 110 szpitali ogólnych tylko siedem nie miało oddziałów geriatrycznych (tj. 6% wszystkich szpitali), natomiast na tysiąc osób powyżej 65. roku życia przypadało pięć łóżek geriatrycznych<sup>71</sup>. Francuskie szpitale publiczne dysponują 32 340 miejscami na oddziałach opieki długoterminowej, na które przyjmowane są osoby starsze cierpiące na choroby przewlekłe i wymagające stałej opieki medycznej<sup>72</sup>. Natomiast liczba łóżek geriatrycznych w Niemczech wynosi 16 297<sup>73</sup>.

Geriatryka jako przedmiot obowiązkowy na studiach medycznych jest wykładana na większości uczelni medycznych w Belgii, Wielkiej Brytanii, Niemczech oraz we Francji. W Belgii szkolenie specjalizacyjne obejmuje trzy lata z zakresu chorób wewnętrznych oraz trzy lata geriatryki.

---

enia i opieki geriatrycznej, „Gerontologia Polska, Praca Poglądowa” 2008, t. 16, nr 3, <http://czasopisma.viamedica.pl/gp/article/viewFile/18940/14912>, s. 142-143 [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>69</sup> Informacja pochodzi z prezentacji „Wzorce opieki geriatrycznej w innych krajach, ze szczególnym uwzględnieniem krajów UE” Katarzyny Wieczorowskiej-Tobis, wygłoszonej podczas panelu ekspertów „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym” 25 kwietnia 2014 r. w Najwyższej Izbie Kontroli w Warszawie.

<sup>70</sup> Por. aneks - tabela 5.

<sup>71</sup> Informacja pochodzi z prezentacji „Wzorce opieki geriatrycznej w innych krajach, ze szczególnym uwzględnieniem krajów UE” Katarzyny Wieczorowskiej-Tobis.

<sup>72</sup> Zob. oficjalna strona francuskiego Narodowego Centrum Zarządzania Pracownikami Służby Zdrowia, [www.cng.sante.fr](http://www.cng.sante.fr) [dostęp: 29.10.2014 r.].

<sup>73</sup> Zob. M. Stier, L. Jarmer, G. Pientka, *Fruehrehabilitation in der Geriatrie*, [www.dgpmr.de/attachments/054\\_Fr%C3%BChrehabilitation%20in%20der%20Geriatrie.pdf](http://www.dgpmr.de/attachments/054_Fr%C3%BChrehabilitation%20in%20der%20Geriatrie.pdf) [dostęp: 27.12.2014 r.].

Co roku na uczelniach medycznych jest oferowanych 30 miejsc szkoleniowych dla potencjalnych lekarzy geriatrów<sup>74</sup>. Jeszcze w 1991 r. we Francji nie było żadnej kliniki geriatrii ani wydziału, który kształciłby lekarzy tej specjalności. Ostatnie lata przyniosły imponujący rozwój akademickich ośrodków geriatrycznych. W ciągu 10 lat zostały one utworzone na 30 spośród 37 uniwersytetów medycznych. Obecnie geriatria wykładana jest dla studentów na wszystkich wydziałach lekarskich, jak również prowadzi się kształcenie lekarzy w kierunku specjalizacji geriatrycznej, które łącznie ze specjalizacją w zakresie chorób wewnętrznych trwa siedem lat<sup>75</sup>. W Wielkiej Brytanii katedry geriatrii działają na każdym z 28 uniwersytetów. Istnieje na nich łącznie 250 stanowisk szkoleniowych. Kształcenie geriatrów w tym kraju trwa łącznie 6-8 lat. W Niemczech natomiast geriatria ma szczególny status. Jest to specjalizacja, do której można przystąpić po uzyskaniu specjalizacji z chorób wewnętrznych, medycyny rodzinnej, neurologii lub psychiatrii. Problemem w tym kraju jest jednak brak solidnej bazy naukowej. Tylko pięć z 37 wydziałów lekarskich posiada oddzielną katedrę medycyny geriatrycznej. Od 2001 r. geriatria jest obowiązkową częścią programu nauczania na studiach medycznych, ale praktyczne szkolenie zazwyczaj prowadzą doświadczeni geriatrzy w szpitalach poza uniwersytetami<sup>76</sup>.

Tabela nr 6<sup>77</sup> pokazuje, że największa liczba geriatrów na 10 tys. osób powyżej 65. roku życia przypada w Szwecji (4,2), Słowacji (2,6), Danii (2) i Belgii (1,7). Równie dobrze przedstawia się sytuacja we Francji, gdzie 4,4% wszystkich lekarzy to geriatrzy, czyli w sumie 210 tys. lekarzy tej specjalizacji, z czego prawie 60% praktykuje w placówkach służby zdrowia<sup>78</sup>. Mniej korzystnie wygląda sytuacja w Niemczech (ok. 1,1 geriatry na 10 tys. osób powyżej 65. roku życia). W Wielkiej Brytanii liczba lekarzy specjalistów z dziedziny geriatrii jest zbyt mała (0,8 geriatry na 10 tys. osób powyżej 65. roku życia). Według danych Brytyjskiego Stowarzyszenia Geriatrów na jednego lekarza powinno przypadać poniżej 40 tys. pacjentów, a obecnie jest to w przybliżeniu 58 tys. pacjentów<sup>79</sup>. Chociaż Niemcy prognozują znaczny wzrost liczby osób wymagających opieki

<sup>74</sup> Zob. *Geriatric Medicine in Belgium. Section of the UEMS*, Ostenda 2005, [www.uems-geriatricmedicine.org/uems1/belgium1.asp](http://www.uems-geriatricmedicine.org/uems1/belgium1.asp) [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>75</sup> Zob. oficjalna strona internetowa francuskiego Narodowego Centrum Zarządzania Pracownikami Służby Zdrowia, dz. cyt.

<sup>76</sup> Zob. K. Szczerbińska, A. Pietryka, *Rozwój geriatrii w krajach europejskich...*, dz. cyt., s. 139.

<sup>77</sup> Por. aneks.

<sup>78</sup> Zob. oficjalna strona francuskiego Narodowego Centrum Zarządzania Pracownikami Służby Zdrowia, dz. cyt.

<sup>79</sup> Zob. oficjalna strona internetowa Brytyjskiego Stowarzyszenia Geriatrów, [www.bgs.org.uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures](http://www.bgs.org.uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures) [dostęp: 17.03.2014 r.].

geriatrycznej (w samym Berlinie liczba osób w wieku powyżej 65 lat wzrosła o 30%, a w wieku powyżej 80 lat nawet o 80%), to pomimo wielu prób podejmowanych przez rząd niemiecki nie udało się zachęcić większej liczby lekarzy do kształcenia w tym kierunku. Lekarze pracujący jako geriatry są w przeważającej części lekarzami internistami albo lekarzami medycyny rodzinnej<sup>80</sup>.

### Opieka długoterminowa (ang. LTC)

Opieka długoterminowa w Belgii, we Francji, w Niemczech i Wielkiej Brytanii składa się ze zinstytucjonalizowanej, publicznie finansowanej w całości lub częściowo opieki społecznej oraz opieki niezinstytucjonalizowanej, gwarantowanej przede wszystkim przez członków rodziny osoby starszej, która w niektórych sytuacjach jest finansowo wspomagana przez państwo. Cechą charakterystyczną tych państw jest duże zróżnicowanie ośrodków gwarantujących opiekę osobom starszym w zależności od oceny ich stanu zdrowia oraz wspieranie osób starszych potrzebujących opieki w ich naturalnym – domowym – środowisku najdłużej, jak jest to możliwe.

W **Belgii**, jeżeli ograniczenia osoby starszej w codziennym życiu są zbyt duże, a opieka w domu – niewłaściwa lub niewystarczająca, na podstawie oficjalnej skali (tzw. skali Katza)<sup>81</sup> ocenia się, jak poważny jest stan uniemożliwiający danej osobie dbanie o jej codzienne potrzeby. W zależności od liczby punktów osiągniętych w tej skali osobie starszej przyznaje się opiekę adekwatną do jej stanu<sup>82</sup>. Zinstytucjonalizowana LTC zapewniana jest w różnych formach. Osoba starsza ma zagwarantowane prawo do:

- ♦ opieki rezydencyjnej przeznaczonej dla osób starszych, których stan jest na tyle ciężki, że wymagają całkowitej i całodobowej opieki<sup>83</sup>;
- ♦ opieki półrezydencyjnej, z której korzystają całodobowo lub tylko w określonych godzinach osoby niepotrzebujące stałej opieki, ale wymagające różnego rodzaju udogodnień, np. do-

---

<sup>80</sup> Zob. K. Hager, V. Grosse, *Weiterbildung „Geriatric” in Deutschland*, Zentrum für Medizin im Alter, Diakoniekrankenhaus Henriettenstiftung gGmbH, Hannover, [www.dgim-online-kongress.de/fileadmin/dgim2014/postervortraege/P073\\_geriater01\\_14.pdf](http://www.dgim-online-kongress.de/fileadmin/dgim2014/postervortraege/P073_geriater01_14.pdf) [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>81</sup> *Katz Index of Independence of Activities in Daily Living (ADL)*, [http://consultgerirn.org/uploads/File/trythis/try\\_this\\_2.pdf](http://consultgerirn.org/uploads/File/trythis/try_this_2.pdf), s. 1 [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>82</sup> Zob. tamże, s. 3.

<sup>83</sup> Zob. *Residential Care for older Persons in Belgium: Projections 2011-2025*, KCE Reports 167S, Belgian Health Care Knowledge Center, s. 6-8, <https://kce.fgov.be/press-release/kce-press-release-kce-reports-167-residential-care-for-older-persons-in-belgium-projec> [dostęp: 27.12.2014 r.].

stępu do rozmaitych usług w pobliżu miejsca ich zamieszkania, takich jak pralnia, przychodnia<sup>84</sup>,

- ♦ opieki domowej świadczonej przez wykwalifikowane pielęgniarki, które zapewniają opiekę pielęgniarską i pomoc w czynnościach osobistych. Ich usługi są objęte federalnym systemem ubezpieczenia zdrowotnego, jeśli zostały one przepisane przez lekarza<sup>85</sup>.

W ciągu ostatnich kilku lat zaobserwowano znaczny spadek liczby osób korzystających z opieki rezydencyjnej przy wzroście liczby osób przebywających w warunkach półrezydencyjnych lub korzystających z opieki domowej. W 1996 r. aż 82% wszystkich pacjentów mieszkało w domach dla osób starszych (zaliczanych do opieki rezydencyjnej), natomiast w 2007 r. już tylko ok. 58%. W stosunku do 2000 r. wzrosła liczba ośrodków opieki półrezydencyjnej, tj.: ośrodków opieki dziennej (w 2000 r. - 713, w 2011 r. - 1881) i krótkoterminowej (w 2010 r. - 241, w 2011 r. - 1757). W tym samym okresie odsetek pacjentów doznający poważnych ograniczeń w codziennym życiu wzrósł z ok. 58% w 2000 r. do ponad 63% w 2007 r.<sup>86</sup>

Zinstytucjonalizowana opieka długoterminowa w **Belgii** jest zorganizowana przede wszystkim na poziomie federalnym i stanowi część obowiązkowego publicznego ubezpieczenia zdrowotnego, finansowaną z podatków. Podmiotami odpowiedzialnymi za prowadzenie polityk publicznych w obszarze LTC w Belgii są głównie, tak jak w Polsce, Minister Zdrowia oraz Minister Polityki Społecznej. Dla osób starszych wymagających wsparcia finansowego dostępne są: świadczenie pieniężne gwarantowane na poziomie federalnym (i przeznaczone dla osób powyżej 65. roku życia, które osiągnęły minimum 7 punktów w skali Katza) oraz wsparcie finansowe na poziomie regionalnym. Regiony mają prawo wypłacać miesięcznie dodatkowe środki finansowe osobom starszym potrzebującym pomocy, które zamieszkują dany obszar i spełniają określone wymogi<sup>87</sup>.

W **Wielkiej Brytanii** za opiekę długoterminową odpowiedzialne są przede wszystkim władze lokalne prowadzące działania z zakresu opieki społecznej (152 jednostki opieki społecznej) oraz w mniejszym zakresie Narodowa Służba Zdrowia (ang. National Health Service), która wyznacza

<sup>84</sup> Zob. P. Willemé, *The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, ENEPRI Research Report No. 70, Contribution to WP1 of the ANCIEN Project, 2010, [www.ceps.eu/book/long-term-care-system-elderly-belgium](http://www.ceps.eu/book/long-term-care-system-elderly-belgium), s. 11-12 [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>85</sup> Zob. tamże, s. 11-13.

<sup>86</sup> Zob. *Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011-2025*, dz. cyt., s. 54-59.

<sup>87</sup> Zob. tamże, s. 3.

ogólne kierunki działań. Wspomniane jednostki opieki społecznej, oceniając, jaka pomoc powinna zostać przyznana konkretnej osobie, kwalifikują ją do jednej z czterech kategorii potrzeb w zakresie opieki: 1) niska, 2) umiarkowana, 3) znaczna, 4) krytyczna<sup>88</sup>. Kryterium oceny stanowią tu: stan zdrowia, stopień samodzielności oraz zasoby finansowe. W przypadku zakwalifikowania danej osoby do opieki jednostka ustala indywidualnie kwotę pomocy albo przydziela jej opiekuna. Osoby mniej zamożne dokonują jedynie częściowej płatności lub też są z niej zwalniane<sup>89</sup>. System opieki długoterminowej w Wielkiej Brytanii nazywany jest „siatką bezpieczeństwa” (ang. *safety net*), gdyż wspiera przede wszystkim osoby starsze z bardzo dużymi potrzebami w zakresie opieki, które nie mają możliwości jej sfinansowania. Zgodnie z obowiązującymi przepisami jedynie osoby z dochodem (zarobki i majątek) poniżej określonego progu (ang. *means test*) otrzymują opiekę finansowaną ze środków publicznych. Obecnie osobie wymagającej opieki, która posiada majątek powyżej górnego progu posiadanego kapitału (ang. *upper capital treshold*), tj. 23 250 funtów nie zostanie przyznana pomoc państwa. Dlatego też w Wielkiej Brytanii opieka długoterminowa sprawowana jest głównie przez krewnych, rzadziej przez jednostki prywatne czy organizacje dobroczynne<sup>90</sup>. W przypadku braku możliwości udzielenia pomocy, która pozwalałaby osobie wymagającej opieki pozostać we własnym domu, dokonywany jest wybór instytucji najbardziej dla niej odpowiedniej. W Wielkiej Brytanii funkcjonują dwa podstawowe typy domów opieki społecznej: *nursing homes* (dla pacjentów wymagających również pomocy pielęgnacyjnej, w dużym stopniu uzależnionych od pomocy otoczenia) oraz *residential homes* (dla osób wymagających pomocy w mniejszym zakresie). Ponadto działają również specjalne domy opieki społecznej biorące pod uwagę rodzaj niesamodzielności pacjentów (np. domy opieki dla pacjentów z demencją)<sup>91</sup>.

Opieka długoterminowa w **Niemczech** finansowana jest z funduszy ubezpieczeniowych, pomocy społecznej, ubezpieczenia zdrowotnego oraz środków prywatnych. Główne źródło finansowania stanowi jednak fundusz ubezpieczenia pielęgnacyjnego. Specjalne ubezpieczenie pielęgnacyjne,

---

<sup>88</sup> Opinia wyrażona przez Raphaela Wittenberga z London School of Economics w trakcie spotkania informacyjnego ze słuchaczami KSAP, które odbyło się w Londynie 11 marca 2014 r.

<sup>89</sup> Zob. P. Błaszczyński, *Opieka nad osobami starszymi w Wielkiej Brytanii i w Polsce. Subiektywne porównanie*, oficjalna strona internetowa portalu opieki długoterminowej: <http://dps.pl/domy/index.php?rob=swiat&id=644> [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>90</sup> Zob. R. Hancock i in., *Long-Term Care Funding in England: An Analysis of the Costs and Distributional Effects of Potential Reforms*, [www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/-DP2857.pdf](http://www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/-DP2857.pdf) [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>91</sup> Zob. P. Błaszczyński, dz. cyt.



obligatoryjne dla wszystkich ubezpieczonych, wspomaga osoby, które w przypadku długotrwałej choroby lub starości nie posiadają wystarczających środków finansowych na pokrycie kosztów opieki w warunkach domowych lub w placówkach opieki długoterminowej. Należy podkreślić, że opieka długotrwała trwa minimum sześć miesięcy, gdyż opieka w krótszym okresie finansowana jest z ubezpieczenia zdrowotnego. Przy kasach chorych w Niemczech funkcjonują regionalne komisje medyczne, które oceniają zasadność przyznania świadczenia oraz przypisują osobie wnioskującej o pomoc kategorię odpowiadającą stopniowi jej samodzielności. Osoba starsza może otrzymać opiekę domową (dzienną lub nocną) oraz w określonych przypadkach może skorzystać z pobytu w domu opieki. Ponadto możliwe jest również sfinansowanie kosztów opiekuna oraz świadczeń ambulatoryjnych. Jeżeli opieka domowa lub ambulatoryjna okażą się niewystarczające, osoba starsza może skorzystać między innymi z opieki stacjonarnej w klinikach dziennych i nocnych, domach dla osób starszych oraz w specjalnych zakładach pielęgnacyjnych. Niemcy planują wzmocnienie systemu opieki długoterminowej poprzez przeznaczenie na usługi opiekuńcze większych środków finansowych (wzrost o około 4%), zwiększenie zakresu tych usług (ubezpieczenie opiekuńcze będzie pokrywało o 20% więcej usług niż obecnie) oraz utworzenie nowego funduszu ubezpieczeniowego. Zmiany wymagają redefinicji osoby potrzebującej pomocy, tak aby usługi były bardziej zindywidualizowane i dopasowane do potrzeb poszczególnych osób<sup>92</sup>.

We **Francji** system opieki długoterminowej jest bardzo dobrze rozwinięty - oprócz wsparcia w postaci zasiłku na rzecz podtrzymania autonomii osobistej funkcjonują różnego rodzaju domy i ośrodki pobytu stałego lub tymczasowego. Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o zasiłku na rzecz podtrzymania autonomii osobistej (APA - franc. *Allocation personnalisée d'autonomie*) wymienia poszczególne stopnie niepełnosprawności osoby starszej i przyznaje osobie spełniającej te kryteria specjalny zasiłek, który ma na celu pomóc jej przy wykonywaniu przez nią codziennych czynności<sup>93</sup>. Celem APA nie jest finansowanie leczenia ani poprawa warunków mieszkaniowych osoby starszej, ale umożliwienie jej uzyskania pomocy w wykonywaniu codziennych czynności. Wysokość zasiłku, tak jak każdego tego rodzaju świadczenia, zależna jest od dochodu. Aktualnie państwo francuskie przyznaje zasiłek 722 tys. osób starszych przebywają-

<sup>92</sup> Informacja pochodzi z prezentacji przedstawionej słuchaczom przez dr. Martina Schölkopfa podczas spotkania w Ministerstwie Zdrowia w Berlinie 22 września 2014 r.

<sup>93</sup> Zob. Ustawa z 20 lipca 2001 r. o zasiłku w celu podtrzymania autonomii osobistej (APA- loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001).

cych we własnych domach oraz 478 tys. osób, które przebywają w różnego rodzaju placówkach opieki.

Łącznie we Francji kontynentalnej i w jej terytoriach zamorskich istnieje 1370 tys. łóżek w różnych typach ośrodków opieki nad osobami starszymi:

- ♦ w domach spokojnej starości, czyli ośrodkach zbiorowego zakwaterowania, które świadczą kompleksową opiekę. Są one najliczniejsze - 7650 placówek, dysponujących 565 084 łóżkami. Niektóre z nich dysponują zapleczem i personelem medycznym. Pobyt w nich finansowany jest w całości w przypadku, gdy osoba otrzymuje najniższą emeryturę we Francji, tj. 466 euro miesięcznie;
- ♦ w ośrodkach pobytu dla niesamodzielnych osób starszych (franc. EHPAD). Liczba tego typu placówek we Francji - 7114, oraz liczba oferowanych miejsc - 544 850, jest porównywalna z zapleczem gwarantowanym przez domy spokojnej starości. Niemniej za priorytetowe przy przyjmowaniu do EHPAD uznaje się osoby, które korzystają z APA;
- ♦ w *logement-foyer*, przeznaczonych dla osób, które w obawie o swoje bezpieczeństwo decydują się na przeprowadzkę do kompleksu złożonego z pojedynczych mieszkań o różnym metrażu, posiadających kuchnię, łazienkę oraz wszystkie media. We Francji istnieje 2351 placówek tego typu, które dysponują ogółem 111 821 mieszkaniami;
- ♦ w ośrodkach pobytu dla osób starszych (EHPA - franc. *établissement d'hébergement pour personnes âgées*). We Francji 10% osób powyżej 75. roku życia przebywa w tego typu placówkach.

Inną formą opieki nad osobami starszymi jest opieka domowa (franc. SSAD), czyli objęcie osoby kompleksową opieką w zakresie usług medycznych, jak i pomocy w wykonywaniu codziennych czynności przez jeden rok. Na tego typu opiekę może liczyć we Francji 115 270 osób<sup>94</sup>.

## Innowacje

W Niemczech, podobnie jak w Polsce, możliwości związane z telemedycyną nie są w pełni wykorzystywane, choć rozwiązania te zostały

---

<sup>94</sup> Wszystkie dane dotyczące liczby miejsc w różnego rodzaju ośrodkach opieki nad osobami starszymi pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Spraw Społecznych, Zdrowia i Praw Kobiet Republiki Francuskiej.

bezpośrednio uregulowane w przepisach prawa, które stanowią m.in., że w przypadku stosowania procedur telemedycznych należy zagwarantować bezpośrednie leczenie pacjenta przez lekarza<sup>95</sup>. Dotychczas powołano kilka projektów badawczych dotyczących telemedycyny na poziomie poszczególnych krajów związkowych. Nie zostały one jednak rozszerzone na poziom krajowy między innymi z powodu bardzo skomplikowanego systemu opieki zdrowotnej w Niemczech, ograniczonych możliwości finansowych oraz różnych uregulowań dotyczących ochrony danych i informacji prywatnych na szczeblu federalnym i krajowym. Ważnym projektem był powołany w Badenii-Wirtembergii projekt *Alltag mit Telemedizin erfolgreich meistern*. Projekt ten miał ułatwiać proces leczenia pacjentów chorujących na chorobę obturacyjną płuc oraz wspierać ich w codziennym życiu. Pacjenci, którzy zostali objęci opieką telemedyczną przez rok, każdego dnia przesyłali informacje o swoich parametrach zdrowotnych i samopoczuciu do centrum telemedycznego w szpitalu. Celem projektu było wcześniejsze reagowanie na zmiany dotyczące stanu zdrowia, przeprowadzenie tylko koniecznych wizyt lekarskich i ograniczenie liczby pobytów w szpitalu, co w konsekwencji miało przyczynić się do poprawy jakości życia pacjentów. Projekt ten został uznany za bardzo obiecujący<sup>96</sup>. Kolejny ważny projekt badawczy dotyczący telemedycyny jako wsparcia dla ambulatoryjnej opieki geriatrycznej rozpoczął się we wrześniu 2014 r. w szpitalu Roberta Boscha w Stuttgarcie<sup>97</sup>. W Niemczech istnieje strona internetowa, na której znajduje się wykaz projektów związanych z telemedycyną<sup>98</sup>.

Teleopieka, zwana także telealarmem, jest najstarszą metodą dozoru stosowaną we **Francji** od 30 lat. We Francji około 450 tys. osób nosi guzik alarmowy w postaci bransoletki lub wisiorka (3% populacji powyżej 65. roku życia zgodnie z danymi Eurostatu). Coraz częściej nowe technologie są używane w celu zabezpieczenia miejsca zamieszkania. W ramach pilotażowego projektu 2300 domów zostało wyposażonych w gminie Corrèze w podświetlane ścieżki, które pozwalają osobie starszej dotrzeć w nocy do toalety. Przedsiębiorstwo Vigilio zaprojektowało przyklejony do ramienia plaster zawierający czujniki, które w razie upadku osoby star-

<sup>95</sup> Zob. (Muster-)Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte (Stand 2011), [www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II](http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II) [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>96</sup> Podsumowanie rezultatu projektu *Alltag mit Telemedizin erfolgreich meistern* zostało opublikowane w czasopiśmie „Arzteblatt”: [www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse](http://www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse) [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>97</sup> Zob. *Robert-Bosch - Krankenhaus leitet Forschungsprojekt zur Telemedizin in der Geriatrie*, [www.e-health-com.eu/details-news/robert-bosch-krankenhaus-leitet-forschungsprojekt-zur-telemedizin-in-der-geriatrie/88b18973a96c7c3d387391e2f40b6444/](http://www.e-health-com.eu/details-news/robert-bosch-krankenhaus-leitet-forschungsprojekt-zur-telemedizin-in-der-geriatrie/88b18973a96c7c3d387391e2f40b6444/) [dostęp: 5.10.2014 r.].

<sup>98</sup> Wykaz projektów dostępny jest na stronie internetowej: [www.dgtelemed.de/de/telemedizin/projekte/?lang=de](http://www.dgtelemed.de/de/telemedizin/projekte/?lang=de) [dostęp: 27.12.2014 r.].

szej informują o tym centralę. Projekt ten jest wspierany przez Komisję Europejską i niebawem powinien wejść do masowej produkcji i obrotu handlowego. Inżynierowie z Narodowego Instytutu Badań Informatycznych i Automatyki pracują zaś nad inteligentnymi balkonikami, które zapewniłyby bezpieczne poruszanie się osób starszych. Czujniki umieszczone w balkonikach pozwalałyby także na stwierdzenie, czy jest włączony czujnik elektryczny albo ile razy dana osoba otworzyła lodówkę. W razie upadku lub nierejestrowania ruchu przez określony czas alarm włączałby się automatycznie<sup>99</sup>. Nowe technologie okazują się również bardzo przydatne w procesie stymulowania osób starszych. Służą do tego gry wideo oraz tablety ze specjalnymi aplikacjami, które są na wyposażeniu domów opieki. Innym sposobem na wykorzystanie nowoczesnych technologii w domach opieki są platformy pozwalające na konsultacje ze specjalistami za pośrednictwem wideokonferencji. Często system ten pozwala na uniknięcie hospitalizacji, skrócenie czasu ich trwania oraz zaoszczędzenie na transporcie<sup>100</sup>.

W brytyjskim systemie opieki długoterminowej w zakresie telemedycyny wdrożono m.in. projekty „Telecare” (opieka zdalna, teleopieka) oraz „New Medicine Service”.

System teleopieki funkcjonujący w **Wielkiej Brytanii** umożliwia pacjentom cierpiącym na choroby przewlekłe zarządzanie ich stanem zdrowia oraz otrzymywaną opieką. Pacjent podłączony jest do lokalnego centrum monitoringu utrzymywanego przed władze miejskie poprzez jednostkę bazową znajdującą się w pobliżu aparatu telefonicznego. Nosi on na nadgarstku opaskę z przyciskiem, którego naciśnięcie aktywuje alarm. W efekcie tego nawiązuje automatyczne połączenie z przeszkolonym operatorem, którego zadaniem jest udzielenie osobie starszej pomocy<sup>101</sup>. Dostępne są również inne elementy wyposażenia, takie jak: detektory upadku, dymu czy ulatniającego się gazu, czujniki temperatury lub czujniki informujące o zalaniu łazienki bądź otwartych drzwiach wejściowych<sup>102</sup>.

Istotą programu New Medicine Service jest zwiększenie kontroli nad procesem zażywania przepisanych lekarstw przez osoby starsze w celu uniknięcia niewłaściwego ich dawkowania. Pacjent odbywa cykl konsul-

---

<sup>99</sup> Zob. P. Santi, *Mieux vivre avec le numérique*, „Le Monde science et techno”, 26.08.2013, [www.lemonde.fr/sciences/article/2013/08/26/la-revolution-numerique\\_3466651\\_1650684.html](http://www.lemonde.fr/sciences/article/2013/08/26/la-revolution-numerique_3466651_1650684.html).

<sup>100</sup> Zob. tamże.

<sup>101</sup> Zob. *Telecare - Frequently Asked Questions*, Portsmouth City Council, [www.portsmouth.gov.uk/ext/health-and-care/health/frequently-asked-questions-about-telecare.aspx](http://www.portsmouth.gov.uk/ext/health-and-care/health/frequently-asked-questions-about-telecare.aspx) [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>102</sup> Zob. tamże.

tacji z farmaceutą obejmujących: sposób działania i dawkowania przepisane go leku, wpływ na samopoczucie oraz generalną ocenę skutków jego zażywania<sup>103</sup>. Spotkania z farmaceutą zwiększają wpływ pacjenta na proces leczenia, zmniejszają ryzyko marnowania leków oraz pozwalają na ograniczenie przypadków hospitalizacji będącej wynikiem nieprawidłowego dawkowania leków<sup>104</sup>.

#### 4. Rekomendacje dla Polski

W świetle niniejszego raportu i poruszanej w nim wieloaspektowej problematyki opieki długoterminowej nad osobami starszymi rekomendowane działania, które w przyszłości powinny być podjęte przez ośrodki decyzyjne odpowiedzialne za politykę ochrony zdrowia w Polsce, są zogniskowane wokół trzech aspektów: koncepcyjnego, prawnego i technicznego.

Aspekt koncepcyjny dotyczy zmiany podejścia do opieki nad osobami starszymi w Polsce. Najważniejszą osią nowego, postulowanego podejścia powinno być odejście od tradycyjnego sposobu myślenia o chorobach ludzi starszych jako związanych wyłącznie ze sferą zdrowia fizycznego. Oczywiście w sposób niekwestionowany, niejako ze swej natury, jest ona bardziej widoczna aniżeli sfera zdrowia psychicznego, jednakże to właśnie druga z nich decyduje o jakości życia osoby starszej. Złamana noga czy cukrzyca są dolegliwościami, których wystąpienie może być stwierdzone w sposób obiektywny i których leczenie jest stosunkowo łatwe, jednak złożoność tego procesu jest amplifikowana poprzez równoległe wystąpienie demencji lub brak opieki psychologicznej. W tym ujęciu proces leczenia lub łagodzenia objawów chorób dotyczących osoby starsze będzie wypadkową ich kondycji psychicznej. Nadanie mu większego znaczenia powinno być kamieniem węgielnym reformy systemu opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce.

Warunkiem decydującym o powodzeniu tego podejścia do opieki długoterminowej będzie:

- ♦ dążenie do maksymalnego ograniczenia długości leczenia szpitalnego i umożliwienie pacjentowi jak najszybszego dokończenia tego procesu w warunkach domowych lub ośrodka opiekuńczym. Pozwoli to nie tylko na o wiele szybszą rekon-

<sup>103</sup> Zob. *Pharmacy Services*, NHS, [www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx](http://www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx) [dostęp: 27.12.2014 r.].

<sup>104</sup> Zob. *Support for New Medicine Service*, Royal Pharmaceutical Society, [www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp](http://www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp) [dostęp: 27.12.2014 r.].

wallescencję psychiczną, lecz także ograniczy koszty leczenia szpitalnego;

- ♦ zintegrowanie opieki lekarskiej, opiekuńczej i rehabilitacyjnej, które obecnie działają niezależnie od siebie;
- ♦ umiejętne wykorzystanie niedocenianego zasobu ludzkiego, a więc rodziny i przyjaciół stanowiących najbliższe otoczenie osoby chorej;
- ♦ wspieranie rozwoju wolontariatu, dzięki czemu wspomniane zasoby ludzkie mogłyby być lepiej wykorzystywane, a publiczny system opieki zdrowotnej – odciążony.

Drugi z obszarów rekomendacji jest związany z aspektem prawnym. Jak wspomniano wcześniej, obecnie obowiązujący art. 42 Ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. 2011, nr 277, poz. 1634, z późn. zm) określa precyzyjnie moment diagnozowania tudzież badania pacjenta jako odbywający się w ramach kontaktu osobistego. Tak ściśle wyznaczenie ram tego procesu niejako zamyka drzwi dla wprowadzenia innowacji technologicznych bazujących na leczeniu zdalnym, potencjalnie niosących ze sobą olbrzymie oszczędności czasu, kosztów oraz, co najważniejsze, możliwości podniesienia jakości życia chorych. Zmiana tego stanu rzeczy i uwzględnienie usług lekarskich świadczonych „na odległość” powinna być kolejnym z punktów reformy systemu opieki długoterminowej nad osobami starszymi w Polsce.

Ostatni z omawianych aspektów dotyczy wprowadzania konkretnych rozwiązań technicznych, realizujących przedstawione wcześniej postulaty. Najważniejsze z nich to:

- ♦ rozbudowa systemu placówek zajmujących się opieką długoterminową. Dobrym przykładem są kraje zachodnie, takie jak Francja czy Belgia, w których osoba starsza ma do dyspozycji wiele różnych ośrodków w zależności od stanu swojego zdrowia oraz stopnia samodzielności. Placówka czy też specjalnie dostosowane do potrzeb osoby starszej mieszkanie, w którym jest ona umieszczana, zależy od oceny jej potrzeb dokonywanej przez specjalistów z dziedziny opieki długoterminowej;
- ♦ rozwój systemu teleopieki, dotychczas funkcjonującego na terenie nielicznych, najbardziej otwartych na innowacje (a więc również dysponujących największymi zasobami finansowymi) ośrodków miejskich w Polsce. Pozwala on nie tylko odciążyć przychodnie oraz placówki opieki długoterminowej, lecz także w sposób znaczący zwiększa poczucie bezpieczeństwa osoby

nim objętej, stanowiąc de facto podstawowy wymiar opieki psychologicznej. Jego dodatkowym pozytywnym aspektem jest aktywizacja oraz uwrażliwienie na kwestie opieki nad osobami starszymi najbliższego otoczenia osoby chorej. Powstałe w ten sposób podstawowe komórki opieki nie tylko stanowią realizację zasady subsydiarności, lecz także są potencjalnymi punktami oddziaływania, które mogą propagować ideę zdalnej opieki i, w szerszym kontekście, uwrażliwiać społeczeństwo na problem opieki długoterminowej. Program opieki zdalnej powinien być objęty patronatem Ministerstwa Zdrowia, które we współdziałaniu z krajowymi ośrodkami badawczymi winno finansować instalację odpowiedniej aparatury (przy czym dobrze byłoby, aby była ona produkowana w naszym kraju);

- ♦ wdrożenie funkcjonującego w Wielkiej Brytanii programu New Medicine Service polegającego na zapewnieniu cyklu trzech darmowych wizyt u farmaceuty osobom zażywającym po raz pierwszy konkretne leki. Ich celem jest minimalizacja ryzyka niewłaściwej ich aplikacji przez osoby starsze dotknięte np. demencją, co bardzo często utrudnia proces ich leczenia;
- ♦ wzmocnienie i rozwój leczenia geriatrycznego m.in. poprzez wprowadzenie obowiązkowych szkoleń dla studentów medycyny z zakresu geriatry w wszystkich specjalnościach mających do czynienia z dorosłym pacjentem oraz przyznanie większej liczby rezydentur dla lekarzy pragnących się specjalizować w geriatry. Konieczne jest również stworzenie większej liczby oddziałów rehabilitacyjnych, zwiększenie liczby łóżek „geriatrycznych” w zakładach opieki leczniczej oraz wzrost środków finansowania procedur geriatrycznych.

## Podsumowanie

Niniejszy raport przedstawia złożoność problematyki opieki długoterminowej nad osobami starszymi oraz uwarunkowania prawne i technologiczne wpływające na kształt opieki długoterminowej zarówno w skali europejskiej (w ramach UE), jak i w poszczególnych krajach (Belgii, Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech). Charakterystyka opisanej grupy jest o tyle specyficzna, że każde z państw wchodzących w jej skład jest państwem zamożnym i świadomym nadchodzących wyzwań o charakterze demograficznym. Potraktowanie ich jako punktu odniesienia dla Polski

pozwoliło na właściwe naświetlenie braków, jak i nadchodzących wyzwań, które będą musiały być uwzględnione przy rekompozycji polskiego systemu opieki długoterminowej nad osobami starszymi.

Waga tego obszaru polityk publicznych będzie progresywnie się zwiększać. Sposób dostarczenia i jakość usług świadczonych przez państwo w tej dziedzinie będą w nadchodzących dekadach decydujące nie tylko dla stanu finansów publicznych (potencjalnie coraz większa liczba osób będących destynariuszami opieki długoterminowej), lecz także dla jego społecznej percepcji. Powstanie Sejmowej Komisji Polityki Senioralnej świadczy o dostrzeżeniu wagi problemu i daje nadzieję, że dzięki pracom Parlamentu uda się wprowadzić zmiany zarówno jeśli chodzi o aspekt koncepcyjny, jak i techniczny i prawny. Zapewnienie statystycznemu mieszkańcowi naszego kraju godziwej opieki na ostatnim etapie życia będzie postrzegane jako zdolność do realizacji zasady lojalności państwa wobec obywatela.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej (Dz.U. 2013, poz. 1480).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2013, poz. 182).
- Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2013, poz. 217).
- Ustawa z 20 lipca 2001 r. o zasiłku w celu podtrzymania autonomii osobistej (APA- loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001).
- Ustawa z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2013, poz. 1456).

### Publikacje

- Baeyens J.P., *Geriatric Medicine in Belgium*, UEMS, Ostenda 2005.
- Błędowski P., Maciejasz M., *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce – stan i rekomendacje*, Prace Poglądowe, „Nowiny Lekarskie” 2013, nr 82.
- Golinowska S., *Spoleczno-ekonomiczne konsekwencje starzenia się populacji*, [w:] *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Warszawa 2008.
- Insee Références, Personnes âgées dépendantes*, TEF, Paryż 2014.
- Kropińska S., Wieczorowska-Tobis K., *Geriatrics 2009*.



- Mikołajczyk B., *Człowiek starszy w rodzinie – wybrane aspekty prawne*, [w:] *Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje*, red. B. Szatur-Jaworska, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012.
- Opieka długoterminowa w Polsce. Opis, diagnoza, rekomendacje*. Dokument przygotowany przez grupę roboczą ds. przygotowania ustawy o ubezpieczeniu od ryzyka niesamodzielności przy Klubie Senatorów Platformy Obywatelskiej, Warszawa 2009.
- Samoliński B., Raciborski F. [red.], *Zdrowe starzenie się: Biała Księga*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- Sprawowanie opieki oraz inne uwarunkowania podnoszenia aktywności zawodowej osób w starszym wieku produkcyjnym*, red. I. Kotowska, I. Wóycicka, raport Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Stuck A.E., Siu A.L., Wieland G.D., *Comprehensive Geriatric Assessment: A Meta-Analysis of Controlled Trials*, Lancet 1993.
- Szwalkiewicz E., Kaussen J., *Opieka długoterminowa w świadczeniach pielęgniarok i opiekunek*, Toruń 2006.
- Szweda-Lewandowska Z., *Formy pomocy osobom starszym w wybranych krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Konsekwencje ekonomiczne i społeczne starzenia się społeczeństwa*, red. J. Kleer, Warszawa 2008.
- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020*.

## Prezentacje

- Bień B., „Perspektywa opieki zdrowotnej dla osób starszych w systemie opieki zdrowotnej w Polsce: od POZ po szpital, zabezpieczenie rehabilitacyjne i opiekę domową”, panel ekspertów „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym”, NIK, Warszawa, 25 kwietnia 2014 r.
- Grodzicki T., „Definicja przedmiotu geriatry z oceną aktualnej sytuacji geriatry w Polsce. Stan i przygotowanie personelu medycznego do realizacji opieki geriatrycznej oraz potrzeby w tym zakresie”, panel ekspertów „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym”, NIK, Warszawa, 25 kwietnia 2014 r.
- Pakulski M., „Wyzwania stojące przed systemem finansowania świadczeń opieki zdrowotnej z perspektywy zmian społecznych i demograficznych”, 14 grudnia 2012 r., [http://akademia.nfz.gov.pl/wp-content/uploads/-2013/08/3.-Prezentacja\\_MP.pdf](http://akademia.nfz.gov.pl/wp-content/uploads/-2013/08/3.-Prezentacja_MP.pdf).
- Prezentacja przedstawiona słuchaczom KSAP przez Raphaela Wittenberga z London School of Economics w trakcie spotkania informacyjnego w Londynie 11 marca 2014 r.

Prezentacja przedstawiona słuchaczom przez dr. Martina Schölkopfa podczas spotkania w Ministerstwie Zdrowia w Berlinie 22 września 2014 r.

Wieczorowska-Tobis K., „Wzorce opieki geriatrycznej w innych krajach, ze szczególnym uwzględnieniem krajów UE”, panel ekspertów „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym”, NIK, Warszawa, 25 kwietnia 2014 r.

### Artykuły dostępne on-line

*Active Ageing: A Policy Framework*, A Contribution of the World Health Organization to the Second United Nations World Assembly on Ageing, Madryt 2002, [http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who\\_nmh\\_nph\\_02.8.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2002/who_nmh_nph_02.8.pdf).

*Alltag mit Telemedizin erfolgreich meistern*, Arzteblatt, [www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse](http://www.aerzteblatt.de/archiv/133677/Telemedizin-Wachsendes-Interesse).

Błaszczczyński P., *Opieka nad osobami starszymi w Wielkiej Brytanii i w Polsce - subiektywne porównanie*, oficjalna strona internetowa portalu opieki długoterminowej: <http://dps.pl/domy/index.php?rob=swiat&id=644>.

*COPD (Chronic Obstructive Pulmonary Disease)*, Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/copd/](http://www.sctt.scot.nhs.uk/programmes/community/home-based-health-monitoring/copd/).

*European Commission Demography Report 2010*, Commission staff working document, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/report.pdf>.

*Geriatrya. Strategia rozwoju systemu opieki geriatrycznej i rozwiązań poprawiających jakość opieki nad osobami starszymi w systemie ochrony zdrowia*, projekt przygotowany przez Zespół ds. Geriatrii powołany zarządzeniem ministra zdrowia z 5 lipca 2007 r., [www.mz.gov.pl/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0003/7689/51\\_geriatria\\_13072011.pdf](http://www.mz.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0003/7689/51_geriatria_13072011.pdf).

*Geriatric Medicine in Belgium*, Section of the UEMS, Ostenda 2005, [www.uems-geriatricmedicine.org/uemsl/belgium1.asp](http://www.uems-geriatricmedicine.org/uemsl/belgium1.asp).

Gujski M., Kalbarczyk W.P., Tytko Z., Ścibek A., *Zdrowie priorytetem politycznym państwa - analiza i rekomendacje*, Warszawa 2013, [www.medicalnet.pl/MedicalNet/files/22/22fe603f-bb33-499d-892b-49af10abf57d.pdf](http://www.medicalnet.pl/MedicalNet/files/22/22fe603f-bb33-499d-892b-49af10abf57d.pdf).

Hager K., Grosse V., *Weiterbildung „Geriatrye” in Deutschland*, Zentrum für Medizin im Alter, Diakoniekrankenhaus Henriettenstiftung gGmbH, Hannover, [www.dgimonlinekongress.de/fileadmin/dgim2014/postervortraege/P07-3\\_geriater01\\_14.pdf](http://www.dgimonlinekongress.de/fileadmin/dgim2014/postervortraege/P07-3_geriater01_14.pdf).

Hancock R., Wittenberg R., Hu B., Morciano M., Comas-Herrera A., *Long-Term Care Funding in England: An Analysis of the Costs and Distributional Effects of Potential Reforms*, [www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/DP2857.pdf](http://www.lse.ac.uk/LSEHealthAndSocialCare/PDF/DP2857.pdf).

- Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, [www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/-plik/ot-601.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/-plik/ot-601.pdf).
- Katz *Index of Independence of Activities in Daily Living (ADL)*, [http://consultgerim.org/uploads/File/trythis/try\\_this\\_2.pdf](http://consultgerim.org/uploads/File/trythis/try_this_2.pdf).
- Kierunki informatyzacji „e-Zdrowie Polska” na lata 2011–2015, Centrum Systemów Informatycznych Ochrony Zdrowia, Warszawa 2009, [www.csioz.gov.pl/-publikacje.php](http://www.csioz.gov.pl/-publikacje.php).
- Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie „Europejskiego partnerstwa na rzecz innowacji sprzyjającej aktywnemu starzeniu się w dobrym zdrowiu”, [http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com\\_2012\\_83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/ageing/docs/com_2012_83_en.pdf).
- Marosz M., *Starzenie się społeczeństwa w liczbach – prognozy demograficzne dla Polski i regionu*, [prospoleczni.org/pluginfile.php/24/mod.../Artykuł\\_Marcin\\_Marosz.pdf](http://prospoleczni.org/pluginfile.php/24/mod.../Artykuł_Marcin_Marosz.pdf).
- (Muster-)Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte (Stand 2011), [www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II](http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=1.100.1143#II).
- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 4407 w sprawie medycznego zabezpieczenia pacjentów geriatrycznych z 25.06.2012 r., [www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/-InterpelacjaTresc.xsp?key=54631411](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/-InterpelacjaTresc.xsp?key=54631411).
- Oficjalna strona internetowa Brytyjskiego Stowarzyszenia Geriatrów, [www.bgs.org.uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures](http://www.bgs.org.uk/index.php/topresources/factsnfigures/540-consultant-geriatricians-workforce-figures).
- Oficjalna strona internetowa francuskiego Narodowego Centrum Zarządzania Pracownikami Służby Zdrowia, [www.cng.sante.fr](http://www.cng.sante.fr).
- Oficjalny portal internetowy Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index_pl.htm).
- Pharmacy Services, NHS, [www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx](http://www.nhs.uk/NHSEngland/AboutNHSservices/pharmacists/Pages/medicine-service-qa.aspx).
- Program Operacyjny Polska Cyfrowa na lata 2014–2020, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2014, [www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/strony/-start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/strony/-start.aspx).
- Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011–2015*, [https://kce.fgov.be/sites/default/files/page\\_documents/KCE\\_167C\\_residential\\_care\\_in\\_Belgium\\_synthesis.pdf](https://kce.fgov.be/sites/default/files/page_documents/KCE_167C_residential_care_in_Belgium_synthesis.pdf).
- Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011–2025*, <https://kce.fgov.be/press-release/kce-press-release-kce-reports-167-residential-care-for-older-persons-in-belgium-projec>.
- Residential Care for Older Persons in Belgium: Projections 2011–2025*, KCE Reports 167S, <https://kce.fgov.be/press-release/kce-press-release-kce-reports-167->

- residential-care-for-older-persons-in-belgium-projec, Belgian Health Care Knowledge Center.
- Rędzia B., *Czym jest skala Barthel?*, [www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/172076#.-U-OjnON\\_ugs](http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/172076#.-U-OjnON_ugs).
- Robert-Bosch – Krankenhaus leitet Forschungsprojekt zur Telemedizin in der Geriatrie, [www.e-health-com.eu/details-news/robert-bosch-krankenhaus-leitet-forschungsprojekt-zur-telemedizin-in-der-geriatrie/88b18973a96c7c3d387-391e2f40b6444/](http://www.e-health-com.eu/details-news/robert-bosch-krankenhaus-leitet-forschungsprojekt-zur-telemedizin-in-der-geriatrie/88b18973a96c7c3d387-391e2f40b6444/).
- Santi P., *Mieux vivre avec le numérique*, „Le Monde science et techno”, 26.08.2013, [www.lemonde.fr/sciences/article/2013/08/26/la-revolution-numerique\\_-3466651\\_1650684.html](http://www.lemonde.fr/sciences/article/2013/08/26/la-revolution-numerique_-3466651_1650684.html).
- Sikorski L., *Legislacyjne bariery rozwoju usług telemedycznych w Polsce*, [www.kig-med.eu/pliki/konferencja\\_2012-11-13/Leszek\\_Sikorski\\_-\\_CSIOZ.pdf](http://www.kig-med.eu/pliki/konferencja_2012-11-13/Leszek_Sikorski_-_CSIOZ.pdf).
- Stenogram z 5. posiedzenia Komisji Polityki Senioralnej 23.07.2014 r., [www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=2804268906DE9D86C1257-D2600374D25](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=2804268906DE9D86C1257-D2600374D25).
- Stier-Jarmer M., Pientka L., Stucki G., *Fruehrehabilitation in der Geriatrie*, [www.dgpmr.de/attachments/054\\_Fr%C3%BChrehabilitation%20in%20der%20-Geriatrie.pdf](http://www.dgpmr.de/attachments/054_Fr%C3%BChrehabilitation%20in%20der%20-Geriatrie.pdf).
- Support for New Medicine Service, Royal Pharmaceutical Society, [www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp](http://www.rpharms.com/nhs-community-pharmacy-contract-england/new-medicine-service.asp).
- Szczerbińska K., Pietryka A., *Rozwój geriatry w krajach europejskich – jakość kształcenia i opieki geriatrycznej (część 2)*, „Gerontologia Polska. Praca Poglądowa”, 2008, t. 16, nr 3, s. 137-148, <http://czasopisma.viamedica.pl/gp/-article/viewFile/18940/14912>.
- Szymańczak J., *Starzenie się polskiego społeczeństwa – wybrane aspekty demograficzne*, [http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/BAE0BAB9C03828AFC1257A-37002A2F40/\\$File/BAS\\_30-2.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/BAE0BAB9C03828AFC1257A-37002A2F40/$File/BAS_30-2.pdf).
- Telecare – Frequently Asked Questions, Portsmouth City Council, [www.portsmouth.gov.uk/ext/health-and-care/health/frequently-asked-questions-about-telecare.aspx](http://www.portsmouth.gov.uk/ext/health-and-care/health/frequently-asked-questions-about-telecare.aspx).
- Telehealth and Telecare: Integrated Delivery in Scotland, Scottish Centre for Telehealth and Telecare, [www.telecare.org.uk/webfm\\_send/480](http://www.telecare.org.uk/webfm_send/480).
- The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium, [www.plan.be/admin/uploaded/201004230943350.wp2001007.pdf](http://www.plan.be/admin/uploaded/201004230943350.wp2001007.pdf).
- Willemé P., *The Long-Term Care System for the Elderly in Belgium*, ENEPRI Research, Report No. 70 Contribution to WP1 of the ANCIEN Project, 2010, [www.ceps.eu/book/long-term-care-system-elderly-belgium](http://www.ceps.eu/book/long-term-care-system-elderly-belgium).
- Wykaz projektów związanych z telemedycyną w Niemczech, [www.dgtelemed.de/-de/telemedizin/projekte/?lang=de](http://www.dgtelemed.de/-de/telemedizin/projekte/?lang=de).

Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Polski z 2013 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016, pkt (9) KE z 2013 r.

*Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020*, Warszawa 29.10.2013 r., [http://miastapolskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/-pub/pages/page\\_112/text\\_images/grudzien/FINAL\\_ZDPS\\_29.10.2013-.pdf](http://miastapolskie.pl/zwiazekmp/portal/web/uploads/-pub/pages/page_112/text_images/grudzien/FINAL_ZDPS_29.10.2013-.pdf).

*Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020*, Warszawa, 29.10.2013, [www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/](http://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020/).

Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia oraz niektórych innych ustaw, <http://legislacja.rcl.gov.pl/lista/-1/projekt/183295>.

*Zdrowie i ochrona zdrowia w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/zo\\_zdrowie\\_i\\_ochrona\\_zdrowia\\_w\\_2011.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/zo_zdrowie_i_ochrona_zdrowia_w_2011.pdf).

### **Spis spotkań konsultacyjnych**

#### BRUKSELA:

Spotkanie z Andrzejem Rysiem - dyrektorem w Dyrekcji Generalnej Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG Sanco), 26.11.2013 r., Bruksela, temat: „Polityka zdrowotna w UE”.

Spotkanie z Januszem Gałęziakiem - radcą ministra Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej w Brukseli (Wydział ds. Polityki Społecznej, Zatrudnienia i Równości Szans), 28.11.2014 r., temat: „Aktywność UE w dziedzinie polityki wobec osób starszych”.

#### LONDYN:

Spotkanie z Glenem Masonem - urzędnikiem brytyjskiego Departamentu Zdrowia, 10.03.2014 r., Londyn, temat: „System opieki zdrowotnej w Wielkiej Brytanii”.

Spotkanie z Raphaellem Wittenbergiem z London School of Economics, 11.03.2014 r., Londyn, temat: „Opieka długoterminowa w Anglii”.

#### BERLIN:

Spotkanie z Cornelią Poczka w Senacie Miasta Berlin ds. socjalnych i zdrowia, 23.09.2014 r., Berlin, temat: „Opieka długoterminowa w Niemczech na szczeblu lokalnym”.

Spotkanie z Martinem Schölkopffem z Ministerstwa Zdrowia, 22.09.2014 r., Berlin, temat: „Ubezpieczenie pielęgnacyjne i opieka długoterminowa w Niemczech”.

#### POLSKA:

Kongres Zdrowego Starzenia 30-31 stycznia 2014 r., Warszawa.

- Panel Ekspertów NIK pn. „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym”, 25.04.2014 r., Warszawa.
- Spotkanie w Fundacji Niezależni, 7.06.2014 r., Gdynia, temat: „Funkcjonowanie centrum interwencyjnego teleopieki na terenie Sopotu”.
- Spotkanie w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Gdyni, 06.06.2014 r., Gdynia, temat: „Teleopieka jako uzupełnienie oferty usług opiekuńczych”.
- Spotkanie w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sopocie, 06.06.2014 r., Sopot, temat: „Usługi opiekuńcze”.
- Spotkanie z Marzeną Brezą - dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, 13.02.2014 r., Warszawa, temat: „Opieka senioralna w Polsce”.
- Spotkanie z Pauliną Miśkiewicz - dyrektor biura Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) w Polsce, 06.02.2014 r., Warszawa, temat: „Zdrowe starzenie się w Europie w kontekście problemu starzejącego się społeczeństwa”.

Tabela 1

**Opieka długoterminowa w systemie ochrony zdrowia  
i w systemie pomocy społecznej**

	Opieka zdrowotna	Opieka społeczna
<b>Podstawa prawna (najważniejsze regulacje)</b>	Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2013, poz. 217)  Rozporządzenie Ministra Zdrowia z 22 listopada 2013 r. w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu świadczeń pielęgnacyjnych i opiekuńczych w ramach opieki długoterminowej (Dz.U. 2013, poz. 1480)	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2013, poz. 182)  Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2013, poz. 1456)
<b>Rodzaj świadczeń</b>	- opieka domowa  - opieka zakładowa (stacjonarna)/instytucjonalna	- opieka domowa  - opieka zakładowa (stacjonarna)  - pomoc finansowa
<b>Opieka stacjonarna/instytucjonalna</b>	- zakład opiekuńczo-leczniczy  - zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy  - zakład rehabilitacji leczniczej  - oddział dla przewlekle chorych  - hospicjum	- dom pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku
<b>Opieka domowa</b>	- pielęgniarka środowiskowo-rodzinna  - pielęgniarka opieki długoterminowej  - wielodyscyplinarny zespół opieki długoterminowej	- opiekunka środowiskowa;  - pielęgniarka, terapeuta na wniosek pracownika socjalnego
<b>Opieka półstacjonarna</b>	- dzienny oddział chorób psychicznych	- dzienny dom pomocy społecznej

	Opieka zdrowotna	Opieka społeczna
Kryterium dostępności	0-40 pkt w skali Barthel <sup>105</sup>	- podmiotowe - trudnej sytuacji - finansowe (do świadczeń pieniężnych)
Finansowanie	pacjent - do wysokości 70% jego dochodu, następnie zakład	mieszkaniec - do wysokości 70% jego dochodu, następnie rodzina, ostatecznie gmina

Źródło: opracowanie własne na podstawie: prof. dr hab. Barbara Bień, „Perspektywa opieki zdrowotnej dla osób starszych w systemie opieki zdrowotnej w Polsce: od POZ po szpital, zabezpieczenie rehabilitacyjne i opiekę domową”; Panel Ekspertów NIK pn. „Realizacja świadczeń zdrowotnych w zakresie opieki nad osobami w wieku podeszłym”, Warszawa, 25 kwietnia 2014 r.; P. Błędowski, M. Maciejasz, *Rozwój opieki długoterminowej w Polsce - stan i rekomendacje*, Prace Poglądowe, „Nowiny Lekarskie” 2013, nr 82, s. 61-69.

Tabela 2

### Miejsca udzielania świadczeń zdrowotnych

zakłady opiekuńczo-lecznicze (ZOL)	Udzielają całodobowych świadczeń zdrowotnych, które obejmują swoim zakresem pielęgnację i rehabilitację pacjentów niewymagających hospitalizacji oraz zapewnianie im produktów leczniczych i wyrobów medycznych, pomieszczeń i żywienia odpowiednich do stanu zdrowia, a także prowadzenie edukacji zdrowotnej dla pacjentów i członków ich rodzin oraz przygotowanie tych osób do samoopieki i samopielęgnacji w warunkach domowych.
zakłady pielęgnacyjno-opiekuńcze (ZPO)	Udzielają całodobowych świadczeń zdrowotnych, które obejmują swoim zakresem pielęgnację, opiekę i rehabilitację pacjentów niewymagających hospitalizacji oraz zapewnianie im produktów leczniczych potrzebnych do kontynuacji leczenia, pomieszczeń i żywienia odpowiednich do stanu zdrowia, a także prowadzenie edukacji zdrowotnej dla pacjentów i członków ich rodzin oraz przygotowanie tych osób do samoopieki i samopielęgnacji w warunkach domowych.
zakłady rehabilitacji leczniczej	Udzielają świadczeń zdrowotnych polegających na działaniach usprawniających, które służą zachowaniu, przywracaniu i poprawie zdrowia.

<sup>105</sup> Skala Barthel to międzynarodowa skala powszechnie stosowana w ocenie sprawności chorego, a co za tym idzie - jego zapotrzebowania na opiekę. Taki formularz oceny wypełniają np. pielęgniarki środowiskowe, by pacjent mógł uzyskać skierowanie do opieki długoterminowej. (B. Rędzia, *Czym jest skala Barthel?*, [www.niepelnospawni.pl/ledge/-x/172076#.U-OjnON\\_ugs](http://www.niepelnospawni.pl/ledge/-x/172076#.U-OjnON_ugs) [dostęp: 07.08.2014 r.]).



<b>hospicja</b>	Sprawują wszechstronną opiekę zdrowotną, psychologiczną i społeczną nad pacjentami znajdującymi się w stanie terminalnym oraz opiekę nad rodzinami tych pacjentów.
-----------------	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy o działalności leczniczej z 15 kwietnia 2011 r. (Dz.U. 2013, poz. 217).

Tabela 3

### Świadczenia pieniężne w ramach pomocy społecznej

<b>zasilek okresowy</b>	przyznawany jest m.in. ze względu na długotrwałą chorobę czy niepełnosprawność na czas określony osobie spełniającej kryterium dochodowe (art. 38 ustawy o pomocy społecznej)
<b>zasilek celowy</b>	przyznawany jest w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej; może być przyznany w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia (art. 39 ustawy o pomocy społecznej)
<b>specjalny zasilek celowy</b>	może być przyznany w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium ustawowe (art. 40 ustawy o pomocy społecznej)
<b>zasilek pielęgnacyjny</b>	przyznawany w celu częściowego pokrycia wydatków wynikających z konieczności zapewnienia opieki i pomocy innej osoby w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji; przysługuje osobie, która ukończyła 75 lat (art. 16 ustawy o świadczeniach rodzinnych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2013, poz. 182) oraz Ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 2013, poz. 1456).

Tabela 4

### Liczba osób korzystających z teleopieki w latach 2012-2014

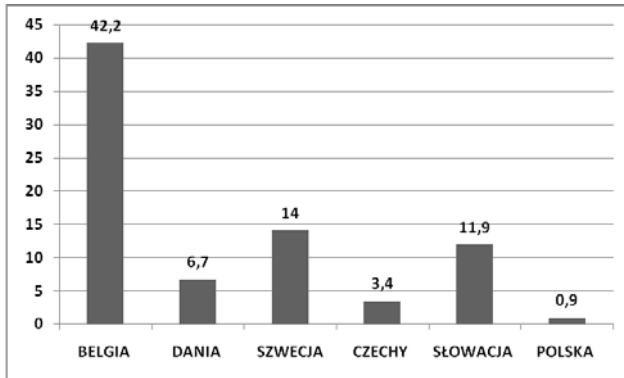
	2012	2013	2014*
Liczba osób korzystających z usługi	56	80	76
Liczba zgłoszeń do Centrum Alarmowego	172	215	97
Liczba interwencji	4	1	0
Użycie „zielonego przycisku”	161	29	45

\* dane do 30.04.2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie prezentacji przedstawionej autorom raportu podczas spotkania w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sopocie 6 czerwca 2014 r.

Tabela 5

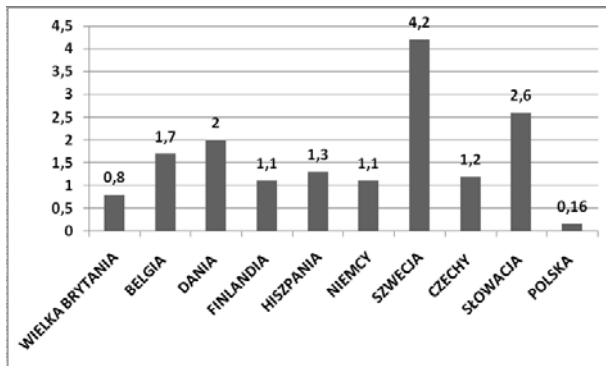
Liczba „ostrych łóżek geriatrycznych” na 10 tys. mieszkańców w wieku 65+ w wybranych państwach Europy



Źródło: S. Kropińska, K. Wieczorowska-Tobis, *Geriatrya* 2009.

Tabela 6

Liczba lekarzy specjalistów w dziedzinie geriatry na 10 tys. mieszkańców w wieku 65+ w wybranych państwach Europy



Źródło: S. Kropińska, K. Wieczorowska-Tobis, *Geriatrya* 2009.

## Część II

### **Polityka oświaty**

Judyta Bożym, Karol Bronicki, Marek Janas,  
Anna Komorowska, Magdalena Markowska,  
Małgorzata Romanowicz, Marek Waszczewski

*Opiekun grupy:* Jacek Krawczyk



## **Działania Unii Europejskiej w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego**

### **Wstęp**

Jednym z największych wyzwań stojących obecnie przed Unią Europejską jest problem wysokiego bezrobocia w państwach członkowskich przy występującym równocześnie deficycie osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych. Kształcenie zawodowe może być odpowiedzią na te problemy, a także przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności gospodarczej Unii.

Polityka Unii Europejskiej w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego ma oparcie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 166 TFUE)<sup>1</sup>. Zgodnie z przywołanym przepisem Unia wspiera, koordynuje i uzupełnia działania państw członkowskich. Państwa członkowskie samodzielnie kształtują swoje systemy kształcenia zawodowego. Unia nie może ingerować w krajowe systemy prawne w tej dziedzinie.

W celu zacieśnienia współpracy w zakresie kształcenia zawodowego państwa członkowskie i Komisja podejmują działania zmierzające do zwiększenia efektywności i atrakcyjności kształcenia i szkolenia zawodowego. Zapoczątkowany w 2002 r. tzw. proces kopenhaski służy realizacji strategicznych celów i kierunków rozwoju kształcenia zawodowego w Unii, które zostały przededefiniowane i rozwinięte w 2010 r. w tzw. Ko-

<sup>1</sup> Dz.U. UE C115 z 30.03.2010 r.

munikacie z Brugii. Powołany w 2013 r. Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego za swój cel stawia walkę z bezrobociem wśród młodych osób właśnie poprzez podnoszenie jakości i dostępności kształcenia zawodowego. Sojusz szczególnie nacisk kładzie na przyuczanie do zawodu, które ma ułatwić młodym ludziom płynne i łatwe przechodzenie od systemu kształcenia na rynek pracy.

## **1. Traktatowe podstawy aktywności Unii Europejskiej w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego**

### **Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w zakresie edukacji**

Najważniejszym dokumentem Unii Europejskiej, który określa jej kompetencje w sferze edukacji, jest przywołany już wcześniej Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 165 ust. 1 tego dokumentu Unia przyczynia się do zapewnienia wysokich standardów edukacji poprzez:

- ♦ zachęcanie państw członkowskich do współpracy na polu edukacji,
- ♦ wspieranie i uzupełnianie działalności państw członkowskich,

z uwzględnieniem zasady subsydiarności oraz w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową.

- ***Kompetencje państw członkowskich w zakresie edukacji***

Każde państwo członkowskie UE ponosi pełną odpowiedzialność za treść nauczania oraz za organizację własnego systemu edukacji. Żadnego z tych elementów nie można przypisać kompetencjom Unii. Do państw członkowskich należy organizowanie i finansowanie własnych systemów edukacyjnych oraz administrowanie nimi.

- ***Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie edukacji***

W myśl art. 6 TFUE edukacja zalicza się do dziedzin, w których UE prowadzi politykę wspierającą. Bardzo ważną rolą Unii jest przyczynianie się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między państwami członkowskimi oraz jeśli jest to niezbędne,

poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności. Zastosowanie ma tu zasada subsydiarności, zgodnie z którą UE wkracza dopiero w sytuacji, w której państwo członkowskie wyczerpie swoje możliwości działania. Wyjątkiem są kompetencje wyłączne UE, do których zalicza się unia celna, rynek wewnętrzny, polityka pieniężna wobec państw strefy euro, rybołówstwo oraz wspólna polityka handlowa. Podstawowym celem działalności Unii w sferze edukacji jest rozwój europejskiego wymiaru edukacji, sprzyjanie mobilności oraz wspieranie współpracy między szkołami a uniwersytetami. Dotyczy to wspomagania międzynarodowej mobilności uczniów, studentów i nauczycieli, rozwijania współpracy szkół i wyższych uczelni, nauki języków obcych, uznawania kwalifikacji, rozwijania kształcenia na odległość oraz tzw. kształcenia otwartego (art. 165 ust. 2 TFUE). Działania te opierają się na długoletnich i rocznych programach. Są to przedsięwzięcia edukacyjne i koordynacyjne organów oraz agend Unii Europejskiej podejmowane na rzecz poprawy warunków funkcjonowania systemu edukacji w państwach członkowskich.

Podstawą prawną dla tych działań jest art. 165 ust. 4 TFUE. Zgodnie z nim Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą<sup>2</sup> i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, przyjmują tzw. środki zachęcające. Środki te stosuje się w sytuacji, kiedy UE nie ma kompetencji do stanowienia prawa w danych dziedzinach. Nie mogą one oznaczać jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. W praktyce środkami prawnymi podejmowanymi przez Unię są decyzje ustanawiające programy współpracy.

Artykuł 165 ust. 4 TFUE upoważnia Radę do wydawania na wniosek Komisji zaleceń (rezolucji, konkluzji). Zalecenia to akty prawne niemające mocy prawnie wiążącej. Kierowane głównie do państw członkowskich, wskazują obszary współpracy, tworząc ramy jej rozwoju.

### **Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie kształcenia zawodowego**

Artykuł 166 TFUE stanowi podstawę dla polityki unijnej w zakresie kształcenia zawodowego. Zgodnie z art. 166 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść i organizację kształcenia zawodowego.

<sup>2</sup> Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony polega ona na wspólnym podejmowaniu decyzji przez Parlament i Radę; wcześniej zwana była procedurą współdecyzji.

W obszarze kształcenia zawodowego jedyne kompetencje UE dotyczą prowadzenia aktywności mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich. Ich celem jest organizowanie ram jak najszerszej współpracy, wymiany doświadczeń, bez ingerencji w krajowe regulacje prawne. Suwerenność i właściwość państw członkowskich w tym zakresie została wyraźnie wskazana poprzez podkreślenie ich odpowiedzialności za treści nauczania i kształt systemów kształcenia zawodowego. Dostęp do kształcenia zawodowego podlega jednak regułom prawa unijnego.

- **Definicja kształcenia zawodowego**

Użyty w art. 166 TFUE termin „kształcenie zawodowe” powinien być interpretowany w sposób szeroki i w zgodzie z celami Unii, czego przykładem jest orzeczenie TSUE 293/83 Gravier. Choć rozstrzygnięcie w sprawie Gravier przeciwko miastu Liège było orzeczeniem ustanawiającym zasadę zakazu dyskryminacji podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji, skarga złożona do Trybunału została oparta na niespójności w polityce edukacyjnej UE. Trybunał wypowiedział się jednoznacznie, że mimo braku powierzenia organizacji systemu edukacyjnego oraz polityk edukacyjnych organizacjom wspólnotowym wszelkie formy kształcenia wchodzą w zakres stosowania prawa UE, bez względu na miejsce jego stosowania.

Kształcenie zawodowe to **każda forma kształcenia, która przygotowuje do wykonywania określonego zawodu lub pracy bądź nadaje szczególne kompetencje do wykonywania takiego zawodu lub pracy**. Zalicza się do niego również specjalne kwalifikacje nabywane w trakcie kształcenia zawodowego. Nie jest przy tym istotny wiek lub poziom wiedzy osoby pobierającej naukę<sup>3</sup>.

- **Zakres działania Unii Europejskiej w ramach kształcenia zawodowego**

Zakres działania UE w ramach kształcenia zawodowego został określony w art. 166 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym przepisem działanie Unii w obszarze kształcenia zawodowego zmierza do:

- ♦ ułatwienia przystosowania się do zmian w przemyśle, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie;

---

<sup>3</sup> Zob. *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, art. 90–222, red. K. Kowalik-Bańczyk, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, system informacji prawnej LEX.



- ♦ poprawy kształcenia zawodowego wstępnego i ustawicznego w celu ułatwienia integracji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy;
- ♦ ułatwienia dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjania mobilności instruktorów i kształcących się, a zwłaszcza młodzieży;
- ♦ pobudzania współpracy w dziedzinie kształcenia między instytucjami edukacyjnymi lub kształcenia zawodowego a przedsiębiorstwami;
- ♦ rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów kształcenia państw członkowskich.

Wskazana lista zadań ma charakter zamknięty.

- **Formy realizacji działań**

Działania UE realizowane są głównie poprzez programy długofalowe podejmowane na rzecz poprawy systemu kształcenia zawodowego, przejawiające się m.in. poprzez współpracę państw członkowskich w dziedzinie kształcenia zawodowego, ułatwiania dostępu do niego i zwiększania wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi.

Z uwagi na wyłączenie możliwości stanowienia środków harmonizujących (czyli wpływających bezpośrednio na prawodawstwo krajów członkowskich) dotyczących kształcenia zawodowego akty prawa wtórne, takie jak rozporządzenia, dyrektywy czy decyzje, wydawane są rzadko. W głównej mierze w obszarze tym mamy do czynienia z tzw. miękkim prawem (ang. *soft law*), na które składają się przede wszystkim dokumenty wydawane przez Radę, takie jak zalecenia, komunikaty (np. w sprawie kształcenia ustawicznego), dokumentacja robocza, projekty pilotażowe itd.

W celu realizacji polityki kształcenia zawodowego Rada uchwaliła program „Uczenie się przez całe życie”. Celem tego programu jest poprawa jakości wykształcenia w państwach członkowskich, a także zwiększenie atrakcyjności i konkurencyjności systemu edukacji. Program ten został wprowadzony na podstawie decyzji 2006/1720 (Dz.U. UE. z 2006 r. L 327/45).

## 2. Proces kopenhaski

Proces kopenhaski stanowi forum współpracy państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodo-

wego. W ślad za tzw. Komunikatem helsińskim, wydanym 5 grudnia 2006 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego, można go zdefiniować jako:

- ♦ proces polityczny, gdyż z jednej strony uwypukla on znaczenie Vocational Education and Training (dalej jako: VET) na arenie europejskiej, z drugiej zaś stwarza ramy organizacyjne służące uzgadnianiu wspólnych celów, ułatwiające debatę nad modelami edukacji zawodowej oraz wymianę dobrych praktyk;
- ♦ proces tworzenia wspólnych narzędzi, gdyż podstawowymi celami procesu są: tworzenie wspólnych Europejskich Ram Kwalifikacji oraz narzędzi zwiększających przejrzystość systemów kształcenia zawodowego, a także podnoszenie jakości kompetencji i kwalifikacji oraz mobilności uczniów i pracowników;
- ♦ proces sprzyjający uczeniu się od siebie nawzajem, gdyż pozwala na wymianę doświadczeń pomiędzy uczestnikami procesu, a w konsekwencji ich wykorzystanie do budowy bardziej efektywnych krajowych systemów kształcenia zawodowego;
- ♦ proces angażujący zainteresowane strony, gdyż jego immanentnym elementem jest otwarcie na współpracę z partnerami społecznymi<sup>4</sup>.

### **Od Deklaracji kopenhaskiej do Komunikatu z Bordeaux**

Początek procesu kopenhaskiego datuje się na koniec listopada 2002 r., kiedy to została wydana tzw. Deklaracja kopenhaska, czyli Deklaracja europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe i Komisji Europejskiej w sprawie ściślejszej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego<sup>5</sup>. Podstawowy cel, którym kierowali się sygnatariusze dokumentu, to wzrost dobrowolnej współpracy w zakresie kształcenia zawodowego na rzecz wspierania wzajemnego zaufania, przejrzystości, uznawania kompetencji i kwalifikacji, a także stworzenie podstaw dla większej mobilności uczniów i pracowników oraz

---

<sup>4</sup> Zob. Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Helsinkach 5 grudnia 2006 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego (dalej jako: Komunikat helsiński), s. 6-7.

<sup>5</sup> Deklaracja europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego oraz Komisji Europejskiej, wydana w Kopenhadze 29 i 30 listopada 2002 r. w sprawie wspierania ściślejszej współpracy europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego (dalej jako: Deklaracja kopenhaska).

ram instytucjonalnych umożliwiających realizację idei nauki przez całe życie.

Wskazane cele zostały podzielone na cztery priorytetowe obszary działań:

- ♦ **wymiar europejski**, czyli wszelkie formy współpracy i partnerstwa mające za zadanie zwiększenie znaczenia VET w kontekście międzynarodowym;
- ♦ **przejrzystość, informacja i pomoc**, czyli działania polegające na ujednocnieniu narzędzi i sieci informacyjnych (np. europejskie CV, EUROPASS, suplementy do certyfikatów i dyplomów) oraz wspieraniu mobilności obywateli Europy;
- ♦ **uznawanie kompetencji i kwalifikacji**, czyli działania nakierowane na:
  - stworzenie wspólnych płaszczyzn odniesienia oraz zasad ocen i certyfikacji,
  - wypracowanie wspólnych zasad dotyczących ważności formalnego i nieformalnego wykształcenia,
  - rozwój kompetencji i kwalifikacji na poziomie sektorowym poprzez wsparcie współpracy i koordynacji;
- ♦ **zapewnienie jakości**, czyli wsparcie dla nauczycieli i trenerów, a także promowanie wzajemnej współpracy poprzez wymianę doświadczeń oraz wypracowywanie wspólnych kryteriów i zasad jakości VET<sup>6</sup>.

Nieodłącznym elementem procesu kopenhaskiego są cykliczne, odbywające się co dwa lata, spotkania ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenia zawodowe oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej. W ich trakcie dokonywana jest ocena dotychczasowych osiągnięć oraz przewartościowanie celów współpracy, aby w większym stopniu odpowiadały one aktualnym potrzebom.

Dotychczas odbyły się cztery tego typu spotkania: w 2004 r. w Maastricht, w 2006 r. w Helsinkach, w 2008 r. w Bordeaux i w 2010 r. w Brużii. Efektem każdego z nich jest oficjalny komunikat, który określa kluczowe obszary przyszłych działań.

W trakcie spotkania w **Maastricht** sformułowano następujące cele działań na poziomie europejskim:

- ♦ konsolidacja priorytetów kopenhaskich,

---

<sup>6</sup> Zob. Deklaracja kopenhaska, s. 2-3.

- ♦ rozwój otwartych i elastycznych europejskich ram kwalifikacyjnych,
- ♦ rozwój i wdrożenie ECTS w VET,
- ♦ wsparcie dla nauczycieli i trenerów,
- ♦ poprawa narzędzi statystycznych w zakresie VET<sup>7</sup>.

Jednocześnie wskazano szereg zadań, które powinny zostać wykonane na poziomie krajowym, a mianowicie:

- ♦ stosowanie wspólnych instrumentów i płaszczyzn odniesienia w rozwijaniu i reformowaniu systemów i praktyk w obszarze VET,
- ♦ zwiększenie publicznych i prywatnych inwestycji w VET,
- ♦ pozyskiwanie wsparcia z funduszy europejskich,
- ♦ rozwijanie VET w kierunku potrzeb osób zagrożonych bezrobociem lub wykluczeniem społecznym,
- ♦ otwarte podejście do procesu uczenia się, które zapewni możliwość przenoszenia się pomiędzy różnymi poziomami kształcenia,
- ♦ wzrost znaczenia i jakości VET poprzez współpracę z partnerami,
- ♦ rozwijanie środowiska sprzyjającego uczeniu się w instytucjach edukacyjnych i miejscu pracy,
- ♦ rozwój nauczycieli i trenerów.

W **Komunikacie helsińskim** za priorytetowe uznano następujące sfery:

- ♦ podniesienie wizerunkowej atrakcyjności VET,
- ♦ dalsze tworzenie, testowanie i wdrażanie wspólnych europejskich narzędzi,
- ♦ pogłębienie systemowego podejścia do wzajemnego uczenia się poprzez poprawę metodologii statystycznej,
- ♦ aktywne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w realizację procesu kopenhaskiego<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Zob. Komunikat z Maastricht z 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyszłych priorytetów ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego (dalej jako: Komunikat z Maastricht), s. 4.

<sup>8</sup> Zob. Komunikat helsiński, s. 8, 10-14.

Z kolei w trakcie **spotkania w Bordeaux** za kluczowe uznano podjęcie takich działań, jak:

- ◆ wdrożenie narzędzi i systemów promujących współpracę na polu VET,
- ◆ podniesienie jakości i atrakcyjności VET,
- ◆ rozwój związków VET z rynkiem pracy,
- ◆ wzmocnienie europejskich porozumień o współpracy<sup>9</sup>.

### **Komunikat z Brugii**

W dniach 6-7 grudnia 2010 r. odbyła się w Brugii kolejna konferencja ministrów ds. edukacji państw członkowskich Unii Europejskiej dotycząca kształcenia i szkolenia zawodowego. Uczestniczyli w niej także ministrowie z krajów EFTA/EOG oraz krajów kandydujących do UE, a także przedstawiciele europejskich pracodawców i pracobiorców. Efektem konferencji było wydanie Komunikatu z Brugii z 7 grudnia 2010 r. w sprawie ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego w latach 2011-2020<sup>10</sup>.

Podsumowano w nim dotychczasowe osiągnięcia procesu kopenhaskiego, za najważniejsze uznając stworzenie wspólnych europejskich narzędzi:

- ◆ EUROPASS - pakietu pięciu dokumentów (Curriculum Vitae, Paszport Językowy, Suplement do Dyplomu Potwierdzającego Kwalifikacje Zawodowe, Suplement do Dyplomu i EUROPASS Mobilności) prezentujących umiejętności zawodowe i kompetencje w sposób czytelny we wszystkich krajach UE;
- ◆ Europejskich Ram Kwalifikacji (EQF);
- ◆ Europejskiego Systemu Transferu Osiągnięć w Kształceniu i Szkoleniu Zawodowym (ECVET);
- ◆ Europejskich Ram Odniesienia na rzecz Zapewniania Jakości w Kształceniu i Szkoleniu Zawodowym (EQAVET).

---

<sup>9</sup> Zob. Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Bordeaux 26 listopada 2008 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego (dalej jako: Komunikat z Bordeaux), s. 7-12.

<sup>10</sup> Komunikat europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego, europejskich partnerów społecznych oraz Komisji Europejskiej zebranych na posiedzeniu w Brugii 7 grudnia 2010 r. zawierający przegląd strategicznego podejścia i strategicznych priorytetów procesu kopenhaskiego na lata 2011-2020 (dalej jako: Komunikat z Brugii).

Dzięki tym narzędziom kwalifikacje są bardziej przejrzyste, porównywalne i możliwe staje się ich wzajemne uznawanie przez kraje członkowskie UE. Stworzyło to podstawę do rozwoju wspólnego europejskiego obszaru kształcenia i szkolenia zawodowego. Poprawiła się także elastyczność i jakość uczenia się. Ponadto zasady i wytyczne sformułowane w ramach procesu kopenhaskiego spowodowały głębokie reformy krajowych systemów VET, m.in. rozwój krajowych ram kwalifikacji w celu wdrażania Europejskich Ram Kwalifikacji oraz przyjęcie podejścia opartego na efektach uczenia się. Krajowe i Europejskie Ramy Kwalifikacji mają umożliwić porównywanie zdobytego wykształcenia i ułatwić jego wzajemną uznawalność w krajach Unii Europejskiej. Konsekwencją ich wdrożenia ma być wzrost mobilności mieszkańców krajów członkowskich<sup>11</sup>.

Wśród najważniejszych wyzwań komunikat wymienia polepszenie komunikacji i współpracy zainteresowanych stron (rządy krajowe, partnerzy społeczni, organizatorzy kształcenia i szkolenia zawodowego, nauczyciele, osoby prowadzące szkolenia i osoby uczące się) oraz podejście całościowe – powiązanie VET z innymi obszarami polityki, w szczególności z polityką zatrudnienia i polityką społeczną. Komunikat z Brugii ściśle powiązał proces kopenhaski z unijną strategią Europa 2020 oraz z Ramami strategicznymi europejskiej współpracy w obszarze kształcenia i szkolenia do roku 2020<sup>12</sup>. Kształcenie i szkolenie zawodowe powinno przyczynić się do osiągnięcia dwóch głównych celów edukacyjnych określonych w strategii Europa 2020: do 2020 r. zmniejszyć odsetek osób przedwcześnie kończących naukę<sup>13</sup> do poziomu poniżej 10% oraz zwiększyć odsetek osób w wieku 30–34 lata mających wykształcenie wyższe lub równoważne do co najmniej 40%. W Polsce odsetek ludności z wykształceniem wyższym w roku 2002 wynosił 9,9%, a w roku 2011 wzrósł do 17%<sup>14</sup>.

Komunikat z Brugii podaje ogólną wizję kształcenia i szkolenia zawodowego w 2020 r. jako bardziej atrakcyjnego, sprzyjającego karierze zawodowej, nowatorskiego, dostępnego i elastycznego, służącego doskonałości i równości w procesie uczenia się przez całe życie. Na tej wizji oparto **11 strategicznych celów na lata 2011–2020**:

- ♦ uczynienie z kształcenia zawodowego atrakcyjnej opcji edukacyjnej,

<sup>11</sup> Zob. *Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie*, [http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_pl.pdf) [dostęp: 1.12.2013 r.].

<sup>12</sup> Dz.U. UE C119/2 z 28.05.2009 r.

<sup>13</sup> Tj. w czasie podlegania obowiązkowi szkolnemu i nauki (w Polsce trwa on do ukończenia 18. roku życia).

<sup>14</sup> Zob. *Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, s. 193, [http://stat.gov.pl/cps/rde/-xbcr/gus/RS\\_rocznik\\_statystyczny\\_rp\\_2012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/-xbcr/gus/RS_rocznik_statystyczny_rp_2012.pdf) [dostęp: 2.12.2013 r.].

- ◆ dbanie o doskonałość, jakość i adekwatność kształcenia i doskonalenia zawodowego,
- ◆ tworzenie elastycznego dostępu do szkoleń i kwalifikacji,
- ◆ wypracowanie strategicznego podejścia do nadawania kształceniu i doskonaleniu zawodowemu wymiaru międzynarodowego oraz promowanie mobilności międzynarodowej,
- ◆ stymulowanie innowacyjności, kreatywności i przedsiębiorczości oraz zachęcanie do korzystania z technologii informacyjno-komunikacyjnych (zarówno w kształceniu, jak i doskonaleniu zawodowym),
- ◆ kształcenie i doskonalenie zawodowe sprzyjające włączeniu społecznemu,
- ◆ większa aktywność podmiotów zaangażowanych w kształcenie i szkolenie zawodowe oraz lepsze eksponowanie rezultatów europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego,
- ◆ skoordynowane zarządzanie europejskimi i krajowymi instrumentami w dziedzinie przejrzystości, uznawania, zapewniania jakości oraz mobilności,
- ◆ pogłębianie związków między polityką kształcenia i szkolenia zawodowego a innymi stosownymi obszarami polityki,
- ◆ podniesienie jakości i zwiększenie porównywalności danych wykorzystywanych do opracowywania polityki UE w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego,
- ◆ dobre wykorzystywanie wsparcia UE.

Na podstawie wymienionych celów strategicznych wyznaczono 22 cele krótkoterminowe na pierwsze cztery lata (2011-2014) realizowane na poziomie krajowym, wraz ze wskazaniem wsparcia na poziomie UE<sup>15</sup>.

Realizacja celów określonych w Komunikacie z Brugii ma doprowadzić do stworzenia sieci systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, które sprostają wyzwaniom współczesnej globalnej gospodarki. Wydaje się, że kluczowe znaczenie w tym zakresie będzie miała zmiana wizerunku kształcenia zawodowego, tak aby było ono postrzegane przez uczniów oraz ich rodziców jako atrakcyjna alternatywa dla kształcenia ogólnego. Tak ambitne zadanie może zostać osiągnięte przede wszystkim przez zapewnienie wysokiej jakości przekazywanych umiejętności i wiedzy, które będą pozostawały w nierozłącznym związku z praktycznym wymiarem

---

<sup>15</sup> Zob. Komunikat z Brugii, s. 5-21.

edukacji, a mianowicie z zajęciami praktycznymi realizowanymi w ramach współpracy z przedsiębiorcami. Nie ulega bowiem wątpliwości, że praktyki w miejscu przyszłej potencjalnej pracy są najlepszą metodą nauki zawodu. Innym, nie mniej istotnym wyzwaniem stojącym przed państwami członkowskimi jest wdrożenie mechanizmów tworzących elastyczne ścieżki nauki oparte na efektach uczenia, które jednocześnie będą sprzyjały przemieszczaniu się uczniów w ramach różnych podsystemów kształcenia i szkolenia, a także umożliwiały uznawanie nauki pozaformalnej i nieformalnej, w tym kompetencji nabytych w miejscu pracy. Ze względu na postępującą integrację unijnego rynku pracy strategiczne znaczenie ma również problem mobilności uczniów i pracowników, dlatego konieczne jest stworzenie przejrzystych systemów egzaminacyjnych i certyfikacyjnych, które zagwarantują ogólnoeuropejskie uznawanie kwalifikacji i kompetencji zawodowych. Nie można również zapominać, że atrakcyjne i skuteczne kształcenie zawodowe stanowi doskonałe narzędzie realizacji innych celów Unii Europejskiej, jak np. przeciwdziałania wykluczeniu osób bezrobotnych oraz dotkniętych innymi problemami społecznymi<sup>16</sup>.

### **Monitorowanie realizacji procesu kopenhaskiego**

Podstawową formę nadzoru nad realizacją procesu kopenhaskiego stanowią opisane wcześniej spotkania ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe. Dodatkowo w ramach procesu funkcjonują dwa ciała opiniodawczo-doradcze, a mianowicie Komitet Doradczy ds. Kształcenia i Szkolenia Zawodowego (Advisory Committee on Vocational Training - ACVT) oraz Spotkania Dyrektorów Generalnych ds. Kształcenia i Szkolenia Zawodowego (Meeting of Directors General for Vocational Education - DGVT).

Komitet Doradczy ds. Kształcenia i Szkolenia Zawodowego jest ciałem pełniącym przede wszystkim funkcję konsultacyjną. Zgodnie z Decyzją Rady z 26 lutego 2006 r. w sprawie ustanowienia zasad Komitetu Doradczego ds. Kształcenia i Szkolenia Zawodowego<sup>17</sup> asystuje on Komisji Europejskiej w trakcie wdrażania polityk z zakresu kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności poprzez opiniowanie planowanych działań oraz inicjowanie wymiany wiedzy i doświadczeń pomiędzy zainteresowanymi państwami. W skład Komitetu wchodzi po trzech reprezentantów z każdego państwa członkowskiego, których zadaniem jest reprezentowanie poszczególnych rządów, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców. Członkowie ACVT są wskazywani przez państwa członkowskie,

---

<sup>16</sup> Zob. Komunikat z Brugii, *passim*.

<sup>17</sup> Council Decision of 26 February 2004 laying down the Rules of the Advisory Committee on Vocational Training (Dz.U. UE nr L68/25 z 6.03.2004 r.).



a następnie powoływani przez Komisję na trzyletnią kadencję. Podstawową formą aktywności komitetu są spotkania, które powinny się odbywać co najmniej dwa razy do roku.

Rola Spotkań Dyrektorów Generalnych ds. Kształcenia i Szkolenia Zawodowego jest zgoła odmienna, gdyż jest to forum służące omawianiu strategicznych kwestii związanych z kształceniem i szkoleniem zawodowym. Tematyka spotkań koncentruje się zazwyczaj na:

- ♦ monitorowaniu realizacji procesu kopenhaskiego,
- ♦ omówieniu aktualnych działań Komisji Europejskiej w obszarze VET,
- ♦ przeglądzie nowych działań podejmowanych przez kraje członkowskie w obszarze VET,
- ♦ prezentacji systemu VET w kraju sprawującym przewodnictwo w Radzie,
- ♦ przeglądzie działań mających na celu wdrożenie zaleceń Rady dla państw członkowskich.

Spotkania w ramach DGVT odbywają się dwa razy do roku i organizowane są przez kraj sprawujący prezydencję. Oprócz przedstawicieli państw członkowskich uczestniczą w nich także partnerzy społeczni oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej, Europejskiej Fundacji Kształcenia (European Training Foundation - ETF) oraz Europejskiego Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego (European Centre for the Development of Vocational Training - CEDEFOP).

### **3. Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego**

Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego (The European Alliance for Apprenticeships) został zainaugurowany 2 lipca 2013 r. w Lipsku przez Komisję Europejską, prezydencję litewską, europejskie związki zawodowe i organizacje pracodawców. 15 października 2013 r. Rada przyjęła deklarację Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego<sup>18</sup>.

Celem sojuszu jest walka z bezrobociem wśród osób młodych poprzez podnoszenie jakości i dostępności przyuczania do zawodu (*apprenticeships*) w UE. Działania te mają umożliwić młodym osobom płynne i trwałe przejście z systemu kształcenia na rynek pracy. Celem

---

<sup>18</sup> Deklaracja Rady Unii Europejskiej - Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego, Luksemburg, 15 października 2013 r.

sojuszu jest także zmiana nastawienia społeczeństwa do kształcenia zawodowego. W ramach sojuszu określone mają być najskuteczniejsze systemy przyuczania do zawodu, a w każdym państwie członkowskim - zastosowane najskuteczniejsze rozwiązania.

Podstawowym zadaniem sojuszu jest zjednoczenie wysiłków potencjalnych partnerów: organów publicznych, przedsiębiorców, związków zawodowych, samorządów gospodarczych, podmiotów prowadzących kształcenie i szkolenie zawodowe, organizacji młodzieży oraz służby zatrudnienia w celu skoordynowania i udoskonalania inicjatyw mających na celu przyuczenie do zawodu.

Za szczególnie ważne dla zwiększenia atrakcyjności i skuteczności programów przygotowania zawodowego Rada uznała:

- ◆ ustanowienie ram regulacyjnych, jasno określających prawa i obowiązki oraz zakres odpowiedzialności każdej z zaangażowanych stron;
- ◆ sprzyjanie partnerstwom z partnerami społecznymi w zakresie ich tworzenia, wdrażania i zarządzania;
- ◆ włączenie programów przygotowania zawodowego do systemów edukacyjnych poprzez system uznawanych kwalifikacji i kompetencji, które umożliwiają dostęp do kształcenia wyższego i uczenia przez całe życie;
- ◆ zapewnienie wysokiej jakości kwalifikacji i kompetencji zdobytych w trakcie przygotowania zawodowego;
- ◆ włączenie wysokiej jakości uczenia się i szkolenia poprzez praktykę w miejscu pracy;
- ◆ włączenie pracodawców i władz publicznych w finansowanie programów przygotowania zawodowego;
- ◆ objęcie programami przygotowania zawodowego różnych sektorów i zawodów, w tym sektorów innowacyjnych o dużym potencjale zatrudnieniowym;
- ◆ wspieranie udziału osób o mniejszych szansach poprzez zapewnienie doradztwa zawodowego, szkoleń przygotowawczych i innego ukierunkowanego wsparcia;
- ◆ promowanie przygotowania zawodowego poprzez podnoszenie świadomości młodych ludzi, rodziców, organizatorów kształcenia i szkolenia, pracodawców i służb zatrudnienia;

- ♦ włączenie przygotowania zawodowego jako jednego ze sposobów realizacji Gwarancji dla młodzieży<sup>19</sup>.

W ramach Europejskiego Sojuszu na rzecz Przygotowania Zawodowego państwa członkowskie zobowiązały się do:

- ♦ podjęcia reformy szkolnictwa i kształcenia zawodowego, we współpracy z partnerami społecznymi, poprzez wprowadzenie systemu przygotowania zawodowego albo ulepszenia już istniejącego systemu w celu zwiększenia dostępności, podniesienia jakości i atrakcyjności przygotowania zawodowego;
- ♦ zwrócenia szczególnej uwagi na wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, co pozwoli im na oferowanie większej liczby lepszych jakościowo możliwości przygotowania zawodowego;
- ♦ podjęcia kroków w celu uznawania kwalifikacji zdobytych poprzez przygotowanie zawodowe;
- ♦ zaplanowania strategicznego wykorzystania funduszy unijnych, w tym funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz programu Erasmus+ na tworzenie efektywnych systemów przygotowania zawodowego;
- ♦ kontynuowania wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń w zakresie systemów przygotowania zawodowego, m.in. w ramach programu Semestr Europejski i programu kopenhaskiego oraz w związku ze strategicznymi ramami europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET2020).

## Zakończenie

Jak wskazano we wcześniejszych rozważaniach, działania w sferze edukacji, w tym edukacji zawodowej, realizowane są na poziomie państw członkowskich Unii Europejskiej. Do ich wyłącznej kompetencji zastrzeżone zostały sprawy związane z organizacją i funkcjonowaniem systemu oświaty. Na poziomie ponadnarodowym przygotowywane są jedynie zalecenia i rekomendacje, czyli działania, które z prawnego punktu widzenia nie wiążą w żaden sposób ich odbiorców. Nie zmienia to jednak faktu, że państwa członkowskie współpracują w ich wdrażaniu i realizują uchwalone

---

<sup>19</sup> Zalecenie Rady Europejskiej, które w kwietniu 2013 r. zostało zaakceptowane przez państwa członkowskie, zakładające, że osoby poniżej 25 roku życia w ciągu czterech miesięcy od ukończenia kształcenia lub utraty pracy otrzymają ofertę zatrudnienia, przyuczenia do zawodu, stażu lub dalszego kształcenia.

zalecenia. Doskonałym przykładem takiej kooperacji jest proces kopenhaski, w ramach którego członkowie Unii Europejskiej przy udziale Komisji Europejskiej podejmują działania na rzecz rozwoju kształcenia i szkolenia zawodowego. Rezultatem tej współpracy ma być wypracowanie standardów kształcenia zawodowego oraz ujednoczenie uzyskiwanych w ramach niego kwalifikacji, co pozwoli na większą mobilność pracowników pomiędzy państwami członkowskimi. Duże znaczenie w rozwoju procesu kopenhaskiego ma przyjęty w 2010 r. tzw. Komunikat z Brugii, określający cele stojące w najbliższych latach przed organizatorami procesu kształcenia i szkolenia zawodowego.

Bardzo ważną funkcją szkolnictwa zawodowego jest jego rola w przeciwdziałaniu bezrobociu wśród młodych ludzi. Wyrazem tego jest przyjęta w bieżącym roku Deklaracja Rady Unii Europejskiej - Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego, która zmierza do ułatwienia absolwentom płynnego przejścia na rynek pracy, m.in. poprzez naukę zawodu nie tylko w szkole, lecz także w miejscu przyszłego zatrudnienia.

Obecnie również Polska wdraża bardzo istotne zmiany w szkolnictwie zawodowym, dzięki którym ma ono lepiej przygotowywać uczniów do wejścia na rynek pracy zarówno krajowy, jak i europejski. Od roku szkolnego 2012/2013 kształcenie w zawodach odbywa się w ramach tzw. kwalifikacji, czyli spójnego zestawu wiedzy, umiejętności i postaw. Umożliwiają one jego uczestnikom przystąpienie do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje zawodowe, a po jego zdaniu - wejście na rynek pracy. Ułatwione też będzie zdobywanie kwalifikacji w zawodach pokrewnych do wyuczonego, bez konieczności zaliczania po raz kolejny pełnego cyklu kształcenia.

Ze względu na to, że materiały do niniejszego opracowania gromadzone były podczas wizyty studyjnej w Brukseli, autorzy uznali za zasadne także przeanalizowanie systemu szkolnictwa zawodowego w Belgii. Na uwagę zasługuje zwłaszcza zastosowany tam, podobnie jak w Niemczech i Austrii, dualny model kształcenia. Syntetyczny opis systemu belgijskiego znajduje się w załączniku.

Jak wykazano w niniejszym opracowaniu, poprawa jakości oraz unowocześnienie szkolnictwa i przygotowania zawodowego zajmuje nie tylko rządy poszczególnych państw europejskich, ale i gremia unijne. Łatwo więc dostrzec, że jest to temat ważny dla wszystkich krajów zjednoczonej Europy. Z rozważań nad tym typem edukacji wynika, że ma on do odegrania ważną rolę i powinien być rozwijany tak, aby przygotowywać kompetentne kadry zarówno dla lokalnych przedsiębiorstw, jak i dla krajowej oraz unijnej gospodarki.

## Bibliografia

- Deklaracja europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego oraz Komisji Europejskiej, wydana w Kopenhadze 29 i 30 listopada 2002 r. w sprawie wspierania ściślejszej współpracy europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego.
- Deklaracja Rady Unii Europejskiej - Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego, Luksemburg, 15 października 2013.
- Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie*, [http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_pl.pdf) [dostęp: 1.12.2013 r.].
- Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Bordeaux 26 listopada 2008 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego.
- Komunikat europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego, europejskich partnerów społecznych oraz Komisji Europejskiej, zebranych na posiedzeniu w Brugii 7 grudnia 2010 r. zawierający przegląd strategicznego podejścia i strategicznych priorytetów procesu kopenhaskiego na lata 2011-2020.
- Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Helsinkach 5 grudnia 2006 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego.
- Komunikat z Maastricht z 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyszłych priorytetów ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego.
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/-RS\\_rocznik\\_statystyczny\\_rp\\_2012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/-RS_rocznik_statystyczny_rp_2012.pdf) [dostęp: 2.12.2013 r.].
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. nr 83/47 z 30.03.2010 r.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, art. 90-222, red. K. Kowalik-Bańczyk, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, system informacji prawnej LEX.

## SYSTEM EDUKACJI ZAWODOWEJ W KRÓLESTWIE BELGII

Zgodnie z poprawką do konstytucji z 1988 r. odpowiedzialność za system edukacji w federalnej Belgii została przekazana wspólnotom językowym: flamandzkiej, francuskiej i niemieckojęzycznej. Belgijska konstytucja gwarantuje obywatelom wolność kształcenia, w związku z czym dozwolone jest zakładanie szkół opierających swoje oddziaływania wychowawcze na różnych wartościach oraz ideałach. Dotyczy to zarówno szkół wyznaniowych, jak i głoszących poglądy areligijne lub reprezentujących alternatywne metody wychowania.

Na poziomie federalnym regulowane są wiek rozpoczynania i kończenia obowiązku szkolnego oraz państwowe minimum programowe i wynagrodzenia nauczycieli. Kształcenie obowiązkowe rozpoczyna się w Belgii w wieku 6 lat i trwa do ukończenia 18. roku życia, z tym że uczniowie w wieku 16-18 lat mogą realizować obowiązek nauki w niepełnym wymiarze, łącząc ją z pracą. Tak zdefiniowana samodzielność wspólnot wiąże się z tym, że oświata należy do kompetencji parlamentu i rządu każdej ze wspólnot, wyposażonych w odpowiednie uprawnienia w zakresie ustawodawczym oraz wykonawczym. Mają one odrębnych ministrów oświaty oraz inspektoraty oświatowe. Szkoły prowadzone są przez wspólnoty, prowincje, gminy oraz osoby prywatne czy też związki wyznaniowe. Istnieje także niewielki sektor szkolnictwa całkowicie prywatnego. Wspólnoty językowe dofinansowują szkoły, dla których nie są organami prowadzącymi pod warunkiem przestrzegania przez nie przepisów oświatowych i realizowania zatwierdzonych programów nauczania. Kształcenie na większości etapów jest bardzo podobne dla każdej ze wspólnot, jednak występują pewne różnice między systemami. W związku z tym każdy z nich zostanie omówiony osobno.

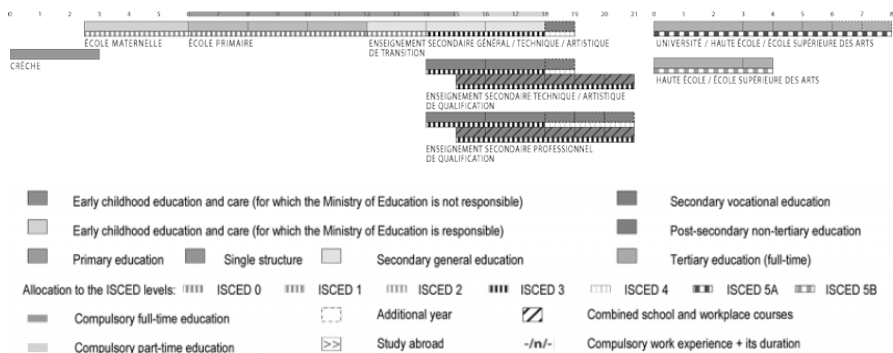
### Wspólnota Francuska

Zarządzanie szkołami oraz określenie struktury systemu edukacji i programów nauczania znajduje się w rękach rządu Wspólnoty Francuskiej. Organem nadzorującym jest inspektorat szkolny, którego zadaniem jest kontrola wykonywania obowiązków w dziedzinie edukacji przez organy prowadzące inne niż rząd. Ponadto funkcjonuje jednostka kontrolująca gospodarkę finansową szkół. Językiem nauczania jest francuski.

Uczniowie po ukończeniu VI klasy szkoły podstawowej (poziom ISCED 1) odbywają dwuletni kurs przygotowawczy, po którym mogą wybrać dalszą ścieżkę kształcenia: ogólną, artystyczną, techniczną lub zawodową. Po osiągnięciu wieku 16 lat mogą zdecydować o dalszym kształceniu się w pełnym wymiarze godzin lub w innych formach, tj. w systemie przemiennym, w formie przyuczenia do zawodu lub w innej, zatwierdzonej przez władze formie. System przemienny we Wspólnocie Francuskiej polega na odbywaniu trzech lub czterech dni zajęć praktycznych w tygodniu u pracodawcy, przedmioty ogólne i teoretyczne zawodowe nauczane są natomiast w szkole.

Rys. 1

### System szkolnictwa we Wspólnocie Francuskiej



Źródło: Eurydice.

### Wspólnota Flamandzka

We Wspólnocie Flamandzkiej szkoły prowadzone są w jednej z trzech sieci:

- GO!, onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (sieć szkół Wspólnoty Flamandzkiej);
- Gesubsidieerd officieel onderwijs (oficjalna, dofinansowywana sieć szkół);
- Gesubsidieerd vrij onderwijs (prywatna, dofinansowywana sieć szkół).

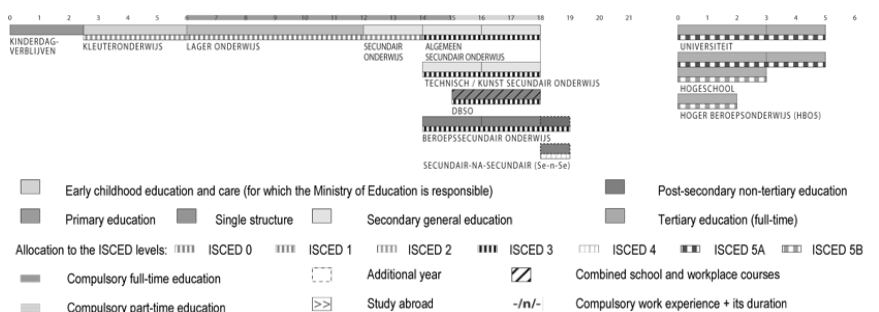
Pierwszy z omawianych typów szkół prowadzony jest bezpośrednio przez organy Wspólnoty, drugi – przez miasta, gminy i prowincje, natomiast trzeci – przez podmioty prywatne. Pierwszy rodzaj szkół jest przez Wspólnotę finansowany, a pozostałe są dofinansowywane. Nadzór nad szkołami na poziomie Wspólnoty zapewniają Departament Kształcenia i Szkolenia, pięć agencji nadzorujących realizację polityki edukacyjnej, Rada Zarządzająca (składająca się z ministra oraz sześciu urzędników) oraz Flamandzka Rada Edukacji jako instytucja doradcza. Językiem nauczania jest holenderski.

We Flandrii, podobnie jak we Wspólnocie Francuskiej, uczniowie po ukończeniu szkoły podstawowej rozpoczynają sześcioletni cykl szkoły średniej, przy czym pierwsze dwa lata to klasa ogólna i przedzawodowa. Następnie wybierają ścieżkę kształcenia ogólnego, technicznego, artystycznego lub zawodowego. Wybierając tę ostatnią, mają możliwość, po ukończeniu 16. roku życia, kontynuować kształcenie w trybie niestacjonarnym. W takim przypadku mogą łączyć szkolenie teoretyczne w kampusach SYNTRA z praktykami u pracodawców lub też kształcić się w jednym z ośrodków kształcenia zawodowego, realizując jednocześnie własną ścieżkę rozwoju poprzez wykonywanie pracy zawodowej lub uczestnictwo w programach pomagających w odnalezieniu się na rynku pracy. Zaliczają się do nich:

„ścieżka przygotowawcza” dla młodzieży bez sprecyzowanych planów zawodowych, „projekt pomostowy” dla osób, które chcą rozwijać swoje umiejętności, oraz „ścieżka rozwoju osobistego” dla młodzieży ze środowisk defaworyzowanych.

Rys. 2

### System edukacji we Wspólnocie Flamandzkiej



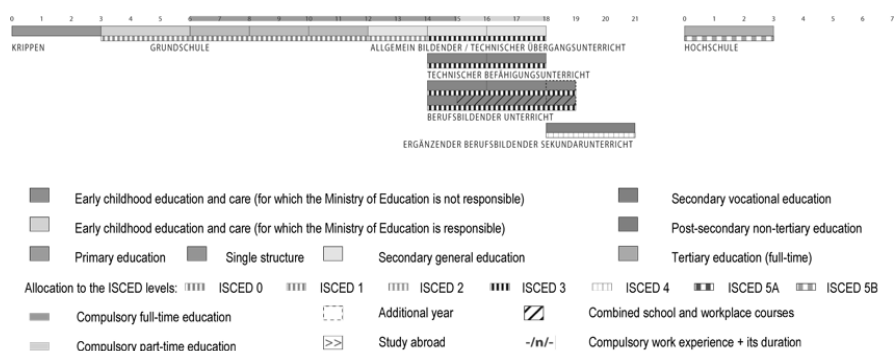
Źródło: Eurydice.

### Wspólnota Niemieckojęzyczna

We Wspólnocie Niemieckojęzycznej szkoły, podobnie jak w pozostałych Wspólnotach, są przez nią finansowane lub współfinansowane. Nie występują szkoły całkowicie prywatne. Wielu uczniów pobiera naukę w szkołach Wspólnoty Francuskiej lub w Niemczech. Językiem nauczania jest niemiecki, choć w niektórych szkołach naucza się języka francuskiego jako języka mniejszości.

Rys. 3

### System edukacji we Wspólnocie Niemieckojęzycznej



Źródło: Eurydice.



Kształcenie przebiega w analogiczny sposób jak w pozostałych wspólnotach. Sześcioletnia szkoła średnia podzielona jest na trzy etapy - obserwacji, orientacji i przygotowania zawodowego. Tu także uczniowie mają możliwość wyboru ścieżek kształcenia po drugiej klasie, z tym że są one ograniczone do ogólnej, technicznej i zawodowej. Większość uczniów pozostaje w systemie kształcenia stacjonarnego, jednak dla tych, którzy ukończyli 16. rok życia, otwarta jest możliwość pobierania nauki w niepełnym wymiarze oraz łączenia jej z pracą. Istnieje także możliwość zdobywania przygotowania zawodowego u pracodawcy. Dla uczniów, którzy ukończyli ścieżkę zawodową, przewidziany jest dodatkowy rok nauki w celu umożliwienia uzupełnienia wykształcenia i uzyskania dostępu do edukacji wyższej.



# System kształcenia zawodowego w Anglii

## Wstęp

Kształcenie zawodowe w Wielkiej Brytanii jest przypadkiem dość rzadko analizowanym i uznawanym za zbyt specyficzny, aby mógł stanowić punkt odniesienia dla systemów w innych krajach. Jest on również powszechnie uważany za nieskuteczny pod względem zarówno dostosowania kwalifikacji do rynku pracy, jak i jakości kształcenia oraz atrakcyjności ścieżki edukacji zawodowej dla młodzieży. Jest to opinia, którą podziela również duża część obserwatorów brytyjskich. Przyczyn takiego stanu rzeczy można szukać zarówno w obecnej strukturze społeczno-gospodarczej kraju, jak i w historycznych założeniach, na których się ona opiera. W odróżnieniu od dość mocno kolektywistycznej Europy kontynentalnej w Wielkiej Brytanii zawsze przeważały idee nurtu liberalnego. Państwo przez długi okres wycofane było z wielu dziedzin życia gospodarczego, pozostawiając je razem z ich problemami w gestii sektora prywatnego. Stąd może wynikać jeden z kluczowych problemów systemu – brak uniformizacji kwalifikacji. Ciała odpowiedzialne za przyznawanie kwalifikacji przez długi czas były bardzo zróżnicowane. Odmienna niż na kontynencie polityka państwa, a także inna organizacja i rola związków zawodowych może być przyczyną braku zaistnienia kluczowego dla systemu dualnego dialogu państwa z pracodawcami i pracownikami. Mimo zasadniczych różnic w relacji z systemem polskim w Wielkiej Brytanii można jednak odnaleźć podobne problemy, z jakimi boryka się system polski. Należy tu

wymienić dużą rolę sektora usług, przewagę małych i średnich przedsiębiorstw, a także niski prestiż szkolenia zawodowego w porównaniu do liceów ogólnokształcących i szkół wyższych. Podejmowane przez Brytyjczyków próby zaradzenia tym problemom stanowią wartościowy materiał do analizy.

## 1. Zarys historii brytyjskiego systemu edukacji zawodowej<sup>1</sup>

### Historyczne uwarunkowania brytyjskiego systemu edukacji zawodowej

Od czasów średniowiecznych Anglia, stanowiąca dziś trzon Zjednoczonego Królestwa, miała specyficzny system edukacji. Najważniejszą cechą charakterystyczną tego systemu był elitaryzm – dostępność ograniczona była wyłącznie do najwyższych warstw społecznych. Sfera ta była, i po części do tej pory jest, zmonopolizowana przez dwa najstarsze uniwersytety: Oxford i Cambridge, których dyplomy po dziś dzień są symbolami statusu i przynależności do elity społeczeństwa. Okres republikański w dziejach Anglii to jedynie krótki XVII-wieczny epizod, który szybko ustąpił restaurowanej monarchii dziedzicznej, trwającej do dzisiaj. Naród Zjednoczonego Królestwa, w odróżnieniu od republikańskiej Francji czy Stanów Zjednoczonych, stanowili więc poddani monarchy<sup>2</sup>.

Założenia filozoficzne stojące za systemem edukacji uzasadniały taki stan rzeczy. Edukacja, w odróżnieniu od systemów republikańskich, nie była prawem obywateli, lecz raczej przywilejem, do którego trzeba było zostać wybranym. Jednocześnie status społeczny i prestiż osób wykonujących zajęcia niewymagające specjalistycznej wiedzy był, i do tej pory jest, bardzo niski. Wybór „predestynowanych” do dalszej edukacji odbywał się za pośrednictwem testów mających wykazać szczególne zdolności, które w założeniu miały tylko nieliczne grupy dzieci. Dla większości młodzieży testy te były jednak „szklanym sufitem” odcinającym im drogę do awansu społecznego.

Zapoczątkowana w Wielkiej Brytanii rewolucja przemysłowa paradoksalnie tylko wzmocniła tę tendencję. Anglia, jako państwo pionierskie, zaczynające z niskiego poziomu technologicznego, nie potrzebowała masowych, państwowych systemów wdrażania nowych technologii i szkolenia

---

<sup>1</sup> Na podstawie notatek ze spotkań grupy warsztatowej w Londynie oraz artykułu P. Ainley i M. Allen, *Hard Times for Education in England*, *Educational Futures* Vol. 5(1), grudzień 2012.

<sup>2</sup> P. Ainley, M. Alen, *Hard Times for Education in England*, art. cyt., s. 17.

zawodowego<sup>3</sup>. Tego typu aktywność nie została więc włączona do tradycyjnego systemu edukacji, a nowo powstała klasa kapitalistów zamiast budową alternatywnego systemu kształcenia zajęła się naśladowaniem ziemskiej arystokracji, której klasycznie wyedukowani członkowie administrowali imperium. Z tych względów masowe szkolnictwo podstawowe, wprowadzone ostatecznie w 1902<sup>4</sup> r., było w większym stopniu nakierowane na dyscyplinowanie klasy robotniczej niż na jej edukowanie. Jest to jeden z czynników, dla których nigdy nie udało się w Wielkiej Brytanii do końca wyeliminować analfabetyzmu. Badania dowodzą, że obecnie 20% społeczeństwa w dalszym ciągu przejawia „analfabetyzm funkcjonalny”<sup>5</sup>.

### Edukacja „złotego wieku”

Po zakończeniu II wojny światowej ponownie podjęto próbę stworzenia wydajnego systemu edukacji zawodowej, jednak nie osiągnięto zadowalających rezultatów. Tak zwany *Butler Education Act* z 1944 r.<sup>6</sup> tworzył system edukacji, który po raz pierwszy przewidywał powszechną i bezpłatną edukację ponadpodstawową traktowaną jako prawo obywateli. Jednakże i tu wbudowana była pewna ekskluzywność. Dotychczas na edukację wyższą miało szansę ok. 7% dzieci z zamożniejszych rodzin uczących się w prywatnych *public schools*, blisko powiązanych z „wielką dwójką”: Cambridge i Oxfordem. Reforma powiększyła tę grupę o ok. 20% dzieci z niższych warstw, które zdołały się dostać do nowo utworzonych *grammar schools*. Selekcja do tych szkół odbywała się jednak poprzez testy IQ, które wykluczały powszechność edukacyjnego awansu.

Aby sprostać potrzebom tradycyjnego przemysłu ciężkiego, utworzono techniczne szkoły średnie. Z powodu braku wystarczających inwestycji plan ten nie zakończył się sukcesem. W zamian za to praktyczna nauka rzemiosła uzupełniona została o możliwość urlopów naukowych (*day-release*) w celu nauki w tzw. *further education (FE) colleges*, które utrzymywane były przez pracodawców w porozumieniu ze związkami zawodowymi.

W okresie po zakończeniu II wojny światowej większość uczniów opuszczała szkołę, zazwyczaj w celu wczesnego zamążpójścia lub podjęcia pracy zarobkowej, w wieku 15 lat. Pomimo pięciu lat spędzonych w szkole podstawowej i kolejnych pięciu w średniej nie mieli oni żadnych kwalifikacji. Według niektórych jest to odwrotność obecnego systemu: dożywotnia praca zarobkowa bez edukacji (*lifelong earning*) zastąpiona została

<sup>3</sup> Opinia wyrażona przez prof. Patricka Ainleya podczas spotkania z grupą warsztatową.

<sup>4</sup> *Education Act*, 1902, 2 Edw. VII, inaczej *Balfour Act*.

<sup>5</sup> Dane OECD za 2009 r.

<sup>6</sup> *Education Act*, 1944, 7 and 8 Geo 6 c. 31.

dożywotnią edukacją bez pracy (*lifelong learning*)<sup>7</sup>. W obu przypadkach jest to metoda kanalizowania problemów wynikających z głębokiej stratyfikacji społecznej.

W opisywanym okresie problem bezrobocia w zasadzie nie występował (poza niektórymi regionami na północy, w Szkocji i Walii). Zapotrzebowanie na siłę roboczą pokrywała natomiast imigracja z byłych brytyjskich kolonii. Dzisiejsze propozycje ponownego włączenia do systemu *grammar schools* są więc widziane jako próba powrotu do „złotych lat 50.,” które umożliwiały awans edukacyjny niewielkiej grupie wybrańców (głównie chłopców).

### **W kierunku edukacji powszechnej**

W 1965 r. wprowadzono system nieselektywnych szkół powszechnych (*comprehensive schools*). Zbiegło się to w czasie z końcem tzw. złotego wieku lat 50., jednak badacze nie są zgodni co do tego, czy wystąpił tu związek przyczynowo-skutkowy.

Rozwój gospodarki i presja społeczna na tworzenie państwa dobrobytu pociągnęła za sobą reformę szkolnictwa wyższego. Laburzystowski rząd Harolda Wilsona (1964–70) stworzył politechniki miejskie, powszechnie uważane za tanią formę edukacji wyższej. Podział edukacji wyższej został więc wprowadzony w momencie, w którym na poziomie szkół średnich trójczęściowy model zastępowany był przez rozwijające się szkoły powszechne. Do roku 1970 ich odsetek w stosunku do pozostałych szkół w Anglii wynosił już 80% (jeszcze więcej w Szkocji i Walii). Wbrew oczekiwaniom reforma szkolnictwa nie pozwoliła jednak na powszechny awans społeczny. Selekcja akademicka do prestiżowych uniwersytetów odbywała się wciąż głównie spośród „wybrańców” (uczniów *public schools* i pozostałych *grammar schools*) za pośrednictwem powiązanych z „Oxbridge” rad egzaminacyjnych. Uczniowie szkół powszechnych zmagali się natomiast, szczególnie po kryzysie naftowym 1973 r., z poważnym problemem bezrobocia. Działania rządu łagodzące ten efekt wyrażały się poprzez podniesienie wieku opuszczania szkoły do lat 16, a także wdrożeniu serii młodzieżowych planów treningowych, które miały przygotować zaplecze pod ponowny wzrost gospodarczy po wyjściu z kryzysu. Rzeczywistość nie okazała się jednak tak optymistyczna, więc problem bezrobocia po zakończeniu edukacji pozostawał cały czas aktualny.

---

<sup>7</sup> Zob. P. Ainley, M. Allen, *Hard Times for Education in England*, art. cyt., s. 18.

## Od modelu niemieckiego do amerykańskiego

Paradoksalnie to neoliberalny rząd Margaret Thatcher starał się przeszczepić na grunt angielski niemiecki model poszkolnego kształcenia zawodowego wspieranego przez związki zawodowe. Projekt ten, podobnie jak poprzednio techniczne szkoły średnie, nie został zrealizowany z braku odpowiedniego finansowania. Oprócz tego postępująca dekonstrukcja przemysłu ciężkiego sprawiała, że system ten nie mógł zapewnić uczniom zatrudnienia po zakończeniu kształcenia. Wielu z nich postanowiło więc kontynuować edukację średnią po 16. roku życia w *sixth forms colleges* lub *FE colleges*. Za ich pośrednictwem próbowano przebić się wyżej - do politechnik lub nawet nowych i starych uniwersytetów. Sformowany w ten sposób system zaczął przypominać system amerykański: szkoły średnie i *community/FE colleges* zasilały państwowe uniwersytety znajdujące się w hierarchii poniżej elitarnej „Ivy League”, a także pewną liczbę uniwersytetów sztuk wyzwolonych.

W 1988 r. system angielski wzbogacono o kilka elementów typowych dla rozwiązań funkcjonujących we Francji. Po raz pierwszy wprowadzono narodowy program nauczania do wszystkich państwowych szkół w Anglii<sup>8</sup>, który kończył się powszechnymi egzaminami w wieku lat 16. Program ukierunkowały był bardzo akademicko i w założeniu miał przygotowywać pod kątem przyjęcia do *grammar schools*. Od początku wiadomo było jednak, że takie podejście jest wewnętrznie sprzeczne, ponieważ te szkoły, tak jak i *public schools*, z zasady przeznaczone były dla nielicznej grupy uczniów. Rząd Thatcher szybko wycofał się z tego pomysłu, powracając do oryginalnego dziesięciopredmiotowego narodowego programu nauczania, i stopniowo wprowadził kursy zawodowe dla starszych uczniów. Testy kończące poszczególne stopnie programu nauczania, którymi objęto wszystkich uczniów od przedszkoli wzwyż, spotkały się jednak z protestami ze strony związków zawodowych nauczycieli. Tabele wyników pozwalały rodzicom na wybór szkół, co stworzyło swoisty „rynek”, w ramach którego szkoły uzyskiwały coraz to więcej niezależności od administrujących nimi wcześniej władz lokalnych. Niektóre szkoły mogły pozyskiwać rodziców pod kątem łatwiejszego osiągnięcia celu akademickiego, co dodatkowo zwiększyło segregację społeczną w systemie.

### Upowszechnienie szkolnictwa wyższego i degradacja kwalifikacji

Nowe rządy laburzystowskie postawiły na rozwój szkolnictwa wyższego. Oficjalnym powodem było wyjście naprzeciw potrzebom „gos-

<sup>8</sup> *Education Reform Act*, 1988, c. 40.

podarki opartej na wiedzy”, jednak zdaniem części komentatorów była to próba zrzućcia społecznego ciężaru stagnacji ekonomicznej na system edukacyjny poprzez ukrycie stałego i strukturalnego bezrobocia. Przy powszechnym wezwaniu do edukacji wyższej szkolenie zawodowe znów potraktowane zostały jako edukacja drugiej kategorii, a uczniowie jako ci, którzy nie wykorzystali swojej szansy na edukację wyższą zapewnioną im przez państwo.

Rząd Johna Majora praktycznie jednym zarządzeniem podwoił liczbę studentów uniwersytetów poprzez przemianowanie politechnik na uniwersytety. Rząd Tony’ego Blaira kontynuował ten trend poprzez plan rozszerzenia partycypacji w taki sposób, aby połowa 18-30-latków w kraju miała choćby najmniejsze doświadczenie edukacji wyższej. Cel ten został prawie osiągnięty, choć efekt został przejściowo ograniczony przez podniesienie czesnego do 9 tys. funtów rocznie w 2012 r. Niestety, jak przyznają nawet laburzystowscy parlamentarzyści, za zwiększeniem liczby studentów i uniwersytetów nie podążyła poprawa jakości tych ostatnich.

Po okresie rządów Tony’ego Blaira i Gordona Browna edukacja w Wielkiej Brytanii stała się dość mocno urynkowioną i konkurencyjną strukturą, co niekoniecznie wpłynęło na jej korzyść. Uniezależnione od władz lokalnych, konkurujące między sobą placówki uległy znacznemu zróżnicowaniu. W konsekwencji reprezentują różny poziom. Różne „akademie” i „wolne szkoły” są nierzadko sponsorowane przez konkretne organizacje bądź związki religijne, co znacząco wpływa na ich linię programową. Część z nich powiązana jest ze światowymi koncernami medialno-edukacyjnymi, jak ten, którego właścicielem jest Rupert Murdoch. Potentat medialny do niedawna rzekomo utrzymywał bliskie kontakty z sekretarzem stanu ds. edukacji Michaeliem Gove’em. Należy nadmienić, że to jemu właśnie bezpośrednio podlegają „akademie” i „wolne szkoły”. Są to efekty coraz znaczniejszej prywatyzacji funkcji państwa. Zdaniem naukowców z Uniwersytetu w Greenwich<sup>9</sup> nastąpiła centralizacja władzy i decentralizacja odpowiedzialności.

Laburzystowskie reformy zauważalnie zmodyfikowały stratyfikację społeczną Wielkiej Brytanii, lecz trudno nazwać ten wpływ umożliwieniem awansu. Zdaniem części komentatorów jest to raczej ułuda awansu, gdyż w rzeczywistości to nie proletariatus się profesjonalizuje, lecz raczej zawody proletaryzują. Wiele z oferowanych na rynku edukacji kwalifikacji jest wątpliwej jakości. Ma to oczywiście korelację ze strukturą gospodarki, która w dużym stopniu oparta jest na usługach. Wiele zawodów w szeroko

---

<sup>9</sup> Opinia wyrażona przez prof. Patricka Ainleya podczas spotkania z grupą warsztatową w Londynie.



pojętym obszarze handlu, usług oraz administracji średniego szczebla ma charakter „paraprofesjonalny”, czyli niewymagający skomplikowanych kwalifikacji zawodowych, lecz jedynie doskonalenia pewnych kwalifikacji miękkich. Złośliwi mówią jednak, że to, co dzisiaj nazywa się „kwalifikacjami miękkimi”, dawniej nazywano po prostu profesjonalnym podejściem do pracy. System szkoleń i staży zawodowych, choć przez długi czas traktowany jako drugorzędny, utrzymał się do chwili obecnej. Rząd brytyjski próbuje działać na rzecz promocji staży zawodowych (*apprenticeships*) jako metody nauczania. Pewien progres został już w tym kierunku poczyniony. W 1997 r. zorganizowano w Anglii jedynie około 65 tys. staży, a odsetek osób je kończących kształtował się na poziomie 27%. Do roku 2010 udało się tę liczbę podnieść do 270 tys., przy czym odsetek osób kończących staże wyniósł 72%<sup>10</sup>. Problemem jest jednak nadal niewielkie zaangażowanie przedsiębiorstw, z których tylko 8% przyjmuje praktykantów w ramach *apprenticeships*. Kształcenie zawodowe w Wielkiej Brytanii prawdopodobnie nigdy nie osiągnie jednak statusu podobnego do tego w państwach kontynentalnych, co wynika zarówno z uwarunkowań historyczno-kulturowych, jak i ze struktury opartej na usługach gospodarki Zjednoczonego Królestwa. Nie bez znaczenia jest również fakt, że przy otwartym rynku Unii Europejskiej bardziej opłacalne jest zatrudnianie taniej i wykwalifikowanej siły roboczej z innych krajów członkowskich niż inwestowanie w wykształcenie własnej.

## 2. Obecny system kształcenia zawodowego w Anglii

### System edukacji w Anglii

System edukacyjny w Wielkiej Brytanii jest zdecentralizowany, każdy z regionów ma odrębne przepisy dotyczące edukacji. Jednakże wszystkie systemy edukacji są w dużym stopniu zbliżone do angielskiego. System edukacji w Anglii podzielony jest na wiele etapów, z których tylko szkoła podstawowa i ponadpodstawowa są okresem nauki obowiązkowej i bezpłatnej.

Wyszczególniono cztery etapy nauki obowiązkowej. Po ukończeniu przez dziecko każdego z nich powinno ono podejść do egzaminów z określonej liczby przedmiotów. Początkowo jest to egzamin tylko z matematyki i języka angielskiego, natomiast na koniec szkoły ponadpodstawowej obowiązkowej (*key stage 4*) uczeń powinien podejść do egzaminów z sześciu przedmiotów o dowolnie wybranym poziomie zaawansowania.

<sup>10</sup> Dane oparte na notatkach ze spotkań grupy warsztatowej podczas wizyty w Londynie.

Osoby, które zdały egzaminy, otrzymują certyfikat poświadczający ukończenie obowiązkowej edukacji GCSE (*General Certificate of Secondary Education*).

W wieku ok. 18 lat uczniowie zdają egzaminy *A-levels* z czterech- pięciu przedmiotów na poziomie zaawansowanym (na gruncie polskiego systemu edukacyjnego odpowiada to maturze), a od ich wyników zależą szanse na dostanie się na studia.

Tab. 1

### System edukacji w Anglii

Edukacja przedszkolna	wiek: 3-4 lata	nieobowiązkowa
<b>Szkoła podstawowa</b> ( <i>primary school</i> )	wiek : 5-11 lat <i>key stage 1 i 2</i>	obowiązkowa
<b>Szkoła ponadpodstawowa</b> ( <i>secondary school/high school</i> )	wiek : 11-16 lat <i>key stage 3 i 4</i>	obowiązkowa
<b>Szkoła średnia</b> ( <i>further education - college, sixth form, comprehensive school</i> [ogólne], <i>grammar school</i> [akademickie], <i>modern school</i> [zawodowe], <i>technology college</i> [techniczne])	wiek: 16-18/19 lat	nieobowiązkowa
<b>Szkoła wyższa</b> ( <i>higher education - uniwersytety</i> )	wiek: od 18/19 lat	nieobowiązkowa

Źródło: R. Nowakowska-Suta, *Kształcenie zawodowe w krajach UE*, Warszawa 2006.

### Edukacja zawodowa w Anglii

System edukacji zawodowej w Anglii (*Vocational Educational Training - VET*) obejmuje uczniów szkół średnich, jednak już podczas nauki w szkole ponadpodstawowej (*secondary school*) uczeń ma obowiązek w trakcie dwóch ostatnich lat nauki (ostatni okres edukacji obowiązkowej zakończony egzaminami, *key stage 4*) zaliczyć kilka przedmiotów przygotowujących do kształcenia zawodowego, które zawierają elementy wiedzy dotyczącej przygotowania do pracy.

Po ukończeniu szkoły ponadpodstawowej (*secondary school*) uczeń, przed przystąpieniem do egzaminów końcowych, może wybrać przedmioty zawodowe/praktyczne. Zdane egzaminy uprawniają do podjęcia kształcenia zawodowego lub szkolenia w miejscu pracy.

Uczeń, który rozpoczął szkolenie zawodowe w miejscu pracy, podąża jedną z dwóch głównych ścieżek. Pierwszą możliwością jest otrzy-

manie od pracodawcy szansy dokształcania się w ramach wykonywania swojej pracy, co oznacza wykonywanie pracy oraz jednocześnie podjęcie nauki w niepełnym wymiarze w określonej instytucji edukacyjnej. Pracownik ma wówczas możliwość uzyskania państwowych kwalifikacji zawodowych (*National Vocational Qualifications* - NVQ). Drugą ścieżką jest współpraca pracodawcy z państwem w celu dokształcania pracownika w ramach programu *Modern Apprenticeship*, gdzie pracownik jest w tym czasie również zatrudniony u pracodawcy.

Uczeń chcący rozpocząć kształcenie zawodowe na poziomie szkoły średniej ma kilka możliwości do wyboru:

- ◆ *sixth form college* - kształcenie ogólne, gdzie oferowane są również przedmioty zawodowe/praktyczne;
- ◆ *further education college* oraz *tertiary college* - nacisk położony jest na kształcenie zawodowe, jednak uczniowie mają obowiązek zaliczyć również przedmioty ogólne.

Po ukończeniu szkoły średniej uczeń może przystąpić do egzaminów: *A-levels* (przedmioty ogólne), *AS-levels* (przedmioty zawodowe) lub NVQ (przyznanie państwowych kwalifikacji zawodowych; podczas egzaminu uczeń prezentuje praktyczne umiejętności zawodowe). Zdanie egzaminów upoważnia do podjęcia dalszej edukacji zawodowej w szkołach wyższych lub do zatrudnienia.

Istnieje również możliwość podjęcia kształcenia zawodowego dla dorosłych w pełnym i niepełnym wymiarze czasowym w *further education institutions*.

### **Instytucje edukacji zawodowej w Anglii**

Zdecentralizowany system kształcenia zawodowego w Wielkiej Brytanii oraz struktura gospodarki brytyjskiej opartej na usługach powodują, że kształcenie zawodowe nie cieszy się zbyt wielkim zainteresowaniem społeczeństwa brytyjskiego, szczególnie wśród młodzieży. W Anglii nie istnieją nawet oddzielne komórki administracyjne zajmujące się wyłącznie kształceniem zawodowym na terenie Anglii, tematyką tą zajmują się instytucje rządowe odpowiedzialne za zarządzanie administracją centralną Wielkiej Brytanii.

Na poziomie centralnym są to:

- ◆ Department for Education;
- ◆ Department for Business Innovation and Skills;
- ◆ Department for Work and Pensions.

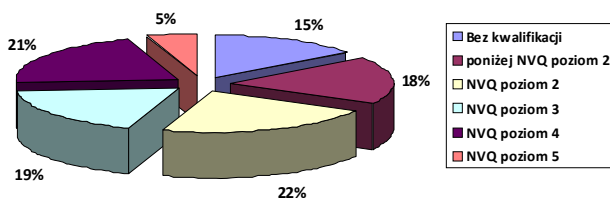
## Problemy edukacji zawodowej w Anglii

Porównując Anglię (podobnie Wielką Brytanię jako całość) do krajów europejskich, trzeba stwierdzić, że wypada ona całkiem dobrze, jeśli chodzi o odsetek osób z wykształceniem ponadpodstawowym (*secondary*). Natomiast wyraźnym problemem jest zbyt wczesne opuszczanie murów szkolnych przez osoby, które osiągnęły 16. rok życia i tym samym przestał ich dotyczyć obowiązek szkolny. Odsetek osób, które wciąż uczą się po 16. roku życia, w porównaniu z innymi państwami UE jest niski.

Na rysunku 1. przedstawiono poziom wykształcenia osób aktywnych zawodowo w społeczeństwie brytyjskim na rok 2003.

Rys. 1

### Struktura kwalifikacji zawodowych posiadanych przez ludność w wieku produkcyjnym w Wielkiej Brytanii w 2004 r.



Źródło: *Statistic of Education: Education and Training Statistic for the United Kingdom 2003*, London 2004.

Do najważniejszych problemów w obszarze kształcenia zawodowego w Anglii (a także struktury zatrudnienia w Wielkiej Brytanii) należą:

- ♦ wczesne opuszczanie szkół (tzw. *early leavers*) przez osoby, które ukończyły 16. rok życia, a tym samym nieotrzymywanie kwalifikacji edukacyjnych na poziomie ponadpodstawowym pełnym (ukończona *secondary school*, *key stage 4*);
- ♦ zbyt niski odsetek osób podejmujących naukę po ukończeniu szkoły ponadpodstawowej (*secondary school*), będącej ostatnim etapem obowiązkowej edukacji;
- ♦ zbyt wysoki odsetek osób dorosłych, które nie podejmują pracy, kształcenia zawodowego, nie uczestniczą w żadnych kursach doszkalających czy ogólnoedukacyjnych ani nie rozpoczynają nauki w szkole średniej czy wyższej;

- ◆ niedopasowanie umiejętności zawodowych bądź edukacyjnych młodych ludzi do potrzeb rynku pracy, wpływające na poziom bezrobocia;
- ◆ niski odsetek osób podejmujących kształcenie w szkołach wyższych.

### Reforma systemu kształcenia zawodowego w Anglii

Nie istnieje akt prawny regulujący całościowo system edukacji powszechnej lub kształcenia zawodowego w Wielkiej Brytanii lub Anglii. Jednakże w 2000 r. zreformowano system edukacji na poziomie nieobowiązkowym oraz kształcenia zawodowego poprzez Ustawę o nauczaniu i zdobywaniu umiejętności (*The Learning and Skills Act, 2000*). Stworzono specjalne rady dla każdego z regionów Wielkiej Brytanii, które mają za zadanie nadzorować system edukacji i kształcenia zawodowego; są one wspierane przez Agencję Rozwoju Umiejętności (*Sector Skills Development Agency*).

W 2002 r. wprowadzono także Ustawę o edukacji (*Education Act*), który określa środki zapewnienia większej elastyczności nauczania w szkołach, a tym samym osiągnięcia lepszego dopasowania wiedzy i umiejętności uczniów do warunków na rynku pracy.

Ponadto w 2000 r. wprowadzono narodowe ramy kwalifikacji (*National Qualifications Framework - NQF*), które mają za zadanie stworzyć ramy do nadzorowania przyznawania kwalifikacji uczniom oraz usprawnić tworzenie systemu kwalifikacji zawodowych w porozumieniu z pracodawcami.

Na podstawie NQF sklasyfikowano poszczególne kwalifikacje zawodowe na dziewięciu obszarach. Uzyskanie certyfikatu umiejętności zawodowych wymaga wykazania się określoną wiedzą i umiejętnościami praktycznymi. Wcześniej nadawaniem kwalifikacji zawodowych zajmowały się prywatne podmioty (tzw. *awarding bodies*), a liczba kwalifikacji przekraczała 3,5 tys. Państwo nie sprawowało nadzoru nad procesem certyfikowania, w związku z czym trudno było weryfikować faktyczną jakość oficjalnie poświadczonych kwalifikacji zawodowych. Obecnie każda z instytucji chcących wydawać certyfikaty poświadczające kwalifikacje zawodowe musi spełnić rygorystyczne wymogi i szczegółowo wykazać powiązanie kwalifikacji z rynkiem pracy.

W ramach NQF rozwijany jest system współpracy z pracodawcami i szkolenia uczniów w miejscu pracy jeszcze podczas nauki szkolnej na poziomie obowiązkowym (*secondary school*). Celem tego rozwiązania

jest wyższa efektywność przyuczania do zawodu i dostosowanie kwalifikacji ucznia do potrzeb pracodawcy czy realnych wymagań rynku pracy.

Silny nacisk położony jest przede wszystkim na osoby w wieku 14-19 lat. To dla nich tworzone i rozwijane są nowe systemy zdobywania umiejętności zawodowych i wymagania egzaminacyjne. Zakłada się, że podczas dwóch ostatnich lat nauki w szkole ponadpodstawowej uczeń powinien zostać wstępnie przygotowany do procesu doszkalania u pracodawcy (*apprenticeship*). Ma to służyć temu, by po zakończeniu szkoły ponadpodstawowej oraz zdaniu egzaminów uczyć się praktycznych umiejętności w szkołach średnich (*further education/college*) i wyższych, kształcących zawodowo we współpracy z pracodawcą, u którego odbywa się szkolenie.

### **System współpracy państwa z pracodawcami w obszarze kształcenia zawodowego**

Tradycyjnie w Wielkiej Brytanii funkcjonuje system współpracy państwa z pracodawcami na zasadzie dobrej woli. Te przedsiębiorstwa, które wyrażają chęć lub potrzebę udziału w programach szkolenia zawodowego pracowników lub przyuczania uczniów do zawodu w miejscu pracy, mają taką możliwość i są w tych działaniach wspierane przez państwo.

Istnieją trzy modele partnerstwa państwa i przedsiębiorstw w obszarze kształcenia zawodowego:

- ◆ konsultacje,
- ◆ zbiorowe negocjacje,
- ◆ formalne uczestnictwo w projektach.

Najczęściej spotykaną formą współpracy są konsultacje z przedsiębiorstwami w obszarze kształcenia zawodowego i potrzeb rynku. Zbiorowe negocjacje są formą współpracy o bardzo ograniczonym zakresie. Odbywają się zazwyczaj w formie lokalnych negocjacji z firmami. Negocjacje zbiorowe służą nawiązaniu kontaktu z przedsiębiorcami w celu umożliwienia lub poszerzenia dostępu uczniów do przyuczania zawodowego w przedsiębiorstwach i zdobywania przez nich kwalifikacji zawodowych. Formalne uczestnictwo w projektach występuje wyłącznie w poszczególnych branżach, gdzie faktycznie konieczna jest ciągła współpraca pomiędzy państwem a przedsiębiorstwem i stały nabór pracowników na szkolenia lub uczniów do projektów doksztalcania zawodowego.

### 3. Spostrzeżenia końcowe

Na uwagę zasługuje fakt, że w zakresie systemu edukacji Wielka Brytania zмага się z podobnymi problemami jak Polska. Przez ostatnie lata szkolnictwo zawodowe uważane było za gorszą ścieżkę edukacyjną niż szkolnictwo ogólnokształcące i było niechętnie wybierane przez uczniów.

Należy także podkreślić wagę istotnego problemu związanego ze strukturą przedsiębiorstw w Wielkiej Brytanii i gospodarką opartą na usługach: dominują tam mali i średni przedsiębiorcy, którzy nie zatrudniają uczniów, bo ich nie potrzebują. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w Polsce, co może rodzić problemy z bezpośrednim przenoszeniem, uznawanego w UE za modelowy, niemieckiego systemu kształcenia dualnego.

Inną przeszkodą na drodze do rozwoju systemu kształcenia zawodowego w Wielkiej Brytanii jest fakt, że aż 40% zawodów w gospodarce brytyjskiej wymaga jedynie drugiego poziomu kwalifikacji, a więc poziomu ucznia opuszczającego szkołę ponadpodstawową, bez ukończenia całego procesu edukacji przeznaczonego dla *secondary school*. Być może jest to powód do zakwestionowania sensu kształcenia dużej liczby uczniów według modelu zachęcania osób w wieku 14-19 lat do zdobycia wysokich kwalifikacji.

Ponadto wyzwaniem, jakie stoi przed brytyjskim systemem edukacji, jest podniesienie umiejętności uczniów w zakresie kompetencji kluczowych, takich jak matematyka i język angielski. W ostatnim badaniu PISA uczniowie z Wielkiej Brytanii wykazywali duże braki w tym zakresie. Jeśli chodzi o język angielski, źródła niepowodzeń można upatrywać w tym, że w szkołach na terenie Wielkiej Brytanii uczy się wiele dzieci, dla których językiem ojczystym jest jeden z ok. 130 języków innych niż angielski.

Najważniejszymi założeniami obecnie wdrażanej reformy kształcenia zawodowego są:

- ◆ podniesienie standardów kształcenia i wprowadzanie kwalifikacji w porozumieniu z pracodawcami;
- ◆ wprowadzenie dla uczniów w wieku 14-16 lat staży służących poznaniu konkretnych zawodów;
- ◆ reforma systemu kształcenia zawodowego dla uczniów w wieku 16-19 lat;
- ◆ obowiązkowe zajęcia z matematyki i języka angielskiego dla uczniów w wieku 16-19 lat;

- ♦ wprowadzenie minimalnych jednolitych standardów dla kwalifikacji w zawodach.

## **Bibliografia**

- Ainley P., Allen M., *Hard Times for Education in England*, Educational futures Vol. 5(1), grudzień 2012.
- Cuddy N., Leney T., *Vocational Education and Training in the United Kingdom*, Luksemburg 2005.
- Nowakowska-Suta R., *Kształcenie zawodowe w krajach UE*, Warszawa 2006.
- Płatos B., *Kształcenie zawodowe w wybranych krajach Europy*, Warszawa 2008.
- Whitehead N., *Review of Adult Vocational Qualifications in England*, London 2013.
- Notatki ze spotkań w grupach roboczych odbytych podczas wizyty studyjnej w Londynie w marcu 2014 r.
- Education Act, 1902 (2 Edw. 7 c. 42).
- Education Act, 1944 (7 and 8 Geo 6 c. 31).
- Education Reform Act, 1988 (1988 c. 40).



## System kształcenia zawodowego w Niemczech

### Wstęp

Jednym z celów niemieckiej Ustawy o kształceniu zawodowym z 1969 r. jest stworzenie młodemu człowiekowi wkraczającemu na rynek pracy możliwości zdobycia takich kwalifikacji, które dadzą mu szerokie pole do aktywności zawodowej. Już podczas prac nad ustawą zakładano, że tylko w ten sposób młody pracownik będzie mógł nadążyć za nieustannie zmieniającymi się warunkami i standardami rynku pracy i dostosować się do nich. Niemiecki system kształcenia zawodowego opiera się na specyficznej współodpowiedzialności sektora publicznego i prywatnego nie tylko za stworzenie ram kształcenia zawodowego, lecz także za finansowanie kosztów kształcenia młodych ludzi, przyszłych pracowników – specjalistów w konkretnym zawodzie. Szczególną rolę w niemieckim systemie kształcenia zawodowego odgrywa system dualny. W systemie tym władze poszczególnych krajów związkowych (*landów*) na równi z przedsiębiorcami i izbami przemysłowymi, rzemieślniczymi, wolnych zawodów czy handlowymi biorą udział w tworzeniu indywidualnego programu nauczania dla ucznia szkolonego do zdobycia kwalifikacji w danym zawodzie. Efektywność tego systemu odwzorowuje specyficzny etos pracy biorący swój początek w średniowiecznej historii państw niemieckich.

## 1. Korzenie niemieckiego systemu kształcenia zawodowego

Omawiając współczesny system kształcenia zawodowego w Niemczech, często zwraca się uwagę na jego silne osadzenie w kulturze i historii tego kraju. Jednym z istotnych czynników wpływających na jego efektywność jest niezwykle silny etos pracy. Jednym ze wskazywanych powszechnie źródeł efektywności systemu jest rola, jaką kształcenie zawodowe od wieków odgrywało w społeczeństwach poszczególnych miast i regionów, a w późniejszym okresie – również zjednoczonego państwa.

### Niemiecki system szkolenia zawodowego przed XIX w.

Początki niemieckiego systemu szkolnictwa zawodowego wywodzą się ze średniowiecznego systemu gildii (cechów), który według niektórych źródeł miał swoje korzenie w Niemczech<sup>1</sup>. Mimo że ta forma organizacji życia ekonomicznego była powszechna i występowała zarówno na zachodzie Europy, jak i w świecie bizantyjskim czy islamskim, formy organizacji i ich rola społeczna różniły się w poszczególnych regionach. Niezależnie od miejsca występowania wspólnym mianownikiem cechów średniowiecznych był fakt, że ich wpływ na życie społeczne był tym silniejszy, im słabsza lub bardziej odległa była władza na szczeblu centralnym<sup>2</sup>. Taka sytuacja występowała m.in. na terenie Cesarstwa Rzymskiego Narodu Niemieckiego, szczególnie w cieszących się wysokim stopniem niezależności i samorządności wolnych portach północnoniemieckich. Przez stulecia cechy rzemieślnicze były praktycznie jedynymi ciałami odpowiedzialnymi za kształcenie zawodowe. W Niemczech wytworzył się swoisty model tej formy kształcenia, ze ściśle uregulowaną ścieżką, którą przechodził czeladnik (*Geselle*), aby uzyskać tytuł mistrza (*Meister*). Wyłączne kompetencje cechów i korporacji w ustalaniu zasad kształcenia zawodowego w zasadzie w całej Europie utrzymywały się do XIX w. Władze publiczne państw niemieckich nie ingerowały w proces kształcenia rzemieślników, urzędników niższego szczebla i robotników aż do lat 70. XIX w.<sup>3</sup> Należy zauważyć, że inaczej niż w przypadku wielu krajów europejskich cechy rzemieślnicze i korporacje zawodowe po dzień dzisiejszy utrzymują duży wpływ na kształt szkolenia zawodowego i praktyk w Niemczech.

---

<sup>1</sup> Zob. G. Renard, *Guilds in the Middle Ages*, Batoche Books, Kitchener 2000, s. 18.

<sup>2</sup> Zob. tamże, s. 20.

<sup>3</sup> Zob. D. Frommberger, H. Reinisch, *Between School and Company: Features of the Historical Development of Vocational Education and Training in the Netherlands and Germany in a Comparative Perspective*, „European Journal of Vocational Training” 2004, nr 32, s. 29.

## Szkolnictwo zawodowe w Niemczech na progu nowoczesności: wiek XIX i XX

Pierwszym nowoczesnym aktem normatywnym wprowadzającym ogólne standardy w obszarze rzemiosła była Ustawa z 21 czerwca 1869 r. o działalności gospodarczej (*Gewerbeordnung*), wprowadzająca powszechny obowiązek szkolny dla młodzieży w celu rozwoju kompetencji potrzebnych w pracy zawodowej. Państwo skupiało się na finansowym i prawnym wspieraniu szkolnictwa powszechnego i uniwersytetów, których przeznaczeniem było głównie kształcenie kadr na potrzeby rozrastającej się biurokracji państwowej. Natomiast z prywatnej inicjatywy powstawały szkoły kształcące na potrzeby niższej i średniej kadry zarządzającej w sektorze bankowym, przemysłowym i handlowym. Analogicznie funkcjonowały zaoczne szkoły kształcące osoby pracujące. Ich głównym zadaniem była nauka podstaw czytania, pisania, arytmetyki, rysunku technicznego i prowadzenia ksiąg (dla urzędników niższego szczebla). Te prywatne inicjatywy, zwane *Fortbildungsschulen* bądź *Sonntagschulen*, stały się prototypami dzisiejszych *Berufsschulen*<sup>4</sup>.

U genezy *Fortbildungsschulen* leżą w dużej mierze czynniki polityczne. Uzupelnienie kształcenia praktycznego edukacją szkolną przypada na okres wzrostu aktywności ruchów socjalistycznych, które w edukacji ogólnej pracowników niższego szczebla widziały możliwość rozszerzenia zaplecza społecznego i promocji swoich postulatów. W tym celu wykorzystano lukę w procesie edukacji, która występowała pomiędzy szkołą podstawową a przymusowym okresem służby wojskowej. Kolejną innowacją z inspiracji lewicowych ugrupowań politycznych była modyfikacja programu nauczania w obowiązkowych *Fortbildungsschulen* (w późniejszym okresie: *Berufsschulen*) w kierunku dodania do przedmiotów zawodowych także elementów edukacji społecznej. Skonstruowany w ten sposób system został na przestrzeni lat nieznacznie zmodyfikowany i utrzymuje się w tym kształcie do chwili obecnej<sup>5</sup>.

Kolejna ważna modyfikacja systemu nastąpiła w dwóch pierwszych dekadach XX w. Konsorcja zrzeszające producentów skopiowały wtedy tradycyjny system kształcenia rzemieślniczego, przekształcając metody nauczania. Dodano bardziej systematyczny i dydaktyczny aspekt szkolenia poza miejscem pracy, w specjalnych salach zwanych *Lehrwerkstatt*<sup>6</sup>.

Następna istotna modyfikacja systemu nastąpiła dopiero w 1968 r. wraz z wejściem w życie Ustawy o kształceniu poprzez pracę (*Berufs-*

<sup>4</sup> Zob. tamże, s. 29.

<sup>5</sup> Zob. tamże.

<sup>6</sup> Zob. tamże, s. 30.

*bildungsgesetz*). Wprowadzała ona określenie praw i obowiązków praktykujących, a także ustanawiała prawo współdziałania związków pracodawców, związków zawodowych i władz publicznych w tworzeniu programów szkolenia w przedsiębiorstwach i szkołach zawodowych. Z uwagi na federalną strukturę Niemiec programy szkoleniowe weszły w życie w postaci aktów prawnych na poziomie landów, a nie na poziomie centralnym.

### **Wpływ uwarunkowań historycznych i gospodarczych na system szkolnictwa zawodowego w Niemczech**

System kształcenia zawodowego w Niemczech ukształtował się w dużej mierze jako rezultat zbiurokratyzowanego modelu państwa, utrzymującego duży wpływ na funkcjonowanie gospodarki. Według Kathleen Thelen i Mariusa R. Busemeyera w odróżnieniu od gospodarek liberalnych, segmentalistycznych (takich jak brytyjska), preferujących kompetencje ogólne bądź uniwersalne, gospodarki kolektywistyczne (takie jak niemiecka pod koniec XIX w.) charakteryzują się przewagą kompetencji wyspecjalizowanych dla potrzeb konkretnej gałęzi przemysłu bądź konkretnego przedsiębiorstwa, co wynika ze struktury gospodarki. Gospodarka liberalna charakteryzuje się dominacją dużych przedsiębiorstw i wysokim stopniem homogeniczności (niewielka różnorodność gałęzi przemysłu). W takich warunkach kształcenie zawodowe i definiowanie kompetencji leży w gestii największych przedsiębiorstw, a dialog ze stroną społeczną odbywa się na poziomie firm. W gospodarkach kolektywistycznych natomiast obok dużych podmiotów występuje również znaczna liczba małych i średnich przedsiębiorstw o różnorodnych potrzebach, co implikuje konieczność współpracy władzy publicznej z pracodawcami oraz stroną społeczną na poziomie państwa bądź regionu<sup>7</sup>. Kształcenie prowadzone w przedsiębiorstwach poddane jest pewnej kontroli, standaryzacji i nadzorowi ze strony władzy publicznej. Taki „odgórny” system sprawia, że kompetencje nabywane w procesie kształcenia zawodowego nie są jedynie wypadkową potrzeb jednego przedsiębiorstwa. Nauczanie w miejscu pracy ma w Niemczech charakter publiczny, co sprawia, że umiejętności zdobywane w jego toku są dość łatwo zbywalne na rynku pracy.

### **Konkluzje**

Podsumowując, można wymienić kilka historycznych czynników, które miały prawdopodobnie duży wpływ na kształt dzisiejszego dualnego systemu kształcenia zawodowego w Niemczech:

---

<sup>7</sup> Zob. K. Thelen, M.R. Busemeyer, *From Collectivism towards Segmentalism: Institutional Change in German Vocational Training*, MPiFG Discussion Paper 08/13, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2008, s. 5–8.

- ♦ utrzymanie się po dziś dzień ukształtowanego w średniowieczu systemu cechów, które wraz ze związkami zawodowymi i związkami pracodawców stanowią społeczną podporę systemu, a także podtrzymują mieszczański etos i szacunek do pracy;
- ♦ XIX-wieczna filozofia potężnego, wszechobecnego, biurokratycznego państwa sprawiła, że gospodarka ma charakter heterogeniczny, charakteryzujący się udziałem zarówno dużych, jak i małych oraz średnich przedsiębiorstw, które włączają się w proces kształcenia zawodowego;
- ♦ skupienie się władzy centralnej na edukacji na potrzeby rozbudowanej biurokracji, koordynacyjna rola państwa w gospodarce, a także federalny charakter państwa przesądziły o dużej roli współpracy z elementem pozapaństwowym w dziedzinie edukacji zawodowej;
- ♦ duży udział władzy publicznej w regulowaniu procesu kształcenia zawodowego powoduje, że ma on charakter bardzo ustrukturalizowany, a także ma pierwiastek socjalizacyjny<sup>8</sup>. Równoczesne wykorzystanie szkolenia w miejscu pracy oraz edukacji szkolnej wynika z połączenia dwóch różnych filozofii nauczania: praktycznego treningu w miejscu pracy oraz wychowawczo-oświatowego elementu szkolnego.

## 2. Struktura i wyzwania niemieckiego systemu kształcenia zawodowego

### System edukacji w Niemczech

W Republice Federalnej Niemiec edukacja w szkołach publicznych jest bezpłatna. W każdym z 16 krajów związkowych (*Bundesland*) system edukacji tworzony jest oddzielnie, skutkiem czego ścieżka edukacyjna uczniów różni się w zależności od landu. Treść wymagań merytorycznych w poszczególnych landach podlega nierzadko znacznemu zróżnicowaniu, jednak ogólne ramy systemu edukacji pozostają niezmiennie dla wszystkich krajów związkowych.

---

<sup>8</sup> Zob. Th. Deissinger, *Apprenticeship Systems in England and Germany: Decline and Survival*, [w:] *Towards a History of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a Comparative Perspective*, Cedefop Panorama series 103, 2004, s. 21.

Zgodnie z Ustawą Zasadniczą (*Grundgesetz*) RFN podstawową odpowiedzialność za administrowanie systemem oświaty ponoszą władze krajów związkowych oraz władze regionalne, które na gruncie polskiego ustroju odpowiadałyby władzom powiatowym. Ta zasada dotyczy zarówno systemu szkół publicznych, jak i prywatnych, ośrodków kształcenia zawodowego, ustawicznego oraz systemu szkolnictwa wyższego. W celu koordynacji systemu edukacji w Niemczech władze krajów związkowych współpracują ze sobą w ramach spotkań podczas Stałej Konferencji Ministrów Edukacji i Kultury (*Kulturministerkonferenz*).

Tab. 1

## Etapy edukacji obowiązkowej

<b>Grundschule</b> (szkoła podstawowa)	Wiek: 6-10 lat (6-12, Berlin i Brandenburgia)
<b>Szkoły średnie I stopnia:</b> <i>Orientierungsstufe</i> (etap „orientacji” w różnych rodzajach szkół) <i>Gymnasium /Realschule/ Hauptschule/Gesamtschule</i> oraz szkoły prowadzące kilka typów kształcenia ( <i>Schularten mit mehreren Bildungsgängen</i> )	Wiek: 10-12 lat  Wiek: 10/12-15/16 lat
<b>Szkoły średnie II stopnia</b>	Wiek: 15/16-18/19 lat

Źródło: *Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy*, Eurydice, listopad 2011, <http://eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/niemcy.pdf> [dostęp: 6.10.2014 r.].

System obowiązkowej edukacji w Niemczech można podzielić na trzy etapy – szkołę podstawową, szkołę średnią I stopnia oraz szkołę średnią II stopnia. Dzieci rozpoczynają naukę szkolną w szkole podstawowej (*Grundschule*) w wieku 6 lat, jeśli osiągnęły odpowiedni poziom rozwoju, w przeciwnym wypadku są kierowane do specjalnych placówek (*Schulkindergarten* lub *Vorklasse*) porównywalnych merytorycznie do polskich „zerówek”. Uczniowie kontynuują naukę w szkole podstawowej obligatoryjnie do 10. lub 12. roku życia w zależności od landu. Kolejnym etapem obowiązkowej edukacji jest szkoła średnia I stopnia – zazwyczaj jest to *Gymnasium*<sup>9</sup>, w którym nauka trwa do 15./16. roku życia w pełnym wymiarze godzin. *Gymnasium* stanowi jednocześnie szkołę średnią II stop-

<sup>9</sup> Inne możliwości nauki w szkole średniej I stopnia to *Hauptschule* (trwa 5 lat i po jej ukończeniu można rozpocząć tylko kształcenie zawodowe), *Realschule* (trwa 6 lat i jej ukończenie wieńczy tzw. mała matura – *Mittlere Reife*), *Gesamtschule* (łączy w sobie cechy wszystkich wymienionych rodzajów szkół, łącznie z *Gymnasium*).

nia i nauka kończy się zdaniem egzaminu ogólnokrajowego, tzw. matury - *Abitur*. Jest to najpopularniejszy rodzaj szkoły, dający możliwość podjęcia studiów wyższych. Po ukończeniu tego etapu młodzież ma obowiązek kontynuować naukę w szkole średniej II stopnia przynajmniej w niepełnym wymiarze godzin do ukończenia 18. roku życia.

### System kształcenia zawodowego w Niemczech

Po ukończeniu dowolnego rodzaju szkoły średniej I stopnia, a nawet nie mając świadectwa ukończenia szkoły, młodzież może rozpocząć kształcenie zawodowe. Warunkiem rozpoczęcia kształcenia są posiadanie świadectwa ukończenia szkoły średniej I stopnia oraz zdobyte kwalifikacje. Osoby, które nie ukończyły szkoły średniej I stopnia, mogą rozpocząć naukę zawodu od specjalnego etapu przygotowania do kształcenia zawodowego, który wyrównuje kwalifikacje przed przystąpieniem do właściwego kształcenia zawodowego.

W Niemczech istnieją dwie ścieżki edukacji zawodowej:

- ◆ nauka w szkole zawodowej lub technicznej w dualnym systemie kształcenia zawodowego;
- ◆ nauka w szkolnym systemie zawodowym.

Zdecydowana większość uczniów wybiera dualny system kształcenia zawodowego, gdzie nie są wymagane żadne szczególne osiągnięcia w nauce, natomiast w przypadku szkolnego systemu zawodowego (*Berufsfachschule* lub *Fachoberschule*) o przyjęciu kandydata decydują jego wyniki z wcześniejszego etapu edukacji (szkoły średniej I stopnia).

Tab. 2

#### Szkoły zawodowe w Niemczech

Kształcenie zawodowe	
<i>Berufsfachschule</i> (szkoła zawodowa prowadząca kształcenie w pełnym wymiarze)	15/16-18 lat
<i>Fachoberschule</i> (szkoła zawodowa prowadząca kształcenie w pełnym wymiarze)	16-18 lat
<i>Duales System - Berufsoberschule + Betneb</i> (system dualny: kształcenie w szkole zawodowej w niepełnym wymiarze i kształcenie w zakładzie pracy w niepełnym wymiarze)	15/16-18/19 lat

Źródło: *Systemy edukacji w Europie - stan obecny i planowane reformy*, Eurydice, listopad 2011, <http://eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/niemcy.pdf> [dostęp: 6.10.2014 r.].

**System dualny** zakłada, że kształcenie zawodowe odbywa się w zakładzie pracy (*Betrieb*) oraz w szkole (*Berufsoberschule*). Celem takiego systemu jest umożliwienie uczniowi zdobycia jak najszerszej wiedzy teoretycznej i ogólnej w połączeniu ze zdobywaniem umiejętności praktycznych, niezbędnych w przyszłej pracy. Po ukończeniu kształcenia zawodowego uczeń zyskuje uprawnienia do wykonywania wyuczonego zawodu, jednego z blisko 350 zarejestrowanych zawodów w Niemczech. Proces kształcenia zawodowego trwa przeciętnie 3-3,5 roku.

Regulacje dotyczące ramowego programu nauczania w systemie dualnym są tworzone i negocjowane wspólnie przez reprezentantów pracodawców, związków zawodowych, izb handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, wolnych zawodów, szkół zawodowych oraz przedstawicieli władz krajów związkowych i rządu centralnego. Na podstawie ramowego programu nauczania w każdym z przedsiębiorstw rozwijany jest szczegółowy, indywidualny plan kształcenia zawodowego uczniów w zależności od możliwości i zapotrzebowania danego przedsiębiorstwa. Podobny plan tworzony jest także dla części teoretycznej kształcenia zawodowego realizowanego w szkołach. Proces tworzenia programu nauczania obejmuje również przygotowywanie umów zbiorowych, w których pracodawcy zobowiązują się do konkretnego poziomu wynagradzania uczniów, zapewnienia odpowiednich warunków szkoleniowych oraz wypełnienia pozostałych wymogów instytucji nadzorujących proces kształcenia zawodowego w celu umożliwienia uczniom zdobycia wymaganych kwalifikacji zawodowych. Instytucjami nadzorującymi proces kształcenia zawodowego są izby.

Szkolenie zawodowe jest prowadzone na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w zakładzie pracy pomiędzy uczniem a przedsiębiorstwem, w którym uczeń zdobywa kwalifikacje. Umowa określa m.in. cele szkolenia, czas jego trwania, obowiązki szkolonego i jego opiekuna oraz wysokość wynagrodzenia wypłacanego uczniowi. Wysokość wynagrodzenia wypłacanego uczniowi jest zdecydowanie niższa niż wykwalifikowanego pracownika, jednak z każdym kolejnym rokiem praktyki wzrasta aż do poziomu maksymalnie jednej trzeciej średniego wynagrodzenia wykwalifikowanego pracownika na podobnym stanowisku.

Po zawarciu umowy uczeń zostaje przyjęty do szkoły zawodowej, a zakład pracy ma obowiązek zwalniać ucznia z dni pracy na okres nauki w szkole (3-4 dni tygodniowo). W trakcie nauki uczniowie zdają egzamin dwukrotnie - w połowie okresu kształcenia zawodowego i na jego zakończenie. Egzamin dzieli się na część teoretyczną i praktyczną, jest on zdawany przed komisją składającą się w głównej mierze z przedstawicieli odpowiedniej izby handlowej, rzemieślniczej, wolnego zawodu lub przemysłowej. Po zaliczeniu egzaminu uczeń otrzymuje poświadczenie kwalifi-



kacji zawodowych od właściwej izby oraz świadectwo ukończenia kształcenia od szkoły, w której ukończył szkolenie.

Koszty kształcenia zawodowego uczniów ponoszą zakłady pracy w kwestii szkolenia praktycznego i wynagrodzenia oraz ubezpieczenia socjalnego uczniów, natomiast naukę w szkole finansują ze środków publicznych władze kraju związkowego lub regionu (w zależności od landu).

W celu zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc szkoleniowych dla osób chcących podjąć kształcenie zawodowe powstały specjalne centra szkoleniowe. Centra przejmują pewną część kształcenia praktycznego uczniów, która nie może być zrealizowana w zakładzie pracy ze względu na koszty lub brak miejsca pracy. Szkolenie praktyczne realizowane jest bezpośrednio w centrum lub uczeń jest kierowany do innego, mniejszego przedsiębiorstwa, które nie ma możliwości zapewnienia kształcenia zawodowego uczniów w pełnym wymiarze z powodu braku sprzętu lub środków.

W **szkolnym systemie zawodowym** szkoły zawodowe przygotowują uczniów do zawodu, jednocześnie oferując dalszą edukację ogólną.

W *Berufsfachschule* uczniowie wybierają konkretną specjalizację, w trakcie której zaliczają przedmioty zawodowe. Kierunki specjalizacji to najczęściej: biznes, nauczanie języków obcych, sztuka, rzemiosło, praca społeczna, praca w sektorze ochrony zdrowia. Czas trwania nauki trwa od jednego do trzech lat w zależności od specjalizacji.

Po ukończeniu *Fachoberschule* uczeń ma możliwość zarówno uzyskania kwalifikacji zawodowych, jak i rozpoczęcia nauki w wyższej szkole technicznej (*Fachhochschule*). W trakcie dwóch lat nauki uczeń zdobywa specjalistyczną wiedzę teoretyczną i praktyczną w takich dziedzinach, jak: technologie, biznes i administracja, żywienie, rolnictwo, praca społeczna, projektowanie.

### **Zalety niemieckiego systemu kształcenia zawodowego**

Kluczową zaletą niemieckiego systemu kształcenia zawodowego jest sam proces włączania przedsiębiorców w tworzenie regulacji i ramowego programu nauczania dla kształcenia zawodowego w kraju. Dzięki zaangażowaniu przedsiębiorców budżet państwa nie finansuje ze środków publicznych najbardziej kosztownej części kształcenia zawodowego, jaką jest szkolenie praktyczne. Państwo na poziomie kraju związkowego finansuje tę część kształcenia zawodowego, która wiąże się z kosztami nauki teoretycznej, odbywającej się w szkole. Natomiast przedsiębiorca przyjmujący ucznia na praktykę ponosi pozostałą część kosztów związaną z praktycznym nabywaniem umiejętności koniecznych na danym stanowisku pracy.

Współodpowiedzialność sektora publicznego i prywatnego za sytuację na rynku pracy umożliwia wytworzenie atmosfery wzajemnego zaufania i wspólnego celu, co w efekcie skutkuje niskim bezrobociem wśród młodzieży. Natomiast przedsiębiorcy poprzez udział w dualnym systemie kształcenia zawodowego przygotowują sobie wysoko wykwalifikowanych pracowników, którzy od chwili zatrudnienia są w stanie przejąć pełnię obowiązków pracowniczych, znając się już na pracy. Tym samym przedsiębiorcy zyskują doskonały sposób rekrutowania pracowników i zmniejszają ryzyko przyjęcia osób nieprzygotowanych do wykonywania obowiązków na danym stanowisku pracy.

Ponadto już w trakcie procesu kształcenia zawodowego młodzi ludzie uczą się, jak łączyć naukę w szkole z praktycznym wykonywaniem zawodu, jednocześnie otrzymując wynagrodzenie za swoją pracę. Zaangażowanie uczniów w szkolenie się w konkretnym przedsiębiorstwie umożliwia im skuteczniejszą adaptację do wymagań i standardów danego przedsiębiorstwa, jak i rozwój własnych umiejętności. Dzięki temu, kończąc naukę, stają się specjalistami w swojej branży dostosowanymi do wymogów rynku pracy.

### **Wyzwania niemieckiego systemu kształcenia zawodowego**

Dużym wyzwaniem dla niemieckiego systemu kształcenia zawodowego są wysokie koszty kształcenia uczniów ponoszone przez przedsiębiorstwa. Skutkiem tego wiele mniejszych lub średnich przedsiębiorstw nie jest w stanie przyjąć uczniów ze względu na koszty dostosowania sprzętów do wymagań szkoleniowych. W efekcie w obecnej sytuacji spowolnienia gospodarczego na rynku pracy liczba kandydatów do kształcenia zawodowego lub absolwentów systemu kształcenia zawodowego zdecydowanie przeważa nad liczbą miejsc pracy w konkretnych przedsiębiorstwach, które uczestniczyły w szkoleniu uczniów. Tym samym, mimo dość dużego zainteresowania wśród młodzieży kształceniem zawodowym w systemie dualnym, brakuje wystarczającej liczby miejsc oferowanych przez przedsiębiorstwa.

Z systemem kształcenia zawodowego w Niemczech związany jest również problem zależności między możliwością przyjmowania uczniów na szkolenia (a następnie zatrudniania pracowników) a koniunkturą gospodarczą. W sytuacji kryzysu i zwolnienia tempa wzrostu gospodarczego kondycja przedsiębiorstw zdecydowanie się pogarsza, a tym samym maleje akceptacja dla ponoszenia kosztów przyjmowania kolejnych uczniów na szkolenie zawodowe. W efekcie system edukowania młodych ludzi w obszarze wykonywania konkretnego zawodu staje się ściśle uzależniony od sytuacji ekonomicznej państwa.

## Bibliografia

- Deissinger Th., *Apprenticeship Systems in England and Germany: Decline and Survival*, [w:] *Towards a History of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a Comparative Perspective*, Cedefop Panorama series 103, 2004.
- Frommberger D., Reinisch H., *Between School and Company: Features of the Historical Development of Vocational Education and Training in the Netherlands and Germany in a Comparative Perspective*, „European Journal of Vocational Training” 2004, nr 32.
- Kształcenie zawodowe w wybranych krajach Europy*, Eurydice, oprac. B. Płatos, maj 2008.
- Niemiecki system kształcenia i szkolenia zawodowego. Implikacje dla rynku pracy*, Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, Białystok 2013.
- Notatki ze spotkań warsztatowych podczas wizyty studyjnej KSAP, Berlin-Bonn, 2014.
- Renard G., *Guilds in the Middle Ages*, Batoche Books, Kitchener 2000.
- Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy*, Eurydice, listopad 2011, <http://eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/niemcy.pdf> [dostęp: 6.10.2014 r.].
- Thelen K., Busemeyer M.R., *From Collectivism towards Segmentalism: Institutional Change in German Vocational Training*, MPIfG Discussion Paper 08/13, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2008.
- Training Regulations and How They Come About*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2014.



## **Kształcenie zawodowe w wybranych krajach europejskich**

### **Wstęp**

Niniejsze opracowanie powstało jako rezultat blisko rocznej pracy słuchaczy XXV Promocji Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, którzy w ramach warsztatów problemowych zajmowali się tematyką polityki oświatowej. Na początku kształcenia w KSAP słuchacze podzieleni zostali na grupy warsztatowe, z których każda analizowała inną politykę publiczną. Materiał, na podstawie którego powstała niniejsza praca, zbierany był od października 2013 r. do września 2014 r. podczas prac grupy warsztatowej zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Słuchacze odbyli wizyty studyjne w Brukseli, Londynie i Berlinie, uczestnicząc w ich trakcie w spotkaniach z teoretykami i praktykami oświaty.

Tematem przewodnim pracy jest kształcenie zawodowe. Autorzy postawili sobie za cel przeanalizowanie jego organizacji w Belgii, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Szwajcarii pod kątem możliwego zakresu, w jakim wzorce pochodzące z tych krajów mogą być zastosowane na gruncie polskiej oświaty. Zagranicznych ekspertów, urzędników i przedstawicieli świata nauki pytano o efektywność kształcenia zawodowego, jego powiązanie z rynkiem pracy, a także o to, w jaki sposób może być ono czynnikiem zapobiegającym bezrobociu i wykluczeniu społecznemu.

Rozważania podzielone zostały na część analityczną (rozdziały 1 i 2) oraz podsumowanie (rozdział 3), stanowiące próbę syntezy. W pierwszym rozdziale przedstawiono system edukacji w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem edukacji zawodowej, natomiast rozdział drugi poświęcony jest systemom kształcenia zawodowego w odwiedzanych państwach. W rozdziale trzecim podjęto próbę analizy możliwości zastosowania poszczególnych systemów w Polsce oraz krytycznej oceny ich funkcjonowania.

W opracowaniu omówiono kompetencje, jakie w zakresie kształcenia zawodowego ma Unia Europejska. Ważną kwestią w tych rozważaniach była także możliwość zastosowania w Polsce dualnego systemu kształcenia zawodowego, rozumianego jako połączenie teoretycznej nauki w szkole zawodowej z praktyczną nauką na stanowisku pracy<sup>1</sup>. Przyjęło się uważać, że system ten najlepiej funkcjonuje w Niemczech<sup>2</sup>, w związku z czym niniejsza praca zawiera analizę jego założeń, uwarunkowań historycznych oraz możliwości implementacji tych rozwiązań w warunkach polskich. Zupełnie odmiennie prezentuje się system brytyjski, który można scharakteryzować jako rynkowy z ważną rolą samodzielnej inicjatywy ucznia i interakcji z rynkiem pracy. Interesujące są też systemy: belgijski i szwajcarski. Pierwszy z nich jest bardzo specyficzny, co wynika z charakteru belgijskiej państwowości i istnienia trzech grup językowych, z których każda zarządza edukacją na swoim terenie. System szwajcarski z kolei wykracza nieco poza zakres warsztatów problemowych, gdyż nie był analizowany w czasie wizyty studyjnej, jednak ze względu na bardzo duży udział kształcenia zawodowego w całym systemie edukacji uznany został przez autorów za wart uwagi. Inspiracją do zawarcia go w niniejszym raporcie był udział grupy warsztatowej w Polsko-Szwajcarskim Forum Gospodarczym poświęconym dualnemu kształceniu zawodowemu, które odbyło się na początku 2014 r. w Warszawie.

Autorzy zdają sobie sprawę, że niniejsza praca nie wyczerpuje wszystkich zagadnień związanych z edukacją zawodową, jednak wyrażają nadzieję, że ta próba analizy i syntezy będzie przydatna dla czytelnika w dalszych poszukiwaniach.

---

<sup>1</sup> Zob. np. E. Lechman, *Dualny system kształcenia zawodowego w Polsce – szanse i bariery wdrożenia*, [www.mostwprzyszlosc.pl/documents/EkspertyzaEwaLechmanSystemdualny.pdf](http://www.mostwprzyszlosc.pl/documents/EkspertyzaEwaLechmanSystemdualny.pdf) [dostęp: 25.10.2014 r.].

<sup>2</sup> Zob. *Kształcenie zawodowe i kształcenie dualne w Polsce i woj. łódzkim. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, [www.hrp.com.pl/upload/KD\\_raport\\_on-line%201.pdf](http://www.hrp.com.pl/upload/KD_raport_on-line%201.pdf) [dostęp: 10.09.2014 r.].

## 1. Zarys systemu oświaty w Polsce

### Informacje ogólne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa, że edukacja w Polsce jest bezpłatna oraz obowiązkowa, a obowiązek ten trwa do ukończenia 18. roku życia<sup>3</sup>. Szczegółowych regulacji dostarcza Ustawa o systemie oświaty (dalej jako: USO)<sup>4</sup>, która w art. 15 stanowi, że obowiązek szkolny trwa do ukończenia gimnazjum (szkoły średniej I stopnia<sup>5</sup>, ISCED 2<sup>6</sup>), nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia. Osoby, które ukończyły gimnazjum, objęte są jednak nadal obowiązkiem nauki, który może być realizowany przez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadgimnazjalnej (szkoła średnia II stopnia, ISCED 3) bądź też przez realizowanie przygotowania zawodowego u pracodawcy. Obowiązek szkolny rozpoczyna się w roku szkolnym, w którym dziecko kończy 6 lat. Wcześniej, odpowiednio w wieku 5 lub 6 lat, dzieci podlegają obowiązkowemu przygotowaniu przedszkolnemu, które realizowane jest w przedszkolach lub innych formach wychowania przedszkolnego<sup>7</sup>. Na kolejnych etapach edukacyjnych uczniowie uczęszczają obowiązkowo do sześciolletniej szkoły podstawowej i trzyletniego gimnazjum. Obok tych typów szkół w ramach systemu oświaty funkcjonuje szkolnictwo artystyczne, a także specjalne. Po zakończeniu poszczególnych etapów wiedza uczniów jest weryfikowana odpowiednio sprawdzianem na zakończenie szkoły podstawowej i egzaminem gimnazjalnym. Po ukończeniu obowiązkowego gimnazjum uczniowie mogą wybrać pomiędzy uczęszczaniem do liceum ogólnokształcącego, technikum lub zasadniczej szkoły zawodowej. Absolwenci pierwszych dwóch typów szkół po ich ukończeniu mogą przystąpić do egzaminu maturalnego i po jego pomyślnym zaliczeniu ubiegać się o przy-

<sup>3</sup> Zob. art. 70 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 7, poz. 483, z późn. zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572).

<sup>5</sup> Podział na szkoły średnie I i II stopnia stosowany jest przez Unię Europejską; zob. Eurypedia, <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Wprowadzenie> [dostęp: 6.12.2014 r.].

<sup>6</sup> Międzynarodowa Standardowa Klasyfikacja Kształcenia (ISCED) to standard stworzony przez UNESCO w celu statystycznego porównywania danych o edukacji w różnych krajach. Obejmuje on sześć poziomów: od wychowania przedszkolnego do studiów doktoranckich. Zob. [www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx](http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx) [dostęp: 6.12.2014 r.].

<sup>7</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. 2010, nr 161, poz. 1080) są nimi punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego.

jęcie do szkół wyższych. Uczniowie techników i zasadniczych szkół zawodowych zdają także egzaminy potwierdzające kwalifikacje w zawodach i mogą otrzymać dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe (o czym mowa będzie dalej). Schemat procesu kształcenia w Polsce znajduje się w załączniku nr 1.

Organizacja systemu oświaty w Polsce regulowana jest m.in. przez wspomnianą Ustawę o systemie oświaty oraz Kartę Nauczyciela<sup>8</sup>. Zgodnie z art. 2 USO system oświaty obejmuje m.in. przedszkola oraz inne formy wychowania przedszkolnego, szkoły (podstawowe, gimnazja, ponadgimnazjalne, artystyczne), różne placówki oświatowo-wychowawcze, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, młodzieżowe ośrodki wychowawcze i młodzieżowe ośrodki socjoterapii, bursy, zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne i kolegia pracowników służb społecznych. Zaliczają się do niego także placówki specjalne i z oddziałami integracyjnymi. Zarządzanie systemem oświaty jest realizowane w sposób zdecentralizowany poprzez jednostki samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Nadzór pedagogiczny sprawowany jest za pomocą właściwych terytorialnie kuratorów oświaty. Organami prowadzącymi szkoły są, zgodnie z dyspozycjami art. 5 ust. 2 USO, jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby prawne lub osoby fizyczne. W szczególnych przypadkach mogą być nimi także ministrowie właściwi do spraw oświaty i wychowania, rolnictwa, ochrony środowiska, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego lub minister sprawiedliwości. Jeśli chodzi o przedszkola i szkoły publiczne, to organem prowadzącym dla przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów jest gmina, dla szkół ponadgimnazjalnych - powiat, a dla szkół o znaczeniu ponadlokalnym lub regionalnym - samorząd województwa. Bezpośrednie zarządzanie jest więc zdecentralizowane.

Szkoły finansowane są z budżetu państwa za pomocą części oświatowej subwencji ogólnej, ustalonej corocznie w ustawie budżetowej. Zgodnie z Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup> jej wysokość określana jest corocznie na podstawie algorytmu ustalanego przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Subwencja stanowi dochód jednostek samorządu terytorialnego i organ stanowiący każdej z nich decyduje o jej redystrybucji. Organy prowadzące szkoły odpowiedzialne są w szczególności za ustalenie ich planu dochodów i wydatków, uwzględniającego możliwości finansowe danej gminy, powiatu czy województwa. Także szkoły niepubliczne o uprawnieniach szkół publicznych

---

<sup>8</sup> Dz.U. 2014, nr 191.

<sup>9</sup> Zob. Eurypedia, dz. cyt.

<sup>10</sup> Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2014, poz. 1115).



otrzymują dotacje z budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego albo z budżetu państwa, chociaż mogą także pobierać czesne. Przeważająca większość uczniów kształci się bezpłatnie w szkołach publicznych, dla których organem prowadzącym są jednostki samorządu terytorialnego albo jednostki administracji centralnej (rządowej)<sup>11</sup>. Obok tych szkół istnieje także oświata niepubliczna, w której organami prowadzącymi są organizacje społeczne, stowarzyszenia, związki wyznaniowe czy wreszcie osoby fizyczne<sup>12</sup>.

### Kształcenie zawodowe

Na gruncie reformy, która weszła w życie od roku szkolnego 2012/2013, kształcenie zawodowe odbywa się w zasadniczych szkołach zawodowych, technikach i szkołach policealnych. Nauka w pierwszym z typów szkół trwa trzy lata, w drugim - cztery, a w trzecim nie dłużej niż dwa i pół roku. Obok tych szkół funkcjonują też trzyletnie szkoły specjalne przysposabiające do pracy, których absolwenci otrzymują świadectwo potwierdzające przysposobienie do pracy<sup>13</sup>.

Zawody, w których prowadzone jest kształcenie, zostały podzielone na jedno-, dwu- i trójkwalifikacyjne, tzn. że w obrębie każdego zawodu wyodrębniono tzw. kwalifikacje, stanowiące zestaw oczekiwanych efektów kształcenia: wiedzy, umiejętności zawodowych oraz kompetencji personalnych i społecznych, pozwalających na samodzielne wykonywanie zadań zawodowych. Obecnie obowiązujące przepisy przewidują istnienie 201 zawodów, a wśród nich 255 kwalifikacji. Zawody nauczane na poziomie zasadniczej szkoły zawodowej są najczęściej jedno- lub dwukwalifikacyjne, na poziomie technikum dominują zawody dwu- i trójkwalifikacyjne, a na poziomie szkoły policealnej zazwyczaj jednokwalifikacyjne. Przykłady zawodów jedno- i trójkwalifikacyjnych zobrazowane zostały na schematach nr 1 i 2. Zgodnie z nowymi przepisami uczniowie w trakcie nauki zdają egzaminy po zakończeniu kształcenia w zakresie danej kwalifikacji, a nie jak dotychczas pod koniec kształcenia w danej szkole. Dopiero po złożeniu wszystkich wymaganych egzaminów (i niekiedy osiągnięciu odpowiedniego poziomu wykształcenia ogólnego) otrzymują dyplom potwierdzający kwalifikacje zawodowe. Do tej pory (do 2012 r.) uczniowie pobierający naukę w zasadniczych szkołach zawodowych, technikach i szkołach policealnych przystępowali po jej zakończeniu do egzaminu potwierdzającego kwalifi-

<sup>11</sup> Zob. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/E\\_oswiata\\_i\\_wychowanie\\_2012-2013.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/E_oswiata_i_wychowanie_2012-2013.pdf) [dostęp: 10.12.2014 r.].

<sup>12</sup> Zob. Eurypedia, dz. cyt.

<sup>13</sup> Szkoły takie przeznaczone są dla uczniów z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz dla uczniów z niepełnosprawnościami sprzężonymi.

kacje zawodowe i uzyskiwali odpowiednio tytuł robotnika wykwalifikowanego (lub czeladnika)<sup>14</sup> albo technika. System ten funkcjonować będzie równoległe z nowymi rozwiązaniami do 2017 r., kiedy naukę zakończą ostatnie osoby, które rozpoczęły ją w dotychczasowym trybie.

### Schemat 1

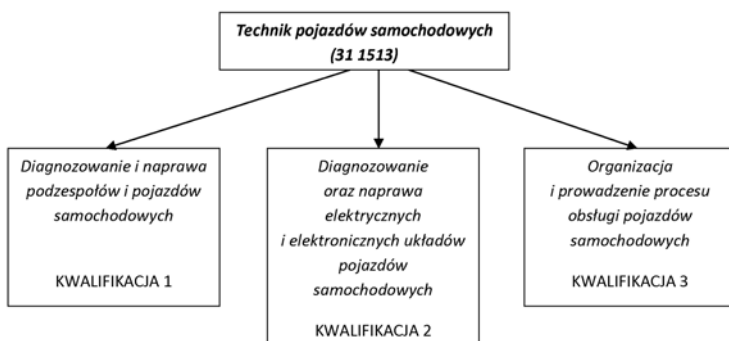
#### Przykład zawodu o jednej kwalifikacji



Źródło: opracowanie własne.

### Schemat 2

#### Przykład zawodu o trzech kwalifikacjach



Źródło: opracowanie własne.

System ten w swoich założeniach ma umożliwić zdobywanie poszczególnych kwalifikacji etapami. Ma to pozwalać na ewentualną zmianę

<sup>14</sup> Zależało to od tego, czy egzamin składany był przed okręgową komisją egzaminacyjną, czy też przed komisją cechu rzemieślniczego.

zawodu na pokrewny (o wspólnych kwalifikacjach) zarówno w trakcie kształcenia, jak i w toku późniejszej aktywności zawodowej. System kształcenia zawodowego jest też w pełni drożny – po ukończeniu szkoły zasadniczej uczniowie mogą uzupełniać wykształcenie ogólne w liceum ogólnokształcącym dla dorosłych (rozpoczynając od drugiej klasy), a jednocześnie uzupełniać swoje kwalifikacje na kwalifikacyjnych kursach zawodowych i zdobyć tytuł technika. Kwalifikacyjne kursy zawodowe to kolejna nowość w polskim systemie kształcenia. Zgodnie z art. 3 pkt 20 USO są pozaszkolną formą kształcenia ustawicznego, której program nauczania uwzględnia podstawę programową kształcenia w zawodach w zakresie jednej kwalifikacji. Po ukończeniu kursu istnieje możliwość przystąpienia do egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie w zakresie tej kwalifikacji. Dzięki temu możliwe jest podnoszenie i potwierdzanie swoich kwalifikacji przez osoby dorosłe na każdym etapie życia zawodowego. Od 2012 r. wprowadzono także możliwość uczęszczania na kursy umiejętności zawodowych oraz kursy kompetencji ogólnych.

Ważne miejsce w kształceniu zawodowym zajmują zajęcia praktyczne i praktyczna nauka zawodu. Kwestię tę reguluje USO, która w art. 70 ust. 1 określa, że *praktyczna nauka zawodu może odbywać się w placówkach kształcenia ustawicznego, placówkach kształcenia praktycznego, warsztatach szkolnych, pracowniach szkolnych, u pracodawców, a także w indywidualnych gospodarstwach rolnych*. Uszczegóławia to Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu<sup>15</sup>, zgodnie z którym jest ona organizowana przez szkołę (w formie zajęć praktycznych i praktyk zawodowych) lub przez pracodawców, którzy zawierają z młodocianymi pracownikami umowę o pracę w celu nauki zawodu. W przypadku uczniów zasadniczych szkół zawodowych możemy mówić o trzech możliwościach praktycznej nauki zawodu, tj. o zajęciach praktycznych w pracowniach i warsztatach szkolnych lub w placówkach kształcenia praktycznego (gdy szkoła nie ma możliwości zrealizowania kształcenia praktycznego na miejscu), zajęciach praktycznych u pracodawców, którzy zawarli umowę ze szkołą, i wreszcie o zajęciach praktycznych dla młodocianych, realizowanych u pracodawców na podstawie zawartej pomiędzy nimi a uczniem umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego<sup>16</sup>. W zależności od roku nauki pracownik młodociany otrzymuje także wynagrodzenie w wysokości nie niższej niż odpowiednio 4, 5 lub 6% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz.U. 2010, nr 244, poz. 1626).

<sup>16</sup> Przygotowanie zawodowe u pracodawcy, realizowane zgodnie z przepisami Kodeksu pracy (Dz.U. 2014, poz. 1502), stanowi jedną z form spełniania obowiązku nauki.

w poprzednim kwartale, obowiązującego od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

W ostatnim przypadku mamy do czynienia z polskim odpowiednikiem modelu kształcenia dualnego, w którym uczeń uczęszcza do szkoły, ośrodka dokształcania i doskonalenia zawodowego lub we własnym zakresie na dokształcanie teoretyczne, a przez dwa lub trzy dni w tygodniu uczy się u pracodawcy. Kształcenie dualne uważane jest przez niektórych autorów za korzystne z punktu widzenia poprawy konkurencyjności młodzieży na rynku pracy czy też zwalczania bezrobocia, a szerzej – za jeden ze sposobów na radzenie sobie przez kraje europejskie z problemami rynku pracy<sup>17</sup>. Nie bez znaczenia są tu też doświadczenia innych państw, takich jak np. Niemcy czy Szwajcaria, o których wspomniano w dalszych częściach pracy (zob. rozdz. 2). Jeśli zaś chodzi o uczniów technikum, to praktyczną naukę zawodu realizują oni w pracowniach szkolnych, placówkach kształcenia praktycznego albo też u pracodawców, w tym także w ramach trwających od 4 do 12 tygodni praktyk zawodowych.

Finansowanie praktycznej nauki zawodu odbywa się za pomocą otrzymywanej przez jednostki samorządu terytorialnego, będące organami prowadzącymi szkołę, części oświatowej subwencji ogólnej. Środki te przeznaczone są także na refundowanie pracodawcom, u których odbywa się praktyczna nauka zawodu, m.in. wynagrodzenia i dodatków szkoleniowych dla instruktorów praktycznej nauki zawodu i kosztów poniesionych na zapewnienie uczniom odzieży i obuwia roboczego oraz niezbędnych środków ochrony indywidualnej<sup>18</sup>.

## **2. Systemy kształcenia zawodowego w wybranych krajach europejskich**

### **Unia Europejska**

Zgodnie z art. 165 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej TfUE) Unia przyczynia się do zapewnienia wysokich standardów edukacji poprzez:

- ♦ zachęcanie do współpracy na polu edukacji między państwami członkowskimi,

---

<sup>17</sup> Zob. *Vocational Education and Training is Good for You: The Social Benefits of VET for Individuals*, Research Paper No 17, Publications Office of the European Union, passim, [www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5517\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5517_en.pdf) [dostęp: 10.10.2014 r.].

<sup>18</sup> Zob. Rozporządzenie (...) w sprawie praktycznej nauki zawodu..., dz. cyt.

- ♦ wspieranie i uzupełnianie ich działalności,

z uwzględnieniem zasady subsydiarności oraz w pełni szanując odpowiedzialność państw członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową<sup>19</sup>.

W myśl art. 6 TfUE edukacja zalicza się do dziedzin, w których UE prowadzi politykę wspierającą<sup>20</sup>. Zastosowanie ma tu zasada subsydiarności, zgodnie z którą UE interweniuje dopiero w sytuacji, w której państwo członkowskie wyczerpie swoje możliwości działania.

Artykuł 166 TfUE stanowi podstawę prawną dla polityki unijnej w zakresie kształcenia zawodowego. Zgodnie z tym artykułem Unia urzeczywistnia politykę kształcenia zawodowego, która wspiera i uzupełnia działanie państw członkowskich, w pełni szanując odpowiedzialność tych państw za treść i organizację kształcenia zawodowego<sup>21</sup>.

Zadaniem UE jest zatem organizowanie ram jak najszerzej współpracy, wymiany doświadczeń, bez ingerencji w krajowe regulacje prawne. Suwerenność i właściwość państw członkowskich w tym zakresie została wyraźnie wskazana poprzez podkreślenie ich odpowiedzialności za treści nauczania i kształt systemów kształcenia zawodowego. Dostęp do kształcenia zawodowego podlega jednak regułom prawa unijnego.

Zakres działania UE w ramach kształcenia zawodowego został określony w art. 166 ust. 2 TfUE. Zgodnie z tym przepisem działanie Unii w zakresie kształcenia zawodowego zmierza do:

- ♦ ułatwienia przystosowania się do zmian w przemyśle, zwłaszcza przez kształcenie zawodowe i przekwalifikowanie;
- ♦ poprawy kształcenia zawodowego wstępnego i ustawicznego w celu ułatwienia integracji zawodowej i reintegracji z rynkiem pracy;
- ♦ ułatwienia dostępu do kształcenia zawodowego i sprzyjania mobilności instruktorów i kształcących się, a zwłaszcza młodzieży;
- ♦ pobudzania współpracy w dziedzinie kształcenia między instytucjami edukacyjnymi lub kształcenia zawodowego a przedsiębiorstwami;

---

<sup>19</sup> Zob. art. 165 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE z 2012 C 326).

<sup>20</sup> Zob. art. 6 TfUE.

<sup>21</sup> Zob. art. 166 ust. 1 TfUE.

- ♦ rozwoju wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach wspólnych dla systemów kształcenia państw członkowskich<sup>22</sup>.

Wskazana lista zadań ma charakter zamknięty.

Działania UE realizowane są głównie poprzez długofalowe programy podejmowane na rzecz poprawy systemu kształcenia zawodowego, przejawiające się m.in. poprzez współpracę państw członkowskich w dziedzinie kształcenia zawodowego, ułatwiania dostępu do niego i zwiększania wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi.

Z uwagi na wyłączenie możliwości wykorzystania środków harmonizujących (czyli wpływających bezpośrednio na prawodawstwo krajów członkowskich) dotyczących kształcenia zawodowego akty prawa wtórnego, takie jak rozporządzenia, dyrektywy czy decyzje, wydawane są rzadko. W głównej mierze w obszarze tym mamy do czynienia z tzw. prawem miękkim (ang. *soft law*), na które składają się przede wszystkim dokumenty wydawane przez Radę, takie jak zalecenia, komunikaty (np. w sprawie kształcenia ustawicznego), dokumentacja robocza, projekty pilotażowe itd.

Jednym z najważniejszych działań Unii Europejskiej w zakresie kształcenia zawodowego jest tzw. **proces kopenhaski**. Stanowi on forum współpracy państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego. W ślad za tzw. Komunikatem helsińskim, wydanym 5 grudnia 2006 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego, można go zdefiniować jako:

- ♦ proces polityczny,
- ♦ proces tworzenia wspólnych narzędzi,
- ♦ proces sprzyjający uczeniu się od siebie nawzajem,
- ♦ proces angażujący zainteresowane strony<sup>23</sup>.

Początek procesu kopenhaskiego datuje się na koniec listopada 2002 r., kiedy to została wydana tzw. Deklaracja kopenhaska<sup>24</sup>. Podstawowy cel, którym kierowali się sygnatariusze dokumentu, to wzrost dobro-

<sup>22</sup> Zob. art. 166 ust. 2 TfUE.

<sup>23</sup> Zob. Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Helsinkach 5 grudnia 2006 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki_pl.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.]; dalej jako: Komunikat helsiński.

<sup>24</sup> Deklaracja europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego oraz Komisji Europejskiej, wydana w Kopenhadze 29 i 30 listopada 2002 r. w sprawie wspierania ściślej-  
szej współpracy europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/copenhagen-declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/copenhagen-declaration_en.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].

wolnej współpracy w zakresie kształcenia zawodowego na rzecz wspierania wzajemnego zaufania, przejrzystości, uznawania kompetencji i kwalifikacji, a także stworzenie podstaw dla większej mobilności uczniów i pracowników oraz ram instytucjonalnych umożliwiających realizację idei nauki przez całe życie.

Nieodłącznym elementem procesu kopenhaskiego są cykliczne, odbywające się co dwa lata, spotkania ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenia zawodowe oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej. W ich trakcie dokonywana jest ocena dotychczasowych osiągnięć oraz przewartościowanie celów współpracy, aby w większym stopniu odpowiadały one aktualnym potrzebom.

Dotychczas odbyły się cztery tego typu spotkania: w 2004 r. w Maastricht, w 2006 r. w Helsinkach, w 2008 r. w Bordeaux i w 2010 r. w Brużii. Efektem każdego z nich jest oficjalny komunikat, który określa kluczowe obszary przyszłych działań<sup>25</sup>.

W trakcie realizacji procesu kopenhaskiego opracowano obszerny katalog priorytetowych zadań w obszarze kształcenia zawodowego (nazywanego *Vocational Education and Training*, VET). Dalece upraszczając sprawę, można przyjąć, że kluczowe znaczenie nadano następującym celom:

- ◆ poprawie wizerunku VET,
- ◆ poprawie jakości VET,
- ◆ rozbudowie powiązań VET z gospodarką,
- ◆ promowaniu rozwiązań umożliwiających mobilność uczniów i pracowników.

Podstawową formę nadzoru nad realizacją procesu kopenhaskiego stanowią spotkania ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe. Dodatkowo w ramach procesu funkcjonują dwa ciała opiniodawczo-doradcze, a mianowicie Komitet Doradczy ds. Kształcenia i Szko-

---

<sup>25</sup> Zob. Komunikat z Maastricht z 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyszłych priorytetów ściślejszej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/maastricht\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/maastricht_en.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.]; Komunikat helsiński; Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Bordeaux 26 listopada 2008 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/bordeaux\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/bordeaux_en.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.]; Komunikat europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego, europejskich partnerów społecznych oraz Komisji Europejskiej, zebranych na posiedzeniu w Brużii 7 grudnia 2010 r. zawierający przegląd strategicznego podejścia i strategicznych priorytetów procesu kopenhaskiego na lata 2011–2020, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_pl.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].

lenia Zawodowego (*Advisory Committee on Vocational Training - ACVT*) oraz Spotkania Dyrektorów Generalnych ds. Kształcenia i Szkolenia Zawodowego (*Meeting of Directors General for Vocational Education - DGVT*).

Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego (*The European Alliance for Apprenticeships*) został zainaugurowany 2 lipca 2013 r. w Lipsku przez Komisję Europejską i prezydentkę litewską, europejskie związki zawodowe i organizacje pracodawców.

15 października 2013 r. Rada przyjęła deklarację Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego<sup>26</sup>. Jej celem jest walka z bezrobociem wśród osób młodych poprzez podnoszenie jakości i dostępności przyuczania do zawodu (*apprenticeships*) w EU. Działania te mają umożliwić młodym osobom płynne i trwałe przejście z systemu kształcenia na rynek pracy. Celem sojuszu jest także zmiana nastawienia społeczeństwa do przyuczania do zawodu. W ramach sojuszu określone mają być najsukcesywniejsze systemy przyuczania do zawodu, a w każdym państwie członkowskim zastosowane najsukcesywniejsze rozwiązania.

Podstawowym zadaniem sojuszu jest zjednoczenie wysiłków potencjalnych partnerów: organów publicznych, przedsiębiorców, związków zawodowych, samorządów gospodarczych, podmiotów prowadzących kształcenie i szkolenie zawodowe, organizacje młodzieży oraz służby zatrudnienia, w celu skoordynowania i udoskonalania inicjatyw mających na celu przyuczenie do zawodu.

### **Królestwo Belgii - Wspólnota Francuska**

Królestwo Belgii nie dysponuje jednolitym systemem szkolnictwa. Struktura poszczególnych etapów edukacyjnych jest taka sama, jednak każda ze wspólnot językowych zarządza swoim systemem edukacji, dysponuje też własnym ministrem odpowiedzialnym za tę materię. Rząd Wspólnoty określa strukturę systemu edukacji, programy i metody nauczania oraz zarządza szkołami. Oprócz finansowania szkół prowadzonych przez siebie dotuje także szkoły zarządzane przez prowincje, gminy i osoby fizyczne, zachowując wpływ na programy nauczania w tych placówkach. Dla potrzeb niniejszej pracy skupiono się na strukturze szkolnictwa, w tym szkolnictwa zawodowego, prowadzonego przez Wspólnotę Francuską.

Po zakończeniu kształcenia w szkole podstawowej (ISCED 1) uczniowie odbywają dwuletni „kurs przygotowawczy”, po którym mogą wybrać ścieżkę kształcenia ogólnego, zawodowego lub artystycznego. Wy-

---

<sup>26</sup> Deklaracja Rady Unii Europejskiej - Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego, Luksemburg, 15 października 2013.



bierając kształcenie zawodowe, uczniowie decydują się na kształcenie w szkołach umożliwiających ubieganie się o przyjęcie na studia wyższe (*L'enseignement technique de transition*) albo natychmiastowe podjęcie pracy (*L'enseignement technique de qualification*).

Na uwagę zasługuje fakt, że po ukończeniu 15. roku życia (granica obowiązku szkolnego w Belgii) uczniowie mogą się kształcić w formie stacjonarnej lub wybrać kształcenie w systemie naprzemiennym, dualnym (*La formation en alternance*). Wspólnota Francuska przewiduje dla nich możliwość jednoczesnego pobierania nauki w zakresie przedmiotów ogólnych i zawodowych w centrach kształcenia (*Les Centres d'Education et de Formation en Alternance* - CEFA), przy jednoczesnym zatrudnieniu w jednym z przedsiębiorstw, z którymi zawarto umowę. Instytucją wspierającą i promującą kształcenie naprzemiennie jest SYSFAL (*Secrétariat permanent de la formation en alternance* - Stały Sekretariat Kształcenia Naprzemiennego), ciało stworzone przez rząd Wspólnoty Francuskiej i rząd Regionu Walońskiego przy wsparciu środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej.

Prawną podstawą kształcenia dualnego we Wspólnocie Francuskiej jest Ustawa z 3 lipca 1991 r. organizująca naprzemiennie kształcenie średnie<sup>27</sup>. Ideą, która stała za jej powstaniem, było umożliwienie młodzieży pobierania nauki w innej formie niż tylko typowo szkolna<sup>28</sup>. Według danych statystycznych ta forma kształcenia nie jest jednak popularna. W 2009 r. na ponad 43 tys. osób, które ukończyły etap kształcenia średniego, tylko 9,4% to absolwenci naprzemiennego cyklu kształcenia<sup>29</sup>.

Wspólnota Francuska i Region Waloński podejmują także działania mające na celu walkę z bezrobociem wśród młodych ludzi (15-24 lata). W całej Belgii wynosi ono ok. 20%<sup>30</sup>, a w Regionie Walońskim blisko 30% młodzieży, która gotowa jest podjąć pracę, nie znajduje jej<sup>31</sup>. W związku z tym podejmuje się szereg działań w celu aktywizacji zawodowej tej grupy społecznej. Interesującym rozwiązaniem, wykorzystującym model kształcenia dualnego, są przedsiębiorstwa umożliwiające naukę poprzez pracę (*Les Entreprises de Formation par le Travail* - EFT). Kształcenie takie przewidziane jest dla osób w wieku 15-25 lat, które nie ukończyły szkoły

<sup>27</sup> Décret organisant l'enseignement secondaire en alternance (Monitor Belge 24.09.1991).

<sup>28</sup> Zob. [www.enseignement.be/index.php?page=0&nnavi=2288](http://www.enseignement.be/index.php?page=0&nnavi=2288) [dostęp: 30.10.2014 r.].

<sup>29</sup> Zob. *Les chiffres-clés de la Wallonie*, Annuel N° 11, grudzień 2010, [www.iweps.be/sites/default/files/chiffres-cles-11.pdf](http://www.iweps.be/sites/default/files/chiffres-cles-11.pdf) [dostęp: 10.10.2014 r.].

<sup>30</sup> Zob. *Le marché du travail en Belgique*, [http://statbel.fgov.be/fr/binaries/COMMUNIQUE-C3%89%20DE%20PRESSE\\_EFT%202012\\_tcm326-218606.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/COMMUNIQUE-C3%89%20DE%20PRESSE_EFT%202012_tcm326-218606.pdf) [dostęp: 10.10.2014 r.].

<sup>31</sup> Zob. *La situation des jeunes en Belgique francophone*, [www.iweps.be/sites/default/files/FH4.pdf](http://www.iweps.be/sites/default/files/FH4.pdf) [dostęp: 9.10.2014 r.].

średniej i nie podlegają już obowiązkowi szkolnemu. W EFT osoby takie mają możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego, a jednocześnie odbywania kursów zawodowych i nadrabiania zaległości w przedmiotach ogólnokształcących. Oferowana jest im także pomoc psychologiczna i praca socjalna, otrzymują również wynagrodzenie. Po zakończeniu cyklu kształcenia nie dostają jednak żadnego dyplomu potwierdzającego kwalifikacje. Z danych uzyskanych w Departamencie Zatrudnienia i Szkolenia Zawodowego (*Département de l'Emploi et de la Formation professionnelle*) walońskiej administracji wynika, że blisko dwie trzecie osób odbywających szkolenie w EFT z różnych przyczyn nie kończy go.

## Anglia

System edukacyjny w Wielkiej Brytanii jest zdecentralizowany: Anglia, Walia, Szkocja i Irlandia Północna mają odrębne przepisy dotyczące edukacji. Jednakże wszystkie systemy edukacji są w dużym stopniu zbliżone do angielskiego. System ten podzielony jest na wiele etapów, z których tylko szkoła podstawowa i ponadpodstawowa są okresem nauki obowiązkowej i bezpłatnej.

Tab. 2

### Etapy edukacji w Anglii

Typ szkoły	Wiek uczniów
Edukacja przedszkolna	3-4 lata
Szkoła podstawowa ( <i>primary school</i> ) ISCED 1	5-11 lat <i>key stage 1 i 2</i>
Szkoła ponadpodstawowa ( <i>secondary school/high school</i> ) ISCED 2	11-16 lat <i>key stage 3 i 4</i>
Szkoła średnia ( <i>further education college, sixth form, comprehensive school</i> [ogólne], <i>grammar school</i> [akademickie], <i>modern school</i> [zawodowe], <i>technology college</i> [techniczne]) ISCED 3	16-18/19 lat
Szkoła wyższa ( <i>higher education</i> )	od 18/19 lat

Źródło: R. Nowakowska-Suta, *Kształcenie zawodowe w krajach UE*, Warszawa 2006.

Wyszczególniono cztery etapy nauki obowiązkowej. Po ukończeniu każdego z nich dziecko powinno podejść do egzaminów z określonej liczby przedmiotów. Początkowo jest to egzamin tylko z matematyki i języka angielskiego, natomiast na koniec szkoły ponadpodstawowej obowiązkowej (*key stage 4*) uczeń powinien przystąpić do egzaminów z sześciu przedmiotów o dowolnie wybranym poziomie zaawansowania.

Osoby, które zdały egzaminy, otrzymują certyfikat poświadczający ukończenie obowiązkowej edukacji GCSE (*General Certificate of Secondary Education*).

W wieku ok. 18 lat uczniowie zdają egzaminy *A-levels* z czterech-  
-pięciu przedmiotów na poziomie zaawansowanym (na gruncie polskiego systemu edukacyjnego odpowiadają one maturze), a od ich wyników zależą szanse na dostanie się na studia.

Nie istnieje akt prawny regulujący całościowo system edukacji powszechnej lub kształcenia zawodowego w Wielkiej Brytanii lub Anglii. Jednakże w 2000 r. zreformowano system edukacji na poziomie nieobowiązkowym oraz kształcenia zawodowego poprzez Ustawę o nauczaniu i zdobywaniu umiejętności (*The Learning and Skills Act*). Stworzono specjalne rady dla każdego z regionów Wielkiej Brytanii, które mają za zadanie nadzorować system edukacji i kształcenia zawodowego. Są one wspierane przez Agencję Rozwoju Umiejętności (*Sector Skills Development Agency*).

System edukacji zawodowej w Anglii obejmuje uczniów szkół średnich, jednak już podczas nauki w szkole średniej I stopnia (*secondary school*, ISCED 2) uczeń ma obowiązek w trakcie dwóch ostatnich lat nauki (ostatni okres edukacji obowiązkowej zakończony egzaminami, *key stage 4*) zaliczyć kilka przedmiotów przygotowujących do kształcenia zawodowego, które zawierają elementy wiedzy dotyczącej przygotowania do pracy.

Po ukończeniu szkoły średniej II stopnia (*secondary school*, ISCED 3) uczeń, przed przystąpieniem do egzaminów końcowych, może wybrać przedmioty zawodowe/praktyczne. Zdane egzaminy uprawniają do podjęcia kształcenia zawodowego lub szkolenia w miejscu pracy.

Uczeń, który rozpoczął szkolenie zawodowe w miejscu pracy, podąża jedną z dwóch głównych ścieżek:

- ◆ doksztalcenia podczas pracy zawodowej,
- ◆ doksztalcenia w ramach programu *Modern Apprenticeship*.

Pierwszą możliwością jest otrzymanie od pracodawcy szansy doksztalcenia się w ramach wykonywania swojej pracy, co oznacza wykonywanie pracy oraz jednoczesne podjęcie nauki w niepełnym wymiarze w określonej instytucji edukacyjnej. Pracownik ma wówczas możliwość uzyskania państwowych kwalifikacji zawodowych (*National Vocational Qualifications - NVQ*)<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> NVQ tworzą ramy prawne dla procesu nadzorowania przyznawania kwalifikacji uczniom oraz usprawniają tworzenie systemu kwalifikacji zawodowych w porozumieniu z pracodawcami. Na podstawie NQF sklasyfikowano poszczególne kwalifikacje zawodowe w dziewięciu obszarach. Uzyskanie certyfikatu umiejętności zawodowych wymaga wykazania się

Drugą ścieżką jest współpraca pracodawcy z państwem w celu dokształcania pracownika w ramach programu *Modern Apprenticeship*, gdzie pracownik jest w tym czasie również zatrudniony u pracodawcy.

Uczeń chcący rozpocząć kształcenie zawodowe na poziomie szkoły średniej II stopnia ma kilka możliwości do wyboru:

- ♦ *sixth form college* - kształcenie ogólne, gdzie oferowane są również przedmioty zawodowe/praktyczne,
- ♦ *further education college* oraz *tertiary college* - nacisk położony jest na kształcenie zawodowe, jednak uczniowie mają obowiązek zaliczyć również przedmioty ogólne.

Po ukończeniu szkoły średniej uczeń może przystąpić do egzaminów: *A-levels* (przedmioty ogólne), *AS-levels* (przedmioty zawodowe) lub NVQ (przyznanie państwowych kwalifikacji zawodowych; podczas egzaminu uczeń prezentuje praktyczne umiejętności zawodowe). Zdanie egzaminów upoważnia do podjęcia dalszej edukacji zawodowej w szkołach wyższych lub do podjęcia zatrudnienia. Istnieje również możliwość podjęcia kształcenia zawodowego dla dorosłych w pełnym i niepełnym wymiarze czasowym w *further education institutions*.

## Republika Federalna Niemiec

W Republice Federalnej Niemiec edukacja w szkołach publicznych jest bezpłatna. W każdym z 16 krajów związkowych (*Bundesland*) system edukacji tworzony jest oddzielnie, skutkiem czego ścieżka edukacyjna uczniów różni się w zależności od landu. Treść wymagań merytorycznych w poszczególnych landach podlega znacznemu zróżnicowaniu, jednak ogólne ramy systemu edukacji pozostają niezmiennie dla wszystkich krajów związkowych.

Zgodnie z Ustawą Zasadniczą (*Grundgesetz*) w RFN główną odpowiedzialność za administrowanie systemem oświaty ponoszą władze krajów związkowych oraz władze regionalne. W celu koordynacji systemu edukacji w Niemczech władze krajów związkowych współpracują ze sobą w ramach spotkań Stałej Konferencji Ministrów Edukacji i Kultury (*Kulturlministerkonferenz*).

System obowiązkowej edukacji w Niemczech można podzielić na trzy etapy - szkołę podstawową, szkołę średnią I stopnia oraz II stopnia. Dzieci rozpoczynają naukę szkolną w szkole podstawowej (*Grundschule*)

---

określoną wiedzą i umiejętnościami praktycznymi. W ramach NQF rozwijane są system współpracy z pracodawcami i szkolenia uczniów w miejscu pracy jeszcze podczas nauki szkolnej na poziomie obowiązkowym (*secondary school*).

w wieku 6 lat i kontynuują ją obowiązkowo do 10. lub 12. roku życia (w zależności od landu). Kolejnym etapem obowiązkowej edukacji jest szkoła średnia I stopnia – zazwyczaj jest to *Gymnasium* (trwa 8–9 lat, stanowi jednocześnie szkołę średnią II stopnia i nauka kończy się zdaniem egzaminu ogólnokrajowego, tzw. matury – *Abitur*, która daje możliwość podjęcia studiów wyższych). Nauka trwa tam do 15./16. roku życia w pełnym wymiarze godzin. Po ukończeniu tego etapu młodzież ma obowiązek kontynuować naukę w szkole średniej II stopnia, przynajmniej w niepełnym wymiarze godzin, do ukończenia 18. roku życia.

Tab. 3

### Etapy edukacji obowiązkowej w Niemczech

Typ szkoły	Wiek uczniów
Szkoła podstawowa ( <i>Grundschule</i> )	6–10/12
Szkoły średnie I stopnia:	
- <i>Orientierungsstufe</i>	10–12
- <i>Gymnasium, Realschule, Hauptschule, Gesamtschule,</i> - <i>Schularten mit mehreren Bildungsgängen</i>	10/12–15/16
Szkoły średnie II stopnia	15/16–18/19

Źródło: *Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy*, Eurydice, listopad 2011, <http://eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/niemcy.pdf> [dostęp: 6.10.2014 r.].

Po ukończeniu dowolnego rodzaju szkoły średniej I stopnia, a nawet nie mając świadectwa ukończenia szkoły, młodzież może rozpocząć kształcenie zawodowe. Warunkiem rozpoczęcia kształcenia są posiadanie świadectwa ukończenia szkoły średniej I stopnia oraz zdobyte kwalifikacje. Osoby, które nie ukończyły szkoły średniej I stopnia, mogą rozpocząć naukę zawodu od specjalnego etapu przygotowania do kształcenia zawodowego, który wyrównuje kwalifikacje przed przystąpieniem do właściwego kształcenia zawodowego.

W Niemczech istnieją dwie ścieżki edukacji zawodowej:

- ◆ nauka w szkole zawodowej lub technicznej w dualnym systemie kształcenia zawodowego,
- ◆ nauka w szkolnym systemie zawodowym.

Zdecydowana większość uczniów wybiera dualny system kształcenia zawodowego, w którym nie są wymagane żadne szczególne osiągnięcia w nauce, natomiast w przypadku szkolnego systemu zawodowego (*Berufs-*

*fachschule* lub *Fachoberschule*) o przyjęciu kandydata decydują jego wyniki z wcześniejszego etapu edukacji (szkoły średniej I stopnia).

Tab. 4

#### Modele kształcenia zawodowego w Niemczech

Typ szkoły	Wiek uczniów
<i>Berufsfachschule</i>	15/16-18
<i>Fachoberschule</i>	16-18
<i>Duales System</i>	15/16-18

Źródło: *Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy*, Eurydice, listopad 2011, <http://eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/niemcy.pdf> [dostęp: 6.10.2014 r.].

System dualny zakłada, że kształcenie zawodowe odbywa się w zakładzie pracy (*Betrieb*) oraz w szkole (*Berufsoberschule*). Celem takiego systemu jest umożliwienie uczniowi zdobycia jak najszerszej wiedzy teoretycznej i ogólnej w połączeniu ze zdobywaniem umiejętności praktycznych, niezbędnych w przyszłej pracy. Po ukończeniu kształcenia zawodowego uczeń zyskuje uprawnienia do wykonywania wyuczonego zawodu, których jest w Niemczech blisko 350. Proces kształcenia zawodowego trwa przeciętnie 3–3,5 roku.

Regulacje dotyczące ramowego programu nauczania w systemie dualnym są tworzone i negocjowane wspólnie przez reprezentantów pracodawców, związków zawodowych, izb handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, wolnych zawodów, szkół zawodowych oraz przedstawicieli władz krajów związkowych i rządu centralnego. Na podstawie ramowego programu nauczania w każdym z przedsiębiorstw rozwijany jest szczegółowy, indywidualny plan kształcenia zawodowego uczniów w zależności od możliwości i zapotrzebowania danego przedsiębiorstwa. Podobny plan tworzony jest także dla części teoretycznej kształcenia zawodowego realizowanego w szkołach. Proces tworzenia programu nauczania obejmuje również przygotowywanie umów zbiorowych, w których pracodawcy zobowiązują się do konkretnego poziomu wynagradzania uczniów, zapewnienia odpowiednich warunków szkoleniowych oraz wypełnienia pozostałych wymogów instytucji nadzorujących proces kształcenia zawodowego w celu umożliwienia uczniom zdobycia wymaganych kwalifikacji zawodowych. Instytucjami nadzorującymi proces kształcenia zawodowego są izby.

Szkolenie zawodowe jest prowadzone na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej w zakładzie pracy pomiędzy uczniem a przedsiębiorstwem, w którym uczeń zdobywa kwalifikacje. Umowa określa m.in. cele

szkolenia, czas jego trwania, obowiązki szkolonego i jego opiekuna oraz wysokość wynagrodzenia wypłacanego uczniowi. Wysokość wynagrodzenia jest zdecydowanie niższa niż wykwalifikowanego pracownika, jednak z każdym kolejnym rokiem praktyki wzrasta aż do poziomu maksymalnie jednej trzeciej średniego wynagrodzenia wykwalifikowanego pracownika na podobnym stanowisku.

Po zawarciu umowy uczeń zostaje przyjęty do szkoły zawodowej, a zakład pracy ma obowiązek zwalniać ucznia z dni pracy na okres nauki w szkole (3-4 dni tygodniowo). W trakcie nauki uczniowie dwukrotnie zdają egzaminy - w połowie okresu kształcenia zawodowego i na jego zakończenie. Egzamin zawiera część teoretyczną i praktyczną, jest on zdawany przed komisją składającą się w głównej mierze z przedstawicieli odpowiedniej izby handlowej, rzemieślniczej, wolnego zawodu lub przemysłowej. Po zaliczeniu egzaminu uczeń otrzymuje poświadczenie kwalifikacji zawodowych od właściwej izby oraz świadectwo ukończenia kształcenia od szkoły, w której ukończył szkolenie.

Koszty kształcenia zawodowego uczniów w zakresie szkolenia praktycznego i wynagrodzenia oraz ubezpieczenia socjalnego uczniów ponoszą zakłady pracy, natomiast naukę w szkole finansują ze środków publicznych władze kraju związkowego lub regionu (w zależności od landu).

W celu zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc szkoleniowych dla osób chcących podjąć kształcenie zawodowe powstały specjalne centra szkoleniowe. Centra przejmują pewną część kształcenia praktycznego uczniów, która nie może być zrealizowana w zakładzie pracy ze względu na koszty lub brak miejsca pracy. Szkolenie praktyczne realizowane jest bezpośrednio w centrum lub też uczeń kierowany jest do innego, mniejszego przedsiębiorstwa, które nie ma możliwości zapewnienia kształcenia zawodowego uczniów w pełnym wymiarze z powodu braku sprzętu lub środków.

W szkolnym systemie zawodowym (*Berufsfachschule* lub *Fachoberschule*) szkoły zawodowe przygotowują uczniów do zawodu, jednocześnie oferując dalszą edukację ogólną.

W *Berufsfachschule* uczniowie wybierają konkretną specjalizację, w trakcie której zaliczają przedmioty zawodowe. Kierunki specjalizacji to najczęściej: biznes, nauczanie języków obcych, sztuka, rzemiosło, praca społeczna, praca w sektorze ochrony zdrowia. Czas trwania nauki to od jednego roku do trzech lat, w zależności od specjalizacji.

Po ukończeniu *Fachoberschule* uczeń ma możliwość zarówno uzyskania kwalifikacji zawodowych, jak i rozpoczęcia nauki w wyższej szkole technicznej (*Fachhochschule*). W trakcie dwóch lat nauki uczeń zdobywa

specjalistyczną wiedzę teoretyczną i praktyczną w takich dziedzinach, jak: technologie, biznes i administracja, żywienie, rolnictwo, praca społeczna, projektowanie.

### Konfederacja Szwajcarska

Szkolnictwo zawodowe jest bardzo ważną częścią systemu edukacyjnego w Szwajcarii – tę ścieżkę edukacji wybiera ok. 70% uczniów<sup>33</sup>. Jest to jednocześnie kraj o jednej z najniższych stóp bezrobocia wśród młodzieży europejskiej – 8,4% w 2012 r.<sup>34</sup>

Zręby instytucjonalne szwajcarskiego systemu kształcenia zawodowego wykształciły się w drugiej połowie XIX w.<sup>35</sup> Ostatnia nowelizacja federalnego aktu prawnego porządkującego funkcjonowanie tej polityki (412.10 *Bundesgesetz über die Berufsbildung*) nastąpiła w 2002 r.<sup>36</sup> Wśród najważniejszych reform wymienić należy udoskonalenie instytucji federalnej matury zawodowej, wprowadzenie dwuletniego podstawowego cyklu kształcenia zawodowego (odpowiednik polskiej zasadniczej szkoły zawodowej) kończącego się uzyskaniem federalnego atestu zawodowego oraz rozwój takich instrumentów planowania, jak subwencje i fundusze, dostosowane do potrzeb poszczególnych kantonów i branży<sup>37</sup>.

Po ukończeniu ponadpodstawowego etapu edukacji w Szwajcarii system edukacyjny przewiduje dwie możliwości dalszego kształcenia: kształcenie ogólne lub zawodowe. Kształcenie ogólne prowadzą szkoły gimnazjalne (*gymnasiale Maturitätsschulen*) oraz specjalistyczne szkoły średnie (*Fachmittelschulen*). Nauka w szkołach gimnazjalnych trwa cztery lata; po jej ukończeniu następuje kształcenie uniwersyteckie, podczas gdy nauka w specjalistycznych szkołach średnich trwa trzy lata i kończy się uzyskaniem certyfikatu (*Fachmittelschulabschluss*) umożliwiającego dalsze kształcenie w wyższej szkole kształcenia zawodowego (*höhere Fachschulen*). Jednakże dopiero po ukończeniu dodatkowego roku nauki uczniowie specjalistycznych szkół średnich uzyskują dyplom (*Fachmatura*), dzięki które-

---

<sup>33</sup> Notatki grupy warsztatowej z Polsko-Szwajcarskiego Forum Gospodarczego, 26 stycznia 2014 r.

<sup>34</sup> Zob. *Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD*, [www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate\\_20752342-table2](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate_20752342-table2) [dostęp: 31.10.2014 r.].

<sup>35</sup> Zob. L. Bonoli, *The Development of Statistics in the VET Domain in Switzerland: Issues and Difficulties between 1880 and 1930*, [w:] *History of Vocational Education and Training (VET): Cases, Concepts and Challenges International Research Conference. Conference Stranscript*, Uniwersytet w Zurychu we współpracy z Uniwersytetem w Poczdamie, 2014, s. 15.

<sup>36</sup> Zob. *Swiss Education Report 2010*, [w:] *Swiss Coordination Centre for Research in Education*, red. S.C. Wolter, Aarau, 2011, s. 145.

<sup>37</sup> Zob. tamże.



mu mogą kontynuować dalszą naukę w ramach wyższych szkół zawodowych (*Fachhochschule*) w dziedzinie odpowiadającej polu ich specjalizacji.

Kształcenie zawodowe realizowane jest zarówno w szkołach, jak i w trybie dualnym, gdzie czas nauki dzieli się między praktyczne zajęcia w zakładzie pracy (*Lehrbetrieb* - trzy do czterech dni w tygodniu) a szkolenie zawodowe w szkole oraz szkolenie zawodowe w zakładzie pracy (*überbetriebliche Ausbildung* - pozostała część tygodnia). Wszystkie wymienione elementy składają się na integralną całość kształcenia zawodowego.

W zależności od typu kwalifikacji uzyskiwanych w toku dalszej nauki szwajcarski model szkolenia zawodowego dzieli się na trzy ścieżki:

- 1) dwuletni program kształcenia, który umożliwia zdobycie bazowych umiejętności praktycznych - cykl kończy się otrzymaniem podstawowego certyfikatu federalnego (*eidgenössisches Berufsattest*);
- 2) trzy- lub czteroletni program kształcenia dualnego, który kształci słuchacza w konkretnym zawodzie - cykl kończy się otrzymaniem federalnej matury zawodowej (*eidgenössisches Führungszeugnis*), umożliwiającej kandydatowi kontynuowanie kształcenia zawodowego;
- 3) rozpoczęcie uniwersyteckiego kształcenia zawodowego po otrzymaniu matury kształcenia zawodowego<sup>38</sup>.

Federalna matura zawodowa (*eidgenössisches Führungszeugnis*), która kończy najczęściej wybierany cykl kształcenia zawodowego, postrzegana jest jako kluczowy element sukcesu szwajcarskiego szkolnictwa zawodowego<sup>39</sup>. Ujednolicenie matury zawodowej na poziomie federalnym sprzyja większej mobilności pracowników, dzięki czemu są oni bardziej dopasowani do potrzeb rynku pracy.

Federalna matura zawodowa różni się od matury uzyskanej w toku kształcenia ogólnego. Podczas gdy matura umożliwia swobodny dostęp do rekrutacji w tradycyjnych uniwersytetach, federalna matura zawodowa zapewnia bezpośredni dostęp do wyższych szkół zawodowych. Celem tej dywersyfikacji jest zaplanowanie dalszej drogi edukacyjno-zawodowej w sposób, który nie tylko umożliwia rozwój, lecz także pozostaje spójny z dotychczasowym wykształceniem. W szkołach kształcenia generalnego uczniowie ograniczeni są w wyborze specjalizacji jedynie własnymi umiejętnościami, podczas gdy uczniowie uczęszczający do szkół z federalną

<sup>38</sup> Zob. L. Graf, *The Hybridization of Vocational Training and Higher Education in Austria, Germany and Switzerland*, Budrich Uni Press Ltd, Opladen, Berlin, Toronto 2013, s. 154.

<sup>39</sup> Zob. *Swiss Education Report 2010*, dz. cyt., s. 151.

maturą zawodową pozbawieni są tej swobody. Brak elastyczności i dowolności wyboru kompensują jednak lepsze sprzężenie tej formacji z praktyką zawodową oraz pełniejsza koordynacja z programami wyższych szkół zawodowych, co pozwala jednocześnie logicznie kontynuować praktyki w wybranym zawodzie. Tym samym uczniowie, którzy zdali federalną maturę zawodową i pragną kontynuować naukę w wyższych szkołach zawodowych, już na wstępie mają przewagę, jeżeli chodzi o wymaganą wiedzę i umiejętności potrzebne do uczestniczenia w odpowiednim programie studiów.

Ustrój polityczny Szwajcarii jest jednym z najbardziej skomplikowanych w Europie, a jego złożoność znajduje wyraz przede wszystkim w realizowaniu zasady demokracji bezpośredniej. U podstaw jej funkcjonowania znajduje się zasada koncyliacyjności (*Konkordanzregierung*) oraz kolegialności (*Kollegialitätsprinzip*), co powoduje, że polityki publiczne stanowiące są na podstawie współpracy różnych decydentów – reprezentujących państwo (federacja, kantony) oraz podmioty zaangażowane w ich implementację. Opracowanie organizacji kształcenia zawodowego jest wynikiem współpracy podmiotów państwowych, jak również grupujących interesy pracowników oraz pracodawców.

Przyznanie szerokiej autonomii, którą konstytucja gwarantuje kantonom, sprawia, że to one odgrywają zasadniczą rolę w budowaniu szwajcarskiego systemu edukacyjnego. Każdy z nich ma własny departament zajmujący się edukacją oraz szkoleniem zawodowym. Wymianę doświadczeń oraz koordynację polityki edukacyjnej umożliwia konferencja zrzeszająca kantonalne departamenty szkolnictwa zawodowego (*Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz*).

Na szczeblu federalnym organem odpowiedzialnym za kształcenie i szkolenie zawodowe jest Federalne Biuro Edukacji Zawodowej i Technologii (*Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation*), które jest wyspecjalizowaną agendą rządu federalnego do spraw krajowych i międzynarodowych dotyczących polityki w zakresie innowacji, badań i edukacji. W obszarze kształtowania edukacji zawodowej współpracuje ona szczególnie blisko z organizacją zrzeszającą partnerów społeczno-gospodarczych (*Organisationen der Arbeitswelt*)<sup>40</sup>.

Szkolnictwo zawodowe w Szwajcarii finansowane jest zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny. Pod koniec 2008 r. wprowadzono 16 krajowych funduszy przeznaczonych na rozwój szkolnictwa zawodowego, do których obowiązkowych wpłat dokonują solidarnie przedsiębiorstwa z danej branży gospodarki. Podobne fundusze wprowadzono także

---

<sup>40</sup> Zob. tamże, s. 168.

w niektórych kantonach. Chociaż fundusze w znacznym stopniu wypełniają swoje statutowe cele, ich koszty administracyjne są wysokie. Ponadto analizy nie dowiodły, by istnienie funduszy wpływało na gotowość przedsiębiorstw do oferowania coraz większej liczby praktyk wysokiej jakości<sup>41</sup>. Zaangażowanie sektora prywatnego opiera się bowiem przede wszystkim na rachunku ekonomicznym, co podkreślali przedsiębiorcy obecni na wspomnianym Polsko-Szwajcarskim Forum Gospodarczym. Przedsiębiorstwa są gotowe na uczestniczenie w systemie jedynie wtedy, gdy ponoszony przez nie koszt nie przekracza wartości produkcji wytworzonej przez ucznia lub gdy nie przekracza on kosztów związanych z rekrutacją i zatrudnieniem wykwalifikowanego pracownika. Cel ten udaje się w Szwajcarii od lat osiągać: wydatki przedsiębiorstw na szkolenie uczniów w 2004 r. wyniosły 4,7 mln CHF, podczas gdy wartość wytworzonej przez nich produkcji - 5,2 mln CHF<sup>42</sup>.

Włączenie wszystkich podmiotów zainteresowanych do procesu decyzyjnego dotyczącego kształtowania systemu kształcenia zawodowego jest jednym z czynników decydujących o skuteczności przyjmowanych rozwiązań.

### 3. Wnioski

W rozdziale 2 opisano systemy kształcenia zawodowego w wybranych państwach europejskich. Porównując je, należy zauważyć, że reprezentują one trzy modele szkolnictwa zawodowego: szkolny, dualny i rynkowy<sup>43</sup>. Pierwszy z modeli charakteryzuje się silnym scentralizowaniem i brakiem bezpośrednich relacji z rynkiem pracy. Ciężar przygotowania uczniów do wejścia na rynek pracy spoczywa na szkole, a kształcenie jest planowane na poziomie państwa. W taki model wpisuje się system polski, ale też belgijski czy francuski. Model dualny, znany z Niemiec, Austrii i Szwajcarii, zakłada kształcenie równoległe (lub naprzemiennie) w szkole i przedsiębiorstwie, w którym uczniowie są zatrudnieni. Ważną rolę odgrywają tu pracodawcy, którzy biorą na siebie ciężar przygotowania uczniów do zawodu, mając jednak poprzez swoje organizacje wpływ na programy nauczania. Model rynkowy stosowany jest w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych czy Japonii. Ingerencja państwa jest tu mini-

<sup>41</sup> Zob. tamże, s. 150.

<sup>42</sup> Zob. *Diagnoza potrzeb edukacyjnych. Rozwój rynku pracy województwa dolnośląskiego poprzez dostosowanie oferty szkolnictwa zawodowego*, <http://obserwatorium.cmsiko.pl/sites/default/files/2011-07-27-10-33-21.pdf> [dostęp: 30.10.2014 r.].

<sup>43</sup> Zob. U. Jeruszka, *Trzy podstawowe modele kształcenia zawodowego*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 95-96.

malna, największy nacisk położony jest na indywidualne wybory ucznia, a państwo (jak w przypadku Wielkiej Brytanii) jedynie nadzoruje uzyskiwanie dyplomów. Według Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP) można także wprowadzić podział rodzajów edukacji zawodowej na tę nastawioną na potrzeby zawodowego rynku pracy (kształcenie w danym zawodzie) oraz na potrzeby rynku wewnętrznego (danego przedsiębiorcy)<sup>44</sup>. Pierwszy rodzaj edukacji występuje, zdaniem CEDEFOP, w Niemczech, drugi - w Japonii i we Francji, a w Wielkiej Brytanii i USA można mówić o systemie mieszanym. Systemy te mogą się jednocześnie opierać na mechanizmach rynkowych (USA, Wielka Brytania), konsensusie społecznym (Niemcy) albo też być kierowane przez państwo, jak to się dzieje we Francji<sup>45</sup>, a zdaniem autorów także w Polsce.

Tab. 4

#### Porównanie systemów kształcenia i mechanizmów

System kształcenia Mechanizm	Szkolny	Dualny	Rynkowy
Rynkowy			USA, Wielka Brytania
Spółeczny		Niemcy, Szwajcaria	
Polityka państwa	Polska, Belgia, Francja		

Źródło: opracowanie własne na podst. danych CEDEFOP.

Opisane na początku rozdziału 2 kompetencje Unii Europejskiej w zakresie kształcenia zawodowego wydają się nader skromne. Wynika to z zasady subsydiarności, która nakazuje, aby rozwiązywanie problemów i administrowanie odbywało się jak najbliżej obywatela. Stąd też pozostawienie kwestii edukacji zawodowej w gestii państw członkowskich, przy zastrzeżeniu jedynie koordynacyjnej roli Unii. Na poziomie strategicznym cele, do których spełnienia prowadzić ma edukacja zawodowa, to zapewnienie odpowiedniego poziomu zatrudnienia oraz niskiego odsetka uczniów, którzy przedwcześnie kończą naukę. Unia Europejska zdaje się nie mieć gotowego rozwiązania problemów edukacji zawodowej w poszczególnych państwach, bo i mieć go nie może. Specyfika lokalnych rynków pracy

<sup>44</sup> Zob. *Vocational education...*, dz. cyt.

<sup>45</sup> Zob. tamże.

i struktura szkolnictwa jest tak różna, że niemożliwe wydaje się znalezienie jednego wspólnego wzorca. Podkreślana jest natomiast rola kształcenia dualnego, a za przykład stawiane jest szkolnictwo niemieckie.

Zarysowany we wcześniejszej części pracy system belgijski (a właściwie system Wspólnoty Francuskiej) wykazuje cechy modelu szkolnego kierowanego przez państwo. Pomimo istnienia niewielkiej niszy zajmowanej przez kształcenie dualne (*la formation en alternance*) jest to system, w którym to Wspólnota określa programy i finansuje oświatę. Przedstawione w części opisowej dane statystyczne zdają się nie wskazywać na jego wysoką wydajność, zwłaszcza w dziedzinie kształcenia zawodowego, stanowiącej zasadniczy trzon niniejszej pracy. Może to być związane zarówno z małymi rozmiarami prowincji zamieszkałej przez ludność francuskojęzyczną (32% ludności całej Belgii, tj. ok. 3,5 mln mieszkańców)<sup>46</sup>, jak i z problemami, z jakimi ta część kraju się zмага. Ze względu na uwarunkowania historyczne Walonia jest biedniejsza od północnej Flandrii, zмага się też z wieloma problemami społecznymi - rejon tej prowincji, które kiedyś opierały się na górnictwie, są wyraźnie biedniejsze od reszty kraju. Istotną kwestią, poruszaną podczas spotkań przez przedstawicieli walońskiej administracji, jest też problem edukacji imigrantów. To dla nich w dużej mierze przeznaczone są przedsiębiorstwa oferujące edukację poprzez pracę (EFT) czy też instytucje integrujące społecznie i zawodowo (*Les Organismes d'insertion socioprofessionnelles*). Stosowane przez Wspólnotę Francuską rozwiązania nie wydają się najwłaściwsze do zastosowania w Polsce, chociaż niewątpliwie są interesujące w kontekście porównawczym.

Brytyjski system kształcenia zawodowego zasadniczo różni się od tego, który znamy w Polsce. Obok możliwości zdobywania wykształcenia w szkole, na rynku brytyjskim istnieje cały szereg instytucji certyfikujących (*awarding bodies*), a samych kwalifikacji było do niedawna ponad 3,5 tys. Obecnie każda z instytucji chcących wydawać certyfikaty poświadczające kwalifikacje zawodowe musi spełnić rygorystyczne wymogi i szczegółowo wykazać powiązanie kwalifikacji z rynkiem pracy. Jak wynika z rozmów przeprowadzonych podczas wizyty w brytyjskim Ministerstwie Edukacji (*Department for Education*), Wielka Brytania odchodzi od promowania wykształcenia ogólnego na rzecz rozwijania szkolnictwa zawodowego. W tym drugim upatruje się szansę dla uczniów, którzy z różnych powodów nie osiągają sukcesu szkolnego i wypadają z systemu edukacji przed osiągnięciem 16. roku życia, nie uzyskawszy pełnego wykształcenia (tzw. *early leavers*). Na uwagę zasługuje fakt, że Wielka Brytania zмага się

<sup>46</sup> Zob. [https://brussels.trade.gov.pl/pl/belgium/article/detail,329,Belgia\\_-\\_Ludnosc.html](https://brussels.trade.gov.pl/pl/belgium/article/detail,329,Belgia_-_Ludnosc.html) [dostęp: 20.10.2014 r.].

z podobnymi problemami w zakresie systemu edukacji co Polska. Przez ostatnie lata szkolnictwo zawodowe uważane było za gorszą ścieżkę edukacyjną niż szkolnictwo ogólnokształcące i było niechętnie wybierane przez uczniów. Wynika to zapewne z zaszłości historycznych i dominacji przekonania o tym, że zawody rzemieślnicze nie są przeznaczone dla wyższych warstw społecznych.

Rozważając różne systemy kształcenia zawodowego, warto pochylić się nad tym stosowanym w Republice Federalnej Niemiec. Odłożywszy na bok różnice administracyjne (samodzielne landy), trzeba stwierdzić, że uwagę zwraca jego nakierowanie na szkolenie w zawodach przemysłowych i rzemieślniczych. Jak wynika z przedstawionych tu rozważań, niemiecki system kształcenia zawodowego jawi się jako najbardziej wydajny. Świadczy o tym niesłabnące zainteresowanie nim młodzieży, jak również niski poziom bezrobocia w tej grupie wiekowej. Być może przyczyną takiego stanu rzeczy jest wskazana w jego opisie estyma, jaką darzone są w Niemczech zawody rzemieślnicze, oraz odpowiedzialność, jaką deklarują niemieccy pracodawcy względem społeczeństwa. Kluczem do zrozumienia tego podejścia wydaje się wywodząca się jeszcze z XIX w. tradycja rzemieślnicza<sup>47</sup>. Szkoła zawodowa nie jest w niej „szkołą drugiego wyboru”, ponieważ zawody rzemieślnicze są w społeczeństwie niemieckim wysoko cenione. Powoduje to sytuację, w której 70% uczniów na etapie ISCED 3 (szkoła średnia II stopnia, odpowiednik polskich szkół ponadgimnazjalnych) stanowią uczniowie szkół zawodowych, a 30% – szkół ogólnokształcących. W Polsce sytuacja ta ciągle jest odmienna i do niedawna wartości te wynosiły odpowiednio 20 i 80%<sup>48</sup>. Warto także podkreślić istotną rolę, jaką w systemie tym odgrywają pracodawcy, ponoszący koszt kształcenia młodych pracowników, ich wynagrodzeń oraz ubezpieczeń społecznych. Z drugiej jednak strony zyskują oni możliwość kształcenia i pozyskiwania nowych kadr dla swoich przedsiębiorstw.

Ciekawe rozwiązania przynosi także system szwajcarski. Jest on jednak ściśle dostosowany do specyfiki tego kraju i jego niewielkich rozmiarów. Widać w nim podobieństwa do systemu niemieckiego, zwłaszcza w zakresie tradycji kształcenia zawodowego i liczby młodych ludzi wybierających tę ścieżkę edukacji. Ze względu na zasadniczą odmienną Szwajcarii od Polski, zarówno w zakresie administracyjnym, jak i gospodarczym, należy przykład tego kraju potraktować jako ciekawostkę. Z rozmów, które autorzy odbyli podczas Polsko-Szwajcarskiego Forum Gospodarczego

---

<sup>47</sup> Zob. A. Kwiatkiewicz, *Edukacja zawodowa w niemieckim systemie dualnym*, [www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/13/id/245](http://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/13/id/245) [dostęp: 10.09.2014 r.].

<sup>48</sup> Zob. *Młodzi Polacy na rynku pracy*, <http://biznes.interia.pl/raport/praca-sezonowa/news/młodzi-polacy-na-ryнку-pracy,1318255,6229> [dostęp: 10.09.2014 r.].

w Warszawie, jasno wynika, że w tym kraju system kształcenia dualnego sprawdza się bardzo dobrze.

Autorzy dalecy są od kategoriycznego stwierdzenia, że wzorce niemieckie powinny być bezpośrednio zastosowane w Polsce. System ten z pewnością jest dobry i skuteczny, ale nie można rozważać jego zastosowania w oderwaniu od realiów społeczno-gospodarczych. Niemieckie społeczeństwo od dawna poważa zawody rzemieślnicze, natomiast w Polsce po roku 1989 nastąpił odwrót od szkolnictwa zawodowego, uważanego zarówno przed tą datą, jak i po niej za gorsze od ogólnokształcącego. Ponadto upadły wielkie zakłady przemysłowe, które często w przykładowych szkołach zawodowych kształciły młodocianych pracowników oraz oferowały możliwość uzupełnienia wykształcenia. Jednym z założeń reformy edukacji z 1998 r. było to, aby jak najwięcej uczniów uczęszczało do szkół kończących się egzaminem dojrzałości przy jednoczesnej likwidacji techników i wprowadzeniu liceów profilowanych. Dodatkowo zupełnie inna jest struktura niemieckiej gospodarki - funkcjonują w niej duże zakłady przemysłowe, które są w stanie przyjąć praktykantów. Dla pracodawców niemieckich jest to nie tylko kwestia możliwości wyszkolenia przyszłych kadr i zminimalizowania kosztów rekrutacji, lecz także pewna powinność względem społeczeństwa i oznaka prestiżu<sup>49</sup>. Co więcej, jak podkreślali w rozmowach z autorami eksperci BIBB (*Bundesinstitut für Berufsbildung*, Federalny Instytut Edukacji Zawodowej), nawet przedsiębiorcy, którzy nie planują tworzenia nowych miejsc pracy, przyjmują uczniów na naukę zawodu, uważając, że mają taki obowiązek. Zarówno przedstawiciele BIBB, jak i Uniwersytetu Humboldta podkreślali, że dla pełnego zastosowania niemieckiego modelu kształcenia dualnego należy mieć silną gospodarkę i współpracujących ze sobą interesariuszy, tj. państwo, przedstawicieli pracodawców i związki zawodowe. W niemieckim modelu to właśnie izby gospodarcze odpowiadają za przygotowywanie programów nauczania i to pracodawcy opłacają nauczycieli praktycznej nauki zawodu. Wydaje się więc, że bez silnego przemysłu trudno będzie wprost recypować model niemiecki. Dodatkowo, oprócz niewątpliwych plusów, niemiecki system dualny ma też słabe strony. Specjaliści z OECD zaliczają do nich chociażby niewystarczającą wagę, jaką przywiązuje się do kształcenia ogólnego - cały proces kończy się egzaminem zawodowym, na którym inne kompetencje nie są sprawdzane. Zarzucają mu także niewystarczający poziom doradztwa zawodowego, które wydaje się bardzo istotne w kontekście podejmowania decyzji o podjęciu kształcenia w konkretnym

<sup>49</sup> Zob. G. Dybowski, *The Dual Vocational Education and Training System in Germany: Keynote Speech on Dual Vocational Training International Conference 2005 Taiwan*, [www.bibb.de/-dokumente/pdf/a23\\_internationales\\_dybowski-taiwan\\_april-05.pdf](http://www.bibb.de/-dokumente/pdf/a23_internationales_dybowski-taiwan_april-05.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].

przedsiębiorstwie<sup>50</sup>. Eksperti niemieccy, z którymi spotykali się autorzy niniejszego opracowania, podkreślali także, że problemem jest oszacowanie koniecznej liczby miejsc praktyk w zakładach pracy oraz zapewnienie wszystkim chętnym równego dostępu do tej formy edukacji.

Nie oznacza to jednak, że należy zarzucić wszelkie próby wdrożenia systemu dualnego. Profesor Jurgen von Bauer z Instytutu Studiów Edukacyjnych (*Institut für Erziehungswissenschaften*) Uniwersytetu Humboldta twierdzi, że system taki nie może istnieć jako jedyny<sup>51</sup>. Według niego powinien być uzupełniony (albo sam być uzupełnieniem) przez inne systemy kształcenia. Ponadto, zdaniem autorów, należałoby rozważyć wprowadzenie systemu zachęcającego przedsiębiorców do przyjmowania praktykantów – nie powinno być tak, że cały ciężar przygotowania zawodowego spadnie właśnie na nich, bez jakiegokolwiek rekompensaty. Można tu rozważyć ulgi w zakresie podatków albo innych danin publicznych lub też finansowanie miejsc pracy bezpośrednio przez państwo lub samorządy. Można się tu wzorować na istniejącym systemie kształcenia w rzemiośle. Istotna wydaje się także odpowiedź na pytanie, kto powinien odpowiadać za przygotowanie programów nauczania. Jeżeli mieliby być za to odpowiedzialni pracodawcy (lub organizacje ich zrzeszające), to warto rozważyć wprowadzenie mechanizmu uniemożliwiającego sytuację, w której uczniowie przygotowani są wyłącznie na potrzeby jednego zakładu pracy. Konieczna wydaje się tutaj ścisła współpraca wszystkich interesariuszy – przedstawicieli państwa, samorządu terytorialnego i pracodawców. Pod tym warunkiem wprowadzenie skutecznego i wydajnego systemu kształcenia zawodowego wydaje się możliwe.

## Zakończenie

Autorzy opracowania sądzą, że edukacja zawodowa jest ważnym komponentem właściwie funkcjonującego systemu oświaty. Rozważania te wydają się istotne w kontekście uznania roku szkolnego 2014/2015 za „Rok zawodowców” oraz środków możliwych do pozyskania w bieżącej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na modernizację i promowanie szkolnictwa zawodowego. Warto także podkreślić, że od roku szkolnego 2012/2013 w Polsce wdrażana jest reforma szkolnictwa zawodowego, mająca na celu podniesienie jego jakości i efektywności w celu sprostania oczekiwaniom rynku pracy i nowoczesnej gospodarki.

---

<sup>50</sup> Zob. *Vocational Education and Training in Germany Strengths, Challenges and Recommendations*, [www.oecd.org/education/skills-beyond-school/45938559.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/45938559.pdf) [dostęp: 20.10.2014 r.].

<sup>51</sup> Notatka ze spotkania na Uniwersytecie Humboldta.



Ponadto kształcenie zawodowe realizuje jeden z celów edukacyjnych strategii Europa 2020, czyli zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki. *Expressis verbis* wspomniano o tym w *Podstawie programowej kształcenia w zawodach*<sup>52</sup>.

Warto także podkreślić, że obecnie odchodzi się od założonego reformą oświaty z 1998 r. promowania wykształcenia ogólnego. Zapoczątkowano wówczas likwidację techników, które miały zostać zastąpione liceami profilowanymi. Dosyć szybko, bo już w roku 2001, technika zostały przywrócone, jednak nadal wiele osób uważało szkolnictwo zawodowe za niepotrzebne<sup>53</sup>. Dodatkowo blisko 75% Polaków chciałoby, aby ich dzieci zdobyły wyższe wykształcenie, podczas gdy tylko kilka procent pragnie dla nich wykształcenia zawodowego<sup>54</sup>.

W ostatnich latach kształcenie zawodowe przeżywa swoisty renesans – każdego roku obserwuje się wzrost liczby uczniów, którzy wybierają tę właśnie drogę zdobywania wykształcenia. Dla przykładu, w roku szkolnym 2012/2013 na kontynuowanie nauki w technikach lub zasadniczych szkołach zawodowych zdecydowało się 54% absolwentów gimnazjów<sup>55</sup>. Dane te wskazują na znaczący wzrost zainteresowania młodzieży kształceniem zawodowym i jego swego rodzaju odrodzenie. Dotychczas bowiem rola szkolnictwa zawodowego malała. Warto zauważyć, że do szkół zawodowych różnych typów w roku szkolnym 1989/1990 uczęszczało 72% absolwentów ówczesnych 8-klasowych szkół podstawowych<sup>56</sup>, a liczba uczniów tych szkół wynosiła wówczas 1 450 tys., podczas gdy w roku szkolnym 2009/2010 było to już tylko 822 tys.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz.U. 2012, poz. 184).

<sup>53</sup> Zob. M. Kabaj, *System kształcenia zawodowego i kierunki jego doskonalenia w warunkach integracji i wzrostu konkurencyjności. Diagnoza i elementy programu szerszego wdrożenia dualnego systemu kształcenia w Polsce*, Związek Rzemiosła Polskiego, Warszawa 2010, [www.zrp.pl/LinkClick.aspx?fileticket=1QYrk3tzJyY%3D&tabid=36&language=pl-PL](http://www.zrp.pl/LinkClick.aspx?fileticket=1QYrk3tzJyY%3D&tabid=36&language=pl-PL) [dostęp: 10.09.2014 r.].

<sup>54</sup> Zob. *Aspiracje edukacyjne Polaków w latach 1993–2009*, CBOS, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K\\_070\\_09.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_070_09.PDF) [dostęp: 24.09.2014 r.].

<sup>55</sup> Zob. W. Kaleta, *Nowe szkoły zawodowe staną się dobrą alternatywą dla liceów*, [www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/nowe-szkoly-zawodowe-stana-sie-dobra-alternatywa-dla-liceow-1](http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/nowe-szkoly-zawodowe-stana-sie-dobra-alternatywa-dla-liceow-1) [dostęp: 3.09.2014 r.].

<sup>56</sup> Zob. S. Kwiatkowski, *Diagnoza stanu i elementy prognozy w zakresie zmian struktury kształcenia zawodowego w Polsce*, [w:] *Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy*, red. U. Jeruszka, IPISS, Warszawa 2000.

<sup>57</sup> Zob. *Kształcenie zawodowe i kształcenie dualne...*, dz. cyt., *passim*.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 7, poz. 483, z późn. zm.).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. UE z 2012 C 326).
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 2004, nr 256, poz. 2572, z późn. zm.).
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2014, poz. 1115).
- Ustawa z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. 2014, poz. 1502).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 31 sierpnia 2010 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz.U. 2010, nr 161, poz. 1080).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie praktycznej nauki zawodu (Dz.U. 2010, nr 244, poz. 1626).
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 7 lutego 2012 r. w sprawie podstawy programowej kształcenia w zawodach (Dz.U. 2012, poz. 184).
- Council Decision of 26 February 2004 laying down the Rules of the Advisory Committee on Vocational Training (Dz.U. UE nr L68/25 z 6.03.2004).
- Décret organisant l'enseignement secondaire en alternance (Monitor Belge 24-09-1991).

### Wydawnictwa zwarte

- Bonoli L., *The Development of Statistics in the VET Domain in Switzerland: Issues and Difficulties between 1880 and 1930*, [w:] *History of Vocational Education and Training (VET): Cases, Concepts and Challenges International Research Conference*. Conference Stranscript, Uniwersytet w Zurychu we współpracy z Uniwersytetem w Poczdamie, 2014.
- Cuddy N., Leney T., *Vocational Education and Training in the United Kingdom*, Luksemburg 2005.
- Deissinger T., *Apprenticeship Systems in England and Germany: Decline and Survival*, [w:] *Towards a History of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a Comparative Perspective*, „Cedefop Panorama Series” 103/2004.
- Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy*, red. U. Jeruszka, IPiSS, Warszawa 2000.
- Frommberger D., Reinisch H., *Between School and Company: Features of the Historical Development of Vocational Education and Training in the Netherlands*

- and Germany in a Comparative Perspective*, „European Journal of Vocational Training” 2004, nr 32.
- Graf L., *The Hybridization of Vocational Training and Higher Education in Austria, Germany and Switzerland*, Budrich Uni Press Ltd, Opladen, Berlin, Toronto 2013.
- Jeruszka U., *Trzy podstawowe modele kształcenia zawodowego*, IPiSS, Warszawa 2000.
- Kwiatkowski S., *Diagnoza stanu i elementy prognozy w zakresie zmian struktury kształcenia zawodowego w Polsce*, [w:] *Efektywność kształcenia zawodowego. Kształcenie zawodowe a rynek pracy*, red. U. Jeruszka, IPiSS, Warszawa 2000.
- Niemiecki system kształcenia i szkolenia zawodowego. Implikacje dla rynku pracy*, Białystok 2013.
- Nowakowska-Suta R., *Kształcenie zawodowe w krajach UE*, Warszawa 2006.
- Renard G., *Guilds in the Middle Ages*, Batoche Books, Kitchener 2000.
- Swiss Education Report 2010*, [w:] *Swiss Coordination Centre for Research in Education*, red. S.C. Wolter, Aarau 2011.
- Thelen K., Busemeyer M.R., *From Collectivism towards Segmentalism. Institutional Change in German Vocational Training*, „MPIfG Discussion Paper” 2013, nr 8.
- Training Regulations and How They Come About*, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn 2014.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, art. 90–222, red. K. Kowalik-Bańczyk, SIP LEX.
- Whitehead N., *Review of Adult Vocational Qualifications in England*, London 2013.

### **Publikacje elektroniczne**

- Aspiracje edukacyjne Polaków w latach 1993–2009*, CBOS, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K\\_070\\_09.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2009/K_070_09.PDF) [dostęp: 24.09.2014 r.].
- Belgia. *Wydział Promocji Handlu i Inwestycji. Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Brukseli*, [https://brussels.trade.gov.pl/pl/belgium/article/detail,329,-Belgia\\_-\\_Ludnosc.html](https://brussels.trade.gov.pl/pl/belgium/article/detail,329,-Belgia_-_Ludnosc.html) [dostęp: 20.10.2014 r.].
- Deklaracja europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego oraz Komisji Europejskiej, wydana w Kopenhadze 29 i 30 listopada 2002 r. w sprawie wspierania ściślejszej współpracy europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/copenhagen-declaration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/copenhagen-declaration_en.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Deklaracja Rady Unii Europejskiej – Europejski Sojusz na Rzecz Przygotowania Zawodowego, Luksemburg, 15 października 2013.

- Diagnoza potrzeb edukacyjnych. Rozwój rynku pracy województwa dolnośląskiego poprzez dostosowanie oferty szkolnictwa zawodowego*, <http://obserwatorium.cmsiko.pl/sites/default/files/2011-07-27-10-33-21.pdf> [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Dybowski G., 2005, *The Dual Vocational Education and Training System in Germany: Keynote Speech on Dual Vocational Training International Conference 2005 Taiwan*, [www.bibb.de/dokumente/pdf/a23\\_internationales\\_dybowski-taiwan\\_april-05.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a23_internationales_dybowski-taiwan_april-05.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Employment and Labour Markets: Key Tables from OECD*, [www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate\\_20752342-table2](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/youth-unemployment-rate_20752342-table2) [dostęp: 31.10.2014 r.].
- Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie*, [http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/general/eqf/broch_pl.pdf) [dostęp: 1.12.2013 r.].
- Eurypedia - European Encyclopedia on National Education Systems*, <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Polska:Wprowadzenie> [dostęp: 6.12.2014 r.].
- ISCED: International Standard Classification of Education*, [www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx](http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx) [dostęp: 6.12.2014 r.].
- Kabaj M., *System kształcenia zawodowego i kierunki jego doskonalenia w warunkach integracji i wzrostu konkurencyjności. Diagnoza i elementy programu szerszego wdrożenia dualnego systemu kształcenia w Polsce*, Związek Rzemiosła Polskiego, Warszawa 2010, [www.zrp.pl/LinkClick.aspx?fileticket=1QYrk-3tzJyY%3D&tabid=36&language=pl-PL](http://www.zrp.pl/LinkClick.aspx?fileticket=1QYrk-3tzJyY%3D&tabid=36&language=pl-PL) [dostęp: 10.09.2014 r.].
- Komunikat europejskich ministrów ds. kształcenia i szkolenia zawodowego, europejskich partnerów społecznych oraz Komisji Europejskiej, zebranych na posiedzeniu w Brugii 7 grudnia 2010 r. zawierający przegląd strategicznego podejścia i strategicznych priorytetów procesu kopenhaskiego na lata 2011–2020, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/brugescom_pl.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Bordeaux 26 listopada 2008 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/bordeaux\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/bordeaux_en.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Komunikat europejskich ministrów odpowiedzialnych za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejskich partnerów społecznych i Komisji Europejskiej, zebranych w Helsinkach 5 grudnia 2006 r. w celu przeglądu priorytetów i strategii procesu kopenhaskiego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/helsinki_pl.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Komunikat z Maastricht z 14 grudnia 2004 r. w sprawie przyszłych priorytetów ścisłej europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia

- zawodowego, [http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/-maastricht\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/-maastricht_en.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Kształcenie zawodowe i kształcenie dualne w Polsce i woj. łódzkim. Stan obecny i perspektywy rozwoju*, [www.hrp.com.pl/upload/KD\\_raport\\_on-line%201.pdf](http://www.hrp.com.pl/upload/KD_raport_on-line%201.pdf) [dostęp: 10.09.2014 r.].
- Lechman E., *Dualny system kształcenia zawodowego w Polsce – szanse i bariery wdrożenia*, [www.mostwprzyszosc.pl/documents/EkspertyzaEwaLechman-Systemdualny.pdf](http://www.mostwprzyszosc.pl/documents/EkspertyzaEwaLechman-Systemdualny.pdf) [dostęp: 25.10.2014 r.].
- Kaleta W., *Nowe szkoły zawodowe staną się dobrą alternatywą dla liceów*, [www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/nowe-szkoly-zawodowe-stana-sie-dobra-alternatywa-dla-liceow-1](http://www.oswiata.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/nowe-szkoly-zawodowe-stana-sie-dobra-alternatywa-dla-liceow-1) [dostęp: 3.09.2014 r.].
- Kwiatkiewicz A., *Edukacja zawodowa w niemieckim systemie dualnym*, [www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/13/id/245](http://www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/13/id/245) [dostęp: 10.09.2014 r.].
- Le marché du travail en Belgique*, [http://statbel.fgov.be/fr/binaries/COMMUNIQUE%20DE%20PRESSE\\_EFT%202012\\_tcm326-218606.pdf](http://statbel.fgov.be/fr/binaries/COMMUNIQUE%20DE%20PRESSE_EFT%202012_tcm326-218606.pdf) [dostęp: 10.10.2014 r.].
- La situation des jeunes en Belgique francophone*, [www.iweps.be/sites/default/files/-FH4.pdf](http://www.iweps.be/sites/default/files/-FH4.pdf) [dostęp: 09.10.2014 r.].
- Les chiffres-clés de la Wallonie*, Annuel N° 11, grudzień 2010, [www.iweps.be/sites/default/files/chiffres-cles-11.pdf](http://www.iweps.be/sites/default/files/chiffres-cles-11.pdf) [dostęp: 10.10.2014 r.].
- Młodzi Polacy na rynku pracy*, <http://biznes.interia.pl/raport/praca-sezonowa/news/-mlodzi-polacy-na-ryнку-pracy,1318255,6229> [dostęp: 10.09.2014 r.].
- Oświata i wychowanie w Polsce w roku szkolnym 2012/2013*, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/E\\_oswiata\\_i\\_wychowanie\\_2012-2013.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/E_oswiata_i_wychowanie_2012-2013.pdf) [dostęp: 10.09.2014 r.].
- Płatos B. (oprac.), *Kształcenie zawodowe w wybranych krajach Europy*, [www.eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/ksztalcenie\\_zawodowe.pdf](http://www.eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/ksztalcenie_zawodowe.pdf) [dostęp: 30.10.2014 r.].
- Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/-RS\\_rocznik\\_statystyczny\\_rp\\_2012.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/-RS_rocznik_statystyczny_rp_2012.pdf) [dostęp: 2.12.2013 r.].
- Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy*, <http://www.eurydice.org.pl/sites/eurydice.org.pl/files/niemcy.pdf> [dostęp: 6.10.2014 r.].
- Vocational Education and Training in Germany Strengths, Challenges and Recommendations*, [www.oecd.org/education/skills-beyond-school/45938-559.pdf](http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/45938-559.pdf) [dostęp: 20.10.2014 r.].
- Vocational Education and Training Is Good for You: The Social Benefits of VET for Individuals*, Research Paper No 17, Publications Office of the European Union, [www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5517\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5517_en.pdf) [dostęp: 10.10.2014 r.].

### **Spotkania konsultacyjne**

Anthony Young - Lord of Norwood Green, Izba Lordów, Londyn, 12.03.2014 r.

Iwona Michalkiewicz, Directorate General for Education and Culture, Bruksela, 27.11.2013 r.

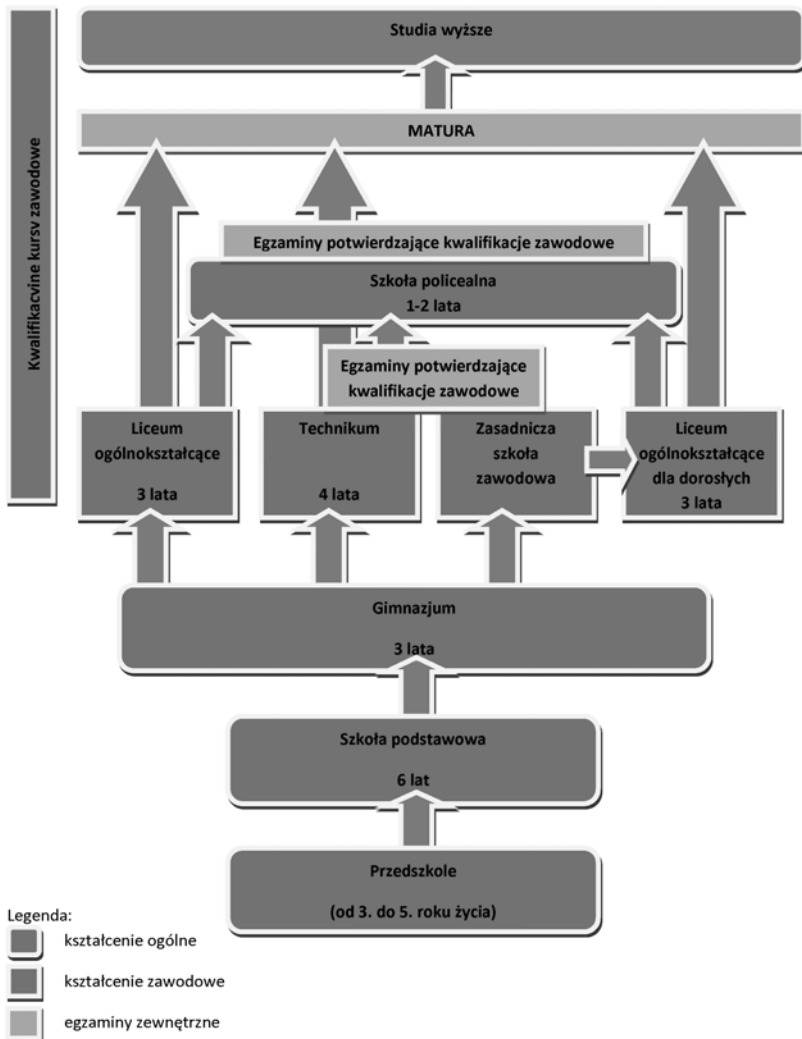
Jurgen von Bauer, Instytut Studiów Edukacyjnych Uniwersytetu Humboldta, Berlin, 22.09.2014 r.

Małgorzata Banat-Adamiuk, Stałe Przedstawicielstwo Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, Bruksela, 28.11.2013 r.

Patrick Ainley, Uniwersytet w Greenwich, 13.03.2014 r.

Sue Clarke, Department for Education, Londyn, 13.03.2014 r.

SCHEMAT KSZTAŁCENIA W POLSCE







## Część III

# Polityka ochrony środowiska

Karol Gabryel, Daniel Kamiński, Stanisław Janikowski,  
Piotr Piontkowski, Piotr Raźny, Alicja Szastko,  
Sebastian Szyszczyński, Katarzyna Zaworska-Furgała

*Opiekun grupy:* dr Jacek Jaśkiewicz



## **Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej w Unii Europejskiej – Bruksela**

### **Wstęp**

Niniejsza praca jest próbą analizy usług publicznych w zakresie dbania o jakość powietrza w ośrodkach miejskich. Problem zanieczyszczenia powietrza w aglomeracjach miejskich, a przede wszystkim wysokie stężenia szkodliwych dla zdrowia pyłów i gazów stanowi szczególne zagrożenie. Polska jest krajem, który ma problem z dotrzymywaniem norm jakości powietrza, a przez to nie zapewnia czystego powietrza swoim obywatelom. Odpowiednie organy administracyjne Unii Europejskiej mogą rozpocząć procedurę prawną przeciwko Polsce za naruszenia względem jakości powietrza, w wyniku czego grożą wielomilionowe kary.

Podczas tworzenia opracowania wykorzystano doświadczenia zebrane w trakcie spotkań w różnych instytucjach, dzięki czemu uzyskano szeroką wiedzę w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności ochrony powietrza. Stosując metodę porównawczą, zaprezentowano studia przypadku poszczególnych miast Unii Europejskiej, w których podjęto walkę z nadmiernym zanieczyszczeniem powietrza. Wypracowana została dzięki temu baza konkretnych rozwiązań i dobrych praktyk, które w wielu przypadkach są gotowe do wykorzystania.

## Wprowadzenie

W 2013 r. Europejska Agencja Środowiska (EEA) opublikowała raport *Air Quality in Europe*. Stwierdzono w nim, że mimo spadającego trendu zanieczyszczeń w Europie problem niskiej jakości powietrza nie został rozwiązany. Wprawdzie ograniczono emisję dwutlenku siarki w przemyśle i transporcie czy też wycofano z użycia etylizowaną benzynę, lecz nadal pojazdy mechaniczne, fabryki, gospodarstwa rolne i gospodarstwa domowe emitują do powietrza wiele niebezpiecznych dla zdrowia gazów.

Raport wskazuje jasno, że zanieczyszczenia powietrza wpływają negatywnie na zdrowie człowieka, rolnictwo, zabytki i miejsca historyczne oraz na przyrodę, m.in. poprzez niekorzystne wzbogacanie zbiorników wodnych w pierwiastki biofilne (eutrofizacja), niszczenie ekosystemów i ograniczanie bioróżnorodności.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) opublikowała z kolei raport na temat wpływu zanieczyszczenia powietrza na zdrowie człowieka. Rewizja dotychczas dopuszczalnych poziomów zanieczyszczeń wykazała, że w przypadku niektórych zanieczyszczeń dopuszczony w UE poziom zanieczyszczenia ma negatywny wpływ na zdrowie człowieka. Warto przy tym zaznaczyć, że normy przyjęte przez WHO są bardziej restrykcyjne niż normy UE. Przykładowo, UE przyjęła poziom dopuszczalnego stężenia średniorocznego pyłów zawieszonych (*Particular Matter - PM*) PM10 w wysokości 40  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , a WHO - w wysokości 20  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . W przypadku pyłów PM2.5, które dostają się głębiej do płuc człowieka, odpowiednie wartości to 25 i 10  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , a w przypadku ozonu 120 i 100  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . Co ciekawe, WHO wskazała na fakt, że każdy poziom PM w powietrzu powoduje problemy zdrowotne u ludzi, zwłaszcza choroby płuc.

Raport EEA potwierdził ogólny spadek zanieczyszczeń powietrza w latach 1990–2010. Niemniej dwutlenek azotu przekraczany jest regularnie na obszarach gęsto zaludnionych, PM10 - w południowej Polsce, północnych Czechach, północnej Słowacji, Nizinie Padańskiej oraz w Bułgarii, natomiast ozon - w upalne dni na praktycznie całym obszarze Europy oraz na terenach rolniczych.

Problem zbyt dużego stężenia pyłów PM wywołany jest w największym stopniu przez procesy związane ze spalaniem paliw kopalnych, duży ruch tranzytowy, żeglugę, nieprawidłowe użytkowanie samochodów z silnikami Diesla, używanie maszyn spalinowych, produkcję biomasy oraz niekorzystne ukształtowanie terenu, ograniczające ruchy powietrza.

Dwutlenek azotu emitowany jest przede wszystkim przez silniki Diesla stosowane w samochodach, maszynach ciężkich, statkach żeglugi śródlądowej i różnego rodzaju instalacjach, zarówno przemysłowych, jak i indywidualnych.

Ozon powstaje w wyniku naturalnych procesów fotochemicznych oddziaływania promieniowania słonecznego na tzw. prekursory ozonu, tj. głównie dwutlenek azotu, niemetanowe związki organiczne i inne zanieczyszczenia, w wyniku których tlen ulega rozpadowi, a wolny atom tlenu tworzy tlen trójatomowy. Jego powstawanie zwiększone jest w upalne dni, gdy występuje intensywne promieniowanie UVA.

Przy okazji wskazywania na źródła zanieczyszczeń powietrza przedstawiciele Komisji Europejskiej podkreślają, że silniki Diesla bardziej zatrują powietrze niż silniki benzynowe. Z badań wynika, że mimo iż w testach laboratoryjnych silniki Diesla wykazują niską emisję tlenków azotu, to w praktyce emisja jest kilkakrotnie większa ze względu na intensywniejszą pracę silników w miastach (korki, wzmożony ruch uliczny uniemożliwiający płynną jazdę, konieczność częstego zatrzymywania się na skrzyżowaniach). W przypadku silników benzynowych, niezależnie, czy wykorzystywane są w ruchu miejskim, czy pozamiejskim, emisja tlenków azotu pozostaje na względnie tym samym poziomie.

Dane dotyczące wpływu zanieczyszczeń powietrza na zdrowie człowieka nie napawają optymizmem. Zgodnie z danymi WHO pyły PM i ozon powodują przedwczesną śmierć ponad 400 tys. osób rocznie. Poziomy zanieczyszczeń w Europie sprawiają, że 40% populacji europejskiej, a w szczególności mieszkańcy dużych aglomeracji miejskich, jest nadal narażone na zbyt wysokie stężenie pyłów PM10 w powietrzu, od 6 do 12% - na zbyt wysokie stężenie dwutlenku azotu, a 35% - na zbyt wysokie stężenie ozonu. Szacuje się, że zanieczyszczenia powietrza generowały w 2010 r. koszty w wysokości od 330 (obliczenia optymistyczne) do 940 (obliczenia pesymistyczne) mld euro. Zanieczyszczenia powietrza w negatywny sposób oddziałują również na 9% lasów i 25% jezior, gdzie przekroczone są dopuszczalne poziomy zakwaszenia.

Zdaniem Komisji Europejskiej największą barierą w walce z zanieczyszczeniami są ograniczone kompetencje niektórych władz i inspekcji, brak spójności polityk poszczególnych państw członkowskich UE oraz niewystarczające wspólne działania i dialog ponad granicami państw członkowskich.

Ambitnym planem Komisji Europejskiej jest zmniejszenie do 2050 r. liczby zgonów spowodowanych przez pyły PM2.5 i ozon do 152 tys. rocznie, zmniejszenie do 26% liczby ekosystemów przekraczających do-

puszczalny poziom eutrofizacji oraz całkowite wyeliminowanie przekroczenia w lasach dopuszczalnych poziomów zakwaszenia. Koszty zdrowotne powinny zostać zmniejszone do 2030 r. do 212 (obliczenia optymistyczne) albo 740 mld euro (obliczenia pesymistyczne).

Komisja Europejska planuje w perspektywie długoterminowej osiągnąć poziomy jakości powietrza, które nie będą miały negatywnego wpływu na zdrowie człowieka i stan środowiska naturalnego. Komisja będzie oczekiwać, że państwa członkowskie dotrzymywać będą postanowień nowego pakietu energetyczno-klimatycznego. W najbliższym czasie zdefiniuje ona działania, które państwa członkowskie powinny podjąć, aby rozwiązać problem niedotrzymywania obecnie obowiązujących norm, oraz zdefiniuje nowe cele, które powinny zostać osiągnięte do 2030 r.

Należy się spodziewać, że Komisja wspierać będzie środki mające na celu poprawę jakości powietrza. Do środków tych należeć będą:

- ♦ prace nad silnikami spełniającymi najwyższe normy dotyczące niskoemisyjności – EURO 6;
- ♦ włączenie zaktualizowanych wniosków dotyczących najlepszych dostępnych technik (BAT) do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola);
- ♦ dostosowanie Dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza do nowego Protokołu z Göteborga;
- ♦ nowelizacja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z 21 października 2009 r. ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektowania dla produktów związanych z energią;
- ♦ synchronizacja Dyrektywy 97/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 1997 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do środków dotyczących ograniczenia emisji zanieczyszczeń gazowych i pyłowych z silników spalinowych montowanych w maszynach samojezdnych nieporuszających się po drogach z programem NAIADES II na lata 2014–2020, którego celem jest rozwój niskoemisyjnej żeglugi śródlądowej w Europie;

- ♦ zaproponowanie dyrektywy w sprawie nawozów sztucznych i organicznych; zdaniem Komisji Europejskiej użycie nawozów w rolnictwie może zostać zmniejszone o połowę,
- ♦ przygotowanie nowych celów redukcji wpływu zanieczyszczeń na zdrowie i środowisko do 2030 r.;
- ♦ przygotowanie nowych narodowych i sektorowych celów redukcji emisji do 2030 r.;
- ♦ przygotowanie nowych zasad monitoringu i ewaluacji, zarówno w dziedzinie emisji zanieczyszczeń, jak i w badaniu jakości powietrza;
- ♦ nowelizacja Dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza;
- ♦ przygotowanie aktu prawnego dotyczącego instalacji spalania średniej mocy;
- ♦ nowelizacja Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy;
- ♦ przygotowanie Programu na rzecz Czystego Powietrza Miejskiego;
- ♦ przygotowanie Programu na rzecz Czystego Powietrza w Rolnictwie;
- ♦ przygotowanie Programu na rzecz Międzynarodowego Czystego Powietrza;
- ♦ przygotowanie Agendy do spraw Badań i Innowacji na rzecz Czystego Powietrza;
- ♦ przygotowanie Europejskiego Forum Czystego Powietrza.

Komisja Europejska będzie ponadto wspierać działania lokalne i narodowe przede wszystkim poprzez:

- ♦ wzmocnienie zdolności za pomocą programu LIFE+;
- ♦ wsparcie władz lokalnych i narodowych w zmniejszaniu emisji azotu i siarki oraz w rozwijaniu planów energetycznych i zrównoważonego transportu publicznego (zachęcanie do zakupu pojazdów o niskiej emisji, tzw. *super ultra-low emission vehicle*, SULEV; budowa ścieżek rowerowych; zakazanie stosowania najbardziej emisyjnych paliw; czystsze wykorzystywanie

węgla i biomasy; tworzenie stref zerowej emisji, m.in. wyłączenie w nich ruchu samochodowego);

- ♦ zwiększanie świadomości interesariuszy i społeczeństwa;
- ♦ zachęcanie do zwiększenia wydatków z funduszy strukturalnych na projekty mające na celu poprawę jakości powietrza; Polska zachęcana będzie, aby co najmniej 3% funduszy unijnych przeznaczyć na walkę z zanieczyszczeniami powietrza;
- ♦ zachęcanie do włączenia do głównego nurtu kwestii jakości powietrza (tzw. *air quality mainstreaming*) - przy realizacji projektów inwestycyjnych państwa członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na kwestię jakości powietrza, np. promowanie intermodalnego transportu towarowego lub rozwijanie zrównoważonego transportu miejskiego podczas realizacji projektów transportowych, promowanie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii oraz czystej biomasy podczas realizowania projektów energetycznych.

EEA i Dyrekcja Generalna ds. Środowiska wraz z wybranymi dwunastoma miastami<sup>1</sup> przeprowadziły program pilotażowy o nazwie *Air Implementation Pilot*. Jego celem było poznanie wyzwań, jakim miasta muszą sprostać przy spełnianiu unijnych standardów i implementowaniu polityki jakości powietrza. Drugim celem projektu było stworzenie platformy wymiany doświadczeń. Partnerzy wyznaczyli pięć obszarów, które składają się na właściwe prowadzenie polityki czystego powietrza:

- ♦ inwentaryzacja źródeł emisji pozwalająca na identyfikację, skąd zanieczyszczenia pochodzą;
- ♦ stworzenie modelu jakości powietrza uwarunkowanego rodzajem emisji, z którym miasto ma do czynienia;
- ♦ stworzenie sieci monitoringu;
- ♦ zarządzanie jakością powietrza i włączenie w nie zarządców transportu publicznego, zarządców portów, lotnisk itp.;
- ♦ informowanie społeczeństwa i czynienie go bardziej świadomym.

Redukcja zanieczyszczeń powietrza może się powieść tylko przy współpracy interesariuszy z różnych poziomów: lokalnego, regionalnego i krajowego. Podatki nakładane na samochody i paliwo mają bezpośredni

---

<sup>1</sup> W projekcie wzięły udział: Antwerpia, Berlin, Dublin, Madryt, Malmö, Mediolan, Paryż, Ploeszti (Rumunia), Płowdiw (Bułgaria), Praga, Wiedeń i Wilno.



wpływ na poziom użycia silników Diesla. Plany działań miast zależne są od rozmieszczenia infrastruktury drogowej i kolejowej.

Państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne borykające się z problemem zanieczyszczenia powietrza mogą skorzystać z przygotowanej przez Unię Europejską bazy danych o środkach zapewniających jakość powietrza (<https://luft.umweltbundesamt.at/measures/>). Jest to narzędzie skierowane nie tylko do władz, lecz także do innych interesariuszy. Znajdują się w nim zarówno przykłady dobrych, jak i nie najlepszych praktyk.

Ponadto państwa członkowskie mają możliwość skorzystania z europejskich instrumentów finansowych umożliwiających realizację projektów, których celem jest ograniczenie emisji gazów. Są to przede wszystkim fundusze strukturalne i program LIFE+. Ten ostatni przeznaczony na projekty w latach 2014–2017 1,3 mld euro oraz taką samą sumę w latach 2018–2020. Państwa członkowskie będą mogły wnioskować o dofinansowanie projektów mających na celu redukcję emisji pyłów PM, zwłaszcza na terenach, na których wykorzystuje się w dużym stopniu węgiel i biomasę, budowę czystych spalarni biomasy, rozwijanie zrównoważonego transportu czy też redukcję emisji amoniaków i pyłów PM w rolnictwie. Finansowane będą ponadto kampanie podnoszące świadomość społeczeństwa oraz szkolenia na temat jakości powietrza w silnie zanieczyszczonych miastach. Program będzie wspierał też wymianę dobrych praktyk w dziedzinie monitorowania, modelowania, inwentaryzacji, zarządzania i koordynacji.

Program LIFE+ przewiduje nie tylko indywidualne, lecz także zintegrowane projekty. Mogą one być prowadzone przez co najmniej pięć miast, które mają przygotowany lokalny lub regionalny plan jakości powietrza.

## 1. Region Stołeczny Brukseli/Miasto Bruksela

Belgia liczy 598 gmin. Miasto Bruksela jest jedną z 19 gmin należących do Stołecznego Regionu Brukseli.

Od 1980 r. Belgia jest państwem federalnym. Z powodu konfliktów między Flamandami a Frankofonami o stolicę Stołeczny Region Brukseli nie był stworzony jednocześnie z Regionami Flamandzkim i Walońskim, lecz dopiero w 1989 r., przy okazji trzeciej reformy struktur państwa. W tym roku konstytucja przyznała Regionowi Stołecznemu Brukseli kompetencje m.in. w dziedzinach:

- ♦ przemysłu;

- ♦ zagospodarowania przestrzeni, w tym norm budowlanych;
- ♦ ochrony środowiska;
- ♦ polityki lasów i wody;
- ♦ transportu publicznego (z wyjątkiem państwowej kolei SNCB, które to kompetencje pozostały w rękach władz federalnych; niemniej regiony mogą rozwijać sieć w ramach umów współpracy, podpisywanych między sobą oraz z władzą federalną);
- ♦ organizacji rynku energii i wody (kompetencja dzielona z federacją);
- ♦ gospodarki odpadami (niektóre gminy, jak miasto Bruksela, prowadzą własną gospodarkę odpadami, przede wszystkim w dzielnicach najbardziej zaludnionych, dzielnicach prestiżowych lub dzielnicach turystycznych).

### **Brukselski Kodeks Powietrza, Klimatu i Pozyskiwania Energii** *(Code Bruxellois de l’Air, du Climat* *et de la Maitrise de l’Energie - COBRACE)*

W 2013 r. na terenie Regionu Stołecznego Brukseli zaczął obowiązywać COBRACE. Jest to najnowsze działanie władz Regionu, którego celem jest m.in. poprawa jakości powietrza. Kodeks wdraża w ustawodawstwo regionalne dyrektywy europejskie: 2011/81/WE, 2010/31/UE, 2003/87/WE, 2004/107/WE, 2012/27/UE, 2008/50/WE, 2009/28/WE i 2008/99/WE. Składa się on z czterech części:

- ♦ Księga 1, postanowienia ogólne: sekcja zwiera ogólne cele i przepisy Planu Powietrze-Klimat-Energia;
- ♦ Księga 2, postanowienia sektorowe: sekcja dotyczy źródeł emisji zanieczyszczeń (przewidziane są pomiary dla budownictwa i transportu, zdefiniowane w stosunku do konkretnych podmiotów: władze publiczne, przedsiębiorstwa itp.);
- ♦ Księga 3, przepisy odnoszące się do powietrza, klimatu i energii;
- ♦ Księga 4, postanowienia końcowe: sekcja zawiera terminy wejścia w życie oraz zmian i uchyleń przepisów.

Należy wskazać, że na razie w życie weszły postanowienia Księgi 1, pozostałe są zaś na etapie wdrażania.

Cele COBRACE (art 1.2.1) są następujące:

- ♦ intensyfikacja działań Regionu na rzecz powietrza, klimatu i energii;
- ♦ minimalizacja zapotrzebowania na energię, zwłaszcza redukcja zależności od nieodnawialnych źródeł energii;
- ♦ pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych;
- ♦ promowanie racjonalnego korzystania z energii;
- ♦ poprawa efektywności energetycznej i promowanie technik energooszczędnych w budownictwie, w tym zachęcanie do ocieplania budynków, wymiany stolarki okiennej;
- ♦ zmniejszenie negatywnego wpływu transportu na środowisko;
- ♦ ewaluacja i poprawa jakości powietrza w celu zapobiegania szkodliwemu wpływowi na zdrowie i środowisko i zmniejszania tego wpływu;
- ♦ zmniejszenie emisji zanieczyszczeń powietrza prowadzących do powstawania ozonu przygruntowego, zakwaszania i eutrofizacji, emisji gazów cieplarnianych, trwałych zanieczyszczeń organicznych i zanieczyszczeń sięgających do warstwy ozonowej stratosfery;
- ♦ „wzorowość” władz publicznych rozumiana jako dawanie przykładu i stosowanie modelowych rozwiązań w dziedzinie wydajności energetycznej budynków, transportu i racjonalnego wykorzystania energii.

Cele liczbowe Kodeksu wynikają z Planu Powietrze-Klimat-Energia, opartego na wymaganiach Protokołu z Kioto podpisanego przez UE.

**Redukcja emisji spalin (polityka transportowa i transport publiczny, w tym wykorzystanie autobusów niskoemisyjnych oraz taboru niskoemisyjnego – transport szynowy; strefy ograniczonego ruchu samochodowego)**

W Belgii obowiązuje coroczny podatek od posiadania samochodu. Jest on tym wyższy, im silnik jest starszy i bardziej energochłonny. Zachęty podatkowe do kupna samochodów ekologicznych są wyłączną kompetencją władz federalnych.

Region ma kompetencje w zakresie regulacji usług taksówkowych, wynajmu samochodów z szoferem lub bez szofera i autobusów turystycznych (art. 2.3.50 Kodeksu). Rząd Regionu Stołecznego Brukseli definiuje wymagania wydajności energetycznej pojazdów używanych do tych usług

i jest upoważniony do przyznawania dopłat stymulujących nabycie odpowiedniego sprzętu.

Za sprawą umowy między Brukselską Spółką Transportu Międzygminnego (Société de Transports Intercommunaux Bruxellois - STIB) a Regionem STIB ma obowiązek kupowania autobusów niskoemisyjnych. W przypadku kupna pojazdów z silnikami wysokoemisyjnymi STIB nie otrzymuje dofinansowania od Regionu. Aktualnie tabor jest wymieniany na autobusy przestrzegające normy EURO 4, z napędem na ropę i wyposażone w filtr cząstek stałych, wyprodukowany w 2005 r. na wniosek STIB przez VITO (Flamandzki Instytut na rzecz Rozwiązań Technicznych), dzięki któremu szkodliwe emisje drastycznie spadły. W efekcie ilość tlenu węgla została zmniejszona o 97% całkowitej zawartości w węglowodorach, a małe cząstki (sadza) zredukowano o 96%.

Ponadto Region i STIB prowadzą, w miarę możliwości, politykę tworzenia buspasów, której celem jest redukcja czasu przejazdu oraz emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń.

Bruksela należy do najbardziej zatłoczonych miast w Europie. Polityka transportowa obecnego rządu jest ukierunkowana na tworzenie alternatyw dla samochodu oraz zmniejszenie popularności tego środka transportu. Od 2000 r. liczba użytkowników transportu miejskiego zwiększyła się dwukrotnie. Ponadto liczba mieszkańców Regionu systematycznie rośnie, głównie na skutek imigracji, co pozwala przewidywać dalszy wzrost liczby użytkowników komunikacji publicznej.

Najlepszą alternatywą wewnątrz miasta jest oczywiście metro, lecz koszty inwestowania w sieć kolei podziemnej nie pozwalają na rozbudowę tego środka transportu w szybkim tempie i na dużą skalę. Inwestycje w metro trwają, ale mają one ograniczony zasięg. STIB zwiększa przepustowość, nabywając pojemniejsze pojazdy (autobusy przegubowe, dłuższe tramwaje) i zwiększając częstotliwość przejazdów. Budowa sieci pociągów podmiejskich jest opóźniana przez konflikt między Regionami. Na uwagę zasługuje także premetro, czyli linie tramwajowe przebiegające pod ziemią.

Region tworzy ścieżki rowerowe i zachęca gminy do podobnych działań na ulicach im podległych. Program rowerów miejskich „Villo” to inicjatywa gmin sprzed kilku lat, która stale jest rozbudowywana o nowe stacje wypożyczeń i która dziś znajduje się pod patronatem Regionu.

Z drugiej strony rząd Regionu podjął niepopularną politykę redukcji miejsc parkingowych w centrum Brukseli (codziennie ok. 700 tys. osób dojeżdża do pracy spoza miasta) i wprowadzenia opłat za parkowanie. Celem tych działań jest zmniejszenie atrakcyjności korzystania z samo-

chodu w Brukseli. Obszar bezpośredniego działania Regionu jest ograniczony, ponieważ drogi mu podporządkowane są nieliczne i musi on współpracować w tym zakresie z gminami. Polityka Regionu polega na tworzeniu ram działalności dla gmin, które dysponują pod tym względem sporą autonomią i wybierają rozwiązania najlepiej skrojone na ich potrzeby (np. „strefy 30 km/h”, płatne parkingi itd.).

Celami Regionalnego Planu Polityki Parkingowej (*Plan Régional de Politique du Stationnement* – PRPS; obowiązuje od 1 stycznia 2014 r.) są:

- ◆ harmonizacja i uproszczenie zasad parkowania w gminach Regionu Stołecznego Brukseli;
- ◆ zapewnienie mieszkańcom miejsc parkingowych w pobliżu domu;
- ◆ zwolnienie miejsca dla innych środków transportu drogowego (buspasy, ulice wydzielone dla pieszych, ścieżki rowerowe);
- ◆ zachęty dla alternatywnych środków transportu: transport publiczny i zrównoważona mobilność (rower i przemieszczanie się pieszo) dla brukselczyków i osób mieszkających poza miastem.

Należy dodać, że Bruksela wprowadziła w ścisłym centrum (w tzw. pentagonie) strefę ograniczenia prędkości do 30 km/h, z wyłączeniem jedynie dwóch głównych ulic. Ponadto z ruchu wyłączono Stare Miasto oraz ulicę handlową rue Neuve. Dojazd do tych stref możliwy jest tylko w godzinach nocnych. O zamknięciu danej ulicy dla ruchu samochodowego decydują władze Regionu albo gminy, w zależności od tego, kto jest jej zarządcą. Projekty zakładające innego rodzaju ograniczenia ruchu samochodowego (np. wyłączenia w ruchu drogowym w dni parzyste/nieparzyste) nie zyskały wystarczającego poparcia politycznego.

### **Przemysł i zagospodarowanie przestrzenne (kwestia przenoszenia dużych zakładów na obrzeża miasta)**

Bruksela jest z historycznego punktu widzenia relatywnie uprzemysłowionym miastem. Pomimo to liczba dużych zakładów na terenie Brukseli jest znikoma (fabryka Audi na terenie gminy Forest). W strefach przemysłowych (port rzeczny na kanale Charleroi łączącym Brukselę z Antwerpią oraz obszar wzdłuż niego) znajdują się jednak nadal małe zakłady produkcyjne.

Należy wskazać, że celem regulacji w kwestiach przemysłu nigdy nie było wymuszenie przenoszenia dużych zakładów na obrzeża miasta. Ponadto należy wskazać, że z przyczyn ekonomicznych (cena gruntów,

przestrzeń) wielki przemysł samoczynnie przenosił się poza obszar miejski. Niemniej, przepisy bardziej potwierdzają historyczne dzielnice przemysłowe i regulują ich funkcjonowanie, niż zmiernają do ich likwidacji w tym charakterze. Co więcej, w obecnej sytuacji ekonomicznej zarówno Region, jak i burmistrzowie poszczególnych gmin próbują, w miarę swoich możliwości, przyciągnąć przemysł i stworzyć dogodniejsze warunki działalności istniejącym już zakładom.

W kontekście lokalizacji przemysłu na terenie Brukseli należy wskazać na Brukselski Kodeks Zagospodarowania Terenu (*Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire* - CoBAT), obowiązujący od 5 czerwca 2004 r. Kodeks (tak jak COBRACE) jest kompilacją starych, zaktualizowanych przepisów, uzupełnionych o nowe regulacje regionalne, oraz przepisów wdrażających dyrektywy europejskie. CoBAT zawiera regulacje m.in. w zakresie:

- ♦ planów zagospodarowania przestrzennego i planów rozwoju;
- ♦ pozwoleń i certyfikatów w zakresie urbanistyki;
- ♦ przepisów dotyczących ochrony zabudowy;
- ♦ informacji urbanistycznych;
- ♦ wywłaszczeń;
- ♦ przepisów karnych.

### **Ogrzewanie miejskie (ciepłownictwo, jego energochłonność i zanieczyszczenia przy produkcji ciepła, wykorzystanie filtrów)**

Najważniejszą kwestią, wymagającą szczególnego podkreślenia, jest fakt, że w Brukseli nie istnieje zintegrowany system ciepłownictwa miejskiego. Ogrzewanie budynków leży w wyłącznej gestii ich właścicieli. W związku z przedstawioną tu specyfiką Brukseli działania władz publicznych w zakresie zapewnienia poprawy jakości powietrza są w tym obszarze mocno ograniczone. Indywidualną wymianę pieców grzewczych stymuluje się za pomocą zróżnicowanych dopłat i dotacji zarówno ze środków europejskich, jak i fundowanych przez władze federalne, regionalne i miejskie. Dominujące jest ogrzewanie gazowe oraz olejowe (mazut). Działania i dopłaty władz publicznych skupiają się więc na promowaniu i stymulowaniu wymiany systemów grzewczych w budynkach.

W celu ograniczenia ilości zużywanych do ogrzewania paliw władze publiczne duży nacisk kładą na efektywność energetyczną budynków. Istotna jest w tym kontekście zasada wzorowości władz publicznych, zmuszająca je do realizacji inwestycji i termomodernizacji budynków

użyteczności publicznej w celu osiągnięcia najwyższej wydajności energetycznej, na jaką pozwalają technologie na rynku.

Prawnym wyrazem opisanej polityki są normy Wydajności Energetycznej Budynków (*Performance énergétique des Bkiments* - PEB), które są ostrzejsze w przypadku budynków publicznych. Wymagania PEB dotyczą zarówno budynków nowych, jak i istniejących, w których podjęto remont przynajmniej 75% powierzchni straty ciepła (lecz w przypadku budynków publicznych wymagania są zaostrzone, ponieważ pomnożone są przez współczynnik 1,2).

- **Budynki publiczne**

Od 1 stycznia 2015 r. normy PEB w stosunku do budynków publicznych zakładać będą:

- ♦ konsumpcję energii pierwotnej niższą lub równą ( $95 - 2,5 \cdot C$ ) kWh na m<sup>2</sup>, C zdefiniowane jako zawartość maksymalna i ograniczona do 4, nawet jeżeli wartość otrzymana w przeliczeniu przekracza 4;
- ♦ zapotrzebowanie netto na ogrzewanie: niższe lub równe 15 kWh na m<sup>2</sup> rocznie;
- ♦ temperaturę przegrzania nieprzekraczającą 25° C w ciągu 5% czasu rocznie (od 1 stycznia 2016 r.);
- ♦ szczelności na powietrze pod ciśnieniem 50 Pa (n50) poniżej 1 jednostki objętości na godzinę (0,6 jednostki od 1 stycznia 2018 r.).

Lokalny Plan Działań na rzecz Gospodarki Energetycznej (*Plan Local d'Action pour la Gestion Énergétique* - PLAGÉ - art. 2.4.3) jest obowiązkowy dla władz publicznych dysponujących nieruchomościami o powierzchni przekraczającej 50 tys. m<sup>2</sup>. Właściciel budynku ma w tym przypadku:

- ♦ 12 miesięcy, by wybrać koordynatora PLAGÉ;
- ♦ 12 miesięcy na zrealizowanie fazy pierwszej (kataster, identyfikacja obiektów priorytetowych, ustanowienie rachunkowości energetycznej, rozwój programu akcji, określenie celów redukcji przez urząd Bruxelles Environnement);
- ♦ 36 miesięcy na zrealizowanie fazy drugiej (realizacja programu działania, sprawozdanie z ewaluacji, weryfikacja przez rewizora).

denta PLAGE, aprecjacja w przypadku ewentualnej awarii, nowy Plan PLAGE).

- **Budynki prywatne**

Od 1 stycznia 2015 r. normy PEB w stosunku do budynków prywatnych zakładają:

- ♦ konsumpcję energii pierwotnej nieprzekraczającą 45 kWh na m<sup>2</sup> rocznie;
- ♦ zapotrzebowanie netto na ogrzewanie niższe lub równe 15 kWh na m<sup>2</sup> rocznie;
- ♦ temperaturę przegrzania nieprzekraczającą 25°C w ciągu 5% czasu rocznie;
- ♦ szczelności na powietrze pod ciśnieniem 50 Pa (n50) poniżej 1 jednostki objętości na godzinę (0,6 jednostki od 1 stycznia 2018).

Lokalny Plan Działań na rzecz Gospodarki Energetycznej (*Plan Local d'Action pour la Gestion Energétique* - PLAGE - art. 2.2.21 do 2.2.25) jest obowiązkowy dla przedsiębiorstw lub stowarzyszeń dysponujących nieruchomościami o powierzchni przekraczającej 100 tys. m<sup>2</sup>. Taki właściciel ma:

- ♦ 12 miesięcy, by wybrać koordynatora PLAGE;
- ♦ 12 miesięcy na zrealizowanie fazy pierwszej: kataster, identyfikacja obiektów priorytetowych, ustanowienie rachunkowości energetycznej, rozwój programu akcji, określenie celów redukcji przez urząd Bruxelles Environnement;
- ♦ 36 miesięcy na zrealizowanie fazy drugiej: realizacja programu działania, sprawozdanie z ewaluacji, weryfikacja przez rewidenta PLAGE, aprecjacja w przypadku ewentualnej awarii, nowy Pan PLAGE.

- **Audyt energetyczny (art. 2.2.20)**

Osiągnięcie opisanych norm, zarówno w stosunku do budynków publicznych, jak i prywatnych, jest zapewnione w ramach obowiązkowych audytów dokonywanych przez fachowców z danych dziedzin akredytowanych przez Region.



## **Dopłaty Regionu Stołecznego Brukseli na rzecz gospodarstw domowych w celu nakłonienia do termomodernizacji ich nieruchomości**

Jak wspomniano wcześniej, specyfiką Regionu Stołecznego Brukseli jest historyczna zabudowa. Zamożność Belgii i obfitość złóż węglowych w przeszłości nie zachęcały do skutecznej izolacji w budownictwie (nawet jak na standardy XIX i XX w.). Proporcjonalny udział poszczególnych sektorów w globalnych stratach ciepła w Brukseli różni się więc znacznie od podobnego rozkładu w większości miast europejskich (mieszkania prywatne - 48% globalnej emisji gazów cieplarnianych w 2006 r., sektor usług - 22%, transport - 19%; dane Bruxelles Environnement). W związku z tym Region stworzył system dopłat na rzecz gospodarstw domowych w celu nakłonienia prywatnych właścicieli do remontu. Dopłata remontowa (*prime a la rénovation*) przewidziana jest do robót remontowych różnego rodzaju. Może być przeznaczona na remont w celu redukcji energochłonności (np. poprzez ocieplenie). Celem dopłaty jest jednak przede wszystkim utrzymanie w dobrym stanie zabudowy miejskiej. Dopłata przeznaczona jest tylko dla niektórych dzielnic Regionu (stara zabudowa, gęste zaludnienie i na ogół niezamożni mieszkańcy). Jej wysokość zależna jest od dochodów wnioskodawcy.

Dopłata energetyczna (*prime energie*) przewidziana jest na remont w dziedzinie izolacji budynku i wymiany systemu ogrzewania na nowocześniejszy, czystszy i bardziej ekonomiczny. Dopłata ta nie ma ograniczeń w stosunku do miejsca położenia nieruchomości (dzielnica), ale jej wysokość zależy od dochodów wnioskodawcy.

Socjalna pożyczka zielona (*prêt vert social*) to nieoprocentowana pożyczka na realizację remontu przez najbiedniejszych mieszkańców Regionu (właścicieli i lokatorów). Pożyczka nie przekracza 20 tys. euro.

## **Oświetlenie miejskie (zużycie prądu, rodzaje wykorzystywanego oświetlenia - oświetlenie sodowe a LED)**

Poza działaniami ukierunkowanymi na ograniczenie energochłonności budynków władze publiczne podejmują aktywne działania w zakresie redukcji zużycia energii elektrycznej. Dotyczy to zarówno „samoograniczania” się władz miasta i Regionu (zasada wzorowości władz publicznych), jak również wspierania proekologicznych rozwiązań w dziedzinie energetyki stosowanych przez podmioty prywatne. Wsparcie to dotyczy w szczególności produkcji energii ze źródeł odnawialnych (przede wszystkim fotowoltaika). Władze Regionu wprawdzie nie oferują bezpośrednich dopłat do zakupu paneli słonecznych (jak np. w Regionie Walońskim), zobo-

wiązane są jednak do odbioru nadwyżek energii wyprodukowanych przez podmioty prywatne. Podmioty wykorzystujące odnawialne źródła energii lub kogenerację wysokiej jakości zasilają oświetlenie publiczne (*Combined Heat and Power* - CHP; art. 2.4.4 Kodeksu). Energia elektryczna wyprodukowana w ten sposób jest kupowana przez władze publiczne, dzięki czemu w okresie kilku lat zainwestowane środki zostają zwrócone.

Ponadto podjęto próby zmierzające do zastąpienia energochłonnego oświetlenia sodowego lampami LED. Publiczny zakład produkcji i spadkobierca historycznego monopolisty w Brukseli, Sibelga, zainstalował prototypowe latarnie na terenie jednej z gmin Regionu. Program testowy, mimo sukcesu, nie jest kontynuowany na szerszą skalę z powodu kosztu tego typu oświetlenia. Technologia LED jest jednak powszechnie używana do oświetlania fasad budynków i ich wnętrz.

### **Gospodarka odpadami, hałas i powietrze**

Bruksela dysponuje jedną spalarnią śmieci. Zbiórka i wywóz odpadów podzielone są pomiędzy władze Regionu a władze miejskie. W zależności od podmiotu zarządzającego za czystość ulic odpowiadają Bruxelles Propreté (Region) lub spółki miejskie. W fazie projektu znajduje się również budowa fabryki biometanizacji.

W stosunku do hałasu i jakości powietrza należy wskazać, że jest to wyłączna kompetencja Regionu. Pomiarami w tym zakresie zajmuje się agencja regionalna - Bruxelles Environnement.

### **Podsumowanie**

Polityka jakości powietrza jest jednym z kluczowych elementów polityki środowiskowej Regionu Stołecznego Brukseli. Zasługuje ona na uwagę szczególnie w kontekście sytuacji politycznej (konflikt Walonia-Flandria), gdzie pomimo istniejących różnic władzom lokalnym udaje się wypracować kompromis i wspólne działania w wielu dziedzinach.

Analizując politykę środowiskową brukselskich władz publicznych (zarówno na szczeblu gminy, jak i Regionu), należy zauważyć, że wiele z przyjętych przez stolicę Belgii rozwiązań jest już z sukcesami stosowanych w naszym kraju. Dotyczy to działań polskich miast przede wszystkim w zakresie komunikacji publicznej. Między innymi dzięki wsparciu funduszy europejskich systematycznie wymieniany na nowszy jest tabor autobusowy. Miasta polskie uzyskują tym samym nie tylko korzyści finansowe wynikające z większej ekonomiczności pojazdów, lecz także korzyści środowiskowe związane z mniejszym zużyciem paliwa i emisją szkodliwych

związków (co jest szczególnie ważne w dziedzinie ochrony powietrza). Wspierany jest również rozwój transportu nieemisyjnego (tramwaje, kolej podmiejska). Niektóre miasta wprowadziły też tożsamy z brukselskim system wypożyczalni rowerów publicznych.

Niemniej niektóre z rozwiązań zastosowanych w stolicy Belgii, które mogłyby być łatwo transponowane na grunt Polski, nie są jeszcze w naszym kraju szerzej adaptowane. Na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim działania władz publicznych w zakresie ograniczenia ruchu samochodowego w centrach miast (np. wyłączanie z ruchu niektórych ulic w określone dni czy strefy ograniczenia prędkości w dzielnicach/częściach dzielnic stanowiących ściśle centrum). Zaletą takich rozwiązań jest bowiem niski koszt ich wprowadzenia, co dla wielu polskich władz samorządowych może mieć kluczowe znaczenie.

Na odrębne podkreślenie zasługuje natomiast, stosowana zarówno przez władze gminy Bruksela, jak i władze Regionu Stołecznego Bruksela, „zasada wzorowości władz publicznych”. Swoiste „samoograniczenie się”, poprzez narzucenie sektorowi publicznemu ostrzejszych norm w dziedzinie środowiska, w bardzo istotny sposób pozwala na zmniejszenie społecznego niezadowolenia często towarzyszącego regulacjom środowiskowym. Dawanie w ten sposób dobrego przykładu może być szczególnie użyteczne na gruncie polskim, gdzie regulacje środowiskowe (zwłaszcza wprowadzające nowe obowiązki) często wywołują społeczne kontrowersje i opór.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne i opracowania**

- Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE.
- Dyrektywa 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy.
- Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola).
- Dyrektywy 2001/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza.
- EEA Report No 9/2013 - Air quality in Europe - 2013 report.

WHO Report - Health effects of particulate matter. Policy implications for countries in eastern Europe, Caucasus and central Asia.

### **Strony internetowe**

[www.nfosigw.gov.pl/srodki-zagraniczne/instrument-finansowy-life/](http://www.nfosigw.gov.pl/srodki-zagraniczne/instrument-finansowy-life/).

[www.ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm).

[www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013](http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013).

[www.bruxellesenvironnement.be/templates/professionnels/informer.aspx?id=39-032](http://www.bruxellesenvironnement.be/templates/professionnels/informer.aspx?id=39-032).

[www.who.int/topics/air\\_pollution/en/](http://www.who.int/topics/air_pollution/en/).

### **Spotkania**

25 listopada 2013 r. - Dyrekcja Generalna ds. Ochrony Środowiska Komisji Europejskiej, pan Marco Gasparinetti i pan Wilhelmus De-Wilt.

26 listopada 2013 r. - Parlament Regionalny Regionu Stołecznego Brukseli, pan Piotr Gołębiowski, Attaché parlementaire du Député, et Président de la Commission de l'Environnement.

## **Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej w Wielkiej Brytanii**

### **Wstęp**

Celem wyjazdu do Londynu oraz spotkań z przedstawicielami tamtejszej administracji rządowej i samorządowej było zapoznanie się z brytyjską polityką ochrony powietrza. Aby ocenić usługę publiczną, definiowaną jako zapewnienie obywatelom czystego powietrza, a przez to ochronę ich życia i zdrowia, grupa warsztatowa ds. ochrony środowiska uczestniczyła w spotkaniach z przedstawicielami trzech instytucji: Ministerstwa Energii i Zmian Klimatu (*Department of Energy and Climate Change, DECC*), Ministerstwa Środowiska, Żywności i Obszarów Wiejskich (*Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA*) oraz Władz Wielkiego Londynu (*Greater London Authority, GLA*)<sup>1</sup>.

Celem spotkań było zapoznanie się z dobrymi praktykami z zakresu poprawy jakości powietrza w Wielkiej Brytanii. Zebrane dane wzbogacą pracę, którą grupa warsztatowa przygotowuje na temat usługi publicznej w zakresie zapewniania czystego powietrza.

Najciekawsze wnioski i obserwacje przedstawione są poniżej.

---

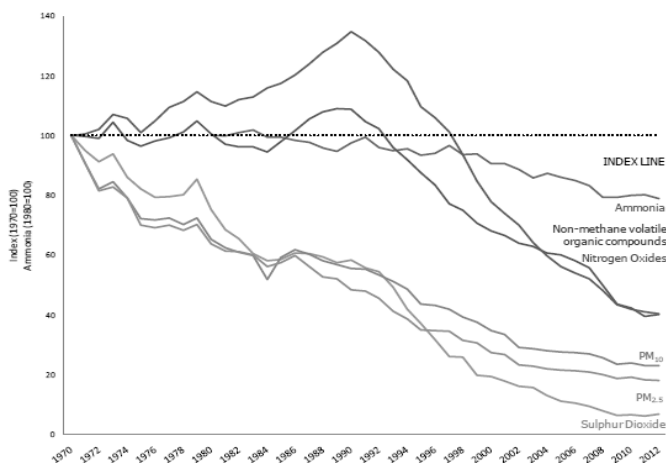
<sup>1</sup> Rozmówcami grupy warsztatowej byli: Gervase Poulden (DECC) - doradca polityczny w Zespole ds. Ograniczonej Emisji Dwutlenku Węgla, Lisa Evely (DECC) - Zespół ds. Klimatu i Energii w Europie, Dominik Leeson (DEFRA) - Zespół ds. Europejskiej Polityki Jakości Powietrza, Sean O'Brien (DEFRA) - Zespół ds. Brytyjskiej i Narodowej Polityki Jakości Powietrza, Elliot Treharne (GLA) - koordynator ds. jakości powietrza.

## Wprowadzenie

Od początku lat 90. w Wielkiej Brytanii nastąpił widoczny, długoterminowy spadek emisji zanieczyszczeń (amoniaku, tlenków azotu, niemetanowych lotnych związków organicznych, cząstek stałych PM<sub>10</sub> i PM<sub>2.5</sub> oraz dwutlenku siarki). W odniesieniu do pułapów emisji zanieczyszczeń, do których osiągnięcia Zjednoczone Królestwo było zobligowane do 2010 r., zakładany poziom redukcji został osiągnięty (zmiany w okresie 1970–2012 przedstawia rysunek 1). Łączna krajowa wartość emisji zanieczyszczeń jest co roku zgłaszana Komisji Europejskiej<sup>2</sup> oraz, zgodnie z Konwencją Europejskiej Komisji Gospodarczej Narodów Zjednoczonych w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości, Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNECE<sup>3</sup>). Ponadto, zgodnie z protokołem do konwencji (Protokół z Göteborga, poddany rewizji w 2012 r.), Wielka Brytania zobowiązana jest do dalszej redukcji emisji zanieczyszczeń do nowego pułapu do 2020 r.

Rys. 1

### Poziomy zanieczyszczeń powietrza w Wielkiej Brytanii w latach 1970–2013



Źródło: Defra National Statistics Release: Emissions of air pollutants in the UK, 1970 to 2012. Statistical release 18 December 2013.

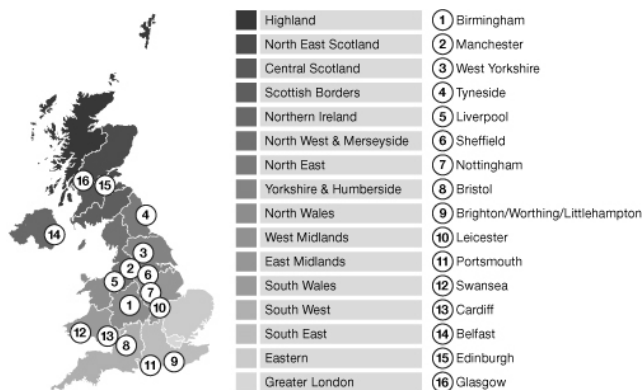
Dla celów monitorowania i raportowania emisji zanieczyszczeń terytorium Zjednoczonego Królestwa zostało podzielone na 16 regionów (stref) oraz 16 obszarów miejskich (aglomeracji miejskich).

<sup>2</sup> Zob. *Air Pollution in the UK 2012*, wrzesień 2013.

<sup>3</sup> United Nations Economic Commission for Europe.

Rys. 2

### Podział terytorium Wielkiej Brytanii na strefy i obszary miejskie dla celów monitorowania zanieczyszczeń



Źródło: <http://uk-air.defra.gov.uk/air-pollution/> [dostęp: 08.03.2014 r.].

Należy zauważyć, że ze względu na swoją specyfikę (zurbanizowanie na obszarze 1579 km<sup>2</sup> i liczbę ludności ok. 9 mln) dla celów pomiarów emisji zanieczyszczeń Wielki Londyn został wydzielony jako odrębna strefa, nie zaś aglomeracja miejska.

## 1. Regulacje krajowe

Analizując politykę w dziedzinie jakości powietrza Zjednoczonego Królestwa, należy wskazać na dwie zasadnicze grupy regulacji. Po pierwsze, Wielka Brytania zobowiązana jest do wypełniania zobowiązań międzynarodowych (w tym europejskich) w zakresie redukcji emisji zanieczyszczeń. W związku z tym część ustawodawstwa krajowego zawiera regulacje transponujące rozwiązania międzynarodowe/europejskie. Do drugiej kategorii należą regulacje krajowe, niezwiązane bezpośrednio z realizacją zobowiązań międzynarodowych. Ponadto należy wskazać na specyfikę ustawodawstwa brytyjskiego, jakim jest częściowa autonomia legislacyjna poszczególnych regionów Zjednoczonego Królestwa. W związku z tym wiele regulacji z pierwszej lub drugiej grupy przyjmowanych jest oddzielnie dla Anglii, Walii, Szkocji i Irlandii Północnej (najczęściej są to jednak regulacje tożsame co do treści lub rezultatu).

Do najważniejszych regulacji krajowych w dziedzinie jakości powietrza należą:

- ♦ część IV Ustawy o środowisku z 1995 r.<sup>4</sup> oraz Zarządzenie o środowisku z 2002 r.<sup>5</sup> zawierające regulacje dotyczące ochrony jakości powietrza w Wielkiej Brytanii i lokalnego zarządzania jakością powietrza (*Local Air Quality Management* - LAQM);
- ♦ Ustawa o czystym powietrzu z 1993 r.<sup>6</sup> (w Anglii, Szkocji i Walii) oraz Zarządzenie o czystym powietrzu z 1981 r.<sup>7</sup> (w Irlandii Północnej);
- ♦ przepisy dotyczące standardów jakości powietrza w Anglii z 2010 r.<sup>8</sup>, będące transpozycją dyrektyw 2008/50/WE i 2004/107/WE, ustalających normy dotyczące koncentracji zanieczyszczeń w powietrzu. Odrębne przepisy implementujące te dyrektywy zostały wprowadzone przez administracje Szkocji, Walii i Irlandii Północnej;
- ♦ Krajowa regulacja w zakresie pułapów emisji z 2002 r.<sup>9</sup> stanowiąca transpozycję do prawodawstwa brytyjskiego wymogów tzw. dyrektywy pułapowej (2001/81/WE);
- ♦ Strategia jakości powietrza dla Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Północnej<sup>10</sup> (ostatnia aktualizacja - lipiec 2007);
- ♦ przepisy dotyczące jakości powietrza w Anglii z 2000 r.<sup>11</sup>, ustanawiające cele dla władz lokalnych w Anglii.

Dalej opisane zostaną wybrane elementy polityk w dziedzinie jakości powietrza w Wielkiej Brytanii.<sup>12</sup>

### **Lokalne Zarządzanie Jakością Powietrza - LAQM**

Jednym z głównych elementów strategii dotyczącej jakości powietrza w Wielkiej Brytanii jest Lokalne Zarządzanie Jakością Powietrza (*Local Air*

---

<sup>4</sup> The Environment Act 1995.

<sup>5</sup> The Environment Order 2002.

<sup>6</sup> The Clean Air Act 1993.

<sup>7</sup> The Clean Air Order 1981.

<sup>8</sup> The Air Quality (Standards) Regulations 2010.

<sup>9</sup> The National Emission Ceilings Regulations 2002.

<sup>10</sup> The Air Quality Strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland, lipiec 2007.

<sup>11</sup> The Air Quality (England) Regulations 2000.

<sup>12</sup> Odnosnie do LAQM, LEZ, SCZ, emisji spalin przez pojazdy drogowe i pozwoleń środowiskowych zob. również [www.environmental-protection.org.uk](http://www.environmental-protection.org.uk) [dostęp: 08.03.2014 r.].



*Quality Management* - LAQM). Ustawa o środowisku z 1995 r. (dla Anglii, Szkocji i Walii) oraz Zarządzenie o środowisku z 2002 r. (dla Irlandii Północnej) wprowadziły obowiązek badania jakości powietrza przez władze lokalne. Pomiar dokonywane są bezpośrednio (stacje i urządzenia pomiarowe), a oceny przeprowadzane są za pomocą modeli matematycznych wykorzystujących dane z pomiarów oraz informacje o istniejących źródłach zanieczyszczeń (drogi, zakłady przemysłowe etc.). Umożliwiają one określenie trendów i wpływu warunków pogodowych na poziom zanieczyszczeń, uwzględniając m.in. natężenie ruchu. Modele predykcyjne wykorzystywane są do oceny naruszenia na danym obszarze Krajowych Celów Jakości Powietrza (*National Air Quality Objectives*), w stosunku do określonego „roku docelowego” (*target year*). Proces monitorowania, gromadzenia danych i modelowania predykcyjnego określany jest jako „przeгляд i ocena” w zakresie jakości powietrza.

Jeżeli po przeprowadzeniu przeglądu i oceny władze lokalne stwierdzą naruszenie co najmniej jednego z krajowych celów, zobowiązane są do utworzenia Obszaru Zarządzania Jakością Powietrza (*Air Quality Management Area*). Po utworzeniu obszaru władze lokalne zobowiązane są do opracowania Planu Działań [w dziedzinie] Jakości Powietrza (*Air Quality Action Plan*), w którym określą przedsięwzięte środki, w ramach przysługujących im uprawnień, mające służyć osiągnięciu krajowych celów. Należy jednak zwrócić uwagę, że na władzach lokalnych nie ciąży obowiązek ich osiągnięcia (obowiązek spełnienia np. wymogów unijnych spoczywa na rządzie), że względu na fakt, że nie dysponują one wystarczającymi środkami kontroli nad wszystkimi źródłami zanieczyszczeń znajdującymi się na ich terenie. Przykładowo, w Anglii główne drogi i autostrady kontrolowane są przez Agencję Drogową (*Highways Agency*), natomiast przemysł i energetyka podlegają kompetencji Agencji Ochrony Środowiska (*Environment Agency*).

Władze lokalne, na których terenie utworzono obszary zarządzania jakością powietrza, dysponują szczegółowymi wytycznymi dotyczącymi sposobu realizacji LAQM, wydawanymi przez DEFRA.

### **Strefy ograniczonej emisji**

Strefami ograniczonej emisji (*low emission zones* - LEZ) są geograficznie zdefiniowane obszary, w których użytkowanie pojazdów o największych emisjach zanieczyszczeń jest zabronione, ograniczone lub w inny sposób utrudnione. Władze lokalne wprowadzają strefy ograniczonej emisji za pomocą wydawanych na mocy Ustawy o ruchu drogowym<sup>13</sup>

<sup>13</sup> The Road Traffic Regulations Act 1984.

nakazów (*traffic regulation orders*) lub w formie regulacji planistycznych. Strefy ustanawiane są przede wszystkim w celu kontroli płynności ruchu drogowego w określonych lokalizacjach, sformułowania zasad ulicznego parkowania lub jako element szerszej strategii zarządzania ruchem. Efektem ustanowienia stref jest ograniczenie użytkowania najbardziej zanieczyszczających pojazdów lub utrudnienie dostępu do strefy takim pojazdom z zewnątrz i związana z tym poprawa jakości powietrza (poprzez ustanowienie dla poszczególnych grup pojazdów odpowiednich standardów lub kryteriów emisji obowiązujących w danej strefie). Tematyka stref ograniczonej emisji zostanie omówiona na przykładzie Londynu w dalszej części opracowania.

### **Strefy kontroli dymu i emisji z instalacji indywidualnych**

Na podstawie ustawodawstwa o czystym powietrzu<sup>14</sup> władze lokalne mogą ustanowić na całości bądź części swojego terytorium strefę kontroli dymu (*smoke control zone* - SCZ). Ustanowienie strefy oznacza, że na jej obszarze jako przestępstwo traktowana jest emisja dymu kominowego oraz pozyskiwanie lub dostarczanie nieautoryzowanego paliwa. Gospodarstwa domowe zobowiązane są do używania bezdymnego paliwa (wykluczony jest węgiel kamienny i drewno) od autoryzowanych dostawców (odrębne listy dla poszczególnych regionów<sup>15</sup>) lub uzyskać zwolnienie dla swojej instalacji. Należy wskazać, że wymienione regulacje nie dotyczą niektórych rodzajów immisji (np. dym z ogniska), które podlegają ogólnemu ustawodawstwu cywilnemu (tzw. uciążliwości).

### **Emisja spalin przez pojazdy drogowe**

Eksploatacja pojazdów drogowych w kontekście emisji zanieczyszczeń podlega kontroli Agencji ds. Ruchu i Transportu Samochodowego (*Vehicle and Operator Services Agency* - VOSA). Uprawniona jest ona do przeprowadzania testów pojazdów oraz wydawania zakazów korzystania z nich ze względu na nadmierną emisję spalin (do czasu ich naprawy lub wyregulowania). Do zatrzymania pojazdu poruszającego się w ruchu drogowym i stanowiącego zagrożenie dla innych uczestników ruchu ze względu na nadmierną emisję spalin uprawniona jest jednak tylko policja. Ponadto właściciele pojazdów powodujących nadmierną i niepotrzebną emisję spalin (np. postój na przejeździe kolejowym bez wyłączenia silnika) mogą otrzymać mandat karny według taryfikatora.

---

<sup>14</sup> Clean Air Act 1993 (Anglia, Walia i Szkocja) i Clean Air Order 1981 (Irlandia Północna).

<sup>15</sup> Zob. <http://smokecontrol.defra.gov.uk/fuels.php> [dostęp: 08.03.2014 r.].

W Anglii i Walii władze lokalne mogą ubiegać się o uprawnienia do przeprowadzania badań emisji pojazdów w ruchu drogowym, o ile na ich terenie utworzone są obszary zarządzania jakością powietrza - AQMA. W Szkocji uprawnienia te przysługują władzom lokalnym niezależnie od utworzenia AQMA.

### **Pozwolenia środowiskowe**

Pozwolenia środowiskowe (*environmental permitting regulations* - EPR) obejmują szeroki zakres branż, w tym produkcję paliw i energii elektrycznej, produkcję i obróbkę metali, przemysł wydobywczy, przemysł chemiczny, usuwanie odpadów i recykling, przetwórstwo żywności i napojów, intensywną hodowlę. W ramach wszystkich branż objętych EPR konieczne jest uzyskanie pozwolenia na prowadzenie działalności i użytkowanie danej instalacji od właściwego organu regulacyjnego. Pozwolenie obejmuje wszystkie aspekty działalności danej instalacji, w tym emisję hałasu i wibracji/wstrząsów, emisję ciepła, efektywność energetyczną i politykę zapobiegania wypadkom. W przypadku nowych (określonych) instalacji konieczne jest również dokonanie oceny oddziaływania na środowisko.

Pozwolenia udzielane są na podstawie Najlepszych Dostępnych Technologii (*Best Available Technology* - BAT). Oznacza to, że udzielenie pozwolenia zależne jest od zastosowania najefektywniejszych rozwiązań. W praktyce częściowo uwzględnia się analizę kosztów danego rozwiązania BAT, udzielając pozwolenia na rozwiązania mniej efektywne, ale tańsze. W przypadku przekroczenia dopuszczalnych wartości jakości powietrza spowodowanych przez konkretną instalację obowiązkowe jest jednak nałożenie bardziej rygorystycznych limitów niż wynikające z pierwotnej BAT.

W Anglii i Walii największe i najbardziej skomplikowane instalacje w zakresie emisji zanieczyszczeń do powietrza, wód i gruntów kontrolowane są przez Agencję Ochrony Środowiska (Anglia) i Agencję ds. Zasobów Naturalnych Walii (*Natural Resources Wales*). Mniejsze lub mniej skomplikowane instalacje podlegają kontroli władz lokalnych. W Szkocji i Irlandii Północnej wszystkie instalacje podlegają kontroli Szkockiej Agencji Ochrony Środowiska<sup>16</sup> lub Agencji Ochrony Środowiska Irlandii Północnej<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Scottish Environment Protection Agency.

<sup>17</sup> Northern Ireland Environment Agency.

## Polityka informacyjna w dziedzinie jakości powietrza<sup>18</sup>

W ramach realizacji polityk w dziedzinie jakości powietrza na szczeblu lokalnym i krajowym prowadzone są działania informacyjne skierowane do obywateli. Do najważniejszych kanałów informacyjnych należą:

- ♦ portal internetowy UK-AIR<sup>19</sup>, zawierający m.in. prognozy, dane zbiorcze i historyczne, informacje o monitorowaniu jakości powietrza i prowadzonych badaniach;
- ♦ regionalne portale internetowe dotyczące jakości powietrza w Szkocji<sup>20</sup>, Walii<sup>21</sup> i Irlandii Północnej<sup>22</sup>;
- ♦ tematyczne strony internetowe DEFRA (przykładowo: w dziedzinie *Local Air Quality Management*<sup>23</sup>, *Air Quality Management Areas*<sup>24</sup>, *Smoke Control Areas*<sup>25</sup>);
- ♦ miesięczne newslettery w formie elektronicznej lub biuletynu informacyjne w formie elektronicznej dotyczące pomiarów, prognoz i zagrożeń związanych z zanieczyszczeniami powietrza (subskrypcja bezpłatna);
- ♦ bezpłatna całodobowa linia telefoniczna dotycząca zanieczyszczeń powietrza;
- ♦ aplikacje na smartfony i urządzenia mobilne oraz aktywność na portalach społecznościowych;
- ♦ roczne raporty na temat zanieczyszczeń powietrza.

## 2. Polityka ochrony powietrza Wielkiego Londynu

Większość zanieczyszczeń powietrza na terenie Wielkiego Londynu pochodzi z transportu drogowego oraz z systemów ogrzewania budynków mieszkalnych i komercyjnych. Mimo znacznej poprawy jakości powietrza w latach 1996–2011 stężenia pyłów PM10 i dwutlenku azotu nadal przekraczają w niektórych częściach Londynu dopuszczalny poziom<sup>26</sup>.

---

<sup>18</sup> Zob. *Guide to UK Air Pollution Information Resources*, lipiec 2013.

<sup>19</sup> Zob. <http://uk-air.defra.gov.uk>.

<sup>20</sup> Zob. [www.scottishairquality.co.uk](http://www.scottishairquality.co.uk).

<sup>21</sup> Zob. [www.welshairquality.co.uk](http://www.welshairquality.co.uk).

<sup>22</sup> Zob. [www.airqualityni.co.uk](http://www.airqualityni.co.uk).

<sup>23</sup> Zob. <http://laqm.defra.gov.uk>.

<sup>24</sup> Zob. <http://aqma.defra.gov.uk>.

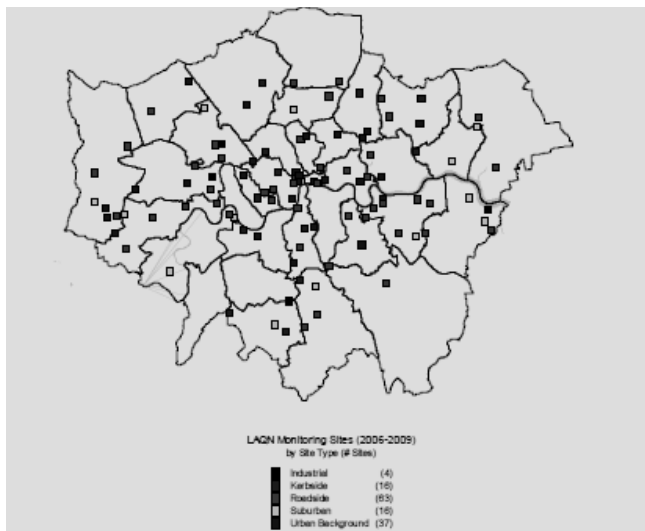
<sup>25</sup> Zob. <http://smokecontrol.defra.gov.uk>.

<sup>26</sup> 20 lutego 2014 r. Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko UK za niedo-

Poziomy zanieczyszczeń monitorowane są w około 100 stacjach zlokalizowanych na terenie Wielkiego Londynu. Są one nadzorowane i finansowane przez londyńskie okręgi (ang. *boroughs*). Pomiary ze stacji przekazywane są do Londyńskiej Sieni Jakości Powietrza (*London Air Quality Network*, LAQN) koordynowanej przez King's College Environmental Research Group. Dane są następnie przekazywane do wiadomości publicznej za pomocą strony internetowej, poczty elektronicznej czy też aplikacji na telefony komórkowe.

Rys. 3

### Lokalizacja stacji pomiarowych



Źródło: *Clearing the Air. Mayor's Air Quality Strategy*, grudzień 2010, s. 23.

W Londynie podejmuje się szereg działań mających na celu obniżenie stężenia zanieczyszczeń powietrza. Wpływ działań władz Wielkiego Londynu (*Greater London Authority*, GLA) jest jednak do pewnego stopnia ograniczony, ponieważ szacuje się, że 30-40% zanieczyszczeń jest emitowanych poza terenem Wielkiego Londynu<sup>27</sup>.

Kompetencje GLA i burmistrza Londynu w zakresie spraw jakości powietrza określa ustawa *Greater London Authority Act*<sup>28</sup>. Na jej podstawie burmistrz Londynu zobowiązany jest do opracowania londyńskiej strategii jakości powietrza, która powinna być spójna z narodową strategią

trzymywanie norm jakości powietrza w Londynie.

<sup>27</sup> Greater London Authority, [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk).

<sup>28</sup> Greater London Authority Act, 1999.

jakości powietrza oraz skonsultowana z Agencją Środowiska i jednostkami samorządu terytorialnego graniczącymi z Wielkim Londynem. Burmistrz określa środki i działania, które powinny zostać podjęte, aby osiągnąć cele założone w strategii.

Londyńska strategia została przyjęta w grudniu 2010 r. i nosi nazwę *Clearing the Air. Mayor's Air Quality Strategy*. Celem strategii jest uczynienie z Wielkiego Londynu jednego z najczystszych i najbardziej zielonych regionów Europy, miejsca zapewniającego wysoką jakość życia oraz przyciągającego nowych przedsiębiorców i inwestorów<sup>29</sup>. Za tym celem stoi chęć poprawy zdrowia londyńczyków poprzez eliminację zanieczyszczeń powietrza do poziomów określonych przez Unię Europejską. W perspektywie długoterminowej przewiduje się obniżanie poziomów zanieczyszczeń nawet poniżej poziomów referencyjnych przyjętych przez Unię Europejską.

Strategia przewiduje podjęcie następujących działań:

- ◆ rozwój infrastruktury dla pojazdów elektrycznych,
- ◆ utrzymanie strefy ograniczonej emisji (*low emission zone*, LEZ),
- ◆ uprzywilejowanie środków transportu przyjaznych środowisku,
- ◆ dalsze wprowadzanie stref ograniczonej prędkości (20 M/h),
- ◆ wspieranie finansowe klubów samochodowych (zwłaszcza tych zrzeszających miłośników samochodów elektrycznych i hybrydowych),
- ◆ utrzymanie dobrego stanu nawierzchni dróg w celu wyeliminowania powstawania pyłów ze zniszczonej powierzchni asfaltowej,
- ◆ upłynnienie ruchu ulicznego,
- ◆ modernizacja taboru autobusowego,
- ◆ kontrola emisji pyłów na terenach budowy i terenach rozbiórki,
- ◆ zwiększanie efektywności energetycznej budynków,
- ◆ uświadamianie społeczeństwa o wpływie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie.

Na podstawie ustawy *Environment Act*<sup>30</sup> wydzielono na obszarze Wielkiego Londynu obszary zarządzania jakością powietrza (*Air Quality Management Area*, AQMA). Są to obszary, na których przekroczone są

---

<sup>29</sup> Zob. *Clearing the Air. Mayor's Air Quality Strategy*, grudzień 2010.

<sup>30</sup> *Environment Act*, 1995.

dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń i w przypadku których wymagane jest przyjęcie planu działań na rzecz czystego powietrza. Na terenie Wielkiego Londynu określono AQMA obejmujące następujące *boroughs*: City of London, Barking and Dagenham, Barnet, Bexley, Brent, Bromley Council, Camden, Croydon, Ealing, Enfield, Hackney, Hammersmith and Fulham, Haringey, Harrow, Havering, Hillingdon, Hounslow, Islington, Lambeth, Lewisham, Merton, Newham, Redbridge, Richmond, Southwark, Sutton, Tower Hamlets, Waltham Forest, Wandsworth, Westminster, Wiltshire Council. Lokalni politycy i urzędnicy doszli do wniosku, że walka z zanieczyszczeniami powietrza będzie łatwiejsza, gdy AQMA obejmie całe terytorium określonego *borough*, a nie tylko ulice bądź miejsca charakteryzujące się przekraczaniem dopuszczonych stężeń zanieczyszczeń.

GLA stworzyła w marcu 2011 r. Fundusz Czystego Powietrza (*Clean Air Fund*) o budżecie 5 mln funtów. Fundusz został przekazany w ręce miejskiej spółki Transport for London (TfL). Spółka skoncentrowała się na trzech najbardziej zanieczyszczonych strefach Londynu i na pięciu rodzajach podejmowanych działań, którymi stały się:

- ◆ wyposażenie autobusów miejskich w filtry cząstek stałych (*diesel particulate filter*, DPF),
- ◆ przeprowadzenie kampanii zachęcającej do wyłączania silników w trakcie postoju,
- ◆ rozbudowa infrastruktury zielonej,
- ◆ pilotażowe stosowanie na arteriach, składowiskach odpadów i terenach budowy substancji wiążących pył,
- ◆ współpraca z lokalnymi przedsiębiorstwami w celu ograniczenia ich wpływu na emisję zanieczyszczeń (w zakresie dojazdu do pracy, podróży służbowych i dostaw).

Jak już zasygnalizowano, TfL skoncentrowana jest na ograniczaniu emisyjności miejskiego transportu publicznego. W 1997 r. autobusy miejskie odpowiadały za emisję 200 ton pyłów PM10. W 2011 r. było to już tylko 15 ton, co stanowiło 10% emisji pyłów PM10 w Londynie<sup>31</sup>. W tym czasie zainwestowano w instalację filtrów cząstek stałych w 120 autobusach z silnikami EURO II i EURO III<sup>32</sup>, ograniczając w ten sposób produkowany przez nie pył PM10 o 77%<sup>33</sup>. W najbliższych czterech latach TfL wyposażą 900 autobusów z silnikami EURO III w katalizatory typu SCR (*selective*

<sup>31</sup> Zob. *Clean Air Fund – End of Programme Report. Final*, styczeń 2013, s. 17.

<sup>32</sup> Filtry zainstalowano w autobusach obsługujących linie przebiegające przez najbardziej zanieczyszczone obszary Wielkiego Londynu: linie 7, 10, 49, 148, 205.

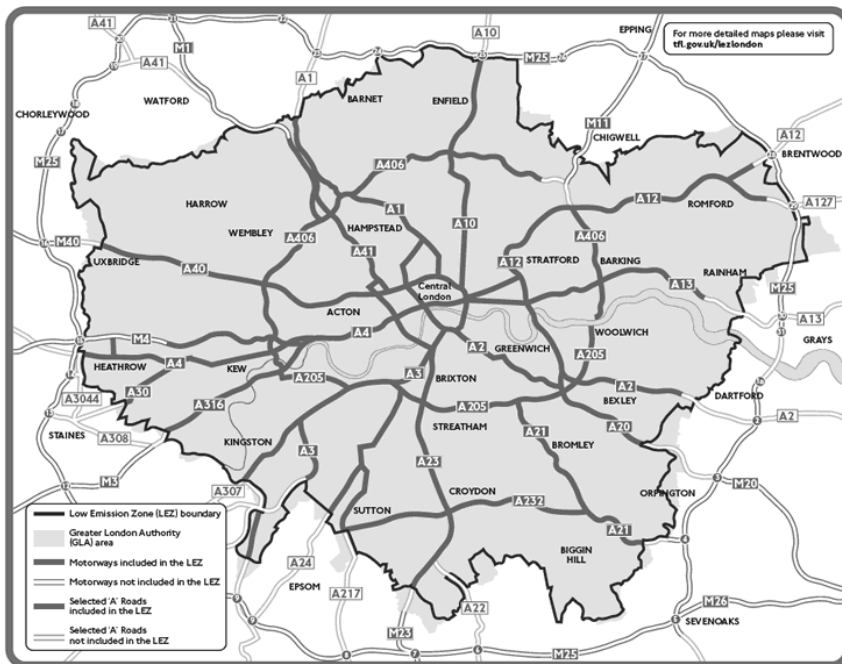
<sup>33</sup> Zob. *Clean Air Fund...*, dz. cyt., s. 5 i 17.

*catalytic reduction*), które mają ograniczyć emisję tlenków azotu, wymieni 900 autobusów z silnikami EURO III na autobusy z silnikami EURO VI oraz zakupi 600 nowych autobusów hybrydowych<sup>34</sup>.

Rozwój infrastruktury zielonej nastąpił po zaobserwowaniu, że jej istnienie wzdłuż ciągów komunikacyjnych pozwala na redukcję w tych miejscach stężenia dwutlenku azotu o 40%, a pyłów PM10 - o 60%<sup>35</sup>. Na tej podstawie TfL zdecydowała o zainwestowaniu 1 mln funtów z Funduszu Czystego Powietrza w rozwój infrastruktury zielonej. W efekcie wzdłuż najbardziej zanieczyszczonych korytarzy drogowych posadzono 604 drzewa oraz 385 drzewek i krzewów, stworzono bądź odświeżono 750 m<sup>2</sup> skwerów, zainstalowano zielone ekrany oddzielające drogi od chodników oraz stworzono pilotażowo dwie zielone ściany (m.in. na budynku stacji metra).

Rys. 4

Londyńska Strefa Ograniczonej Emisji (LEZ)



Źródło: Freight Transport Association, www.fta.co.uk [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>34</sup> Zob. Greater London Authority, www.london.gov.uk [dostęp: 17.03.2014 r.].

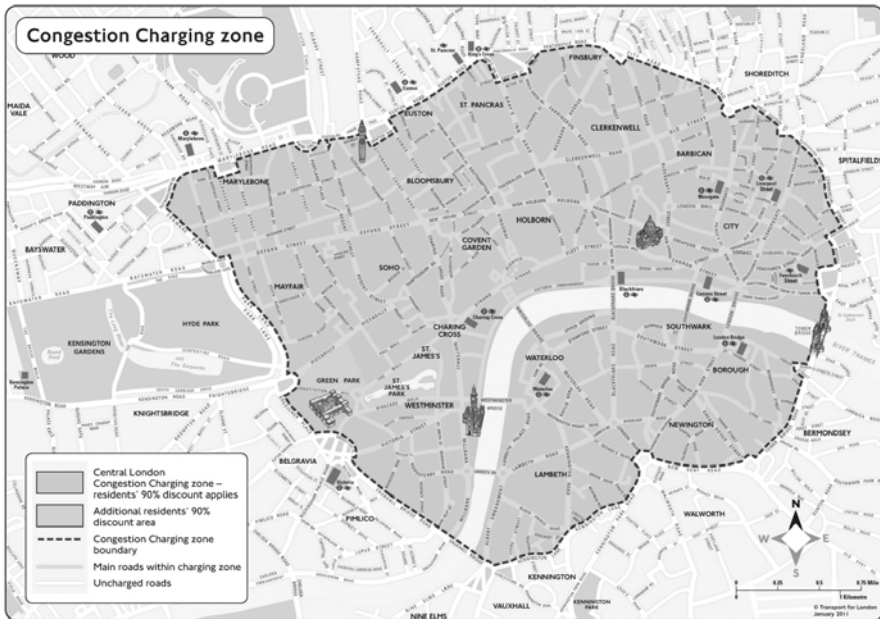
<sup>35</sup> Zob. *Clean Air Fund...*, dz. cyt., s. 33. Zob. też: Th.A.M. Pugh i in., *Effectiveness of Green Infrastructure for Improvement of Air Quality in Urban Street Canyons*, lipiec 2012.



W 2008 r. na niemal całym terenie Wielkiego Londynu została stworzona LEZ (strefa ograniczonej emisji). Utworzenie LEZ miało na celu poprawę jakości powietrza w Londynie dzięki wyeliminowaniu z ruchu kołowego pojazdów najbardziej zanieczyszczających środowisko naturalne. Ograniczenia nie dotknęły samochodów osobowych, motocykli i małych samochodów dostawczych. Restrykcje wprowadzone w LEZ dotyczą starszych modeli samochodów ciężarowych napędzanych silnikiem Diesla, autobusów, autokarów, dużych samochodów dostawczych, minibusów oraz innych pojazdów specjalistycznych. Kierowcy wymienionych pojazdów zobowiązani są do uiszczenia opłaty dziennej za poruszanie się po LEZ w wysokości 100 lub 200 funtów w zależności od rodzaju posiadanego pojazdu. Teren LEZ jest monitorowany, co umożliwia kontrolowanie pojazdów wjeżdżających na jej teren i ewentualne egzekwowanie nieuiszczonej opłaty.

Rys. 5

**Strefa Opłaty z Tytułu Wzmoczonego Ruchu Ulicznego (CCZ)**



Źródło: Transport for London, [www.tfl.gov.uk](http://www.tfl.gov.uk) [dostęp: 17.03.2014 r.].

Inną strefą obejmującą centrum Londynu jest wprowadzona w 2003 r. Strefa Opłat z Tytułu Wzmoczonego Ruchu Ulicznego (*Congestion Charging Zone*, CCZ). Opłata pobierana jest od większości pojazdów me-

chanicznych poruszających się po centrum Londynu od poniedziałku do piątku w godzinach 7:00–18:00. Opłaty nie są pobierane w weekendy i dni świąteczne, co czasami skutkuje wzmożonym ruchem samochodowym w te dni. Celem wprowadzenia opłat były: poprawa jakości powietrza, zmniejszenie zatorów drogowych oraz zwiększenie inwestycji w system transportu miejskiego. Podstawową opłatą jest stawka dzienna w wysokości 10 funtów. Mimo początkowego zaniepokojenia londyńczyków wprowadzeniem CCZ ograniczenie ruchu w centrum Londynu okazało się dużym sukcesem. Zdaniem GLA londyńczycy dostrzegli wiele korzyści wynikających z nowych ograniczeń i obecnie popierają istnienie CCZ.

Władze Londynu nie zaprzestają działalności na rzecz poprawy jakości powietrza. Do najważniejszych działań podejmowanych obecnie przez burmistrza Londynu i GLA ukierunkowanych na ograniczenie emisji pochodzących z transportu należą:

- ♦ zmniejszenie emisyjności floty autobusowej,
- ♦ wyeliminowanie najstarszych pojazdów wykorzystywanych przez korporacje taksówkowe i wypożyczalnie samochodów,
- ♦ wprowadzenie bardziej restrykcyjnych standardów emisji na terenie LEZ,
- ♦ zachęcanie osób prywatnych do zakupu pojazdów elektrycznych lub innych pojazdów niskoemisyjnych,
- ♦ inwestycje w infrastrukturę rowerową,
- ♦ rozwój infrastruktury zielonej.

Działania ukierunkowane na ograniczenie emisji pochodzących z budynków i gospodarstw domowych to:

- ♦ poprawa efektywności energetycznej 55 tys. budynków prywatnych za pośrednictwem programu RE:NEW<sup>36</sup>,
- ♦ poprawa efektywności energetycznej 400 budynków użyteczności publicznej za pośrednictwem programu RE:FIT<sup>37</sup>,
- ♦ instalacja zielonych dachów i ścian, czyli pokrywanie elementów budynków szatą roślinną,
- ♦ eliminacja zanieczyszczeń pochodzących z terenów budowy lub rozbiórki,
- ♦ włączenie kwestii jakości powietrza w ogólny system planowania.

---

<sup>36</sup> Ang. *renew* – odnawiać, wymieniać.

<sup>37</sup> Ang. *refit* – remontować, remont.

Wspomniany program RE:NEW został przyjęty na podstawie Strategii na rzecz Energii i Łagodzenia Zmian Klimatycznych (*Climate Change Mitigation and Energy Strategy*). Program ten został stworzony w celu poprawy efektywności energetycznej budynków i zmniejszenia w ten sposób emisji dwutlenku węgla pochodzących z budynków mieszkalnych. Z budżetu programu finansowane są prace izolacyjne, modernizacja systemu ogrzewania, wymiana stolarki okiennej lub instalacja paneli słonecznych i turbin wiatrowych. W ramach programu każdy właściciel modernizowanego budynku otrzymuje wsparcie profesjonalnych firm doradzających, jak zmaksymalizować energooszczędność danej nieruchomości i jakie konkretnie inwestycje należy przeprowadzić.

Z kolei program RE:FIT skierowany jest do jednostek publicznych, które odpowiadają za 10% emisji dwutlenku węgla. Założeniem programu jest poprawa efektywności energetycznej 40% budynków sektora publicznego do 2025 r., co prowadzić ma do zmniejszenia rocznej emisji dwutlenku węgla o ponad 2,5 mln ton<sup>38</sup>, a to powinno również przynieść efekt w postaci zmniejszenia emisji do powietrza innych zanieczyszczeń.

Od 2008 r. GLA sporządza dla Londynu inwentaryzację emisji zanieczyszczeń do powietrza. Stworzona baza danych (*London Atmospheric Emission Inventory*, LAEI) zawiera listę wszystkich zidentyfikowanych źródeł zanieczyszczeń atmosfery na terenie Wielkiego Londynu oraz projekcję poziomów zanieczyszczeń na kolejne lata. Władze Londynu szacują koszty zanieczyszczeń powietrza generowanych przez transport na 10,6 mld funtów, a liczbę zgonów londyńczyków spowodowanych regularną ekspozycją na pył PM2.5 na 4267 rocznie. Dane zamieszczone w LAEI stanowiły podstawę do przygotowania strategii jakości powietrza dla Londynu, o której mowa we wcześniejszej części pracy.

Władze Wielkiego Londynu, obok działań bezpośrednich, kładą duży nacisk na nieregulacyjne formy aktywności, których głównym celem jest uświadomienie społeczeństwu negatywnych skutków zanieczyszczenia powietrza i zmiana zachowań londyńczyków na bardziej przyjazne środowisku. Należy wspomnieć, że GLA organizuje seminaria i konferencje, których celem jest zwiększenie wśród społeczności lokalnej świadomości dotyczącej problematyki zanieczyszczenia powietrza. Przykładowo, w roku 2013 zorganizowanych zostało pięć konferencji pod patronatem burmistrza Londynu.

Co więcej, burmistrz Londynu współpracuje ze szkołami w ramach programu „Cleaner Air 4 Schools”. Celem programu jest kształtowanie

---

<sup>38</sup> Zob. Greater London Authority, [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk) [dostęp: 17.03.2014 r.].

postaw proekologicznych wśród społeczności szkolnych, prowadzących do zmniejszenia ich wpływu na emisję zanieczyszczeń powietrza.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne i opracowania**

- Air Pollution in the UK 2012*, wrzesień 2013.
- Clean Air Fund - End of Programme Report. Final*, styczeń 2013.
- Clearing the Air. Mayor's Air Quality Strategy*, grudzień 2010.
- DEFRA National Statistics Release: Emissions of air pollutants in the UK, 1970 to 2012*.  
Statistical release 18 December 2013.
- Greater London Authority Act, 1999.
- Guide to UK Air Pollution Information Resources*, lipiec 2013.
- Local Air Quality Management. Policy Guidance (PG09)*, luty 2009.
- The Air Quality (England) Regulations 2000.
- The Air Quality (Standards) Regulations 2010.
- The Air Quality Strategy for England, Scotland, Wales and Northern Ireland,  
lipiec 2007.
- The Clean Air Act 1993.
- The Clean Air Order 1981.
- The Environment Act 1995.
- The Environment Order 2002.
- The National Emission Ceilings Regulations 2002.

### **Strony internetowe**

- <http://aqma.defra.gov.uk>
- <http://laqm.defra.gov.uk>
- <http://smokecontrol.defra.gov.uk>
- <http://uk-air.defra.gov.uk>
- [www.airqualityni.co.uk](http://www.airqualityni.co.uk)
- [www.environmental-protection.org.uk](http://www.environmental-protection.org.uk)
- [www.fta.co.uk](http://www.fta.co.uk)
- [www.london.gov.uk](http://www.london.gov.uk)
- [www.scottishairquality.co.uk](http://www.scottishairquality.co.uk)
- [www.tfl.gov.uk](http://www.tfl.gov.uk)

[www.welshairquality.co.uk](http://www.welshairquality.co.uk)

### **Spotkania**

- 11 marca 2014 r. - Ministerstwo Energii i Zmian Klimatu (*Department of Energy and Climate Change*, DECC), pani Lisa Evely i pan Gervase Poulden.
- 13 marca 2014 r. - Ministerstwo Środowiska, Żywności i Obszarów Wiejskich (*Department for Environment, Food and Rural Affairs*, DEFRA), pan Dominik Leeson i pan Sean O'Brien.
- 13 marca 2014 r. - Władze Wielkiego Londynu (*Greater London Authority*, GLA), pan Elliot Treharne.



## **Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej w Niemczech i we Francji**

### **Wstęp**

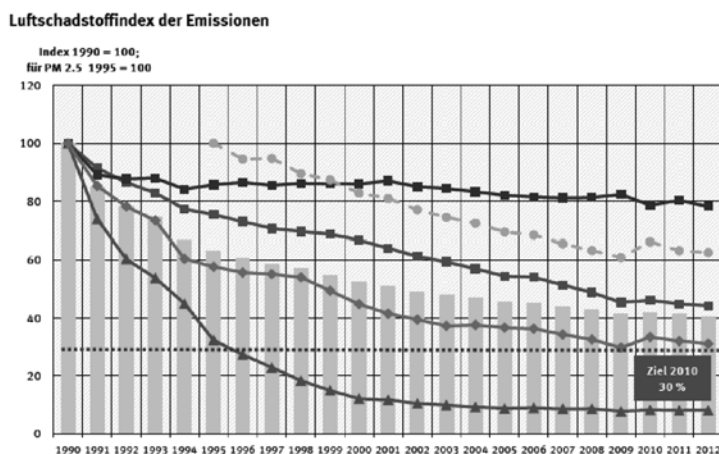
Celem wyjazdu do Berlina i Paryża oraz spotkań z przedstawicielami tamtejszej administracji rządowej i samorządowej było zapoznanie się z realizowaną przez nich polityką ochrony powietrza. Aby ocenić usługę publiczną, definiowaną jako zapewnienie obywatelom czystego powietrza, a przez to ochronę ich życia i zdrowia, grupa warsztatowa ds. ochrony środowiska uczestniczyła w spotkaniach z przedstawicielami trzech instytucji: Senatu Berlina - Departamentu Urbanistyki i Ochrony Środowiska (*Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*), Ministerstwa Środowiska, Ochrony Natury i Bezpieczeństwa Reaktorów (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*) Ministerstwa Środowiska, Zrównoważonego Rozwoju i Energii (*Le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie*). Celem spotkań było zapoznanie się z dobrymi praktykami z zakresu poprawy jakości powietrza w Niemczech i we Francji. Zebrane dane wzbogacą pracę, którą grupa warsztatowa przygotowuje na temat usługi publicznej w zakresie zapewniania czystego powietrza. Najciekawsze wnioski i obserwacje przedstawione są niżej.

## 1. Wprowadzenie – charakterystyka stanu powietrza w Niemczech

Od 1990 r. obserwuje się znaczne zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza w Niemczech, co obrazuje rysunek 1, pokazujący spadek emisji w procentach dla każdego zanieczyszczenia powietrza w stosunku do 1990 r.:

Rys. 1

### Poziom zanieczyszczeń powietrza w Niemczech w latach 1990–2012



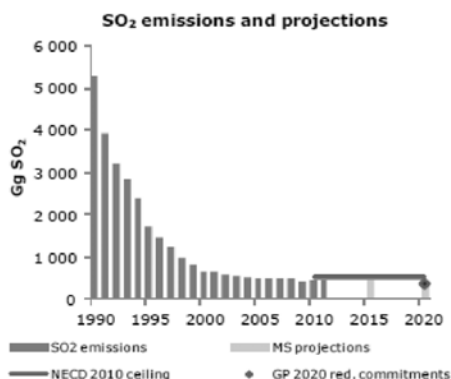
Źródło: Umweltbundesamt<sup>1</sup>.

Związki siarki (SO<sub>2</sub>) wykazały spadek o prawie 92%, tlenek węgla (CO) zaś o 74%. Jednakże wysoka zawartość pyłów zawieszonych i innych zanieczyszczeń, głównie na obszarach miejskich oraz o dużym natężeniu ruchu, niszczy ten pozytywny obraz. Chociaż emisja pyłu zawieszzonego PM<sub>10</sub> spadła w badanym okresie w całych Niemczech, spadek o zaledwie 30% w porównaniu do 1995 r. jest wyraźnie mniejszy niż w przypadku innych zanieczyszczeń powietrza.

<sup>1</sup> [www.umweltbundesamt.de/sites/files/medien/384/bilder/dateien/2\\_abb\\_luftschadstoffindex\\_2014-08-13](http://www.umweltbundesamt.de/sites/files/medien/384/bilder/dateien/2_abb_luftschadstoffindex_2014-08-13).



## Rys. 2

Poziom emisji oraz szacunki emisji SO<sub>2</sub> w Niemczech w latach 1990–2020

Źródło: Air pollution fact sheet Germany, EEA<sup>2</sup>.

Aż do początku lat 90. dwutlenek siarki (SO<sub>2</sub>) był głównym składnikiem zanieczyszczenia powietrza w Niemczech. Sukces w redukcji zanieczyszczenia SO<sub>2</sub> dzięki środkom zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, przede wszystkim z elektrowni i zakładów przemysłowych, doprowadził do sytuacji, w której dominujące zanieczyszczenia powietrza to te pochodzące z sektora transportu. Są to przede wszystkim pyły zawieszane (PM10 i PM2.5) i dwutlenek azotu (NO<sub>2</sub>), które są przedmiotem szerokiego zainteresowania publicznego ze względu na ich wysokie stężenie w powietrzu oraz wynikające stąd zagrożenia zdrowotne<sup>3</sup>.

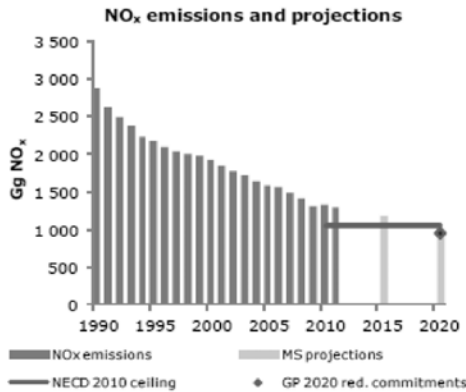
Wartości dopuszczalne dla obecności NO<sub>2</sub> w powietrzu są obowiązkowe w Niemczech od 1 stycznia 2010 r. Roczna wartość graniczna NO<sub>2</sub> ustanowiona dla ochrony zdrowia ludzi (40 mg/m<sup>3</sup>) nie jest osiągnięta w wielu miejskich punktach pomiarowych – odczyty w ponad połowie stacji wskazują, że wartość ta jest przekroczona.

<sup>2</sup> European Environment Agency, *Air Pollution Fact Sheet 2013, Germany*, s. 6.

<sup>3</sup> Zob. [www.eea.europa.eu/soer/countries/de/air-pollution-state-and-impacts-germany](http://www.eea.europa.eu/soer/countries/de/air-pollution-state-and-impacts-germany) [dostęp: 12.09.2014 r.].

Rys. 3

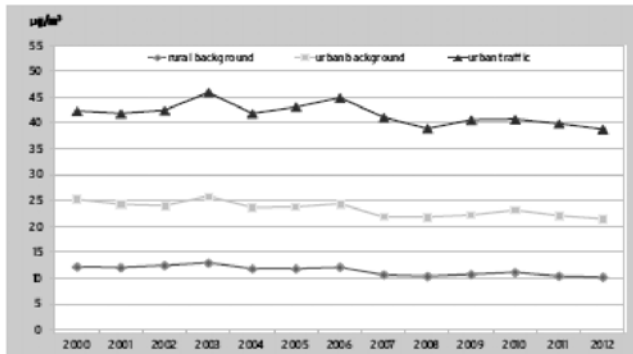
Poziom emisji oraz szacunki emisji NO<sub>x</sub> w Niemczech w latach 1990–2020



Źródło: Air Pollution Fact Sheet, Germany, EEA<sup>4</sup>.

Rys. 4

Stężenie NO<sub>2</sub> w latach 2000–2012 mierzone w trzech strefach: regionach wiejskich, miejskich i transporcie



Źródło: Air Quality 2012 - Preliminary Analysis, UBA<sup>5</sup>.

Poziomy stężenie NO<sub>2</sub> w dużej mierze zależą od źródeł lokalnych – w szczególności od transportu w aglomeracjach. W regionach wiejskich (*rural background*), oddalonych od źródeł emisji, stacje pomiarowe rejestrują roczne średnie stężenie NO<sub>2</sub> utrzymujące się na tym samym poziomie ok. 10 ug/m<sup>3</sup> od 2000 r. Również na terenach miejskich (*urban back-*

<sup>4</sup> Tamże, s. 5.

<sup>5</sup> Umweltbundesamt, *Air Quality 2012 - Preliminary Analysis*, s. 6.

ground) generalnie nie dochodzi do przekroczeń. Natomiast przekroczenia dopuszczalnej wartości średniego rocznego stężenia NO<sub>2</sub> zostały zarejestrowane na wielu stacjach zlokalizowanych w okolicach większego natężenia ruchu miejskiego (*urban traffic*). Dane te obrazuje rysunek 4.

Unijne wartości dopuszczalne dla pyłu zawieszonego (PM<sub>10</sub>), które obowiązują od 2005 r., zostały przyjęte do prawa niemieckiego rozporządzeniem, które określa następujące wartości dopuszczalne ze względu na ochronę zdrowia ludzi:

- ♦ średnia roczna wartość PM<sub>10</sub> nie może przekroczyć 40 ug/m<sup>3</sup>;
- ♦ dzienna średnia wartość PM<sub>10</sub> nie może przekroczyć 50 ug/m<sup>3</sup> w więcej niż 35 dni w roku kalendarzowym.

Od 2000 r. w sieciach monitorowania landów zostały przeprowadzone kompleksowe pomiary PM<sub>10</sub>. Gęstość sieci monitoringu jest szczególnie wysoka w aglomeracjach miejskich z powodu dużej liczby i gęstości źródeł emisji – oprócz sektora transportu zaliczają się do nich np. domowe instalacje grzewcze, przedsiębiorstwa handlowe i zakłady przemysłowe – co prowadzi do wyższego stężenia pyłu PM<sub>10</sub> w aglomeracjach miejskich niż w okolicznych terenach. Szczególnie wysokie stężenia są rejestrowane na stacjach pomiarowych w okolicach dróg o wysokim natężeniu ruchu. Ustalono również, że od 2000 r. zanieczyszczenie PM<sub>10</sub> nie spada we wschodnich w Niemczech, lecz jedynie zmienia się z roku na rok w zależności od warunków pogodowych. Choć średnioroczne wartości graniczne PM<sub>10</sub> są rzadko przekroczone, a jeśli tak, to wyłącznie w miejscach o dużym natężeniu ruchu, to według obliczeń Federalnej Agencji Ochrony Środowiska rocznie dochodzi średnio do ok. 47 tys. przedwczesnych zgonów (ze względu na ostre choroby układu oddechowego, choroby serca i płuc)<sup>6</sup>. Według opublikowanego w sierpniu 2014 r. przez Federalną Agencję Ochrony Środowiska (UBA) raportu nt. jakości powietrza w 2013 r., w porównaniu do lat wcześniejszych był to jednak rok, w którym zarejestrowano jeden z najniższych poziomów zanieczyszczenia. Jak podkreśla wiceprezes UBA Thomas Holzmann, wartość dopuszczalna została przekroczona tylko w ok. 3% wszystkich stacji pomiarowych i choć może wydawać się niska, nie odzwierciedla wpływu pyłów na zdrowie, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że wytyczne dotyczące jakości powietrza zalecane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) są znacznie bardziej rygorystyczne<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Zob. [www.umweltbundesamt.de/en/topics/air-pollutants-still-a-health-burden](http://www.umweltbundesamt.de/en/topics/air-pollutants-still-a-health-burden) [dostęp: 22.09.2014 r.].

<sup>7</sup> Zob. tamże.

## 2. Regulacje krajowe

Kontrola zanieczyszczenia powietrza w Niemczech jest regulowana przede wszystkim przez Ustawę o ochronie przed szkodliwymi skutkami zanieczyszczenia powietrza, hałasu, infradźwięków i podobnych zjawisk (*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge*), zwaną Federalną ustawą o ochronie przed zanieczyszczeniami (*Bundes-Immissionsschutzgesetz* - BImSchG), i wydane na jej podstawie rozporządzenia i przepisy administracyjne<sup>8</sup>. Do najważniejszych należą:

- ♦ rozporządzenie wykonawcze nr 13 w sprawie dużych obiektów energetycznego spalania;
- ♦ rozporządzenie nr 17 w sprawie spalarni odpadów;
- ♦ rozporządzenie nr 1 w sprawie małych obiektów spalania;
- ♦ rozporządzenie nr 4 w sprawie instalacji wymagających zatwierdzenia oraz instrukcje techniczne dotyczące kontroli jakości powietrza (TA Luft - *Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft*);
- ♦ rozporządzenie nr 39 w sprawie jakości powietrza i poziomów emisji.

Regulacje w zakresie ochrony powietrza są przyjmowane na poziomie krajowym, gdy jest to konieczne ze względu na cel lub zakres projektowanych działań, a tak dzieje się najczęściej. Władze centralne są ponadto odpowiedzialne za negocjacje na szczeblu międzynarodowym i europejskim oraz kontakty z organami Unii Europejskiej. Landy z kolei są odpowiedzialne za dotrzymanie dopuszczalnych wartości jakości powietrza, wprowadzenie w życie ustawodawstwa stanowionego na szczeblu centralnym (są też zaangażowane w proces prawodawczy - Bundesrat) oraz pomiary jakości powietrza.

## 3. Wybrane elementy polityk w dziedzinie jakości powietrza w Niemczech

### Strefy niskich emisji

Strefa niskiej emisji (*Umweltzone*) to popularna w wielu europejskich krajach forma działania przeciwko problemom zanieczyszczenia po-

<sup>8</sup> Zob. [www.bmub.bund.de/themen/luft-laerm-verkehr/luftreinhaltung/kurzinfo/](http://www.bmub.bund.de/themen/luft-laerm-verkehr/luftreinhaltung/kurzinfo/) [dostęp: 22.09.2014 r.].

wietrza związanym z ruchem drogowym, gdy dopuszczalne wartości jakości powietrza określone w ustawodawstwie krajowym lub unijnym nie są spełnione. *Umweltzone*, ustanowione na mocy rozporządzenia o znakowaniu pojazdów, które weszło w życie 1 marca 2007 r., to wydzielone obszary w miastach (obecnie jest ich w Niemczech 48), do których zakazany jest wjazd samochodów emitujących zanieczyszczenia powyżej pewnych poziomów. Ma to na celu poprawę jakości powietrza oraz ochronę zdrowia ludności.

Zakazy wjazdu do określonych obszarów dotyczą pojazdów nieposiadających odpowiednich naklejek zależnych od spełniania przez nie odpowiednich norm emisji zanieczyszczeń.

Strefy ochrony środowiska są podzielone na trzy rodzaje. Grupy zanieczyszczeń różnią się poziomem emisji cząstek stałych z pojazdów i są oznaczone przez kolorowe naklejki:

- ◆ Diesel Euro 2/II: czerwone naklejki,
- ◆ Diesel Euro 3/III: żółta naklejka,
- ◆ Diesel Euro 4/IV: zielona naklejka.

Naklejki wyjaśniają, do której grupy zanieczyszczeń należy pojazd. Pojazdy z silnikiem benzynowym i regulowanym katalizatorem mają zieloną nalepkę. Samochody z silnikami Diesla mogą dostać czerwoną, żółtą lub zieloną nalepkę w zależności od rodzaju emitowanych zanieczyszczeń. Pojazdy bez katalizatora nie otrzymują przepustek<sup>9</sup>.

Wprowadzenie stref niskich emisji doprowadziło do redukcji pyłów PM10 i PM2.5 oraz NO<sub>2</sub> o ok. 10%.

### **Zachęty finansowe**

Rząd federalny prowadzi walkę z zanieczyszczeniami powietrza również za pomocą instrumentów finansowych, do których należą:

- ◆ ulgi podatkowe dla samochodów spełniających standardy emisji spalin (klasa emisji Euro 6),
- ◆ zwolnienia podatkowe dla pojazdów elektrycznych (przez okres 10 lat),
- ◆ dotacje do modernizacji samochodów, które nie mają filtra cząstek stałych (w latach 2007–2010, 2011 i 2012),
- ◆ program finansowy dla modernizacji statków żegluga śródlądowej (trwa do 2016 r.).

<sup>9</sup> Zob. [www.sueddeutsche.de/auto/die-wichtigsten-fragen-die-wichtigsten-antworten-das-muessen-sie-zu-umweltzonen-wissen-1.1478508](http://www.sueddeutsche.de/auto/die-wichtigsten-fragen-die-wichtigsten-antworten-das-muessen-sie-zu-umweltzonen-wissen-1.1478508) [dostęp: 23.09.2014 r.].

### Inne rozwiązania

Emisja spalin z pojazdów silnikowych w ruchu drogowym została wyraźnie zmniejszona poprzez wprowadzenie tzw. normy EURO (klasy emisji zanieczyszczeń), która ustala dopuszczalne emisje spalin dla nowych samochodów (od I do 5 dla samochodów osobowych, a od I do V dla pojazdów ciężarowych). W przyszłości planuje się wprowadzenie Standardu Euro 6/VI dla samochodów osobowych i ciężarowych, który pozwoli obniżyć poziom emisji tlenków azotu. Wprowadzony w 1998 r. zakaz sprzedaży benzyny ołowiowej doprowadził do znacznego zmniejszenia emisji ołowiu (spadek o prawie 91%).

Wraz z nowelizacją *Kleinf Feuerungsverordnung* (Rozporządzenia w sprawie małych i średnich obiektów energetycznego spalania), które weszło w życie w marcu 2010 r., rząd federalny podjął ważny krok w celu ograniczenia emisji pyłów z obiektów energetycznego spalania, takich jak kominki i piece kaflowe. W szczególności zmiany dotyczą wymagań dla nowych systemów i przebudowy istniejących instalacji, co ma przynieść wymierne korzyści w postaci ograniczenia emisji pyłu, średnio od 5 do 10%.

## 4. Polityka ochrony powietrza Berlina

Jakość powietrza w Berlinie znacznie polepszyła się na przestrzeni ostatniej dekady. Wszystko za sprawą konkretnych, niżej opisanych działań na rzecz zmniejszania emisji wytwarzanych przez elektrownie, sektor grzewczy oraz transport. Poziom zanieczyszczenia powietrza dwutlenkiem siarki, tlenkiem węgla, benzenem i ołowiem w Berlinie wyraźnie spadł (osiągnął wymaganą wartość określoną w przepisach UE). Jednakże w przypadku jakości powietrza w zakresie związków PM10 oraz NO<sub>2</sub>, których limity zostały wyznaczone w Dyrektywie 99/33/EC<sup>10</sup>, ciągle były znacznie przekraczane. Z tego powodu postanowiono dekadę temu w Berlinie przedsięwziąć kolejne kroki na rzecz poprawy jakości powietrza.

Już od 1975 r. zanieczyszczenie powietrza jest monitorowane przez Berlińską Sieć Monitoringu Jakości Powietrza (niem. *Berliner Luftgüte-Messnetzes* - BLUME) będącą pod zarządem Departamentu ds. Rozwoju Miasta i Środowiska Senatu Berlina. Obecnie BLUME składa się z 16 stacji monitorujących, a także jednej stacji meteorologicznej oraz jednej stacji mobil-

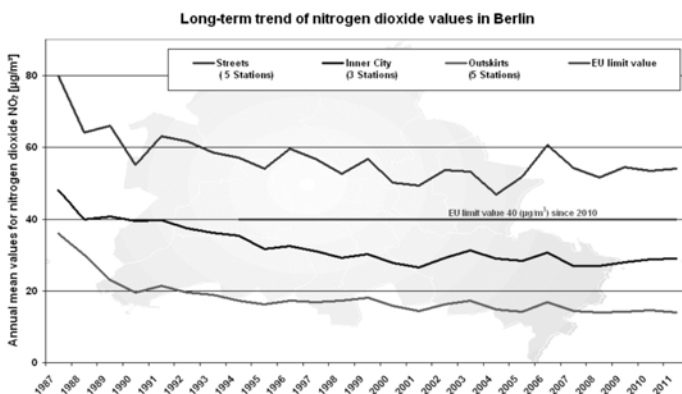
---

<sup>10</sup> Zob. Directive 99/30/EC on Limit Values for Sulphur Dioxide, Nitrogen Dioxide and Nitrogen Oxides, Particulate Matter and Lead in the Air. Official Bulletin of the EC of 29 Jun. 1999, no. L 163, s. 41.

nej. Każda ze stacji dostarcza wskazania o stężeniu danego związku - co pięć minut wysyła je do Centrum Kontrolnego na Brückenstrasse<sup>11</sup>.

Rys. 5

Poziom emisji NO<sub>x</sub> w Berlinie w latach 1987-2011



Źródło: Long-Term Trend of Nitrogen Dioxide Values in Berlin<sup>12</sup>.

Rezultatem podjętych działań był spadek emisji NO<sub>x</sub> o 23% (pomiędzy 2000 a 2005 r.). W przypadku PM zanotowano spadki o 20%. Sukces osiągnięto poprzez inwestycje w nowocześniejsze technologie kontroli emisji w przemyśle i sektorze komercyjnym, a także dzięki redukcji emisji zanieczyszczeń z samochodowych układów spalinowych.

W przypadku PM<sub>10</sub> redukcje emisji były znaczące, jednakże ciągle nie osiągnęto wyznaczonych limitów, szczególnie w przypadku standardów średniodobowych zawartości PM<sub>10</sub> w powietrzu w ciągu danych 24 godzin. Natomiast wyniki średnioroczne były zadowalające. Największe stężenia pojawiały się w miejscach wzmożonego ruchu ulicznego.

Sytuacja jest znacznie trudniejsza w przypadku zanieczyszczeń związkami NO<sub>2</sub>. Wszystkie stacje badawcze znajdujące się w Berlinie wskazują na znacznie wyższe stężenie NO<sub>2</sub>, niż przewidują to standardy. Zadowalających zmian nie osiągnięto w wyznaczonym terminie, czyli do 2010 r.

Zamieszczone tu wykresy obrazują brak istotnej poprawy w przypadku związków NO<sub>x</sub> i wyhamowanie początkowo dobrego trendu

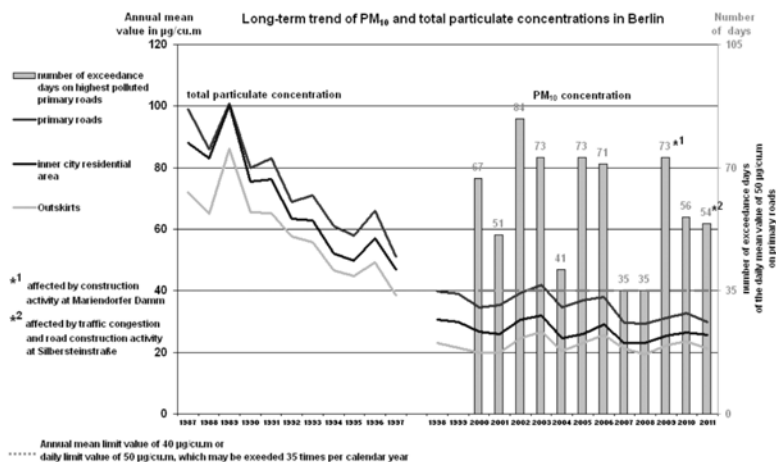
<sup>11</sup> Zob. [www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/ed312\\_01.htm#top](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/ed312_01.htm#top) [dostęp: 30.09.2014 r.].

<sup>12</sup> Long-Term Trend of Nitrogen Dioxide Values in Berlin, [www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt) [dostęp: 25.09.2014 r.].

w zmniejszaniu stężenia PM10 w powietrzu. Można zaobserwować, że od 1998 r. podejmowane działania nie przynoszą spektakularnych zmian (PM10)<sup>13</sup>:

Rys. 6

Poziom emisji PM10 w Berlinie w latach 1987–2011



Źródło: Long-Term Trend of PM10 and Total Particulate Concentrations in Berlin, and Number of Exceedance Days<sup>14</sup>.

Biorąc pod uwagę nieosiągnięcie limitów dla PM10 i NO<sub>2</sub> do 2010 r., władze Berlina postanowiły stworzyć tzw. *Luftreinalhalteplan Berlin 2011–2017* (powstał w Departamencie ds. Rozwoju Miasta i Środowiska), który zawierał szereg konkretnych rozwiązań, w tym powstanie strefy niskich emisji wdrażanej dwuetapowo w 2008 i 2010 r. W ostatnim czasie plan został poprawiony w celu osiągnięcia wymaganych standardów co do stężeń NO<sub>2</sub> do 2015 r.

Wśród podstawowych źródeł generujących zanieczyszczenia władze Berlina wskazują<sup>15</sup>:

- ♦ zakłady przemysłowe/elektrownie wymagające odpowiedniego pozwolenia,

<sup>13</sup> Zob. [www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/edb311\\_05.htm](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/edb311_05.htm) [dostęp: 30.09.2014 r.].

<sup>14</sup> Long-Term Trend of PM10 and Total Particulate Concentrations in Berlin, and Number of Exceedance Days, [www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt) [dostęp: 25.09.2014 r.].

<sup>15</sup> Zob. [www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/ed312\\_01.htm#top](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/ed312_01.htm#top) [dostęp: 22.09.2014 r.].



- ◆ systemy ogrzewania niewymagające odpowiedniego pozwolenia,
- ◆ inne fabryki/zakłady niewymagające odpowiedniego pozwolenia,
- ◆ ruch uliczny - samochodowy,
- ◆ inny ruch uliczny generujący zanieczyszczenia (kolej, transport rzeczny i powietrzny),
- ◆ inne źródła.

Liczba wszystkich elektrowni wymagających pozwolenia do prowadzenia swojej działalności zmniejszyła się znacznie od 1989 r. Częściej było to spowodowane faktem naturalnego zamykania się firm, ale często w wyniku następstw sytuacji politycznej lub/i ekonomicznej.

W obszarze tzw. domowego ogrzewania, które to pojęcie obejmuje nie tylko mieszkalnictwo, lecz także małe sklepy, gabinety lekarskie itp., zanotowano imponujący spadek szkodliwych emisji. Tak dobry wynik osiągnięto dzięki stworzeniu systemu centralnego ogrzewania, który zastąpił tradycyjne spalanie węgla kamiennego. Ponadto zakrojona na szeroką skalę przebudowa budynków w Berlinie pod kątem energochłonności, która została dokonana na koszt miasta, wyraźnie poprawiła wskaźniki zanieczyszczeń powietrza.

Jednakże problem wzmożonego ruchu samochodowego powodującego przekraczanie limitów określonych dla pyłów i tlenków azotu pozostał nierozwiązany. W samym 2009 r. ruch drogowy odpowiadał za 40% wszystkich emisji tlenu azotu w Berlinie. W tym czasie sektor przemysłowy generował mniej niż 35% zanieczyszczeń z całej puli. Takie wyniki spowodowane są faktem, że wydostające się spaliny samochodowe znajdują się blisko ziemi i nie ulegają dyspersji, tak jak zanieczyszczenia z zakładów przemysłowych.

Emisje pyłów z rur wydechowych, szczególnie groźne dla zdrowia ludzkiego, zmniejszyły się o więcej niż 80% między 1989 a 2009 r. Jednakże zanieczyszczenia wynikające ze zużywania się, tarcia i turbulencji opon samochodowych i innych zmalały tylko o 43% na przestrzeni 20 lat. Ruch miejski ciągle pozostaje drugim największym źródłem emisji szkodliwych cząsteczek w Berlinie, mniejszym jedynie od kategorii „inne źródła”.

## 5. Działania na rzecz ochrony powietrza prowadzone w Berlinie

Berlin jest jednym z tych regionów w Niemczech, który ze względu na niską jakość powietrza jest zobowiązany do podjęcia działań w związku z par. 44 ustawy BImSchG<sup>16</sup>. Na tej podstawie władze miejskie muszą mierzyć i publikować wyniki badań nad stężeniami zanieczyszczenia powietrza związków szkodliwych dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Gdy przekroczone są wartości alarmowe, przygotowujemy jest tzw. plan działań krótkoterminowych, który jest obecnie częścią planu „Czyste Powietrze 2011-2017”. Zaktualizowana strategia Berlina dotycząca ochrony jakości powietrza obowiązywać będzie do 2017 r. Zostało w niej zawartych 40 dodatkowych działań koncentrujących się na zanieczyszczeniach transportowych. Planowane działania można podzielić na dwie kategorie:

- ♦ wykorzystanie nowoczesnych technologii do lepszej kontroli pyłów i NO<sub>x</sub>; przede wszystkim „czystsza” technologia samochodowa i „czystsze” paliwa;
- ♦ planowanie transportu miejskiego i ruchu samochodowego w mieście i zarządzanie nim; optymalizacja stałego ruchu samochodowego.

- *Wymiana miejskiej floty transportowej*

W kwestii miejskiej floty transportowej operator sieci (BVG – *Berlin Transport Services*) już od 1999 r. zaczął stopniową wymianę filtrów cząsteczek autobusów z silnikiem Diesla. Flota liczy ponad 1300 pojazdów. Do końca 2005 r. niemalże 72% autobusów zostało wyposażonych w efektywne systemy filtrowe. Berliński plan dotyczący jakości powietrza z 2005 r. celował w wyposażenie całej floty w odpowiednie filtry. BVG, działając konsekwentnie, uruchomiła dodatkowy program mający na celu wyposażenie ok. 200 autobusów piętrowych w katalityczne konwertery, aby zmniejszyć emisję NO<sub>x</sub> w 2013 i 2014 r. Koszty programu zostały pokryte przez władze Berlina, które w tym celu wykorzystywały fundusze europejskie na 50% wydatków. Wszystkie autobusy, które nie mogą zostać wyposażone w odpowiednie technologie z przyczyn technicznych lub ekonomicznych, mają zostać zastąpione najszybciej, jak się tylko da, przez

---

<sup>16</sup> Zob. 23<sup>rd</sup> ordinance for the implementation of the Federal Immission Protection Law (ordinance on the specification of concentration values – 23<sup>rd</sup> BImSchV), nr 66, s. 1962, 20.12.1996.

nowe, spełniające normy Euro VI, napędzane biogazem albo wyposażone w inne alternatywne rodzaje napędów (np. hybrydowe, elektryczne).

- ***Strefa niskich emisji w Berlinie***

Berlin był pierwszym miastem niemieckim, które wprowadziło strefę niskich emisji. Decyzja zapadła w 2005 r., a jej wejście w życie miało nastąpić w dwóch fazach, odpowiednio w 2008 i 2010 r. Strefa obejmuje najbardziej ruchliwe obszary miasta o powierzchni 85 km<sup>2</sup>, a ograniczona jest pierścieniem zasięgu kolejek miejskich (tzw. S-Bahn oraz U-Bahn). W strefie tej żyje niemal jedna trzecia całej populacji Berlina. Władze Miasta Stołecznego doprowadziły do wdrożenia przez rząd federalny jednolitego schematu znakowania samochodów w całym kraju, co jest podstawą skutecznego wprowadzania i kontrolowania stref z ograniczonym ruchem pojazdów (o czym była już mowa). Niemiecki system znakowania opiera się na prostym trójpodziale, który w dużej mierze odzwierciedla europejskie standardy emisji spalin dla samochodów z silnikiem Diesla. Aby móc się dostać do berlińskiej strefy niskich emisji (w fazie I wdrażania), samochody musiały posiadać co najmniej czerwony znaczek (standard Euro II dla diesli, Euro I dla samochodów na benzynę). Objęło to 7% całej floty samochodów poruszających się po Berlinie, a także niemal 30% wszystkich komercyjnych półciężarówek (vanów z silnikiem Diesla) i ciężarówek. Faza I skupiła się na wymuszeniu procesu zmiany samochodów, które emitowały najwięcej spalin (starszych niż 12 lat). Faza II rozpoczęła się w 2010 r. i objęła wymogiem 10% zarejestrowanych wówczas samochodów (wymóg posiadania zielonego znaczka). W rezultacie ponad 60 tys. samochodów z napędem Diesla zostało wyposażonych w nowe filtry. Nastąpił spadek emisji spalin wydechowych o 58%. Emisje NO<sub>x</sub> zmniejszyły się o 20%.

Warto nadmienić, że w przeciwieństwie do sytuacji w Londynie oraz miastach skandynawskich, gdzie strefy niskich emisji objęły jedynie duże samochody (dostawcze, autobusy, autokary), włączenie samochodów pasażerskich/osobowych do zaproponowanych i wdrożonych ograniczeń okazało się efektywne.

- ***Pozostałe działania na rzecz czystego powietrza***

Istotne znaczenie w działaniach mających na celu zmniejszenie poziomów zanieczyszczenia powietrza ma planowanie o zasięgu regionalnym, miejskim, a także planowanie przestrzenne, co również zostało zawarte w *Luftreinhalteplan Berlin 2011-2017*. Niezbędna jest poprawa infra-

struktury transportowej w mieście oraz optymalizacja zarządzania ruchem ulicznym. Berliński plan na lata 2011-2017 zwraca uwagę na potrzebę analizy spalania drzewa w piecach domowych, które także kontrybuuje w całej puli zanieczyszczeń. Wskazano również na sektory, w których wykorzystywany jest duży sprzęt budowlany (sprzęt ciężki - dźwigi, koparki, spychacze itp.). Większość tego sprzętu wyposażona jest w potężne silniki diesla. Zastosowanie najnowocześniejszych, dostępnych technologii mogłoby istotnie wpłynąć na wyniki.

## 6. Wnioski i rekomendacje

Chociaż dopuszczalne i docelowe wartości dla niektórych zanieczyszczeń powietrza są nadal przekraczane, w ciągu ostatnich 30 lat odnotowano na tym polu wiele sukcesów. Federalna ustawa o ochronie przed zanieczyszczeniami z 1974 r. była pierwszym systematycznym aktem prawnym, który podkreślał konieczność rozwoju technik kontroli emisji z nowych i istniejących instalacji. Lata 80. to czasy szeroko zakrojonych programów naprawczych dla wszystkich elektrowni i dużych zakładów przemysłowych. Po zjednoczeniu w latach 90. główni emitenci zanieczyszczeń, czyli zakłady przemysłowe, zostały gruntownie odnowione lub zamknięte i zastąpione nowoczesnymi fabrykami, co doprowadziło do zmniejszenia poziomu zanieczyszczeń, takich jak sadza, pyły zawieszane, dwutlenek siarki. Ochrona zdrowia ludzi i środowiska przed szkodliwymi skutkami zanieczyszczeń, a także działania zapobiegawcze nadal pozostają ważnym zadaniem dla niemieckiej polityki kontroli zanieczyszczeń powietrza.

Rekomenduje się prowadzenie polityki informacyjno-edukacyjnej przez urzędy centralne, ukierunkowanej na potrzeby administracji samorządowej oraz przeprowadzenie szeroko zakrojonej kampanii angażującej społeczność lokalne. Niezwykle istotne jest, aby zwiększyć poczucie współodpowiedzialności za prowadzone polityki w zakresie ochrony powietrza. Należy wprowadzić zachęty finansowe, które powinny skłonić obywateli do termomodernizacji swoich domostw. Istotnym elementem byłoby zorganizowanie doradztwa w zakresie budownictwa energooszczędnego. Ciekawym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie standardów dla sprzedawanego węgla opałowego oraz przygotowanie planów stref niskich emisji w najbardziej zagrożonych aglomeracjach (istotna byłaby wstępna kampania informacyjna, sondująca jednocześnie społeczny odbiór takiego rozwiązania).

## Wstęp

Monitoring jakości powietrza we Francji prowadzony jest od 2000 r. Na podstawie prowadzonych pomiarów można stwierdzić, że poziom zanieczyszczeń w miastach francuskich obniża się (z wyłączeniem wzrostu poziomu zanieczyszczeń w 2003 r. spowodowanego nietypowymi warunkami pogodowymi w trakcie lata).

W wyniku działań podejmowanych w celu przeciwdziałania zanieczyszczeniom powietrza generalnie w pierwszym dziesięcioleciu XXI w. jakość powietrza poprawiła się. Najwyraźniejsze spadki obserwowane są w poziomach  $\text{SO}_2$ , natomiast poziom  $\text{O}_3$  wykazuje tendencje wzrostowe. Poziomy  $\text{PM}_{10}$  przy tym nie wykazują istotnych wahań.

Głównym źródłem zanieczyszczeń powietrza we Francji jest transport. Działalność transportowa odpowiada za 4,1% francuskiego PKB. Jednocześnie niemal 15% wydatków francuskich gospodarstw domowych stanowią wydatki na transport. Transport drogowy odpowiada za 83% wewnętrznych przewozów pasażerskich (w pasażerach/km), a samochodowe przewozy towarowe odpowiadają za 82% wewnętrznego transportu towarowego (w tonach/km).

Jednocześnie do zwiększenia znaczenia samochodowego transportu osobowego przyczynia się tendencja do budowy domów mieszkalnych na terenach podmiejskich. W okresie od 1992 do 2004 r. obszary zamieszkałe rosły czterokrotnie szybciej niż populacja kraju.

## 1. Infrastruktura prawna

### Przepisy krajowe

Francuskie przepisy w zakresie ochrony jakości powietrza zawarte są głównie w Prawie o jakości powietrza i racjonalnym wykorzystaniu energii (LAURE) z 30 września 1996 r. Głównym celem przepisów jest określenie zasad monitoringu jakości powietrza, rozwój narzędzi planowania i zapewnienie odpowiednich środków technicznych, finansowych i fiskalnych oraz narzędzi kontroli i karania. Francuskie przepisy stanowią w dużej mierze transpozycję dyrektyw europejskich.

Ponadto istotnym elementem francuskich regulacji dotyczących ochrony powietrza są „ustawy Grenelle”. Powstały one jako efekt debaty na temat ochrony środowiska rozpoczętej przez francuski rząd w 2007 r. i znanej pod nazwą „Projekt ochrony środowiska Grenelle”. Pierwsze elementy projektu zostały wdrożone przez Ustawę Grenelle 1 z 3 sierpnia 2009 r., która ustalała ramy prawne dla działań. Ustawa Grenelle 2 z 12 lipca 2010 r. stworzyła środki do wdrożenia celów ustalonych przez Grenelle 1.

Projekt Grenelle obejmuje sześć zasadniczych obszarów:

- ◆ budownictwo i planowanie przestrzenne,
- ◆ transport,
- ◆ energetykę i klimat,
- ◆ bioróżnorodność,
- ◆ ochronę zdrowia i postępowanie z odpadami,
- ◆ zarządzanie.

Dodatkowo w zakresie ogólnokrajowym kwestie ochrony powietrza regulowane są poprzez decyzje administracyjne oraz skonkretyzowane plany, takie jak PUQA (Plan Postępowania Kryzysowego w Zakresie Ochrony Powietrza).

### **Przepisy lokalne**

Na poziomie lokalnym kwestie ochrony powietrza regulowane są poprzez *Regionalne strategie klimatu, powietrza i energii* (SRCAE). Są one jednocześnie powiązane z innymi dokumentami regionalnymi, takimi jak *Strategia spójności terytorialnej* (ScoT), *Lokalny plan zagospodarowania przestrzennego* (PLU), *Lokalny program środowiskowy* (PLH) czy *Plan ochrony powietrza* (PPA).

## **2. Wybrane elementy polityki ochrony powietrza**

### **Instytucje zajmujące się ochroną powietrza**

Na poziomie narodowym za prowadzenie polityki ochrony powietrza odpowiedzialne jest Ministerstwo Ekologii, Zrównoważonego Rozwoju i Energetyki (MEDDE). Wsparciem naukowo-technicznym dla działań ministerstwa służy Centralne Laboratorium Monitorowania Jakości Powietrza (LCSQA). Jest to również koordynator techniczny sieci monitoringu jakości powietrza. Jako łącznik między administracją państwową a prze-

mysłem służy Multidyscyplinarne Centrum Techniczne ds. Badań nad Zanieczyszczeniem Powietrza (CITEPA). Jest to organizacja non-profit zajmująca się identyfikacją, analizą i rozpropagowywaniem informacji na temat zanieczyszczeń powietrza i zmian klimatu oraz metod badawczych w tym zakresie. CITEPA ma 75 członków (przedstawiciele przemysłu, związków zawodowych, firm energetycznych, producentów samochodów, firm konsultacyjnych, ośrodków i laboratoriów badawczych itp.).

Dodatkowo w zakresie polityki ochrony powietrza działania prowadzone są przez Agencję Ochrony Środowiska i Energii (ADEME). Jest to instytucja doradcza powołana w celu stymulowania, koordynowania, ułatwiania i wykonywania operacji związanych z ochroną środowiska. Swoje zadania wykonuje poprzez doradztwo, finansowanie projektów badawczych, oceny eksperckie, rozwój narzędzi metodologicznych i propagowanie dobrych praktyk oraz komunikację, promocję i szkolenia.

Odnośnie do działań lokalnych przepisy LAURE stanowią podstawę do zlecenia zadania prowadzenia monitoringu jakości powietrza regionalnym organizacjom non-profit (AASQA). W ich radach nadzorczych zasiadają przedstawiciele różnych interesariuszy, w tym administracji centralnej i lokalnej, przemysłu odpowiedzialnego za emisję zanieczyszczeń, klientów lub organizacji zajmujących się ochroną środowiska oraz przedstawiciele służby zdrowia. Przepisy określają listę monitorowanych zanieczyszczeń, jak również ich limity, poziomy docelowe i alarmowe.

Organizacje prowadzące monitoring odpowiedzialne są również za przewidywanie zagrożeń, ocenę działania środków zapobiegawczych oraz informowanie władz, mediów i społeczeństwa o stanie jakości powietrza. Instytucje te nie są jednak uprawnione do korzystania ze środków mających na celu poprawę jakości powietrza. Stanowią jednak jednostki badawcze wspierające władze regionalne w podejmowaniu decyzji poprzez prowadzenie prognoz zanieczyszczeń i proponowanie rozwiązań. Wszystkie te instytucje zrzeszone są w organizacji ATMO France, która reprezentuje je wobec administracji krajowej i instytucji europejskich oraz koordynuje ich pracę.

### **Strefy pomiaru jakości powietrza we Francji**

We Francji istnieje specjalna instytucja zajmująca się monitorowaniem jakości powietrza na terytorium kraju AASQA - Federacja Stowarzyszeń Akredytowanych do Monitoringu Jakości Powietrza. Monitoruje ona poziom następujących 13 substancji: dwutlenku siarki (SO<sub>2</sub>), dwutlenku azotu (NO<sub>2</sub>), pyłów (PM<sub>10</sub> i PM<sub>2.5</sub>), ołowiu (Pb), ozonu (O<sub>3</sub>), ben-

zenu ( $C_6H_6$ ), tlenku węgla (CO), arsenu (As), kadmu (Cd), niklu (Ni), rtęci (Hg), benzo(a)pirenu ( $C_{20}H_{12}$ ).

Rys. 7

### Strefy pomiaru jakości powietrza



Źródło: [www.consoglobe.com/connaitre-qualite-air-quotidien-cg](http://www.consoglobe.com/connaitre-qualite-air-quotidien-cg) [dostęp: 27.09.2014 r.].

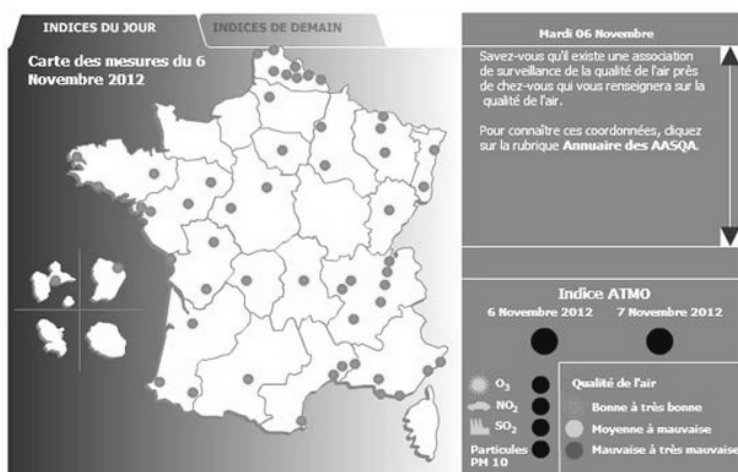
Monitoring dokonywany jest w 27 regionach zgodnie z podziałem administracyjnym Francji. Każde stowarzyszenie ocenia jakość powietrza w regionie. Publikuje zebrane dane on-line. Następnie na poziomie krajowym informacje zbiera Centralne Laboratorium Monitorowania Jakości Powietrza (LCSQA), a rząd francuski publikuje raporty na temat jakości powietrza w ciągu ostatniego roku.

Każdego dnia informacje dostarczone przez AASQA są grupowane i umieszczane przez Agencję Ochrony Środowiska i Zarządzania Energią na portalu Buldair „Raport o powietrzu”.



Rys. 8

### Punkty pomiaru zanieczyszczeń



Źródło: strona internetowa Buldair<sup>17</sup>.

### Narzędzia planowania

Przepisy ustanawiają odpowiednie narzędzia planowania mające wspomóc lokalne zarządzanie kwestiami zanieczyszczenia powietrza. Są to:

- ♦ Regionalny plan jakości powietrza (PRQA), który dokonuje oceny zanieczyszczeń powietrza i wskazuje kierunki, którymi należy podążać w celu osiągnięcia wyznaczonych poziomów zanieczyszczeń w regionie. Dokument przygotowywany jest przez prefekta wraz z lokalnym komitetem i uaktualniany co najmniej raz na pięć lat. Za przegląd odpowiedzialne są rady regionalne.
- ♦ Plan ochrony atmosferycznej - ma na celu zmniejszenie koncentracji zanieczyszczeń poniżej poziomów dopuszczalnych w miastach powyżej 250 tys. mieszkańców oraz w obszarach o wysokim prawdopodobieństwie przekroczenia poziomów dopuszczalnych. Przygotowywany jest przez prefekta.
- ♦ Plan transportu miejskiego (PDU) - ma na celu określenie i koordynowanie polityki transportowej w terenach zabudowanych miast powyżej 100 tys. mieszkańców. Głównym zada-

<sup>17</sup> [www.consoglobe.com/connaitre-qualite-air-quotidien-cg](http://www.consoglobe.com/connaitre-qualite-air-quotidien-cg) [dostęp: 27.09.2014 r.].

niem jest zmiana infrastruktury drogowej w celu zmniejszenia wykorzystania transportu indywidualnego i przekonania ludzi do korzystania ze stanowiących mniejsze źródło zanieczyszczeń systemów transportu publicznego.

### **Narzędzia raportowania i prognozowania**

Bardzo istotnym elementem wspierającym właściwe postępowanie w zakresie ochrony powietrza jest raportowanie i prognozowanie jakości powietrza.

Stan jakości powietrza jest monitorowany i raportowany w ramach narodowego systemu bilansowania i raportowania emisji atmosferycznych. Metodologia raportowania opracowywana jest przez ministra właściwego do spraw środowiska na podstawie propozycji przygotowanej przez grupę ds. harmonizacji i informowania o raportach o emisji. Raporty przygotowywane są na poziomie narodowym na podstawie danych z CITEPA oraz AASQA. Dodatkowo opracowywane są sprawozdania dla poszczególnych regionów. Zarządzanie jakością powietrza wspomagane jest przez platformę do prognozowania jakości powietrza PREV'AIR. Jest ona oparta na wynikach symulacji numerycznych i obserwacji.

### **Środki techniczne, podatkowe i finansowe, kontrole i kary**

W celu ograniczenia zużycia energii i wykorzystania źródeł powodujących emisję zanieczyszczeń zostały wprowadzone restrykcyjne środki techniczne dotyczące zużycia energii przez lodówki i zamrażarki, emisji zanieczyszczeń ze stacji paliw, efektywności energetycznej budownictwa i wykorzystania w nim drewna itp.

Wprowadzone zostały zachęty podatkowe w celu promocji rozwoju transportu niskoemisyjnego. Dotyczą one pojazdów zasilanych gazem LPG, gazem ziemnym i elektrycznością. Ponadto rozważane jest wprowadzenie podatków za zanieczyszczanie powietrza. Szczegółowe informacje podane zostaną we wnioskach końcowej pracy analitycznej.

## **Bibliografia**

### **do części I (Niemcy, Berlin)**

[www.stadtentwicklung.berlin.de](http://www.stadtentwicklung.berlin.de)

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

[www.eea.europa.eu/soer/countries/de/air-pollution-state-and-impacts-germany](http://www.eea.europa.eu/soer/countries/de/air-pollution-state-and-impacts-germany)

[www.bmub.bund.de](http://www.bmub.bund.de)

[www.sueddeutsche.de/auto/die-wichtigsten-fragen-die-wichtigsten-antworten-das-muessen-sie-zu-umweltzonen-wissen-1.1478508](http://www.sueddeutsche.de/auto/die-wichtigsten-fragen-die-wichtigsten-antworten-das-muessen-sie-zu-umweltzonen-wissen-1.1478508)

European Environment Agency, *Air Pollution Fact Sheet 2013*, Germany, s. 6.

Umweltbundesamt, *Air Quality 2012 – Preliminary Analysis*, s. 6.

Directive 99/30/EC on Limit Values for Sulphur Dioxide, Nitrogen Dioxide and Nitrogen Oxides, Particulate Matter and Lead in the Air. Official Bulletin of the EC of 29 Jun. 1999, no. L 163, s. 41.

23<sup>rd</sup> ordinance for the implementation of the Federal Immission Protection Law (ordinance on the specification of concentration values – 23<sup>rd</sup> BImSchV), nr 66, s. 1962, 20.12.1996.

### **do części II (Francja, Paryż)**

[www.eea.europa.eu/soer/countries/fr/soertopic\\_view?topic=country%20introduction](http://www.eea.europa.eu/soer/countries/fr/soertopic_view?topic=country%20introduction)

[www.airparif.asso.fr/en/reglementation/normes-francaises](http://www.airparif.asso.fr/en/reglementation/normes-francaises)

[www.atmoauvergne.asso.fr/en/control/french-legislation/air-quality](http://www.atmoauvergne.asso.fr/en/control/french-legislation/air-quality)

[www.airparif.asso.fr/\\_pdf/publications/comparaison-internationale-atmo-france-en-pdf](http://www.airparif.asso.fr/_pdf/publications/comparaison-internationale-atmo-france-en-pdf)

[www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=4a8e0b73-fd44-4710-43f-88645e55c83b](http://www.internationallawoffice.com/newsletters/detail.aspx?g=4a8e0b73-fd44-4710-43f-88645e55c83b)

[www.enr-network.org/ademe.html](http://www.enr-network.org/ademe.html)

[www.ademe.fr/connaitre/presentation](http://www.ademe.fr/connaitre/presentation)

[www2.prevoir.org/content/propos-de-prevoir](http://www2.prevoir.org/content/propos-de-prevoir)

### **Wykaz spotkań:**

22 września 2014 r. – Senat Berlina, Departament Urbanistyki i Ochrony Środowiska (*Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt*), pan Martin Lutz.

23 września 2014 r. – Ministerstwo Środowiska, Ochrony Natury i Bezpieczeństwa Reaktorów (*Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*), pan Karl Ludwig Hüttner.

25 września 2014 r. – Ministerstwo Środowiska, Zrównoważonego Rozwoju i Energii (*Le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie*), pan Hubert Holin.



## **Poprawa jakości powietrza jako realizacja usługi publicznej**

### **Wstęp**

#### **Kontekst i cel pracy**

Celem prac prowadzonych w ramach warsztatów w zakresie ochrony środowiska nt. świadczenia usługi publicznej polegającej na zapewnieniu odpowiedniej jakości powietrza w Polsce jest dokonanie oceny usług publicznych w tej dziedzinie na podstawie krajowych i europejskich uwarunkowań prawnych, jak i konkretnych działań administracji publicznej.

Na konieczność podjęcia dyskusji w zakresie zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza wskazują alarmujące dane: obecnie zanieczyszczenie powietrza powoduje rocznie 400 tys. przedwczesnych zgonów w Unii Europejskiej (10 razy więcej niż wypadki drogowe), kosztuje gospodarkę 12 mld euro rocznie, zagraża dwóm trzecim stanowisk objętych programem Natura 2000. Według badań przeprowadzonych przez Eurobarometer 70% obywateli UE żąda podjęcia działań na rzecz jakości powietrza na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym<sup>1</sup>.

W pracy uwzględniono szczegółową charakterystykę jakości powietrza w Polsce i jego konsekwencje dla zdrowia ludzi, analizę przepisów

---

<sup>1</sup> Zob. *Environment for Europeans*, Komisja Europejska, DG Environment, s. 2.

prawnych w tym zakresie oraz odpowiedzialność poszczególnych organów administracji na szczeblu krajowym i samorządowym. W pracy wykorzystano również dane i materiały zebrane podczas wizyt studyjnych w Brukseli, Londynie, Berlinie i Paryżu. Na ich podstawie przedstawione zostaną wnioski dotyczące aktualnej realizacji polityki ochrony powietrza oraz rekomendacje dla przyszłych działań.

### **Znaczenie ochrony powietrza w Polsce**

Czyste powietrze stanowi jeden z podstawowych warunków zdrowego życia. Jednakże współcześnie zarówno zakłady przemysłowe, jak i gospodarstwa domowe oraz transport powodują istotne obniżenie jakości powietrza. Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) ponad dwa miliony zgonów rocznie na świecie może wynikać z zanieczyszczeń powietrza w miastach. Niska jakość powietrza jest przyczyną śmierci większej liczby obywateli niż wypadki drogowe, co powoduje, że jest najczęstszą związaną ze środowiskiem przyczyną przedwczesnych zgonów w UE. Sytuacja jest zróżnicowana w obrębie kontynentu – np. w Bukareszcie zanieczyszczenie powietrza skraca długość życia o 22 miesiące, gdy np. w Sztokholmie (gdzie nie dochodzi do przekroczeń dopuszczalnego poziomu pyłu zawieszonego PM<sub>10</sub>, według standardów WHO) nie obserwuje się takich skutków<sup>2</sup>. Bezpośrednie koszty zanieczyszczenia powietrza dla społeczeństwa, w tym szkody w rolnictwie i strukturze budowlanej, wynoszą ok. 23 mld euro rocznie<sup>3</sup>. Szacuje się, że całkowite koszty zewnętrzne związane ze zdrowiem, wynikające z zanieczyszczenia powietrza, sytuują się w przedziale 330-940 mld euro w całej UE rocznie. Chociaż polityka Unii Europejskiej w zakresie jakości powietrza spowodowała ograniczenie stężeń szkodliwych zanieczyszczeń, takich jak pyły zawieszone, dwutlenek siarki, ołów, tlenki azotu, tlenek węgla i benzen, na terenie wielu obszarów miejskich, w których mieszka obecnie większość Europejczyków, normy te są przekraczane<sup>4</sup>.

W przeważającej liczbie stref w Polsce, w których oceniana jest jakość powietrza, notuje się przekroczenia norm, co wywołuje istotne skutki zdrowotne<sup>5</sup>. Spośród 46 stref objętych oceną tylko w jednej (w Aglomeracji Lubelskiej) dla wszystkich monitorowanych zanieczyszczeń klasę

---

<sup>2</sup> Zob. tamże, s. 6-7.

<sup>3</sup> Zob. komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 18 grudnia 2013 r., *Środowisko: Nowy pakiet polityczny w celu zagwarantowania czystszo powietrza w Europie*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1274\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_pl.htm) [dostęp: 19.01.2014 r.].

<sup>4</sup> Zob. tamże.

<sup>5</sup> Zob. raport GIOŚ, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2012*, [www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/raport\\_OR\\_za\\_2011\\_30-10-2012.pdf](http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/raport_OR_za_2011_30-10-2012.pdf) [dostęp: 19.01.2014 r.].

strefy określono jako A. W każdej z pozostałych stref odnotowano przekroczenie wartości normatywnych stężeń dla co najmniej jednego zanieczyszczenia, którego efektem było przypisanie strefie klasy C.

Klasa A przypisana strefie dla danego zanieczyszczenia oznacza, że na terenie tejże strefy nie stwierdzono występowania przekroczeń wartości normatywnych obowiązujących w Polsce. Zaliczenie strefy do klasy C wymaga podjęcia albo kontynuacji działań mających na celu osiągnięcie poziomów dopuszczalnych lub poziomów docelowych substancji w powietrzu (m.in. w ramach programów ochrony powietrza) - w odniesieniu do substancji oraz obszarów, dla których stwierdzono przekroczenia odpowiednich wartości kryterialnych stężeń<sup>6</sup>.

Duża liczba stref w kraju została zaliczona do klasy C ze względu na pył PM10 (w badaniach za 2012 r. 38 z 46 stref). Częste występowanie przekroczeń wartości normatywnych określonych dla stężeń pyłu PM10 w Polsce jest związane z jego emisją ze źródeł sektora komunalno-mieszkaniowego (szczególnie w okresie zimowym) oraz z emisją o charakterze niezorganizowanym (pylenie z dróg, placów itp.). Zanieczyszczeniem, dla którego w 2012 r. największa liczba stref w kraju została zaliczona do klasy C, jest benzo(a)piren (42 strefy, czyli ok. 91%). W przypadku pyłu PM2.5 liczba stref zaliczonych do klasy C wynosi 22 (ok. 48% wszystkich). Źródłem pyłu PM2.5 zawartego w powietrzu jest zarówno emisja pierwotna, jak i emisja wtórna<sup>7</sup>. Z przytoczonych danych wynika, że problem zapewnienia odpowiedniej jakości powietrza w Polsce jest szczególnie istotny i aktualny.

### Zapewnienie czystego powietrza jako usługa publiczna

Za usługę publiczną uznawana jest każda czynność administracji publicznej związana z dostarczeniem mieszkańcom określonego dobra, zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym<sup>8</sup>. Podkreśla się charakter usługi publicznej jako dobra publicznego, co oznacza brak możliwości wykluczenia kogokolwiek z korzystania z usług publicznych. Zapewnienie usług publicznych jest obowiązkiem państwa, wynikającym z koncepcji praw człowieka<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Zob. Państwowy Monitoring Środowiska - Inspekcja Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2012*, <http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/air-quality/type/R?year=13>, s. 105 [dostęp: 19.01.2014 r.].

<sup>7</sup> Zob. raport GIOŚ, *Ocena jakości powietrza...*, dz. cyt., s. 106.

<sup>8</sup> Zob. W. Wańkowicz, *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, [www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri\\_wru.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_wru.pdf) [dostęp: 05.01.2014 r.].

<sup>9</sup> Zob. *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. i A. Kożuch, Kraków, monografia elektroniczna Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2011, s. 33-36.

Usługi publiczne klasyfikuje się w ramach trzech głównych kategorii<sup>10</sup>:

- ♦ **administracyjne** - wydawanie dokumentów na życzenie klienta, wprowadzanie danych do rejestrów, wydawanie pozwoleń i decyzji w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego, wydawanie pozwoleń i koncesji;
- ♦ **społeczne** - ochrona zdrowia, oświata i wychowanie, kultura, kultura fizyczna i rekreacja, pomoc i opieka społeczna, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne;
- ♦ **techniczne** - transport (usługi i infrastruktura), zaopatrzenie w wodę i kanalizację, gospodarka odpadami oraz utrzymanie czystości i porządku, cementarstwo, energetyka (elektroenergetyka, gazownictwo i ciepłownictwo), zielen publiczna.

Należy zauważyć, że zakwalifikowanie zapewnienia czystego powietrza do tylko jednej z kategorii usług publicznych może powodować trudności. Działania podejmowane w celu ochrony i zapewnienia jakości powietrza należą bowiem do wszystkich trzech, wzajemnie powiązanych, wskazanych kategorii (np.: usługi publiczne administracyjne - wydawanie pozwoleń i koncesji na określony rodzaj produkcji przemysłowej, ochrona zdrowia czy szereg usług publicznych technicznych - energetyka, odpady itp.).

Mając na uwadze te zastrzeżenia, należy jednak stwierdzić, że zapewnienie czystego powietrza jest usługą publiczną społeczną, której celem jest, przede wszystkim, ochrona zdrowia i życia ludzkiego. Prawo do czystego i zrównoważonego rozwoju, w którym zawiera się prawo do czystego powietrza, jest bowiem prawem człowieka trzeciej generacji, wprowadzie urzeczywistnianym stopniowo i jedynie wspólnym wysiłkiem społeczności międzynarodowej, mającym jednak przymiot prawa indywidualnego<sup>11</sup>. Tak więc wszelkie czynności i usługi podejmowane w zakresie zapewnienia powietrza odpowiedniej jakości, bez względu na to, czy mają charakter administracyjny, czy techniczny, są jedynie działaniami subsydiarnymi w realizacji nadrzędnego celu, jakim jest ochrona zdrowia i życia ludzkiego.

Podsumowując: za usługę publiczną zapewnienia czystego powietrza należy uznać wszelkie czynności podejmowane przez szeroko rozumianą administrację w celu zapewnienia powietrza odpowiedniej jakości

---

<sup>10</sup> Zob. W. Wańkiewicz, *Wskaźniki realizacji...*, dz. cyt.; *Usługi publiczne...*, dz. cyt., s. 41.

<sup>11</sup> Zob. *Prawa człowieka trzeciej generacji*, [www.unic.un.org.pl/prawa\\_czlowieka/pcz\\_trzecia\\_generacja.php](http://www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/pcz_trzecia_generacja.php) [dostęp: 05.01.2014 r.].



i zagwarantowanie tym samym ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Realizacja tej usługi dotyczy więc działań administracji świadczącej i administracji regulacyjnej zarówno rządowej, jak i samorządowej wszystkich szczebli. Należy wskazać, że w szerokim wachlarzu działań publicznych służących zapewnieniu czystego powietrza dominują te o charakterze technicznym. Nie mniej istotny jest również aspekt regulacyjny, dzięki któremu administracja wpływa na podmioty prywatne. Niniejsze opracowanie skupia się zarówno na działaniach przeprowadzanych przez administrację świadcząca, jak i na aspektach regulacyjnych, nierozzerwalnie związanych z usługą zapewnienia czystego powietrza.

### **Metodologia**

Niniejsze opracowanie powstało na podstawie wielu różnych narzędzi badawczych. Celem dywersyfikacji metod badawczych było zmaksymalizowanie wiarygodności i rzetelności przedmiotu analizy oraz wyników końcowych. Wielość źródeł danych pozwala zapewnić wysoki poziom obiektywności dokonanej analizy. Pierwszym etapem prac była analiza oficjalnych dokumentów strategicznych dotyczących jakości powietrza, a także poziomu usług publicznych w Polsce i Unii Europejskiej, tj. konwencji, dyrektyw, ustaw, rozporządzeń, raportów, sprawozdań, opracowań naukowych. Następnie wizyty studyjne połączone z bezpośrednimi wywiadami pozwoliły zdobyć wiedzę na temat opinii i uwag stron zaangażowanych w przedmiot naszej analizy. Zbiór subiektywnych ocen przedstawicieli Komisji Europejskiej, jak i reprezentantów władz odwiedzanych miast poszerzył znacznie zasób wiedzy na omawiany temat i pozwolił zebrać zestaw dobrych praktyk możliwych do wykorzystania w warunkach polskich.

## **1. Charakterystyka stanu jakości powietrza w Polsce**

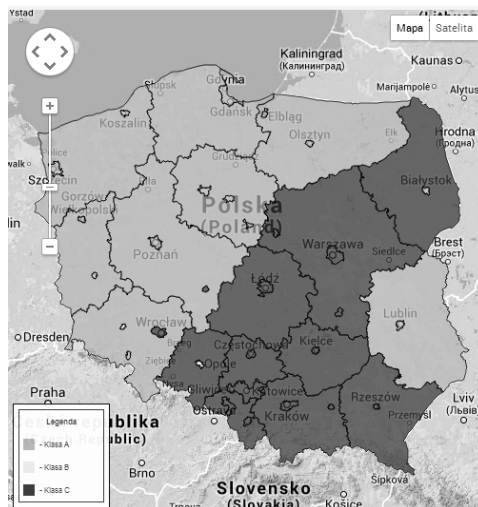
W Polsce warunki wietrzne charakteryzują się dużą zmiennością, dominują jednak wiatry z kierunków zachodnich, które stanowią ok. 60%. Polska jest krajem nizinnym, którego mediana wysokości wynosi 149 m n.p.m., co wpływa dość pozytywnie na warunki przewietrzania. Jednakże istnieją obszary kraju, gdzie przy niekorzystnych warunkach atmosferycznych tworzą się strefy ze znacznie ograniczoną cyrkulacją powietrza, w wyniku czego normy jakości powietrza są znacznie przekraczane. Do wspomnianych obszarów należy przede wszystkim zaliczyć kotliny górskie, zapadlisko przedkarpackie, rejon województwa śląskiego, północno-wschodni rejon województwa mazowieckiego oraz południową część województwa podlaskiego. Należy również wspomnieć, że na jakość powietrza wpływ mają też inne niż wiatr czynniki atmosferyczne, czyli opady atmosferyczne



nych na stronach internetowych WIOŚ i przekazywane zarządowi województwa, który w razie konieczności (przekroczenie standardów jakości powietrza) opracowuje oraz wdraża program ochrony powietrza w województwie dla wybranych stref, w których zanotowano przekroczenia norm jakości powietrza.

## Rys. 2

### Mapa podziału kraju na strefy dla potrzeb dopuszczalnych norm PM<sub>2.5</sub>



Źródło: [http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring\\_air\\_assessment\\_zone\\_info](http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring_air_assessment_zone_info) [dostęp: 19.01.2014 r.].

Główny Inspektor Ochrony Środowiska, na podstawie rocznych ocen jakości powietrza wykonanych przez WIOŚ, wykonuje zbiorczą ocenę jakości powietrza. W corocznej ocenie jakości powietrza uwzględnia się substancje, dla których w prawie krajowym i w dyrektywach unijnych określono normatywne stężenia w postaci poziomów dopuszczalnych/docelowych/celu długoterminowego w powietrzu, ze względu na ochronę zdrowia ludzkiego i ochronę roślin<sup>13</sup>. Poczynając od oceny jakości powietrza za 2010 r., oceny wykonywane są w podziale na 46 stref. Obecnie strefę stanowi:

- ◆ aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy;
- ◆ miasto o liczbie mieszkańców powyżej 100 tysięcy;

<sup>13</sup> Zob. [http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring\\_air\\_assessment\\_rating\\_info](http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring_air_assessment_rating_info) [dostęp: 19.01.2014 r.].

- ♦ pozostały obszar województwa, niewchodzący w skład miast powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz aglomeracji<sup>14</sup>.

Rys. 3

Mapa podziału kraju na strefy dla potrzeb dopuszczalnych norm PM10



Źródło: [http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring\\_air\\_assessment\\_zone\\_info](http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring_air_assessment_zone_info) [dostęp: 19.01.2014 r.].

Poniżej przedstawiono podsumowanie wyników rocznej oceny jakości powietrza w strefach w Polsce za 2012 r. na podstawie kryteriów ustanowionych w celu ochrony zdrowia. Poziom w przypadku 9 z 12 substancji nie stanowi problemu w skali całego kraju:

- ♦ dwutlenek siarki  $SO_2$  - brak przekroczeń na obszarze 43 z 46 stref;
- ♦ dwutlenek azotu  $NO_2$  - brak przekroczeń na obszarze 40 z 46 stref;
- ♦ tlenek węgla  $CO$  - brak przekroczeń na obszarze całego kraju;
- ♦ benzen  $C_6H_6$  - brak przekroczeń na obszarze 45 z 46 stref;
- ♦ ozon  $O_3$  - brak przekroczeń na obszarze 40 z 46 stref;
- ♦ ołów  $Pb$  w  $PM_{10}$  - brak przekroczeń na obszarze całego kraju;
- ♦ arsen  $As$  w  $PM_{10}$  - brak przekroczeń na obszarze 44 z 46 stref;

<sup>14</sup> Zob. Państwowy Monitoring Środowiska - Inspekcja Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza...*, dz. cyt., s. 7-10.

- ♦ kadm Cd w PM10 - brak przekroczeń na obszarze całego kraju;
- ♦ nikiel Ni w PM10 - brak przekroczeń na obszarze całego kraju.

Inaczej jest w przypadku trzech pozostałych substancji:

- ♦ pył PM2.5 - brak przekroczeń na obszarze 22 z 46 stref (zob. rysunek 2);
- ♦ pył PM10 - brak przekroczeń na obszarze 8 z 46 stref (zob. rysunek 3);
- ♦ benzo(a)piren B(a)P- brak przekroczeń na obszarze 4 z 46 stref (zob. rysunek 4).

Rys. 4

#### Mapa podziału kraju na strefy dla potrzeb dopuszczalnych norm B(a)P



Źródło: [http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring\\_air\\_assessment\\_zone\\_info](http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring_air_assessment_zone_info) [dostęp: 19.01.2014 r.].

Zgodnie z zasadami oceny rocznej klasę strefy dla danego zanieczyszczenia określa się na podstawie jego stężeń występujących w rejonach potencjalnie najbardziej zanieczyszczonych rozważaną substancją. W efekcie nawet niezbyt rozległy obszar przekroczeń wartości normatywnych zanieczyszczenia decyduje o wyniku klasyfikacji całej strefy, nawet o dużym obszarze. Należy zatem pamiętać, że zaliczenie strefy do klasy C dla danego zanieczyszczenia nie oznacza złej sytuacji na terenie całej strefy<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Zob. [http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring\\_air\\_assessment\\_zone\\_-](http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring_air_assessment_zone_-)

Jako najważniejsze przyczyny przekroczenia poziomu dopuszczalnych stężeń PM<sub>2.5</sub>, PM<sub>10</sub>, benzo(a)pirenu w Polsce należy wskazać:

- ♦ spalanie przez gospodarstwa domowe paliw takich jak drewno i węgiel, szczególnie natężone w okresie zimowym;
- ♦ transport drogowy;
- ♦ przestarzałe technologie spalania węgla wykorzystywane w przemyśle;
- ♦ elektrownie i elektrociepłownie;
- ♦ działalność rolnicza;
- ♦ pożary lasów;
- ♦ zanieczyszczenie transgraniczne docierające na obszary Polski wraz z wiatrem<sup>16</sup>.

Do najważniejszych skutków przekroczenia poziomu dopuszczalnych stężeń PM<sub>2.5</sub>, PM<sub>10</sub>, benzo(a)pirenu w Polsce należy zaliczyć:

- ♦ szkody dla zdrowia ludzkiego, w tym wzrost śmiertelności w wyniku zachorowań na schorzenia górnych dróg oddechowych (np. rak płuc), pojawienie się reakcji alergicznych, astmy;
- ♦ zakwaszenie ekosystemów wodnych i lądowych, utrata flory i fauny;
- ♦ zmniejszenie widoczności atmosferycznej;
- ♦ uszkodzenia materiałów i budynków ze względu na zabrudzenie i narażenie na zakwaszenie<sup>17</sup>.

Stan powietrza w Polsce nie uległ istotnej zmianie w stosunku do stanu z 2011 r.

---

info, s. 84 [dostęp: 19.01.2014 r.].

<sup>16</sup> Zob. European Environment Agency, *Air Quality in Europe - 2013*, [www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013](http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013), s. 6 [dostęp: 19.01.2014 r.].

<sup>17</sup> World Health Organization, *Review of evidence on health aspects of air pollution - Technical Report*, s. 13, [www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/review-of-evidence-on-health-aspects-of-air-pollution-revihaap-project-final-technical-report](http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/review-of-evidence-on-health-aspects-of-air-pollution-revihaap-project-final-technical-report) [dostęp: 19.01.2014 r.].

## 2. Ochrona powietrza w polityce Unii Europejskiej

Zanieczyszczenie powietrza to zjawisko transgraniczne<sup>18</sup>. Z tego też powodu poziom jakości powietrza nie jest tylko sprawą wewnętrzną danego państwa, lecz także kwestią międzynarodową.

Unia Europejska (a wcześniej Wspólnoty Europejskie) kładzie duży nacisk na stan jakości powietrza. Wiedząc, że zanieczyszczenia atmosfery wpływają negatywnie na stan zdrowia i stan środowiska, Wspólnoty Europejskie wprowadziły pierwsze normy dotyczące jakości powietrza w 1970 r. Dotyczyły one spalin samochodowych. Od tamtego czasu wprowadzano stopniowo kolejne normy wymuszające na przemyśle zmiany procesów produkcji i inwestowanie w czystsze technologie, jak również produkcję dóbr bardziej energooszczędnych. W ciągu ostatnich czterdziestu lat państwa członkowskie były zobowiązane do dostosowania się do szeregu regulacji, które doprowadziły do znacznej poprawy jakości powietrza na terenie całej Unii Europejskiej. Zmodernizowane zostały duże instalacje spalania i zakłady przemysłowe. Unowocześniono konstrukcję samochodów i maszyn drogowych oraz poprawiono jakość paliw. Kwestie jakości powietrza włączono w inne polityki, przede wszystkim w politykę transportową, przemysłową i energetyczną. Co więcej, problematyka jakości powietrza zyskuje na znaczeniu w świadomości przeciętnych Europejczyków. Ośmiu na dziesięciu mieszkańców Starego Kontynentu jest zdania, że Unia Europejska powinna podejmować dalsze działania mające na celu redukcję zanieczyszczeń powietrza<sup>19</sup>.

Zgodnie z legislacją unijną każde państwo członkowskie zobowiązane jest do podzielenia swojego terytorium na strefy i aglomeracje. Prowadzona jest w nich ocena poziomu zanieczyszczenia powietrza za pomocą odpowiednich pomiarów i modeli. W przypadku przekroczenia poziomów zanieczyszczeń państwo członkowskie jest zobowiązane do przygotowania planu jakości powietrza lub programu zapewniającego obniżenie poziomów zanieczyszczeń. Każde państwo członkowskie jest ponadto odpowiedzialne za informowanie społeczeństwa o stanie jakości powietrza.

Ważną inicjatywą Unii Europejskiej była „Strategia tematyczna w sprawie zanieczyszczenia powietrza” z 2005 r. Jej celem jest redukcja zanieczyszczeń powietrza do takich poziomów, aby nie miały one nega-

<sup>18</sup> Problem porusza Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, dotyczący długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie (EMEP), sporządzony w Genewie 28 września 1984 r.

<sup>19</sup> Zob. Flash Eurobarometre 360, *Attitudes des Européens a l'égard de la qualite de l'air*, jenvier 2013.

tywnego wpływu na stan zdrowia ludzi oraz na stan środowiska naturalnego. Jak wynika z raportów Europejskiej Agencji Środowiska i Światowej Organizacji Zdrowia, Unia Europejska daleka jest jednak od osiągnięcia tego celu. Normy dotyczące powietrza określone w prawodawstwie unijnym nie są przestrzegane w wielu regionach i miastach, co pociąga za sobą koszty zdrowotne i ekonomiczne. Dlatego też Unia Europejska zwiększa swoje wysiłki w celu redukcji emisji w kluczowych sektorach: produkcji energii, transporcie drogowym i morskim, przemyśle energochłonnym, przetwarzaniu odpadów, rolnictwie oraz ciepłownictwie. Największe zaniedbania dotyczą przede wszystkim indywidualnego ogrzewania gospodarstw domowych, rolnictwa i transportu morskiego.

W latach 2011-2013 Komisja Europejska przeprowadziła przegląd istniejącej polityki powietrza, którego punktem wyjścia była wspomniana Strategia. Efektem przeglądu było opublikowanie w grudniu 2013 r. Pakietu Polityki Czystego Powietrza, który składa się z:

- ♦ Programu Czystego Powietrza dla Europy przewidującego nowe cele jakościowe, które powinny zostać osiągnięte do 2030 r.;
- ♦ projektu zrewidowanej Dyrektywy w sprawie krajowych poziomów emisji przewidującej bardziej restrykcyjne poziomy emisji niż dotychczas;
- ♦ propozycji nowej dyrektywy w sprawie redukcji zanieczyszczeń pochodzących ze średniej wielkości instalacji spalania (dotychczasowa legislacja ma zastosowanie wyłącznie do dużych źródeł spalania).

Unia Europejska pokłada ponadto nadzieję w nowoczesnych technologiach. Dzięki programowi Horyzont 2020 przemysł europejski zyskał lepsze możliwości inwestowania w czyste technologie. Strategia ta zakłada, że czyste środowisko, energia i transport nie mogą zostać osiągnięte bez innowacji. Program przewiduje przeznaczenie w latach 2014-2020 poważnych środków na ten cel.

### **3. Organy ochrony powietrza w Polsce**

#### **Minister właściwy ds. środowiska**

Minister właściwy ds. środowiska (dalej jako minister, minister środowiska) jako centralny organ administracji rządowej odpowiada za opracowanie polityki ekologicznej państwa zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Do jego ogólnych zadań należy m.in. zapewnienie wykony-



wania ustaw, wydawanie rozporządzeń i zarządzeń, koordynowanie i kontrola prac organów administracji rządowej, inicjatywa oraz opracowanie polityki rządu, a także przedkładanie projektów aktów normatywnych w ramach działu administracji rządowej, którym kieruje. Ponadto minister jest odpowiedzialny za realizację polityki opracowanej przez Radę Ministrów<sup>20</sup> oraz kieruje działami administracji rządowej „gospodarka wodna” i „środowisko”<sup>21</sup>.

W zakresie ochrony powietrza minister wraz z ministrem właściwym ds. zdrowia czuwają nad jednolitością zasad oceny jakości powietrza. W tym celu minister środowiska określa w drodze rozporządzenia szereg „poziomów”<sup>22</sup>, których ustalenie wymagane jest przez akty rangi ustawowej. Do takich poziomów należą m.in.:

- ◆ poziomy, jakie mogą osiągać niektóre substancje w powietrzu;
- ◆ górne limity, jakie mogą osiągać określone substancje znajdujące się w powietrzu;
- ◆ poziomy, które zostały wyznaczone jako cele długoterminowe dla niektórych substancji znajdujących się w powietrzu;
- ◆ alarmowe poziomy dla określonych substancji (z reguły dotyczy to substancji, które ze względu na krótkotrwałe przekroczenie mogą stwarzać zagrożenie dla ludzkiego zdrowia);
- ◆ poziomy substancji, które wymagają informowania, oraz górne granice stężeń konkretnych substancji.

Ponadto minister określa w drodze rozporządzenia warunki, w których możliwe jest ustalenie poziomu danych substancji, takie jak temperatura oraz ciśnienie. Określa również okresy, dla których uśredniane są wyniki pomiarów, oraz sposób numerycznego oznaczania substancji, co umożliwia właściwą identyfikację.

Minister środowiska, w celu dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji oraz określenia i dotrzymania krajowego celu redukcji narażenia, w porozumieniu z ministrem zdrowia, jest zobowiązany do wydania rozporządzenia<sup>23</sup>. Ma ono służyć uszczegółowieniu sposobów obliczania wartości konkretnych wskaźników, takich jak wartości wskaźnika średniego

<sup>20</sup> Zob. art. 146 i 147 Konstytucji RP; art. 7 ust. 2-4 Ustawy o Radzie Ministrów z 8 sierpnia 1996 r. (tekst jednolity: Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.); art. 34 Ustawy o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 743, z późn. zm.).

<sup>21</sup> Zob. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. 2011, nr 248, poz. 1493, oraz nr 284, poz. 1671).

<sup>22</sup> Zob. art. 86 ust. 1 ustawy POŚ.

<sup>23</sup> Zob. art. 86 a ustawy POŚ.

narażenia dla miasta o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. mieszkańców oraz aglomeracji czy wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia, bądź też określeniu sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji.

Do innych zadań ministra w zakresie ochrony powietrza, wynikających z ustawy POŚ<sup>24</sup>, należy m.in. ogłoszenie w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie do 30 września każdego roku, wykazu miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tys. i aglomeracji, w których odpowiednio wartość wskaźnika średniego narażenia przekracza pułap stężenia ekspozycji oraz go nie przekracza. Co więcej, minister w drodze rozporządzenia określa krajowy cel redukcji narażenia, mając na uwadze potrzebę ochrony ludzkiego zdrowia<sup>25</sup>.

Minister środowiska, mając na względzie potrzebę ujednoczenia zasad, na podstawie których dokonywana jest ocena jakości powietrza, oraz uwzględniając w tych ocenach udział zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł naturalnych lub solenia i piaskowania dróg w okresie zimowym, może określić w drodze rozporządzenia sposób określania udziału zanieczyszczeń pochodzących z tych źródeł w stężeniach zanieczyszczeń w powietrzu<sup>26</sup>.

### **Inspekcja Ochrony Środowiska**

Istotnym z punktu widzenia systemowej ochrony jakości powietrza organem, choć nieujęty w katalogu organów ochrony środowiska ustawy POŚ, jest Inspekcja Ochrony Środowiska (dalej: Inspekcja). Została powołana do kontroli przestrzegania przepisów o ochronie środowiska oraz badania i oceny stanu środowiska (art. 1 ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska<sup>27</sup>, dalej: ustawa IOŚ). Organami Inspekcji są Generalny Inspektor Ochrony Środowiska oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie (art. 3 ustawy IOŚ).

Do podstawowych zadań Inspekcji należą przede wszystkim: kontrola przestrzegania przepisów prawa o ochronie środowiska, badanie stanu środowiska w ramach programu Państwowego Monitoringu Środowiska oraz przeciwdziałanie poważnym awariom. W ramach Państwowego Mo-

---

<sup>24</sup> Zob. art. 86 b ustawy POŚ.

<sup>25</sup> Zob. art. 86 c ustawy POŚ.

<sup>26</sup> Zob. art. 86 d ustawy POŚ.

<sup>27</sup> Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 686, z późn. zm.).

monitoringu Środowiska dokonuje się oceny jakości powietrza (art. 88 ustawy POŚ) w strefach. Wojewódzki inspektor ochrony środowiska w terminie do 30 kwietnia każdego roku dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni, której wyniki przekazuje zarządowi województwa (art. 89 ustawy POŚ). W przypadku ryzyka przekroczenia poziomu docelowego lub dopuszczalnego substancji w powietrzu w danej strefie wojewódzki inspektor ochrony środowiska powiadamia o tym właściwy zarząd województwa. Główny Inspektor Ochrony Środowiska sprawuje nadzór nad ustalaniem przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska sposobu oceny jakości powietrza, zatwierdzając sieci pomiarowe i inne metody oceny w ramach wojewódzkich programów monitoringu środowiska. Ponadto na podstawie przekazywanych przez wojewódzkich inspektorów informacji dokonuje zbiorczej oceny jakości powietrza w skali kraju. Główny Inspektor Ochrony Środowiska w terminie do 31 października każdego roku udostępnia na stronie internetowej Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska roczne raporty z oceny jakości powietrza w kraju za rok poprzedni.

Na mocy art. 2 ustawy IOŚ do zadań Inspekcji należą również: kontrola przestrzegania przepisów o ochronie środowiska i racjonalnym użytkowaniu zasobów przyrody oraz kontrola przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska. Inspekcja bierze udział w procesie lokalizacji inwestycji, przekazywania do użytku obiektów lub instalacji realizowanych jako przedsięwzięcie mogące znacznie oddziaływać na środowisko, może podjąć decyzję o wstrzymaniu działalności, która narusza zasady ochrony środowiska lub warunki korzystania ze środowiska.

### **Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska**

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej również: Generalny Dyrektor) jest centralnym organem administracji rządowej. Organ został powołany na mocy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku<sup>28</sup>. Wykonuje zadania określone w art. 127 tej ustawy, jest także organem w zakresie ochrony przyrody w rozumieniu art. 91 ustawy o ochronie przyrody<sup>29</sup> oraz organem w zakresie ochrony środowiska w rozumieniu art. 376 ustawy POŚ, a także uczestnikiem krajowego systemu ekzarzą-

---

<sup>28</sup> Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1235, z późn. zm.).

<sup>29</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 627, z późn. zm.).

dzania i audytu w rozumieniu ustawy o krajowym systemie ek zarządza nia i audytu (EMAS)<sup>30</sup>.

Organ wykonuje swoje zadania za pomocą Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska. Generalny Dyrektor jest także organem wyższego stopnia w stosunku do regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Do kompetencji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w dziedzinie ochrony powietrza należą m.in.:

- ♦ odpowiedzialność za wdrażanie i realizację zasad funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko w procesie planowania przestrzennego i w procesie inwestycyjnym;
- ♦ prowadzenie postępowań sędowo-administracyjnych dotyczących przedsięwzięć mogących znacznie oddziaływać na środowisko oraz opiniowanie przedsięwzięć dotyczących transgranicznego oddziaływania na środowisko i przedsięwzięć realizowanych na obszarach morskich RP;
- ♦ koordynacja spraw dotyczących funkcjonowania krajowego systemu ocen oddziaływania na środowisko i obsługa Krajowej Komisji do spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko;
- ♦ po otrzymaniu dokumentów zawierających informacje o przedsięwzięciu podejmowanym poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego realizacja może oddziaływać na środowisko na jej terytorium, niezwłoczne ich przekazanie regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, właściwemu ze względu na obszar możliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- ♦ przekazywanie wyników pomiarów z sieci stacji pomiarowych Państwowego Monitoringu Środowiska, wyników zbiorczej oceny jakości powietrza oraz danych o przekroczeniach progów alarmowych ozonu do Komisji Europejskiej, za pośrednictwem Europejskiej Agencji Środowiska.

## Wojewoda

W odniesieniu do kwestii związanych z jakością powietrza wojewoda zaangażowany jest jedynie w nadzór nad procesem uchwalania i realizacji programów ochrony powietrza i planów działań krótkoterminowych.

---

<sup>30</sup> Ustawa z 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ek zarządza nia i audytu (EMAS) (Dz.U. 2004, nr 70, poz. 63, z późn. zm.).

Dla stref, w których przekroczone są poziomy zanieczyszczeń powietrza powyżej marginesu tolerancji, tworzone są programy ochrony powietrza (wspomniane wcześniej), których celem jest zmniejszenie zanieczyszczeń do poziomu dopuszczalnego. Wojewoda pełni nadzór w zakresie terminowego uchwalenia takich programów przez sejmik województwa. Funkcję tę pełni przy pomocy wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska<sup>31</sup>.

Analogicznie wygląda nadzór nad terminowym uchwalaniem planów działań krótkoterminowych. Są one uchwalane dla stref, w których istnieje zagrożenie przekroczenia poziomu alarmowego, dopuszczalnego lub docelowego poszczególnych substancji w powietrzu. Celem takich planów jest zmniejszenie ryzyka wystąpienia przekroczeń poziomów lub ograniczenie skutków i czasu trwania tych przekroczeń. Plany działań mogą przewidywać, że na określone podmioty korzystające ze środowiska nakłada się zakaz wprowadzania do atmosfery gazów lub pyłów albo nakaz ograniczenia emisji. Co więcej, wprowadzane mogą być ograniczenia lub zakaz ruchu pojazdów<sup>32</sup>.

Wojewoda z pomocą wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska pełni nadzór nad sposobem wykonywania zadań zawartych w programach ochrony powietrza i planach działań krótkoterminowych przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę lub inny podmiot<sup>33</sup>.

### **Sejmik województwa**

Sejmik województwa jest organem stanowiącym i kontrolnym województwa. Do zadań sejmiku wojewódzkiego należy m.in. kwestia uchwalania strategii rozwoju województwa oraz tworzenie wieloletnich programów wojewódzkich. Uchwalone programy wojewódzkie mają realizować ponadlokalne i regionalne cele publiczne.

Sejmik województwa, działając na podstawie ustawy o samorządzie województwa<sup>34</sup> (dalej jako u.s.w.), może tworzyć akty prawa miejscowego. Uprawnienie to jest istotne w świetle narzuconego przez ustawę POŚ obowiązku określenia w drodze uchwały programu ochrony powietrza w terminie 18 miesięcy od dnia otrzymania wyników oceny poziomów substancji w powietrzu i klasyfikacji stref. Programy ochrony powietrza

<sup>31</sup> Zob. art. 96a ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ.

<sup>32</sup> Zob. art. 96a ust. 1 pkt 1 ustawy POŚ.

<sup>33</sup> Zob. art. 96a ust. 1 pkt 2 ustawy POŚ.

<sup>34</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 596, z późn. zm.).

powinny spełniać wymagania określone w rozporządzeniu w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych.

Sejmik województwa ma ponadto możliwość określenia (na terenie województwa lub jego części) rodzajów i jakości paliw, które będą dopuszczone do stosowania, a także sposobu realizacji i kontroli tego obowiązku, co może zapobiec negatywnemu oddziaływaniu na środowisko szkodliwych substancji przedostających się do powietrza. Ponadto zgodnie z art. 135 ustawy POŚ sejmik województwa może, w drodze uchwały, ograniczyć działalność określonego przedsięwzięcia, które w sposób negatywny wpływa na środowisko.

### **Marszałek województwa**

Marszałek województwa (dalej również: marszałek) jest jednym z organów ochrony środowiska wskazanych w ustawie POŚ. Znamienne jest, że z jednej strony organ wykonawczy samorządu województwa (zarząd) nie został ujęty w katalogu organów ochrony środowiska, z drugiej zaś - organem ochrony środowiska jest marszałek, którego nie wskazano wprost jako organu samorządu województwa. Biorąc to pod uwagę, jak również fakt, że marszałek województwa m.in. organizuje pracę zarządu województwa oraz kieruje bieżącymi sprawami województwa i reprezentuje je na zewnątrz (art. 43 ust. 1 u.s.w.), w dalszej analizie zadania marszałka i zarządu będą rozpatrywane wspólnie.

Kompetencją marszałka w dziedzinie ochrony środowiska są przedsięwzięcia i zdarzenia na terenach zakładów, które mogą zawsze znacznie oddziaływać na środowisko (art. 378 ust. 2a ustawy POŚ). Ponadto jest on organem ochrony środowiska w niektórych przypadkach pozwoleń dotyczących odpadów wydobywczych<sup>35</sup>. Marszałek sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym wyżej wskazaną właściwością. W sprawach o wykroczenia przeciw przepisom o ochronie środowiska jest on uprawniony do występowania w charakterze oskarżyciela publicznego. Ponadto w przypadku naruszenia przepisów o ochronie środowiska (ujawnionych w czasie kontroli) marszałek występuje do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o podjęcie odpowiednich działań będących w jego kompetencji (art. 379 ustawy POŚ).

W odniesieniu do szczególnego zadania, jakim jest ochrona powietrza, ciężar zadań przesunięty jest w stronę zarządu województwa. Należy zauważyć, że samodzielną kompetencją marszałka w tej dziedzinie

---

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 378 ust. 2a ustawy POŚ, w związku z art. 11 i art. 40 Ustawy z 10 lipca 2008 r. o odpadach wydobywczych (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 1136).

jest możliwość nałożenia (w drodze decyzji) obowiązku prowadzenia pomiarów poziomów substancji w powietrzu, wprowadzanej przez podmiot korzystający ze środowiska (art. 95 ustawy POŚ). Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji wszczyna się z urzędu. W pozostałych przypadkach obowiązek działania bądź szczegółowa kompetencja należy do zarządu województwa (któremu marszałek przewodniczy).

Do kompetencji zarządu województwa w dziedzinie ochrony powietrza należą przede wszystkim:

- ♦ dla stref, w których poziom substancji przekracza poziom docelowy, opracowanie i przedstawienie do zaopiniowania właściwym organom samorządowym projektu uchwały w sprawie programu ochrony powietrza lub jego aktualizacji oraz przedstawienie w niektórych sytuacjach planu działań krótkoterminowych;
- ♦ dla stref, w których poziom substancji mieści się pomiędzy poziomem dopuszczalnym a poziomem dopuszczalnym powiększonym o margines tolerancji, określenie przyczyn przekroczenia poziomów dopuszczalnych substancji w powietrzu i informowanie ministra właściwego do spraw środowiska o działaniach podejmowanych w celu zmniejszenia emisji substancji powodujących te przekroczenia;
- ♦ zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie programu ochrony powietrza;
- ♦ pośredniczenie w konsultacjach z właściwym organem państwa obcego w przypadku przekroczenia poziomów zanieczyszczeń w kraju i za granicą na skutek przenoszenia zanieczyszczeń na terytorium Polski, jak również prowadzenie konsultacji w przypadku przenoszenia zanieczyszczeń z terytorium Polski.

## Starosta

Starosta jest jednym z organów ochrony środowiska wskazanych w ustawie POŚ. Powoduje to powstanie rozbieżności między ujęciem organów na szczeblu powiatu w ustawie POŚ a ustawą o samorządzie powiatowym<sup>36</sup>, zgodnie z którą organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Jednakże zakres jego kompetencji uzasadnia wskazanie go jako

<sup>36</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 595, z późn. zm.).

organu ochrony środowiska z pominięciem systematyki ustawy samorządowej.

Starosta jest organem ochrony środowiska, którego kompetencje dotyczą szerokiego zakresu spraw środowiskowych. Do jego obowiązków i uprawnień w dziedzinie ochrony powietrza należą:

- ♦ wydawanie decyzji o dopuszczalnym poziomie hałasu (art. 115a ust. 1 ustawy POŚ);
- ♦ przyjęcie wyników pomiarów od prowadzących instalacje i użytkowników urządzenia (art. 149 ust. 1 ustawy POŚ);
- ♦ nałożenie na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji (art. 150 ustawy POŚ);
- ♦ przyjęcie zgłoszenia instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko (art. 152 ust. 1 ustawy POŚ);
- ♦ ustalenie wymagań w zakresie ochrony środowiska dotyczących eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia (art. 154 ust. 1 ustawy POŚ);
- ♦ nałożenie na zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem lub portem obowiązku prowadzenia w określonym czasie pomiarów poziomów substancji lub energii w środowisku wprowadzanych w związku z eksploatacją tych obiektów (art. 178 ustawy POŚ);
- ♦ wydawanie pozwoleń emisyjnych (art. 183 ustawy POŚ);
- ♦ zobowiązanie prowadzącego instalację podmiotu korzystającego ze środowiska do sporządzenia i przedłożenia przeglądu ekologicznego (art. 237 ustawy POŚ);
- ♦ nałożenie obowiązku ograniczenia oddziaływania na środowisko i jego zagrożenia lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego, jeżeli podmiot korzystający ze środowiska negatywnie oddziałuje na środowisko (art. 362 ust. 1-3 ustawy POŚ).

Starosta wydaje również określone decyzje środowiskowe<sup>37</sup> oraz opiniuje projekty uchwał dotyczących programów ochrony powietrza przygotowywanych przez marszałka województwa.

---

<sup>37</sup> Są to: pozwolenia zintegrowane; pozwolenia wodnoprawne; pozwolenia na wytwarzanie odpadów; decyzje zatwierdzające program gospodarki odpadami niebezpiecznymi; zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów;



## Wójt/burmistrz/prezydent

Wójt, burmistrz i prezydent miasta są organami wykonawczymi gminy. Zakres działania organu wykonawczego gminy jest szeroki, niemniej nie jest on wprost odpowiedzialny za wydawanie decyzji administracyjnych umożliwiających funkcjonowanie instalacji, które mogą mieć znaczne oddziaływanie na środowisko, a które zostaną umiejscowione w najbliższym otoczeniu.

Zgodnie z art. 403 ust. 2 ustawy POŚ w ramach zadań własnych gminy finansują ochronę środowiska i gospodarki wodnej w określonym zakresie. Wśród wymienionych działań, na które muszą zostać przeznaczone wszystkie środki pochodzące z opłat lub kar z tytułu korzystania ze środowiska przez podmioty zlokalizowane na terenie gmin, są m.in. przedsięwzięcia związane z ochroną powietrza, edukacja ekologiczna oraz inne zadania służące ochronie środowiska.

Czynne działanie w zakresie poprawy jakości powietrza może wynikać z odpowiednich zapisów w aktach prawa miejscowego, jakimi są zatwierdzone przez marszałków programy ochrony powietrza lub plany działań krótkoterminowych. Bez takich zapisów nie ma możliwości wywarcia skutecznego nacisku na gminy do podjęcia działań mających na celu redukcję zanieczyszczeń powietrza na swoim obszarze. W rozporządzeniu ministra środowiska w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych<sup>38</sup> zawarto konieczność posiłkowania się obowiązującymi i zakończonymi gminnymi programami ochrony środowiska w trakcie tworzenia wspomnianych dokumentów. Dodatkowo w załączniku nr 2 zawarto propozycje działań krótkoterminowych, które mogą być stosowane w sytuacjach, gdy należy ograniczyć zanieczyszczenia powietrza.

Podsumowując, należy stwierdzić, że w przepisach prawa znajdują się rozwiązania, które umożliwiają podejmowanie działań w celu efektywnej walki z zanieczyszczeniami powietrza nawet przez tak małe jednostki samorządowe, jakimi są gminy.

## 4. Dobre praktyki - na podstawie wizyt studyjnych

Każda z odbytych wizyt studyjnych pomogła stworzyć wykaz najlepszych praktyk stosowanych w poszczególnych miastach. W kontekście

---

zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbierania lub transportu odpadów; koncesje na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny pospolitej; zatwierdzenie projektów prac geologicznych, których wykonanie nie wymaga koncesji.

<sup>38</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. 2012, poz. 1028).

badania tego, jak władze rządowe oraz te na szczeblu lokalnym wywiązują się z zadań służących poprawie jakości powietrza, zbadano szereg konkretnych, przedstawionych tu rozwiązań i działań.

W każdym z czterech z odwiedzonych miast zastosowano wiele interesujących rozwiązań. Na podstawie zgromadzonych danych i informacji można stwierdzić, że najbardziej kompleksowe rozwiązania zostały wprowadzone w Londynie i Berlinie. W Brukseli i w Paryżu powstały odpowiednie strategie, jednak część zawartych tam rozwiązań wciąż czeka na wdrożenie.

### **Strefy niskiej emisji**

Berlin i Londyn to miasta, w których strefy niskich emisji (ang. *low emission zone*, dalej LEZ) znajdują się na najwyższym stopniu zaawansowania. Ich celem jest jednoczesne ograniczenie i poprawa płynności ruchu. W Londynie, gdzie LEZ jest elementem szerszej strategii zarządzania ruchem, mamy do czynienia z wymogiem wnoszenia wysokich opłat za wjazd do centrum miasta oraz parkowanie. W 2008 r. na niemal całym terenie Wielkiego Londynu została stworzona LEZ. Celem utworzenia strefy była poprawa jakości powietrza na terenie aglomeracji dzięki wyeliminowaniu z ruchu kołowego pojazdów najbardziej zanieczyszczających środowisko naturalne. Restrykcje w poruszaniu się po Londynie wprowadzone w LEZ dotyczą starszych modeli samochodów ciężarowych napędzanych silnikiem Diesla, autobusów, autokarów, dużych samochodów dostawczych, autobusów oraz innych pojazdów specjalistycznych. Kierowcy wymienionych pojazdów zobowiązani są do uiszczenia opłaty dziennej za poruszanie się po LEZ w wysokości 100 lub 200 funtów w zależności od rodzaju posiadanego pojazdu.

Berlińska *Umweltzone* (obecnie jest ich w Niemczech 48), ustanowiona na mocy rozporządzenia o znakowaniu pojazdów, które weszło w życie 1 marca 2007 r., to wydzielony obszar w mieście, do którego zakazany jest wjazd samochodów emitujących zanieczyszczenia powyżej pewnych poziomów. Zakazy wjazdu do określonych obszarów dotyczą pojazdów nieposiadających odpowiednich naklejek, zależnych od spełnienia przez nie odpowiednich norm emisji zanieczyszczeń. W Niemczech istnieją cztery grupy pojazdów, które zależą od Europejskiego Standardu Emisji Spalin, tzn. pojazdy spełniające normę Euro 1 lub gorsze nie otrzymują plakietki, Euro 2 - otrzymują czerwoną plakietkę, Euro 3 - żółtą, i w końcu pojazdy z Euro 4 albo lepsze - zieloną plakietkę. Zakazy istnieją w pierwszym etapie dla grup pojazdów, które nie posiadają odpowiedniej naklejki, w kolejnych latach zakaz obejmie również pojazdy, które mają czerwoną lub żółtą naklejkę.

Dla porównania w Brukseli w centrum miasta obowiązuje ograniczenie prędkości do 30 km/h z wyłączeniem jedynie dwóch głównych ulic. Ponadto z ruchu samochodowego wyłączone jest całe Stare Miasto. Paryż stworzył już plany i chce iść za przykładem brytyjskim i belgijskim.

### **Promowanie transportu niskoemisyjnego w usługach miejskich**

W Londynie główne działania koncentrują się na zakupie autobusów hybrydowych, montażu silników EURO VI oraz filtrów cząstek stałych w pojazdach komunikacji miejskiej.

W Berlinie już od 1999 r. zaczęła się stopniowa wymiana filtrów cząsteczek stałych w autobusach z silnikiem Diesla. Do końca 2005 r. niemalże 72% autobusów zostało wyposażonych w efektywne systemy filtrowe. Koszty programu zostały pokryte przez władze Berlina dzięki funduszom europejskim, z których sfinansowano 50% wydatków. Wszystkie autobusy, które nie mogą zostać wyposażone w odpowiednie technologie z przyczyn technicznych lub ekonomicznych, mają zostać zastąpione najszybciej, jak to możliwe, przez pojazdy spełniające normy Euro VI, napędzane biogazem albo wyposażone w inne alternatywne rodzaje napędów (np. hybrydowe, elektryczne).

Natomiast w Paryżu i Brukseli wprowadzono system szeroko rozumianych zachęt finansowych (w tym ulg podatkowych), które umożliwią zakup nowego taboru w transporcie miejskim.

### **Zwiększanie efektywności energetycznej budynków**

W Londynie uruchomiono programy RE:NEW i RE:FIT skierowane zarówno do podmiotów publicznych, jak i indywidualnych. Z budżetu pierwszego programu finansowane są prace izolacyjne, modernizacja systemu ogrzewania, wymiana stolarki okiennej lub instalacja paneli słonecznych i turbin wiatrowych. W ramach RE:NEW każdy właściciel modernizowanego budynku otrzymuje wsparcie profesjonalnych firm, doradzających w przedmiocie maksymalizacji energooszczędności danej nieruchomości.

W Brukseli stosuje się zasadę wzorowości władz publicznych. Nakłada ona na podmioty publiczne obowiązek realizacji inwestycji i termomodernizacji budynków w celu osiągnięcia najwyższej wydajności energetycznej, na jaką pozwalają technologie na rynku. Należy podkreślić, że standardy obowiązujące instytucje publiczne są wyższe w porównaniu do standardów obowiązujących podmioty prywatne. Ponadto w stosunku do podmiotów indywidualnych funkcjonuje system dopłat na rzecz gospodarstw domowych w celu nakłonienia prywatnych właścicieli do re-

montu. Elementem tego programu jest wymiana indywidualnych pieców grzewczych, którą stymuluje się za pomocą zróżnicowanych dopłat i dotacji zarówno ze środków europejskich, jak i fundowanych przez władze federalne, regionalne i miejskie.

W Berlinie planowane jest przeprowadzanie specjalistycznych badań, które mają zidentyfikować budynki spalające drewno, aby w ten sposób ograniczyć emisję PM10. Powstały również plany dodatkowej regulacji i kontroli sektora prywatnych pieców grzewczych.

## 5. Wnioski i rekomendacje

Stan jakości powietrza w Polsce jest niezadowolający, dlatego potrzebne są zdecydowane i spójne działania, które pozwolą obniżyć stężenie zanieczyszczeń co najmniej do poziomów wymaganych przez UE. Ponieważ polskiej gospodarki, bazującej na węglu, nie można w krótkim okresie dogłębnie przebudować, jako rekomendowane działania proponujemy kroki ewolucyjne.

### Zwiększenie oszczędności energetycznej budynków

Duży potencjał ograniczenia emisji pyłów PM2.5 i PM10 oraz rakotwórczego benzo(a)pirenu<sup>39</sup> upatruje się w termomodernizacji domów mieszkalnych. Budynki tego typu stanowią istotne źródło emisji zanieczyszczeń do powietrza. Jest to dostrzegalne zwłaszcza jesienią i zimą, kiedy to uruchamiane są domowe paleniska. Problem ten dotyczy zarówno miast, jak i małych miejscowości.

Dotychczas w Polsce programy termomodernizacyjne skierowane były głównie do właścicieli lub zarządców budynków wielorodzinnych i budynków użyteczności publicznej. Pomijano w nich często domy jednorodzinne. Podejścia tego nie zweryfikowano przy okazji tworzenia programów operacyjnych i priorytetów na wydatkowanie środków unijnych z wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020.

W innych państwach europejskich termomodernizację domów jednorodzinnych traktuje się jako ważny instrument ograniczania emisji gazów cieplarnianych poprzez redukcję energochłonności budynków. Wychodzi się z założenia, że im lepsza izolacja termiczna budynku, tym mniej intensywna konieczność jego ogrzewania. Im lepiej docieplony dom, tym

---

<sup>39</sup> Prawie 90% emisji benzo(a)pirenu pochodzi z indywidualnego ogrzewania budynków paliwami stałymi. W przypadku PM10 domy odpowiadają za 52% emisji. Zob. Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami, [www.kobize.pl](http://www.kobize.pl) [dostęp: 28.12.2014 r.].

chętniej jego właściciel decyduje się na ogrzewanie gazowe, gdyż będzie potrzebował mniej tego, relatywnie droższego, paliwa.

Wskazane jest zatem, aby stworzyć w Polsce sprawny instrument finansowy dotujący lub kredytujący termomodernizację budynków jednorodzinnych (a nie tylko wielorodzinnych lub budynków użyteczności publicznej). Funkcjonująca premia termomodernizacyjna cieszy się małą popularnością wśród właścicieli domów jednorodzinnych w Polsce. Dofinansowanie pochodzące zarówno ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak i funduszu celowego Banku Gospodarstwa Krajowego przeznaczony na termomodernizację oraz remonty odbywa się w większości za pośrednictwem bankowych kredytów, co ogranicza pulę beneficjentów mogących skorzystać z programu dopłat.

Potrzebę stworzenia efektywnego instrumentu potwierdza badanie przeprowadzone przez Instytut Badań Rynku i Opinii Publicznej oraz Instytut Ekonomii Środowiska. Wynika z niego, że właściciele są skłonni docieplać swoje domy, przeszkodę stanowi jednak sfinansowanie inwestycji. W tym kontekście rekomendowana jest zmiana warunków udzielania pomocy i zwiększenie środków dostępnych w ramach programów środowiskowych, takich jak „KAWKA”. Obecnie z zarządzanego przez NFOŚiGW programu likwidacji niskiej emisji, który wspiera realizację dyrektywy „CAFE”<sup>40</sup>, można skorzystać jedynie, gdy dla danego obszaru ustanowiony został plan ochrony powietrza, a dodatkowo muszą to być miasta powyżej 10 tys. mieszkańców. Jest to istotne ograniczenie, które wpływa niekorzystnie na możliwość skorzystania ze środków funduszu.

### **Wprowadzenie prośrodowiskowych standardów dla węgla sprzedawanego klientom indywidualnym**

Kolejnym problemem domowych palenisk jest stosowanie w nich węgla niskiej jakości. W obrocie rynkowym nie istnieją żadne minimalne normy jakości dotyczące wilgoci węgla, zawartości w nim popiołu, siarki itp. Do 2003 r. istniał w Polsce zakaz sprzedaży gospodarstwom domowym węgla brunatnego i mułu węglowego<sup>41</sup>. Zakaz ten uchylono, w związku z czym gospodarstwa domowe mogą stosować do ogrzewania budynków każde paliwo, bez względu na jego jakość.

---

<sup>40</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE).

<sup>41</sup> Muł węglowy stanowi 9% paliw wykorzystywanych do ogrzewania polskich domów. Jego spalanie powoduje wysoką emisję pyłu, metali ciężkich, sadzy, zanieczyszczeń organicznych i nieorganicznych oraz stratę energii na odparowanie zawartej w nim wilgoci.

W październiku 2014 r. prezydent RP podpisał nowelizację ustawy o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, ale szczegóły dotyczące standardów jakości określi dopiero rozporządzenie ministra właściwego ds. gospodarki. Normy jakości mają uwzględniać wpływ na stan ochrony środowiska, zdrowie ludzi, interesy konsumentów oraz „sytuację polskiego węgla”. Obrót węglem nadzorować ma Państwowa Inspekcja Handlowa. Istotne jest, aby wprowadzić odpowiednie standardy, które wpłyną na poprawę jakości powietrza, a nie takie, których głównym celem będzie wyeliminowanie z rynku rosyjskiego węgla.

Eksperti podkreślają, że węgiel powinien charakteryzować się jak najniższą zawartością drobnych frakcji (poniżej 5%), jak najniższą zawartością popiołu (poniżej 8-10%), wartością opałową powyżej 25 MJ/kg i niską spiekalnością<sup>42</sup> (liczba RI poniżej 20, im bliżej 0, tym lepiej).

Z proponowanego monitoringu i kontrolowania wyłączony będzie węgiel brunatny. Decyzja ta powinna zostać zmieniona, ponieważ pozostawia ona nadal furtkę do ogrzewania budynków węglem niskiej jakości.

### **Wprowadzenie środowiskowych wymogów dla kotłów i pieców sprzedawanych klientom indywidualnym**

Kolejnym problemem związanym z ogrzewaniem domów jednorodzinnych są przestarzałe i nieefektywne kotły. Większość z nich umożliwia spalanie wielu rodzajów paliwa, bez względu na jego jakość, a także różnego typu śmieci i odpadów. To one odpowiadają za wiele zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery.

W Polsce brak jest standardów emisyjnych dla nowych kotłów i pieców o mocy poniżej 1 MW, sprzedawanych gospodarstwom domowym, oraz systemu nadzoru ich jakości. Normy takie wprowadzone są z kolei w innych państwach, np. w Republice Czeskiej. Aby efektywniej spalać węgiel, należy w większym stopniu stymulować wymianę na nowoczesne kotły i systemy odpylania. Obecnie można produkować niezawansowane technologicznie piece, które zatrują powietrze, i konkurować cenowo z czystszyimi technologiami. Ma to bezpośrednie przełożenie na stan jakości powietrza w Polsce.

---

<sup>42</sup> Spiekalność węgla to zdolność węgla kamiennego do przechodzenia w czasie ogrzewania (w temp. 350-500°C) w stan plastyczny i tworzenia (w wyniku zlepiania się ziaren węglowych) twardego i dobrze spieczonego koksu. Zob. *Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/spiekalnosc-węgla;3978205.html> [dostęp: 28.12.2014 r.].

## **Wprowadzenie opłaty środowiskowej dla pojazdów mechanicznych**

Wprowadzenie opłaty środowiskowej dla pojazdów mechanicznych mogłoby doprowadzić do dalszego ograniczenia ruchu pojazdów osobowych. Opłata uzależniona byłaby od rzeczywistego składu emitowanych zanieczyszczeń przez pojazdy drogowe. Dochody z opłaty środowiskowej wpływałyby na konto NFOŚiGW, z przeznaczeniem na dopłaty do zakupu efektywniejszych ekologicznie pojazdów oraz na dopłaty do modernizacji systemów ogrzewania budynków.

Podczas obowiązkowych badań technicznych pojazdów następowałoby badanie składu chemicznego emitowanych spalin. W zależności od wyniku pomiaru pojazd otrzymywałby odpowiednie oznaczenie, które powinno być umieszczone na przedniej szybie pojazdu, tak aby była możliwość łatwego zidentyfikowania jego klasy ekologicznej. Nowe pojazdy i pojazdy poniżej trzech lat od momentu pierwszej rejestracji byłyby zwolnione z konieczności przeprowadzania badania, a do kwalifikacji pojazdu do danej grupy środowiskowej posłużyłyby dane producenta dotyczące składu emisji spalin.

Po wykonaniu badania technicznego właściciel pojazdu zobowiązany byłby do zapłaty odpowiedniej kwoty na rzecz NFOŚiGW. Wysokość opłaty powinna być na relatywnie wysokim poziomie, tak aby mieć wymierny skutek. W przypadku właścicieli nowych pojazdów opłata uiszczana byłaby z góry na trzy lata. Możliwa nadpłata, mogąca powstać w wyniku wycofania pojazdu z użytkowania przed tym terminem, byłaby zwracana po złożeniu wniosku do dysponenta środków, czyli NFOŚiGW. Ustawodawca powinien również rozważyć możliwość zmniejszenia stawek opłaty dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i biedą - czyli zastosować progresywną stawkę opłat względem dochodu osobistego.

Obecnie nad rozwiązaniem podobnego typu pracuje się w Niemczech, a w takich krajach jak Czechy, Dania oraz Irlandia opłaty ekologiczne funkcjonują w systemie podatkowym już od kilku lat. W Irlandii jest to podatek VRT „Vehicle Registration Tax” nakładany na nowe auta oraz na auta importowane i jest uzależniony, w głównej mierze, od emisyjności (emisja CO<sub>2</sub>) silnika. W Czechach w 2009 r. wprowadzono opłatę środowiskową uzależnioną od spełniania poszczególnych norm EURO dla pojazdów produkowanych na terytorium Unii Europejskiej, co przełożyło się na szybką poprawę stanu technicznego pojazdów oraz odmłodzenie parku maszynowego.

Wprowadzenie dodatkowej czynności technicznej oraz pobór opłat na stacjach diagnostycznych wiązałyby się ze wzrostem opłaty za przepro-

wadzenie badania technicznego pojazdu, co kompensowałoby nakłady i zwiększony zakres obowiązków podmiotów wykonujących badania. Zwiększenie stawek za badania techniczne pojazdów jest jednym z postulatów branży diagnostycznej, która podnosi kwestie związane z brakiem wzrostu opłat za badania techniczne na przestrzeni ostatnich kilku lat.

Ustawodawca w momencie wprowadzania opłaty środowiskowej powinien również rozważyć likwidację obowiązującej obecnie opłaty recyklingowej. Jej utrzymanie, przy jednoczesnym wprowadzeniu opłaty środowiskowej, może bowiem nadmiernie obciążać finansowo użytkowników pojazdów mechanicznych.

### **Rozbudowa infrastruktury drogowej i rowerowej oraz systemu transportu miejskiego przyjaznego środowisku**

Na poprawę jakości powietrza zdecydowany wpływ ma sposób organizacji komunikacji i transportu. System komunikacji i transportu powinien być spójny i zintegrowany. Drogi powinny być wytyczone w taki sposób, aby tranzyt omijał centra miast. Ruch samochodów osobowych w miastach powinien być maksymalnie ograniczony na rzecz środków komunikacji zbiorowej, transportu rowerowego i ruchu pieszego. Istotne jest, aby środki komunikacji miejskiej były jednoznacznie uprzywilejowane w ruchu drogowym poprzez wytyczanie buspasów, oddzielnych torowisk dla tramwajów oraz wprowadzanie inteligentnych systemów sygnalizacji świetlnej upłynniających ruch tramwajowy, autobusowy i trolejbusowy. Rozbudowa ścieżek rowerowych powinna obejmować jak największą część miasta i dążyć do utworzenia spójnej siatki. Wyższa jakość transportu miejskiego i sieci ścieżek rowerowych zachęca mieszkańców do zmiany przyzwyczajęń i do wyboru alternatywnego dla samochodu środka transportu.

### **Wprowadzenie stref niskiej emisji**

Dzięki zastosowaniu podziału samochodów na poszczególne grupy środowiskowe (przy okazji wprowadzenia opłaty środowiskowej) łatwiejsze będzie wprowadzenie obszarów z ograniczonym użytkowaniem. Według obecnie obowiązujących przepisów prawa wprowadzenie takich stref jest możliwe jedynie teoretycznie, ponieważ bez systemu umożliwiającego identyfikację pojazdów ze względu na ich negatywny wpływ na środowisko poszczególne strefy byłyby po prostu strefami z wyłączonym ruchem samochodowym, a od powyższego zakazu stosowano by wyjątki dla mieszkańców. Wprowadzenie tego typu rozwiązania przyczyni się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń, co pokazuje przykład Niemiec, gdzie po zasto-



sowaniu takiego rozwiązania w ciągu kilku lat znacznie ograniczono poziomy stężenia  $\text{NO}_x$ ,  $\text{SO}_x$ , a także pyłów  $\text{PM}_{2.5}$  oraz  $\text{PM}_{10}$ .

### **Przeprowadzenie działań uświadamiających i informacyjnych**

Nieodzownym elementem działań publicznych w zakresie poprawy jakości powietrza powinna być także edukacja i informowanie o wpływie zanieczyszczeń powietrza na zdrowie. Bez zmiany ogólnej świadomości społeczeństwa wiele przedsięwzięć może napotkać opór obywateli. Dlatego wskazane są: przeprowadzenie odpowiednich zajęć w przedszkolach i szkołach, organizacja spotkań z obywatelami oraz rozpoczęcie szeroko zakrojonych kampanii informacyjnych. Obywatele, którzy są bardziej świadomi zagrożeń związanych z zanieczyszczeniami powietrza, są też bardziej skłonni do zmiany swoich przyzwyczajzeń i do większego dbania o stan jakości powietrza. A stan ten jest bezpośrednio zależny od zachowań poszczególnych mieszkańców i decyzji gospodarstw domowych.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne**

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (CAFE).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.
- Protokół do Konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości, dotyczący długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń powietrza na dalekie odległości w Europie (EMEP), sporządzony w Genewie 28 września 1984 r.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11 września 2012 r. w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz.U. 2012, poz. 1028).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Środowiska (Dz.U. 2011, nr 248, poz. 1493 oraz nr 284, poz. 1671).
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o krajowym systemie ekzarządzania i audytu (EMAS) (Dz.U. 2004, nr 70, poz. 63 z późn. zm.).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 627 z późn. zm.).
- Ustawa z 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 686 z późn. zm.).

- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm).
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jednolity Dz.U. 2013, poz. 1235 z późn. zm.).
- Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 743 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 595 z późn. zm.).
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 596 z późn. zm.).
- Ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jednolity: Dz.U. 2012, poz. 392 z późn. zm.).

### **Raporty i opracowania**

- Environment for Europeans, Komisja Europejska, DG Environment.
- European Environment Agency, *Air Quality in Europe - 2013*, [www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013](http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2013).
- Flash Eurobarometre 360, *Attitudes des Européens a l'égard de la qualite de l'air*, styczeń 2013.
- Państwowy Monitoring Środowiska - Inspekcja Ochrony Środowiska, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2012*, <http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/air/quality/type/R?year=2013>.
- Raport GIOŚ, *Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2012*, [www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/raport\\_OR\\_za\\_2011\\_30-10-2012.pdf](http://www.gios.gov.pl/zalaczniki/artykuly/raport_OR_za_2011_30-10-2012.pdf).
- Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, red. B. i A. Kozuch, Kraków, monografia elektroniczna Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego 2011.
- Wańkiewicz W., *Wskaźniki realizacji usług publicznych*, [www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri\\_wru.pdf](http://www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/pri_wru.pdf).
- World Health Organization, *Review of evidence on health aspects of air pollution - Technical Report*, [www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/review-of-evidence-on-health-aspects-of-air-pollution-revihaap-project-final-technical-report](http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/air-quality/publications/2013/review-of-evidence-on-health-aspects-of-air-pollution-revihaap-project-final-technical-report).

### **Spotkania**

- 11 marca 2014 r. - Wielka Brytania, Ministerstwo Energii i Zmian Klimatu (Department of Energy and Climate Change, DECC), pani Lisa Evely i pan Gervase Poulden.

- 13 marca 2014 r. - Wielka Brytania, Ministerstwo Środowiska, Żywności i Obszarów Wiejskich (Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA), pan Dominik Leeson i pan Sean O'Brien.
- 13 marca 2014 r. - Wielka Brytania, Władze Wielkiego Londynu (Greater London Authority, GLA), pan Elliot Treharne.
- 22 września 2014 r. - Niemcy, Senat Berlina, Departament Urbanistyki i Ochrony Środowiska (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt), pan Martin Lutz.
- 23 września 2014 r. - Niemcy, Ministerstwo Środowiska, Ochrony Natury i Bezpieczeństwa Reaktorów (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), pan Karl Ludwig Hüttner.
- 25 listopada 2013 r. - Belgia, Dyrekcja Generalna ds. Ochrony Środowiska Komisji Europejskiej, pan Marco Gasparinetti i pan Wilhelmus De-Wilt.
- 25 września 2014 r. - Francja, Ministerstwo Środowiska, Zrównoważonego Rozwoju i Energii (Le ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie), pan Hubert Holin.
- 26 listopada 2013 r. - Belgia, Parlament Regionalny Regionu Stołecznego Brukseli, pan Piotr Gołębiowski, Attaché parlementaire du Député, et Président de la Commission de l'Environnement.

### **Inne**

- Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/spiekalnoscwegla;3978205.html>.
- Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z 18 grudnia 2013 r., Środowisko: Nowy pakiet polityczny w celu zagwarantowania czystszej powietrza w Europie, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-1274\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1274_pl.htm).
- Prawa człowieka trzeciej generacji, [www.unic.un.org/pl/prawa\\_czlowieka/pcz\\_trzecia\\_generacja.php](http://www.unic.un.org/pl/prawa_czlowieka/pcz_trzecia_generacja.php).
- Strona internetowa Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami, <http://www.kobize.pl>.
- [http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring\\_air\\_assessment\\_rating\\_info](http://powietrze.gios.gov.pl/gios/site/content/measuring_air_assessment_rating_info).



## Część IV

### **Polityka rozwoju**

Marta Arendt, Magdalena Dudkiewicz, Rafał Jewdokimow,  
Marta Kaniasta, Anna Klimaszewska, Cezary Maliszewski,  
Michał Sadowski, Grzegorz Wieczorkiewicz

*Opiekun grupy: Piotr Łysoń*



## **Zarys analizy dostępności i jakości funkcjonowania ponadlokalnego transportu zbiorowego w Polsce oraz jego wpływu na rozwój miast i obszarów otaczających**

### **Wstęp**

Nie ulega wątpliwości, że wzrasta znaczenie szybkiego i łatwego przemieszczania się. Popyt na usługi komunikacji zbiorowej będzie rósł i w niedalekiej przyszłości dostępność tych usług będzie decydować o sukcesie lub porażce wielu działań rozwojowych.

Tradycyjny podział administracyjny na obszary miejskie i wiejskie nie przystaje do istniejących powiązań funkcjonalnych między tymi obszarami. Taki podział nie oddaje już prawdy o społecznej i ekonomicznej strukturze tych obszarów. Transformacje, które nastąpiły w ostatnich dziesięcioleciach w związku z rozwojem miast, nakazują zmienić nie tylko spojrzenie na to, czym są miasto i wieś, lecz przede wszystkim podejście do organizowania przez władze świadczenia kluczowych usług publicznych, w tym usług komunikacji zbiorowej.

Jak pokazują krajowe i europejskie dokumenty strategiczne, miasta w coraz większym stopniu stają się nie tylko ośrodkami wzrostu gospodarczego, lecz także źródłem procesów rozwojowych dla ich otoczenia. Pogłębianie się współzależności pomiędzy miastami i otaczającymi je

obszarami sprawia, że należy podjąć działania, które uczyniłyby je bardziej dostępnymi centrami usług. Uczynienie miast dostępnymi dla mieszkańców otaczających je terenów stanowi warunek niezbędny do zaistnienia zjawiska dyfuzji procesów rozwojowych, poprawiających kondycję gospodarczą tak samych miast, jak i powiązanych z nimi obszarów oraz dalszego zaplecza regionalnego.

Z tego powodu kwestia poprawnej organizacji publicznego transportu zbiorowego, nieograniczonego do administracyjnych granic miast, nabiera szczególnego znaczenia. Nie można nie zgodzić się z tym, że istnieją obszary silnych ekonomicznych i społecznych powiązań, które wykraczają poza administracyjne granice tradycyjnie postrzeganych miast i wsi.

Jak zobaczymy w dalszej części pracy, komunikacyjna dostępność tych obszarów stanowi jeden z kluczowych czynników warunkujących wzrost gospodarczy i poprawę jakości życia ich mieszkańców. Celem tego studium jest przedstawienie wagi poprawnej organizacji ponadlokalnej komunikacji zbiorowej, uzasadnienia interwencji w tym obszarze w Polsce oraz spojrzenia na tę kwestię prezentowanego przez instytucje UE. Należy pamiętać, że perspektywa finansowa UE na lata 2014-2020 daje możliwość znacznej poprawy dostępności i jakości usług ponadlokalnej komunikacji zbiorowej.

W opracowaniu przedstawiono informacje zgromadzone przez słuchaczy KSAP w ramach przygotowań do wizyty studyjnej w Brukseli. Wiedza ta była podstawą i przedmiotem odbytych w czasie wizyty rozmów.

## **1. Znaczenie ponadlokalnego transportu zbiorowego dla rozwoju miast i obszarów wiejskich**

W najbliższych latach system zarządzania rozwojem w Polsce będzie kształtowany przez dokumenty strategiczne (rys. 1).

Wskazane dokumenty stanowią nowy porządek strategiczny polityki rozwoju, tj. stworzony zgodnie z oczekiwaniami UE układ dokumentów strategicznych, którego ramą są: *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030* oraz *Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020*. Określony w nim terytorialny wymiar polityki rozwoju silnie akcentuje rolę ośrodków miejskich w stymulacji procesów rozwojowych. W *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* możemy znaleźć stwierdzenie, że *podstawową rolę w procesie wzrostu konkurencyjności gospodarki w układzie przestrzennym musi odegrać wykorzystanie potencjału głównych ośrodków miejskich jako*



miejsca koncentracji procesów gospodarczych, zmian społecznych i kulturowych<sup>1</sup>. W tym samym duchu wypowiadają się autorzy *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, formułując jedno z głównych wyzwań rozwojowych stojących przed Polską, jakim jest *lepsze wykorzystanie potencjałów najważniejszych obszarów miejskich do kreowania wzrostu i zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju pozostałych obszarów*<sup>2</sup>. Zatem budowa konkurencyjności regionów ma się opierać na wykorzystaniu i rozprzestrzenianiu potencjału rozwojowego ośrodków miejskich na ich obszary funkcjonalne oraz na dalsze otoczenie (peryferyjne obszary wiejskie, ośrodki subregionalne). Wzajemne oddziaływanie miast i ich zaplecza ma doprowadzić do dyfuzji procesów rozwojowych, tj. generowania obopólnych korzyści i uzupełniania się. Aby jednak te pozytywne zjawiska nastąpiły, należy podjąć szereg działań pogłębiających wewnętrzną integrację miejskich obszarów funkcjonalnych oraz wzmacniających więź tych obszarów z dalszym otoczeniem.

Rys. 1

### Układ dokumentów strategicznych



Źródło: *Strategia Rozwoju Kraju 2020* – dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r.

W świetle wymienionych dokumentów kwestia poprawy dostępności komunikacyjnej miast nabiera szczególnego znaczenia. Zwłaszcza *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030* oraz *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020* wyraźnie formułują potrzebę

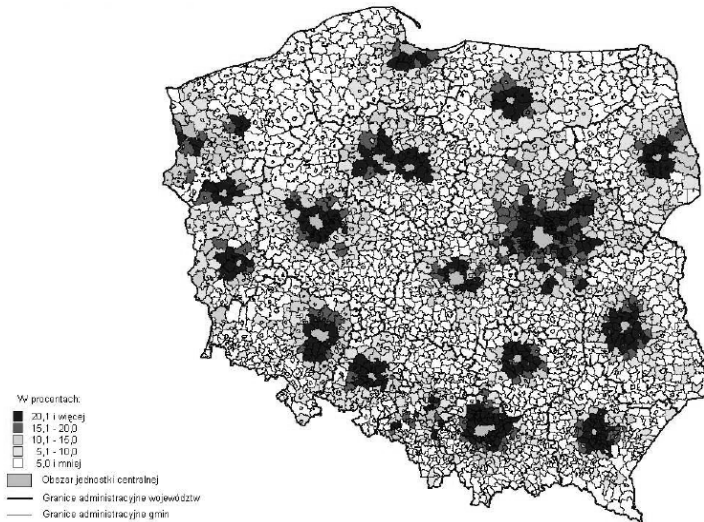
<sup>1</sup> *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, s. 76.

<sup>2</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, s. 24.

rozwoju transportu publicznego jako warunku poprawy dostępności miast. Jak widać na rysunku 2, zasięg ekonomicznego oddziaływania ośrodków miejskich wykracza daleko poza granice właściwych jednostek administracyjnych.

Rys. 2

Udział przyjeżdżających do pracy do miast wojewódzkich  
w liczbie zatrudnionych w gminie w 2006 r. w %



Źródło: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie.

Proces rozszerzania się stref oddziaływania miast trwa. Niestety nie towarzyszy mu dostosowywanie infrastruktury świadczenia usług publicznych, w tym usług publicznej komunikacji zbiorowej. Liczba samochodów osobowych przypadających na 1000 mieszkańców stale rośnie (od 286 w 2002 r. do 486 w 2012 r.)<sup>3</sup>, co jest związane z istnieniem barier transportowych uniemożliwiających dojazd do pracy komunikacją publiczną. W Polsce od 1990 r. następuje stałe ograniczanie oferty przewozowej komunikacji publicznej. Zlikwidowano ponad 25% sieci dróg żelaznych, doprowadzając do tego, że aż w 51 powiatach i 89 miastach powiatowych nie ma połączeń kolejowych<sup>4</sup>. Podobnie jest z ofertą publicz-

<sup>3</sup> Zob. *Transport – wyniki działalności 2003–2012*, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_938\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_938_PLK_HTML.htm) [dostęp: 01.12.2013 r.].

<sup>4</sup> Zob. K. Trammer, *Dostępność komunikacyjna i mobilność w polskich regionach*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012, s. 1.

nych przewozów autobusowych. Jak wynika z danych zrzeszającej przedsiębiorstwa PKS Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji, liczba kilometrów realizowanych przez autobusy publicznych przewoźników zmniejszyła się niemal z 1 mld 348 mln km w 1990 r. do 716 mln km w 2010 r.<sup>5</sup> Tendencja do zmniejszania oferty lokalnych kursów autokarowych na rzecz linii długodystansowych i międzymiejskich, ograniczanie kursów popołudniowych i kursowania w dni świąteczne niesie ze sobą odczuwalne skutki społeczne w postaci oddalania się usług publicznych od mieszkańców obszarów wiejskich i około miejskich.

Informacje zawarte w KSRR 2010–2020 zdają się potwierdzać tę sytuację. Aż 99 powiatów jest klasyfikowanych jako obszary o złej lub bardzo złej dostępności usług publicznych. Średni poziom dostępności tych usług utrzymują 153 powiaty. Informacje te muszą być jednak poddane dalszej analizie i weryfikacji<sup>6</sup>.

Oddalanie się oferty usług publicznych generuje zjawisko tzw. wymuszonej motoryzacji. Likwidowanie szkół, placówek pocztowych czy też zakładów opieki zdrowotnej, w połączeniu z niemożnością dojechania do najbliższego miasta autokarem, koleją albo innym środkiem transportu z przesiadką, zmusza mieszkańców wsi do korzystania z samochodu. Jak wskazano wcześniej, liczba samochodów przypadających na 1000 mieszkańców w Polsce stale rosła. Nie jest to zjawisko korzystne, ponieważ wzrost liczby użytkowników samochodów osobowych codziennie dojeżdżających do pracy (tzw. mobilność wahadłowa) powoduje wzrost kongestii w miastach, a to z kolei jeszcze bardziej pogarsza ich dostępność komunikacyjną.

## 2. Przyczyny ograniczania sieci komunikacji zbiorowej

Przyczyny ograniczania liczby połączeń autokarowych i kolejowych są różne, ponieważ odmienna jest specyfika tych form transportu.

Do roku 2011 liczba połączeń autokarowych malała przede wszystkim dlatego, że system organizowania usług przewozowych był w pełni komercyjny. Nie istniała możliwość organizowania usług o charakterze użyteczności publicznej, których świadczenie byłoby dotowane ze środków publicznych. Naturalną koleją rzeczy było to, że przewoźnicy funkcjonowali tylko na ekonomicznie atrakcyjnych liniach, tj. dobrze zurbanizowanych, gwarantujących dużą liczbę klientów. Skutkowało to tym, że wiele

<sup>5</sup> Tamże, s. 2.

<sup>6</sup> Zob. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020, s. 33.

miejscowości nie miało dostępu do połączeń autokarowych, ponieważ nie gwarantowały wystarczającej dla osiągnięcia zysku liczby pasażerów.

Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13) zlikwidowała problem niemożności organizowania usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej w przypadku transportu kołowego. Jednakże ustawa ta uniemożliwia jednocześnie zawiązywanie partnerstw pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli. Z tego powodu może być utrudnione tworzenie silnych ponadlokalnych instytucji organizatorskich, które zajmowałyby się finansowaniem przewozów, zatwierdzaniem tras zgłaszanych przez przewoźników, kształtowaniem połączeń, planowaniem oferty przewozowej oraz integracją różnych środków transportu na większym obszarze<sup>7</sup>.

Jeżeli chodzi o transport kolejowy, połączenia były likwidowane pomimo tego, że zdecydowana ich większość miała charakter użyteczności publicznej przed wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Organizatorem przewozów o charakterze regionalnym jest samorząd województwa. Przyczynę likwidowania połączeń stanowi brak środków na utrzymywanie nierentownych, aczkolwiek ważnych dla społeczeństwa linii. Nawet dotowane połączenia często nie gwarantują odpowiedniej jakości usług (tj. stanu przystanków, czasu podróży, bezpieczeństwa), przez co zniechęcają klientów, którzy skłaniają się ku korzystaniu z alternatywnych środków transportu - samochodów.

### **Chaos planowania przestrzennego jako przyczyna wysokich kosztów świadczenia usług transportu publicznego**

Spośród wskazanych przyczyn spadku dostępności usług komunikacji publicznej jedna zasługuje na szczególne wyróżnienie. Chodzi o proces niekontrolowanego rozrastania się ośrodków miejskich. Zidentyfikowane zjawisko „rozlewania się miast” ma ogromny wpływ na efektywność i ekonomię świadczenia usług publicznych, w tym usług transportu publicznego.

Brak uporządkowania procesów urbanizacyjnych prowadzi do samoistnego kształtowania się sieci osadniczej. Duże osiedla mieszkaniowe powstają na obszarach atrakcyjnych pod względem finansowym, ale nie są przy tym brane pod uwagę kwestie dostępności usług publicznych dla mieszkańców. Taki stan rzeczy sprawia, że władze, zamiast przewidywać i niejako kształtować popyt na usługi publiczne, działają dostosowawczo, a to z kolei prowadzi do jeszcze większego chaosu i marnotrawienia środków publicznych. Dołączona do opracowania mapa (zob. załącznik)

---

<sup>7</sup> Zob. K. Trammer, *Dostępność komunikacyjna i mobilność w polskich regionach*, dz. cyt., s. 4.

potwierdza fakt, że nadal tylko ok. 25% powierzchni kraju posiada plany zagospodarowania przestrzennego.

Aby jednak tworzone plany rzeczywiście stanowiły element szerszej wizji rozwoju, nie mogą być tworzone przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego w oderwaniu od planów sąsiadów. Tylko skoordynowane plany przestrzenne, uwzględniające wspólną wizję, mogą umożliwić realizację złożonych inwestycji, kształtujących procesy rozwojowe. Chodzi o takie inwestycje jak szybkie koleje miejskie, umożliwiające mieszkańcom obszarów wiejskich szybki dojazd do miasta.

Wspólna realizacja takich inwestycji może również stanowić podstawę do zawiązywania partnerstw na rzecz świadczenia określonych usług publicznych. Przykładem modelowym może być wspólny projekt wybudowania i utrzymania okołomiejskiej kolei dojazdowej, której funkcja komunikacyjna będzie uzupełniana przez sprawnie zorganizowaną sieć transportu autokarowego. Takie rozwiązania wymagają jednak uprzedniego konsensusu między potencjalnymi, skłonnyymi do kompromisów partnerami, którzy szanują swoje interesy.

### **3. Fundusze europejskie dla poprawy komunikacji zbiorowej**

#### **Perspektywa finansowa 2007-2013**

Podczas wizyty studyjnej w Brukseli grupa zajmująca się polityką rozwoju odbyła szereg spotkań z przedstawicielami Komisji Europejskiej oraz Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Spotkania te dotyczyły podejścia UE do kwestii ponadlokalnego transportu zbiorowego oraz możliwej do uzyskania na ten cel pomocy finansowej; dzięki nim możliwe stało się napisanie niniejszej pracy.

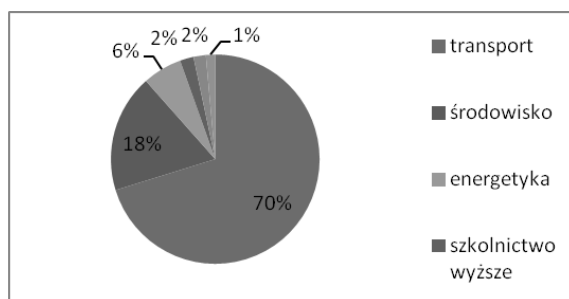
W perspektywie finansowej 2007-2013 większa dostępność miała podstawowe znaczenie dla osiągnięcia celów spójności i konkurencyjności. W ramach tej perspektywy UE przeznaczyła na transport ok. 76 mld euro (22,2% wszystkich środków), co było widocznym wzrostem wydatków w stosunku do 38 mld euro (15% całości) przyznanych na lata 2000-2006. W tym na transport miejski przeznaczono 1,9 mld euro, co stanowiło 0,5% środków przekazanych na transport.

Jednym z głównych priorytetów programowych Polski w tej perspektywie, realizowanej m.in. za pomocą polityki transportowej, było

zwiększenie konkurencyjności regionów i rozwój obszarów wiejskich<sup>8</sup>. Polityka transportowa UE obejmowała wiele różnorodnych działań ukierunkowanych m.in. na ogólnoeuropejskie sieci transportowe (TEN-T), transport drogowy, powietrzny, kolejowy, miejski, morski oraz śródlądowy transport wodny, a także transport multimodalny, bezpieczeństwo i zasady udzielania pomocy przez państwo. Polityka ta mogła być realizowana w Polsce zarówno poprzez programy krajowe (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko - POIiŚ, oraz Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej - PO RPW), jak i Regionalne Programy Operacyjne (RPO), a także przez instrumenty Unii Europejskiej, takie jak Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) czy URBACT II.

Rys. 3

### Podział środków na poszczególne sektory w ramach POIiŚ



Źródło: oprac. własne na podst. danych zawartych na stronie [www.pois.gov.pl/WSTEPDO-FUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/o\\_pois.aspx](http://www.pois.gov.pl/WSTEPDO-FUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/o_pois.aspx).

Jednym z celów horyzontalnych kończącego się programu POIiŚ jest podniesienie konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Środki przeznaczone na ten program (28,3 mld euro) stanowiły 42% całości środków polityki spójności w Polsce. 84% środków przeznaczonych na ten program operacyjny otrzymały priorytety związane z transportem (23,9 mld euro). 15% tej kwoty przypadło na zarządzany przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (obecnie Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) priorytet VIII: Bezpieczeństwo transportu i krajowe sieci transportowe. W ramach tego priorytetu realizowane są m.in. projekty mające na celu poprawę stanu dróg krajowych położonych poza siecią TEN-T oraz wybranych odcinków dróg objętych tą siecią. Natomiast w ramach priorytetu VII: Transport przyjazny środowisku, na który przeznaczono

<sup>8</sup> Zob. *Praca na rzecz Regionów. Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007-2013*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, styczeń 2008, s. 9.

40% środków zarezerwowanych na priorytety transportowe (7,68 mld euro), realizowane są m.in. projekty mające na celu zwiększenie udziału przyjaznego środowiska transportu publicznego w obsłudze mieszkańców obszarów metropolitalnych<sup>9</sup>. Podział środków w ramach Programu POIiŚ przedstawia rysunek 3.

PO RPW stanowi dodatkowy element wsparcia z funduszy strukturalnych, którego zadaniem jest wzmocnienie działań innych programów pomocowych na obszarze Polski Wschodniej, tj. województwa warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego. Projekty dotyczące transportu realizowane są w ramach następujących priorytetów: III.1. Systemy miejskiego transportu zbiorowego, III.2. Infrastruktura turystyki kongresowej i targowej oraz IV.1 Infrastruktura drogowa<sup>10</sup>.

Inicjatywa JESSICA jest instrumentem inżynierii finansowej opracowanym przez Komisję Europejską (KE), Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Bank Rozwoju Rady Europy (CEB). Jest ona jednym z ważniejszych instrumentów wspierających inwestycje na obszarach miejskich. JESSICA umożliwia wykorzystanie funduszy strukturalnych UE w systemie zwrotnym - oferuje odnawialne instrumenty finansowe. Głównym założeniem tej inicjatywy jest to, że projekty realizowane przy jej wsparciu powinny generować dochód. Współwystępowanie w tych projektach elementów komercyjnych z niekomercyjnymi ma umożliwić wypełnienie luki na rynku pomiędzy dotacjami a kredytami i innymi instrumentami bankowymi. W Polsce JESSICA jest wdrażana regionalnie, w ramach pięciu RPO (wielkopolskiego, zachodniopomorskiego, śląskiego, pomorskiego oraz mazowieckiego). Obecnie jednak żadne z pięciu województw, które przystąpiły do inicjatywy, nie realizuje projektów z zakresu ponadlokalnego transportu zbiorowego.

URBACT II służy ułatwianiu i finansowaniu wymiany doświadczeń oraz wzajemnemu uczeniu się przez miasta europejskie poprzez organizowanie sieci tematycznych i grup roboczych. Główną ideą programu jest organizowanie sieci współpracy w celu zapewnienia zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju miast w Europie z uwzględnieniem postanowień strategii lizbońskiej i göteborskiej. W ramach programu URBACT II dwa polskie miasta - Gdynia i Łódź, wraz z dziesięcioma państwami europejskimi uczestniczą w projekcie ENTER.HUB (*European Network exploiting Territorial Effects of Railway Hubs and their Urban Benefits*). Projekt

<sup>9</sup> Zob. <http://pois.transport.gov.pl/pl/informacje-o-programie/co-to-jest-poiis> [dostęp: 01.12.2013 r.].

<sup>10</sup> Zob. [www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx) [dostęp 1.12.2013 r.].

ten promuje węzły kolejowe o znaczeniu regionalnym oraz kolej dużych prędkości jako siłę napędową dla zrównoważonego, ekonomicznego, kulturowego i społecznego rozwoju miast średniej wielkości<sup>11</sup>. Z kolei Częstochowa i Kielce wraz z siedmioma miastami europejskimi uczestniczyły w projekcie CityRegion.Net (*The role of cities in integrated regional development*). Głównymi wyzwaniami projektu były m.in.: zidentyfikowanie poprawnie działających struktur regionalnych jako podstawy współpracy miasto-otoczenie, opracowanie wspólnej polityki zagospodarowania przestrzennego - instrumentu dla wspólnego miejskiego i regionalnego planowania przestrzennego, oraz udział kluczowych władz w określeniu kryteriów zintegrowanego rozwoju regionalnego<sup>12</sup>.

Sieci współpracy realizowane są również w ramach Programu INTERREG IV C. Program ten wspiera dwa różne rodzaje przedsięwzięć, które wzajemnie się uzupełniają i pomagają osiągnąć cele programu, jakimi są wspieranie działań zmierzających do poprawy efektywności polityki regionalnej przez promowanie innowacyjności i gospodarki opartej na wiedzy oraz do ochrony środowiska i zapobiegania zagrożeniom. Pierwszym typem interwencji są inicjatywy regionalne - projekty zainicjowane przez podmioty na szczeblu regionalnym i lokalnym ukierunkowane na wymianę doświadczeń w określonym obszarze polityki w celu rozpoznania działań optymalnych oraz opracowania nowych narzędzi i metod wdrażania. Drugim typem interwencji są projekty związane z wykorzystaniem rezultatów już zrealizowanych przedsięwzięć. W ramach INTERREG IV C Regionalne Biuro Gospodarki Przestrzennej województwa zachodniopomorskiego i Instytut Rozwoju Miast w Krakowie wraz z sześcioma innymi podmiotami reprezentującymi miasta i regiony europejskie uczestniczą w projekcie URMA, którego celem jest zebranie, wymiana i wzbogacenie doświadczeń oraz wiedzy na temat efektywnego i zrównoważonego rozwoju partnerstw miejsko-wiejskich<sup>13</sup>.

Współpracę w ramach organizacji transportu ponadlokalnego pomiędzy podmiotami publicznymi oraz niepublicznymi umożliwiają przepisy Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dot. usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70. Umowa zawierana pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem świadczącym usługi powinna jednoznacznie określać zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicz-

<sup>11</sup> Zob. <http://urbact.eu/en/projects/metropolitan-governance/enterhub/homepage/> [dostęp: 1.12.2013 r.].

<sup>12</sup> Zob. <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=14> [dostęp: 1.12.2013 r.].

<sup>13</sup> Zob. [www.urma-project.eu/pl/activities-outputs.html](http://www.urma-project.eu/pl/activities-outputs.html) [dostęp: 1.12.2013 r.].



nych, które musi wypełniać podmiot świadczący usługi publiczne, jak również obszar geograficzny, którego zobowiązania te dotyczą, a także parametry, według których obliczane są ewentualne rekompensaty oraz rodzaj i zakres wszelkich ewentualnie przyznanych praw wyłącznych oraz zasady podziału kosztów związanych ze świadczeniem usług. Okres obowiązywania umów o świadczenie usług publicznych jest ograniczony i nie przekracza 10 lat - w odniesieniu do usług autokarowych i autobusowych, oraz 15 lat - w odniesieniu do usług kolejowego transportu pasażerskiego i innych środków transportu szynowego<sup>14</sup>.

Omawiając projekty dotyczące sektora transportu, należy mieć na uwadze dwa rodzaje ponoszonych w ich ramach kosztów: koszty inwestycyjne oraz koszty operacyjne. Te pierwsze przeznaczone są np. na wybudowanie drogi czy zakup taboru autobusowego, natomiast operacyjne służą utrzymaniu poczynionych inwestycji. Jednym z największych problemów związanych z tego typu projektami w kończącej się perspektywie finansowej było to, że dofinansowanie nie obejmowało kosztów operacyjnych. Było to zabronione w projektach realizowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, natomiast w ramach Funduszu Spójności, pomimo braku zakazu finansowania takiej działalności, należało to do rzadkości. Zważywszy na fakt, że koszty utrzymania wybudowanej drogi czy zakupionego taboru transportowego przewyższają często koszty inwestycyjne, stanowiło to znaczny problem i zniechęcało do realizowania projektów transportowych. Ma to szczególne znaczenie w obliczu wyludniającego się miast, którym w pewnym momencie może zacząć brakować środków na utrzymanie infrastruktury zaplanowanej na większą liczbę ludności. Należy także zwrócić uwagę, że projekty realizowane w Polsce były często bardzo kapitałochłonne. Można tu podać przykład projektów mających na celu modernizację sieci kolejowej w miastach - bardzo efektywnych, ale jednocześnie kapitałochłonnych. Czasami większy efekt można by osiągnąć poprzez np. wydzielenie większej liczby buspasów i zainwestowanie w tabor autobusowy.

### **Perspektywa finansowa 2014-2020**

Perspektywa finansowa 2014-2020 będzie oparta na 12 celach tematycznych. Najważniejszymi z punktu widzenia ponadlokalnego trans-

---

<sup>14</sup> Zob. art. 4 Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dot. usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70, <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=460614:cs&lang=pl&list=648144:cs,-460614:cs,&pos=2&page=1&nb1=2&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#-texte> [dostęp: 1.12.2013 r.].

portu zbiorowego będą: cel nr 7 – Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych, oraz cel nr 4 – Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.

Po 2013 r. środki unijne nadal będą głównym źródłem finansowania rozwoju regionalnego w Polsce. Podobnie jak w perspektywie 2007–2013, będą one realizowane w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz nowych edycji takich instrumentów jak JESSICA czy URBACT. W nowej perspektywie finansowej 2014–2020 inwestycje w dziedzinie transportu publicznego będą realizowane, podobnie jak w obecnych ramach finansowych 2007–2013, głównie w ramach kolejnej edycji Programu Infrastruktura i Środowisko. Polityka spójności na lata 2014–2020 wskazuje, że miasta będą centralnymi ośrodkami wzrostu, wokół których będzie następował rozwój terenów podmiejskich. Priorytety dotyczące inwestycji w rozwój miast w perspektywie 2014–2020 przewidują również wsparcie obszarów podmiejskich. Wynika to z samego sposobu pojmowania obszaru miejskiego przez UE, która rozumie *urban policy* jako politykę dotyczącą miast i obszarów podmiejskich. W polityce tej mocno uwzględniony ma być ponadto czynnik społeczny. Ma ona prowadzić do ograniczania obszarów wykluczenia społecznego i biedy oraz bezrobocia. Założenia uwzględniają spojrzenie na inwestycje bardziej z punktu widzenia obywatela, a przede wszystkim preferują rozwiązania przyjazne środowisku. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od pracowników Komisji Europejskiej perspektywa ta przewiduje koncentrację na czterech obszarach, tj. innowacyjności, ICT, badań i rozwoju, a także gospodarce niskoemisyjnej, której „podlegać” ma rozwój transportu. Na wymienione obszary przypadać ma 50% ogółu środków (w województwie mazowieckim nawet 75%).

Zgodnie z obecnym stanowiskiem UE co najmniej 5% środków z EFRR przyznanych każdemu państwu członkowskiemu należy zainwestować w zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w postaci zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), a zarządzanie nimi i ich wdrażanie należy powierzyć miastom<sup>15</sup>. ZIT jest nowym, niezwykle ważnym narzędziem służącym do zintegrowanego wdrażania strategii terytorialnych. Podstawowymi elementami ZIT są: wyznaczone terytorium oraz zintegrowana strategia rozwoju terytorialnego, pakiet działań podlegających implementacji oraz ustalenia co do zarządzania ZIT. Przy czym należy mieć na uwadze, że ZIT może dotyczyć dowolnego obszaru geograficznego o określonych cechach terytorialnych

---

<sup>15</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_pl.pdf) [dostęp: 1.12.2013 r.].

oraz nie musi obowiązkowo obejmować całego terytorium danej jednostki administracyjnej. Co więcej, może on obejmować swoim zasięgiem obszary transgraniczne. Tym samym zwiększy się możliwość oddziaływania projektów finansowanych z funduszy europejskich. Mają one służyć możliwie daleko idącej realizacji zasady pomocniczości, pozwalając podmiotom na przejmowanie inicjatywy w zakresie rozwoju danego regionu.

Należy mieć na uwadze, że polski rząd jest obecnie na pierwszym etapie negocjowania umowy partnerskiej pomiędzy Polską a Komisją Europejską (KE). Dlatego też nie można jednoznacznie wypowiadać się o potencjalnych projektach i korzyściach możliwych do uzyskania w ramach perspektywy 2014–2020.

Z punktu widzenia KE najważniejsze jest strategiczne ujęcie projektów. W sektorze polityki transportowej oznacza to, że projekt ubiegający się o dofinansowanie z UE powinien przedstawiać jasną i spójną wizję transportu publicznego jako zintegrowanego systemu. Bardzo ważna jest w tym kontekście ochrona środowiska – jednym z najważniejszych celów KE do 2020 r. jest bowiem niskoemisyjność gospodarki. W perspektywie długoterminowej istotny dokument stanowi w tym zakresie Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu<sup>16</sup>. Jednym z głównych celów wskazanej strategii jest przyczynianie się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń produkowanych przez transport. System transportu w krajach członkowskich powinien być konkurencyjny, ekologiczny i niskoemisyjny. Z tego też względu duży nacisk kładzie się przede wszystkim na rozwój kolei oraz inwestycje w tabor szynowy (tramwaje, pociągi, kolejki miejskie) jako bardziej ekologiczne niż np. transport autobusowy. Duży nacisk ma być położony na elastyczność i zróżnicowanie środków transportu dla osób korzystających z transportu publicznego (multimodalność transportowa), a także możliwie precyzyjny dobór rozwiązań, dostosowany do potrzeb danego miasta czy też regionu, tzw. *taylor-made solutions*. Negatywny aspekt perspektywy finansowej 2014–2020 stanowi fakt, że KE jest negatywnie nastawiona do finansowania powstawania i modernizacji dróg o znaczeniu lokalnym.

W kontekście programowania perspektywy 2014–2020 bardzo ważne jest, by realizowane w ramach niej programy były zorientowane na cele. Najważniejszym obecnie zadaniem jest określenie odpowiednich celów oraz zgodnych z nimi wskaźników i kryteriów wyboru inwestycji.

<sup>16</sup> Zob. Biała Księga – Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:PL:PDF> [dostęp: 1.12.2013 r.].

Jeśli chodzi o wskaźniki oceny projektów, ich dobór jest elastyczny i uzależniony od rodzaju projektu. Przykładowo, czy lepszym celem będzie zwiększenie przepustowości danej drogi, czy skrócenie długości dojazdu, czy długość wybudowanej drogi? Wśród wskaźników wyróżniamy wskaźnik podstawowy (*core indicator*) oraz wskaźniki kontekstowe (*context indicators*). Jeśli za wskaźnik podstawowy uznamy np. zwiększenie liczby pasażerów korzystających z transportu publicznego, równie istotne będą wskaźniki kontekstowe, takie jak: wpływ na środowisko, oszczędność czasu czy oszczędność środków finansowych. Czasem za pomocą dobrze dobranych wskaźników można zrealizować więcej niż poprzez wprowadzanie nowych zapisów prawnych. Należy jednak dobierać wskaźniki w sposób przemyślany. Wpisanie w projekty dotyczące rozwoju transportu ponadlokalnego wymogu dotyczącego udziału w projekcie przynajmniej 10 podmiotów może stanowić barierę dla wielu potencjalnych beneficjentów. Ponadto projekty realizowane przez większą liczbę podmiotów charakteryzują się trudnością w ich zarządzaniu. W nowej perspektywie finansowej zdecydowanie większy nacisk kładziony będzie na osiągnięte rezultaty oraz ich stosunek do wniesionego wkładu finansowego. Podstawowym punktem odniesienia będzie wpływ inwestycji na rozwój gospodarczy regionu lub kraju.

Przeszkodą w negocjowaniu opisów programów operacyjnych może być opieranie się na strategiach (zarówno tematycznych, jak i regionalnych), które w dużej mierze charakteryzują się brakiem priorytetyzacji zakładanych do osiągnięcia celów. Należy mieć również na uwadze, że nawet najlepiej zorganizowane programy operacyjne nie wystarczą, jeśli nie będą odpowiednio wpisane w instrumenty krajowe. Dlatego należy przede wszystkim zastanowić się nad obowiązującymi w Polsce rozwiązaniami prawnymi. Potencjalne problemy we wdrażaniu projektów w ramach nadchodzącej perspektywy mogą dotyczyć mniejszych miast i gmin, które są mniej sprawne administracyjnie, przez co mogą mieć mniejszą szansę w procesie pozyskiwania finansowania z UE. Z kolei w dużych jednostkach terytorialnych może się pojawić problem braku koordynacji działań. Konieczne jest również zaistnienie większej aktywności ze strony spółek komunalnych, które z różnych powodów nie zawsze chętnie chciały się angażować w projekty inwestycyjne. Teraz mają być poddane większej presji, by to zrobić.

Do tej pory Polska była podawana jako przykład państwa bardzo dobrze zarządzającego przyznanymi jej funduszami, dlatego należy mieć nadzieję, że również w perspektywie 2014-2020 będziemy w stanie wykorzystać przysługującą nam pomoc, także w celu rozwoju ponadlokalnego transportu zbiorowego.

## 4. Wnioski

Należy mieć na uwadze, że polski rząd jest obecnie na pierwszym etapie negocjowania umowy partnerskiej pomiędzy Polską a Komisją Europejską. Dlatego też nie można jednoznacznie wypowiadać się o potencjalnych projektach i korzyściach możliwych do uzyskania w ramach nowej perspektywy finansowej. Wyciąganie wniosków utrudnia to, że nie wydano jeszcze rozporządzenia ogólnego UE programującego wdrażanie funduszy europejskich w latach 2014-2020. Nie są znane ostateczne rozstrzygnięcia w sprawie proponowanych programów operacyjnych. Prognozowanie utrudnia również brak oceny działań rozwojowych podejmowanych w latach 2007-2013.

Nie ulega wątpliwości, że wsparcie udzielone przez Unię Europejską może znacznie poprawić funkcjonowanie w Polsce ponadlokalnej komunikacji zbiorowej. Zależy to jednak od tego, czy instytucje zaangażowane w realizację projektów będą w stanie stworzyć spójną wizję rozwoju tej usługi publicznej i dobrać odpowiednie do tej wizji działania. Istotna będzie również umiejętność koordynacji projektów, tak aby podejmowane w ramach nich przedsięwzięcia były komplementarne.

Rozważane instrumenty wsparcia, takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne, mogą przeciwdziałać określonym na wstępie opracowania przyczynom nieskuteczności działań organizujących ponadlokalną komunikację zbiorową, tj. brakowi partnerstw pomiędzy odpowiednimi władzami, chaosowi planowania przestrzennego oraz brakowi środków na realizowanie inwestycji.

Ponadto UE oferuje szereg innych działań stymulujących władze samorządowe do podejmowania wspólnych inicjatyw w rozwiązywaniu problemów ich mieszkańców. Projekty realizowane w ramach inicjatyw URBACT czy JESSICA umożliwiają wymianę wiedzy i podejmowanie wspólnych działań z szerokiego spektrum zagadnień, takich jak partnerstwo miast i wsi, planowanie przestrzenne, wdrażanie wspólnych działań z zakresu transportu publicznego.

## Bibliografia

### Dokumenty

Biała Księga - Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu - dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu.

*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030.*

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie.*

Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dot. usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70.

*Strategia Rozwoju Kraju 2020.*

*Transport – wyniki działalności 2003–2012*, Główny Urząd Statystyczny, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_938\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_938_PLK_HTML.htm) [dostęp: 1.12.2013 r.].

Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13).

### **Strony internetowe**

Strona internetowa Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).

Strona internetowa Głównego Urzędu Statystycznego: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju: [www.mir.gov.pl/Strony/glowna.aspx](http://www.mir.gov.pl/Strony/glowna.aspx).

Strona internetowa programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko: <http://-pois.transport.gov.pl/pl/informacje-o-programie/co-to-jest-pois;>  
[www.pois.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/o\\_-pois.aspx](http://www.pois.gov.pl/WSTEPDOFUNDUSZYEUROPEJSKICH/Strony/o_-pois.aspx).

Strona internetowa Programu Operacyjnego Polska Wschodnia: [www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx](http://www.polskawschodnia.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/program.aspx).

Strona internetowa projektu URMA: [www.urma-project.eu/pl](http://www.urma-project.eu/pl).

Strona internetowa SEJMOMETR: <http://sejmometr.pl>.

Strona projektu URBACT: <http://urbact.eu>.

### **Opracowania**

Trammer K., *Dostępność komunikacyjna i mobilność w polskich regionach*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012.

*Praca na rzecz Regionów. Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007–2013*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej, styczeń 2008.







## Organizacja transportu publicznego w Londynie

### Wstęp

Transport publiczny stanowi podstawę sprawnego funkcjonowania miejskich i aglomeracyjnych systemów transportowych. W jego skład wchodzi zazwyczaj takie środki komunikacji, jak autobusy, tramwaje, trolejbusy, metro, koleje. O tym, czy dany system transportu publicznego będzie konkurencyjny względem komunikacji samochodowej, decyduje przede wszystkim jego jakość. Wśród istotnych czynników decydujących o jakości danego systemu komunikacji można wyróżnić: (1) niezawodność, gwarantującą dotarcie do celu podróży w określonym czasie; (2) szybkość, gwarantującą dotarcie do celu podróży w czasie akceptowalnym przez pasażera (najlepiej krótszym niż w przypadku odbywania tej samej podróży samochodem); (3) bezpieczeństwo, zarówno osobiste, jak i komunikacyjne (niewielkie ryzyko powstania wypadku); (4) odpowiednią cenę, wyrażającą się w niskim koszcie przejazdu (a więc w cenie biletu); (5) komfort, wpływający na ogólną ocenę podróży<sup>1</sup>.

Zadania współczesnych systemów transportowych nie skupiają się już jedynie na zapewnieniu ich użytkownikom możliwości odbywania podróży do miejsc pracy, zamieszkania, edukacji czy rekreacji. Istotne jest, aby dany system funkcjonował sprawnie i odpowiadał rosnącemu potrzebom pasażerów, przez co zadania transportu zbiorowego są pojmowane

---

<sup>1</sup> Zob. A. Brzeziński, M. Rezwow, *Zrównoważony transport – ekologiczne rozwiązania transportowe*, Szczecin 2007, s. 10.

obecnie znacznie szerzej. Powszechne wymagania stawiane współczesnym systemom transportowym dotyczą m.in. *minimalizacji długości czasu podróży*, *minimalizacji kosztów podróży*, *maksymalizacji przepustowości systemu* czy też *ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne*<sup>2</sup>.

Największe ośrodki miejskie wraz ze swoimi obszarami funkcjonalnymi stymulują rozwój całych regionów. Wysoka jakość połączeń transportowych pomiędzy głównymi ośrodkami życia gospodarczego oraz otaczającymi je subregionami niezwykle istotnie wpływa na jakość życia mieszkańców tych miejsc i stymuluje rozwój społeczno-gospodarczy na ich obszarze. Tym samym rozwój obszarów metropolitalnych<sup>3</sup> w dużej mierze jest uzależniony od stopnia ich dostępności komunikacyjnej dla ludności mieszkającej w dalszym lub bliższym otoczeniu. Zdecydowanym liderem wśród brytyjskich miast jest liczący ponad 8 mln mieszkańców Londyn. Oczekuje się, że w nadchodzących latach nastąpi znaczny wzrost liczby osób mieszkających i pracujących w stolicy Wielkiej Brytanii. Zapewnienie odpowiedniego i efektywnego systemu komunikacji publicznej jest więc jednym z najważniejszych czynników wpływających na kontynuowanie tendencji rozwojowej Londynu i szansę miasta na osiągnięcie w przyszłości sukcesu.

## **1. Analiza uwarunkowań prawnych organizacji transportu publicznego w Wielkiej Brytanii i Londynie**

### **Podział administracyjny Wielkiego Londynu**

W Wielkiej Brytanii najwyższe jednostki samorządu terytorialnego stanowią regiony, które utworzono w 1994 r. Anglia podzielona jest na dziewięć regionów, które różnią się między sobą zarówno pod względem wielkości, jak i liczby zamieszkującej je ludności. Wszystkie posiadają ten sam status, jednak Londyn jako jedyny region ma wybieranego w wyborach bezpośrednich burmistrza. Obszar administracyjny Wielkiego Londynu (*Greater London*) został utworzony w 1965 r. i jest podzielony na gminy miejskie (*boroughs*). Zajmuje on powierzchnię 1597 km<sup>2</sup> i liczy ponad 8 mln mieszkańców. Chociaż nie posiada formalnego statusu miasta w rozumieniu brytyjskiego prawa, Wielki Londyn de facto tworzy spójny organizm miejski. W jego skład wchodzi:

---

<sup>2</sup> Tamże, s. 3.

<sup>3</sup> Zgodnie z Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 obszar metropolitalny rozumie się jako „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia”.

- ◆ City of London – obszar miejski w granicach Londynu o specjalnym statusie prawnym<sup>4</sup>,
- ◆ dwanaście gmin tworzących wraz z City of London tzw. Londyn Wewnętrzny (*Inner London*),
- ◆ dwadzieścia gmin tworzących tzw. Londyn Zewnętrzny (*Outer London*).

Rys. 1

### Podział administracyjny Wielkiego Londynu

Map of the London Boroughs



Źródło: [www.ons.gov.uk](http://www.ons.gov.uk).

Podobnie jak pozostałe regiony, Wielki Londyn ma lokalne władze zwane Greater London Authority (GLA). Najważniejsze organy GLA to 25-osobowe Zgromadzenie Londynu (London Assembly) oraz burmistrz miasta (Mayor of London). GLA jest odpowiedzialna za takie obszary, jak rozwój ekonomiczny, bezpieczeństwo, planowanie przestrzenne czy, będący przedmiotem tego opracowania, transport publiczny. Jedną z czterech głównych jednostek organizacyjnych władz Wielkiego Londynu jest Transport for London (TfL) – agencja wykonawcza, która odpowiada za kwestie planowania, dostawy oraz codziennego zarządzania systemem transportu w stolicy Wielkiej Brytanii.

<sup>4</sup> Szczegółowe informacje na temat statusu i organizacji City of London dostępne są na stronie: [www.cityoflondon.gov.uk](http://www.cityoflondon.gov.uk) [dostęp: 17.03.2014 r.].

## Podstawy prawne organizowania transportu publicznego

Instytucją odpowiedzialną za organizację transportu w Wielkiej Brytanii jest Department for Transport. Podejmuje on liczne inicjatywy mające wspierać lokalne działania samorządów w obszarze komunikacji publicznej. Podstawowe akty regulujące to zagadnienie na szczeblu centralnym to ustawa o transporcie z 2000 r. (Transport Act 2000) oraz ustawa o transporcie lokalnym z 2008 r. (Local Transport Act 2008). Pierwszy akt prawny wprowadza wiele reform w obszarze planowania i funkcjonowania transportu, w tym nakłada na wszystkie lokalne władze transportowe w Anglii (poza Londynem) obowiązek sporządzania miejscowego planu transportowego. Ponadto przyznaje samorządom nowe uprawnienia w dziedzinie zawierania partnerstw z operatorami prywatnymi. Z kolei ustawa o transporcie lokalnym przyznaje władzom samorządowym uprawnienie do podejmowania działań w celu zaspokajania potrzeb transportowych w odniesieniu do warunków lokalnych. Jednym z ważniejszych uprawnień przyznanych samorządom na mocy tej ustawy jest prawo do przeglądu obowiązujących regulacji prawnych i proponowania własnych rozwiązań w obszarze zarządzania transportem lokalnym w celu wspierania bardziej spójnego planowania i realizacji tej usługi.

Obszerną regulację organizacji transportu publicznego na terenie Londynu zawiera ustawa o władzach Wielkiego Londynu z 1999 r. (Greater London Authority Act 1999<sup>5</sup>). W części czwartej tego aktu zawarto przepisy dotyczące m.in. kompetencji GLA w dziedzinie transportu, działalności Transport for London, organizacji systemu komunikacji publicznej, zawiązywania partnerstw publiczno-prywatnych, udzielania koncesji przewoźnikom, zarządzania drogami i ruchem drogowym. Główną część ustawy uzupełniają liczne załączniki poświęcone działaniom w poszczególnych obszarach transportu. Obok wskazanej ustawy w porządku prawnym funkcjonuje także *Greater London Authority Act 2007*, który rozszerza regulacje dotyczące transportu zawarte w pierwszym akcie.

Podmiotem w całości odpowiedzialnym za kwestie organizacji transportu i systemu komunikacji publicznej na obszarze całego Wielkiego Londynu jest burmistrz miasta, którego działalność nadzoruje Zgromadzenie Londynu. Artykuł 141 ustawy o władzach Wielkiego Londynu z 1999 r. wskazuje, że do kompetencji burmistrza należy opracowanie i realizowane polityki w zakresie rozwoju bezpiecznych, zintegrowanych, efektywnych i ekonomicznych środków transportu. Położone w obrębie Wielkiego Londynu gminy nie mają kompetencji w tym zakresie, poza

---

<sup>5</sup> Aktualne teksty wskazanych ustaw dostępne są na stronie: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) [dostęp: 16.03.2014 r.].

sprawowaniem zarządu nad mniejszymi drogami lokalnymi. W praktyce realizacją przyjmowanych przez lokalne władze rozwiązań i strategii zajmuje się Transport for London.

Istnieją dwa podstawowe dokumenty strategiczne przyjęte przez władze Londynu. Zawierają one koncepcje rozwoju transportu i stanowią kluczowe elementy polityki wspierania i kształtowania rozwoju społecznego i gospodarczego miasta. Mowa o planie strategicznym *The London Plan* i Strategii Transportowej Burmistrza Londynu (*Mayor's Transport Strategy*). Pierwszy dokument określa w pełni zintegrowane gospodarcze, środowiskowe, transportowe i społeczne ramy rozwoju stolicy. Plany wydawane przez poszczególne gminy w obrębie Wielkiego Londynu muszą być z nim zgodne. Obecna wersja planu pochodzi z 2011 r. i będzie obowiązywała do roku 2031<sup>6</sup>. Strategia Transportowa jest dokumentem komplementarnym, który prezentuje wizję rozwoju transportu w nadchodzących 20 latach. Wskazane akty prawne i dokumenty stanowią podstawę organizacji transportu publicznego w stolicy Wielkiej Brytanii.

### **Finansowanie transportu publicznego**

Do niedawna lokalny system finansów publicznych w Anglii był jednym z najbardziej scentralizowanych na świecie, co oznaczało, że samorządy terytorialne nie miały wystarczającej autonomii i elastyczności w wydatkowaniu środków publicznych. Od 2013 r. samorządy lokalne mogą same decydować, jak rozdysponują większość dotacji przekazywanych z administracji centralnej. Local Service Support Grant stanowi pojedynczą dotację wypłacaną przez rząd centralny dla poszczególnych samorządów w celu wspierania i ochrony dostarczanych przez nie usług publicznych. Część takich dotacji przeznaczana jest na rozwój lokalnych usług transportowych, a większość funduszy przekazywanych przez Department for Transport służy zapewnieniu i utrzymaniu infrastruktury. Specjalnie powołany Fundusz na rzecz Zrównoważonego Transportu Lokalnego (*Local Sustainable Transport Fund*) zapewnia dofinansowanie w kwocie 600 mln funtów w latach 2011-2015 na realizację 96 projektów na terenie całej Anglii<sup>7</sup>.

Częstą praktyką podejmowaną przez władze Londynu i TfL jest nawiązywanie współpracy pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prywatnym na podstawie długoterminowych umów. W ramach takiej współpracy partner publiczny określa zasady świadczenia usług publicz-

<sup>6</sup> Dokument dostępny na stronie: [www.london.gov.uk/sites/default/files/London%20Plan%202022%20July%202011.rtf](http://www.london.gov.uk/sites/default/files/London%20Plan%202022%20July%202011.rtf) [dostęp: 17.03.2014 r.].

<sup>7</sup> Więcej informacji na stronie internetowej Department for Transport: [www.gov.uk/government/collections/local-sustainable-transport-fund](http://www.gov.uk/government/collections/local-sustainable-transport-fund) [dostęp: 17.03.2014 r.].

nych i je finansuje, natomiast partner prywatny dostarcza usługi i jest zobowiązany zapewnić ich odpowiednią jakość. Najistotniejszą kwestią podczas zawierania takich umów jest odpowiedni podział kompetencji oraz transfer ryzyka (należy mieć na względzie, że prywatne firmy nie zdecydują się na poniesienie zbyt wysokich kosztów). Transport for London zapewnia realizację zadań zawartych w Strategii Transportowej Burmistrza Londynu i czuwa nad zapewnieniem świadczenia usług transportowych wykonywanych przez prywatnych operatorów. Przykładowo, w przypadku transportu autobusowego TfL odpowiada za regulację częstotliwości przejazdów, wyznaczanie trasy oraz taryfy, natomiast strona prywatna bierze na siebie odpowiedzialność związaną z utrzymaniem infrastruktury.

## **2. Organizacja systemu komunikacji publicznej na terenie Wielkiego Londynu**

### **Transport for London**

Jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego Wielkiego Londynu odpowiedzialną za transport, w tym kwestię komunikacji publicznej, jest Transport for London. Do zadań TfL należy wdrażanie długoterminowych strategii rozwoju opracowywanych przez burmistrza Londynu. Burmistrz wyznacza także zarząd TfL i budżet tej jednostki. Za wykonanie budżetu i realizację strategii rozwoju TfL odpowiada przed Zgromadzeniem Londynu, które opiniuje Strategię Transportową Burmistrza Londynu, przedstawia własne zalecenia usprawnień i czuwa nad wykonaniem strategii.

TfL został powołany do życia w 2000 r. w ramach reformy administracyjnej Londynu, opartej na ustawie z 1999 r. o władzach Wielkiego Londynu. Zastąpił on London Regional Transport, agencję odpowiedzialną za transport na terenie Wielkiego Londynu w latach 1984–2000. Proces łączenia miejskich jednostek transportowych zakończył się w 2003 r. włączeniem w strukturę TfL londyńskiego metra. Władzę w TfL sprawuje zarząd, którego członkowie są powoływani przez burmistrza Londynu, również zasiadającego w zarządzie. Temu ostatniemu przewodzi komisarz TfL, do którego zadań należy składanie raportów i kierowanie poszczególnymi grupami tej instytucji<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Więcej informacji na temat działalności TfL: [www.tfl.gov.uk/corporate](http://www.tfl.gov.uk/corporate) [dostęp: 16.03.2014 r.].

## Rodzaje środków transportu i podmioty odpowiedzialne za ich świadczenie

TfL dzieli się na trzy główne działy, z których każdy jest odpowiedzialny za inny rodzaj transportu:

- ♦ London Underground - metro londyńskie. Najstarsze metro na świecie, pierwsi pasażerowie skorzystali z niego w styczniu 1863 r. Na system londyńskiego metra składa się 12 linii, 275 stacji (14 z nich znajduje się poza granicami Wielkiego Londynu) oraz 408 km torów. 55% linii torów znajduje się ponad powierzchnią. Metro przewozi dziennie ok. 3 mln pasażerów.
- ♦ London Rail - dział transportu szynowego. Zajmuje się współpracą z National Rail w granicach torów niebędących częścią systemu metra, a przebiegających przez obszar Wielkiego Londynu. Odpowiada za współpracę z następującymi przewoźnikami kolejowymi działającymi na terenie Londynu:
  - London Overground - sieć kolei aglomeracyjnej założona w 2007 r., operująca w obszarze Wielkiego Londynu i okolicach. Posiada 83 stacje i 6 linii. W Polsce odpowiada jej system szybkiej kolei miejskiej;
  - Docklands Light Railway (DLR) - zautomatyzowany system lekkiego metra obsługujący obszar wschodniego Londynu. Posiada 45 stacji i 7 tras. W 2011 r. przewiozła 86 mln pasażerów. TfL planuje zastosowanie także w przypadku metra przyjętego tu rozwiązania zakładającego pełną automatyzację linii i zmniejszenie do minimum personelu obsługowego;
  - London Trams - odpowiada za eksploatację sieci Tramlink. Posiada 39 przystanków i 4 linie. Przewozi ok. 28 mln pasażerów rocznie. TfL ma w planach rozbudowę istniejących linii i stworzenie nowej, piątej linii.
- ♦ Surface transport - dział transportu na powierzchni, w jego skład wchodzi m.in.:
  - London Buses - miejska komunikacja autobusowa;
  - London Dial-a-Ride - usługi transportowe dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych, niemogących korzystać z konwencjonalnego transportu publicznego. Bezpłatna usługa obejmuje przewozy w granicach 5 mil;

- London River Services – pasażerski transport rzeczny na Tamizie. Oddział TfL zajmuje się licencjonowaniem prywatnych operatorów, którzy oferują usługi turystyczne i komunikacyjne. Do jego zadań należy również koordynowanie transportu rzecznoego z systemem miejskiego transportu publicznego. Posiada 25 przystani, rocznie obsługuje 3 mln pasażerów;
- London Streets – zarządzanie najważniejszymi drogami oraz pobieranie opłat ekologicznych za wjazd do centrum (*congestion charge*);
- London Road Safety Unit – kontrola biletów, zapewnianie bezpieczeństwa pasażerom;
- Traffic Enforcement – kontrola przestrzegania przepisów drogowych, w tym parkingowych, na drogach zarządzanych przez London Streets.

### **System biletowy *Oyster Card***

W 2003 r. TfL wprowadził, obok biletów papierowych, bezdotykowe plastikowe karty Oyster. Oyster Cards, jako forma zintegrowanego biletu, są używane we wszystkich środkach komunikacji podlegających TfL i w większości pociągów National Rail. Karta Oyster umożliwia także przejazdy osobom sporadycznie korzystającym z komunikacji miejskiej w ramach usługi PAYG (*pay as you go* – płać, kiedy jedziesz). Po zbliżeniu karty do czytnika z konta posiadacza karty automatycznie odliczana jest kwota równa cenie biletu. Kartę Oyster można doładowywać w systemie pre-paid. Możliwe jest również wykupienie biletu okresowego i zapisanie go na karcie<sup>9</sup>. Ceny biletów w systemie Oyster są niższe od tradycyjnych papierowych biletów. Ma to skłaniać użytkowników do przechodzenia na taką formę opłat za transport. Wykorzystanie kart przyczynia się również do zwiększenia wydajności metra, ponieważ wpływa na większą przepustowość bramek i szybsze poruszanie się w metrze. W londyńskich autobusach istnieje możliwość płacenia za przejazd kartą bankomatową. TfL planuje rozszerzenie tej usługi na wszystkie środki komunikacji w Londynie. Zgodnie z przewidywaniami w przyszłości ok. 90% pasażerów będzie korzystać z takiej formy płatności, natomiast z Oyster Cards w przeważającej mierze korzystać będą turyści i osoby nieposiadające kont bankowych.

---

<sup>9</sup> Informacje na temat systemu biletowego dostępne są na stronie: [www.tfl.gov.uk/tickets](http://www.tfl.gov.uk/tickets) [dostęp: 16.03.2014 r.].



## Strategia Transportowa Burmistrza Londynu - *Mayors Transport Strategy* (MTS)

Strategia Transportowa Burmistrza Londynu Borisa Johnsona w zakresie komunikacji miejskiej na 20 lat (do 2031 r.) została ogłoszona w maju 2010 r. Stawia ona przed TfL ambitne cele, zarazem uwzględniając ograniczone środki finansowe, jakimi instytucja ta może dysponować. Priorytetem MTS jest rozwój miasta przy jednoczesnej ochronie środowiska naturalnego. Strategia kładzie duży nacisk na zwiększenie wykorzystania transportu publicznego przez mieszkańców. Zgodnie z jej założeniami poprzez promocję ruchu rowerowego i pieszego (wzrost o 5%), a także komunikacji publicznej (wzrost o 34%) udział transportu niesamochodowego w transporcie miejskim zwiększy się o 63%<sup>10</sup>. Cele MTS wpisują się w wymogi stawiane przez Międzynarodową Unię Transportu Publicznego (UITP), które mówią o podwojeniu udziału komunikacji publicznej w transporcie miejskim do 2025 r.<sup>11</sup>

Ponadto strategia zakłada gruntowną modernizację londyńskiego metra, najstarszego tego typu systemu powstałego w latach 60. XIX w. Docelowo przepustowość metra ma się zwiększyć o 30% w stosunku do wydajności sprzed modernizacji. Poprawie mają ulec również bezpieczeństwo pasażerów i niezawodność metra, a wśród zadań TfL znajduje się ujednoczenie taboru. Strategia uwzględnia też powiększenie liczby ścieżek rowerowych, stworzenie systemu ścieżek biegnących bezpośrednio przez centrum miasta i zwiększenie liczby publicznych rowerów. Kolejnym elementem strategii jest promowanie ruchu pieszego i polepszenie dostępności informacji dotyczącej transportu. Istniejąca liczba map, opisujących położenie pieszego i ważniejszych obiektów w najbliższej okolicy, ma zostać zwiększona. TfL planuje opracowanie systemu bieżących informacji na temat utrudnień w ruchu komunikacji publicznej za pomocą urządzeń mobilnych, internetu i powiadomień w środkach transportu. W swojej strategii burmistrz Londynu zakłada również efektywniejsze wykorzystanie Tamizy jako drogi transportu. Istotne jest także utworzenie sieci dróg dla różnych rodzajów transportu publicznego omijających centrum Londynu i zintegrowanie jej z systemem węzłów przesiadkowych. Takie połączenie ma odciążać centrum miasta, przyspieszyć transport i polepszyć sytuację pasażerów<sup>12</sup>. Strategię Transportową Burmistrza Londynu warto rozpatrywać w odniesieniu do innych ważnych dokumentów strategicznych, a w szcze-

<sup>10</sup> W 2012 r. udział transportu niesamochodowego odnotowano na poziomie 44,2%, *Travel in London, Report 6, Transport for London, 2013.*

<sup>11</sup> Zob. *The Mayor's Transport Strategy: A consultation on the key policies and proposals, Transport for London, 2010, s. 6-12.*

<sup>12</sup> Tamże, s. 23.

gólności *The London Plan* i *The Economic Development Strategy*<sup>13</sup>, które wspólnie tworzą spójną wizję przyszłego rozwoju stolicy Wielkiej Brytanii.

### 3. Transport publiczny a rozwój Wielkiego Londynu

#### Wyzwania stojące przed rozwojem Wielkiego Londynu w przyszłości

Sprawna i nowoczesna infrastruktura transportowa stanowi niezbędny warunek rozwoju każdego dużego obszaru miejskiego. Jest to również istotny element polityki regionalnej. Działania podejmowane w strategiach transportowych mają poprawić istniejący system, jak również umożliwić realizację nowych pomysłów i idei. Strategia służy zapewnieniu poprawy transportu i podróżowania we wszystkich częściach Londynu – centralnej, wewnętrznej i zewnętrznej. Szczególnie istotne jest wspieranie w takim samym stopniu Outer London, jak i pozostałych części miasta i tym samym zapewnienie jego większego udziału w rozwoju gospodarczym Londynu.

Rozwój miasta, transport publiczny i planowanie przestrzenne są ze sobą nierozdzielnie powiązane. W przypadku Londynu jednym z najważniejszych elementów dotyczących tych kwestii jest koncepcja pasa zieleni (*green belt*) otaczającego obszar Wielkiego Londynu. *Green belt* to obszar gruntów otaczających miasto, który ma pozostać nienaruszony. Jest to swego rodzaju naturalna bariera zapobiegająca niekontrolowanemu rozlewaniu się miasta, ponieważ wymusza przeprowadzanie inwestycji w jego obrębie w sposób racjonalny i efektywny. Przeprowadzanie sieci transportowych przez obszar zielonego pasa jest możliwe i niezbędne ze względu na konieczność łączenia dużego ośrodka miejskiego z przylegającymi terenami podmiejskimi. Wszelkie prace budowlane przeprowadzane w tym obszarze są jednak obwarowane restrykcyjnymi przepisami. Uzyskanie pozwolenia na budowę jest niezwykle trudne. Podejmowane inwestycje muszą być jeszcze ściślej dopasowane do planów rozwoju niż w odniesieniu do obszaru niechronionego. W przypadku Londynu należy zwrócić uwagę na fakt, że kompetencje w tym zakresie posiadają władze Wielkiego Londynu, natomiast 32 gminy będące częścią tego obszaru praktycznie nie mają uprawnień co do inwestycji transportowych.

---

<sup>13</sup> The London Plan - dokument zawierający plan rozwoju Londynu w obszarach: ekonomicznym, środowiskowym, transportowym i społecznym w okresie 20-25 lat, wydany w 2011 r. The Economic Development Strategy - dokument przygotowany przez burmistrza Londynu we współpracy m.in. z TfL, określający wizję ekonomicznego rozwoju Londynu do 2031 r.

Według informacji uzyskanych w TfL do 2030 r. liczba mieszkańców Wielkiego Londynu ma się zwiększyć o 1,25 mln osób, a liczba miejsc pracy - o dodatkowe 750 tys. Głównym wyzwaniem stojącym przed władzami miasta będzie zapewnienie wydajnego systemu transportowego obsługującego mieszkańców całej strefy. TfL wskazuje również na problem rosnącego niezadowolenia ludności wynikającego z ciągłych prac modernizacyjnych, które mimo że mają przynieść poprawę sytuacji w przyszłości, są uciążliwe obecnie. Wśród wyzwań zidentyfikowano również konieczność przekonania opinii publicznej o zasadności wydawania tak dużych środków na usprawnienie transportu publicznego.

### Planowane inwestycje

Dokumenty dotyczące rozwoju Londynu, *The London Plan* i *The Economic Development Strategy*, zawierają prognozy mówiące o znacznym przyroście liczby ludności metropolii. Aby sprostać przewidywanym wyzwaniom, TfL planuje wiele inwestycji w dziedzinie transportu publicznego. Do najważniejszych z nich można zaliczyć budowę linii kolejowej Crossrail, przedłużenie istniejących linii metra i budowę nowego lotniska.

Crossrail to całkowicie nowa linia kolejowa na osi wschód-zachód, która zwiększy możliwości przewozowe w Londynie w czasie szczytu o 10% i będzie zdolna przewieźć 78 tys. pasażerów na godzinę. Polepszy ona w szczególności połączenie pomiędzy centrum, dzielnicą West End i lotniskiem Heathrow. Przewiduje się, że w ciągu kilku najbliższych dekad przyniesie ona ponad 40 mld funtów oszczędności w wyniku skrócenia czasu podróży i zmniejszenia zatłoczenia na innych liniach<sup>14</sup>. Docelowo długość torów ma wynosić 118 km, dwie linie mają mieć 39 stacji, w tym stacje podziemne.

TfL planuje także przedłużenie trzech istniejących linii metra: Northern, Bakerloo i Central. Po przebudowie mają one dotrzeć do obszarów, które dotychczas nie były należycie skomunikowane z resztą miasta. Tym samym poprawią jakość życia mieszkańców i przyczynią się do rozwoju tych obszarów.

Kolejną poważną inwestycją z dziedziny transportu jest budowa nowego lotniska we wschodniej części Londynu, ze względu na maksymalne obciążenie Heathrow (99% wykorzystania pasów startowych). Jednakże nie ma zgody co do potrzeby budowy kolejnego lotniska z uwagi na niepełne wykorzystanie możliwości lotnisk Stansted (47%), Luton (51%) i Gatwick (12%)<sup>15</sup>. TfL stoi na stanowisku, że wraz z rozwojem Wielkiego

<sup>14</sup> [www.crossrail.co.uk/benefits/crossrail-in-numbers](http://www.crossrail.co.uk/benefits/crossrail-in-numbers) [dostęp: 16.03.2014 r.].

<sup>15</sup> Zob. *Air Capacity in London 2013*, Report by the London Assembly, s. 6.

Londynu budowa kolejnego lotniska w tej części metropolii jest uzasadniona.

### **Problemy przy tworzeniu zintegrowanego systemu transportowego**

Głównym problemem w tworzeniu zintegrowanego systemu transportowego na obszarze Wielkiego Londynu, zidentyfikowanym przez TfL, jest zależność realizowania inwestycji od bieżącego układu politycznego i wyniku wyborów. Stanowisko burmistrza Londynu należy do jednych z najważniejszych w państwie, ponieważ liczba mieszkańców Londynu, a tym samym głosujących, to ponad 8 mln. Dotychczas dochodziło do sytuacji, w których inwestycja rozpoczęta przez poprzedniego burmistrza była anulowana przez obecnego. Rozwój miasta zachęca do inwestycji, jednak presja wywierana na gospodarkę ogranicza dostępność środków finansowych na infrastrukturę transportową. Przegląd wydatków rządu nakłada ograniczenia finansowe, które stawiają TfL w bardzo trudnym położeniu. Musi on sprostać wzrostowi popytu na usługi transportowe, a jednocześnie zwiększać ich efektywność. Wzrastać będzie też uzależnienie od opłat za przejazd i wtórnych wpływów, a TfL będzie musiał bardziej skoncentrować się na rynku. Transport for London bierze pod uwagę te kwestie i wprowadza wiele programów mających na celu zwiększenie jakości transportu londyńskiego, które umożliwią jego realizację w sposób konsekwentny i przewidywalny<sup>16</sup>.

## **4. Ocena jakości usług transportu publicznego w Londynie**

W celu nadzoru nad organizacją transportu w Wielkiej Brytanii powoływane są niezależne organizacje broniące praw pasażerów. Taką organizacją o zasięgu krajowym jest powołana przez Department for Transport pozarządowa agencja wykonawcza Passenger Focus<sup>17</sup>. Została ona utworzona przez rząd w celu ochrony interesów brytyjskich pasażerów podróżujących transportem kolejowym, autobusowym i tramwajowym. Oferuje informacje i porady dla pasażerów oraz w ich imieniu rozpatruje skargi, których nie udało się rozstrzygnąć spółkom kolejowym.

---

<sup>16</sup> Zob. M. Dix, *Transport for London: Supporting London's economic and population growth*, „Public Transport International” 2011, nr 6, s. 6-10, [w:] *Ekonomiczne znaczenie transportu miejskiego w Londynie*, Biuletyn Informacyjny Głównej Biblioteki Komunikacyjnej 2012, nr 2, oprac. M. Rabsztyń.

<sup>17</sup> Więcej informacji na temat Passenger Focus znajduje się na stronie: [www.passenger-focus.org.uk/](http://www.passenger-focus.org.uk/) [dostęp: 16.03.2014 r.].

Lokalnym przykładem takich agencji jest działający na terenie Wielkiego Londynu London Transport Users Committee. Jego działalność reguluje rozdział X części IV ustawy o władzach Wielkiego Londynu z 1999 r. W obecnej formie organizacja ta została utworzona w 2000 r. przez Zgromadzenie Londynu i działa pod nazwą London TravelWatch. Główne obszary jej działania to: promowanie zintegrowanych rozwiązań transportowych w celu poprawy świadczenia usług, ocena jakości i dostępności komunikacji publicznej, pomoc w rozpatrywaniu skarg składanych przez pasażerów<sup>18</sup>, prowadzenie konsultacji z TfL i poszczególnymi operatorami oraz opiniowanie proponowanych zmian tras czy lokalizacji stacji i przystanków. Według London TravelWatch istnieją trzy kluczowe obszary istotne dla zapewniania efektywnie funkcjonującego transportu publicznego, o które należy zadbać. Należą do nich: korzystna kombinacja częstotliwości przejazdów i opłaty za te przejazdy, niezawodność oraz szeroko rozumiane przyjazne środowisko podróżowania.

London TravelWatch przeprowadza także różnego rodzaju badania okresowe oraz przygotowuje liczne raporty i publikacje służące ocenie jakości i dostępności usług transportowych świadczonych w obszarze Wielkiego Londynu, jak i w części przyległych hrabstw. Przykładem tego typu dokumentów są np. publikowane kwartalnie raporty oceniające pracę TfL oraz działanie poszczególnych rodzajów transportu z perspektywy użytkowników, publikacje dotyczące oceny funkcjonowania systemu biletowego, zestawienia dobrych praktyk czy też rekomendacji w dziedzinie tworzonych polityk transportowych.

Działalność niezależnych jednostek nadzorujących transport publiczny z uwagi na ich naturę oraz stały kontakt z pasażerami jest źródłem poprawy jakości transportu. Pomysły opracowane przez London TravelWatch pojawiły się w manifestach wyborczych pięciu kandydatów w wyborach na burmistrza Londynu, przedstawiciele organizacji są zaś stale zaangażowani w opiniowanie ofert przetargowych dla Department for Transport w części dotyczącej jakości usług.

## Podsumowanie

Stolica Wielkiej Brytanii to prężnie rozwijająca się metropolia, która na co dzień musi się borykać z wciąż rosnącym zatłoczeniem ulic i środków

---

<sup>18</sup> London TravelWatch rozpatruje skargi i odpowiada na nie w trybie odwoławczym, ponieważ użytkownicy w pierwszej kolejności zwracają się ze swoimi zastrzeżeniami do konkretnych operatorów transportu publicznego, w których doszło do zajścia skutkującego skargą. W 2013 r. organizacja rozpatrzyła 1500 pisemnych skarg. Dotyczyły najczęściej kart Oyster, grzywnien, autobusów, opóźnionych i odwołanych połączeń kolejowych.

transportu miejskiego. Władze Londynu nieustannie dążą do poprawy zdolności przewozowej komunikacji miejskiej poprzez lepsze zarządzanie ruchem i tworzenie lepszych przepisów, a także powszechniejsze włączanie w system komunikacji miejskiej rowerzystów i pieszych. Odpowiednie wykorzystanie instrumentów ekonomicznych (taryf, opłat za wjazd do centrum) i prawnych (ograniczeń w godzinach parkowania i opłat za parkowanie) pomaga zrównoważyć możliwości transportu publicznego z zapotrzebowaniem na jego usługi<sup>19</sup>.

Oceniając funkcjonowanie brytyjskiego systemu komunikacji zbiorowej, warto zwrócić uwagę na wpływ organizatorów transportu na zapewnienie pasażerom przyjaznych usług przewozowych. Ich zadania dotyczą obszarów, które nie pokrywają się z funkcjonowaniem rynku komercyjnego (tj. finansowanie przewozów niekomercyjnych w drodze ogłoszenia przetargów, koordynowanie taryf i rozkładów jazdy, zarządzanie ruchem, udostępnianie infrastruktury). Efektywne współdziałanie organizatorów transportu i przewoźników stanowi istotne wyzwanie dla zapewnienia odpowiedniej jakości i dostępności usług komunikacji publicznej. Zasadnicze kompetencje obu podmiotów i zakres ryzyka muszą być jasno określone. Nawiązywanie współpracy jest instrumentem pozwalającym samorządom lokalnym i podmiotom prywatnym osiągać wspólne cele. Organizator transportu na podstawie umowy może współfinansować określone urządzenia infrastruktury, natomiast przewoźnik zobowiązuje się spełniać określone normy jakościowe i zapewnić integrację usług z innymi przewoźnikami. Dzięki tak skoordynowanej współpracy korzyści odnoszą obie strony<sup>20</sup>. Ścisła współpraca organizatorów transportu z przewoźnikami prywatnymi w decydującej mierze przesądza o sukcesie brytyjskiej komunikacji zbiorowej.

Dobrym rozwiązaniem dotyczącym kwestii transportu publicznego zastosowanym w obszarze Wielkiego Londynu jest system węzłów przesiadkowych. Charakteryzują się one wysoką integracją przestrzenną, dobrą dostępnością dla osób starszych i niepełnosprawnych, dużą wewnętrzną spójnością oraz dostępnością informacji dla pasażerów. Najważniejsze połączenia pomiędzy różnymi środkami transportu nie krzyżują się z ruchliwymi ulicami dzięki zastosowaniu wiaduktów, podziemnych przejść i tuneli dla samochodów, tym samym zapewniając pasażerom większe bezpieczeństwo. Węzły przesiadkowe wyposażone są w infrastrukturę

---

<sup>19</sup> Zob. M. Dix, *Transport for London*, dz. cyt., s. 6-10.

<sup>20</sup> Zob. S. Pasold, Ch. Schaaffkamp, *Aktuelle Innovationen im britischen Busverkehr*, „Verkehr und Technik” 2012, nr 5, s. 174-178, [w:] *Nowatorskie rozwiązania w brytyjskiej komunikacji autobusowej*, Biuletyn Informacyjny Głównej Biblioteki Komunikacyjnej 2012, nr 6, oprac. M. Ucieszński.

ułatwiająca wykorzystanie komunikacji publicznej przez osoby używające prywatnych środków transportu. Należą do nich parkingi (typu „parkuj i jedź”, ang. P+R – *park and ride*), stojaki rowerowe czy miejsca postojowe dla innych środków transportu. Warto zauważyć, że wszystkie wymienione obiekty są połączone siecią przejść. Węzeł przesiadkowy jest przemysłanym elementem infrastruktury transportowej, zbudowanym w miejscu, które będzie najlepiej spełniać taką funkcję.

Wieloletnie doświadczenia krajów o wysoko rozwiniętym systemie transportowym wskazują na jeden istotny wniosek: *nie jest możliwe utrzymanie sprawnego systemu transportowego bez realizacji świadomej strategii transportowej, w której organizatorzy systemu transportowego (np. na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym) realizują jasno określone cele za pomocą określonych środków realizacji*<sup>21</sup>. W tym kontekście pozytywnie można ocenić działania podejmowane przez władze Londynu w ramach wdrażania i realizacji strategii transportowych na terenie miasta.

Choć rozwiązania przyjęte w Anglii wydają się w sprawny sposób regulować obszary polityki transportowej, nie mogą być bezpośrednio wprowadzane w Polsce. Obowiązują tu inne ramy prawne, przyznające kompetencje do tworzenia polityk transportowych władzom na szczeblu lokalnym. Wśród rozwiązań zaobserwowanych w Londynie znajdują się takie, które występują również w Polsce. Jednym z przykładów jest sieć węzłów przesiadkowych w Warszawie, zintegrowanych z systemem transportowym. Ciekawym rozwiązaniem dla Polski może być wspólne analizowanie rozwiązań w zakresie systemu transportu publicznego przez organizatora transportu, zrzeszenia konsumentów oraz przewoźników. Tym samym należałoby zweryfikować dotychczasową strategię planowania komunikacji publicznej nie tylko na podstawie szacowanych korzyści i strat. Istnieje potrzeba dynamicznego rozwiązywania pojawiających się problemów i zastępowania dotychczasowych standardów nowymi, jak np. wspomniane rozszerzenie Oyster Card czy automatyzacja pracy transportu szynowego. Kontynuowanie i rozszerzanie badań rynku usług transportowych prowadzonych przez niezależne instytucje umożliwi racjonalne przygotowywanie oferty dostosowanej do potrzeb potencjalnych pasażerów, które powinny pozostawać priorytetem. Przegląd rozwiązań przyjętych przez władze Londynu skłania do refleksji nad możliwymi usprawnieniami organizacji ponadlokalnej komunikacji zbiorowej w Polsce.

---

<sup>21</sup> A. Brzeziński, M. Rezwow, *Zrównoważony transport – ekologiczne rozwiązania transportowe*, dz. cyt., s. 5.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa o władzach Wielkiego Londynu 1999 (*Greater London Authority Act 1999*).

### Dokumenty

*Air capacity in London 2013*, Report by the London Assembly.

*Mayor's Transport Strategy*, Transport for London, 2010.

*The Economic Development Strategy*.

*The London Plan*.

*Travel in London, Report 6*, Transport for London.

### Publikacje

Brzeziński A., Rezwow M., *Zrównoważony transport – ekologiczne rozwiązania transportowe*, Szczecin 2007.

Dix M., *Transport for London: Supporting London's economic and population growth*, „Public Transport International” 2011, nr 6, s. 6-10, [w:] *Ekonomiczne znaczenie transportu miejskiego w Londynie*, Biuletyn Informacyjny Głównej Biblioteki Komunikacyjnej 2012, nr 2, oprac. M. Rabsztyn.

Pasold S., Schaaffkamp Ch., *Aktuelle Innovationen im britischen Busverkehr*, „Verkehr und Technik” 2012, nr 5, s. 174-178, [w:] *Nowatorskie rozwiązania w brytyjskiej komunikacji autobusowej*, Biuletyn Informacyjny Głównej Biblioteki Komunikacyjnej 2012, nr 6, oprac. M. Ucieszyński.

### Strony internetowe

[www.cityoflondon.gov.uk](http://www.cityoflondon.gov.uk)

[www.crossrail.co.uk](http://www.crossrail.co.uk)

[www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport](http://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport)

[www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)

[www.londontravelwatch.org.uk](http://www.londontravelwatch.org.uk)

[www.passengerfocus.org.uk](http://www.passengerfocus.org.uk)

[www.tfl.gov.uk](http://www.tfl.gov.uk)



## **Analiza porównawcza i ocena funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego w aglomeracjach Berlina i Paryża**

### **Wstęp**

Niniejsze studium przypadku ma na celu zwięzłe przedstawienie i porównanie działania systemów transportu publicznego w aglomeracjach Berlina i Paryża. Praca jest wynikiem wizyty studyjnej grupy warsztatowej ds. polityki rozwoju XXV Promocji KSAP w Berlinie i Paryżu w dniach 21-26 września 2014 r. W przygotowaniu studium przypadku pomogły przede wszystkim spotkania z przedstawicielami władz i najważniejszych instytucji niemieckich i francuskich odpowiedzialnych za organizację transportu zbiorowego, a także informacje opublikowane przez te podmioty. Zdobyte doświadczenie i dane posłużyły grupie ds. rozwoju jako materiał do analizy, który zweryfikował wstępne hipotezy.

Praca składa się z dwóch rozdziałów merytorycznych. Pierwszy z nich poświęcony jest organizacji transportu publicznego w aglomeracji Berlina. Zakreślono w nim obszar funkcjonalny miasta, który ze względu na specyfikę ustrojową jest bardzo rozległy, połączono go bowiem z okalającym go landem - Brandenburgią. Następnie omówiono formalnoprawną organizację transportu publicznego w Berlinie, w tym podmioty odpowiedzialne za jego planowanie, świadczenie i nadzór nad nim. Dużo miejsca poświęcono kwestii wspólnego biletu i taryf przewozowych jako jednej

z charakterystycznych cech systemu transportowego w tym mieście. Rozdział zawiera również syntetyczny opis finansowania komunikacji publicznej oraz prognozowania rozwoju transportu publicznego z uwzględnieniem stojących przed nim wyzwań.

Analogicznie w drugim rozdziale analizie poddany został system transportu publicznego w aglomeracji paryskiej. Skupiono się na następujących zagadnieniach: podstawy prawne funkcjonowania transportu publicznego we Francji, rodzaje środków transportu i podmioty świadczące usługi komunikacyjne w Paryżu, finansowanie usług transportowych oraz istotne z punktu widzenia zarządzania jakością projekty inwestycyjne.

W obu wspomnianych częściach pracy przedstawiono kryteria i wskaźniki służące ocenie jakości świadczonego transportu publicznego. Są one opracowywane i mierzone zarówno przez samych przewoźników, jak i przez instytucje ich nadzorujące.

W podsumowaniu zawarto wnioski dotyczące funkcjonowania systemów komunikacji publicznej w Berlinie i Paryżu, z uwzględnieniem podobieństw i różnic między nimi, a także cech charakterystycznych dla każdego z porównywanych miast.

## 1. Berlin

### Zasięg obszaru funkcjonalnego

Organizacja dostępu do usług transportu publicznego na terenie Berlina ze względu na skalę tego miasta jest złożonym i wymagającym procesem. Pod względem powierzchni jest ono czwartym co do wielkości miastem europejskim (891 km<sup>2</sup>), gdzie mieszka 3,4 mln mieszkańców. W 2013 r. z usług komunikacji miejskiej stolicy Niemiec skorzystało 947 mln podróżnych, co przekłada się średnio na 2,6 mln pasażerów dziennie.

Niemniej zasięg terytorialny usług transportowych Berlina jest znacznie szerszy i rozciąga się również na Brandenburgię. Obszar ten tworzy de facto spójny obszar funkcjonalny ze względu na istnienie Związku Komunikacyjnego Berlina i Brandenburgii (*Verkehrsbund Berlin-Brandenburg*, VBB), który determinuje organizację transportu publicznego. Pod względem terytorialnym jest to największy związek transportowy na świecie (30 367 km<sup>2</sup>), który obsługuje 5,9 mln mieszkańców dwóch landów. Zasięg terytorialny przedstawia załącznik nr 1.

Warto przy tym podkreślić, że w Niemczech odpowiedzialność za organizację publicznego transportu zbiorowego ponoszą trzy podmioty:

- ◆ miasto na prawach powiatu lub powiat - odpowiada za wyznaczanie kwot na finansowanie transportu;
- ◆ związek komunikacyjny - doradza w sprawach zarządzania ruchem, sprawuje nadzór nad przewoźnikami;
- ◆ przewoźnicy - realizują przewozy na obszarze związku komunikacyjnego.

### Organizacja transportu publicznego w aglomeracji Berlina

Główną instytucją odpowiedzialną za świadczenie usług transportu publicznego w stolicy Niemiec są Berlińskie Zakłady Komunikacyjne (*Berliner Verkehrsgetriebe*, BVG), których właścicielem jest land Berlin. Są one największym i najważniejszym podmiotem wchodzącym w skład Związku Komunikacyjnego Berlina i Brandenburgii - instytucji odpowiedzialnej za koordynację transportu publicznego pomiędzy łącznie 47 spółkami operującymi na terenie stolicy i landu. Podobne związki transportowe funkcjonują na obszarze całych Niemiec. Przynależność do nich nie jest formalnie obowiązkowa, jednakże bez członkostwa zdobycie kontraktu na obsługę połączeń komunikacyjnych jest praktycznie niemożliwe.

Za sprawne funkcjonowanie zakładów komunikacyjnych odpowiadają trzy komórki Senatu Berlina - organu wykonawczego władz miejskich:

- ◆ wydział ds. rozwoju miasta;
- ◆ wydział ds. gospodarczych, techniki i badań;
- ◆ wydział ds. finansowych.

Od strony formalnoprawnej BVG jest zakładem prawa publicznego i wraz z czterema innymi przewoźnikami zrzeszonymi w VBB odpowiada za obsługę sieci metra, autobusów, tramwajów oraz promów w samym Berlinie. Poza jego kompetencją leży obsługa sieci kolei S-Bahn, łączącej miasto stołeczne z okolicznymi miejscowościami w landzie Brandenburgia. Sieć ta podlega VBB. Berliner Verkehrsgetriebe i inni przewoźnicy działają na podstawie wynegocjowanych z władzami landu kontraktów transportowych (*Verkehrsvertrag*). Na ich podstawie przyjmowane są zobowiązania do świadczenia usług w zakresie transportu.

Cechą charakterystyczną jest obszar, na którym przychodzi operować BVG - jest to blisko 900 km<sup>2</sup>. Ze wszystkich rodzajów środków transportu oferowanych przez wspomnianą spółkę skorzystało w 2013 r. prawie 950 mln pasażerów, w tym ponad 500 mln - z metra (piąte miejsce na świecie pod względem liczby przewiezionych pasażerów).

W kontekście tematyki pracy szczególnie istotne wydaje się przybliżenie profilu funkcjonowania wspomnianego już Związku Komunikacyjnego Berlina i Brandenburgii. Jest on największym w RFN związkiem zrzeszającym przewoźników z sektora transportu publicznego. Działa na obszarze 30 tys. km<sup>2</sup>, zamieszkałym przez 6 mln osób (z czego 3,4 mln to berlińczycy). Udziały właścicielskie w Związku należą do Berlina, Brandenburgii oraz 18 miast położonych na terenie landu. Organizacyjnie VBB podzielony jest na następujące obszary:

- ◆ Planowanie oraz Informacja dla Podróżnych;
- ◆ Taryfy oraz Marketing;
- ◆ Podział Udziałów/Zarządzanie Gospodarcze;
- ◆ Centrum Zarządzania Ruchem Regionalnym i Jakością.

Kluczowymi kompetencjami realizowanymi w ramach podziału organizacyjnego są:

- ◆ opracowywanie oferty przewozowej;
- ◆ zamawianie i finansowanie usług przewozowych;
- ◆ zatwierdzanie taryf przewozowych;
- ◆ podpisywanie umów i zarządzanie nimi;
- ◆ nadzór nad jakością świadczonych usług;
- ◆ zarządzanie infrastrukturą.

Przed zatwierdzeniem taryf za transport pasażerów Związek Komunikacyjny Berlina-Brandenburgii zapoznaje się z propozycjami przedstawianymi przez przewoźników i przyjmowanymi wstępnie przez władze poszczególnych miast członkowskich Związku.

### **Wspólny bilet na obszarze funkcjonalnym i jego taryfikacja**

Jednym z istotnych zadań VBB jest ustalenie wspólnej cenowej taryfy przewozowej, która ma obowiązywać na terenie Berlina i Brandenburgii. Tak zwany „wspólny bilet” i jego cena uzależnione są właśnie od decyzji Związku. Przed ogłoszeniem przez VBB decyzji o obowiązujących cenach biletu musi ona być zatwierdzona odpowiednio przez Senat Berlina oraz Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Landu Brandenburgia.

Kierując się zasadami przejrzystości i sprawiedliwości, VBB w swojej ofercie proponuje różne rodzaje taryf. Opiera je przede wszystkim na ustalonych strefach, uniezależniając od środka używanego transportu czy też faktycznej odległości podróży wewnątrz strefy. Ponadto udostępniane są m.in. bilety ważne przez dłuższy okres, bilet przyjazny środowis-

ku (*Umweltkarte*), dla seniorów (*VBB-abonament 65plus*), „bilet mobilny” dla osób niepełnosprawnych, bilet semestralny dla studentów czy bilet wakacyjny dla uczniów. W komunikacji między miastami cena biletu jest jednocześnie uzależniona od pokonywanego dystansu i obejmuje cztery kategorie:

- ◆ Berlin - Berlin 2,60 euro;
- ◆ Berlin - Potsdam (30 km) 3,10 euro;
- ◆ Berlin - Cottbus (90 km) 13,40 euro;
- ◆ Karstädt - Spremberg (230 km) 21,50 euro.

Ciekawym rozwiązaniem jest podział udziałów z przychodów ze sprzedaży biletów dla każdego operatora. Umowa VBB o podziale przychodów z czerwca 1999 r.<sup>1</sup> oraz umowa o podziale przychodów w berlińskich strefach ABC stwierdzają obowiązek podziału osiągniętych przychodów między wszystkie przedsiębiorstwa komunikacyjne wchodzące w skład Związku. Zarządzanie wpływami odbywa się na podstawie miesięcznych informacji o wpływie oraz rocznych sprawozdań składanych przez operatorów.

Należy przy tym zaznaczyć, że dochody ze sprzedaży biletów stanowią największy udział (46%) finansowania zbiorowego transportu publicznego na terenie Związku Komunikacyjnego i wynoszą one obecnie 1,059 mld euro. Jednocześnie system „wspólnego biletu” jest w pełni zintegrowany na terenie omawianych dwóch landów, co jest niewątpliwym udogodnieniem dla podróżujących.

### **Finansowanie i prognozowanie rozwoju transportu publicznego na przykładzie aglomeracji Berlina**

Finansowanie komunikacji publicznej w Niemczech jest skomplikowane i nie do końca przejrzyste, co przyznają sami pracownicy niemieckiego Ministerstwa Transportu i Infrastruktury Cyfrowej. Rola tego ministerstwa sprowadza się głównie do dofinansowywania transportu publicznego w landach i mniejszych jednostkach podziału administracyjnego (okręgach, gminach). Za podział dochodów wypracowywanych samodzielnie przez przedsiębiorstwa przewozowe odpowiadają związki komunikacyjne, takie jak VBB. W ramach tego związku dokonywany jest opisany już podział środków. Przejrzystość i prawidłowość mają zapewniać przeprowadzane cyklicznie audyty. Jeżeli chodzi o finanse największego przewoźnika w Berlinie, BVG, w przypadku wystąpienia deficytu środków pieniężnych

<sup>1</sup> *Einnahmeaufteilungsvereinbarung (EAV) des VBB*, czerwiec 1999.

i konieczności zaciągnięcia pożyczek długi te przejmują władze landu Berlin.

Za opracowywanie planów rozwoju infrastruktury transportowej na poziomie federalnym odpowiada Ministerstwo Transportu i Infrastruktury Cyfrowej, a ich wcielaniem w życie zajmują się poszczególne kraje związkowe. Docelowo takie planowanie rozwoju sieci transportowej w RFN ma zapewnić sprawną komunikację pomiędzy wszystkimi landami. Kraje związkowe odpowiadają również w głównej mierze za opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego, zgodnych z potrzebami rozwojowymi lokalnej i ponadlokalnej infrastruktury transportowej. Podejmowanie wszelkich decyzji jest poprzedzone analizami wyzwań i trendów w rozwoju komunikacji publicznej w Niemczech. Do wyzwań zaliczają się migracje w miastach i w ich otoczeniu, a także tendencje demograficzne. Rozmówcy w federalnym Ministerstwie ds. Transportu i Infrastruktury Cyfrowej jako swego rodzaju wyzwanie wskazali również kwestię wypracowania modelu finansowania publicznego transportu zbiorowego (*Öffentlicher Personennahverkehr*, ÖPNV) w Niemczech po 2019 r., choć problem ten należy traktować jako przejściowy. Nowymi trendami są zaś: rozwój inteligentnych systemów transportowych usprawniających funkcjonowanie komunikacji publicznej, a także zmiany w udziale poszczególnych form przemieszczania się (rowerem, samochodem lub komunikacją publiczną). Ważnym zjawiskiem jest również wzrastający odsetek osób korzystających z komunikacji publicznej.

### **Ocena jakości funkcjonowania transportu publicznego w Berlinie**

Za dbałość o należyłą jakość obsługi pasażerów komunikacji publicznej w Berlinie odpowiadają bezpośrednio przewoźnicy (BVG i cztery inne instytucje) oraz instytucja ich nadzorująca, czyli Związek Komunikacyjny Berlina i Brandenburgii. Pracownicy Berlińskich Zakładów Komunikacyjnych jako priorytetowe w omawianym obszarze wskazują:

- ◆ szybkość przejazdu;
- ◆ regularność i punktualność;
- ◆ dostępność punktów przesiadkowych.

Innymi branymi pod uwagę czynnikami są bezpieczeństwo transportu oraz czystość. Pasażerowie doceniają przede wszystkim ogólną dostępność środków komunikacji miejskiej (rozbudowaną siatkę połączeń, wielość rodzajów środków transportu), skarżą się natomiast na ich niepunktualność.

Z kolei Związek Komunikacyjny Berlina i Brandenburgii, dbający o jakość w wymiarze „formalnym”, skupia się na następujących obszarach:

- ♦ opracowywanie i rozwój standardów jakości, szczególnie określonych w umowie z danym przewoźnikiem na podstawie analizy obiektywnych kryteriów, np. pomiarów punktualności, prowadzonej dokumentacji;
- ♦ badanie stopnia zadowolenia klientów i jego obiektywnych kryteriów;
- ♦ sterowanie jakością – kontrola trasy, działalność niezależnych honorowych obserwatorów zwanych „zewnętrznymi i wewnętrznymi skautami”.

W celu zapewnienia możliwie najwyższej jakości obsługi pasażerów i jednocześnie sprostania stale podnoszącym się wymogom ochrony środowiska władze miejskie i przewoźnicy podejmują działania na rzecz modernizacji taboru i infrastruktury. Zmniejszono m.in. masę pociągów, co poprawiło ich wydajność, a także zmodyfikowano oświetlenie na stacjach metra oraz zainwestowano w lampy LED na przystankach tramwajowych i autobusowych. Stale dokonuje się również zakupów nowoczesnego taboru.

Podsumowując: jakość usług transportu publicznego świadczonych w Berlinie i landzie Brandenburgia należy ocenić wysoko. Na uznanie zasługuje przede wszystkim rozbudowana sieć (dostępność) połączeń oraz sprawne zarządzanie komunikacją publiczną dzięki istnieniu instytucji – VBB – koordynującej działalność przewoźników publicznego transportu w stolicy Niemiec i Brandenburgii. Należałoby jednak uprościć model finansowania transportu publicznego, który obecnie jest skomplikowany.

## 2. Paryż

### Zasięg obszaru funkcjonalnego

Republika Francuska administracyjnie dzieli się na 27 regionów, 101 departamentów oraz ponad 36 tys. gmin. Paryż, który stanowi osobny departament o numerze 75, jest jednocześnie stolicą regionu administracyjnego Île-de-France<sup>2</sup>. Region ten, o powierzchni 12 012 km<sup>2</sup>, skupia 19% populacji Francji, tj. 11,7 mln mieszkańców. Sam Paryż (105,4 km<sup>2</sup>)

---

<sup>2</sup> Oprócz departamentu paryskiego w skład rejonu Île-de-France wchodzi jeszcze siedem departamentów.

zamieszkiwany jest przez 2,2 mln osób<sup>3</sup>. Podobnie jak w przypadku Berlina, zasięg terytorialny usług transportowych Paryża wykracza poza jego granice administracyjne i obejmuje również region Île-de-France. Jest to możliwe dzięki istnieniu jednego podmiotu odpowiedzialnego za organizację transportu publicznego na tym obszarze – Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

### **Organizacja transportu publicznego i jej podstawy prawne**

Podstawowym aktem prawnym regulującym organizację transportu publicznego we Francji jest ustawa nr 82-1153 z 30 grudnia 1982 r. o transporcie lądowym<sup>4</sup>. Wszelkie kompetencje w zakresie organizacji transportu publicznego przyznaje ona samorządom lokalnym (jedynie za koleje państwowe odpowiada państwo na szczeblu centralnym). Zgodnie z ustawą powołuje się regionalne organy transportu miejskiego, tzw. AOT – *autorité organisatrice de transport urban*; w ich kompetencjach leży kompleksowa organizacja transportu publicznego na obszarze podległym, tworzenie planów mobilności, określanie poziomu usług, ustalanie taryf przewozowych oraz wysokości podatku transportowego<sup>5</sup>, finansowanie sieci transportowych oraz wybór przewoźników.

W zakresie organizacji transportu publicznego podział kompetencji wygląda następująco:

- ◆ region odpowiada za koleje regionalne i regionalne połączenia autobusowe (łącznie różne departamenty);
- ◆ departamenty są odpowiedzialne za międzymiastowy transport autobusowy oraz autobusy szkolne;
- ◆ za komunikację miejską (autobusy, tramwaje, metro) odpowiadają gminy.

We Francji istnieje tradycja dobrowolnego zawiązywania partnerstw między poszczególnymi samorządami, głównie na szczeblu gminnym, w celu ułatwienia współpracy w takich dziedzinach jak np. transport publiczny. Współpraca dotyczy przede wszystkim koordynacji usług transportowych (stacje multimodalne, rozkłady jazdy), wspólnej taryfy przewozowej i wspólnego biletu. Obecnie zawiązywanie partnerstw jest obowiązkowe (gminy zobowiązane do założenia partnerstwa wskazuje prefekt).

---

<sup>3</sup> Dane ze stycznia 2011 r., [www.insee.fr](http://www.insee.fr) [dostęp: 30.09.2014 r.].

<sup>4</sup> *Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.*

<sup>5</sup> Podatek transportowy uiszczany jest przez przedsiębiorstwa i instytucje publiczne zatrudniające więcej niż dziewięciu pracowników.



## Rodzaje środków transportu i podmioty odpowiedzialne za ich świadczenie

System komunikacji publicznej na terenie aglomeracji Paryża jest bardzo rozbudowany. Metro ma 16 linii<sup>6</sup> (o łącznej długości 215 km) i 303 stacje, jest zatem większe niż metro w Berlinie (10 linii, 146 km, 173 stacje). Operuje jedynie w 1. i 2. strefie (aglomeracja paryska ma pięć stref)<sup>7</sup>. Poza wymienione strefy docierają za to koleje podmiejskie *Réseau express régional* - RER<sup>8</sup>. Koleje podmiejskie mają pięć linii i 246 stacji, z czego na terenie Paryża znajdują się 33 stacje. RER pełnią zatem funkcję nie tylko kolei podmiejskich, lecz także szybkiej kolei miejskiej. Sieć autobusowa, w przeciwieństwie do tramwajowej, jest bardzo rozbudowana. Pasażerowie mają do dyspozycji ponad 350 linii autobusowych, zarówno w obrębie miasta, jak i na przedmieściach. Obecnie stawia się na tzw. zielone linie. Do końca 2015 r. wszystkie autobusy będą w 100% przyjazne środowisku.

Organem transportu miejskiego (AOT) w regionie Île-de-France jest Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), odpowiedzialny za wszystkie środki transportu (koleje, sieć pociągów podmiejskich RER, metro, tramwaje, autobusy). STIF jest zarządzany przez radę składającą się z 29 osób: pięciu przedstawicieli Urzędu Miasta Paryża, 15 przedstawicieli regionu Île-de-France, po jednym przedstawicielu każdego z siedmiu pozostałych departamentów regionu stołecznego, jednego przedstawiciela wyznaczanego przez prezesów publicznych jednostek współpracy międzygminnej regionu Île-de-France oraz jednego przedstawiciela regionalnej Izby przemysłowo-handlowej Paryża - Île-de-France.

STIF odpowiada za organizację, koordynację, modernizację i finansowanie transportu publicznego. Opracowuje plan mobilności miejskiej, określa trasy, wybiera i powołuje operatorów, formułuje wytyczne dotyczące zarządzania transportem, dba o spójność programów inwestycyjnych. Określa również stawki podatku transportowego oraz taryf przewozowych. Dzięki temu na obszarze podległym STIF obowiązuje wspólny bilet.

Wdrażanie swojej strategii transportowej oraz eksploatację sieci transportowych STIF powierza niezależnym przedsiębiorstwom, których działalność poddaje ocenie pod względem uzyskanych rezultatów oraz wydajności. Na terenie Île-de-France działa ponad 80 operatorów transportu publicznego; do najważniejszych należą:

<sup>6</sup> De facto istnieje 14 linii - od 1. do 14., a także 3bis i 7bis.

<sup>7</sup> Zob. załącznik nr 3.

<sup>8</sup> Zob. załącznik nr 4.

- ♦ RATP – *Régie autonome des transports parisiens* (Autonomiczny Zarząd Transportu Paryskiego) – przedsiębiorstwo państwowe zajmujące się transportem publicznym w aglomeracji paryskiej. Jest odpowiedzialne za 75% usług transportowych na tym obszarze: obsługuje linie metra, linie autobusowe i tramwajowe oraz, wspólnie z francuskimi kolejami SNCF, linie kolei aglomeracyjnej RER<sup>9</sup>;
- ♦ SNCF (francuskie koleje państwowe);
- ♦ prywatne firmy autobusowe należące do grupy OPTILE.

Współpraca STIF z wymienionymi podmiotami formalizowana jest w postaci umów. W umowie przedsiębiorstwo zobowiązuje się do świadczenia usług w zakresie transportu w ściśle określonej liczbie i jakości. Niewypełnienie danych kryteriów wiąże się z karami finansowymi. Za sposób wykonywania wyznaczonych zadań oraz zarządzanie personelem pełną odpowiedzialność ponoszą przedsiębiorstwa organizujące transport.

Należy tutaj wspomnieć o bieżących projektach inwestycyjnych i modernizacyjnych w aglomeracji paryskiej. Do najważniejszych należy projekt *Grand Paris Express*, zakrojony na szeroką skalę – zakłada wybudowanie ponad 200 km w pełni zautomatyzowanych linii metra i 72 stacji, a jego koszt wyniesie ponad 25 mld euro. Inwestycja ta przyczyni się do znacznego skrócenia czasu przejazdów pomiędzy przedmieściami, modernizacji i rozwoju obszarów o wysokiej gęstości zamieszkania i zaludnienia oraz zwiększenia płynności istniejącej już sieci metra i kolei regionalnych RER.

### **Finansowanie transportu publicznego**

Podstawą finansowania sieci komunikacji publicznej we Francji jest podatek transportowy. W regionie Île-de-France w 2011 r. stanowił on 37,4% wszystkich dochodów STIF<sup>10</sup>. Pozostałe przychody pozyskiwane są ze środków publicznych (składki statutowe samorządów lokalnych, dotacje państwowe – łącznie 20,2% budżetu STIF), od pasażerów w ramach opłat taryfowych za przejazdy (30,3%) oraz z innych źródeł (reklamy, mandaty)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Warto zwrócić uwagę na fakt, że choć koleje RER zarządzane są przez dwa przedsiębiorstwa: RATP i SNCF, nie ma to wpływu na wygodę pasażerów, ponieważ oba przedsiębiorstwa używają tych samych taryfikatorów i biletów.

<sup>10</sup> Podatek ten jest pobierany przez odpowiedni organ administracji publicznej, a następnie przekazywany do STIF.

<sup>11</sup> Dane z oficjalnej strony STIF: [www.stif.org](http://www.stif.org) [dostęp: 3.10.2014 r.].

## Ocena jakości funkcjonowania transportu publicznego w Paryżu

STIF jako główny organizator transportu publicznego w regionie Île-de-France uzgadnia w ramach kontraktów z poszczególnymi operatorami wymagania w zakresie jakości usług. W celu kontroli wykonania zobowiązań STIF nałożył na operatorów transportu publicznego wymóg publikowania co kwartał raportów monitorujących poziom jakości wykonania usług.

Wśród wskaźników kontrolnych ze szczególną uwagą traktowane jest kryterium regularności przejazdów. W odniesieniu do linii metra obsługiwanych przez RATP stosuje się wskaźnik dotyczący jakości oferty w godzinach szczytu, który określa wartość procentową rzeczywistej liczby składów metra kursujących w godzinach szczytu w odniesieniu do poziomu obsługi określonego w zawartej umowie. Z kolei w przypadku kolei regionalnych RER stosuje się wskaźniki umożliwiające określenie wartości procentowej liczby pasażerów, którzy docierają do stacji docelowej punktualnie lub z opóźnieniem nieprzekraczającym pięciu minut w odniesieniu do całej długości linii i dnia.

Poza wymogiem dotyczącym regularności przejazdów do pozostałych wskaźników kontrolnych dla jakości usług transportowych należą następujące kryteria:

- ◆ obsługa pasażerów w punktach informacyjnych;
- ◆ obsługa pasażerów w punktach sprzedaży;
- ◆ dostępność automatycznych dystrybutorów biletów;
- ◆ dostępność ścieżek płatności automatycznej;
- ◆ dostępność schodów ruchomych;
- ◆ dostępność wind;
- ◆ czystość w pociągach;
- ◆ czystość na stacjach.

Wśród przedstawionych tu kryteriów oceny jakości najbardziej problematyczne są wskaźniki odnoszące się do dostępności schodów ruchomych i wind. Problem ten dotyczy zarówno metra, jak i pociągów RER. Ważnym odniesieniem dla tej kwestii jest akt prawny uchwalony 11 lutego 2005 r.<sup>12</sup>, który nakłada obowiązek zagwarantowania dostępności przestrzeni publicznych, w tym infrastruktury transportu publicznego,

<sup>12</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

osobom niepełnosprawnym do roku 2015. W związku z realizacją ustawy o dostępności miejsc publicznych dla niepełnosprawnych RATP dostosował do wymogów dostępności wszystkie linie autobusowe, podmiejskie i tramwajowe. Zmodernizowano również 61 z 65 stacji RER pod kątem dostępności, a także zaopatrzone je w system audiowizualnej informacji działający na peronach.

Niemniej brak dostępności schodów ruchomych i wind szczególnie zauważalny jest w historycznej części metra, budowanej w latach 1900-1935. Ze względu na gęstość jej sieci oraz umiejscowienie w historycznej części Paryża prace modernizacyjne w celu zapewnienia dostępności wind i schodów nie wszędzie będą mogły zostać przeprowadzone.

Wskaźniki kontrolne jakości nie osiągają docelowych wartości w punktach dotyczących czystości pociągów i stacji. Z uwagi na wiek infrastruktury metra zauważalnymi problemami są wilgoć, przecieki kanalizacyjne oraz zła cyrkulacja powietrza na stacjach. W ramach przeciwdziałania pogorszeniu się stanu infrastruktury RATP realizuje program *Renouveau du Metro*. Zakłada on renowację 273 stacji metra na przestrzeni 20 lat, czego koszt wyniesie 450 mln euro. Prowadzone są prace o wartości 40 mln euro mające na celu przeciwdziałanie przeciekom wody w stacjach metra. W odpowiedzi na niesatysfakcjonujący poziom czystości RATP zawarł również nowe kontrakty z firmami utrzymującymi czystość na okres 2013-2018 o wartości 70 mln euro rocznie.

Niezależnie od działalności będącej stricte realizacją wymagań jakościowych przewidzianych przez STIF, RATP zaangażowany jest w projekty środowiskowe i społeczne, które również wpływają na poziom świadczonych usług. Należy tu wspomnieć o takich inicjatywach jak wymiana 250 tys. lamp na oświetlenie LED, co przyniesie oszczędności w konsumpcji energii, ale także spodziewany jest efekt, że lepiej doświetlone stacje metra zapewnią podróżującym wyższy poziom poczucia bezpieczeństwa.

RATP rozwija również interaktywność z technologiami 3G/4G. W 2012 r. zawarto pierwszą umowę z operatorem sieci komórkowej SFR, dzięki której pasażerowie w trakcie przemieszczania się metrem i pociągami RER mogą korzystać za pośrednictwem tabletów i smartonów z internetu. Do 2016 r. wszystkie linie obsługiwane przez RATP będą zaopatrzone w możliwość korzystania z usług 3G/4G.

W obszarze kreowania polityki jakości na przykładzie aglomeracji Paryża największe znaczenie ma utrzymanie wysokiej przepustowości środków transportu publicznego (regularności przejazdów). Pozostałe wyzwania z zakresu jakości koncentrują się wokół dostępności infrastruktury dla niepełnosprawnych oraz poprawy stanu historycznej infrastruktury.

### 3. Podsumowanie

Zarówno Berlin, jak i Paryż mają bardzo dobrze zorganizowane systemy komunikacji miejskiej. Wydaje się, że główną tego przyczyną jest efektywne współdziałanie organizatorów transportu i operatorów/przewoźników. Za kompleksową organizację transportu publicznego, tj. opracowywanie oferty przewozowej, zarządzanie infrastrukturą, finansowanie usług przewozowych, nadzór nad jakością świadczonych usług w obu miastach (a właściwie w ich obszarach funkcjonalnych) odpowiedzialny jest jeden podmiot. W stolicy Niemiec jest to VBB, natomiast w Paryżu – STIF. Oba podmioty swoją strategię transportową realizują we współpracy z niezależnymi przedsiębiorstwami, które są zobowiązane do świadczenia usług o określonej jakości. Tym samym wszyscy przewoźnicy podlegają podobnym normom jakościowym, a także muszą zapewnić pełną integrację usług z innymi przewoźnikami. Istotnym efektem tej skoordynowanej współpracy jest istnienie tzw. wspólnego biletu, który de facto ma zastosowanie na terenie całego obszaru funkcjonalnego. Bez wątpienia stanowi to niebagatelne udogodnienie dla podróżujących.

W zakresie zarządzania jakością organizatorzy transportu w obu aglomeracjach wskazują na podobne kryteria: punktualność i regularność, szybkość przejazdu, czystość oraz poczucie bezpieczeństwa. Niezwykle istotnym wskaźnikiem jakości transportu publicznego jest dostępność, rozumiana nie tylko jako rozbudowana sieć połączeń i różnorodność środków transportu, lecz także dostosowanie środków komunikacji oraz stacji do możliwości osób starszych i niepełnosprawnych. W przypadku Paryża ten ostatni aspekt budzi największe obawy, gdyż sami organizatorzy transportu przyznają, że sprostanie wymogowi pełnej dostępności wszystkich środków transportu nie jest wykonalne, chociażby w historycznej części paryskiego metra. Z kolei przewoźnicy z Berlina upatrują w tym zagadnieniu jedno z głównych zadań na przyszłość, jako że liczba pasażerów powyżej 60. roku życia będzie stale rosła.

Polityka ciągłego doskonalenia jakości usług komunikacji publicznej w Berlinie i Paryżu przejawia się w inwestycjach w infrastrukturę i nowoczesny tabor. Ciekawym rozwiązaniem z punktu widzenia innowacyjności transportu publicznego w Paryżu okazała się decyzja o automatyzacji linii nr 1, która należy do najbardziej eksploatowanych przez pasażerów, w celu podniesienia jej przepustowości. Automatyzacja pozwoliła na szybsze reagowanie (zwiększanie lub zmniejszanie częstotliwości przejazdów) i dostosowywanie liczby składów pociągów do aktualnego zapotrzebowania. Na uwagę zasługuje fakt, że organizator transportu RATP mimo udanej automatyzacji linii nr 1 nie przewiduje automatyzacji wszystkich

linii, zgodnie z polityką dobierania odpowiednich środków do zapotrzebowania. Oznacza to intermodalność między tradycyjnymi a nowoczesnymi środkami operowania transportem publicznym.

W kontekście jakości świadczonych usług w obu stolicach duży nacisk kładzie się również na aspekt środowiskowy. Skutkuje to implementacją licznych projektów, jak choćby inwestowanie w energooszczędne lampy LED oraz zwiększanie wydajności pojazdów.

Lokalne władze w Niemczech i we Francji są w pełni świadome tego, że jakość połączeń transportowych pomiędzy centrami życia gospodarczego a otaczającymi je subregionami determinuje rozwój społeczno-gospodarczy tych obszarów. Dlatego też realizowanych jest wiele projektów inwestycyjnych i modernizacyjnych na obszarach podmiejskich. Na szczególną uwagę zasługuje francuski projekt *Grand Paris Express*. Jego celem jest przede wszystkim poprawa jakości życia mieszkańców całego obszaru metropolitalnego Paryża poprzez zwiększenie jego dostępności komunikacyjnej oraz zmniejszanie nierówności regionalnych.

Podstawową różnicą w zakresie organizacji transportu publicznego w Niemczech i we Francji jest jego finansowanie. Cechą charakterystyczną system organizacji transportu zbiorowego w regionie Île-de-France jest udział w jego finansowaniu specjalnie dedykowanego podatku transportowego. Z kolei największą część środków przeznaczanych na finansowanie zbiorowego transportu na terenie aglomeracji Berlina stanowią dochody ze sprzedaży biletów.

#### 4. Wnioski dla Polski

Zarówno w przypadku Berlina, jak i Paryża całościową koordynacją transportu publicznego zajmuje się jeden podmiot (w Paryżu - STIF, w Berlinie - VBB). Mechanizm organizacyjny polega na przekazywaniu przez głównego organizatora poszczególnych kompetencji w zakresie kształtowania, kreowania, wykonywania i kontrolowania usług transportowych pozostałym podmiotom. Z uwagi na złożoność sieci transportowych i ich wzajemne powiązanie z pozostałymi aspektami funkcjonowania aglomeracji zasadna wydaje się koordynacja całości przez jeden ośrodek organizacyjno-decyzyjny.

Elementem, który również zasługuje na uwagę z perspektywy uwarunkowań społecznych Polski, jest zaangażowanie sektora transportu publicznego w politykę przeciwdziałania nierównościom społecznym. W Berlinie i Paryżu istnieje system zniżek dla osób defaworyzowanych społecznie (np. bezrobotnych).

Z punktu widzenia Polski wartościowe byłoby przestudiowanie projektu *Grand Paris*. Jest to globalna wizja rozwoju Paryża. Ma ona na celu przekształcenie aglomeracji paryskiej w „inteligentne miasto”. W sposób zintegrowany obejmuje takie aspekty rozwoju miejskiego, jak spójność architektoniczna i estetyczna aglomeracji, tworzenie klastrów gospodarczych w dzielnicach peryferyjnych, rozwijanie budownictwa mieszkalnego, rewitalizacja społeczna obszarów kojarzonych z wykluczeniem. Kluczowym przedsięwzięciem dla omawianego projektu jest budowa linii metra pod nazwą *Grand Paris Express*, która jako nowy szlak komunikacyjny ma być wspornikiem dla wszystkich wymienionych aspektów rozwoju miasta. Warto podkreślić, że konstruowaniu wizji rozwojowej miasta towarzyszył złożony proces konsultacyjny - nad wizją rozwoju urbanistyczno-architektonicznego pracowało 10 ekip międzynarodowych. Przede wszystkim jednak z punktu widzenia Polski cenna okazuje się obserwacja - na przykładzie projektu *Grand Paris* - że transport publiczny jest nierozzerwalnie związany z planami zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że przedsięwzięcia mające na celu kreowanie połączeń transportowych nie mogą się odbywać w oderwaniu od planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku projektu *Grand Paris* relacje między transportem publicznym a zagospodarowaniem przestrzennym są dodatkowo zintegrowane z wizją rozwoju gospodarczego i kulturalnego.

Ponadto w kontekście debaty nad projektem trzeciej linii metra w Warszawie istotne jest zwrócenie uwagi na fakt, że paryskie inwestycje w ten środek transportu koncentrują się na połączeniu metrem peryferii ze śródmiejskimi węzłami komunikacyjnymi.

Warto dostrzec na przykładzie Paryża, że nie tylko przewaga ekonomiczna pozwala na realizowanie tak globalnych projektów rozwojowych jak *Grand Paris*, lecz także sprawność organizacyjna. We wspomnianym projekcie uczestniczy cały szereg podmiotów publicznych, które sprawnie wykonują swoje kompetencje. W tle procesu inwestycyjnego występuje więc kultura organizacji partycypacyjnej na wysokim poziomie.

## Bibliografia

### Akty prawne

*Einnahmeaufteilungsvereinbarung (EAV) des VBB*, czerwiec 1999.

*Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.*

*Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.*

### **Strony internetowe**

Strona internetowa Berliner Verkehrsbetriebe: <http://unternehmen.bvg.de/de/-Unternehmen/Profil>.

Strona internetowa Institut National de la Statistique et des Études Économiques: [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

Strona internetowa Syndicat des transports d'Île-de-France: <http://www.stif.org>.

Strona internetowa Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg: [www.vbb.de/de/index.html](http://www.vbb.de/de/index.html).

### **Notatki ze spotkań**

Notatka ze spotkania w Ministerstwie Ekologii, Zrównoważonego Rozwoju i Energii Republiki Francuskiej w dniu 25.09.2014 r.

Notatka ze spotkania z Christophem Steinigiem z Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) w dniu 23.09.2014 r.

Notatka ze spotkania z Florence Imbert-Letey i Malangou Seyadou z Régie autonome des transports parisiens (RATP) w dniu 25.09.2014 r.

Notatka ze spotkania z Joanną Arnold i Pawłem Kosickim z VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH, Centrum Zarządzania Ruchem Regionalnym i Jakością, w dniu 23.09.2014 r.

Notatka ze spotkania z Knudem Trubbachem z Centrum Nahverkehr Berlin (CNB) w dniu 23.09.2014 r.

Notatka ze spotkania z Volkerem Matternem oraz Steffenem Wulfesem w Federalnym Ministerstwie Transportu i Infrastruktury Cyfrowej (BMVI) w dniu 22.09.2014 r.

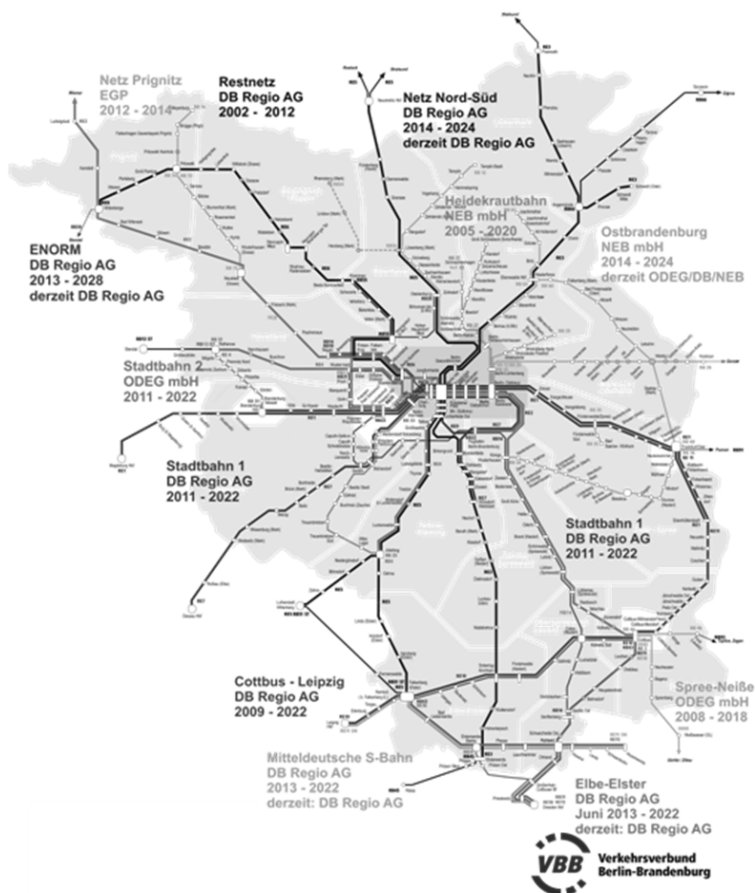


## Załącznik nr 1

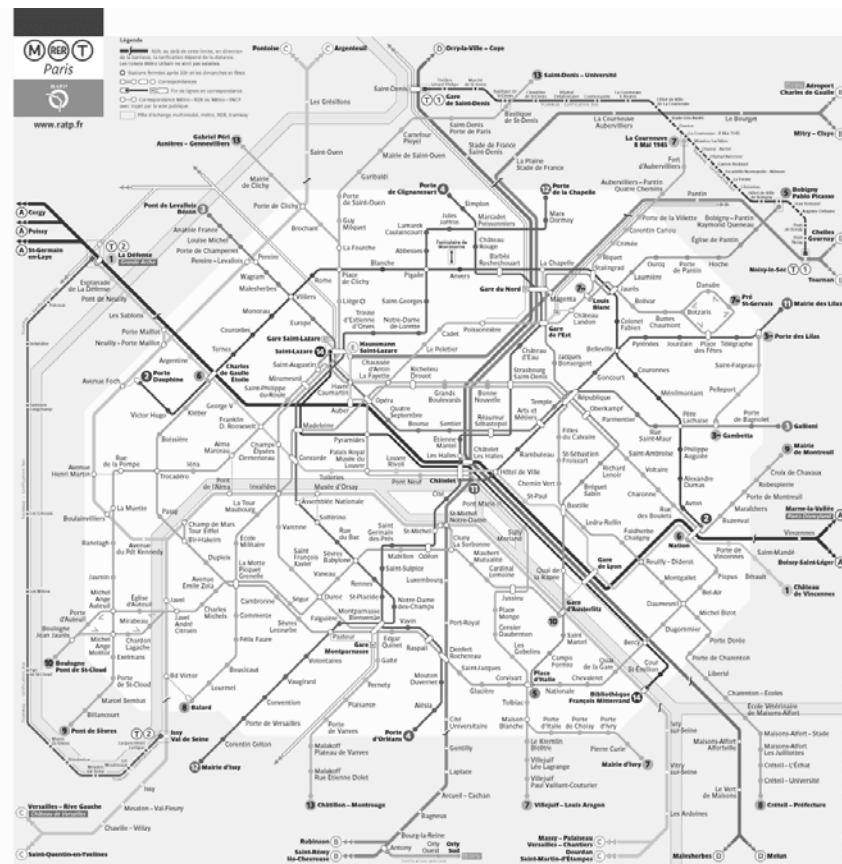
### ZASIĘG TERYTORIALNY VBB Z UWZGLĘDNIENIEM STREF TARYFOWYCH DLA MIAST: BERLIN, BRANDENBURG, COTTBUS, FRANKFURT, POCDZAM



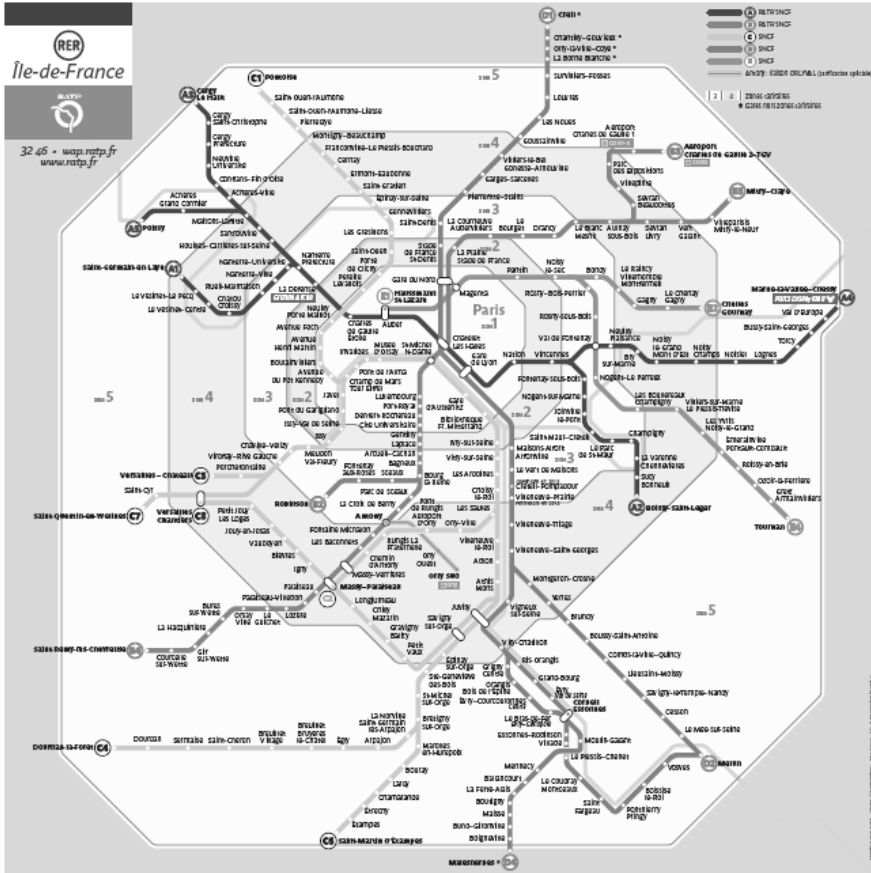
INFRASTRUKTURA KOLEJOWA NA TERENIE BRANDENBURGII I BERLINA  
Z OZNACZENIEM PRZEWOŹNIKÓW ODPOWIEDZIALNYCH ZA POSZCZEGÓLNE TRASY



ZASIĘG TERYTORIALNY METRA I KOLEI PODMIEJSKICH RER NA TERENIE PARYŻA  
(1. I 2. STREFA)



ZASIĘG TERYTORIALNY KOLEI PODMIEJSKICH RER



## **Analiza jakości i dostępności usług ponadlokalnego transportu zbiorowego w Polsce**

### **Wstęp**

Dostępność i jakość usług komunikacji publicznej stanowi jeden z kluczowych czynników mających wpływ na wzrost gospodarczy oraz poprawę jakości życia mieszkańców ośrodków miejskich i otaczających je obszarów. Szybkość i łatwość przemieszczania się są wyznacznikami sprawnie zorganizowanego systemu transportowego, który bez wątpienia będzie odgrywał coraz większą rolę w powodzeniu działań rozwojowych. Celem poniższej analizy jest przedstawienie wagi prawidłowej organizacji ponadlokalnej komunikacji zbiorowej w Polsce oraz uzasadnienie konieczności podjęcia interwencji w tym zakresie.

Tradycyjny podział administracyjny na obszary miejskie i wiejskie nie oddaje obecnie prawdy o ich społecznej i ekonomicznej strukturze. Ośrodki miejskie oraz ich rola w lokalnych i regionalnych strukturach przestrzennych ulegają istotnym zmianom. Coraz częściej odnotowuje się wyraźną zmianę w podejściu do tradycyjnego rozumienia pojęcia przestrzeni miejska. Odstępując od fizycznych aspektów w postaci powierzchni czy granic administracyjnych, zwraca się coraz częściej uwagę na odbywające się w tej przestrzeni przepływy ludności. To właśnie infrastruktura transportowa jest jednym z elementów, który je w dużej mierze warunkuje. Wskazane przemiany nakazują zmianę podejścia do organizowania przez

władze świadczenia kluczowych usług publicznych, w tym usług ponadlokalnej komunikacji zbiorowej.

Dobrze zorganizowany ponadlokalny transport publiczny odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu oraz rozwoju poszczególnych miejscowości i regionów. Zgodnie z krajowymi i europejskimi dokumentami strategicznymi, miasta w coraz większym stopniu stają się nie tylko ośrodkami wzrostu gospodarczego, lecz także źródłem procesów rozwojowych dla ich otoczenia. Poprawa ich dostępności wewnętrznej i zewnętrznej poprzez rozwój zrównoważonego systemu transportu zbiorowego jest warunkiem koniecznym dla zaistnienia zjawiska dyfuzji procesów rozwojowych, poprawiających kondycję gospodarczą tak samych ośrodków miejskich, jak i dalszego zaplecza regionalnego.

Z powyższych względów zagadnienie prawidłowej organizacji systemu ponadlokalnej komunikacji zbiorowej, niezależnej od administracyjnych granic miast, nabiera szczególnego znaczenia. Istnienie obszarów silnych ekonomicznych i społecznych powiązań, które wykraczają poza administracyjne granice tradycyjnie postrzeganych miast i wsi, uzasadnia traktowanie ponadlokalnego transportu zbiorowego jako jednego z podstawowych czynników kształtujących funkcjonowanie całych regionów.

## 1. Rola miast w stymulowaniu procesów rozwojowych

### Miasta centrami rozwoju gospodarczego

Analiza dokumentów strategicznych na okres do roku 2020, w tym m.in. DSRK 2030<sup>1</sup>, SRK 2020<sup>2</sup>, KPZK 2030<sup>3</sup> oraz KSRR 2010–2020<sup>4</sup>, pozwala zauważyć, że ujęte w nich terytorialny wymiar polityki rozwoju silnie akcentuje rolę ośrodków miejskich w stymulacji procesów rozwojowych.

---

<sup>1</sup> Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030”, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji - dokument przyjęty przez Radę Ministrów 5 lutego 2013 r.

<sup>2</sup> Strategia Rozwoju Kraju 2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - dokument przyjęty przez Radę Ministrów 25 września 2012 r.

<sup>3</sup> Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.

<sup>4</sup> Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego - dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

Rys. 1

## Układ dokumentów strategicznych



Źródło: *Strategia Rozwoju Kraju 2020* – dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów 25 września 2012 r.

Zarówno KPZK 2030, jak i KSRR 2010–2020 wskazują, że budowa konkurencyjności regionów będzie się opierać na wykorzystywaniu i rozprzestrzenianiu się potencjału rozwojowego ośrodków miejskich na ich obszary funkcjonalne oraz na dalsze otoczenie (peryferyjne obszary wiejskie, ośrodki subregionalne).

Zgodnie z przewidywaniami autorów wymienionych dokumentów miasta będą biegunami wzrostu skupiającymi inwestycje, generującymi aktywność gospodarczą i przyciągającymi zasoby ludzkie. Wzajemne oddziaływanie miast i ich zaplecza ma doprowadzić do dyfuzji procesów rozwojowych, tj. generowania obopólnych korzyści i uzupełniania się.

Należy zaznaczyć, że rola poszczególnych kategorii ośrodków miejskich w procesach rozwojowych będzie zróżnicowana. Zróżnicowane są również kryteria, na podstawie których można wyróżnić określone typy miast. Jednym z kryteriów jest liczba mieszkańców. Przyjmując takie kryterium, możemy wyszczególnić np. miasta wielkie, średnie i małe. Przedziały liczbowe mieszkańców przypisujące dane miasto do określonego typu mają charakter umowny. Wyróżnia się również inne kryteria typologizacji miast, jak np. kryteria socjologiczne, funkcjonalne czy administracyjne.

Autorzy niniejszej pracy postanowili zastosować podział wskazany w KPZK 2030<sup>5</sup>, który odzwierciedla specyfikę polskiej przestrzeni. Zgodnie z nim głównymi elementami systemu osadniczego Polski są grupy miast i konurbacji, uporządkowane hierarchicznie pod względem roli i kategorii wielkości. Do pierwszej grupy należą: Warszawa, Kraków, Gdańsk-Gdynia, Wrocław, Poznań, Katowice - Aglomeracja Górnośląska, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz z Toruniem i Lublin. Do drugiej grupy należą pozostałe ośrodki wojewódzkie, które oprócz funkcji regionalnych pełnią także szereg funkcji o znaczeniu krajowym: Białystok, Gorzów Wielkopolski, Kielce, Olsztyn, Opole, Rzeszów, Zielona Góra. Trzecią grupę stanowią ośrodki regionalne, które nie są stolicami województw i liczą od 100 tys. do 300 tys. mieszkańców: Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Rybnik, Płock, Elbląg, Wałbrzych, Włocławek, Tarnów, Kalisz z Ostrowem Wielkopolskim, Koszalin, Legnica, Grudziądz, Słupsk<sup>6</sup>. Pozostałe grupy miast to: miasta subregionalne (wśród nich dawne stolice 49 województw), miasta powiatowe i miasta lokalne<sup>7</sup>. Ich rola w powodzeniu działań rozwojowych jest znaczna. Stanowią one łącznik pomiędzy największymi miastami oraz terenami wiejskimi.

Autorzy prezentowanego tu studium ograniczają swoją analizę do aglomeracji należących do pierwszej i drugiej grupy systemu osadniczego. Ustanowiony w 1999 r. podział administracyjny kraju uczynił z nich centra rozwoju społeczno-gospodarczego, poprzez umieszczenie w nich władz rządowych i samorządowych. Dlatego też to aglomeracje wojewódzkie (z uwzględnieniem Zielonej Góry i Gorzowa Wielkopolskiego oraz Bydgoszczy i Torunia) są postrzegane jako najważniejsze dla stymulacji i dyfuzji procesów rozwoju gospodarczego.

### **Rozwój miast i miejskich obszarów funkcjonalnych**

Rozwój miast, oprócz wzmocnienia ich powiązań z zapleczem regionalnym, wymaga przede wszystkim zwiększenia wewnętrznej integralności kształtujących się miejskich obszarów funkcjonalnych, ponieważ (...) *obserwuje się zwiększanie bezpośredniego oddziaływania miasta na tereny przyległe, definiowane jako miejski obszar funkcjonalny. Zasięg tego obszaru wyznaczany jest przez rozprzestrzenianie się miasta [w tym zjawisko urban sprawl], zarówno form zabudowy, jak i miejskiego stylu życia, oraz rosnący*

<sup>5</sup> Zob. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, dz. cyt., s. 22.

<sup>6</sup> Przy opracowywaniu KPZP 2030 opierano się na danych, które są obecnie nieaktualne w przypadku Grudziądza i Słupska, gdzie liczba ludności według najnowszych danych jest mniejsza niż 100 tys.

<sup>7</sup> Zob. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, dz. cyt., s. 22.



zakres dojazdów do pracy do centrów miast<sup>8</sup>. W tym miejscu należy zaznaczyć, że nie można utożsamiać pojęć obszaru funkcjonalnego miasta i obszaru metropolitalnego. KPZK 2030 wyznacza 10 ośrodków metropolitalnych: Warszawę, Aglomerację Górnośląską, Kraków, Łódź, Trójmiasto, Poznań, Wrocław, duopol Bydgoszcz i Toruń, Szczecin oraz Lublin<sup>9</sup>. Jako metropolie wskazano te ośrodki, które spełniły szereg kryteriów<sup>10</sup> pozwalających zaklasyfikować je jako ważne centra życia gospodarczego i społecznego. Pojęcie obszaru funkcjonalnego jest natomiast szersze. W niniejszej pracy przez obszary funkcjonalne rozumie się *spójne pod względem przestrzennym strefy oddziaływania miast, charakteryzujące się istnieniem wzajemnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowania procesów urbanizacyjnych, będących efektem (odbiciem) zachodzących interakcji i zjawisk [...]. Obszar funkcjonalny to zatem nie tylko strefa oddziaływania, ale ukształtowany w procesie historycznym zespół jednostek terytorialnych, wyróżniający się z otoczenia i upodabniający się pod pewnymi względami do głównego miasta*<sup>11</sup>. Załącznik nr 1 wskazuje, jakie obszary funkcjonalne miast wyróżnia się obecnie w Polsce. Delimitacja obszarów funkcjonalnych, podobnie jak obszarów metropolitalnych<sup>12</sup>, opiera się na analizie określonych kryteriów. Metody delimitacji różnią się właśnie doбором analizowanych kryteriów. Z uwagi na rangę KPZK 2030 w układzie dokumentów strategicznych zastosowanie wskazanej w niej delimitacji obszarów funkcjonalnych autorzy uznali za najodpowiedniejsze do prac analitycznych.

Decydujące znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności aglomeracji wojewódzkich, a tym samym całych regionów, będzie miała wewnętrzna integralność obszarów funkcjonalnych tych ośrodków. *Stale dokonywanie usprawnień w tym zakresie – zarówno poprzez działania o charakterze prawnym i organizacyjnym w zakresie dążenia do spójności i optymalizacji usług publicznych w obrębie tych obszarów – usług komunalnych, edukacyjnych, administracyjnych, jak i inwestycyjnych (...), jak i oferty transportu zbiorowego, warunkuje możliwości rozwoju funkcji metropolitalnych*<sup>13</sup>, a tym samym przy-

<sup>8</sup> Tamże, s. 24.

<sup>9</sup> Zob. tamże, s. 188: „Lublin ma wskazane cechy metropolitalności bez lokalizacji lotniska obsługującego ruch pasażerski. Ze względu jednak na swoje znaczenie rozwojowe, np. w zakresie potencjału akademickiego (duży ośrodek naukowy) i koncentracji działalności gospodarczej, oraz jako miejsce kontaktów z krajami położonymi na wschód od Polski został zaliczony do ośrodków metropolitalnych”.

<sup>10</sup> Zob. tamże, s. 188.

<sup>11</sup> P. Śleszyński, *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw – ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2012, s. 4.

<sup>12</sup> Zob. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, dz. cyt., s. 24: obszar metropolitalny to „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie bezpośrednio otoczenia, ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju”.

<sup>13</sup> W dyskursie brak jest jednomyślności co do definicji pojęcia funkcji metropolitalnych.

ciągania inwestycji i tworzenia dobrej jakości miejsc pracy<sup>14</sup>. Poprawnie zorganizowana publiczna komunikacja zbiorowa jest wskazywana jako jeden z niezbędnych warunków rozwoju funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich. Szczególne znaczenie przypisuje się w tym zakresie komunikacji szynowej, tj. kolejom aglomeracyjnym, tramwajom i metru. Istotne jednak będzie nie tylko rozwijanie właśnie tych form transportu, lecz także odpowiednie integrowanie i organizowanie już istniejących systemów.

Można przypuszczać, że koncentracja potencjału rozwojowego na obszarach funkcjonalnych aglomeracji wojewódzkich związana będzie z rosnącym napływem ludności z terenów wiejskich, jak również z centrów aglomeracji. Mieszkańcy miast coraz częściej wyprowadzają się na przedmieścia. Dane Głównego Urzędu Statystycznego potwierdzają, że *maleje liczba mieszkańców miast i udział ludności miejskiej w ogólnej liczbie ludności kraju: obecnie ludność miejska stanowi 60,5% (w 2000 r. prawie 62%)*<sup>15</sup>, natomiast sukcesywnie rośnie liczba ludności zamieszkałej na obszarach wiejskich – szczególnie na terenach wokół dużych miast<sup>16</sup>. W ostatnich latach w wielu przypadkach liczba ludności w gminach wokół dużych miast wzrosła o ponad jedną trzecią<sup>17</sup>. Niestety procesy urbanizacyjne nie są uporządkowane. Zgodnie z danymi GUS-u w roku 2012 tylko 27,9% powierzchni kraju pokryte było miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego<sup>18</sup>. Prowadzi to do tego, że decyzje administracyjne dotyczące zabudowy wydawane są ad hoc dla pojedynczych inwestycji, w efekcie czego powstająca zabudowa jest rozproszona<sup>19</sup>.

Jak wynika z przedstawionych tu faktów, kwestia wewnętrznej integracji kształtujących się obszarów funkcjonalnych aglomeracji wojewódz-

Wspólny dla wszystkich podejść jest pogląd, że funkcjami metropolitalnymi są wszystkie te elementy oddziaływania danego ośrodka miejskiego na otaczające go obszary (stymulowanie rozwoju gospodarczego, przyciąganie inwestorów, rozwój kultury i skupianie oferty usług publicznych, np. zdrowotnych), które są dominujące i kluczowe dla rozwoju całego regionu. Szerzej zagadnienie to poruszono m.in. w: T. Markowski, *Funkcje metropolitalne pięciu województw wschodnich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

<sup>14</sup> *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, dz. cyt., s. 101.

<sup>15</sup> Według *Prognozy ludności 2014–2050* (GUS 2014) w 2050 r. 55,5% ludności stanowić będą mieszkańcy miast.

<sup>16</sup> *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 roku – notatka informacyjna*, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L\\_podst\\_inf\\_o\\_rozwoju\\_dem\\_pl\\_do\\_2013.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_podst_inf_o_rozwoju_dem_pl_do_2013.pdf) [dostęp: 19.06.2014 r.].

<sup>17</sup> Zob. T. Chaberko, P. Kretowicz, *Transport zbiorowy w erze metropolii*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego”, [www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl) [dostęp: 15.06.2014 r.].

<sup>18</sup> Zob. *Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem*, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 2.07.2014 r.].

<sup>19</sup> Zob. M. Mikos, J. Montgomery, M. Liotard, *Zagadnienie planowania przestrzennego w Warszawie – materiały z konferencji pt. „Obszar Metropolitalny Warszawy”*, 13 czerwca 2011 r.

kich (oraz innych ośrodków miejskich, zwłaszcza o znaczeniu regionalnym) jest szczególnie ważna w kontekście planowania i prowadzenia w najbliższych latach działań rozwojowych. Autorzy niniejszej pracy podejmują zagadnienie komunikacyjnej dostępności aglomeracji wojewódzkich. Aby w większym stopniu spełniały one przypisane im funkcje metropolitalne (transportową, nauki wyższej, kontrolno-decyzyjną, administracyjną, turystyczną, przemysłową, kulturalną), a tym samym, aby odegrały rolę katalizatorów wzrostu gospodarczego, muszą stać się obszarami wewnątrznie zintegrowanymi i dostępnymi dla użytkowników publicznych środków transportu. W tym kontekście kwestia organizacji i planowania usług transportu zbiorowego nabiera szczególnego znaczenia.

## **2. Specyfika świadczenia usług ponadlokalnego transportu zbiorowego**

### **Akty prawne regulujące świadczenie usług ponadlokalnego transportu zbiorowego**

Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorządowi terytorialnemu przysługuje istotna część zadań publicznych<sup>20</sup>. Jednym z zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego jest organizacja transportu publicznego. Zgodnie z art. 14 ustawy o samorządzie województwa<sup>21</sup> samorząd ten wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Tym samym województwo jest organizatorem transportu na szczeblu regionalnym. Zgodnie z art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>22</sup> jednym z obowiązków powiatu jest wykonywanie zadań o charakterze ponadgminnym w zakresie transportu zbiorowego i dróg publicznych. Z kolei art. 7 ustawy o samorządzie gminnym<sup>23</sup> precyzuje, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania te obejmują zagadnienia lokalnego transportu zbiorowego. Wskazane ustawy nakładają na samorządy obowiązek zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych w zakresie publicznego transportu zbiorowego, zgodnie z charakterem tych potrzeb. Sposób ich reali-

<sup>20</sup> Zob. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn zm. Zgodnie ze wskazanym artykułem samorząd terytorialny, jako podmiot władzy publicznej, uczestniczy w jej sprawowaniu. Powierzone mu na mocy ustaw zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

<sup>21</sup> Zob. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2013, poz. 596.

<sup>22</sup> Zob. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2013, poz. 595.

<sup>23</sup> Zob. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, poz. 594.

zacji oraz wybór formy organizacyjno-prawnej, w jakiej zadania te będą realizowane, zależy w każdym przypadku od miejscowych potrzeb i specyfiki konkretnej jednostki, jej lokalizacji, powierzchni oraz liczby ludności.

Podstawowym aktem prawnym w zakresie funkcjonowania komunikacji zbiorowej w Polsce jest ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>24</sup>. Celem tej ustawy jest stworzenie ram przejrzystego i stabilnego systemu transportu publicznego poprzez sformułowanie podstawowych zasad dotyczących jego organizowania, funkcjonowania i finansowania. Dostosowuje ona przepisy krajowe do postanowień odpowiednich przepisów unijnych, a w szczególności do rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70. Jak stanowi art. 1 tego aktu, jego celem jest *określenie, w jaki sposób, przy zachowaniu zasad prawa wspólnotowego, właściwe organy mogą podejmować działania w sektorze pasażerskiego transportu publicznego w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej, które miałyby m.in. bardziej masowy charakter, byłyby bezpieczniejsze, odznaczałyby się wyższą jakością lub niższą ceną niż usługi świadczone tylko na zasadzie swobodnej gry sił rynkowych*. Przepisy rozporządzenia stosuje się do świadczenia regularnych i ogólnodostępnych, krajowych i międzynarodowych usług publicznych w sektorze transportu pasażerskiego koleją oraz innymi środkami transportu szynowego i drogowego<sup>25</sup>.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym definiuje go jako *powszechnie dostępny regularny przewóz osób wykonywany w określonych odstępach czasu po określonej linii komunikacyjnej, liniach komunikacyjnych lub sieci komunikacyjnej*. We wspomnianym akcie wyraźnie rozgraniczono wykonywanie zadań o charakterze organizatorskim i porządkowym oraz faktyczne prowadzenie działalności przewozowej. Służy temu wprowadzenie terminów „organizator publicznego transportu zbiorowego” oraz „operator publicznego transportu zbiorowego”<sup>26</sup>. Ustawa jako organizatorów komunikacji publicznej wskazuje jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla: gminy, związki gmin, powiaty, związki powiatów lub województwa (w zależności od zasięgu danej linii komunikacyjnej)<sup>27</sup>. Orga-

<sup>24</sup> Zob. Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13 z późn. zm.

<sup>25</sup> Zob. P. Mikiel, M. Rozkosz, *Publiczny transport zbiorowy: wybrane zagadnienia w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 1.

<sup>26</sup> Szerzej: zob. podrozdział „Instytucje organizujące ponadlokalną komunikację zbiorową w Polsce” niniejszego tekstu.

<sup>27</sup> Pewnym mankamentem ustawy jest brak możliwości tworzenia związków między jednostkami różnych szczebli samorządu. Utrudnia to kompleksowe organizowanie zintegrowanego transportu publicznego na danym obszarze z jednego ośrodka.

nizator zapewnia funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na obszarze swojej właściwości. Do jego zadań należy planowanie rozwoju, koordynowanie publicznego transportu zbiorowego i zarządzanie nim. W świetle art. 15 działania te obejmują w szczególności:

- ◆ dokonywanie badań i analiz potrzeb przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym;
- ◆ zapewnienie odpowiednich standardów funkcjonowania transportu w zakresie infrastruktury technicznej, systemu taryfowo-biletowego oraz systemu informacji dla pasażerów;
- ◆ określanie przystanków komunikacyjnych i dworców;
- ◆ przygotowanie i przeprowadzenie postępowania zmierzającego do zawarcia umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, a następnie zawarcie umowy z wybranym operatorem;
- ◆ ustalanie opłat za przewóz oraz innych opłat;
- ◆ ustalanie sposobu dystrybucji biletów za usługę świadczoną przez operatora<sup>28</sup>.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym wprowadziła cztery zróżnicowane formy prawne świadczenia usług lokalnej komunikacji zbiorowej. Organizator może powierzyć ich wykonywanie samorządowemu zakładowi budżetowemu, spółce komunalnej, przedsiębiorcy wybranemu w drodze postępowania przetargowego lub przedsiębiorcy, któremu udzielił koncesji. Operator publicznego transportu zbiorowego jest zaś podmiotem bezpośrednio wykonującym zadania związane z komunikacją na linii określonej w umowie. W każdym przypadku wybór konkretnego rozwiązania zależeć będzie przede wszystkim od uwarunkowań lokalnych - wielkości i charakteru jednostki samorządu terytorialnego, liczby ludności czy zapotrzebowania na usługi w tym zakresie. Wybór formy organizacyjno-prawnej będzie też wpływał na sposób i zakres finansowania usług ze środków budżetowych.

W zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego zastosowanie znajdują także przepisy ustawy Prawo przewozowe<sup>29</sup> oraz ustaw o transporcie drogowym<sup>30</sup> i transporcie kolejowym<sup>31</sup> wraz z wydanymi na

<sup>28</sup> Zob. K. Czarnecki, *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1, s. 60.

<sup>29</sup> Zob. Ustawa z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, Dz.U. 1984, nr 53, poz. 272 z późn. zm.

<sup>30</sup> Zob. Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. 2001, nr 125, poz. 1371 z późn. zm.

<sup>31</sup> Zob. Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003, nr 86, poz. 789

ich podstawie rozporządzeniami wykonawczymi. Można również wymienić szereg innych aktów prawnych, które dotyczą zagadnienia komunikacji zbiorowej w Polsce, aczkolwiek niniejsza analiza nie przewiduje szerszego wskazywania zakresów ich regulacji<sup>32</sup>.

Głównym instrumentem planowania rozwoju transportu jest plan zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego. Plan transportowy, uchwalony przez właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego, stanowi akt prawa miejscowego określający zasady organizacji, funkcjonowania i finansowania regularnego przewozu osób w transporcie publicznym. Plany takie powstają na podstawie przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, a także zgodnie z przepisami zawartymi w wydanym z upoważnienia zawartego w tej ustawie Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego<sup>33</sup>. Ustawa stanowi, że plan transportowy reguluje sferę praw i obowiązków obywateli oraz podmiotów administracyjnych i gospodarczych, zaangażowanych w realizację przewozów użyteczności publicznej, czyli powszechnie dostępnej usługi w zakresie publicznego transportu zbiorowego wykonywanej przez operatora publicznego transportu zbiorowego w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb przewozowych społeczności na danym obszarze. Obowiązek opracowania planu spoczywa na ministrze właściwym do spraw transportu oraz na organach wykonawczych samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego, a także związków tworzonych przez te jednostki - w zakresie linii komunikacyjnych przebiegających na obszarach ich właściwości<sup>34</sup>. Projekty planów transportowych przedkładane organom uchwałodawczym muszą zostać wcześniej uzgodnione lub zaopiniowane przez właściwe organy

---

z późn. zm.

<sup>32</sup> Spośród tych aktów warto wymienić np. ustawę z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz.U. 2002, nr 175, poz. 1440 z późn. zm.), rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy (Dz.U. 2012, poz. 451), rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2002 r. w sprawie zakresu danych i informacji, które przewoźnik drogowy jest obowiązany przekazywać na żądanie właściwego organu udzielającego licencji lub zezwolenia (Dz.U. 2002, nr 117, poz. 1010).

<sup>33</sup> Zob. Dz.U. 2011, nr 117, poz. 684.

<sup>34</sup> Zob. art. 9 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. Należy podkreślić, że projekty planów transportowych niższego rzędu muszą uwzględniać ogłoszone plany transportowe wyższego rzędu, np. projekt planu transportowego opracowany przez starostę albo zarząd związku powiatów musi uwzględniać ogłoszony plan transportowy opracowany przez marszałka województwa. W przypadku gdy dana gmina uchwali plan transportowy w sytuacji, gdy nie będzie jeszcze uchwalony plan odpowiednio dla powiatu lub województwa, niezbędna będzie aktualizacja planu transportowego niższego rzędu w zakresie, w jakim będzie on niezgodny z planem wyższego rzędu.

sąsiednich jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla lub ich związków.

System transportu zbiorowego jest bardzo zróżnicowany i działa na podstawie różnych zasad. Wiele regulacji stanowionych jest według gałęzi transportu czy zakresu świadczonych usług. Przykładowo, uprawnienia do przejazdów ulgowych określone w ustawach są inne dla miejskiego transportu zbiorowego, a inne dla przewozów kolejowych, mimo że usługi te świadczone są na tym samym obszarze. Dlatego też nie należy zapominać o licznych krajowych dokumentach strategicznych odnoszących się całościowo do kwestii transportowych. Wśród nich warto wskazać m.in. *Politykę Transportową Państwa na lata 2006–2025* czy *Strategię Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*.

Ponadto kreowanie polityki transportowej na szczeblu ponadlokalnym, a szczególnie w obrębie województwa, wymaga analizy i odniesienia się do założeń dotyczących rozwoju transportu zawartych w unijnych dokumentach strategicznych. Stąd też oprócz aktów prawnych o randze rozporządzeń wybrane zagadnienia świadczenia usług publicznych, w tym ponadlokalnego transportu zbiorowego, znajdują odzwierciedlenie w „zielonych księgach” (propozycje do dyskusji), „białych księgach” (oficjalne polityki UE) oraz przykładach dobrych praktyk. Przykładami dokumentów przygotowanych przez różne organy Unii Europejskiej w obszarze komunikacji zbiorowej mogą być Zielona Księga Komisji Europejskiej z 2007 r. *W kierunku nowej kultury mobilności w mieście* czy Biała Księga z 2011 r. *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*.

### **Instytucje organizujące ponadlokalną komunikację zbiorową w Polsce – przykład warszawskiego Zarządu Transportu Miejskiego (ZTM)**

W Polsce istnieje kilkadziesiąt instytucji organizujących ponadlokalną komunikację zbiorową. Aby łatwiej zrozumieć ich istotę, należy wyjść od trzech kluczowych pojęć zawartych w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym z 16 grudnia 2010 r., tj.:

- ♦ **organizator publicznego transportu zbiorowego** – właściwa jednostka samorządu terytorialnego albo minister właściwy do spraw transportu, zapewniające funkcjonowanie publicznego transportu zbiorowego na danym obszarze; organizator publicznego transportu zbiorowego jest „właściwym organem”, o którym mowa w przepisach Rozporządzenia (WE) nr 1370/2007;

- ♦ **operator publicznego transportu zbiorowego** - samorządowy zakład budżetowy oraz przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób, który zawarł z organizatorem publicznego transportu zbiorowego umowę o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego na linii komunikacyjnej określonej w umowie;
- ♦ **przewoźnik** - przedsiębiorca uprawniony do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie przewozu osób na podstawie potwierdzenia zgłoszenia przewozu, a w transporcie kolejowym - na podstawie decyzji o przyznaniu otwartego dostępu.

Zgodnie z ustawą najistotniejszym podmiotem jest tu organizator w postaci konkretnego samorządu terytorialnego lub związku jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce kluczową rolę w organizacji transportu w rejonach miejskich odgrywa operator. Z kolei operator może korzystać z większej liczby przewoźników.

W Polsce istnieje kilkadziesiąt instytucji organizujących komunikację zbiorową w wymiarze ponadlokalnym<sup>35</sup>. Z uwagi na ograniczony zakres opracowania szerszej analizie został poddany jedynie Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM) w Warszawie. Jako stołeczny operator publicznego transportu zbiorowego jest on jednym z największych oraz najszybciej rozwijających się podmiotów tego typu w Polsce. ZTM świadczy swoje usługi nie tylko na terenie Warszawy; ich zasięg wykracza poza granice administracyjne stolicy.

Prawnie został on powołany 16 grudnia 1991 r. jako jednostka budżetowa Miasta Stołecznego Warszawy stosowną uchwałą Rady m.st. Warszawy<sup>36</sup>, zaczął zaś funkcjonować 1 stycznia 1992 r. Zgodnie ze statutem Zarządu Transportu Miejskiego przedmiotem działania tej jednostki jest:

- ♦ zarządzanie transportem zbiorowym aglomeracji warszawskiej;
- ♦ tworzenie form organizacyjnych transportu zbiorowego odpowiadających potrzebom aglomeracji warszawskiej;

---

<sup>35</sup> Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: Zarząd Transportu Miejskiego (ZTM) Warszawa, Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP), Zarząd Transportu Miejskiego w Gdańsku (na zasadzie wzajemnych porozumień obsługuje on również ZTM Gdynia, Szybka Kolej Miejską kursującą na trasie Tczew-Słupsk oraz PKP), Zarząd Transportu Miejskiego Poznań.

<sup>36</sup> Zob. Uchwała Nr XXIII/135/91 z 16 grudnia 1991 r. Rady m.st. Warszawy w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zarząd Transportu Miejskiego.



- ♦ prowadzenie prac nad właściwym i sprawnym funkcjonowaniem tego transportu<sup>37</sup>.

ZTM codziennie obsługuje ponad 3 mln pasażerów, udostępniając im ponad 1,5 tys. autobusów, 400 tramwajów oraz 30 pociągów metra, które uzupełnia kolej miejska oraz aglomeracyjna<sup>38</sup>.

W ramach organizacji transportu zbiorowego ZTM jest odpowiedzialny za opracowanie tras przejazdu, rozkładów jazdy, sprzedaż biletów i ich kontrolę, co ma zapewnić sprawne poruszanie się po aglomeracji jej mieszkańców – Warszawy oraz 30 ościennych gmin. Zajmuje się również badaniem jakości omawianej usługi publicznej. W związku z tym monitoruje zadowolenie pasażerów, starając się wprowadzać coraz wyższe standardy. W wypełnianiu swojej funkcji ZTM korzysta z kilku przewoźników wybranych w drodze przetargów. Ponadto na terenie aglomeracji warszawskiej obok Szybkiej Kolei Miejskiej (przedsiębiorstwa powstałego w 2004 r., zarządzanego przez ZTM w Warszawie<sup>39</sup>) usługi transportowe świadczą również PKP, Koleje Mazowieckie (należące do Samorządu Województwa Mazowieckiego<sup>40</sup>), Warszawska Kolej Dojazdowa (właścicielem są samorządy lokalne oraz Samorząd Województwa Mazowieckiego<sup>41</sup>), Przewozy Regionalne.

Od 15 stycznia 2007 r. honorowany jest „wspólny bilet” na omawianym terenie funkcjonalnym. Ustanowiony on został na mocy porozumienia o wspólnym bilecie ZTM-KM-WKD, co zostało potwierdzone umową dotyczącą funkcjonowania „Wspólnego Biletu ZTM-KM-WKD” 2 stycznia 2014 r.<sup>42</sup> Niewątpliwie stanowi to ułatwienie dla podróżnych, gdyż na podstawie określonego biletu ZTM mogą oni się poruszać na obszarze obsługiwanym przez ZTM, ale także w transporcie organizowanym przez

<sup>37</sup> Zob. statut Zarządu Transportu Miejskiego stanowiący załącznik do Uchwały nr LII/1391/2005 Rady m.st. Warszawy z 19 maja 2005 r., par. 4.

<sup>38</sup> Zob. Zarząd Transportu Miejskiego, [www.ztm.waw.pl/?c=138](http://www.ztm.waw.pl/?c=138) [dostęp: 5.06.2014 r.].

<sup>39</sup> Zob. R. Wodzicki, *Co to są szybkie koleje miejskie? Język, zasady i pozory*, „Transport i Komunikacja” 2006, nr 2; *Plan rozwoju SKM Warszawa do 2027 roku*, <http://inforail.pl/text.php?from=tag&id=18054> [dostęp: 8.07.2014 r.].

<sup>40</sup> Zob. Koleje Mazowieckie, [www.mazowieckie.com.pl/o-nas/o-nas.html](http://www.mazowieckie.com.pl/o-nas/o-nas.html) [dostęp: 8.09.2014 r.].

<sup>41</sup> Zob. *Małymi kroczkami do „wspólnego biletu”*, Komunikacja Publiczna, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2012, [www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/08/11-Warszawa-praktyka3.pdf](http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/08/11-Warszawa-praktyka3.pdf) [dostęp: 25.10.2014 r.]; Warszawska Kolej Dojazdowa, [www.wkd.com.pl/o-wkd/historia-spolki-od-2001-roku.html](http://www.wkd.com.pl/o-wkd/historia-spolki-od-2001-roku.html) [dostęp: 8.08.2014 r.].

<sup>42</sup> *Wspólny bilet ZTM-KM-WKD w 2014 roku*, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, [www.um.warszawa.pl/aktualnosci/wsp-lyny-bilet-ztm-km-wkd-w-2014-roku](http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/wsp-lyny-bilet-ztm-km-wkd-w-2014-roku) [dostęp: 8.08.2014 r.]; Warszawska Kolej Dojazdowa, [www.wkd.com.pl/dla-pasazerow/oferty-dla-pasazerow.html#wspolny-bilet-wkd](http://www.wkd.com.pl/dla-pasazerow/oferty-dla-pasazerow.html#wspolny-bilet-wkd) [dostęp: 8.08.2014 r.].

Koleje Mazowieckie na terenie ograniczonym poszczególnymi stacjami<sup>43</sup> oraz Warszawską Koleją Dojazdową na trasie Warszawa Śródmieście-Opacz.

Należy stwierdzić, że warszawski ZTM nie jest instytucją organizującą transport zbiorowy na obszarze aglomeracji w takim zakresie, z jakim spotkać się możemy w wielu miastach Europy<sup>44</sup>. ZTM świadczy usługi przewozowe na terenie innych gmin, ale jest to dokonywane na podstawie dobrowolnych porozumień bilateralnych z gminami ościennymi, co jest wyjątkowo nieefektywne<sup>45</sup>. Analogiczną sytuację można zaobserwować w odniesieniu do porozumienia zawartego między ZTM, WKD i KM w sprawie wspólnego biletu. Ma ono charakter dobrowolny. Ponadto porozumienia dotyczą tylko wybranych odcinków linii kolejowej, a nie całego obszaru funkcjonalnego aglomeracji warszawskiej. Jednocześnie nie dochodzi do pełnej synchronizacji projektów inwestycyjnych pomiędzy spółkami. Sytuacja ta sprawia, że ZTM nie stał się, jak zakładano<sup>46</sup>, instytucją ponadlokalną, mającą kompetencje do kreowania i integrowania rozkładów jazdy różnych środków transportu na całym obszarze funkcjonalnym aglomeracji warszawskiej. ZTM nie ma tym samym możliwości autonomicznego planowania długookresowych inwestycji wykraczających poza granice stolicy - inwestycji, które integrowałyby różne środki transportu i realizowałyby wspólną wizję rozwoju całego obszaru funkcjonalnego aglomeracji. Rozwiązaniem długookresowym byłoby stworzenie organizatora transportu publicznego o szerokich kompetencjach, zdolnego do skutecznego realizowania transportu publicznego na całym terenie obszaru funkcjonalnego aglomeracji warszawskiej<sup>47</sup>. W związku z tym wskazane byłoby korzystanie z wzorców stosowanych w innych aglomeracjach europejskich opisanych w dalszej części pracy.

### Wymiar przestrzenny transportu publicznego

Obok klasycznych czynników kształtujących jakość usług transportu publicznego, spośród których możemy wyodrębnić: rozkład jazdy, przebieg tras czy też ceny biletów<sup>48</sup>, istnieją również uwarunkowania o charakterze zewnętrznym. Mowa tu przede wszystkim o otoczeniu prze-

<sup>43</sup> Sulejówek Miłosna, Śródborów, Zalesie Górne, Pruszków, Płochocin, Legionowo Przy-  
stanek, Legionowo Piaski, Warszawa Zacisze-Wilno.

<sup>44</sup> Zob. rozdz. 5. niniejszego tekstu.

<sup>45</sup> Zob. *Małymi kroczkami do „wspólnego biletu”*, dz. cyt.

<sup>46</sup> Zob. *Strategia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego Warszawy do 2015 roku i na lata kolejne, w tym Zrównoważony plan rozwoju transportu publicznego Warszawy - przyjęta przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwałą nr LVIII/1749/2009 z 9 lipca 2009 r.*

<sup>47</sup> Zob. *Małymi kroczkami do „wspólnego biletu”*, dz. cyt.

<sup>48</sup> Szerzej o wskaźnikach jakości zob. podrozdz. „Kryteria oceny jakości ponadlokalnego transportu zbiorowego”.

strzennym, które jako takie nie podlega bezpośredniej kontroli organizatora transportu publicznego, lecz stanowi jego integralne uwarunkowanie. W tym kontekście istotnego znaczenia dla rozwiązań komunikacyjnych nabiera synergia polityk publicznych dotyczących transportu zbiorowego oraz planowania przestrzennego.

W okresie powojennym w krajach wysoko rozwiniętych zmiana stylu życia, związana z upowszechnieniem się samochodu jako podstawowego środka komunikacji, przeobraziła przestrzenne oblicza miast. Za sprawą większej dostępności samochodów nastąpił wzrost indywidualnej mobilności, co w konsekwencji stało się przesłanką do rozwoju budownictwa mieszkalnego na terenach podmiejskich. Tendencja ta doprowadziła do ekspansji przestrzennej miast na nieznaną dotychczas skalę. Jednakże model, w którym tereny podmiejskie służą jedynie jako osiedla mieszkalne, tzw. miejskie sypialnie, z biegiem lat stał się niemożliwy do podtrzymywania z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Coraz większe strumienie ludności przemieszczającej się indywidualnie samochodami z dzielnic mieszkalnych do centrów miast spowodowały łańcuch problemów cywilizacyjnych, takich jak: kongestia, brak miejsc parkingowych, wysoki poziom spalin<sup>49</sup>. Metropolie oraz ośrodki miejskie stanęły przed koniecznością przeorganizowania modelu funkcjonowania w sposób faworyzujący transport zbiorowy.

Współcześnie zakłada się, że domena planowania przestrzennego może oddziaływać na popularyzację transportu zbiorowego, posługując się trzema zasadniczymi środkami<sup>50</sup>:

- ◆ zwiększaniem gęstości zaludnienia w miastach;
- ◆ zróżnicowaniem form zagospodarowania występujących na tym samym obszarze;
- ◆ uatrakcyjnieniem miast poprzez rozwój designu miejskiego<sup>51</sup>.

Wyrazem starań mających na celu przekształcanie przestrzeni miejskich zgodnie z regułami zrównoważonego rozwoju stała się idea tzw. inteligentnych miast (miast wykorzystujących technologie cyfrowe w celu

---

<sup>49</sup> Zob. *HiTrans Best Practice Guide: Public Transport and Land Use Planning*, [www.crow.nl/documents/13358.aspx](http://www.crow.nl/documents/13358.aspx) [dostęp: 28.08.2014 r.].

<sup>50</sup> Zob. tamże.

<sup>51</sup> Design miejski to ogół działań kształtujących przestrzeń miejską, które przyczyniają się do poprawy warunków życia i rozwoju gospodarczego (odpowiednie projektowanie budynków, dzielnic, parków itp.); zob. [www.udg.org.uk/about/what-is-urban-design](http://www.udg.org.uk/about/what-is-urban-design) [dostęp: 30.10.2014 r.].

lepszej organizacji życia zbiorowego)<sup>52</sup>. Planowane w ten sposób miasta wykorzystują wszystkie wymienione narzędzia planowania przestrzennego<sup>53</sup>.

Przede wszystkim to, co wyróżnia inteligentne miasto, to dominacja transportu zbiorowego w obsłudze potrzeb komunikacyjnych mieszkańców. Pierwszym krokiem ku zwiększeniu udziału transportu zbiorowego jest likwidacja nadmiernego ruchu samochodowego. Zadanie to wymaga podjęcia szeregu działań planistycznych, np. umiejętnego rozlokowania przestrzeni parkingowej na obrzeżach centrów, przekształcenia miejskich szlaków komunikacyjnych w adekwatne dla transportu zbiorowego itd. Równie decydującym elementem jest organizacja przestrzeni miejskiej w taki sposób, aby stymulować rozwój alternatywnych środków transportu niezmotywowanego, takich jak rower czy przemieszczanie się pieszo.

Jak już wskazano wcześniej, tak definiowane rozwiązania proekologiczne przede wszystkim wymagają wyeliminowania ze strategicznych obszarów miasta ruchu samochodowego. Dopiero na tak przygotowanym gruncie możliwe staje się tworzenie przyjaznej pieszym i rowerzystom infrastruktury miejskiej. W związku z tym kluczem do przetransformowania miasta w „inteligentne” jest zwiększenie roli transportu zbiorowego.

Kolejnym istotnym filarem idei inteligentnych miast są założenia planistyczne zmierzające do zwiększenia gęstości zaludnienia tych obszarów, które w łatwy sposób mogą być obsługiwane przez transport zbiorowy. W Ameryce Północnej takie podejście nazywa się rozwojem zorientowanym na tranzyt bądź rozwojem wspierającym transport zbiorowy<sup>54</sup>. Rozwój zorientowany na tranzyt cieszy się popularnością również w Japonii. Polega na organizacji przestrzennej zachęcającej ludność do osiedlania się wokół węzłów transportu zbiorowego, takich jak stacja kolejowa, zatoki komunikacyjne, korytarze transportowe itd. Zaletą rozwoju zorientowanego na tranzyt jest to, że usytuowanie infrastruktury społecznej niezbędnej w codziennym życiu w postaci szkół, przedszkoli, centrów handlowo-usługowych, ośrodków biznesowych, szpitali wokół strategicznego węzła komunikacyjnego eliminuje konieczność podróżowania poza wyodrębniony obszar w celu realizacji doraźnych potrzeb życiowych<sup>55</sup>. Zagęszczanie zaludnienia oraz dywersyfikacja różnych form zagospodarowania przestrzen-

<sup>52</sup> Zob. *Understanding Smart Cities: An Integrative Framework*, 45<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Science (HICSS), 4-7 stycznia 2012 r., <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/mostRecentIssue.jsp?punumber=6148328> [dostęp: 24.08.2014 r.].

<sup>53</sup> Zob. *Villes intelligentes*, [www.franceculture.fr/emission-place-de-la-toile-villes-intelligentes-%C2%AB%C2%A0smart-cities%C2%A0%C2%BB-2014-01-04](http://www.franceculture.fr/emission-place-de-la-toile-villes-intelligentes-%C2%AB%C2%A0smart-cities%C2%A0%C2%BB-2014-01-04) [dostęp: 10.10.2014 r.].

<sup>54</sup> Zob. J. Altoon, C. Auld, A. Ronald, *Urban Transformations: Transit Oriented Development and the Sustainable City*, Images Publishing Group, Victoria 2011.

<sup>55</sup> Zob. *HiTrans Best Practice Guide*, dz. cyt.

nego, a więc łączenie w jednym obszarze funkcji mieszkalnych i funkcji ośrodków handlowo-biznesowych, pozwala integrować rozproszone ośrodki miejskie (dzielnice) i podmiejskie między sobą przejrzystą siatką połączeń<sup>56</sup>.

Poruszając temat współczesnych przestrzennych przemian miast, nie sposób pominąć roli architektury krajobrazu oraz projektowania miejskiego. To właśnie estetyczne otoczenie miejskie ma służyć upowszechnianiu się form komunikacji alternatywnej dla samochodu: przemieszczania się pieszo, rowerem oraz ich intermodalności z transportem zbiorowym. Wartości estetyczne w planowaniu przestrzennym rozwijają się w krajach wysoko rozwiniętych. W Ameryce Północnej mamy do czynienia ze zjawiskiem tzw. nowego urbanizmu – szkołą designu miejskiego, która postuluje odtwarzanie w przestrzeni miejskiej obiektów historycznych, co ma zachęcić do korzystania z transportu publicznego.

W przypadku Polski mechanizmy zarządzania gospodarką przestrzenną nie funkcjonują na tyle dobrze, aby nowy urbanizm mógł się przyjąć i rozwijać. Pomimo istnienia atrakcyjnych terenów śródmiejskich o szczególnym potencjale dla realizacji koncepcji nowego urbanizmu inwestorzy wybierają tereny podmiejskie, jako że przeprowadzenie tam inwestycji przebiega łatwiej i taniej. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest postępujące rozrastanie się miast w sposób nieproporcjonalny do efektów użytkowych (np. osłabienie skuteczności transportu publicznego). Należy jednak wspomnieć, że na poziomie strategii KSRR 2020<sup>57</sup> komponent dziedzictwa kulturowego, tak istotny z punktu widzenia nowego urbanizmu, uznany został za istotny dla procesów rozwoju przestrzennego Polski.

### **3. Ponadlokalny transport zbiorowy i jego wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy**

#### **Pojęcie ponadlokalnego transportu zbiorowego**

Aby uzasadnić szczególną rolę transportu zbiorowego w integrowaniu obszarów funkcjonalnych miast, należy wpierv zdać sobie sprawę z tego, że takie pojęcia jak komunikacja miejska czy też podmiejska stały się niewystarczające do opisu specyfiki tej usługi publicznej<sup>58</sup>. W świetle zjawisk opisanych w rozdziale 1 widać, że podejmując kwestię transportu zbiorowego w dużych aglomeracjach, powinno się odejść od patrzenia

<sup>56</sup> Zob. tamże.

<sup>57</sup> Zob. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020*, dz. cyt., s. 32.

<sup>58</sup> Zob. T. Chaberko, P. Kretowicz, *Transport zbiorowy w erze metropolii*, dz. cyt.

nań przez pryzmat granic administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Organizowanie i świadczenie usług transportu zbiorowego nie ogranicza się już do samego miasta.

Wzrost liczby mieszkańców gmin podmiejskich oraz wzrost liczby podmiotów gospodarczych tam działających *kreują dodatkowy popyt na przewozy pasażerskie, z którego korzystają mogą także posiadacze samochodów osobowych. Dotyczy to tych, którzy chcą unikać niedogodności towarzyszących podróży własnym środkiem transportu: korków, braku miejsc parkingowych, wysokich opłat parkingowych, kosztów użytkowania pojazdu*<sup>59</sup>.

Integracja transportu publicznego na obszarach funkcjonalnych miast w Polsce jest niewystarczająca. Odwołując się do przykładu m.st. Warszawy, zauważyć można, że obszar, na którym działa zintegrowany transport publiczny, jest daleko mniejszy od obszaru funkcjonalnego miasta. Za swoisty wyznacznik integracji systemu komunikacji zbiorowej uznać można istnienie wspólnego biletu, umożliwiającego korzystanie z różnych środków transportu na określonym terenie. Załącznik nr 2 pokazuje, jaki jest zasięg obowiązywania wspólnego biletu Zarządu Transportu Miejskiego w Warszawie, Warszawskiej Kolei Dojazdowej oraz Kolei Mazowieckich. Załączniki nr 3 i 4 wskazują, jakie są różnice pomiędzy delimitacjami obszaru funkcjonalnego Warszawy dokonanyymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego a tą dokonaną przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego<sup>60</sup>. Załączone mapy pozwalają zauważyć, że pomimo pewnych różnic w sposobie wyznaczania obszar funkcjonalny Warszawy jest daleko większy od obszaru, na którym funkcjonuje zintegrowany transport publiczny.

### **Szczególna rola transportu szynowego w osiągnięciu celów rozwojowych**

Brak integracji systemów komunikacji publicznej oraz brak uprządkowania procesów urbanizacyjnych prowadzą do tego, że mobilność mieszkańców gmin podmiejskich jest niska. Stanowi to przyczynę zjawiska tzw. wymuszonej motoryzacji. Liczba samochodów osobowych przypadających na 1000 mieszkańców stale rośnie (od 286 w 2002 r. do 504 w roku 2013)<sup>61</sup>, co jest związane właśnie z istnieniem barier transporto-

---

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> Zgodnie ze swoim statutem nadany Uchwałą nr 243/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 17 listopada 2008 r. Mazowieckie Biuro Planowania Przestrzennego jest wojewódzką samorządową jednostką organizacyjną Województwa Mazowieckiego działającą w formie jednostki budżetowej.

<sup>61</sup> Zob. *Transport – wyniki działalności 2003–2013*, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/-transport-i-lacznosc/transport/transport-wyniki-dzialalnosci-w-2013-r-9,13.html> [dostęp:

wych uniemożliwiających dojazd do pracy komunikacją publiczną. Nie jest to zjawisko korzystne, ponieważ wzrost liczby użytkowników samochodów osobowych codziennie dojeżdżających do pracy (tzw. mobilność wahadłowa, która odnosi się także do użytkowników publicznych środków transportu) powoduje wzrost kongestii w miastach, a to z kolei jeszcze bardziej pogarsza ich dostępność komunikacyjną.

Choć koleje aglomeracyjne mogą rozwiązać wiele problemów, ich zastosowanie nie wszędzie jest możliwe. Przyczyną jest likwidowanie połączeń z powodu braku środków na utrzymywanie nierentownych linii. Aby zapewnić rentowność linii aglomeracyjnych, muszą one funkcjonować na obszarach gwarantujących odpowiedni potok pasażerów. Możliwe to będzie jednak dopiero wówczas, gdy procesy urbanizacyjne wokół dużych miast zostaną uporządkowane. *Należy zdawać sobie sprawę, że nawet najdogodniejsza pod względem czasu przejazdu i częstotliwości oferta transportu kolejowego może w wielu miejscowościach ponieść klęskę ze względu na peryferyjne położenie stacji względem głównych osiedli*<sup>62</sup>. Z tego względu istotnego znaczenia nabiera również odpowiednie zaplanowanie sieci węzłów przesiadkowych.

Rozwój kolei i innych środków transportu szynowego nie jest rozwiązaniem uniwersalnym. Jak wynika z przedstawionych tu faktów, koszty inwestycji w nowe połączenia kolejowe i tramwajowe w wielu przypadkach mogą znacznie przewyższyć potencjalne korzyści. *Kluczem do sprawnego skomunikowania aglomeracji z centrum miasta jest pełne wykorzystanie możliwości różnych środków transportu (szynowego i drogowego). Korzystanie z transportu zbiorowego w aglomeracjach wiąże się często z dojazdem do miasta z większej odległości (np. koleją) i późniejszym poruszaniem się po jego terenie komunikacją miejską*<sup>63</sup>.

Należy przy tym określić pewne warunki, kiedy należy rozwijać określony środek transportu. Otóż przede wszystkim jego funkcjonowanie musi być efektywne kosztowo, co oznacza konieczność zapewnienia odpowiedniej liczby pasażerów. Aby tak się stało, konieczne jest uporządkowanie procesów urbanizacyjnych. Nawet wówczas rozwijanie tylko szynowych środków transportu nie będzie znajdowało uzasadnienia. Niezbędne jest integrowanie różnych środków transportu publicznego w taki sposób, aby czas i koszt dojazdu komunikacją publiczną były niższe niż alternatywny czas i koszt dojazdu samochodem prywatnym do centrum aglomeracji przy akceptowalnym komforcie podróży.

---

9.10.2014 r.]

<sup>62</sup> Zob. T. Chaberko, P. Kretowicz, *Transport zbiorowy w erze metropolii*, dz. cyt.

<sup>63</sup> Tamże.

## 4. Ocena dostępności i jakości usług ponadlokalnej komunikacji zbiorowej

### Kryteria oceny jakości ponadlokalnego transportu zbiorowego

Jakość usług transportowych wywiera istotny wpływ na poziom życia społeczeństwa – sprawny system transportowy sprzyja rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Komunikacja publiczna na odpowiednim poziomie może stymulować rozwój niektórych obszarów i odwrotnie – jej niska jakość wpływa na pogłębianie się różnic w rozwoju regionów, utrudnia wzajemną wymianę gospodarczą, społeczną, kulturalną czy turystyczną. Od jakości sieci transportowej coraz częściej zależy wybór miejsca zamieszkania czy pracy.

Do pomiaru jakości usług transportu zbiorowego wykorzystuje się wiele kryteriów. Dla ponadlokalnego transportu zbiorowego najważniejsze wydają się następujące mierniki:

- ♦ dostępność i częstotliwość kursowania z uwzględnieniem zapotrzebowania pasażerów i natężenia ruchu pasażerskiego (tj. częściej w godzinach szczytu);
- ♦ bezpośredniość połączeń, a w przypadku jej braku – dogodność przesiadek;
- ♦ czas podróży;
- ♦ integracja przestrzenna i funkcjonalna z innymi środkami transportu zbiorowego;
- ♦ atrakcyjność systemu biletowego;
- ♦ odpowiednie skorelowania rozkładów jazdy autobusów i pociągów (przy zachowaniu wysokiego wskaźnika punktualności);
- ♦ akceptowalny komfort podróżowania.

Niezwykle istotnym, a przy tym złożonym i wielowymiarowym miernikiem jakości usług transportowych jest dostępność. Istnieje wiele metod badania dostępności transportowej wykorzystujących różnorodne wskaźniki<sup>64</sup>. Najczęściej używanym miernikiem oceny dostępności w polskich dokumentach strategicznych jest wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej (MDT), będący miarą dostępności potencjalnej. Jest on wypadkową sytuacji w różnych gałęziach transportu, dzięki czemu

---

<sup>64</sup> Zob. *Raport metodologiczny – Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014–2020*, red. T. Komornicki, Warszawa 2014, s. 4.



pozwała uzyskać sumaryczny obraz dostępności transportowej obszaru Polski<sup>65</sup>. Przy konstrukcji tego wskaźnika brano pod uwagę dostępność sieci transportowych na podstawie identyfikacji ilościowej i jakościowej danego rodzaju infrastruktury w odniesieniu do liczby ludności i powierzchni jednostki, a także dostępność przestrzenną (mierzoną faktycznym czasem przejazdu z uwzględnieniem znaczenia poszczególnych relacji pomiędzy wybranymi ośrodkami). Otrzymany wskaźnik MDT jest syntetyczną miarą *wzajemnej potencjalnej dostępności czasowej najważniejszych krajowych ośrodków osadniczych oraz węzłów transportowych (wewnętrznych i granicznych) uwzględniającą wszystkie podstawowe rodzaje transportu (w proporcji do ich udziału w pracy przewozowej) oraz ważoną poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego*<sup>66</sup>. Dostępność za pomocą wskaźnika MDT można liczyć oddzielnie dla transportu pasażerskiego i towarowego, w podziale na województwa i cztery rodzaje transportu (drogowy, kolejowy, lotniczy i żegluga śródlądowa).

Z opracowania zespołu naukowców Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierownictwem Tomasza Komornickiego wynika, że obszarem o najlepszej dostępności w Polsce jest „trójkąt” Warszawa-Kraków-Poznań. Najniższą dostępnością cechują się Polska wschodnia oraz znaczne obszary w Polsce północnej i zachodniej (szczególnie województwo zachodniopomorskie)<sup>67</sup>. Relatywnie osłabiona wydaje się też pozycja regionu dolnośląskiego<sup>68</sup>. W przypadku miast wojewódzkich w Polsce wschodniej obserwuje się naturalny, koncentryczny rozkład poziomu dostępności wynikający z rozkładu zaludnienia i odległości. W następnym podrozdziale opisano zjawiska, które wpłynęły na to, że dostępność komunikacyjna w wielu regionach Polski (zwłaszcza Polski wschodniej) jest mała. Przedstawione zjawiska zdają się mieć wpływ na każdy ze wskazanych sześciu mierników jakości ponadlokalnego transportu zbiorowego.

### **Zjawisko ograniczania sieci komunikacji zbiorowej**

Od 1989 r. widoczne jest stałe zjawisko ograniczania sieci komunikacji zbiorowej, przede wszystkim w pasażerskim transporcie kolejowym

<sup>65</sup> Metodologię liczenia wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej na terytorium Polski opracował zespół naukowców Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN pod kierownictwem Tomasza Komornickiego.

<sup>66</sup> *Opracowanie metodologii liczenia wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej terytorium Polski oraz jego oszacowanie*, red. T. Komornicki, Warszawa 2008, s. 7.

<sup>67</sup> Zob. załącznik nr 5.

<sup>68</sup> Dostępność tego regionu prawdopodobnie poprawi się w związku z budową autostrady S8 oraz uruchomieniem w grudniu 2014 r. połączenia kolejowego Warszawa-CMK Częstochowa-Opole-Wrocław.

oraz transporcie autobusowym łączącym małe miejscowości. Połączeń kolejowych pozbawionych jest 51 polskich powiatów (zamieszkałych łącznie przez 2,9 mln osób) oraz 89 miast powiatowych (część powiatów ma pasażerskie połączenia kolejowe, które jednak nie przebiegają przez miasto powiatowe)<sup>69</sup>. Pociągi nie docierają do wielu kilkudziesięcioletnich miast, takich jak Jastrzębie-Zdrój, Lubin, Siemianowice Śląskie, Łomża, Bełchatów czy Mielec<sup>70</sup>. W wielu powiatach, do których kolej dociera, usługi przewozowe oferowane są na bardzo niskim poziomie – pociągi kursują zbyt rzadko, połączenia nie są realizowane w weekendy i w okresach świątecznych.

Mimo że w założeniach publiczny transport autobusowy i kolejowy powinny się uzupełniać, oferta publicznego transportu autobusowego również ulega ograniczaniu (w ciągu 20 lat – od 1990 do 2010 r. – liczba kilometrów realizowanych przez autobusy publicznych przewoźników zmniejszyła się z 1 mld 348 mln do 716 mln km<sup>71</sup>). Najczęściej likwidowane są kursy późnopołudniowe i wieczorne oraz weekendowe. Zaniedbuje się kursy typowo lokalne na rzecz połączeń średnio- i długodystansowych.

Przyczyny ograniczania liczby połączeń autobusowych do 2011 r. wynikały m.in. z sytuacji prawnej. Nie było bowiem możliwości zorganizowania usług o charakterze użyteczności publicznej, których świadczenie byłoby dotowane ze środków publicznych. Dlatego też system organizowania usług przewozowych był w pełni komercyjny, a mniej uczęszczane trasy nie były wystarczająco dochodowe dla przewoźników. Sytuacja zmieniła się wraz z wejściem w życie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>72</sup>, która zlikwidowała wspomniany problem niemożności zorganizowania usług przewozowych o charakterze użyteczności publicznej (dotowanych ze środków publicznych) w przypadku transportu kołowego. Nierozwiązana pozostała jednak kwestia możliwości zawiązywania partnerstw pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych szczebli. Oznacza to utrudnienia w powstawaniu instytucji odpowiedzialnych za kompleksowe kształtowanie sieci połączeń, planowanie oferty przewozowej odpowiadającej rzeczywistym potrzebom mieszkańców i integrację różnych środków transportu na większym obszarze. Pomimo tego, że teraz istnieje możliwość dotowania usług transportu zbiorowego o charak-

<sup>69</sup> K. Trammer, *Dostępność komunikacyjna i mobilność w polskich regionach*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012, s. 1.

<sup>70</sup> Zob. tamże.

<sup>71</sup> Dane pochodzą z Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji, zob. K. Trammer, *Dostępność komunikacyjna...*, dz. cyt., s. 2.

<sup>72</sup> Zob. rozdz. 2. niniejszego tekstu.

terze użyteczności publicznej, wiele samorządów nie podejmuje się przypisanych im działań organizatorskich z uwagi na wysokie koszty wspierania tego typu usług.

Ograniczanie i zawieszanie połączeń sprawiają, że oferta przewozowa wydaje się niedostosowana do potrzeb mieszkańców. Wywołuje to poważne skutki społeczne i ekonomiczne, m.in. pogorszenie dostępu do miejsc pracy i edukacji (często wybiera się szkołę gorszą, ale z lepszym dojazdem). Małe miasta położone na trasie likwidowanego połączenia tracą funkcję ośrodków handlowych i usługowych, co ma niekorzystny wpływ na ich rozwój ekonomiczny. Równolegle do zamykania połączeń komunikacyjnych występuje ograniczanie dostępności sieci lokalnych usług publicznych – likwidowanie szkół, sądów, placówek pocztowych, zakładów opieki zdrowotnej. Brak lub uciążliwe połączenie z najbliższym miastem środkiem komunikacji publicznej wymusza korzystanie z samochodu<sup>73</sup>.

### **Szczególna rola transportu szynowego oraz komplementarnych wobec niego środków komunikacji w zwiększaniu dostępności miast**

W związku z faktem, że ponadlokalna komunikacja zbiorowa ma istotne znaczenie dla rozwoju miast i ich okolic, szczególny nacisk powinien być położony na rozwój, sprawne planowanie i właściwą organizację tego rodzaju transportu oraz jego powiązanie węzłami przesiadkowymi z komunikacją lokalną. Z uwagi na pokonywane dystanse, szybkość, możliwości przewozowe pasażerów i zakładaną ekologiczność szczególną rolę odgrywa tu transport szynowy. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w polityce rozwoju infrastruktury transportowej Unii Europejskiej, która stawia na możliwie przyjazne środowisku „zielone” środki transportu, w tym tabor szynowy. W Polsce stan rozwoju komunikacji zbiorowej, w tym szynowej, łączy się jednak ze zmianami trendów w korzystaniu z komunikacji publicznej. Od 1989 r. następował w naszym kraju gwałtowny przyrost prywatnych środków komunikacji, co przełożyło się na spadek zapotrzebowania na usługi transportu publicznego, a to z kolei skutkowało likwidacją nierentownych połączeń i zanikiem połączeń łączących mniejsze miejscowości z najbliższymi większymi ośrodkami miejskimi. Likwidowanie połączeń dodatkowo zwiększało liczbę użytkowników samochodów, ponieważ nawet ci, którzy nadal korzystali z usług kolei, byli zmuszeni do znalezienia alternatywy. Stąd też obecnie w wielu miejscach w Polsce brak, słaby rozwój lub niewykorzystywanie infrastruktury szynowej nie sprzyja zwiększaniu dostępności miast. Tam gdzie infra-

<sup>73</sup> Zob. K. Trammer, *Dostępność komunikacyjna...*, dz. cyt., s. 2-3.

struktura istnieje, utrudnieniem w rozwoju połączeń ośrodków miejskich z ich otoczeniem jest brak silnych instytucji kompleksowo organizujących transport publiczny. Koronnym przykładem może być Warszawa, w której do dzisiaj nie powołano instytucji koordynującej całościowo transport publiczny stolicy z podwarszawskimi miejscowościami. Warszawski ZTM, jak już wskazano wcześniej, pomimo swojej roli nie może być określony mianem ponadlokalnej instytucji kompleksowo podejmującej kwestię transportu zbiorowego (planowania inwestycji wykraczających poza granice administracyjne miasta, integrowania taryfowego i funkcjonalnego różnych środków transportu itp.). Efektem jest skomplikowanie organizacyjne przewozów. Niekiedy sytuację utrudnia też brak lub przestarzałość planów lokalnego zagospodarowania przestrzennego. Przykładowo w Warszawie jedynie ok. 20% powierzchni miasta objęte jest planem zagospodarowania przestrzennego<sup>74</sup>.

Mimo niedostatku infrastruktury i rozwiązań legislacyjnych miasta starają się wdrażać rozwiązania sprzyjające podróżowaniu między aglomeracją a ośrodkami podmiejskimi. Do głównych działań należy zaliczyć budowę węzłów przesiadkowych łączących kilka rodzajów transportu, takich jak np. warszawski węzeł Młociny, gdzie zbiegają się dworzec autobusowy, pętla tramwajowa i końcowa stacja metra. Dodatkowo znajduje się tam parking „parkuj i jedź”. Węzły znacznie usprawniają i przyspieszają poruszanie się różnymi środkami lokomocji, przyczyniając się do efektywności systemu komunikacji publicznej. Na przykładzie Warszawy można zauważyć, że liczba parkingów P+R jest niewystarczająca. Obecnie w samej Warszawie i okolicach jest ich 21<sup>75</sup>. Zapewniają one miejsce dla około 4200 samochodów. Biorąc pod uwagę liczbę osób codziennie dojeżdżających do Warszawy do pracy, liczba parkingów P+R jest dalece niewystarczająca. Udział osób dojeżdżających samochodem do pracy w Warszawie w stosunku do ogółu pracujących w niej jako głównym miejscu pracy (według GUS w 2005 r. ponad 746 tys.) wynosi około 16,8%. Warto jednak zaznaczyć, że ogólna liczba pracujących w stolicy jest prawdopodobnie dużo wyższa. W świetle tych szacunków udział dojeżdżających do pracy w stolicy samochodem spoza Warszawy wśród pracujących ogółem w Warszawie wynosi już tylko 12%<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Informacje własne, na podstawie wizyty studyjnej w Biurze Drogownictwa i Komunikacji UM, Warszawa, 2-6 czerwca 2014 r.

<sup>75</sup> Na podstawie informacji Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji: [www.sis-kom.waw.pl/kp-parkingi.htm](http://www.sis-kom.waw.pl/kp-parkingi.htm) [dostęp: 31.10.2014 r.].

<sup>76</sup> Zob. P. Rosik, M. Stępnia, R. Wiśniewski, *Dojazdy do pracy do Warszawy i Białegostoku – alternatywne podejścia metodologiczne*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2(40).

## **Działania władz publicznych w zakresie poprawy dostępności komunikacyjnej dużych ośrodków miejskich – przykład Pomorskiej Kolei Metropolitalnej**

Zwiększanie dostępności komunikacyjnej ośrodków wymaga znacznych nakładów na infrastrukturę transportową, której rozbudowa nie byłaby możliwa bez zaangażowania funduszy z Unii Europejskiej. Środki na rozbudowę tej infrastruktury pochodziły m.in. z Sektorowego Programu Operacyjnego Transport (w latach 2004-2006) oraz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) z perspektywy finansowej na lata 2007-2013. W ramach tego ostatniego ustanowiono priorytet 7 Transport przyjazny środowisku oraz w 3. priorytecie działanie pt. Transport miejski w obszarach metropolitalnych. Skierowany jest on do 10 wymienionych wcześniej obszarów metropolitalnych, a jego celem z punktu widzenia UE jest zwiększenie udziału transportu publicznego przyjaznego środowisku w tychże obszarach metropolitalnych.

Najdroższym z projektów w ramach Działania 7.3 jest budowa drugiej linii metra w Warszawie, warta 5,942 mld zł, najmniej środków będzie zaś potrzebnych na wdrożenie projektu „System Biletu Metropolitalnego” o wartości 20,06 mln zł dla Bydgoszczy i Torunia.

Spośród projektów, które uzyskały wsparcie UE, należy zwrócić szczególną uwagę na projekt Pomorskiej Kolei Metropolitalnej (PKM). Malejąca dostępność komunikacyjna głównych ośrodków miejskich jest problemem dostrzeganym w całym kraju, w województwie pomorskim również.

Regionalne dokumenty strategiczne<sup>77</sup> kładą szczególny nacisk na zwiększenie dostępności Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego (TOM). Zgodnie z przedstawioną w nich diagnozą województwo pomorskie jest dotknięte wszystkimi negatywnymi zjawiskami zmniejszającymi dostępność komunikacyjną:

- ♦ likwidowaniem połączeń kolejowych i autobusowych o znaczeniu lokalnym i regionalnym;
- ♦ brakiem integracji różnych środków transportu: kolejowego i autobusowego;
- ♦ niewydolnością systemu komunikacyjnego wpływającą na wzrost motoryzacji mieszkańców województwa;

<sup>77</sup> Zob. *Regionalna strategia rozwoju transportu w województwie pomorskim na lata 2007-2020* z 2008 r.; *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego* z 2009 r.

- ♦ wzrostem ruchliwości mieszkańców w połączeniu ze złym stanem dróg powodującym potęgowanie się zjawiska kongestii w TOM.

Właśnie przez pryzmat tych zjawisk należy postrzegać realizację projektu pt. „Pomorska Kolej Metropolitalna Etap I - rewitalizacja Kolei Kokoszkowskiej” (zob. załącznik nr 6). Główną ideą przyświecającą powstaniu PKM było zbudowanie „drugiego kręgosłupa” Trójmiasta, łączącego dwa centra miast, Gdańska oraz Gdyni i dwa lotniska: port lotniczy im. L. Wałęsy w Gdańsku i ten mający powstać w Gdyni-Kosakowie. Nowe połączenie będzie stanowiło kolejową obwodnicę integrującą dynamicznie rozwijające się dzielnice tzw. górnego tarasu w Gdańsku i Gdyni z centrami miast, a jednocześnie odbudowane zostanie zniszczone w czasie wojny połączenie Gdańska z subregionem kaszubskim (przede wszystkim Żukowem, Kartuzami, Kościerzyną). Charakterystyczną cechą projektu jest to, że w przeważającej części wykorzystuje istniejącą już infrastrukturę kolejową wymagającą jedynie modernizacji. Pomorska Kolej Metropolitalna ma za zadanie nie tylko lepiej połączyć Gdańsk z Gdynią, lecz także integrować całe Trójmiasto z subregionem Kaszub. Planowane jest ustanowienie licznych węzłów przesiadkowych łączących linie autobusowe ze stacjami PKM<sup>78</sup>.

PKM jest przykładem współpracy różnych podmiotów samorządowych na rzecz realizacji dalekosiężnych wizji rozwojowych. Na etapie przedprojektowym partnerami w realizacji PKM były zarówno Miasto Gdańsk i Miasto Gdynia, jak i Urząd Marszałkowski oraz Polskie Koleje Państwowe. Realizacja przedsięwzięć z zakresu ponadlokalnego transportu zbiorowego w Polsce jest jednak bardzo utrudniona z powodu braku rozwiązań prawnych umożliwiających zawiązywanie partnerstw pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnego szczebla. Projekt Pomorskiej Kolei Metropolitalnej realizowany jest przez specjalnie do tego powołaną spółkę samorządu województwa. Co do zasady takie spółki nie mogą realizować inwestycji kolejowych. W przypadku Pomorskiej Kolei Metropolitalnej powołanie spółki było możliwe tylko dlatego, że projekt PKM zakwalifikowano do przedsięwzięć przygotowujących Polskę do Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r.<sup>79</sup> W przeciwnym wypadku byłoby to niemożliwe, ponieważ wojewódzkie spółki komunalne nie mogą być powoływane do realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w tym wypadku kolejowych.

<sup>78</sup> Zob. [www.pkm-sa.pl](http://www.pkm-sa.pl) [dostęp: 9.10.2014 r.].

<sup>79</sup> Realizacja pierwszego etapu inwestycji będzie oparta na ustawie z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 (Dz.U. 2007, nr 173, poz. 1219 z późn. zm.).

Ponadto planuje się integrację Pomorskiej Kolei Metropolitalnej z systemem trójmiejskiego biletu metropolitalnego, którego emitentem jest Metropolitalny Związek Komunikacyjny Zatoki Gdańskiej (MZKZG). Kwestia ta rodzi jednak wiele problemów. Nie można powiedzieć, że integracja taryfowa na terenie aglomeracji trójmiejskiej jest wystarczająca. Na jej terenie funkcjonują taryfy Gdańska, Gdyni, Wejherowa, Tczewa, Szybkiej Kolei Miejskiej (SKM) i Przewozów Regionalnych (PR). Równolegle obowiązują również bilety metropolitalne, które łączą wszystkich organizatorów i przewoźników (z wyjątkiem Tczewa<sup>80</sup>). Wskazuje się jednak, że system dystrybucji tych biletów jest słabo rozwinięty<sup>81</sup>.

*Wzajemne honorowanie biletów SKM i PR jest tylko częściowe i nie dotyczy biletów jednorazowych bądź czasowych. Wprowadzona oferta, bilet okresowy 30+, który jest ważny zarówno w pociągach SKM i PR, jak i w pojazdach komunikacji miejskiej, stanowi swoiste połączenie oferty kolejowej i biletu metropolitalnego<sup>82</sup>.* Istnieją jednak opinie, zgodnie z którymi wprowadzenie takiego biletu nie rozwiązuje problemu skomplikowania systemu taryfowego, a wręcz go pogłębia. Skomplikowanie systemu taryfowego może zmniejszyć część potencjalnych użytkowników PKM do korzystania z jej usług.

Niemniej należy pamiętać, że projekt PKM jest przedsięwzięciem doniosłym. Realizuje on dalekosiężną wizję rozwoju całego regionu. Jest przykładem ponadlokalnej współpracy, która przyczynia się nie tylko do rozwoju Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego. Celem inwestycji jest również lepsze połączenie TOM z jego dalszym zapleczem regionalnym, przyczyniając się tym samym do rozwoju także i tych obszarów.

### **Ocena działalności władz publicznych w zakresie organizacji transportu zbiorowego**

Przytoczony przykład wskazuje, że władze polskich miast dostrzegają, jak istotną rolę w ich rozwoju odgrywa sprawna komunikacja miejska. Dzięki znacznym środkom pozyskiwanym z Unii Europejskiej możliwe jest realizowanie wielu ambitnych projektów związanych z rozbudową miejskiej (lub szerzej – aglomeracyjnej) infrastruktury komunikacyjnej, która nie ogranicza się do zakupu nowoczesnego taboru. W wielu dużych polskich miastach dokonuje się inwestycji, kierując się aktualnymi i przyszłymi potrzebami rozwojowymi metropolii, korzystając przy tym

<sup>80</sup> MZKZG w sierpniu 2014 r. wyraził zgodę na włączenie Tczewa w system biletu metropolitalnego. Obecnie trwają negocjacje z tym związane.

<sup>81</sup> Zob. P. Rydzyński, *PKM: Integracja taryfowa? Jedna wielka niewiadoma*, [www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/pkm-integracja-taryfowa-jedna-wielka-niewiadoma-2633.html](http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/pkm-integracja-taryfowa-jedna-wielka-niewiadoma-2633.html) [dostęp: 31.10.2014 r.].

<sup>82</sup> Tamże.

z doświadczeń innych miast, również zagranicznych<sup>83</sup>. Nie oznacza to jednak, że polskich miast nie trapią rozliczne problemy związane z ich komunikacyjnym rozwojem.

Przykład PKM wskazuje, że pomimo istnienia braku rozwiązań legislacyjnych umożliwiających zawiązywanie partnerstw pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnego szczebla podejmowane są próby realizacji złożonych inwestycji angażujących wiele podmiotów. Takie działania są niestety wyjątkiem, a obowiązujące rozwiązania prawne powinny wprost umożliwiać zawiązywanie takiej współpracy.

Nawet w przypadku PKM widoczny jest brak silnej instytucji organizującej transport publiczny na całym obszarze funkcjonalnym metropolii. Chociaż realne korzyści z funkcjonowania PKM odnoszą mieszkańcy subregionu Kaszub, brak jest mechanizmów, które stymulowałyby władze samorządów tego obszaru do współpracy w zakresie transportu publicznego, np. przy ustalaniu rozkładów jazdy lokalnych autobusów dojeżdżających do węzłów przesiadkowych na trasie PKM.

Niedostatek mechanizmów stymulujących współpracę widoczny jest również w zakresie integracji taryfowej na terenie Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej. Biorąc pod uwagę problemy z integracją różnych środków transportu na terenie samej aglomeracji trójmiejskiej, trudno sobie obecnie wyobrazić szeroką integrację taryfową na obszarze całego obszaru funkcjonalnego metropolii.

## 5. Wnioski i rekomendacje

### **Rozwiązania państw europejskich możliwe do zastosowania w Polsce**

Autorzy niniejszej analizy odbyli szereg wizyt studyjnych, których celem było zbadanie, jakie rozwiązania z zakresu organizacji komunikacji publicznej stosowane są w innych krajach UE. Poniżej zaprezentowano krótki opis niektórych zagadnień poruszanych w czasie rozmów z przedstawicielami odwiedzanych państw. Pełne raporty stanowią załączniki do niniejszej pracy (załączniki nr 8, 9, 10). Wizyty umożliwiły dokonanie porównania pomiędzy rozwiązaniami stosowanymi w Polsce i w odwiedzonych krajach oraz opracowanie rekomendacji.

---

<sup>83</sup> Zob. M. Bereszczczyński, *Multimodalny Dworzec Fabryczny. Łódź w projekcie Enter.Hub*, „Dziennik Łódzki”, [www.dzienniklodzki.pl/artukul/693719,multimodalny-dworzec-fabryczny-lodz-w-projekcie-enterhub,id,t.html](http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/693719,multimodalny-dworzec-fabryczny-lodz-w-projekcie-enterhub,id,t.html) [dostęp: 28.07.2014 r.].



- *Londyn*

Wśród londyńskich rozwiązań, którymi mogłyby inspirować się inne miasta, jest system biletowy w postaci Oyster Card. W 2003 r. Transport for London (TfL) wprowadziło obok biletów papierowych bezdotykowe, plastikowe karty Oyster. Oyster Cards, jako forma zintegrowanego biletu, są używane we wszystkich środkach komunikacji podlegających TfL i większości pociągów NationalRail. Istotną cechą różniącą system Oyster Card od Warszawskich Kart Miejskich jest usługa PAYG (*pay as you go* - płać, kiedy jedziesz). Po zbliżeniu karty do czytnika z konta posiadacza karty automatycznie odliczana jest kwota równa cenie biletu. To dobre rozwiązanie dla osób niekorzystających z komunikacji miejskiej regularnie. Kartę Oyster można doładowywać w systemie pre-paid. Możliwe jest również wykupienie biletu okresowego i zapisanie go na karcie. Ceny biletów w systemie Oyster są niższe od tradycyjnych papierowych biletów. Ma to skłaniać użytkowników do przechodzenia na taką formę opłat za transport.

Rozwój miasta, transport publiczny i planowanie przestrzenne są ze sobą nierozzerwalnie powiązane. W przypadku Londynu jednym z najważniejszych elementów dotyczących tych kwestii jest koncepcja pasa zieleni (*greenbelt*) otaczającego obszar Wielkiego Londynu. *Greenbelt* to obszar gruntów otaczających miasto, stanowiący naturalną barierę. Zapobiega ona niekontrolowanemu rozlewaniu się miasta, ponieważ wymusza przeprowadzanie inwestycji w sposób racjonalny i efektywny. Przeprowadzanie sieci transportowych przez obszar zielonego pasa jest możliwe i niezbędne, ze względu na konieczność łączenia dużego ośrodka miejskiego z przylegającymi terenami podmiejskimi. Wszelkie prace budowlane przeprowadzane w tym obszarze są jednak obwarowane restrykcyjnymi przepisami. Uzyskanie pozwolenia na budowę jest trudne. W przypadku Londynu należy zwrócić uwagę na fakt, że kompetencje w tym zakresie posiadają władze Wielkiego Londynu, natomiast 32 gminy będące częścią tego obszaru praktycznie nie mają uprawnień w zakresie transportu.

Interesującym rozwiązaniem dotyczącym kwestii transportu publicznego obecnym na obszarze Wielkiego Londynu jest system węzłów przesiadkowych umiejscowionych w jego strefie. Węzły przesiadkowe na terenie Wielkiego Londynu charakteryzują się wysoką integracją przestrzenną, dobrą dostępnością dla osób starszych i niepełnosprawnych, wysoką wewnętrzną spójnością oraz dostępnością informacji dla pasażerów. Najważniejsze połączenia pomiędzy różnymi środkami transportu nie krzyżują się z ruchliwymi ulicami dzięki zastosowaniu wiaduktów, podziemnych przejść czy tuneli dla samochodów, tym samym zapewniając większe

bezpieczeństwo pasażerom. Węzły przesiadkowe wyposażone są w infrastrukturę ułatwiającą wykorzystanie komunikacji publicznej przez osoby używające prywatnych środków transportu, m.in. parkingi (typu „parkuj i jedź”) czy stojaki rowerowe. Warto zauważyć, że wszystkie wymienione obiekty są połączone siecią przejść. Węzeł przesiadkowy jest przemyślanym elementem infrastruktury transportowej zbudowanym w optymalnym miejscu.

Wydaje się, że rozwiązaniem charakterystycznym dla aglomeracji Londynu jest istnienie silnej instytucji organizującej transport publiczny w postaci władz miejskich (burmistrza, któremu podlega TfL). Miasto ma wyłączną kompetencję w zakresie organizacji transportu publicznego nie tylko w granicach administracyjnych miasta, ale także gmin otaczających, które należą do obszaru tzw. Wielkiego Londynu. To właśnie istnienie jednej instytucji organizującej transport publiczny pozwala na wprowadzanie takich rozwiązań jak Oyster Card. Ponadto możliwe staje się kompleksowe planowanie inwestycji z zakresu transportu publicznego uwzględniających tak ważne kwestie jak węzły przesiadkowe. TfL odpowiada także za ustalanie taryf i rozkładów jazdy, co gwarantuje komplementarność różnych środków transportu. Nie oznacza to wcale, że gminy należące do obszaru Wielkiego Londynu straciły swoją podmiotowość. Nadal zachowały one znaczną część kompetencji władz publicznych, pomimo że część zadań została przekazana władzom Londynu, m.in. te w zakresie transportu zbiorowego. Obecnie w Polsce, tak jak wskazano we wcześniejszej części pracy, jednostki samorządu terytorialnego (także te żywotnie powiązane z dużymi aglomeracjami) zachowują pełnię przypisanych im kompetencji i zadań, które w drodze porozumienia mogą przekazywać innym podmiotom. W praktyce tego typu porozumienia są jednak rzadkością.

- **Berlin**

Analiza rozwiązań stosowanych w Berlinie zachęca do zwrócenia szczególnej uwagi na rolę związków komunikacyjnych w organizowaniu usług ponadlokalnej komunikacji zbiorowej. Główną instytucją odpowiedzialną za świadczenie usług transportu publicznego w stolicy Niemiec są Berlińskie Zakłady Komunikacyjne (*Berliner Verkehrsbetriebe*, BVG), których właścicielem jest Berlin. Są one największym i najważniejszym podmiotem wchodzącym w skład Związku Komunikacyjnego Berlina i Landu Brandenburgia (VBB) - instytucji odpowiedzialnej za koordynację transportu publicznego pomiędzy łącznie 47 spółkami operującymi na terenie stolicy i landu. Podobne związki transportowe funkcjonują na obszarze całych Niemiec. Przynależność do nich nie jest formalnie obowiązkowa,

jednakże bez członkostwa zdobycie kontraktu na obsługę połączeń komunikacyjnych jest praktycznie niemożliwe.

BVG jest zakładem prawa publicznego i wraz z 4 innymi przewoźnikami zrzeszonymi w VBB odpowiada za obsługę sieci metra, autobusów, tramwajów oraz promów w samym Berlinie. Poza jego kompetencją leży obsługa sieci kolei S-Bahn, łączącej miasto stołeczne z okolicznymi miejscowościami w landzie Brandenburgia. Sieć ta podlega związkowi VBB. BVG i inni przewoźnicy działają na podstawie wynegocjowanych z władzami landu kontraktów transportowych. Na ich podstawie są przyjmowane zobowiązania do świadczenia usług w zakresie transportu.

Poszukując rozwiązań możliwych do zastosowania w Polsce, nie można przeoczyć roli i znaczenia związków komunikacyjnych w RFN (takich jak VBB). Ich powstanie związane jest z procesem regionalizacji usług komunikacji publicznej rozpoczętym w 1996 r. W ślad za przekazaniem landom kompetencji w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego ustanowiono również mechanizmy finansowego dotowania tego rodzaju usług z budżetu federalnego. Środki przekazywane są najpierw odpowiedniemu krajowi związkowemu, który następnie przekazuje je regionalnym i lokalnym organizatorom usług komunikacji publicznej. Zawiązywanie związków komunikacyjnych w Niemczech jawi się jako funkcjonalna konieczność. Stanowią główny element systemu umożliwiającego sprawne organizowanie usług komunikacji ponadlokalnej (rozkłady jazdy, trasy itp.) i jego finansowanie (taryfy, ulgi, rodzaje biletów), tworząc jednocześnie mechanizm redystrybucji środków federalnych przeznaczonych na wsparcie takich usług.

W odróżnieniu od tego w Polsce wraz z ustanowieniem gmin, jako podmiotów odpowiedzialnych za organizację usług komunikacji publicznej, nie ustanowiono mechanizmów (w tym finansowych) stymulujących proces rozwoju tego rodzaju usług. Można odnieść wrażenie, że z punktu widzenia władz centralnych komunikacja lokalna (a raczej ponadlokalna) stanowi obszar wyłącznego zainteresowania samorządów. Jak wykazano w niniejszej pracy, poprawnie zorganizowana komunikacja ponadlokalna, zwłaszcza na obszarach funkcjonalnych aglomeracji wojewódzkich, stanowi jeden z tych czynników, które będą przesądzać o skuteczności polityk rozwoju gospodarczego w przyszłości w skali całego kraju. Obecnie w wielu przypadkach jednostki samorządu terytorialnego nie podejmują się współpracy na rzecz świadczenia usług ponadlokalnej komunikacji publicznej z uwagi na ewentualne koszty finansowe z tym związane. Wiele samorządów nie może sobie pozwolić na rezygnację z wpływu z biletów. W okresie nadmiernego zadłużenia samorządów zmniejszenie wpływów do ich bu-

dżetu oznacza zmniejszenie wiarygodności kredytowej, a to może zagrozić ich płynności finansowej.

- **Paryż**

Organem organizującym transport publiczny w regionie Île-de-France jest Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), odpowiedzialny za wszystkie środki transportu (koleje, sieć pociągów podmiejskich RER, metro, tramwaje, autobusy). STIF jest zarządzany przez radę składającą się z 29 osób: 5 przedstawicieli Urzędu Miasta Paryża, 15 przedstawicieli regionu Île-de-France, po jednym przedstawicielu każdego z 7 pozostałych departamentów regionu stołecznego, 1 przedstawiciela wyznaczanego przez prezesów publicznych jednostek współpracy międzygminnej regionu Île-de-France oraz 1 przedstawiciela regionalnej izby przemysłowo-handlowej Paryża - Île-de-France.

Właśnie skład tego organu oraz jego kompetencje czynią zeń silną instytucję, zdolną do kompleksowego planowania usług transportowych, realizowania złożonych inwestycji angażujących wiele podmiotów. Przykładem jest projekt *Grand Paris*. Jest to globalna wizja rozwoju Paryża. Ma ona na celu przekształcenie aglomeracji paryskiej w „inteligentne miasto”. W sposób zintegrowany obejmuje takie aspekty rozwoju miejskiego jak spójność architektoniczna i estetyczna aglomeracji, tworzenie klastrów gospodarczych w dzielnicach peryferyjnych, rozwijanie budownictwa mieszkalnego, rewitalizacja społeczna obszarów kojarzonych z wykluczeniem. Kluczowym przedsięwzięciem dla projektu *Grand Paris* jest budowa linii metra pod nazwą *Grand Paris Express* (załącznik nr 7). Warto podkreślić, że konstruowaniu wizji rozwojowej miasta towarzyszył szeroki proces konsultacyjny nad wizją rozwoju urbanistyczno-architektonicznego. Przede wszystkim jednak cenne z punktu widzenia Polski jest obserwowanie na przykładzie projektu *Grand Paris* tego, że transport publiczny jest nierozzerwalnie związany z planami zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to, że wszelkie przedsięwzięcia mające na celu kreowanie połączeń transportowych nie mogą się odbywać w oderwaniu od planów zagospodarowania przestrzennego. W przypadku projektu *Grand Paris* relacje między transportem publicznym a zagospodarowaniem przestrzennym są dodatkowo zintegrowane z wizją rozwoju gospodarczego i kulturalnego.

Jest to projekt, który antycypuje długoterminowe potrzeby rozwojowe miasta. Jego celem jest nie tylko lepsze skomunikowanie przedmieść z ośrodkiem miejskim, lecz zakłada on także rozwój przedsiębiorczości na terenach, przez które będą biegnęły nowe linie kolejowe. Takie podejście jest wskazane także w polskich miastach, które powinny nie tylko odpowiadać

na bieżące potrzeby, lecz także aktywnie je kształtować w długoterminowej perspektywie.

Przedstawiony opis odnosi się tylko do tych zagadnień, poruszanych w czasie wizyt studyjnych, które zdaniem autorów można uznać za najbardziej charakterystyczne dla poszczególnych krajów. Pełny opis wniosków z wizyt i ich zakresu zawarty został w załącznikach nr 8, 9, 10 niniejszego opracowania.

Zarówno w przypadku Paryża, jak i Berlina istnienie silnych instytucji organizujących transport publiczny umożliwia kompleksowe planowanie oraz świadczenie usług ponadlokalnej komunikacji zbiorowej nie tylko na obszarach funkcjonalnych tych aglomeracji. Poddanie ich kompetencji kolei (S-Bahn w Berlinie oraz RER w Paryżu - odgrywające rolę kolei miejskich i regionalnych zarazem) umożliwia kompleksowe planowanie usług transportowych łączących te miasta z dalszym zapleczem regionalnym.

### **Współpraca jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania i świadczenia usług ponadlokalnego transportu zbiorowego – przymus czy system zachęt?**

Dla poprawy jakości i dostępności usług ponadlokalnej komunikacji publicznej w przypadku jednostek samorządu terytorialnego należy znaleźć złoty środek pomiędzy odgórnym uregulowaniem i zachęcaniem ich do oddolnej współpracy. Pewne odgórne uregulowania, zapisane np. w obowiązujących aktach prawnych, niewątpliwie wpłynęłyby korzystnie na całościowe podejście do zagadnienia współdziałania i pozwoliłyby administracji centralnej na monitorowanie tego procesu i wprowadzanie ewentualnych zmian. Można np. rozważyć wprowadzenie obowiązkowych porozumień jednostek samorządu terytorialnego przy realizacji projektów transportowych. Takie rozwiązanie funkcjonuje we Francji, gdzie prefekci, a więc przedstawiciele władzy państwowej, mogą nakazać gminom zawieranie partnerstw na rzecz realizacji określonych działań. Decyzja uwarunkowana jest zdiagnozowanymi potrzebami.

Przymusowa współpraca mogłaby się jednak okazać nieefektywna, gdyż potraktowana byłaby jedynie jako konieczne do wykonania zobowiązanie, do którego nie należy przywiązywać dużej wagi. Co więcej, nawet najlepsze rozwiązania prawne i przymus nie odniosą dobrego skutku bez oddolnego zaangażowania. Oba podejścia, tj. odgórna regulacja i oddolne współdziałanie, powinny ze sobą współgrać i się uzupełniać. Warto rozważyć stworzenie preferencji (np. inwestycyjnych) dla związków lub współpracujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego, które proponują wspólne rozwiązania w zakresie ponadlokalnego transportu zbiorowego.

Takie związki czy ugrupowania miałyby wtedy np. pierwszeństwo w przyznawaniu środków na realizowane wspólnie inwestycje. Szukając rozwiązań dla Polski, warto zwrócić uwagę na wskazaną wcześniej współpracę jednostek administracyjnych w Niemczech i we Francji.

### Stan i perspektywy polityki rozwoju

Polska polityka rozwoju w ostatnich latach opierała się na dużym wsparciu ze środków funduszy Unii Europejskiej. Nie inaczej będzie w perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Obecnie Polska, po zatwierdzeniu 23 maja 2014 r. przez Komisję Europejską *Umowy Partnerstwa*, jest na etapie negocjowania programów operacyjnych, dlatego też nie można jednoznacznie wypowiadać się o potencjalnych projektach i korzyściach możliwych do uzyskania w ramach perspektywy 2014–2020. Perspektywa ta będzie oparta na 11 celach tematycznych. Najważniejszy z punktu widzenia ponadlokalnego transportu zbiorowego będzie cel nr 7 – Promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej.

Dla poprawy jakości funkcjonowania ponadlokalnej komunikacji zbiorowej w Polsce szczególne znaczenie może mieć nowe narzędzie zaproponowane przez Komisję Europejską, które można zastosować do implementacji strategii terytorialnych w terenie, wiążąc cele tematyczne określone w umowach o współpracy i programach operacyjnych z wymiarem terytorialnym: są to zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT).

ZIT-y stanowią nowatorskie narzędzie zaproponowane przez Komisję Europejską, którego podstawy prawne znajdują się w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. Ich celem, w przypadku Polski, jest zwiększenie kooperacji samorządów wchodzących w skład obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich i skłonienie ich do wspólnego podejmowania kwestii o charakterze ponadlokalnym. Należy jednak zauważyć, że wielkość środków finansowych na realizację ZIT-ów jest mała. W przypadku warszawskiego ZIT-u wyniesie ona ok. 160 mln euro<sup>84</sup>.

W Polsce od wielu lat toczy się dyskusja nt. sposobu wydzielenia obszarów metropolitalnych. Podejmowane były próby uchwalenia tzw. ustawy metropolitalnej, ale kolejne projekty ustawy spotykały się z silnym oporem środowisk samorządowych. Dlatego ZIT-y jawią się jako próba zawiązania szerokich partnerstw miast i ich zaplecza regionalnego. Tylko

---

<sup>84</sup> *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 - Umowa Partnerstwa*, dokument przyjęty przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.

wówczas będzie istniała możliwość sprawnego organizowania i świadczenia ponadlokalnych usług komunikacji publicznej.

Rozważając przyszły kształt polityki rozwoju, należy mieć na uwadze takie aspekty jak zachodzące w Polsce zmiany demograficzne oraz zmniejszenie ilości środków z UE po roku 2020. W kontekście usługi publicznej, jaką jest transport lokalny i ponadlokalny, ważnym problemem jest zjawisko depopulacji dużych miast, które w dużej części przekłada się na proces wzrostu liczby mieszkańców na obszarach przyległych, co potęguje procesy suburbanizacji i tym samym niekontrolowanego rozlewania się miast. Świadczą o tym dane z lat 1988-2007<sup>85</sup>, gdzie spadkowi lub niewielkiemu przyrostowi liczby ludności w dużych miastach towarzyszył znaczny przyrost liczby ludności w gminach otaczających. Zjawisko to można obserwować szczególnie w miastach takich jak Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto, Wrocław, Łódź, Bydgoszcz i Toruń. Z 20 gmin, w których nastąpił największy wzrost liczby ludności w latach 2003-2007, 18 to gminy położone w sąsiedztwie dużych miast. Nasilająca się migracja z jednej strony zwiększa całościową ekspansję gospodarczą w wysoko rozwiniętych obszarach miejskich, z drugiej jednak - może się przyczynić do nasilania na tych obszarach problemów infrastrukturalnych, środowiskowych i społecznych. Dlatego tak ważne jest realizowanie inwestycji w sposób zaplanowany i racjonalny, zapewniający jednocześnie mobilność mieszkańcom miast i niski koszt świadczenia tych usług. Istota nie zawiera się w tym, aby budować corocznie wiele kilometrów torów czy dróg, lecz w tym, by realizowane projekty były ze sobą zintegrowane z uwzględnieniem zarówno bieżących, jak i prognozowanych potrzeb. W tym kontekście ważne jest właśnie uporządkowanie przestrzenne, aby zabudowa mieszkaniowa nie była nadmiernie rozproszona i nie generowała potrzeby nadmiernej liczby nowych linii komunikacyjnych. Będzie to ważne zwłaszcza w warunkach ograniczonych środków finansowych, czyli po 2020 r., kiedy Polska będzie otrzymywać znacznie mniejsze wsparcie ze środków unijnych. Uwzględniając chociażby Wieloletnią Prognozę Finansową m.st. Warszawy, trzeba stwierdzić, że wydatki inwestycyjne po tym roku znacząco spadną. Dlatego niezbędne jest już teraz poszukiwanie rozwiązań pozwalających na prowadzenie inwestycji w ramach polityki rozwoju w coraz szerszym zakresie ze środków krajowych, których udział z konieczności będzie coraz większy wraz z przewidywanym ograniczaniem środków

<sup>85</sup> Zob. *Rozwój miast w Polsce - raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowany na potrzeby przygotowania przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce*, [www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/rozwoj\\_miast/rozwoj\\_miast\\_w\\_Polsce/Documents/OECD\\_raportpdf.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_Polsce/Documents/OECD_raportpdf.pdf), s. 70-71 [dostęp: 29.08.2014 r.].

inwestycyjnych dla Polski z funduszy europejskich po zakończeniu perspektywy finansowej 2014-2020.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2013, poz. 596.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2013, poz. 595.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2013, poz. 594.
- Ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, Dz.U. 2011, nr 5, poz. 13 z późn. zm.
- Ustawa z 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe, Dz.U. 1984, nr 53, poz. 272 z późn. zm.
- Ustawa z 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012, Dz.U. 2007, nr 173, poz. 1219 z późn. zm.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, Dz.U. 2001, nr 125, poz. 1371 z późn. zm.
- Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, Dz.U. 2003, nr 86, poz. 789 z późn. zm.
- Ustawa z 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, Dz.U. 2002, nr 175, poz. 1440 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 25 maja 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego, Dz.U. 2011, nr 117, poz. 684.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 3 lipca 2002 r. w sprawie zakresu danych i informacji, które przewoźnik drogowy jest obowiązany przekazywać na żądanie właściwego organu udzielającego licencji lub zezwolenia, Dz.U. nr 117, poz. 1010.
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 10 kwietnia 2012 r. w sprawie rozkładów jazdy, Dz.U. 2012, poz. 451.
- Statut Zarządu Transportu Miejskiego stanowiący załącznik do Uchwały nr LII/1391/2005 Rady m.st. Warszawy z 19 maja 2005 r.
- Statut Mazowieckiego Biura Planowania Przestrzennego stanowiący załącznik do Uchwały nr 243/08 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z 17 listopada 2008 r.



Uchwała nr XXIII/135/91 z 16 grudnia 1991 r. Rady m.st. Warszawy w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Zarząd Transportu Miejskiego.

### **Dokumenty**

*Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju „Polska 2030”*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 5 lutego 2013 r.

*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

*Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Pomorskiego z 2009 r.*

*Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa* – dokument przyjęty przez Komisję Europejską 23 maja 2014 r.

*Prognozy ludności 2014–2050*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

*Regionalna strategia rozwoju transportu w województwie pomorskim na lata 2007–2020 z 2008 r.*

*Rozwój miast w Polsce – raport wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego opracowany na potrzeby przygotowania przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

*Strategia Rozwoju Kraju 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 25 września 2012 r.

*Strategia zrównoważonego rozwoju systemu transportowego Warszawy do 2015 r. i na lata kolejne, w tym Zrównoważony plan rozwoju transportu publicznego Warszawy* – przyjęta przez Radę Miasta Stołecznego Warszawy uchwałą nr LVIII/1749/2009 z 9 lipca 2009 r.

*Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do 2013 r. – notatka informacyjna*, Główny Urząd Statystyczny, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L\\_podst\\_inf\\_o\\_rozwoju\\_dem\\_pl\\_do\\_2013.pdf](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_podst_inf_o_rozwoju_dem_pl_do_2013.pdf) [dostęp: 19.06.2014 r.].

Udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) [dostęp: 2.07.2014 r.].

Lista projektów indywidualnych dla Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, stan na czerwiec 2014 r.

### **Opracowania**

Altoon J., Auld C., Ronald A., *Urban Transformations: Transit Oriented Development and the Sustainable City*, Images Publishing Group, Victoria 2011.

- Bereszczyński M., *Multimodalny Dworzec Fabryczny. Łódź w projekcie Enter.Hub*, „Dziennik Łódzki”, [www.dzienniklodzki.pl/artukul/693719,multimodalny-dworzec-fabryczny-lodz-w-projekcie-enterhub,id,t.html](http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/693719,multimodalny-dworzec-fabryczny-lodz-w-projekcie-enterhub,id,t.html) [dostęp: 28.07.2014 r.].
- Brzeziński A., Rezwow M., *Zrównoważony transport – ekologiczne rozwiązania transportowe*, Szczecin 2007.
- Chaberko T., Kretowicz P., *Transport zbiorowy w erze metropolii*, „Wspólnota – Pismo Samorządu Terytorialnego”, [www.wspolnota.org.pl](http://www.wspolnota.org.pl) [dostęp: 15.06.2014 r.].
- Czarnecki K., *Rola gminy w systemie organizacji i finansowania publicznego transportu zbiorowego*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2013, nr 1.
- Kuś K., *Krótsza droga do Wieliczki*, „Kurier Kolejowy”, [www.kurierkolejowy.eu/aktualnosc/14031/Krotsza-linia-do-Wieliczki.html](http://www.kurierkolejowy.eu/aktualnosc/14031/Krotsza-linia-do-Wieliczki.html) [dostęp: 17.05.2014 r.].
- Markowski T., *Funkcje metropolitalne pięciu województw wschodnich*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Mikiel P., Rozkosz M., *Publiczny transport zbiorowy: wybrane zagadnienia w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012.
- Opracowanie metodologii liczenia wskaźnika międzygałęziowej dostępności transportowej terytorium polski oraz jego oszacowanie*, red. T. Komornicki, Warszawa 2008.
- Plan rozwoju SKM Warszawa do 2027 roku*, <http://inforail.pl/text.php?from=tag&tid=18054> [dostęp: 8.07.2014 r.].
- Raport metodologiczny – Oszacowanie oczekiwanych rezultatów interwencji za pomocą miar dostępności transportowej dostosowanych do potrzeb dokumentów strategicznych i operacyjnych dot. perspektywy finansowej 2014–2020*, red. T. Komornicki, Warszawa 2014.
- Rosik P., Stępiak M., Wiśniewski R., *Dojazdy do pracy do Warszawy i Białegostoku – alternatywne podejścia metodologiczne*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 2(40).
- Rudnicki A., *Obsługa komunikacyjna w obszarach zurbanizowanych w Polsce*, Kraków 1994.
- Rydziński P., *PKM: Integracja taryfowa? Jedna wielka niewiadoma*, [www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/pkm-integracja-taryfowa-jedna-wielka-niewiadoma-2633.html](http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/pkm-integracja-taryfowa-jedna-wielka-niewiadoma-2633.html) [dostęp: 31.10.2014 r.].
- Rydziński P., *PKM zostanie włączona w system biletu metropolitalnego?*, [www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/pkm-zostanie-wlaczona-w-system-biletu-metropolitalnego-2816.html](http://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/pkm-zostanie-wlaczona-w-system-biletu-metropolitalnego-2816.html) [dostęp: 31.10.2014 r.].
- Śleszyński P., *Delimitacja miejskich obszarów funkcjonalnych stolic województw – ekspertyza wykonana dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego*, Warszawa 2012.

Trammer K., *Dostępność komunikacyjna i mobilność w polskich regionach*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012.

Wodzicki R., *Co to są szybkie koleje miejskie? Język, zasady i pozory*, „Transport i Komunikacja” 2006, nr 2.

### **Strony internetowe**

Strona internetowa CROW (holenderskiego think-tanku): [www.crow.nl/](http://www.crow.nl/).

Strona internetowa Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).

Strona internetowa Głównego Urzędu Statystycznego: [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Strona internetowa Kolei Mazowieckich: [www.mazowieckie.com.pl](http://www.mazowieckie.com.pl).

Strona internetowa Łódzkiej Kolei Aglomeracyjnej: <http://lka.lodzkie.pl/projekt/>.

Strona internetowa Mazowieckiego Biura Planowania Przestrzennego: [www.mbpr.pl](http://www.mbpr.pl).

Strona internetowa Metropolitalnego Związku Komunikacyjnego Zatoki Gdańskiej: [www.mzkg.pl](http://www.mzkg.pl).

Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju: [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl).

Strona internetowa Pomorskiej Kolei Metropolitalnej: [www.pkm-sa.pl](http://www.pkm-sa.pl).

Strona internetowa Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko: <http://-pois.transport.gov.pl/pl/informacje-o-programie/co-to-jest-pois>.

Strona internetowa Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji: [www.sis-kom.waw.pl/aktualnosc.htm](http://www.sis-kom.waw.pl/aktualnosc.htm).

Strona internetowa Urzędu m.st. Warszawy: [www.um.warszawa.pl](http://www.um.warszawa.pl).

Strona internetowa Warszawskiej Kolei Dojazdowej: [www.wkd.com.pl](http://www.wkd.com.pl).

Strona internetowa Villes intelligentes: [www.franceculture.fr](http://www.franceculture.fr).

Strona internetowa Zarządu Transportu Miejskiego: [www.ztm.waw.pl](http://www.ztm.waw.pl).

### **Inne źródła**

*HiTrans Best Practice Guide: Public Transport and Land Use Planning*, [www.crow.nl/documents/13358.aspx](http://www.crow.nl/documents/13358.aspx) [dostęp: 28.08.2014 r.].

Mikos M., Montgomery J., Liotard M., *Zagadnienie planowania przestrzennego w Warszawie* - materiały z konferencji: „Obszar Metropolitalny Warszawy”, wystąpienia: M. Mikos, J. Montgomery, M. Liotard, 13 czerwca 2011 r.

Materiały z konferencji: „Understanding Smart Cities: An Integrative Framework, 45th Hawaii International Conference on System Science (HICSS)”, 4-7 stycznia 2012, <http://ieeexplore.ieee.org/xpl/mostRecentIssue.jsp?pu-number=6148328> [dostęp: 24.08.2014 r.].

*Transport - wyniki działalności 2003-2012*, [www.stat.gov.pl/gus/5840\\_938\\_-PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_938_-PLK_HTML.htm) [dostęp: 13.12.2013 r.].

*Małymi kroczkami do „wspólnego biletu”*, Komunikacja Publiczna, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2012, [www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/08/11-Warszawa-praktyka3.pdf](http://www.metropolie.pl/wp-content/uploads/2012/08/11-Warszawa-praktyka3.pdf) [dostęp: 25.10.2014 r.].

*Wspólny bilet ZTM-KM-WKD w 2014 roku*, Urząd Miasta Stołecznego Warszawa, [www.um.warszawa.pl/aktualnosci/wsp-lyny-bilet-ztm-km-wkd-w-2014-roku](http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/wsp-lyny-bilet-ztm-km-wkd-w-2014-roku) [dostęp: 8.08.2014 r.].

### **Notatki ze spotkań**

Notatka ze spotkania z Karoliną Dybowską i Ioannis Kroustalis, Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej – Bruksela, 25 listopada 2013 r.

Notatka ze spotkania z Hanną Jahns, Gabinet Komisarza ds. Polityki Regionalnej Johannes Hahna – Bruksela, 26 listopada 2013 r.

Notatka ze spotkania z Krzysztofem Kasprzykiem, Wydział ds. Polityki Regionalnej i Spójności Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej – Bruksela, 26 listopada 2013 r.

Notatka ze spotkania z Anną Krukowską i Łukaszem Wojtasem, Wydział ds. Polityki Transportowej Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej – Bruksela, 29 listopada 2013 r.

Notatka ze spotkania z Władysławem Piskorzem, Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej – Bruksela, 27 listopada 2013 r.

Notatka ze spotkania grupy warsztatowej ds. polityki rozwoju w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego – Gdańsk, 28 lutego 2014 r.

Notatka ze spotkania z przedstawicielami London Travel (Timem Bellengerem – dyrektorem strategii i planowania, Vincentem Stopsem – oficerem policji, Richardem Freestonem-Cloughem – specjalistą ds. komunikacji) – Londyn, 11 marca 2014 r.

Notatka ze spotkania w Transport for London (Shamal Ratnayaka – naczelny planista transportu) – Londyn, 12 marca 2014 r.

Notatka ze spotkania z Volkerem Maternem oraz Steffenem Wulfesem w Federalnym Ministerstwie Transportu i Infrastruktury Cyfrowej (BMVI) – Berlin, 22 września 2014 r.

Notatka ze spotkania z Christophem Steinigiem z Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) – Berlin, 23 września 2014 r.

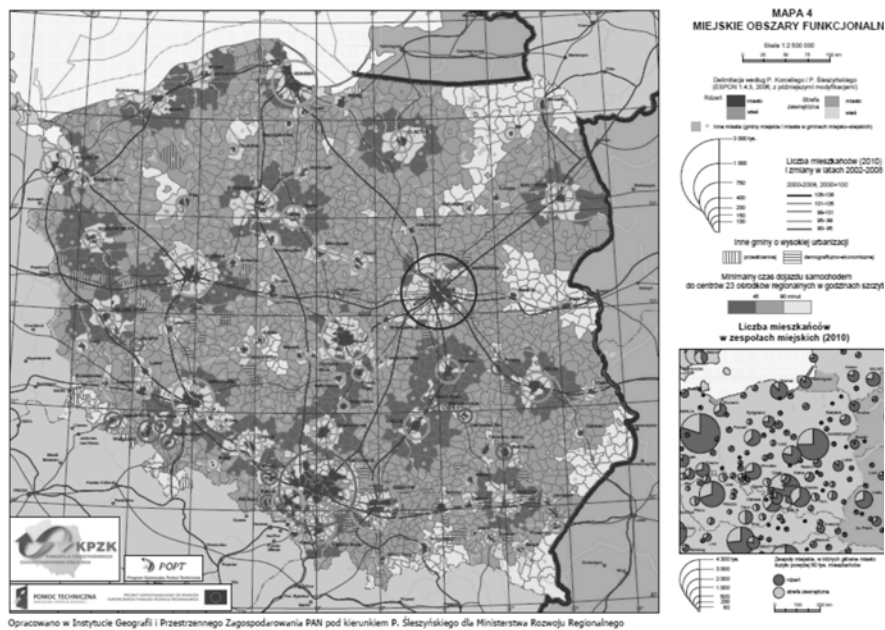
Notatka ze spotkania z Joanną Arnold i Pawłem Kosickim z VBB Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH, Centrum Zarządzania Ruchem Regionalnym i Jakością – Berlin, 23 września 2014 r.

Notatka ze spotkania z Knudem Trubbachem z Centrum Nahverkehr Berlin (CNB) – Berlin, 23 września 2014 r.

Notatka ze spotkania z Florence Imbert-Letey i Malangou Seyadou z Régie autonome des transports parisiens (RATP) - Paryż, 25 września 2014 r.

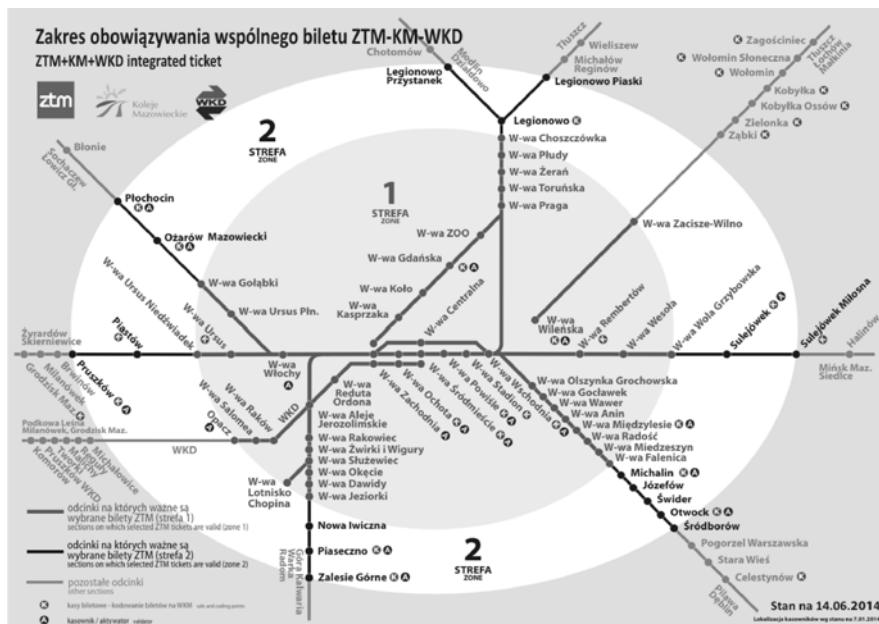
Notatka ze spotkania w Ministerstwie Ekologii, Zrównoważonego Rozwoju i Energii Republiki Francuskiej - Paryż, 25 września 2014 r.

MIEJSKIE OBSZARY FUNKCJONALNE



Źródło: *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030.*

## ZAKRES OBOWIĄZYWANIA WSPÓLNEGO BILETU ZTM-KM-WKD

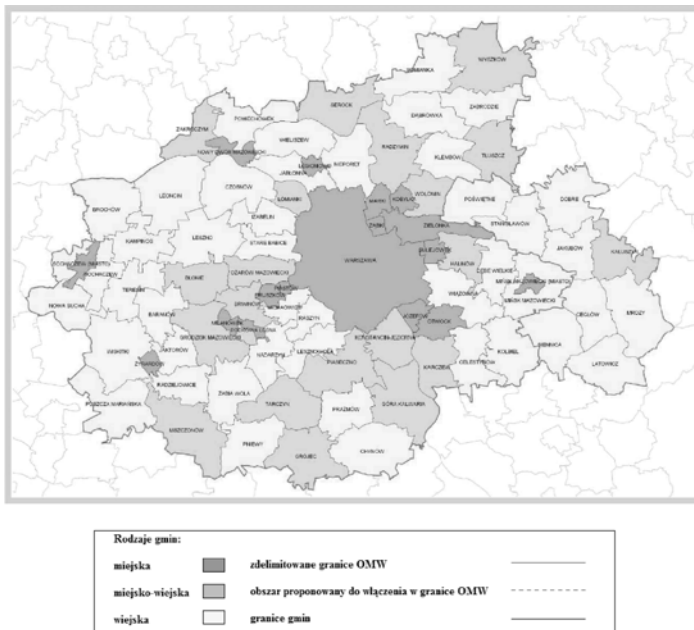


Źródło: [www.ztm.waw.pl](http://www.ztm.waw.pl) [dostęp: 10.06.2014 r.].



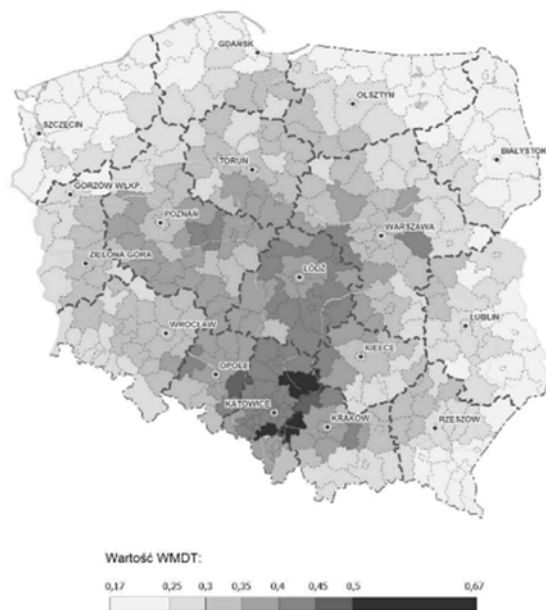


## OBSZAR METROPOLITALNY WARSZAWY

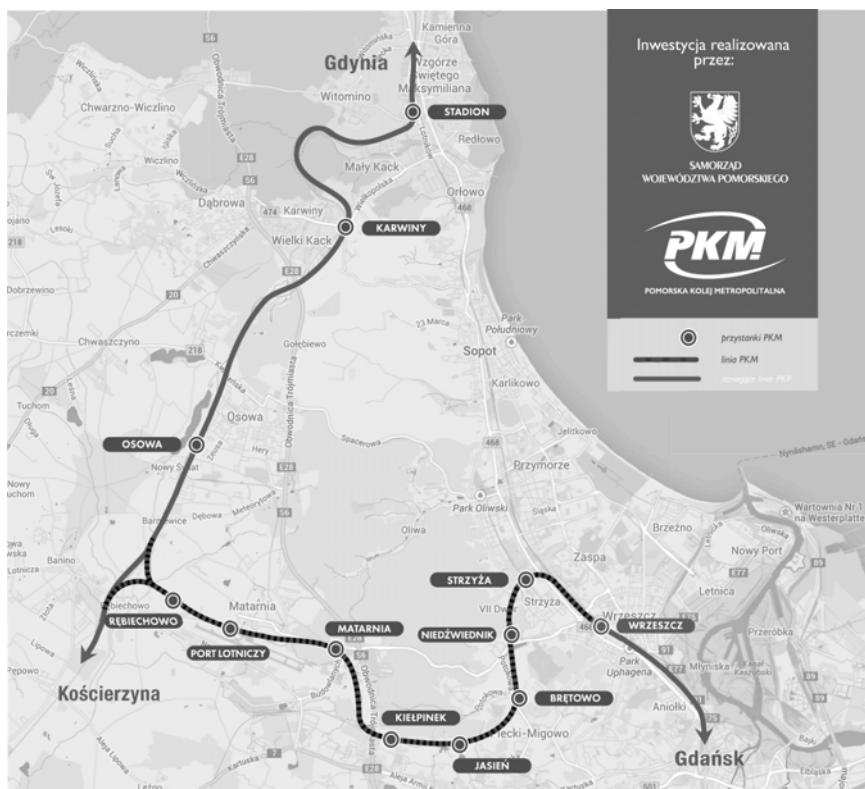


Źródło: Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, *Studium Planu Zagospodarowania Przestrzennego Obszaru Metropolitalnego Warszawy*, Warszawa 2011.

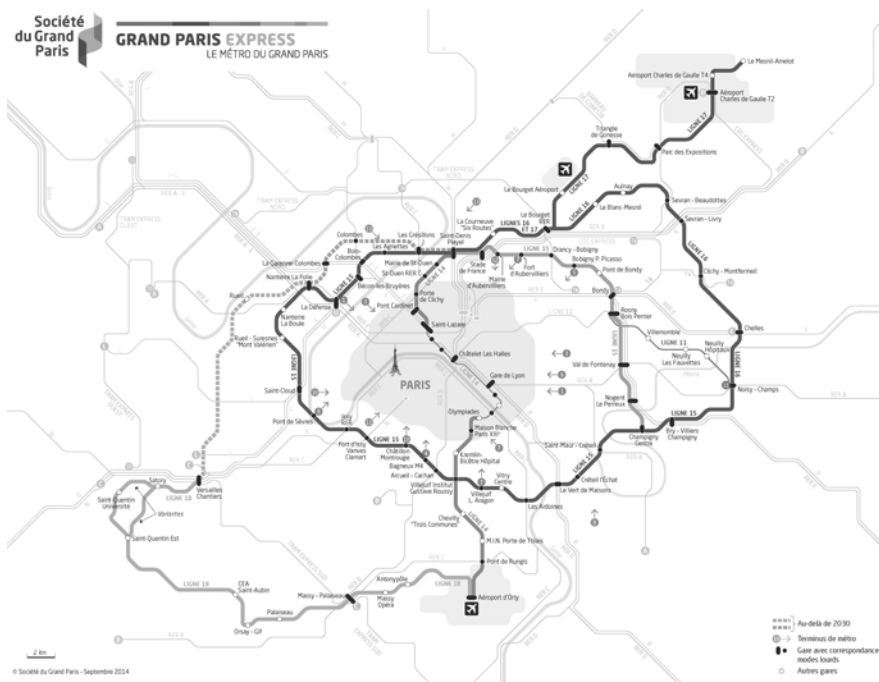
ŚREDNIA WARTOŚĆ WMDT W 2010 R.



MAPA PROJEKTU „POMORSKA KOLEJ METROPOLITANNA  
ETAP I – REWITALIZACJA KOLEI KOKOSZKOWSKIEJ”



### MAPA PROJEKTU GRAND PARIS EXPRESS



Część V

## Polityka społeczna

Krzysztof Chmieliński, Katarzyna Król,  
Justyna Kulpa, Anna Maleta,  
Joanna Pilaszek, Krzysztof Szpakowski, Joanna Witelus

*Opiekun grupy:* Marek Bucior



## **Rola Unii Europejskiej w obszarze polityki emerytalnej**

### **Wstęp**

Głównym celem niniejszej pracy stanowi scharakteryzowanie roli Unii Europejskiej w obszarze polityki emerytalnej. Jest to pierwsze z serii trzech studiów przypadku, które stanowią mają przyczynę do szerszej pracy analitycznej dotyczącej zagadnienia jakości systemu emerytalnego.

Pomimo rosnącego wraz z upływem czasu wpływu Unii Europejskiej na kolejne obszary polityk publicznych dziedzina zabezpieczenia emerytalnego pozostaje w wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Oznacza to, że nie istnieją na poziomie unijnym żadne instrumenty bezpośredniego wpływania na funkcjonowanie systemów emerytalnych. Wobec tego rola UE kończy się na wspieraniu państw analizą i radą. Zaangażowanie Unii przybiera zatem formę dokumentów formułujących zagrożenia, wyzwania i zalecenia, istotnych dzięki swej zdolności do inicjowania i dynamizowania publicznej debaty oraz do konstruowania przekonujących scenariuszy reform.

Zainteresowanie Unii Europejskiej tematem zabezpieczenia emerytalnego wynika z przyczyn zarówno pragmatycznych, jak i prawnych. Kondycja systemów emerytalnych, mająca silny wpływ na sytuację finansów publicznych, stanowi obciążenie dla państw członkowskich. Kryzys zadłużeniowy w Europie wyraźnie unaoczniał, że zaburzenia stabilności finanso-

wej państw stanowią zagrożenie dla rozwoju gospodarczego i niezakłóconego funkcjonowania europejskiego rynku wewnętrznego. Z drugiej strony, zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, UE jest zobowiązana do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w zakresie spraw dotyczących zabezpieczenia społecznego oraz uwzględnienia odpowiedniej ochrony socjalnej przy określaniu i realizacji swoich polityk<sup>1</sup>. W zakresie tego upoważnienia mieści się również kwestia zabezpieczenia emerytalnego.

## 1. Sytuacja w Europie

Na początku XXI w. Europejczycy stanęli przed wyzwaniem, jakim jest starzenie się społeczeństw. Skala tego zjawiska okazała się na tyle duża, że zaczęto postrzegać je jako jedno z największych wyzwań współczesności. Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że w 2012 r. populacja Europy zaczęła się zmniejszać, co jednocześnie zbiegło się w czasie z przechodzeniem na emeryturę pierwszych roczników powojennego wyżu demograficznego<sup>2</sup>. Wydłużanie się średniej długości życia jest, z jednej strony, niezaprzeczalnym osiągnięciem cywilizacyjnym, z drugiej jednak – malejący wskaźnik urodzeń powoduje znaczne zmiany w strukturze demograficznej Europy<sup>3</sup>. Należy zwrócić uwagę, że w ciągu ostatnich 50 lat średnia długość życia w państwach Unii Europejskiej wzrosła o ok. 5 lat, a przewiduje się, że w perspektywie kolejnych 50 może wzrosnąć nawet o 7 lat<sup>4</sup>.

Sytuacja demograficzna Europy nie jest jedyną przyczyną niewydolności systemów emerytalnych. Pracownicy, którzy dziś wkraczą na rynek pracy, robią to w późniejszym wieku niż ich rodzice czy dziadkowie. Spowodowane jest to wymaganiami stawianymi przez pracodawców i strukturą rynku pracy, co przejawia się w rosnącym zapotrzebowaniu na kształcenie i wydłużającym się czasie poświęcanym na naukę.

---

<sup>1</sup> Zob. Komisja Europejska, *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Bruksela 2012, s. 9.

<sup>2</sup> Osoby urodzone w latach 1946-1964 przez długi czas stanowiły większość siły roboczej. Wraz z wiekiem będą w coraz większym stopniu potrzebowały opieki zdrowotnej, świadczeń emerytalnych, mieszkań i opieki społecznej. Jednocześnie będzie coraz mniej ludzi w wieku produkcyjnym, którzy mogliby zaspokoić te potrzeby.

<sup>3</sup> Przewiduje się, że liczba osób w wieku emerytalnym podwoi się. Podczas gdy obecnie na jednego emeryta przypadają cztery osoby w wieku produkcyjnym, za 50 lat mają to być jedynie dwie osoby. *Zielona Księga*, s. 4.

<sup>4</sup> Według prognoz ma to być 6,5 roku w przypadku kobiet i 7,9 roku w przypadku mężczyzn. Zob. *Biała Księga*, dz. cyt.



Dodatkowo należy zauważyć, jakim zagrożeniem jest wcześniejsze przechodzenie na emeryturę. W latach 90. wielu pracowników zdecydowało się przejść na wcześniejszą emeryturę, a w niektórych państwach europejskich było to możliwe już po osiągnięciu wieku 50 lat. Jednakże w ostatnich latach zmalał odsetek osób decydujących się przejść na wcześniejszą emeryturę<sup>5</sup>. Wyzwaniem jest utrzymanie tej nowej tendencji.

Na europejskie systemy emerytalne wpłynął również kryzys gospodarczy i finansowy, znacznie utrudniając sprostanie wyzwaniom demograficznym. Wywarł on wpływ zarówno na systemy repartycyjne<sup>6</sup>, jak i kapitałowe<sup>7</sup>, obnażając ich niedoskonałości - niższy wzrost gospodarczy i wyższy poziom bezrobocia, a także wzrastający poziom długu publicznego i niestabilność systemów finansowych spowodowały problemy z dotrzymaniem zobowiązań finansowych<sup>8</sup>. Na systemy repartycyjne szczególnie wpłynął spadek zatrudnienia, a w związku z tym - obniżenie wpływów ze składek emerytalnych, natomiast na systemy kapitałowe - spadek wartości aktywów i niższe wpływy, co ujawniło tym samym szczególną wrażliwość tych systemów na załamania finansowe i pogorszenie koniunktury gospodarczej. Przewiduje się, że w kolejnych latach kryzys będzie wywierał wpływ na publiczne wydatki emerytalne, ponieważ trudno przewidzieć, kiedy nastąpi wyraźne ożywienie gospodarcze. Ponadto kryzys wpłynie na wysokość przyszłych emerytur, gdyż wielu pracowników utraciło pracę bądź zostało zmuszonych do zaakceptowania niższych zarobków<sup>9</sup>.

W wyniku rosnącej integracji gospodarek państw członkowskich zarówno sukcesy, jak i porażki krajowych systemów emerytalnych wpływają na sytuację w innych krajach. Stąd też powodzenie reform emerytalnych będzie jednym z czynników, które przesądzą o efektywności i stabilności unii gospodarczej i walutowej.

---

<sup>5</sup> Zob. tamże, s. 7.

<sup>6</sup> Program emerytalny, w którym bieżące składki finansują bieżące świadczenia emerytalne.

<sup>7</sup> Program emerytalny, w którym przyrzeczenia świadczenia mają oparcie w specjalnym funduszu, którego aktywa są inwestowane w celu wypłaty świadczeń z programu w odpowiednim momencie.

<sup>8</sup> W 2008 r. prywatne fundusze emerytalne odnotowały spadek o ok. 20% swojej wartości. Zob. Informacja o działalności inwestycyjnej funduszy emerytalnych w okresie 31.03.2008 - 31.03.2008, knf.gov.pl.

<sup>9</sup> Zob. Komisja Europejska, *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Bruksela 2010, s. 6-7.

## 2. Wyzwania stojące przed Unią Europejską i państwami członkowskimi oraz ich priorytety

Główna odpowiedzialność w zakresie kształtowania systemów emerytalnych spoczywa na państwach członkowskich. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi jednak, że powinna ona wspierać i uzupełniać działania państw w obszarze zabezpieczenia społecznego, jak również brać pod uwagę względy odpowiedniej ochrony socjalnej przy określaniu i realizowaniu swoich polityk<sup>10</sup>. Dokumentami szczególnie ważnymi z punktu widzenia programowania polityk są dwie księgi opracowane przez Komisję Europejską: *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie* z 2010 r. i *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur* z 2012 r.

W *Białej Księdze* Komisja Europejska sprecyzowała swoje stanowisko w sprawie systemów emerytalnych. Jeżeli kobiety i mężczyźni, żyjąc dłużej, nie będą również dłużej aktywni zawodowo i nie zaoszczędzą więcej pieniędzy na swoje emerytury, nie będzie możliwe zagwarantowanie im adekwatnych świadczeń, ponieważ wymagany wzrost wydatków budżetowych będzie niemożliwy do utrzymania<sup>11</sup>. Już w *Zielonej Księdze* przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso wskazał na istotną rolę adekwatnych i stabilnych emerytur: *Miliony Europejczyków są całkowicie zależne od emerytur. Kryzys pokazał znaczenie europejskiego podejścia do systemów emerytalnych. Wykazał zależność różnych filarów emerytur w ramach każdego państwa członkowskiego oraz znaczenie wspólnego podejścia UE w sprawach wypłacalności i adekwatności społecznej. Uwypuklił także fakt, że fundusze emerytalne stanowią istotną część systemu finansowego. Musimy dopilnować, aby emerytury odgrywały przewidzianą dla nich rolę zapewnienia maksymalnego wsparcia dla obecnych i przyszłych emerytów, łącznie z grupami w trudnej sytuacji społecznej*<sup>12</sup>.

W praktyce unijnej krajowe systemy emerytalne wspiera się działaniami z zakresu koordynacji i regulacji. Zgodnie z założeniami *Zielonej Księgi* niektóre wspólne kwestie mogą zostać rozwiązane w skoordynowany sposób, np. poprzez zapewnienie zgodności reform systemów emerytalnych ze strategią *Europa 2020*<sup>13</sup>. Proces ten opiera się na pracach komitetów, takich jak Komitet Polityki Gospodarczej, Komitet Ochrony Socjalnej

<sup>10</sup> Zob. *Biała Księga*, dz. cyt., s. 9.

<sup>11</sup> Zob. tamże, s. 2.

<sup>12</sup> *Zielona Księga...*, dz. cyt., s. 3.

<sup>13</sup> Europejska strategia wzrostu na okres 2010-2020, której celami są m.in.: osiągnięcie zatrudnienia na poziomie 75% wśród osób w wieku 20-64 lat oraz walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

i Komitet Zatrudnienia, które zajmują się szczegółową analizą konkretnych problemów związanych z zapewnianiem adekwatnych i stabilnych emerytur oraz promowaniem dłuższej aktywności zawodowej<sup>14</sup>. Ponadto, jak wskazano w *Białej Księdze*, mimo braku uprawnień legislacyjnych w przedmiocie kształtowania systemów emerytalnych Unia Europejska może wykorzystywać swoje uprawnienia prawodawcze, regulując kwestie, które wpływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, w celu zwalczania dyskryminacji i ochrony praw pracowników<sup>15</sup>. Zwraca się uwagę na możliwość wprowadzania w życie także „środków miękkich”, takich jak kodeksy dobrej praktyki. Unia Europejska może wykorzystywać również instrumenty finansowe dla realizacji polityki emerytalnej. W tym kontekście najważniejszym narzędziem jest Europejski Fundusz Społeczny, którego środki finansowe mogą zostać wykorzystane do wspierania i promowania zatrudnienia osób starszych.

Komisja Europejska wskazuje główne wyzwania, których realizacji miałyby posłużyć wymienione instrumenty, a także narzędzia wykorzystywane przez same państwa członkowskie. W 2010 r. jako główne wyzwanie identyfikowano starzenie się społeczeństw państw Unii<sup>16</sup>. Już na posiedzeniu Rady Europejskiej w Sztokholmie w 2001 r. zaprojektowano trójpasnową strategię, która miała przeciwdziałać negatywnemu wpływowi starzenia się społeczeństw na budżety państw członkowskich. Strategia ta miała obejmować szybką redukcję długu, podniesienie stopy zatrudnienia i wydajności oraz zreformowanie systemów: emerytalnego, opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej<sup>17</sup>.

Same zmiany w systemach emerytalnych zostały potraktowane jako jedno z kluczowych wyzwań stojących przed Unią. Zgodnie z założeniami *Zielonej Księgi* przeprowadzane zmiany miały się koncentrować na zachęcaniu ludzi do tego, aby pracowali więcej i dłużej (aby móc otrzymać podobne świadczenia jak wcześniej). Proponowano przejście z systemów jednopoziomowych na wielopoziomowe, co miałyby przełożyć na zmniejszenie udziału systemu repartycyjnego na rzecz systemów kapitałowych. Co więcej, postulowano podjęcie działań, które miałyby zapobiec nieadekwatności emerytur poprzez ułatwienie dostępu do świadczeń emerytalnych grupom znajdującym się w trudnej sytuacji i zwiększenie wsparcia emerytalnego dla najuboższych emerytów. Kierunek zmian miałby niwelować dyskryminację ze względu na płeć. Zauważono, że wśród osób zatrud-

<sup>14</sup> Zob. *Biała Księga*, dz. cyt., s. 16.

<sup>15</sup> Jak wskazuje *Biała Księga*, kilka rozporządzeń i dyrektyw w tej materii weszło już w życie.

<sup>16</sup>

<sup>17</sup> Zob. *Zielona Księga...*, dz. cyt., s. 4-5.

nionych na podstawie nietypowych umów dominują kobiety, które ponadto zazwyczaj zarabiają mniej i częściej niż mężczyźni są zmuszone do korzystania z urlopów umożliwiających im wykonywanie obowiązku opieki<sup>18</sup>.

Już w 2010 r. znaczna część tych postulatów była realizowana w państwach członkowskich, co Komisja uznała za kluczowy czynnik służący utrzymaniu spójności społecznej. Jednocześnie reformy emerytalne zwiększają ryzyko nieadekwatności dla znacznej liczby pracowników<sup>19</sup>. W opinii Komisji przeprowadzone reformy mogą z biegiem czasu okazać się niewystarczające, co może spowodować konieczność wprowadzenia kolejnych zmian.

W 2012 r. Unia Europejska za swoje główne wyzwanie uznała zapewnienie stabilności finansowej systemów emerytalnych. Wskazując, że obecnie świadczenia emerytalne stanowią ok. 10% PKB, a w 2060 r. mogą stanowić nawet 12,5%, zauważono, iż dotychczasowe reformy powinny pozwolić państwom przetrwać nadchodzące zmiany demograficzne i ewentualne zawirowania gospodarcze, jednocześnie zastrzegając, że w wielu państwach członkowskich nieuniknione będą dalsze transformacje w obszarze wydatków publicznych oraz wzmożone starania o zwiększenie wskaźnika zatrudnienia i poziomu wydajności<sup>20</sup>.

Wyzwaniem jest również utrzymanie adekwatnego poziomu świadczeń emerytalnych. Mimo że przeprowadzone reformy emerytalne chronią, co do zasady, obecnych emerytów przed ubóstwem, w przyszłości większość z nich będzie skutkować niższą stopą zastąpienia dochodów netto przez świadczenia emerytalne. Jednakże ta pesymistyczna prognoza odnosi się do sytuacji, w której wiek emerytalny nie ulegnie podwyższeniu. Wydłużenie okresu aktywności zawodowej ma przeciwdziałać tym negatywnym konsekwencjom. Podobną rolę mają odgrywać uzupełniające oszczędności emerytalne. Komisja wskazuje jednak na potrzebę wprowadzenia zmian w systemach kapitałowych w taki sposób, aby były one bardziej odporne na wstrząsy koniunkturalne<sup>21</sup>.

Nowym wyzwaniem, wskazanym w *Białej Księdze*, jest zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej kobiet i osób starszych jako grup szczególnie narażonych na negatywne oddziaływanie zmian rynkowych

---

<sup>18</sup> Zob. tamże, s. 6.

<sup>19</sup> Stopy zastąpienia dochodów netto przez świadczenie emerytalne zmniejszają w wielu państwach członkowskich, choć pozycja początkowa i stopień spadku znacznie się różnią, a niektóre kraje, szczególnie te z bardzo niskimi poziomami początkowymi, zwiększyły je. Opóźnienie opuszczania rynku pracy może zmniejszyć ten spadek.

<sup>20</sup> Zob. *Biała Księga*, dz. cyt., s. 4.

<sup>21</sup> Zob. tamże, s. 6.

i demograficznych. Zwiększenie aktywności osób starszych jest istotne ze względu na rosnący współczynnik obciążenia ekonomicznego. Komisja dostrzega w wielu państwach potencjał do aktywizacji zawodowej osób starszych oraz innych grup o niższym wskaźniku zatrudnienia, takich jak kobiety, imigranci czy młodzież. Zwraca się tutaj szczególną uwagę na przeciwdziałanie wczesnemu przechodzeniu na emeryturę<sup>22</sup>. Istnienie takiego zagrożenia dla stabilności systemów emerytalnych potwierdził także Janusz Gałęziak, pracownik Wydziału ds. Polityki Społecznej i Zatrudnienia Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej w Brukseli. Jego zdaniem na uwagę zasługuje różnica pomiędzy ustawowym i realnym wiekiem przejścia na emeryturę, która w kilku krajach (np. w Czechach) jest znaczna, a której to rozbieżności w systemie polskim należałoby unikać<sup>23</sup>. Jak już wspomniano, tendencja ta odwróciła się w ostatnich latach. Zdaniem Komisji współczynnik zatrudnienia osób w wieku przedemerytalnym jest nadal zbyt niski, a postępy czynione w tym zakresie są niewystarczające.

Poza dostrzeżeniem wyzwań stojących przed Unią Europejską Komisja formułuje zasady, którymi należy się kierować, wprowadzając odpowiednie zmiany. Najważniejsze z nich zostały wskazane w *Białej Księdze*. Zapewnienie adekwatności i stabilności świadczeń emerytalnych to obecnie główny cel Unii i państw członkowskich<sup>24</sup>. Czynniki te zależą od składek, podatków i oszczędności osób zatrudnionych. Jest to szczególnie ważne zagadnienie, ponieważ emerytury są głównym źródłem dochodu osób starszych, które stanowią coraz większą część ludności Europy<sup>25</sup>. Fakt ten w powiązaniu z niższą stopą zastąpienia dochodów netto w przyszłości może być ważkim problemem dla przyszłych emerytów.

Ponadto Komisja Europejska uznaje za priorytet osiągnięcie stabilnej równowagi między czasem spędzonym w pracy i na emeryturze. W opinii Komisji problem tkwi w wydłużającej się liczbie lat spędzonych

<sup>22</sup> Wskutek możliwości wcześniejszego zaprzestania aktywności zawodowej wskaźnik zatrudnienia osób starszych (55–64 lata) w 2010 r. wynosił 50% dla całej Unii Europejskiej, *Biała Księga*, s. 7.

<sup>23</sup> Informacje uzyskane podczas wywiadu z Markiem Gałęziakiem i Moniką Breitkopf, pracownikami Wydziału ds. Polityki Społecznej i Zatrudnienia Stałego Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej, przeprowadzonego w ramach wizyty studyjnej w Brukseli w dniach 25–29 listopada 2013 r.

<sup>24</sup> Zdaniem Komisji adekwatność i stabilność są dwoma aspektami tej samej kwestii. Jeśli powstanie ryzyko nieadekwatności emerytur, mogą się pojawić naciski na doraźne podwyżki pensji lub wyższe zapotrzebowanie na inne świadczenia, zagrażając stabilności. Podobnie – jeśli system emerytalny nie będzie stabilny, okaże się nieadekwatny w perspektywie długoterminowej, będą więc konieczne nagłe korekty. Kwestie adekwatności i stabilności należy zatem analizować razem. Zob. *Zielona Księga...*, dz. cyt., s. 8–9.

<sup>25</sup> Według *Białej Księgi* jest to 120 mln Europejczyków, czyli ok. 24% ludności Europy.

na emeryturze. Obecnie Europejczycy spędzają na niej około jednej trzeciej życia. Biorąc pod uwagę rosnącą przewidywaną długość życia, można stwierdzić, że stosunek ten będzie wzrastał w przyszłości. Państwa podejmują działania mające na celu wydłużenie okresu aktywności zawodowej<sup>26</sup>. Już w *Białej Księdze* podkreślono, że wydłużenie wieku emerytalnego nie oznacza przedkładania interesów osób starszych nad dobro młodych pracowników. Według badań Komisji państwa członkowskie o najwyższych wskaźnikach zatrudnienia osób starszych mają również najniższy poziom bezrobocia wśród ludzi młodych<sup>27</sup>. W tym miejscu warto przytoczyć opinię współautorki *Zielonej Księgi* i posłanki do Parlamentu Europejskiego Danuty Jazłowieckiej, która postuluje wprowadzenie w Europie nowego systemu zatrudnienia – systemu senioralnego. W ramach tego systemu osoby na stanowiskach kierowniczych, z dużym doświadczeniem zawodowym, w pewnym momencie swojej kariery przestają pełnić funkcję kierowniczą i stają się mentorami dla młodszych pracowników. Jako przykład funkcjonowania systemu senioralnego zostały wskazane Niemcy. Posłanka zaznaczyła jednak, że każde państwo członkowskie powinno swobodnie wypracować własną formułę implementacji systemu senioralnego<sup>28</sup>.

Komisja położyła szczególny nacisk na ograniczenie dostępu do wcześniejszych emerytur w nieuzasadnionych (np. przyczynami zdrowotnymi) przypadkach. Aby utrzymać pracowników dłużej na rynku pracy, niektóre kraje umożliwiają im przechodzenie na wcześniejsze emerytury jedynie w przypadku przepracowania pełnego stażu ubezpieczeniowego. Zdaniem Komisji w każdym przypadku, w którym eliminuje się możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, należy umożliwić osobom, których to dotyczy, dłuższą aktywność zawodową lub, jeśli nie jest to możliwe, zapewnić im odpowiedni poziom bezpieczeństwa dochodów<sup>29</sup>.

Przedstawione tu inicjatywy powinny być spójne z działaniami ukierunkowanymi na wydłużanie życia zawodowego, a w szczególności z zapewnieniem odpowiednich środków w zakresie opieki medycznej, miejsc pracy oraz zatrudnienia. Bez podjęcia odpowiednich działań podwyższenie wieku emerytalnego będzie skutkowało zwiększeniem liczby osób uzależnionych od innych rodzajów świadczeń, takich jak zasiłki dla

---

<sup>26</sup> Wiele państw zdecydowało się podwyższyć wiek, w którym można otrzymać pełną emeryturę w ramach publicznych systemów emerytalnych, a 2012 r. został przez Komisję ogłoszony Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych.

<sup>27</sup> Zob. *Biała Księga*, dz. cyt., s. 11–12.

<sup>28</sup> Informacje uzyskane podczas wywiadu z Danutą Jazłowiecką, posłanką do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonego w ramach wizyty studyjnej w Brukseli w dniach 25–29 listopada 2013 r.

<sup>29</sup> Tamże.

bezrobotnych czy renty inwalidzkie<sup>30</sup>. Istotne jest uzyskanie poparcia społecznego dla wydłużenia wieku emerytalnego, co powinno nastąpić poprzez upowszechnianie wśród pracowników wiedzy, że ze względu na wydłużającą się średnią długość życia dłuższa aktywność zawodowa nie będzie oznaczała dla nich skrócenia czasu przebywania na emeryturze.

W *Białej Księdze* podkreśla się wagę kwestii związanych z dyskryminacją ze względu na płeć, a w szczególności postuluje się zmniejszenie zróżnicowania wysokości emerytur z tego względu. Biorąc pod uwagę fakt, że do 2020 r. w 18 państwach członkowskich nastąpi zrównanie ustawowego wieku emerytalnego mężczyzn i kobiet, należy dążyć do zniwelowania różnic w wysokości emerytur. Obecne różnice wynikają z odmienności zatrudnienia, wynagrodzeń, składek i przerw w pracy z powodu konieczności opiekowania się bliskimi. Komisja Europejska stwierdza, że aby zniwelować różnice w wysokości świadczeń emerytalnych kobiet i mężczyzn, należy zastosować skuteczne rozwiązania oparte na niestereotypowym postrzeganiu roli płci, takie jak zaliczanie opieki nad bliskimi do okresów składkowych czy stosowanie ułatwień dla kobiet i mężczyzn chcących godzić pracę z życiem prywatnym. W dłuższej perspektywie przyniesie to korzyści dla systemów emerytalnych - ułatwiając zakładanie rodziny, a w ten sposób przyczyniając się do zwiększenia wskaźnika urodzeń i złagodzenia długoterminowego spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym<sup>31</sup>.

Do priorytetów Unii Europejskiej w zakresie polityki społecznej można zaliczyć również usuwanie przeszkód dla mobilności, czemu wyraz dałoby wzmocnienie wewnętrznego rynku emerytur<sup>32</sup>. Zdaniem Komisji bariery w działalności transgranicznej są przeszkodą dla wzrostu wydajności, który mógłby wynikać z ekonomii skali i konkurencji. W ten sposób podnoszone są koszty emerytur, a wybór konsumentów jest ograniczany. Transgraniczność ubezpieczeń na życie jest ograniczona i stanowi poniżej 10% całkowitej liczby zapisanych składek w większości państw członkowskich. Z kwestią tą łączy się zagadnienie mobilności emerytur. Zgodnie z prawem Unii Europejskiej przy naliczaniu emerytury pracownikom mobilnym brane są pod uwagę okresy ubezpieczeniowe nabyte w innym państwie członkowskim. Jednakże obecnie zasady te są ograniczone do systemów ubezpieczeń ustawowych i zakładowych. Oznacza to, że reformy krajowe wymagają rozszerzenia uregulowań unijnych. Aby poprawić sytu-

<sup>30</sup> Tamże, s. 13.

<sup>31</sup> Tamże, s. 14.

<sup>32</sup> *Zielona Księga* wskazuje przyjęcie dyrektywy w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych w 2003 r. jako zasadniczy krok poczyniony w tym kierunku. Dyrektywa ta obejmuje jednak tylko te fundusze kapitałowe, które mają charakter zakładowy, przy czym w jej zakres nie wchodzi wszystkie systemy zakładowe (np. wykluczone są systemy rezerw księgowych). Zob. *Zielona Księga...*, dz. cyt., s. 12.

ację pracowników mobilnych, niektóre państwa utworzyły służby monitorujące ich sytuację ubezpieczeniową, które mają pomagać obywatelom w kontrolowaniu świadczeń nabytych w różny sposób i w poszczególnych państwach członkowskich<sup>33</sup>. W opinii Danuty Jazłowieckiej jest to przejaw podwyższonej jakości w zakresie świadczenia usług emerytalnych. Posłanka stwierdziła, że system emerytalny powinien być na tyle stabilny i przejrzysty, aby obywatele mieli świadomość, jak wysokie, według prognoz, będą ich emerytury oraz w jaki sposób mogą pokierować swoją karierą zawodową, aby zwiększyć w przyszłości wysokość swoich świadczeń<sup>34</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, trzeba stwierdzić, że starzenie się społeczeństw i związana z tym konieczność podnoszenia wieku emerytalnego są faktem. Zdaniem dyrektora ds. analiz, ewaluacji i stosunków zewnętrznych w Komisji Europejskiej Georga Fischera starzenia się Europy nie należy postrzegać jako zagrożenia, lecz jako nową cechę społeczeństw europejskich. Według niego osoby starsze nie są i nie będą najbardziej problematyczną częścią rynku pracy, a co więcej, tzw. srebrna gospodarka może stać się siłą napędową Europy<sup>35</sup>.

Do kompetencji Unii Europejskiej należy przede wszystkim programowanie celów i doradzanie państwowemu członkowskim. Oznacza to, że główny ciężar dostosowania rynku pracy i innych sfer gospodarki do obecnej sytuacji demograficznej spoczywa na państwach członkowskich. Stanowi to szansę dla uwzględnienia specyfiki poszczególnych społeczeństw w kształtowaniu strategii państwowych, co pozwoli osiągnąć większą efektywność.

Najwyraźniejszym trendem jest podnoszenie wieku emerytalnego, a także zrównywanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. W związku z tym niezbędne jest również zwiększanie aktywności osób starszych oraz zapewnianie im odpowiedniego zaplecza (zdrowotnego, socjalnego, kulturowego) w celu przedłużenia ich aktywności zawodowej.

Warto podkreślić, że w instytucjach Unii Europejskiej rozpowszechnione jest przekonanie o konieczności powiązania polityki wobec starszych pracowników z polityką wobec osób młodych dopiero wkraczających na

---

<sup>33</sup> Zob. tamże, s. 13-14.

<sup>34</sup> Informacje uzyskane podczas wywiadu z Danutą Jazłowiecką, dz. cyt.

<sup>35</sup> Informacje uzyskane podczas wywiadu z Georgiem Fischerem, dyrektorem ds. analiz, ewaluacji i stosunków zewnętrznych w Komisji Europejskiej, przeprowadzonego w ramach wizyty studyjnej w Brukseli w dniach 25-29 listopada 2013 r.



rynek pracy. Wydaje się, że obydwie grupy mogą na nim funkcjonować, osiągając obopólne korzyści.

### **Bibliografia**

Komisja Europejska, *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur*, Bruksela 2012.

Komisja Europejska, *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie*, Bruksela 2010.

**WYWIAD Z DYREKTOREM DS. ANALIZ, EWALUACJI I STOSUNKÓW ZEWNĘTRZNYCH  
W KOMISJI EUROPEJSKIEJ GEORGIEM FISCHEREM, W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ  
W BRUKSELI W DNIACH 25–29 LISTOPADA 2013 R.**

**Temat spotkania**

Dyskusja na temat zmian na rynku pracy w kontekście reform systemów emerytalnych w zakresie podnoszenia wieku emerytalnego.

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z panem Georgiem Fischerem dotyczyło europejskiej polityki w zakresie reform systemów emerytalnych z uwzględnieniem sytuacji osób w wieku około emerytalnym na rynku pracy oraz wpływu reform na wygląd i funkcjonowanie tegoż rynku.

Rozpoczynając spotkanie, pan Georg Fischer wyraził opinię, że reforma systemów emerytalnych w kontekście podniesienia wieku emerytalnego nie powinna znacząco wpłynąć na europejski rynek zatrudnienia. Według pana dyrektora rynek sam dostosuje się do wprowadzonych zmian, a wyzwaniem tkwi w zmianie mentalności – zarówno pracowników, jak i pracodawców. Powinni oni wykazać się większą elastycznością wobec zmian. Sami pracodawcy powinni podjąć działania zmierzające do dostosowania charakteru oferowanych stanowisk do potrzeb i możliwości pracowników. Pan Fischer stwierdził, że 50% pracowników zmienia typ wykonywanej pracy po osiągnięciu pewnego wieku.

Według pana Fischera działania pracodawców powinny koncentrować się na umożliwianiu pracownikom wykonywania różnych obowiązków w zależności od ich wieku. W ten sposób, wiążąc ich z miejscem pracy, pozwala im się utrzymać stabilność zatrudnienia. Doświadczeni pracownicy mogą zajmować stanowiska konsultantów czy ekspertów, będąc doradcami dla młodych pracowników, którzy dopiero wkraczają na rynek pracy.

Pan Georg Fischer przestrzegał przed nagłymi i rewolucyjnymi działaniami. Jego zdaniem zmiany należy wprowadzać metodą „małych kroków” prowadzących do zmiany kulturowej.

Rozważając sytuację różnych państw europejskich, pan dyrektor wskazał na casus Austrii i Hiszpanii, których rynki pracy są wąskie i nieelastyczne, dlatego nie powinny stanowić wzoru dla innych państw. Odpowiadając na pytanie o rolę Komisji Europejskiej w zakresie reformy systemów emerytalnych państw członkowskich, pan Fischer wymienił rekomendacje jako główny instrument działania, potwierdzając jednocześnie, że polityka emerytalna leży w gestii państw.

Odpowiadając na pytanie o sytuację młodych osób na rynku pracy, pan Fischer zauważył, że są one najbardziej problematyczną częścią rynku. Wskazał na konieczność rozwiązania problemu braku miejsc pracy dla młodych osób bez

skutku ubocznego w postaci usuwania z rynku pracy osób starszych (np. poprzez promowanie wcześniejszych emerytur). Za ciekawą możliwość uznał wprowadzenie systemu łączenia szkolenia i pracy, który funkcjonuje w Niemczech.

### **Wnioski**

Reformy systemów emerytalnych nie powinny być traktowane jako zagrożenie, ale jako konieczność. Zadaniem rządzących powinno być motywowanie i wspieranie pracodawców, aby ci byli gotowi zatrudniać starszych pracowników oraz umożliwiać zmianę stanowisk tym już zatrudnionym. Największym problemem rynku pracy jest brak odpowiedniej liczby miejsc pracy dla osób młodych. Rozwiązanie tego problemu powinno być głównym przedmiotem polityki państw i na realizację tego zadania powinno się poświęcać środki publiczne. Starzenia się społeczeństw nie należy postrzegać jako zagrożenia, a „srebrna gospodarka” stanie się siłą Unii Europejskiej.

**WYWIAD Z POSŁANKĄ DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO  
DANUTĄ JAZŁOWIECKĄ, W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ W BRUKSELI  
W DNIACH 25–29 LISTOPADA 2013 R.**

**Temat spotkania**

Dyskusja na temat stabilnego systemu emerytalnego oraz związku polityki emerytalnej z polityką rynku pracy i polityką edukacyjną w kontekście podnoszenia wieku emerytalnego.

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z panią Danutą Jazłowiecką, posłanką do Parlamentu Europejskiego (Grupa EPL), dotyczyło działań podejmowanych zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i państw członkowskich na rzecz stabilnych systemów emerytalnych ze szczególnym uwzględnieniem podnoszenia wieku emerytalnego, a także roli polityki rynku pracy i polityki edukacyjnej w kontekście polityki emerytalnej.

W ramach wprowadzenia do tematyki systemu emerytalnego pani poseł podkreśliła, iż polityka społeczna, w tym organizacja i funkcjonowanie systemu emerytalnego, pozostaje domeną krajów członkowskich. Państwa, ze względu na zróżnicowane standardy życia, mają swobodę decydowania w tej kwestii. Z racji tego, iż polityka emerytalna leży w kompetencjach państw członkowskich, Unia Europejska odgrywa w tym obszarze wyłącznie funkcje doradczą. Wyrazem pomocniczej roli UE w obszarze polityki emerytalnej są między innymi Zielona Księga i Biała Księga, które zawierają rekomendacje dla państw członkowskich dotyczące stabilnych systemów emerytalnych. Wśród najważniejszych zaleceń Komisji Europejskiej należy wymienić podniesienie wieku emerytalnego i zbudowanie 3-filarowego systemu emerytalnego, z zastrzeżeniem, iż I filar (filar państwowy) powinien zapewnić przyszłym emerytom stabilne, bezpieczne i adekwatne emerytury. Pani poseł zastrzegła jednak, iż filar państwowy nie zagwarantuje bezpieczeństwa życia w okresie emerytalny, są go w stanie zapewnić tylko dwa kolejne filary: kapitałowy i pracowniczy.

Pani poseł wyraziła również pogląd, iż podnoszenie wieku emerytalnego w kontekście trudnej sytuacji demograficznej w Europie i procesu starzenia się społeczeństw europejskich należy uznać za konieczność. Na uwagę zasługuje natomiast ścisły związek między polityką emerytalną a polityką rynku pracy. Państwa członkowskie, podnosząc wiek emerytalny, powinny jednocześnie podejmować działań nakierowane na zwiększenie aktywności zawodowej Europejczyków. Komisja Europejska rekomenduje państwom członkowskim podejmowania tego typu działań w strategii Europa 2020, gdzie jednym z priorytetów jest zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat do 75%. Dużym problemem jest bezrobocie zwłaszcza wśród osób młodych. Jako jedno z rozwiązań tego problemu pani poseł postuluje wprowadzenie w Europie nowego systemu zatrud-

nienia - systemu senioralnego. W ramach tego systemu osoby na stanowiskach kierowniczych z dużym doświadczeniem zawodowym w pewnym momencie swojej kariery przestają pełnić funkcję kierowniczą i stają się mentorem dla młodszego pracownika. Jako przykład funkcjonowania systemu senioralnego został wskazane Niemcy, pani poseł zaznaczyła jednak, iż każde państwo członkowskie powinno swobodnie wypracować własną formułę implementacji systemu senioralnego. Istnieje również korelacja między systemem edukacji a rynkiem pracy, która z kolei ma przełożenie na system emerytalny. Obecnie istnieją w Europie cztery miliony nieobsadzonych miejsc pracy, mimo iż aż siedem milionów obywateli europejskich pozostaje bez pracy i poza systemem kształcenia, a tym samym nie odprowadza swoich składek emerytalnych. Zaistniała sytuacja dowodzi, iż konieczna jest reforma edukacji, która powinna zmierzać w kierunku zarządzania wiedzą oraz nabywania umiejętności podejmowania decyzji oraz radzenie sobie ze stresem.

Odnosząc się do kryteriów jakości usług publicznych, pani poseł podkreśliła, iż system świadczenia usług publicznych powinien mieć charakter stabilny i przejrzysty, aby dawać obywatelom poczucie bezpieczeństwa. W tym kontekście system emerytalny powinien być na tyle stabilny i przejrzysty, aby obywatele mieli świadomość, jak wysokie, według prognoz, będą ich emerytury oraz w jaki sposób mogą pokierować swoją karierą zawodową, aby zwiększyć w przyszłości wysokość swoich świadczeń emerytalnych. Podnoszeniu jakości świadczonych usług publicznych powinna również sprzyjać ścisła współpraca administracji publicznej z sektorem prywatnym. Jak przykład dobrej praktyki tego typu pani poseł wskazała swój autorski program „Oficer europejski w każdej gminie”, w ramach którego został stworzony sztab ekspertów, którzy odpowiadali za przygotowanie i opiniowanie wniosków o dofinansowanie projektów ze środków europejskich. Działalność „oficerów europejskich” pokazuje również, jak istotne z punktu widzenia funkcjonowania zarówno państwa, jak i gospodarki jest profesjonalne doradztwo. Zdaniem pani poseł warunkiem dalszego rozwoju polskich przedsiębiorstw jest utworzenie w nich profesjonalnych pionów ekspertów odpowiedzialnych za strategiczne doradztwo.

### **Wnioski**

Państwa członkowskie, uwzględniając rekomendacje Komisji Europejskiej, powinny podejmować działania na rzecz stworzenia bezpiecznych, stabilnych i adekwatnych systemów emerytalnych. Podnoszenie wieku emerytalnego jest ze względu na trudną sytuację demograficzną społeczeństw europejskich niezbędne do zapewnienia stabilności i wydolności systemu emerytalnego. Państwa członkowskie, podnosząc wiek emerytalny, powinny również podejmować działania w ramach polityki rynku pracy (programy na rzecz aktywizacji zawodowej Europejczyków, w tym zwłaszcza ludzi młodych, oraz wprowadzenie systemu senioralnego) oraz polityki edukacyjnej (reforma systemu edukacji w kierunku zarządzania wiedzą), aby złagodzić społeczne koszty podnoszenia wieku emerytalnego.

**WYWIAD Z PRACOWNIKAMI WYDZIAŁU DS. POLITYKI SPOŁECZNEJ  
I ZATRUDNIENIA STAŁEGO PRZEDSTAWICIELSTWA RP PRZY UNII EUROPEJSKIEJ  
JANUSZEM GAŁĘZIAKIEM I MONIKĄ BREITKOPF, W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ  
W BRUKSELI W DNIACH 25-29 LISTOPADA 2013 R.**

**Temat spotkania**

Dyskusja na temat działań instytucji Unii Europejskich wspierających podnoszenie wieku emerytalnego w państwach członkowskich.

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z panem Januszem Gałęziakiem (Radcą Ministrem) i panią Moniką Breitkopf, pracującymi w Wydziale ds. Polityki Społecznej i Zatrudnienia, dotyczyło omówienia działań instytucji UE mobilizujących kraje członkowskie do podwyższania wieku emerytalnego w obliczu trudnej sytuacji demograficznej w Europie.

W pierwszej części spotkania pan Gałęziak przybliżył grupie przyczyny i tło powstania dwóch kluczowych dokumentów UE w interesującym nas obszarze - Zielonej i Białej Księgi, jednocześnie podkreślając, że kompetencje w zakresie emerytur są silnie chronione przez państwa członkowskie. Z pewnością na uwagę zasługuje kwestia różnic w ustawowym i realnym wieku przejścia na emeryturę, która w kilku krajach (np. w Czechach) jest znaczna, a której to rozbieżności w systemie polskim należałoby unikać.

Radca zwrócił także uwagę na to, iż nie należy oddzielać systemu ubezpieczeń społecznych od gospodarki, gdyż świadczenia te są jednym z największych obciążeń systemu finansów publicznych (kryterium oceny: stabilność systemu).

Kolejne kryteria oceny jakości systemu emerytalnego wskazane przez naszego rozmówcę to przejrzystość i wiarygodność, a także możliwość wyboru odpowiedniego systemu przez użytkownika i zapewnienie mu stałego dostępu do informacji na temat zgromadzonych środków i przysługujących mu świadczeń (pogląd bardzo zbliżony do stanowiska pani europoseł Danuty Jazłowieckiej).

Jeden z przedstawicieli grupy społecznej zapytał także o wpływ podnoszenia wieku emerytalnego na rynek pracy w obecnej sytuacji, jednak nasz rozmówca nie dostrzega realnego zagrożenia w tym obszarze, gdyż wydłużenie zatrudnienia osób starszych nie wpływa negatywnie na sytuację młodych bezrobotnych.

Kolejne pytanie dotyczyło wspomnianych przez pana Gałęziaka systemów emerytalnych opartych na trzech filarach (państwowym, kapitałowym i pracowniczym). Szczegółowo przedstawiony został filar pracowniczy. Z dużym zainteresowaniem grupy spotkało się takie rozwiązanie.

Ostatnie dwa pytania grupy polityki społecznej dotyczyły odbioru reformy OFE w instytucjach UE oraz bieżących wyzwań Stałego Przedstawicielstwa RP w zakresie polityki społecznej. Zdaniem pana Gałęziaka temat OFE nie budzi kontrowersji w Brukseli. Bieżące wyzwania Przedstawicielstwa przedstawiła pani Monika Breitkopf, skupiając się przede wszystkim na pracach nad uchwaleniem dyrektywy dotyczącej pracowników delegowanych oraz nad dyrektywą dotyczącą równouprawnienia kobiet w zarządach dużych przedsiębiorstw europejskich.

W ostatniej części spotkania głos zabrali przedstawiciele grupy polityki zdrowia publicznego, pytając o regulacje unijne dotyczące zdrowia i opieki nad osobami starszymi. Pan radca minister poinformował, że brak jest konkretnych regulacji w tej kwestii, gdyż leży ona w kompetencji państw członkowskich, jednak Komisja Europejska kładzie nacisk np.: na organizację szkoleń z zakresu IT, aby poprawić jakość życia osób starszych.

### **Wnioski**

Grupa polityki społecznej zamierza przyrzeć się kwestii różnic pomiędzy ustawowym wiekiem przechodzenia na emeryturę a wiekiem realnym i w swoim raporcie przedstawić pomysły na uniknięcie tego typu rozbieżności w systemie polskim. Kryterium przejrzystości i dostępu do informacji zostaną przez nas zastosowane w celu oceny jakości systemu w Polsce.





# System emerytalny w Wielkiej Brytanii

## Wstęp

Głównym celem niniejszej pracy jest scharakteryzowanie zmian zachodzących w systemie emerytalnym w Wielkiej Brytanii. Prezentowany tekst stanowi drugie z serii trzech studiów przypadku, które składają się na podstawę pracy analitycznej poświęconej zagadnieniu jakości usług publicznych w systemie emerytalnym w Polsce. Tematem przewodnim, łączącym wszystkie części projektu, jest proces podnoszenia wieku emerytalnego.

Wielka Brytania znajduje się w sytuacji nieodbiegającej zasadniczo od tej, z którą mierzą się inne państwa Unii Europejskiej czy OECD. Starzenie się społeczeństw stało się jednym z największych wyzwań dla państw w XXI w. Zjednoczone Królestwo także zmagają się z problemami demograficznymi, takimi jak wydłużająca się średnia długość życia czy coraz mniej zrównoważona proporcja pomiędzy osobami aktywnymi zawodowo a emerytami. Oba zjawiska mają poważne konsekwencje dla budżetu państwa i mogą prowadzić do braku stabilności zarówno systemu emerytalnego, jak i finansów publicznych. Ponadto system emerytalny wprowadzony w Wielkiej Brytanii w 1948 r.<sup>1</sup> jest niezmiernie skompliko-

---

<sup>1</sup> System emerytalny – bazujący na raporcie Williama Beveridge’a *Social Insurance and Allied Services*, 1942 – który miał chronić przed ubóstwem i zapewniać minimum środków niezbędnych do życia za pomocą wypłacanej emerytom jednolitej stawki emerytury. Jednocześnie miał on zachęcać do zapewnienia sobie lepszych warunków poprzez oszczędności.

wany, co wynika z jego licznych reform. Według badań przeprowadzonych przez Department for Work and Pensions w 2012 r. tylko 25% mężczyzn i 11% kobiet potrafiło prawidłowo wskazać wiek, w którym przysługiwała im będzie emerytura państwowa<sup>2</sup>.

Rząd Wielkiej Brytanii już w 2002 r. poczynił pierwsze kroki zmierzające do reformy systemu, w tym podwyższenia wieku emerytalnego, powołując niezależną trzyosobową komisję ekspertów – Pensions Commission. W jej skład wchodziło po jednym przedstawicielu świata nauki, związków zawodowych oraz pracodawców. Jej zadaniem była analiza sytuacji w zakresie emerytur oraz przedstawienie pożądanego kierunku zmian. W następnych latach, opierając się na ustaleniach komisji, kolejne rządy prowadziły działania mające na celu jednoczesne uproszczenie systemu i podwyższenie wieku przyznawania świadczeń. Efektem są trwające aktualnie prace nad Pensions Bill, która wejdzie w życie w najbliższych miesiącach.

## **1. Podstawowe informacje o brytyjskim systemie emerytalnym**

Stopień skomplikowania systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii postrzegany jest przez sam rząd jako jego naczelnny problem. Jak zauważył obecny minister ds. emerytur Steve Webb, system jest niezmiernie skomplikowany, a większość beneficjentów nie wie, jakiej wysokości świadczenia dostanie w momencie przejścia na emeryturę<sup>3</sup>. W dalszej części przybliżone zostaną podstawowe informacje dotyczące tego systemu.

Pierwsze mechanizmy zbliżone do obecnych zabezpieczeń emerytalnych zostały wprowadzone w Zjednoczonym Królestwie już w 1926 r.<sup>4</sup> Kluczowy dla kształtu systemu okazał się jednak raport Williama Beveridge'a z 1942 r., który stał się podstawą do wprowadzenia uniwersalnego systemu emerytalnego w 1948 r., opartego na stałej kwocie wypłacanej każdemu uprawnionemu do emerytury. Przez kolejne lata system był wielokrotnie zmieniany, z bardzo dużym natężeniem modyfikacji w latach 70. i 80. Doprowadziło to do jego wyjątkowej złożoności<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Zob. Biała Księga brytyjskiego rządu *The single-tier pension: a Simple foundation for saving*, styczeń 2013, s. 79.

<sup>3</sup> Zob. tamże, s. 5.

<sup>4</sup> Materiały „A pensions system for the future: reform of the State Pensions” otrzymane na spotkaniu z Harrym Cunniffem i Cliffem Newmanem w Department for Work and Pensions 11 marca 2014 r.

<sup>5</sup> Zob. Biała Księga brytyjskiego rządu, dz. cyt., s. 81–82.

Obecnie w Wielkiej Brytanii funkcjonuje system trzypółfilarowy, który zastąpił obowiązujący do 2012 r. system trójfilarowy:

- ◆ filar 1: gwarantowane przez państwo świadczenie na poziomie podstawowym, zapewniające minimalny dochód emerytom; oparty na zasadzie *pay-as-you-go*;
- ◆ filar 2: także dostarczane przez państwo świadczenia mające na celu zbliżenie emerytury do poziomu zarobków z okresu zatrudnienia. Filar ten ma mniej redystrybucyjny charakter, podobnie jak filar 1 oparty jest na zasadzie *pay-as-you-go*;
- ◆ filar 2,5: partnerstwo publiczno-prywatne. Działa w sposób zbliżony do filaru 3, jest jednak finansowany przez pracownika i pracodawcę oraz rządowe zwolnienie podatkowe. Element ten został wprowadzony zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w raporcie Pensions Commission w 2005 r. Mechanizm automatycznego wstąpienia do programu został wprowadzony dla większości pracowników w październiku 2012 r., dla reszty będzie on obowiązywał od lutego 2018 r.;
- ◆ filar 3: prywatne emerytury, czyli wszystkie dobrowolne kontrakty, które nie są bezpośrednio finansowane przez państwo<sup>6</sup>.

Celem istnienia pierwszego filaru jest zapewnienie emerytom minimalnego dochodu, który państwo przekazuje w postaci tzw. *basic state pension* (BSP, podstawowej emerytury państwowej). Obecnie emerytura państwowa przysługuje mężczyznom, którzy ukończyli 65. rok życia, i kobietom, które ukończyły 61. rok życia (wiek kobiet stopniowo wzrasta, w listopadzie 2018 r. osiągnie 65 lat). Wiek nie jest jednak w tym przypadku jedynym warunkiem przyznania świadczenia. Warunków i zasad, którymi rządzi się system BSP, jest bardzo wiele. Istnieją zwolnienia i dodatkowe świadczenia dla małżeństw, złożone zasady przyznawania emerytury osobom, które nie mają wymaganej liczby przepracowanych lat, etc. Należy podkreślić, że filar ten opiera się na zasadzie redystrybucji. Niezależnie od wysokości składek każdy beneficjent otrzyma taką samą kwotę świadczenia, w przypadku pełnego świadczenia jest to 113,10 funta tygodniowo<sup>7</sup>. Wielokrotnie zmieniano sposób rocznego indeksowania BSP, aktualnie wysokość świadczenia zwiększana jest o poziom wzrostu jednego z trzech wskaźników: przeciętnego wynagrodzenia, inflacji (mierzonej jako

<sup>6</sup> Zob. Pensions Policy Institute, *The pensions primer: A guide to the UK pensions system*, lipiec 2013, s. 1-14.

<sup>7</sup> Zob. dane dostępne są na stronie [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/275291/Benefit\\_and\\_Pension\\_rates\\_2014-15.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/275291/Benefit_and_Pension_rates_2014-15.pdf); *Proposed benefit and pension rates 2014 to 2015*, s. 12.

CPI) lub o 2,5% (tzw. *triple lock*)<sup>8</sup>. W przypadku pierwszego filaru działalność państwa nie ogranicza się jedynie do wypłacania BSP, lecz obejmuje także inne świadczenia dla emerytów, takie jak zasiłki mieszkaniowe czy zwolnienia podatkowe.

Drugi filar to również świadczenia finansowane z budżetu państwa, podobnie jak w przypadku pierwszego filaru działa na zasadzie *pay-as-you-go*, jednakże, jak już wspomniano, jego celem jest zbliżenie wysokości świadczeń do poziomu bliskiego zarobkom. Świadczenia wypłacane są w odniesieniu do uprzedniego poziomu zarobków. Dotychczas przedsiębiorcy prowadzący własną działalność gospodarczą lub zatrudniający niewielką liczbę pracowników byli wyłączeni z tego systemu. Od roku 2012 udział w tym filarze, bez względu na wielkość przedsiębiorstwa, jest obowiązkowy. W celu wsparcia przedsiębiorców, którzy nie mają własnego planu emerytalnego dla pracowników, państwo stworzyło Narodowy Fundusz Pracowniczy NEST (*National Employment Savings Trust*). Filar ten ma zdecydowanie mniej redystrybucyjny charakter niż filar pierwszy.

Trzeci filar systemu emerytalnego to emerytury prywatne, które mają charakter dobrowolny, a ich celem jest podział dochodu danej osoby rozłożony w cyklu życia. W większości przypadków są to emerytury opłacane przez pracodawcę, który może mieć własny plan emerytalny dla pracowników lub korzystać z usług towarzystwa ubezpieczeniowego. Ponadto każdy ma prawo do wykupienia prywatnego ubezpieczenia emerytalnego.

## **2. Zmiany w systemie wprowadzone przez Pensions Bill w latach 2013–2014**

Brak przejrzystości i wysoki stopień skomplikowania systemu trzypółfilarowego oraz 40-procentowy odsetek emerytów pobierających innego rodzaju zapomogi państwowe skłonił rząd brytyjski do decyzji o uproszczeniu systemu emerytalnego. Nastąpiło to poprzez wprowadzenie jednolitej emerytury państwowej (*single-tier state pension*). Jej wdrożenie nastąpi w kwietniu 2017 r. Jednolita emerytura państwowa będzie równa dla wszystkich i wyniesie 144 funtów tygodniowo. Aby uzyskać uprawnienia emerytalne, należy przepracować minimum od 7 do 10 lat, natomiast do nabycia prawa do pełnej emerytury wymagany jest 35-letni staż pracy. Kwestią kontrowersyjną jest odebranie możliwości otrzymania emerytury pochodzącej ze składek partnera. Zmiana ta jest wysoce niekorzystna przede wszystkim dla kobiet, które z racji urlopów macierzyńskich i wychowaw-

---

<sup>8</sup> Zob. Pensions Policy Institute, *The pensions primer*, dz. cyt., s. 1–14.

czych mają w porównaniu ze swoimi partnerami niższe emerytury (przerwy w okresach składkowych).

### 3. Proces podwyższania wieku emerytalnego w Wielkiej Brytanii

W Wielkiej Brytanii wiek emerytalny został ustanowiony na mocy Old Age and Widows Pension Act z 1940 r. Ustalono w nim możliwość przejścia na emeryturę w wieku 65 lat dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet<sup>9</sup>. Stan ten utrzymywał się do lat 90. Pierwsze działania na rzecz podwyższania wieku emerytalnego zostały powzięte przez rząd Wielkiej Brytanii w 1995 r., kiedy to postanowiono o dostosowaniu przepisów do obowiązującej Dyrektywy Unii Europejskiej 79/7/EEC z 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Ustawa z 1995 r. wdrożyła stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego kobiet z 60 do 65 lat w perspektywie lat 2010–2020<sup>10</sup>.

Kolejnym krokiem w kierunku podwyższania wieku emerytalnego było powołanie Komisji Turnera (Pensions Commission) w 2002 r. Komisja miała za zadanie przyjrzeć się wyzwaniom stojącym przed systemem emerytalnym i zaproponować reformy, które pomogłyby w ich przezwyciężaniu. Zaproponowała szereg zmian dotyczących brytyjskich emerytur *sensu largo*, w tym konieczności podwyższenia wieku emerytalnego w przypadku emerytury państwowej. Do najważniejszych propozycji Komisji zaliczyć należy:

- ♦ rekomendację przywrócenia indeksowania emerytur w odniesieniu do zarobków, tak aby wartość emerytur lepiej odpowiadała realnym potrzebom emerytów, tym samym zmniejszając liczbę osób korzystających z zapomóg państwowych;
- ♦ wprowadzenie systemu automatycznego udziału w systemie emerytur pracowniczych;
- ♦ pomysł, aby przyszli emeryci byli mobilizowani do oszczędzania w ramach trzeciego filaru;
- ♦ wprowadzenie stopniowego wydłużania wieku emerytalnego równoległe ze wzrastającą średnią długością życia<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Materiały „A pensions system for the future...”, dz. cyt.

<sup>10</sup> Zob. Pensions Act 1995, art. 126 „Equalisation of pensionable age and of entitlement to certain benefits”.

<sup>11</sup> Zob. Raport Pensions Commission z 2005 r., *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century*.

Komisja zwróciła uwagę na fakt, że stałe wzrastanie średniej długości życia jest, z jednej strony, z oczywistych względów pozytywne, z drugiej jednak, wzięwszy pod uwagę także niską liczbę urodzeń, doprowadzić może do sytuacji, w której w 2050 r. grupa osób po 65. roku życia będzie dwa razy większa niż obecnie, a rozbieżność pomiędzy emerytami a osobami aktywnymi zawodowo w przyszłości będzie rosła<sup>12</sup>. Raport Komisji położył fundamenty pod uchwalenie Pensions Act 2007, czyli ustawy konstytuującej stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do 68. roku życia, zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet, w okresie 2024-2046<sup>13</sup>. Dokument ten rozwija założenia dotyczące podnoszenia wieku emerytalnego z ustawy z 1995 r., wyznaczając trzy okresy, w ramach których wiek emerytalny będzie wzrastał o jeden rok: do 66 lat w okresie 2024-2026, do 67 lat w okresie 2034-2036 i do 68 lat w okresie 2044-2046.

Kolejnym krokiem brytyjskiego rządu była wydana w kwietniu 2011 r. Zielona Księga Emerytur, zawierająca propozycje zmian w systemie emerytalnym, które zostały poddane publicznej dyskusji, pt. *A state pensions for the 21<sup>st</sup> century*. Posłużyło to wyjaśnieniu działań rządu w kontekście uchwalanego jednocześnie Pensions Bill 2011, który podnosił wiek emerytalny do 66. roku życia dla obu płci.

W toku publicznej debaty nad reformą podniesiono wiele argumentów na rzecz wydłużania wieku emerytalnego. Wskazywano, że średnia długość życia dla 65-letniej osoby znacznie wzrosła, odkąd w 1926 r. wprowadzono państwowe emerytury. W 1926 r. tylko ok. 34% mężczyzn i 40% kobiet żyło wystarczająco długo, aby przejść na emeryturę. Wśród osób urodzonych w 1945 r. było to już 78% mężczyzn i 85% kobiet. Jednakże za najbardziej istotne ówczesny rząd uważał tempo tych zmian. W okresie 50 lat (1920-1970) średnia długość życia Brytyjczyków wzrosła o pięć lat. Wzrost o kolejne pięć lat nastąpił w zdecydowanie krótszym okresie, w latach 1990-2010. Połączenie obu okoliczności sprawiło, że przeciętny emeryt spędzałby zdecydowanie większą część życia na emeryturze niż zalecana przez Pensions Commission jedna trzecia życia. Ze względu na redystrybucyjny charakter systemu emerytalnego coraz mniejsza grupa osób pracujących i odprowadzających składki musiałaby zostać znacząco wsparta przez państwo, zwiększając tym samym nierównowagę w finansach publicznych. W obliczu tych wyzwań wydłużenie wieku emerytalnego okazało się trudne do uniknięcia<sup>14</sup>.

Brytyjczycy przyjęli zapowiadane zmiany bez większych zastrzeżeń. Oczywiście były grupy zdecydowanie niezadowolone z przyjętych rozwią-

<sup>12</sup> Zob. tamże.

<sup>13</sup> Materiały „A pensions system for the future...”, dz. cyt.

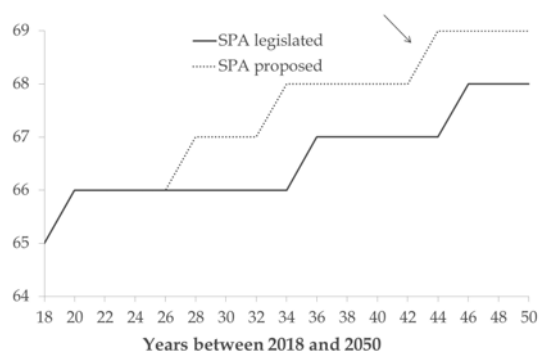
<sup>14</sup> Zielona Księga brytyjskiego rządu *A State Pension for 21<sup>st</sup> century*, 2011, s. 44-47.

zań, jednak znajdowały się one w mniejszości. Brak społecznego oporu w stosunku do reform w dużej mierze wynikał z faktu, że dzięki powołaniu do życia niezależnej Pensions Commission zagadnienie reformy systemu emerytalnego zostało niejako zdjęte z areny politycznych sporów. Każda z reform przeprowadzanych od 2005 r. miała zdecydowane poparcie pośród członków wszystkich partii politycznych, gdyż zdawano sobie sprawę, że reformy te stanowiłyby problem dla każdego rządu.

Nieco inny odbiór społeczny mają reformy przedstawione przez rząd Davida Camerona w styczniu 2013 r. w Białej Księdze pt. *The single-tier pension: a simple foundation for saving*. Co do zasady zarówno politycy, jak i społeczeństwo są zgodni co do konieczności reform mających na celu uproszczenie systemu emerytalnego. Jednakże działania w kierunku przyspieszenia wydłużania wieku emerytalnego wzbudziły mieszane uczucia wśród osób, których planowane zmiany dotyczą bezpośrednio.

### Rys. 1

#### Proces wydłużania wieku emerytalnego w Wielkiej Brytanii



SPA (State Pension Age) legislated – stopniowe wydłużanie wieku emerytalnego według aktualnego stanu prawnego.

SPA proposed – przyspieszenie procesu zaproponowane w Pensions Bill 2013-2014.

Źródło: Pensions Policy Institute.

Obecny rząd, opierając się na aktualnych danych statystycznych, podjął decyzję o znacznym przyspieszeniu wydłużania wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę w ramach pierwszego filaru. Według obowiązującego wciąż prawa przesunięcie granicy wieku do 67. roku życia dla obu płci miało się zakończyć w 2036 r. Zgodnie z obecnie procedowaną ustawą ma to nastąpić już w 2028 r., do 2020 r. wiek emerytalny będzie wynosił 66 lat<sup>15</sup>. Według danych ONS (Office of National Statistics) średnia

<sup>15</sup> Materiały „A pensions system for the future...”, dz. cyt.

długość życia w Wielkiej Brytanii jest aktualnie rekordowo wysoka i zgodnie z prognozami ma nadal wzrastać. Przewiduje się, że 93% mężczyzn urodzonych w 2013 r. osiągnie co najmniej 65. rok życia, a aż 32% z nich będzie żyło ponad 100 lat. Przewidywany jest także wzrost liczby emerytów z 12,4 mln osób w 2013 do 15,6 mln osób w 2035 r. (wzrost o 26%), podczas gdy w tym samym okresie wielkość populacji w wieku produkcyjnym wzrośnie tylko o 13%. Tym samym współczynnik zastępowalności pokoleń spadnie z obecnych 3,4 do 2,2<sup>16</sup>.

Kolejnym argumentem wysuwany na korzyść przyspieszenia zmian jest chęć uniknięcia nagłych reform w przyszłości. Obecna koalicja postanowiła przedsięwziąć wszelkie kroki, aby zapewnić stabilność systemu, dając jednocześnie osobom dotkniętym zmianami więcej czasu na dostosowanie się do nich. Wydłużenie już teraz wieku emerytalnego sprawi, że współczynnik zastępowalności pokoleń będzie w latach trzydziestych XXI wieku na poziomie ok. 3<sup>17</sup>.

W przedstawionym dokumencie zawarto także projekt mechanizmu regularnego przeglądu sytuacji związanej z wiekiem emerytalnym, tak aby:

- ♦ zapewnić sprawiedliwość międzypokoleniową, dokładając starań, aby koszty społeczne długowieczności nie były ciężarem dla młodych pokoleń;
- ♦ rządy w przyszłości nie musiały podejmować nagłych działań zmierzających do utrzymania stabilności systemu emerytalnego i finansów publicznych;
- ♦ zapewnić większą przejrzystość systemu;
- ♦ system emerytalny był zrównoważony i wydajny<sup>18</sup>.

Pierwszy przegląd nastąpi w 2017 r., a kolejne będą się odbywały co pięć lat. Tym samym ewentualne zmiany w kwestii wieku emerytalnego przedstawiane będą społeczeństwu z odpowiednim (minimum 10-letnim) wyprzedzeniem.

12 marca 2014 r. w Izbie Lordów odbyło się drugie czytanie ustawy wprowadzającej omówione tu zmiany. Planuje się, że jeszcze w pierwszym półroczu 2014 r. ustawa zostanie zatwierdzona przez królową, a już od kwietnia 2016 r. Brytyjczycy zaczną przechodzić na emeryturę według nowych zasad<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. Biała Księga brytyjskiego rządu, dz. cyt., s. 67.

<sup>17</sup> Zob. tamże, s. 72-73.

<sup>18</sup> Zob. tamże, s. 75.

<sup>19</sup> Materiały „A pensions system for the future...”, dz. cyt.



## Podsumowanie

W ostatnich latach kolejne rządy Wielkiej Brytanii podjęły liczne działania mające na celu dostosowanie obowiązującego w Zjednoczonym Królestwie systemu emerytalnego do wyzwań, jakie stawia przed nim zmiana struktury demograficznej społeczeństwa. Warto podkreślić, że wprowadzenie reformy emerytalnej nastąpiło na podstawie konsensusu politycznego oraz społecznego.

Kroki, jakie podjęto w celu wydłużenia wieku emerytalnego, są zbieżne zarówno z rekomendacjami Unii Europejskiej, jak i z działaniami podejmowanymi przez poszczególne kraje członkowskie. Należy jednak zauważyć, że zmiany zaproponowane w najnowszej ustawie emerytalnej sięgają o krok dalej niż w większości krajów. W perspektywie do roku 2050 Wielka Brytania zdecydowała się na podniesienie wieku uprawniającego do przejścia na państwową emeryturę do 68. roku życia. Jak się obecnie wydaje, krok ten pozwoli uniknąć nagłych zmian w przyszłości i zapewnieni przyszłym emerytom odpowiednio długi okres na przystosowanie się do zmian.

Na szczególną uwagę zasługuje zaprezentowany mechanizm kontroli zmian demograficznych i dostosowywania do nich systemu emerytalnego. Regularna ewaluacja efektów wprowadzanych zmian pozwoli na aktualizowanie założeń reformy oraz jej dostosowanie zarówno do zmieniających się warunków społecznych w Wielkiej Brytanii, jak i do wydatków budżetu państwa.

## Bibliografia

- Biała Księga brytyjskiego rządu *The single-tier pension: a simple foundation for saving*, 2013.
- Materiały „A pensions system for the future: reform of the State Pensions” otrzymane na spotkaniu z Harrym Cunniffem i Cliffem Newmanem w Department for Work and Pensions 11 marca 2014 r.
- Pensions Act 1995, art. 126 „Equalisation of pensionable age and of entitlement to certain benefits”.
- Pensions Policy Institute, *The pensions primer: A guide to the UK pensions system*, 2013.
- Proposed benefit and pension rates 2014 to 2015*, [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/275291/Benefit\\_and\\_Pension\\_rates\\_2014-15.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/275291/Benefit_and_Pension_rates_2014-15.pdf).
- Raport Pensions Commission, *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century*, 2005.
- Zielona Księga brytyjskiego rządu *A State Pension for 21<sup>st</sup> century*, 2011.

**NOTATKA ZE SPOTKANIA Z PRZEDSTAWICIELAMI DEPARTMENT FOR WORK  
AND PENSIONS, HARRYM CUNIFFEM I CLIFFEM NEWMANEM,  
W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ W LONDYNIE W DNIACH 10–14 MARCA 2014**

**Temat spotkania**

Zmiany w systemie emerytalnym Wielkiej Brytanii w obliczu nowej ustawy emerytalnej Pensions Bill 2013–2014, ze szczególnym uwzględnieniem reform dotyczących podwyższania wieku emerytalnego.

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z pracownikami Department for Work and Pensions, odpowiedzialnymi za kształt najnowszej reformy systemu emerytalnego w Zjednoczonym Królestwie, składało się z dwóch części. W pierwszej pan Cuniffe przedstawił uczestnikom spotkania aktualny system emerytalny obowiązujący w Wielkiej Brytanii. Podkreślił on także wysoki poziom zawłości systemu, wynikający z licznych zmian wprowadzanych przez kolejne rządy w ostatnich dziesięcioleciach, które w większości powodowane były czynnikami politycznymi, a nie ekonomicznymi.

Obaj rozmówcy zaakcentowali szczególną rolę Pensions Commission, niezależnego ciała powołanego w 2002 r. w celu ewaluacji systemu emerytalnego oraz zaproponowania rozwiązań służących jego poprawie. W opublikowanym w 2005 r. raporcie jednym z zaleceń Komisji było, w obliczu zmieniającej się sytuacji demograficznej, stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego, tak aby zachować stabilność systemu finansów publicznych. Przy tej okazji przedstawiciele Departamentu przedstawili uczestnikom spotkania listę najważniejszych dokumentów wydłużających wiek emerytalny w Zjednoczonym Królestwie:

- Pensions Act 1995,
- Pensions Commission Report 2005,
- Pensions Act 2007,
- Pensions Act 2011.

Druga część spotkania poświęcona została prezentacji zmian, jakie mają zostać wprowadzone w Wielkiej Brytanii w zakresie emerytur na mocy obecnie procedowanej w Izbie Lordów ustawy Pensions Bill 2013–2014. Ustawa ta ma na celu przede wszystkim uproszczenie sposobu wypłacania emerytur, zamianę dwóch filarów finansowanych przez państwo w system jednofilarowy. Ustawa ta ma także znacznie przyspieszyć wydłużanie się wieku emerytalnego w Wielkiej Brytanii, tak aby w roku 2050 wiek ten osiągnął poziom 68. roku życia dla kobiet i mężczyzn.

## **Wnioski**

Reforma systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii ma bardzo złożony charakter ze względu na poziom skomplikowania obecnie funkcjonującego systemu. Należy jednak podkreślić, że pomimo iż reforma dotyczy kwestii budzącej zazwyczaj duży sprzeciw społeczny, w Zjednoczonym Królestwie nie wystąpiły problemy z jej wprowadzeniem. Podczas spotkania wielokrotnie podkreślono, że wynika to przede wszystkim stąd, że pierwsze rekomendacje zostały przedstawione przez Komisję, która nie była związana z polityką, a ponadto że istnieje zgoda odnosząca się do konieczności reformy systemu i wydłużania wieku emerytalnego.

**NOTATKA ZE SPOTKANIA Z SENIOR POLICY RESEARCH MELISSĄ ECHALIER  
Z PENSIONS POLICY INSTITUTE, W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ W LONDYNIE  
W DNIACH 10-14 MARCA 2014**

**Temat spotkania**

Dyskusja na temat wdrażanej obecnie w Wielkiej Brytanii reformy systemu emerytalnego, ze szczególnym uwzględnieniem podnoszenia wieku emerytalnego

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z Melissą Echaliem, senior policy researcher, dotyczyło zmian w brytyjskim systemie emerytalnym, w tym zastąpienia systemu trzyipółfilarowego jednolitą emeryturą państwową oraz zrównania dla kobiet i mężczyzn wieku przechodzenia na emeryturę, a także podniesienia w dłuższej perspektywie wieku emerytalnego do 69 lat.

Specyfiką reformy brytyjskiego systemu emerytalnego jest jej apolityczny charakter. Założenia do reformy zostały opracowane przez powołaną na mocy Zielonej Księgi Emerytur niezależną trzyosobową komisję ekspertów, w skład której wchodziła przedstawiciele świata nauki, związków zawodowych oraz pracodawców. Celem działalności komisji była ocena systemu emerytalnego oraz proponowanie jego ewentualnych zmian. Rekomendacje komisji zostały zawarte w trzech kolejnych raportach, które stały się podstawą zmian wprowadzanych przez kolejne rządy. W Wielkiej Brytanii panuje polityczny konsensus odnośnie do kierunku zmian systemu emerytalnego zaproponowanych przez komisję. Trzy najważniejsze partie polityczne są zgodne co do tego, iż konieczne jest nie tylko uproszczenie systemu emerytalnego, ale również wydłużenie aktywności zawodowej zarówno ze względów demograficznych, jak i finansowych. Ponadto reforma systemu emerytalnego, w tym wydłużanie wieku emerytalnego, spotkała się z dużą akceptacją społeczeństwa brytyjskiego. W Wielkiej Brytanii nie doszło do protestów przeciwko wprowadzeniu reformy, a grupy ją kontestujące mają charakter wyłącznie marginalny. Sytuacja ta wynika z faktu, iż znaczna część społeczeństwa brytyjskiego posiada tzw. emerytalne ubezpieczenia pracownicze lub też swoją przyszłość emerytalną opiera na prywatnym ubezpieczeniu emerytalnym. Ponadto ze względu na inne zabezpieczenia społeczne funkcjonujące w Wielkiej Brytanii, jak np. dodatki związane z utrzymaniem domu bądź niepełnosprawnością, ma miejsce automatyczna rekompensata finansowa w przypadku niewystarczającej kwoty należnej emerytury państwowej. Należy także podkreślić, iż reforma emerytalna została wprowadzona po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, co nie pozostało bez znaczenia w odniesieniu do jej odbioru społecznego.

Obecnie w Wielkiej Brytanii funkcjonuje system trzyipółfilarowy, który zastąpił obowiązujący do 2012 r. system trzyfilarowy. Reforma emerytalna wprowadzona w 2012 r. miała na celu zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia

przyszłym emerytom. Dlatego też trzy filary istniejące przed 2012 r. (obowiązkowy I i II filar, które gwarantowały podstawową emeryturę państwową oraz dobrowolny III filar przeznaczony na emerytury pracownicze i prywatne) został wzbogacony o kolejny „półfilar”, Narodowy Fundusz Pracowniczy NEST (*National Employment Savings Trust*) przeznaczony dla pracodawców, którzy nie posiadają własnego systemu emerytalnego.

Brak przejrzystości i wysoki stopień skomplikowania systemu trzypółfilarowego skłonił rząd brytyjski do podjęcia decyzji o jego uproszczeniu poprzez wprowadzenie jednolitej emerytury państwowej, tak zwanej *single-tier state pension*. Jej wdrożenie nastąpi w kwietniu 2017 r. Jednolita emerytura państwowa będzie równa dla wszystkich i będzie wynosiła 144 funty tygodniowo. Aby uzyskać częściowe uprawnienia emerytalne, należy przepracować minimum od 7 do 10 lat, natomiast do nabycia prawa do pełnej emerytury wymagany jest 35-letni staż pracy. Kwestią kontrowersyjną jest odebranie możliwości otrzymania emerytury pochodzącej ze składek partnera. Zmiana ta jest wysoce niekorzystna przede wszystkim dla kobiet, które z racji urlopów macierzyńskich i wychowawczych mają w porównaniu ze swoimi partnerami niższe emerytury.

Wprowadzanie jednolitej emerytury państwowej zbiega się w czasie z wydłużaniem okresu zatrudnienia zawodowego, co jest ściśle związane ze wzrostem średniej oczekiwanej długości życia. W 1981 roku Brytyjczycy spędzali przeciętnie 25% swojego dorosłego życia na emeryturze, ale już w 2010 r. czas spędzany na emeryturze stanowił aż 33% dorosłego życia. Pierwszym krokiem do podniesienia wieku emerytalnego był Pension Act z 1995 r., który stanowił, iż wiek przejścia kobiet na emeryturę zostanie podniesiony z 60 lat do 65 lat w okresie między 2010 a 2020 rokiem (przed tą zmianą wiek przejścia na emeryturę wynosił odpowiednio 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn). W opinii przedstawicielki Pension Policy Institute jest to przejaw polityki równouprawnienia prowadzonej przez państwo. Pension Act z 2007 r. rozwija założenia dotyczące podnoszenia wieku emerytalnego z ustawy z 1995 r. Pension Act z 2007 r. wyznacza trzy okresy, w których wiek emerytalny będzie wzrastał o jeden rok: do 66 lat w okresie 2024-2026, do 67 lat w okresie 2034-2036 i do 68 lat w okresie 2044-2046.

Zmiany zawarte w Pension Act są wprowadzane od 2010 r. przez rząd koalicyjny Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów. Rząd zdecydował się jednak przyspieszyć podwyższanie wieku emerytalnego. Zrównanie wieku przejścia na emeryturę dla kobiet i mężczyzn nastąpi do 2018 r., a już w roku 2020 wiek emerytalny, bez różnicowania na płeć, wzrośnie do 66 lat. Ponadto rząd zapowiedział (nie wprowadzając żadnych uregulowań prawnych), iż wiek emerytalny 67 lat zostanie osiągnięty już w okresie między 2026 a 2028 rokiem, a kolejny próg 68 lat zostanie doprecyzowany w przyszłości.

Reforma systemu emerytalnego zakłada ponadto, iż co pięć lat będzie dokonywana ewaluacja efektów reformy, który pozwoli rządowi skutecznie reagować na zamiany w strukturze demograficznej społeczeństwa brytyjskiego. Ocena reformy będzie dokonywana przez dwie niezależne od siebie instytucje. Pierwszą z nich jest *Government Actuary's Department*, którego zadaniem będzie prognozo-

wanie, jak dużą część swojego dorosłego życia Brytyjczycy spędzą na emeryturze, oraz określenie, w jaki sposób wiek emerytalny powinien być podnoszony, aby osiągnąć założenia wskazane przez rząd. Druga instytucja, która nie została jeszcze konkretnie wskazana, będzie monitorowała inne czynniki, które powinny zostać uwzględnione przy podnoszeniu wieku emerytalnego, takie jak średnia oczekiwana długość życia, w tym średnia oczekiwana długość życia w zdrowiu, wskaźnik zatrudnienia, sytuacja na rynku pracy. W oparciu o materiały przedstawione przez powyższe instytucje Secretary of State przygotowuje raport zawierający ocenę systemu oraz rekomendacje zmian. Wszelkie zmiany dotyczące podwyższania wieku emerytalnego muszą zostać wprowadzone na drodze ustawy i uzyskać akceptację parlamentu.

### **Wnioski**

Reforma systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii przebiega dwutorowo, ponieważ obejmuje zarówno uproszczenie systemu emerytalnego poprzez wprowadzenie jednolitej emerytury państwowej oraz uczynienie systemu składkowego bardziej przejrzystym dla obywateli, jak i wydłużenie okresu aktywności zawodowej Brytyjczyków. Wszelkie zmiany w brytyjskim systemie emerytalnym są wprowadzane z dużym wyprzedzeniem, a reforma emerytalna jest rozłożona w czasie i będzie realizowana w długiej perspektywie czasowej (docelowy wiek przejścia na emeryturę w wieku 69 lat ma zostać osiągnięty około 2040 r.). Rozłożenie reformy w czasie oraz jej ponadpartyjny charakter przyczyniają się do tego, iż reforma emerytalna jest powszechnie akceptowana przez społeczeństwo brytyjskie.

**NOTATKA ZE SPOTKANIA Z PRACOWNIKAMI WORK AND PENSIONS COMMITTEE,  
HOUSE OF COMMONS, JOANNĄ WELHALM I DANIELĄ SILCOCK, W RAMACH  
WIZYTY STUDYJNEJ W LONDYNIE W DNIACH 10–14 MARCA 2014**

**Temat spotkania**

Dyskusja na temat reformy emerytalnej w Wielkiej Brytanii z uwzględnieniem roli Izby Gmin – Komisji ds. Pracy i Emerytur.

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z przedstawicielkami biura Komisji ds. Pracy i Emerytur Danielą Silcock oraz Joanną Welham dotyczyło reformy systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii, ze szczególnym uwzględnieniem roli w/w Komisji w procesie wprowadzania reformy.

Członkami Komisji ds. Pracy i Emerytur byli przedstawiciele Izby Gmin (11 osób wraz z doradcami), którzy brali udział w procesie legislacyjnym dotyczącym reformy emerytalnej oraz w pracach przygotowujących jej wdrożenie i opracowanie aktów prawnych. Komisja miała również wkład w debatę publiczną, która miała miejsce w Zjednoczonym Królestwie przed wprowadzeniem zmian.

Komisja ds. Pracy i Emerytur była instytucją odpowiedzialną za przygotowanie ogólnego zarysu reform społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem reformy emerytalnej, biorąc pod uwagę rozwiązania najbardziej korzystne i efektywne zarówno dla społeczeństwa, jak i dla państwa. Ponadto w ramach podejmowanych działań kontrolowała prace departamentów merytorycznych odpowiedzialnych za szczegółowe opracowanie struktury reformy i jej wprowadzenie. Jej rolą nie było natomiast kształtowanie opinii publicznej na temat reformy emerytalnej.

Podczas spotkania zostały poruszone również zagadnienia dotyczące wprowadzanej reformy emerytalnej. Zgodnie z jej założeniami od 2012 r. wszyscy pracodawcy w Wielkiej Brytanii są zobowiązani do finansowania funduszu emerytalnego. W założeniu reformy zmiana ma ulec poziom proporcji odpowiedzialności państwa za zapewnienie środków emerytalnych dla obywateli na rzecz emerytur prywatnych i pracowniczych. Nowa struktura wydatków powinna być bardziej korzystna dla budżetu państwa i jednocześnie komplementarna w stosunku do innych form ubezpieczenia emerytalnego. Ponadto celem reformy jest uproszczenie systemu emerytalnego w taki sposób, aby był on bardziej czytelny i zrozumiały dla obywateli. Reforma emerytur zakłada również zrównanie wieku, od którego przysługują świadczenia dla kobiet i mężczyzn, co spotkało się z oporem ze strony części kobiet.

Ponadto podkreślono, iż kształt reformy emerytalnej został wypracowany na podstawie konsensusu społecznego i politycznego, jednakże niektóre środowiska związane z przemysłem oraz związkami zawodowymi obawiały się destabi-

lizacji prywatnego systemu ubezpieczeń emerytalnych. Założenia reformy były szeroko konsultowane ze społeczeństwem zarówno z udziałem rządu, jak i parlamentu. Nie odnotowano oporu społecznego, jaki był widoczny w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, jednakże wrażliwą kwestią pozostał zróżnicowany okres wprowadzania zmian w wieku emerytalnym w poszczególnych regionach Wielkiej Brytanii, np. Szkocji czy Walii, związane z dłuższym przewidywanym okresem życia.

Przedstawicielki biura Komisji wskazały również, że reforma systemu emerytalnego uzupełnia się z systemem zasiłków opieki społecznej związanego np. z niepełnosprawnością czy utrzymaniem domu. Zaznaczyły również, iż jednym z celów reformy jest zapewnienie obywatelom będącym na emeryturze środków do życia na poziomie min. 60% średnich zarobków.

### **Wnioski**

Reforma systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii ma kluczowe znaczenia zarówno dla społeczeństwa, jak i stabilności finansów publicznych. Istotnym czynnikiem w ramach jej wdrażania były konsultacje społeczne, natomiast celem zmiana struktury wydatków emerytalnych państwa. Komisja ds. Pracy i Emerytur stanowiła organ doradczy, ekspercki, będąc odpowiedzialną za monitorowanie procesu legislacyjnego oraz implementacji proponowanych rozwiązań.



NOTATKA ZE SPOTKANIA Z DYREKTOREM PENSIONS INSTITUTE  
DAVIDEM BLAKIEM, W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ W LONDYNIE  
W DNIACH 10–14 MARCA 2014

### Temat spotkania

Dyskusja na temat zmian w brytyjskim systemie emerytalnym, a w szczególności w systemie prywatnych ubezpieczeń emerytalnych, w kontekście podwyższania wieku emerytalnego.

### Przebieg spotkania

Spotkanie z prof. Davidem Blakiem, dyrektorem Pensions Institute, dotyczyło aktualnych zmian w brytyjskim systemie emerytalnym, a w szczególności w systemie prywatnych ubezpieczeń emerytalnych.

W pierwszej części spotkania prof. Blake przedstawił schemat rozwiązań zastosowanych dotąd w Wielkiej Brytanii. Zwrócił uwagę na stosowany przez ten kraj system minimalnej sieci bezpieczeństwa socjalnego i wynikającą z tego obawę przed takimi rozwiązaniami, które mogą zniechęcić obywateli do wzięcia odpowiedzialności za własną przyszłość. Wyjaśnił, że praca w trakcie emerytury jest coraz bardziej konieczna dla osób o niewielkich świadczeniach, staje się wręcz „czwartym filarem” systemu emerytalnego. Rola UE w tym procesie wyraża się głównie w konieczności implementowania dyrektywy równościowej odnoszącej się do zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn.

Rola prywatnego filaru ubezpieczeń emerytalnych zmniejszyła się znacznie w ostatnich latach, ponieważ ryzyko finansowe z nimi związane okazało się nieakceptowalne dla firm. Interwencja państwa jest więc koniecznością. System *single-tier* może być efektywny jedynie w przypadku, gdy partycypują w nim wszyscy lub znaczna większość społeczeństwa. Stąd decyzja o rozszerzeniu systemu ubezpieczeń pracowniczych na osoby pracujące w średnich i małych przedsiębiorstwach. Prof. Blake wyjaśnił następnie zasady działania i funkcję *National Employment Savings Trust*, który zapewnia możliwość ubezpieczenia osobom mogącym mieć trudności z dostępem do usług innych firm ubezpieczeniowych oraz pozwala na benchmarking innych instytucji działających w systemie. W rezultacie chroni jego uczestników przed np. zawyżonymi marżami.

Druga część spotkania poświęcona była podstawowym zagrożeniom związanym z wydłużeniem wieku emerytalnego. Dotąd pewnym zabezpieczeniem na okres starości był zakup nieruchomości. Mogły one stanowić zabezpieczenie odwróconej hipoteki, pozwalały więc na uzupełnienie dochodów emerytalnych oraz na dostęp do świadczeń opiekuńczych. Dziś jednak ze względu na wydłużający się okres zależności od usług opiekuńczych majątek osób starszych zmniejsza się bardzo szybko i w krótkim czasie nie są one w stanie partycypować w kosztach opieki, nawet jeśli wykupiły dodatkowe ubezpieczenie. Jest to znaczne

obciążenie finansowe dla gmin, ponieważ liczba osób w tej sytuacji rośnie bardzo szybko.

Inne problemy mogące zagrozić reformie to trudna sytuacja niektórych grup społecznych. Pracownicy nieformalnego sektora nie partycypują w kosztach systemu, a brak 10 lat okresów składkowych i 40 lat okresu ubezpieczenia ogółem grozi nieotrzymaniem nawet podstawowej, relatywnie niskiej emerytury państwowej. Innym problemem wskazanym przez profesora Blake'a była grupa młodych ludzi, którzy nie mają pracy, nie uczą się ani nie przygotowują do zawodu. Oni także nie partycypują w systemie, jednak relatywnie częsta w tej grupie działalność przestępcza i przynależność do gangów wykluczają ich na stałe z rynku pracy z uwagi na brak kwalifikacji oraz niechęć pracodawców do ich zatrudnienia.

Profesor zwrócił uwagę, że wraz z rozszerzeniem systemu na mniejsze przedsiębiorstwa i mniej zarabiających obywateli, których zainteresowania i posiadana wiedza mogą nie obejmować spraw związanych z rynkiem ubezpieczeń, ważna jest edukacja finansowa, dotycząca cyklu życia i systemu emerytalnego. Prof. Blake podkreślał, że kraje zachodniego świata nie będą w stanie wypłacić swoim obywatelom podjętych zobowiązań. Wyraził opinię, że istnieje duże prawdopodobieństwo konfliktu międzypokoleniowego, który może ujawnić się w przyszłych latach.

### **Wnioski**

W raporcie z wizyty warto uwzględnić:

- zagrożenia wynikające z nieuczestnictwa w systemie pewnych grup społecznych;
- ryzyka niewypłacalności krajów rozwiniętych wobec swoich obywateli;
- potrzeby komunikacji o faktycznym stanie finansów systemu emerytalnego i edukacji finansowej we wszystkich grupach społecznych;
- specyfikę brytyjskiego systemu podstawowej siatki zabezpieczenia społecznego w opozycji do modelu bismarckowskiego.

## **System emerytalny w Niemczech i we Francji**

### **Wstęp**

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie zmian wprowadzonych w systemach emerytalnych Niemiec i Francji w ciągu ostatnich lat. Proces wydłużania wieku emerytalnego został przeprowadzony w obu krajach. Mimo dużych podobieństw w podejściu do budowy systemu zabezpieczenia społecznego istnieją różnice w jego realizacji związane ze specyfiką obu państw.

Zarówno w pierwszym, jak i w drugim kraju polityka społeczna odgrywa istotną rolę. Oba państwa stoją przed podobnymi wyzwaniami demograficznymi - wydłużaniem się długości życia i zmniejszaniem dzietności, które powodują trudności w zrównoważeniu finansowym systemów emerytalnych. We Francji wskaźnik urodzeń jest jednak dużo wyższy niż u sąsiadów. Niemcy z kolei mogą się pochwalić prężną gospodarką i wysokim poziomem zatrudnienia.

Niniejsza praca jest podzielona na dwie części opisujące sytuację w Niemczech i we Francji. Każda część zawiera podstawową charakterystykę danego systemu i opis najważniejszych reform zmierzających do wydłużenia wieku emerytalnego. Następnie zostaną przedstawione niemieckie i francuskie rozwiązania mające na celu zwiększenie poziomu zatrudnienia seniorów.

## 1. System emerytalny w Niemczech

### Podstawowe informacje o niemieckim systemie emerytalnym

Niemiecki system emerytalny składa się z trzech filarów: państwowego, pracowniczego i prywatnego. Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania systemu emerytalnego ma filar państwowy. Państwowe ubezpieczenie emerytalne (*die gesetzliche Rentenversicherung*) jest obowiązkowe dla wszystkich obywateli, którzy przez minimum 16 miesięcy byli ubezpieczeni. Warto jednak zaznaczyć, że niektóre grupy zawodowe są wyłączone z systemu państwowego i tworzą własne systemy emerytalne. Należą do nich: urzędnicy, sędziowie i żołnierze zawodowi (*die Beamtenversorgung*), rolnicy i członkowie ich rodzin (*die Alterssicherung für Landwirte*) oraz artyści i publicyści (*die Künstlersozialversicherung*). W pierwszym filarze obowiązuje system punktowy, w ramach którego 1 rok pracy przelicza się na 1 punkt. Prawo do pełnej emerytury uzyskuje się po przepracowaniu 45 lat. Dlatego też decyzja o wcześniejszym przejściu na emeryturę skutkuje mniejszą liczbą zgromadzonych punktów, a tym samym mniejszą ilością zgromadzonych środków finansowych. Ponadto poza stażem pracy na wysokość emerytury wpływa również wysokość zarobków - jeżeli pracownik zarabia mniej, będzie otrzymywał niższą emeryturę.

Drugi filar stanowią tworzone przez pracodawców ubezpieczenia pracownicze (*die betriebliche Altersversorgung*). Mogą one być zakładane przez pojedyncze przedsiębiorstwa, grupy zakładów lub pracowników z danej branży. Wysokość składki na ubezpieczenie pracownicze jest określana w indywidualnym kontrakcie podpisywanym z pracodawcą lub w przypadku całych branż jest sprecyzowana w zbiorowym układzie pracy (*Tarifvertrag*) wynegocjowanym przez partnerów społecznych z danej branży. Drugi filar jest bardzo popularny w Niemczech i jest nim objętych około 70% Niemców, jednak należy zauważyć, że istnieją duże dysproporcje w wysokości otrzymywanych świadczeń między kobietami a mężczyznami oraz wschodnimi a zachodnimi landami.

Trzeci filar (*die private Altersvorsorge*) tworzą różnego rodzaju indywidualne formy oszczędzania na przyszłą emeryturę. Najpopularniejszą z nich jest wprowadzone w 2001 r. prywatne ubezpieczenie emerytalne (*Riester-Rente*), dofinansowywane przez państwo niemieckie. Wśród innych form oszczędzania na dodatkową emeryturę należy również wymienić zakup instrumentów finansowych lub inwestowanie w nieruchomości.

Drugi i trzeci filar mają charakter dobrowolny i odgrywają rolę kompensacyjną wobec podstawowej emerytury państwowej. Warto jednak

podkreślić, że państwo poprzez różnego rodzaju dodatki czy ulgi podatkowe stara się zachęcić przedsiębiorstwa do tworzenia ubezpieczeń pracowniczych, a obywateli do gromadzenia dodatkowych środków na emeryturę zarówno poprzez ubezpieczenia pracownicze, jak i prywatne.

### Proces podwyższania wieku emerytalnego w Niemczech

Wydłużenie wieku emerytalnego w Niemczech poprzedziła długa debata publiczna. Kwestia zabezpieczenia emerytalnego w kontekście dużych zmian demograficznych pojawiła się w dyskursie politycznym jeszcze przed upadkiem muru berlińskiego i ponownym zjednoczeniem Niemiec. Pierwsza poważna debata na temat wpływu demografii na stan finansów państwa odbyła się w związku z podjęciem przez rząd decyzji o podniesieniu wieku emerytalnego do 65 lat.

Mimo podwyższenia wieku emerytalnego dysproporcja między osobami płacącymi składki a pobierającymi świadczenia emerytalne wciąż się pogłębiała, prowadząc do ciągłej konieczności zwiększania wydatków budżetowych na finansowanie rent i emerytur. W sytuacji braku środków finansowych na wypłatę zobowiązań emerytalnych, aby ograniczyć wydatki na emerytury i zapewnić wypłacalność finansową *Deutsche Rentenversicherung*<sup>1</sup>, rząd wielkiej koalicji<sup>2</sup> zdecydował się podwyższyć ustawowo wiek emerytalny. W 2007 r. uchwalono ustawę podnoszącą wiek emerytalny z 65 do 67 lat (*RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz*), która objęła zmianami osoby urodzone po 31 grudnia 1946 r. Zgodnie z ustawą wiek emerytalny jest, począwszy od 1 stycznia 2012 r., podnoszony stopniowo o jeden miesiąc w skali roku<sup>3</sup>. Wdrażanie reformy zostało rozłożone w czasie do roku 2029. Rocznik 1964 będzie pierwszym, który przejdzie na emeryturę w wieku 67 lat.

Rząd federalny uzasadniał konieczność podwyższenia wieku emerytalnego do 67 lat, powołując się na różnego rodzaju argumenty. Po pierwsze, było ono spowodowane niekorzystną sytuacją demograficzną w Niemczech. Utrzymująca się niska liczba urodzeń przy jednoczesnym wydłużaniu się oczekiwanej dalszej długości życia prowadziła do dużej dysproporcji między składkami emerytalnymi a wypłacanymi świadczeniami. Powodowało to niewydolność finansową *Deutsche Rentenversicherung* oraz konieczność pokrycia brakującej sumy przez budżet państwa. W ocenie rządu podwyższenie wieku emerytalnego było również niezbędne do zapewnienia sprawiedliwości międzypokoleniowej i niedopuszczenia do sy-

<sup>1</sup> Federalna instytucja ubezpieczeń emerytalno-rentowych.

<sup>2</sup> Rząd tworzony przez partie CDU, CSU i SPD.

<sup>3</sup> Od roku 2024 podnoszenie wieku zostanie przyspieszone i będzie on podnoszony nie o jeden miesiąc, lecz o dwa.

tuacji, w której przyszłe pokolenie byłoby zmuszone do płacenia wyższych składek emerytalnych na rzecz dzisiejszych osób zatrudnionych, gdy te przejdą już na emeryturę. Wydłużenie okresu składkowego ma się przyczynić do bardziej sprawiedliwego rozłożenia obciążeń wynikających ze zmian demograficznych<sup>4</sup> oraz zapewnić stabilność emerytury państwowej. Za podniesieniem wieku emerytalnego podnoszono również argument, że takie działanie wpłynie pozytywnie na rynek pracy i będzie przeciwdziałać niedoborowi wyspecjalizowanych kadr.

Założenia reformy były przygotowywane od 2002 r. przez dwie komisje rządowe. Dodatkowo przed wejściem reformy w życie 1 stycznia 2012 r. rząd federalny zlecił Ministerstwu Pracy i Spraw Socjalnych przygotowanie raportu zawierającego analizę, czy zmiany wprowadzane przez ustawę są zasadne i możliwe do przeprowadzenia. Ponadto co roku ministerstwo dokonuje przeglądu wdrażania reformy emerytalnej i publikuje raport na temat jej przebiegu z prognozą na 15 lat.

Reforma nie została wprawdzie pozytywnie oceniona przez społeczeństwo niemieckie, ale została przez nie zaakceptowana. Brak większych kontrowersji wokół niej ma kilka przyczyn. Po pierwsze, niemiecka opinia publiczna jest oswojona z problematyką reformy systemu emerytalnego, ponieważ temat ten już od początku lat 90. jest obecny w dyskursie politycznym w Niemczech. Poza tym relatywnie powszechna akceptacja podwyższenia wieku emerytalnego przez społeczeństwo wynikała z szerokiego politycznego konsensusu. Wszystkie głównie partie polityczne, poza lewicową partią *die Linke*, poparły tę ideę. Decyzja o podwyższeniu wieku emerytalnego znalazła również poparcie u pracodawców, była natomiast kontestowana przez część związków zawodowych. Warto jednak zauważyć, że w Niemczech, w przeciwieństwie do innych państw, które wprowadzały podobne zmiany, nie doszło do masowych protestów przeciwko reformie. Do pozytywnego przyjęcia reformy przez społeczeństwo przyczynił się także stosunkowo długi, pięcioletni okres *vacatio legis*, który umożliwił obywatelom zapoznanie się ze zmianami w systemie. Ponadto rząd federalny przygotował kampanię informacyjną, która tłumaczyła przyczyny podniesienia wieku emerytalnego oraz przedstawiała kalendarz wprowadzanych zmian.

1 lipca 2014 r. wszedł w życie tzw. pakiet rentowy (*das Rentenpaket*), który obniża m.in. wiek emerytalny dla określonej grupy pracowników. Zgodnie z pakietem rentowym na emeryturę w wieku 63 lat mogą przejść osoby, które mają przynajmniej 45 okresów składkowych. W ocenie

---

<sup>4</sup> W 1991 r. na jednego emeryta pracowały cztery osoby, natomiast zgodnie z prognozami w roku 2030 będą to już tylko dwie osoby.

pracodawców obniżenie wieku emerytalnego dla wybranej grupy jest działaniem nieuzasadnionym i będzie miało negatywne skutki zarówno finansowe, jak i społeczne. Przede wszystkim wprowadzenie możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę obciąży niepotrzebnie budżet państwa, z którego zostaną wypłacone emerytury bez potrąceń. Poza tym pakiet rentowy należy postrzegać jako krok w tył w stosunku do ustawy z 2007 r. podnoszącej wiek emerytalny do poziomu 67 lat oraz jako zły sygnał dla obywateli i rynku pracy. Zmiana ta może się również przyczynić do pogłębienia problemu ubóstwa emerytów, ponieważ nowy system promuje osoby zamożniejsze i nie sprzyja biedniejszym. Obecnie trudno jednoznacznie ocenić, ile osób zdecyduje się przejść na wcześniejszą emeryturę w wieku 63 lat.

Analizę podwyższenia wieku emerytalnego w Niemczech należy również umieścić w szerszym kontekście całej reformy systemu emerytalnego oraz działań bezpośrednio z nią związanych w obszarze polityki rynku pracy. Rząd federalny uznał, że podwyższenie wieku emerytalnego jest niewystarczające do sprawnego funkcjonowania systemu emerytalnego i zapewnienia mu finansowej płynności. Dlatego też zdecydował się na długofalowe obniżenie poziomu emerytury i podwyższenie składki emerytalnej. Warto jednak podkreślić, że ustawodawca, aby chronić interesy obecnych i przyszłych emerytów, zdecydował się wprowadzić ustawowe limity. Składka emerytalna nie może wzrosnąć powyżej 20% do 2020 r. i powyżej 22% do 2030 r. W analogicznym okresie stopa zastąpienia, która obecnie wynosi około 55%, nie może spaść poniżej 46% i 43%.

### **Działania na rzecz aktywizacji zawodowej osób w grupie 50+**

Decyzja o podwyższeniu wieku emerytalnego zbiegła się również z działaniami podejmowanymi w obszarze polityki rynku pracy, a dotyczącymi aktywizacji zawodowej osób w grupie wiekowej 50+. W związku z podwyższeniem wieku emerytalnego wprowadzono w Niemczech program rządowy dla osób w wieku 50+, zachęcający do profilaktyki zdrowotnej oraz utrzymania odpowiedniego poziomu aktywności zawodowej wśród osób starszych. Ponadto rząd podejmuje działania na rzecz zachęcania pracodawców do zatrudniania osób starszych. Zmianę nastrojów społecznych wobec zatrudnienia tej grupy osób zapoczątkowała Agenda 2010, plan reform społeczno-gospodarczych Gerharda Schrödera. Kampania społeczna rządu promująca aktywizację zawodową osób starszych oraz dobra koniunktura gospodarcza w Niemczech i zapotrzebowanie na doświadczone i wykwalifikowane kadry przyczyniły się do zmiany stanowiska pracodawców. Obecnie Niemcy są jednym z liderów w Unii Europejskiej w zakresie aktywizacji zawodowej osób starszych. W 2012 r. odsetek osób

aktywnych zawodowo w wieku pomiędzy 55. a 64. rokiem życia wyniósł aż 61,5%. Do zatrzymania osób starszych na rynku pracy przyczyniły się również zmiany w ustawodawstwie. Rząd federalny zdecydował się ograniczyć możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę ze względu na bezrobocie powyżej 50. roku życia oraz wyrównać wysokość zasiłku dla bezrobotnych przyznawanego osobom starszym do poziomu przysługującego pozostałym bezrobotnym.

### **Podsumowanie**

Konieczność przeprowadzenia reformy emerytalnej ze względu na presję demograficzną została dostrzeżona przez niemieckie elity polityczne na początku lat 90. Już wówczas zauważono, że ze względu na problemy budżetu państwa i brak możliwości realizacji przez państwo zobowiązań wobec emerytów wprowadzenie zmian do systemu emerytalnego jest nieuniknione. Obecnie wdrażana reforma systemu emerytalnego w Niemczech ma charakter kompleksowy i obejmuje stopniowe podwyższenie wieku emerytalnego do 67 lat przy jednoczesnym obniżeniu poziomu emerytury i podniesieniu składki emerytalnej.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że wszystkie zmiany w niemieckim systemie emerytalnym są wprowadzane z dużym wyprzedzeniem i rozłożone w czasie. Reforma nie wywołała również zbyt dużych kontrowersji, ponieważ społeczeństwo niemieckie ze względu na długą debatę publiczną jest zaznajomione z problematyką systemu emerytalnego. Ponadto istotnym czynnikiem przy tworzeniu założeń reformy były konsultacje społeczne z udziałem pracodawców, organizacji pracowników oraz związków zawodowych. Gwarancją trwałości realizacji reformy jest również szeroki konsensus polityczny. Akceptacja kierunku zmian przez wszystkie główne ugrupowania polityczne uprawnia do przekonania, że w najbliższym okresie żaden rząd nie zdecyduje się na gwałtowną lub radykalną reformę systemu.

Z kolei negatywnie należy ocenić ostatnie zmiany, które zostały wprowadzone przez pakiet rentowy. Możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę w wieku 63 lat podważa względnie zaakceptowaną przez społeczeństwo konieczność wydłużania okresu aktywności zawodowej do 67 lat. Wprowadzanie wyjątku od generalnej zasady podważa założenia całej reformy systemu emerytalnego oraz obniża wiarygodność podjętych wcześniej decyzji.



## 2. System emerytalny we Francji

### Podstawowe informacje o systemie emerytalnym we Francji

Francuski system ubezpieczeń emerytalnych ma trzy podstawowe cechy: jest obowiązkowy, repartycyjny oraz opiera się na zasadzie kontrybucji, czyli konieczności płacenia składek. Pewne rozwiązania zastosowane w ramach niego sprawiają, że można nazwać go systemem solidarnościowym.

Pod względem instytucjonalnym zbieranie składek, obliczanie emerytur i wypłacanie świadczeń jest we Francji zorganizowane w sposób bardzo złożony. W kraju funkcjonuje 35 struktur (tzw. *régimes*, czy inaczej kas), które operują własnymi algorytmami używanymi do ustalania praw emerytalnych poszczególnych grup zawodowych, a czasem nawet dotyczących pracowników konkretnych instytucji. Jest to związane z historycznym procesem nabywania praw społecznych w ramach tych właśnie grup.

Obecnie około 71% osób w wieku produkcyjnym należy do *régime* pracowników sektora prywatnego (do którego należy też część pracowników rolnych). Kolejnych 16% jest ubezpieczona w *régime* urzędników mianowanych, 11% odkłada na emeryturę w różnych kasach przedstawicieli wolnych zawodów, 2% należy do mniejszych kas specyficznych grup pracowniczych, wśród których można wyróżnić *régime* emerytalny RATP (jednostki administrującej transportem w regionie Île-de-France), Opery Narodowej itp.

Co więcej, w ramach każdego *régime* istnieją dwa poziomy obowiązkowych ubezpieczeń, które przypominają polskie „filary”. Oprócz pierwszego, podstawowego „filaru” - tzw. *retraites de base*, istnieje jeszcze jeden poziom - kasy komplementarne (*régimes complémentaires*). Różnica między nimi polega na tym, że w przypadku emerytur wypłacanych z filaru podstawowego wysokość świadczenia zależy od długości ubezpieczenia oraz wysokości składek. Długość okresu ubezpieczenia jest liczona w trymestrach, które odpowiadają konkretnej liczbie godzin przepracowanych w danym okresie. W kasach komplementarnych wysokość świadczenia wyliczana jest wyłącznie na podstawie wysokości składek - środki pieniężne wpłacone do systemu zamieniane są na punkty, a następnie na ich podstawie obliczana jest wysokość świadczenia. Stopa zastąpienia osiąga 50% w przypadku emerytury w części podstawowej oraz 67-72% w odniesieniu do całości świadczenia. Wciąż rośnie grupa osób, które zmieniają pracę w ciągu swojego życia zawodowego i w konsekwencji należą do dwóch lub więcej *régimes*. Osoba, która na początku kariery pracowała w sektorze prywatnym, a następnie została urzędnikiem, otrzymuje emery-

turę z czterech źródeł: dwóch kas podstawowych (dla pracowników przedsiębiorstw prywatnych i instytucji publicznych) oraz dwóch komplementarnych.

We Francji obowiązują dwa główne progi przejścia na emeryturę - wiek, w którym można przejść na emeryturę częściową (*âge légal de départ à la retraite*), oraz wiek przejścia na emeryturę pełną (*âge de départ à la retraite plein*).

### **Najważniejsze zmiany w systemie emerytalnym Francji od 2003 r.**

Szeroki zakres polityki społecznej jest we Francji przedmiotem politycznego konsensusu. Kwestia poziomu i rodzajów świadczeń dla obywateli jest oczywiście tematem sporów między partiami, jednakże samo istnienie rozbudowanego systemu wsparcia rodziny i zasada silnej obecności państwa nie są na razie podawane w wątpliwość. W rezultacie wydatki związane ze sferą społeczną stanowią dużą część wydatków publicznych i jako takie są ujęte w odrębnym budżecie (*Loi de financement de la sécurité sociale*), którego wielkość przekracza wysokość wydatków na pozostałe dziedziny działalności państwa. W 2014 r. skonsolidowane planowane wydatki budżetu na sferę społeczną wynoszą 474,5 mld euro, podczas gdy wydatki przypadające na pozostałą część budżetu sięgają 370,5 mld euro. Budżet polityki społecznej jest podzielny na części: trzy z nich związane są z ryzykiem choroby, wypadku przy pracy oraz starości, czwarta część przeznaczona jest na wsparcie rodziny. Plan finansowania tych wydatków podlega ciągłemu monitoringowi, a parlament głosuje nad nim oraz nad ustawą budżetową jednocześnie.

Podstawowe powody, dla których zdecydowano się przeprowadzić we Francji reformy systemu emerytalnego obejmujące wydłużenie wieku emerytalnego i okresu obowiązkowego ubezpieczenia, stanowią tendencje demograficzne związane z wydłużeniem się długości życia. Francja ma co prawda korzystny, jak na warunki europejskie, wskaźnik urodzeń - jego szacowana wartość za 2013 r. to 12,3 urodzeń żywych na 1000 osób (Eurostat) - głównym zmartwieniem decydentów jest jednak perspektywa przejścia na emeryturę w najbliższych latach dużej liczby osób urodzonych po wojnie (tzw. *baby-boomers*) i chęć zminimalizowania ryzyka niestabilności systemu ubezpieczeń.

Drugim celem, który przyświecał reformom, była stopniowa konwergencja obecnie istniejących *régimes* i próba ujednoczenia zasad w nich obowiązujących. W 2000 r. powołano COR - Conseil d'Orientation des Retraites, czyli radę, która odgrywa rolę opiniodawczą, przeprowadza ana-

lizi i przedstawia propozycje dotyczące przyszłości systemu emerytalnego. Należą do niej przedstawiciele klubów parlamentarnych, partnerzy społeczni oraz przedstawiciele strony państwowej.

### **Reformy przeprowadzone od 2003 do 2014 r.**

W ostatnim czasie przeprowadzono cztery reformy systemu emerytalnego we Francji. Pierwsza z nich, przygotowana w roku 2003 przez ówczesnego ministra spraw społecznych, pracy i solidarności François Fillona, wydłużyła czas ubezpieczenia niezbędny, aby przejść na emeryturę.

Duga reforma, przeprowadzona pięć lat później, w 2008 r., miała na celu zachęcenie seniorów do kontynuowania zatrudnienia. Ułatwiono m.in. osobom otrzymującym świadczenie emerytalne otrzymywanie jednocześnie zarobków z pracy. Wyróżniono dwie sytuacje: (1) w przypadku emerytury częściowej stosuje się limit dla dodatkowych dochodów możliwych do uzyskania, który wynosi 1,6 wynagrodzenia minimalnego (SMIC); (2) w przypadku gdy osoba ma prawo do pełnej emerytury, nie stosuje się limitu.

Trzecia reforma, tzw. Fillon II (od nazwiska ówczesnego premiera), wywołała w 2010 r. gwałtowne protesty społeczne. Polegała ona na podniesieniu wieku, w którym nabywa się prawo do częściowej emerytury, z 60 do 62 lat oraz wieku przejścia na pełną emeryturę z 65 do 67 lat. Jednocześnie zwiększono też liczbę trymestrów potrzebnych do otrzymania pełnej emerytury - do 42 lat okresu ubezpieczenia.

Ostatnia reforma, która weszła w życie w 2014 r. za prezydentury François Hollande'a, była powodowana dwiema przesłankami. Po pierwsze, po ostatniej reformie niezadowolenie społeczne było duże, zwłaszcza wśród osób o trudniejszej sytuacji na rynku pracy, osób wychowujących dzieci w domu oraz osób niepełnosprawnych. Silne protesty wywołało też wydłużenie okresu pracy także dla tej grupy osób, której członkowie zaczęli wcześniej pracować i wykonują najczęściej ciężkie prace fizyczne wymagające dobrego zdrowia i sił. Po drugie, w ciągu ostatnich lat efekty kryzysu finansowego i gospodarczego miały negatywny wpływ na rynek pracy we Francji i niezbędne było wprowadzenie nowych rozwiązań biorących pod uwagę zmienioną sytuację gospodarczą. W rezultacie młode pokolenie zaczęło wątpić w długoterminową trwałość systemu emerytalnego. Miało to wpływ na mniejszą skłonność do płacenia składek przez młodych, którzy znaleźli zatrudnienie.

Ustawa przyznaje więc określonej grupie osób pracujących od wczesnej młodości (tym, którzy rozpoczęli pracę przed 18. lub 17. rokiem życia) prawo do przejścia na emeryturę w wieku 60 lat. Było to rozwią-

zanie szeroko krytykowane przez instytucje Unii Europejskiej, które obawiały się, że będzie ono stanowić pierwszy wyłom w reformach w swoim duchu zbliżających się do rekomendacji *Zielonej*<sup>5</sup> i *Białej*<sup>6</sup> Księgi.

Z drugiej strony wprowadzono kolejne rozwiązania stabilizujące system emerytalny, na przykład wydłużono czas ubezpieczenia konieczny do przejścia na pełną emeryturę do 43 lat dla osób urodzonych w 1973 r. Na chwilę obecną nie przewiduje się jego dalszego wydłużania. Zwiększono również dochody budżetu społecznego poprzez nałożenie podatku od dodatku emerytalnego przyznawanego osobom, które wychowały co najmniej trójkę dzieci. Szacuje się, że to rozwiązanie przyniesie 800 milionów euro rocznie dochodu.

Innym mechanizmem, który ma na celu stabilizację finansową systemu, jest przeniesienie terminu waloryzacji emerytur z kwietnia na październik. Oznacza to, że przez ponad dziesięć miesięcy koszty inflacji będą ponoszone przez emerytów. Szacowane przychody budżetu społecznego to około 950 milionów euro rocznie.

Wydłużenie okresu ubezpieczenia potrzebnego, aby przejść na emeryturę, jest szczególnie niekorzystne dla kobiet, które statystycznie częściej przerywają pracę w związku z wychowywaniem dzieci oraz są nadreprezentowane w grupie osób pracujących na niepełny etat. Został więc wprowadzony zapis pozwalający złagodzić efekt nowych regulacji. Przed wszystkim zmniejszono liczbę godzin pracy liczoną jako jeden trymestr ubezpieczenia z 200 do 150. Umożliwia to nieco łatwiejsze rozliczenie trymestrów w przypadku pracy na niepełny etat.

Reforma pozwala też studentom i absolwentom na dokonanie wpłaty do systemu emerytalnego na rzecz tych okresów, kiedy uczyli się lub byli na stażu. Po dokonaniu takiej wpłaty te dodatkowe trymestry zostają dopisane do okresu ubezpieczenia.

Mimo tych ułatwień szacowane przychody do budżetu z tytułu zwiększenia składek, opodatkowania dodatku emerytalnego czy też przesunięcia w czasie waloryzacji świadczeń mają w założeniu przynieść więcej wpływów do budżetu niż wydatków z nimi związanych.

Ważnym elementem reformy było wzmocnienie prawa obywatela do informacji na temat zasad systemu emerytalnego. Do tej pory osoby pracujące nie były do końca świadome, ile czasu powinny jeszcze pracować do emerytury i jaka byłaby wysokość ich świadczenia. Obecnie istnieje

---

<sup>5</sup> *Zielona Księga na rzecz adekwatnych, stabilnych i bezpiecznych systemów emerytalnych w Europie.*

<sup>6</sup> *Biała Księga. Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur.*

obowiązek informowania, jaki okres pracy pozostał obywatelowi, aby mógł skorzystać z emerytury.

Nie zdecydowano się podczas tej reformy na połączenie przynajmniej niektórych *régimes* wypłacających świadczenia na tych samych lub podobnych zasadach. W obecnej sytuacji politycznej pojawiają się trudności z realizacją takiego postulatu. Prawa emerytalne i inne uprawnienia socjalne zostały we Francji zdobyte w ramach silnych grup zawodowych. Uproszczenie systemu pozwoliłoby jednak na duże oszczędności związane z kosztami administracyjnymi - obsługuje go bowiem ponad 150 tys. pracowników. Łączyłoby się to jednak z poważnym ryzykiem społecznym i politycznym związanym z bezrobociem tak dużej grupy osób.

W ostatnim punkcie prawo przewiduje też rozwój instytucji monitorującej system emerytalny (*Comité de Suivi de retraites*), która ma za zadanie przedstawiać rządowi rekomendacje dotyczące celów finansowych, jak i pozafinansowych systemu.

### **Działania na rzecz aktywności ekonomicznej seniorów**

Jedynie 45% seniorów jest we Francji aktywnych zawodowo. Wskaźnik ten wynosi 67% dla osób między 55. a 59. rokiem życia, spada jednak do 24% w grupie między 60. a 64. rokiem życia. Reformie towarzyszą więc działania promujące utrzymywanie pracy przez starszych pracowników, ale mają one ograniczony wpływ na sytuację seniorów.

„Kontakt międzypokoleniowy” to instrument skierowany do firm. Przedsiębiorstwo, które zdecyduje się zatrudnić młodą osobę i umożliwi wymianę wiedzy między nią a starszym pracownikiem przygotowującym się do przejścia na emeryturę, może liczyć na zachęty finansowe i doradztwo w tej sprawie. Kontrakt międzypokoleniowy może być w szczególności wdrażany na stanowiskach rzemieślniczych lub robotniczych, w których doświadczenie odgrywa szczególną rolę. Mimo dużych nadziei związanych z tym programem wzięła w nim udział jedynie połowa z zakładanej liczby osób.

Osobom w szczególnie trudnej sytuacji ekonomicznej powyżej 60. roku życia przysługuje zasiłek, tzw. *minimum vieillesse*. Osobom, które nie mogą się wykazać wymaganą prawem długością ubezpieczenia, przysługuje inne świadczenie - *minimum contributif*. Jest to komponent solidarnościowy systemu.

W przypadku pracowników zajmujących się ciężką pracą fizyczną założenia reformy mają sprzyjać ich przekwalifikowaniu się oraz zachęcać pracodawców do lepszej organizacji pracy. Za każdy rok spędzony w kontakcie z czynnikami ryzyka, takimi jak hałas, kontakt z niebezpiecznymi

substancjami itp., przyznawane są pracownikowi punkty, których maksymalna liczba to 100. Dwadzieścia pierwszych punktów musi on przeznaczyć na kursy, które pozwolą mu się przekwalifikować. Pozostałe dają mu podstawę, aby pod koniec życia zawodowego mógł on pracować na pół etatu przy zachowaniu dotychczasowej pensji lub udać się na wcześniejszą emeryturę. Rozwiązanie to ma zachęcać pracodawców do takiej organizacji pracy, aby pojedynczy pracownik nie był przez cały czas swojego życia zawodowego narażony na czynniki powodujące w dłuższym okresie problemy ze zdrowiem lub niepełnosprawność.

### **Podsumowanie**

Negatywny wpływ kryzysu gospodarczego na wartość całości wynagrodzeń wypłacanych we Francji może przyspieszyć w przyszłości podjęcie decyzji o kolejnych reformach systemu emerytalnego. Możliwe kierunki zmian to dalsze podnoszenie wieku uprawniającego do otrzymania świadczeń oraz wymaganej długości ubezpieczenia, wzrost obciążeń (składek) ciążących na pracownikach oraz działania w kierunku konsolidacji kas w jeden organizm administracyjny.

NOTATKA ZE SPOTKANIA Z ULRIKĄ GEITH I DR. MARTINEM PRIELEREM  
W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ W BERLINIE I PARYŻU  
W DNIACH 21-26 WRZEŚNIA 2014 R.

### Temat spotkania

Dyskusja na temat wdrażanej obecnie w Niemczech reformy systemu emerytalnego, ze szczególnym uwzględnieniem podnoszenia wieku emerytalnego.

### Przebieg spotkania

Spotkanie z Ulriką Geith i dr. Martinem Prielerem dotyczyło trzech filarów niemieckiego systemu emerytalnego oraz dwóch kluczowych z punktu widzenia funkcjonowania systemu reform, jakie zostały wprowadzone w Niemczech w ostatnich latach.

Niemiecki system emerytalny składa się z trzech filarów. Pierwszy filar to państwowe ubezpieczenie emerytalne (*die gesetzliche Rentenversicherung*), obowiązkowe dla wszystkich obywateli, którzy przez minimum 16 miesięcy byli ubezpieczeni. W ramach filaru państwowego obowiązuje system punktowy. Każdy przepracowany rok przelicza się na jeden punkt, a prawo do pełnej emerytury uzyskuje się po przepracowaniu 45 lat. Drugi i trzeci filar mają charakter dobrowolny i są z założenia komplementarne wobec emerytury podstawowej z pierwszego filaru. Warto jednak podkreślić, iż państwo poprzez różnego rodzaju zachęty w postaci dodatków czy ulg podatkowych stara się zachęcić zarówno obywateli, jak i przedsiębiorstwa do oszczędzania w ramach dwóch dodatkowych filarów. Drugi filar stanowią ubezpieczenia pracownicze lub zakładowe (*die betriebliche Altersversorgung*) tworzone przez pracodawców. Pracowniczy system ubezpieczeń może zostać utworzony przez jedno przedsiębiorstwo, kilka zakładów lub całą branżę. Wysokość składki jest określana przez daną firmę lub w zbiorowym układzie pracy (*Tarifvertrag*). Obecnie około 70% Niemców jest objętych drugim filarem. Na trzeci filar (*die private Altersvorsorge*) składają się różnego rodzaju indywidualne formy oszczędzania na przyszłą emeryturę, takie jak ubezpieczenia na życie czy inwestowanie w nieruchomości. Najpopularniejszą formą oszczędzania w tym filarze jest jednak *Riester-Rente*, prywatna emerytura uzupełniająca wprowadzona w 2001 r.

Dynamika demograficzna, w tym spadek liczby urodzeń, wydłużająca się oczekiwana dalsza długość życia oraz pogłębiająca się dysproporcja między osobami płacącymi składki a pobierającymi świadczenia emerytalne skłoniły rząd federalny do wprowadzenia szeregu zmian w systemie emerytalnym. W celu ograniczenia wydatków na emerytury i zapewnienia wypłacalności finansowej *Deutsche Rentenversicherung*<sup>7</sup> rząd federalny, reformując system emerytalny, zdecydował się na wprowadzenie trzech rodzajów działań. Po pierwsze, na mocy ustawy

<sup>7</sup> Federalna instytucja ubezpieczeń emerytalno-rentowych.

z 2007 r. (*RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz*) podniesiono w Niemczech wiek emerytalny z 65 do 67 lat. Podnoszenie wieku emerytalnego objęło osoby urodzone po 31 grudnia 1946 r. i będzie następować od stycznia 2012 do roku 2029 stopniowo o jeden miesiąc (od 2024 r. o dwa miesiące). Rocznik 1964 będzie pierwszym, który przejdzie na emeryturę w wieku 67 lat. Ponadto rząd zdecydował się na długofalowe obniżenie poziomu emerytury i podwyższenie składki emerytalnej, wyznaczając jednak ustawowe limity. Składka emerytalna nie może wzrosnąć powyżej 20% do 2020 r. i powyżej 22% do 2030 roku. W analogicznym okresie stopa zastąpienia, która obecnie wynosi około 55%, nie może spaść poniżej 46% i 43%.

Wprowadzenie dużych zmian do niemieckiego systemu emerytalnego poprzedziła długa debata publiczna na ten temat. Kwestia zabezpieczenia emerytalnego nie schodzi z agendy politycznej w Niemczech od 1989 r. Wówczas przeprowadzono w Niemczech pierwszą z serii ważnych reform emerytalnych, podwyższając wiek przejścia na emeryturę do 65 lat. Zatem jeszcze przed upadkiem muru berlińskiego i ponownym zjednoczeniem toczyła się w Niemczech debata publiczna na temat trudnej sytuacji demograficznej i już wówczas odczuwalnych finansowych konsekwencjach procesu starzenia się społeczeństwa. Duża świadomość społeczna odnośnie do tej problematyki zdecydowanie przyczyniła się w Niemczech do relatywnie powszechnej akceptacji zmian w systemie emerytalnym. Nie bez znaczenia dla społecznego uznania reformy jest również fakt, iż w Niemczech panuje polityczny konsensus co do konieczności reformy systemu emerytalnego i wszystkie główne partie polityczne, poza partią Lewicy (*die Linke*), popierają główny kierunek zmian. Do pozytywnego przyjęcia reformy przez społeczeństwo przyczynił się również stosunkowo długi, pięcioletni okres *vacatio legis*, który umożliwił obywatelom zapoznanie się ze zmianami w systemie. Ponadto rząd federalny przygotował kampanię informacyjną tłumaczącą przyczyny reformy systemu emerytalnego, w tym podniesienia wieku emerytalnego do 67. roku oraz informującą o zakresie oraz kalendarzu wprowadzanych zmian. Warto również podkreślić, iż przed wejściem w życie ustawy podnoszącej wiek emerytalny rząd federalny zlecił Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej przygotowanie raportu zawierającego ocenę, czy zmiany ustawowe są racjonalne i możliwe do wprowadzenia. Dodatkowo co cztery lata ministerstwo dokonuje przeglądu wdrażania reformy i postuluje ewentualne zmiany.

Kwestią bezpośrednią związaną z podnoszeniem wieku emerytalnego jest również aktywność zawodowa osób w grupie wiekowej 50+. Niemcy są jednym z liderów w Unii Europejskiej, jeżeli chodzi o aktywizowanie zawodowe osób starszych. W 2012 roku odsetek osób aktywnych zawodowo w wieku pomiędzy 55. a 64. rokiem życia wyniósł aż 61,5%. Na tak wysoki odsetek składa się wiele czynników. Po pierwsze, działania o charakterze politycznym zainicjowane przez Agendę 2010, plan reform społeczno-gospodarczych Gerharda Schrödera. Agenda 2010 zmieniła klimat wokół zatrudnienia osób starszych i wraz z kampanią społeczną rządu federalnego przyczyniła się do zmiany nastawienia pracodawców do pracowników w wieku 50+. Zmiana stanowiska pracodawców była również możliwa w tym okresie ze względu na dobrą koniunkturę gospodarczą w Niem-



czech oraz duże zapotrzebowanie na siłę roboczą, w tym doświadczone i wykwalifikowane kadry. Ponadto aby zatrzymać osoby starsze na rynku pracy, rząd zdecydował się mocno ograniczyć możliwość przechodzenia na wcześniejszą emeryturę ze względu na bezrobocie powyżej 50. roku życia oraz zmniejszyć wysokość zasiłku dla bezrobotnych dla osób starszych do poziomu przysługującego pozostałym bezrobotnym.

### **Wnioski**

Reforma systemu emerytalnego w Niemczech obejmuje podniesienie wieku emerytalnego do 67 roku, obniżenie poziomu emerytury oraz podniesienie składki emerytalnej. Wszystkie zmiany w systemie emerytalnym są wprowadzane z dużym wyprzedzeniem, są również rozłożone w czasie (stopniowe podnoszenie wieku emerytalnego do 2029 r.) oraz zawierają ustawowe limity chroniące interesy obecnych i przyszłych emerytów. Reforma systemu emerytalnego cieszy się względnym poparciem społeczeństwa, co należy tłumaczyć społeczną świadomością na temat konieczności zmian ze względu na trudną sytuację demograficzną, rozłożeniem reformy w czasie oraz konsensusem politycznym na temat kierunku zmian systemu emerytalnego.

**NOTATKA ZE SPOTKANIA Z PRZEDSTAWICIELAMI NIEMIECKIEGO ZWIĄZKU  
PRACODAWCÓW W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ W BERLINIE  
W DNIACH 21–26 WRZEŚNIA 2014 R.**

**Temat spotkania**

Dyskusja na temat reformy emerytalnej w Niemczech.

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z Florianem Swyterem oraz dr. Martinem Krögerem – przedstawicielami Niemieckiego Związku Pracodawców dotyczyło reformy systemu emerytalnego w Niemczech, ze szczególnym uwzględnieniem roli Związku w procesie wprowadzania reformy.

Niemiecki Związek Pracodawców jest organizacją skupiającą firmy z poszczególnych branż przemysłu. Realizuje zadania związane z negocjowaniem i konsultowaniem aktów prawnych dotyczących zagadnień prawa pracy, zabezpieczenia społecznego oraz związków zawodowych. Ponadto współpracuje z Ministerstwem Pracy i Spraw Społecznych.

Związek brał również udział w konsultacjach dotyczących reformy emerytalnej w Niemczech wprowadzonej w 2007 r. Podczas spotkania zostały omówione założenia reformy, jej odbiór społeczny oraz jej przekształcenia.

Reforma emerytalna zakłada obniżenie poziomu emerytur przy jednoczesnym podniesieniu wieku emerytalnego i zwiększeniu składek odprowadzanych do systemu emerytalnego. Wdrażanie reformy zostało rozłożone w czasie do roku 2029. Jej założenia były przygotowywane od roku 2002 przez 2 komisje rządowe i były efektem konsensusu politycznego pomiędzy głównymi siłami politycznymi w Niemczech. Wprowadzenie reformy zostało poprzedzone przez problemy społeczne i ekonomiczne, takie jak wysoki poziom bezrobocia oraz brak środków finansowych na wypłatę zobowiązań emerytalnych.

Przeprowadzona reforma nie została pozytywnie odebrana w niemieckim społeczeństwie, jednakże została zaakceptowana. W 2012 r. na emeryturę przeszli pierwsi pracownicy w wieku powyżej 65. roku życia. Rząd zdecydował się na złagodzenie założeń reformy poprzez wprowadzenie następujących wyjątków: część osób, które ukończyły 63. rok życia, może przejść na wcześniejszą emeryturę w niepełnym wymiarze. Zgodnie z opinią pracodawców powyższe rozwiązanie będzie powodować problemy związane z utratą wykwalifikowanych pracowników. Ponadto trudno jednoznacznie ocenić, ile osób skorzysta z możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Obecny system emerytalny w Niemczech opiera się na punktach kredytowych, gdzie 1 rok pracy przelicza się na 1 punkt. Należy podkreślić, iż nie oblicza się zatem kapitału, lecz zebraną ilość punktów. Dlatego też jeżeli pracow-

nik decyduje się przejść na wcześniejszą emeryturę, otrzymuje mniej punktów i tym samym środków finansowych. Ponadto kolejną zmienną jest wysokość zarobków - jeżeli pracownik zarabiał mniej, będzie otrzymywał niższą emeryturę. System emerytalny w Niemczech składa się z 3 filarów: państwowego, pracowniczego oraz prywatnego. Należy podkreślić, iż kluczowe znaczenie ma filar państwowy, przy czym pracowniczy odgrywa rolę kompensacyjną wobec środków budżetowych.

Ministerstwo Pracy i Spraw Społecznych publikuje coroczne raporty na temat przebiegu reformy emerytalnej z prognozą na 15 lat. Obecna koalicja rządząca dąży do utrzymania wieku emerytalnego na niezmiennym poziomie 67 lat. Proporcja pomiędzy osobami pracującymi a korzystającymi z systemu emerytalnego kształtuje się na poziomie 48 mln do 28 mln osób.

Podczas spotkania poruszono również kwestie związane z problemami demograficznymi, które rzutują na funkcjonowanie rynku pracy i systemu emerytalnego. Podkreślono, iż pracodawcy niemieccy mają trudności z pozyskaniem młodych, wykwalifikowanych pracowników. Ponadto wprowadzono program rządowy dla osób w wieku 50+, który pełni funkcję informacyjną oraz ma na celu popularyzację profilaktyki zdrowotnej, jak i utrzymanie odpowiedniego poziomu aktywności zawodowej wśród osób starszych.

### **Wnioski**

Reforma systemu emerytalnego w Niemczech ma kluczowe znaczenie zarówno dla społeczeństwa, jak i stabilności finansów publicznych. Istotnym czynnikiem w ramach jej wdrażania były konsultacje społeczne z udziałem pracodawców, organizacji pracowników oraz związków zawodowych. Wprowadzenie reformy było konieczne ze względu na problemy budżetu państwa i brak możliwości wypełnienia zobowiązań emerytalnych wobec obywateli.

NOTATKA ZE SPOTKANIA Z DR. GUIDO K. RADDATZEM W FUNDACJI  
GOSPODARKI RYNKOWEJ W RAMACH WIZYTY STUDYJNEJ W BERLINIE I PARYŻU  
W DNIACH 21-26 WRZEŚNIA 2014 R.

**Temat spotkania**

Dyskusja na temat zmian w niemieckim systemie emerytalnym.

**Przebieg spotkania**

Spotkanie z panem Guido Raddatzem, ekspertem Fundacji Gospodarki Rynkowej, dotyczyło reform systemu emerytalnego w Niemczech ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wydłużenia wieku emerytalnego.

Rozpoczynając spotkanie, pan Raddatz zwrócił uwagę na dokonujące się poważne zmiany demograficzne, szczególnie na rosnącą długość życia. W obecnej sytuacji w Niemczech w ciągu mniej więcej 10 lat przeciętna długość życia wzrasta o 1 rok. Przede wszystkim z tego względu nasz rozmówca uznał wydłużenie wieku emerytalnego nie tylko za właściwie, ale wręcz niemożliwe do uniknięcia. Jego zdaniem 80-90% ludności rozumie tę zależność i niechętnie, ale jednak, akceptuje konieczność dłuższej pracy. Poważne spory dotyczą jedynie zakresu wyjątków od zasad ogólnych.

Brak znacznych kontrowersji związanych z reformą podwyższającą wiek emerytalny ma związek z oswojeniem niemieckiej opinii publicznej z tym tematem. Problemy systemu emerytalnego stanowiły stały temat debaty od początku lat 90. Tradycyjnie w Niemczech starano się, aby zmiany w systemie emerytalnym oparte były na szerokim politycznym konsensusie. Również w 2007 r., gdy uchwalono ustawę ustalającą docelowy wiek emerytalny na poziomie 67 lat, tylko jedna partia (*die Linke*) i część związków zawodowych kontestowały przyjęte zmiany. Dwa największe stronnictwa, CDU/CSU i SPD, zdołały wypracować w tej kwestii wspólne stanowisko.

Pan Raddatz negatywnie ocenia wprowadzony w 2014 r. tzw. „pakiet rentowy”, dający m.in. określonej grupie pracowników (mających w wieku 63 lat przynajmniej 45 lat okresów składkowych) prawo do skorzystania z wcześniejszej emerytury. Jego zdaniem spowoduje to nie tylko problemy finansowe dla budżetu, ale przede wszystkim taki krok w tył (w stosunku do ustawy z 2007 r., podnoszącej wiek emerytalny do poziomu 67 lat) będzie złym sygnałem dla rynku pracy. Poza tym dla oceny tej zmiany istotny jest również kontekst w postaci nasilającego się problemu ubóstwa wśród osób starszych. Zjawisko to sprawia, że reforma w swej emerytalnej części jest korzystna przede wszystkim dla osób zamożniejszych.

## **Wnioski**

Przeprowadzenie reformy emerytalnej w Niemczech uznano za konieczność, biorąc pod uwagę presję demograficzną (rosnąca długość życia) i niemożliwość ciągłego zwiększania udziału budżetu w finansowaniu świadczeń. Wprowadzenie reformy poprzedzone było wieloletnią debatą, a jej trwałość zagwarantowana została przez współdziałanie głównych sił politycznych. Ostatnie zmiany (wynikające z „pakietu rentowego”) wprowadzają pewien wyłom w dotychczasowej polityce, co może zradyzalizować część opinii publicznej.



## **Zagadnienie jakości usług publicznych w kontekście zabezpieczenia emerytalnego**

### **Wstęp**

Niniejsze opracowanie jest propozycją i jednocześnie wstępną próbą zinterpretowania działalności państwa w obszarze zabezpieczenia emerytalnego w kategoriach usług publicznych, a także zastosowania do tej działalności pojęcia jakości. Pierwsza ważna obserwacja w tym zakresie warta jest przytoczenia już na wstępie: mamy tutaj w istocie do czynienia nie z jedną „jakością emerytury”, lecz z wieloma różnej natury jakościami, związanymi z procesami zachodzącymi wokół systemu emerytalnego: z jakością projektowania mechanizmów, jakością zarządzania kosztami obsługi, jakością relacji z klientami itd.

Poszukujemy przede wszystkim kryteriów oceny oraz możliwie konkretnych wskaźników, które można by monitorować i porównywać w czasie. Prezentujemy również najważniejsze uwarunkowania, którym system emerytalny podlega i do których musi się dostosowywać. Staramy się zdiagnozować, w jakim miejscu pod względem rozmaitych jakości system znajduje się dzisiaj.

Podjęmowane zagadnienie charakteryzuje się znaczną obszernością, jest bowiem powiązane z każdym poziomem i każdym aspektem działania systemu. Próba objęcia spojrzeniem tak dużych i skomplikowanych całości jest zawsze narażona na ryzyko przeoczeń. Nierozsądnie byłoby zakładać,

że nie istnieją żadne inne perspektywy oceny niż tutaj przedstawione. Złożoność problemu w połączeniu z ograniczoną z założenia objętością pracy wymusza również pewną skrótowość. Naszym głównym zamierzeniem było jednak nie tyle stworzenie monograficznego opracowania, ile sprowokowanie refleksji nad, jak nam się zdaje, nieoczywistym podejściem do problematyki zaangażowania państwa w kwestię emerytur. Jeżeli nawet manifestacją tej refleksji będzie polemika - przedsięwzięcie to uznamy za w swej istocie udane.

## 1. Usługi publiczne w obszarze zabezpieczenia emerytalnego

### Emerytura jako usługa

Emerytura jest świadczeniem pieniężnym, którego wypłata uruchamiana jest po przekroczeniu określonego wieku, umownie przyjmowanego za granicę etapu życia, w którym, ze względu na proces starzenia się, człowiek nie jest już w stanie swobodnie utrzymywać się z własnej pracy. Przesłanką definicyjną określającą emeryturę jest cel (zapewnienie zastępczego źródła utrzymania), nie zaś forma, charakter czynności umożliwiających osiągnięcie zamierzonego efektu. To może rodzić wątpliwości klasyfikacyjne. Czy emerytura jest usługą? Jeżeli tak, to na czym ona polega? Na oszczędzaniu, inwestowaniu, współdzieleniu ryzyka (jak w ubezpieczeniach)? A może to po prostu „usługa emerytury”, opierająca się na odrębnym, oryginalnym mechanizmie?

Z całą pewnością można tutaj mówić o potrzebie zabezpieczenia się przed określonym ryzykiem (tzw. ryzykiem długowieczności) - to łączy każdą emeryturę z ubezpieczeniami. Nie wszystkie jednak sposoby służące jej spełnieniu opierają się na współdzieleniu tego ryzyka w ramach dużej grupy ubezpieczonych - niektóre w pełni polegają na indywidualnym gromadzeniu kapitału. Gromadzeniu temu może towarzyszyć działalność inwestycyjna - nie jest to jednak z pewnością uniwersalna reguła. Dla osoby, która utrzymuje się ze swej pracy, zabezpieczenie emerytalne w praktyce zawsze wiąże się z koniecznością odkładania części bieżącego dochodu z myślą o przyszłości - tak jak w przypadku oszczędzania. Jeżeli jednak bieżący dochód odkładany jest w postaci składki ubezpieczeniowej (np. w państwowym systemie repartycyjnym), nie powstają w ten sposób żadne oszczędności, lecz jedynie uprawnienia.

Do celu określonego w definicji emerytury można zmierzać za pomocą rozmaitych mechanizmów. Każdy z nich znajduje także inne, nie-emerytalne zastosowania. Poszukując ogólnego, prawdziwego w każdym



przypadku opisu sposobu działania emerytury, powiedzieć można przy najmniej tyle, że zawsze jest to efekt czynności związanych z przepływem środków pieniężnych pomiędzy uczestnikami rynku (klientem a współubezpieczonymi, kredytobiorcami, emitentami papierów wartościowych itd.), a jako taka może być nazwana usługą finansową<sup>1</sup>.

### **Dlaczego państwo zajmuje się emeryturami?**

Instytucje państwa stoją na straży interesu publicznego. Interes publiczny definiuje się dla odróżnienia go od interesu prywatnego, rozróżnienie nie oznacza jednak koniecznej sprzeczności – konflikt interesu publicznego z rozmaitymi konkretnymi interesami indywidualnymi nie jest nieunikniony. Koncepcja interesu publicznego zakłada istnienie powszechnej, terytorialnej wspólnoty, której trwanie i rozwój stanowi wartość dla jej członków. O ile każdy indywidualny interes ma zawsze reprezentanta w postaci swojego właściciela, o tyle dla reprezentowania interesu publicznego potrzebni są publiczni funkcjonariusze, działający jako rzecznicy wspólnoty. Konstrukcyjną osią tej wspólnoty i nosicielem jej podmiotowości jest zatem państwo, rozumiane jako struktura polityczno-administracyjna. Innymi słowy, państwo istnieje, żeby interes wspólnotowy nie pozostał niereprezentowany. Można więc powiedzieć, że dbanie o interes publiczny jest powinnością publiczną, do której spełniania powołane jest państwo, zabezpieczanie interesów prywatnych jest zaś powinnością zainteresowanych indywidualnych osób.

Najbardziej podstawowym przykładem powinności prywatnej jest zapewnienie sobie samemu środków utrzymania. W ramach tego wyzwania mieści się również tzw. ryzyko długowieczności, które trzeba uwzględnić w indywidualnych decyzjach tak samo jak np. ryzyka związane ze zmianami na rynku pracy, cyklami koniunkturalnymi, własną kondycją fizyczną i stanem zdrowia, utrzymywaniem potomstwa, zagrożeniem rozmaitego rodzaju przestępstwami itd. Aby przygotować się na to ryzyko, podobnie jak w przypadku innych potencjalnych zagrożeń, każdy według własnego rozsądku angażuje odpowiednią porcję swoich zasobów (czasu, umiejętności, relacji z innymi, zgromadzonego wcześniej majątku itp.) w działania, które uważa za najkorzystniejsze w swojej sytuacji. Dlatego gdy to państwo zajmuje się działalnością polegającą na wypłacaniu emerytur, należy postawić pytanie, w jaki sposób służy to interesowi publicznemu.

---

<sup>1</sup> Por. np. definicję usługi finansowej w: M. Iwanicz-Drozdowska, A. Matuszyk, A.K. Nowak, R. Kitala, *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysoko-rozwiniętych. Raport z badań*, SGH, Warszawa 2009, s. 10, publikacja dostępna on-line: [http://zbp.pl/public/repozytorium/dla\\_konsumentow/edukacja/SGH-edukacja-finansowa-pdf](http://zbp.pl/public/repozytorium/dla_konsumentow/edukacja/SGH-edukacja-finansowa-pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

Interes publiczny wchodzi w interakcje z interesami prywatnymi. Interakcje te miewają rozmaity charakter: czasem zachodzi wzajemne wzmocnienie korzyści, innym razem dochodzi do tłumienia, kiedy indziej znowu jest to konflikt, w którym któraś strona nieuchronnie musi być korzyści pozbawiona. Możliwe są sytuacje, w których dzięki lepszej realizacji interesów prywatnych zyskuje interes publiczny (np. gdy rodzime przedsiębiorstwa zdobywają zagraniczne rynki, powiększając przez to swoje dochody, zwiększając skalę działalności i zatrudniając nowych pracowników, co ostatecznie znajduje odzwierciedlenie w wyższych przychodach podatkowych). Zbadania wymaga zatem, czy tego rodzaju zależności mogą zachodzić w przypadku zabezpieczenia emerytalnego.

- ***Hipoteza 1: organizując system emerytalny, państwo uzyskuje korzyść w postaci stabilności społeczno-ekonomicznej***

Powszechny system emerytalny daje gwarancję, że każdy jest przynajmniej w pewnym stopniu zabezpieczony od ryzyka długowieczności, zatem co do zasady nie ma osób w ogóle niezabezpieczonych. W porównaniu do sytuacji, w której decyzja o przedsięwzięciu środków zabezpieczających lub ich zaniechaniu jest w pełni swobodna, globalne poczucie egzystencjalnego zagrożenia jest odpowiednio niższe. Poczucie zagrożenia tworzy napięcia, które w przypadku wysokiego natężenia skutkują wyładowaniami i gwałtownymi wybuchami. Mogą się one objawiać w postaci zamieszek, strajków, konfliktów pomiędzy dającymi się wyodrębnić ze społeczeństwa grupami, czy też w formie radykalnych ruchów politycznych i decyzji wyborczych. Wysokie natężenie napięć społecznych – pomijając nawet bezpośrednie straty spowodowane wybuchami niezadowolonia – sprawia, że przyszłość staje się nieprzewidywalna, a obowiązujące zasady – niepewne.

System emerytalny jest w tym kontekście instrumentem zarządzania napięciami społecznymi. Jego zorganizowanie zwiększa globalne poczucie bezpieczeństwa, osłabiając w ten sposób bodźce motywujące do zachowań skrajnych. Ma to dla państwa konkretne skutki ekonomiczne. Ryzyko wstrząsów generuje koszty związane z koniecznością zabezpieczenia się przed nimi, demotywuje do podejmowania długoterminowych przedsięwzięć, uniemożliwia długofalowe planowanie, zmniejsza zaufanie potencjalnych zagranicznych wierzycieli i inwestorów. Angażując swoje zasoby w poprawę poczucia bezpieczeństwa, państwo uzyskuje zatem konkretną rekompensatę. Jeżeli tylko wartość osiągniętych w ten sposób

korzyści przewyższa poniesione nakłady, uznać można, że zaangażowanie państwa jest uzasadnione i sensowne.

- ***Hipoteza 2: organizując powszechny system emerytalny, państwo przeciwdziała załamaniom koniunkturalnym i wspiera wzrost gospodarczy***

Udział w systemie emerytalnym zmusza ludzi do odkładania części swojej konsumpcji w czasie. Określoną porcję bieżących dochodów przeznaczają na składki, które tworzą kapitał, lub należności, z których można korzystać w okresie życia, gdy już nie uzyskuje się dochodów z pracy. Należy zwrócić uwagę, że indywidualne świadczenia emerytalne są zasadniczo niewrażliwe na wahania koniunktury, co odróżnia je od dochodów pozyskiwanych za pośrednictwem rynku pracy. Powszechność uczestnictwa w systemie emerytalnym działa zatem antycyklicznie, zapewniając gospodarce grupę konsumentów, której dochody są stałe, bez względu na fazę cyklu koniunkturalnego.

Powszechny system emerytalny tworzy przymusowe oszczędności, rozumiane szeroko jako odroczone konsumpcja. Jeżeli skonstruowany przez państwo system zakłada istnienie w ramach niego przynajmniej komponentu kapitałowego, dodatkowy zasób oszczędności do niego trafiający może finansować dodatkowe inwestycje w gospodarce. W przypadku gdy system finansowy gospodarki jest zbyt słabo nasycony kapitałem w stosunku do potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw, wprowadzenie powszechnego systemu emerytalnego czerpiącego rozwiązanie z modelu kapitałowego może zdynamizować wzrost gospodarczy. Fundusze emerytalne odgrywają rolę dużych inwestorów instytucjonalnych. Przyczyniają się istotnie do pogłębiania i rozwoju rynku kapitałowego oraz zwiększenia efektywności wykorzystania zasobów finansowych.

- ***Hipoteza 3: organizując powszechny system emerytalny, państwo uzyskuje korzyści pośrednie w obszarze innych polityk***

Istnienie powszechnego systemu emerytalnego wpływa na sytuację w innych obszarach polityki społecznej: w polityce pomocy społecznej, polityce prewencji patologii czy w polityce rynku pracy. Brak świadczeń emerytalnych nie oznaczałoby, że państwo jest wolne od konieczności wykorzystania publicznych zasobów do obsługi osób w wieku uniemożliwiającym pracę zarobkową. W takim wypadku znacznie wyższa byłaby po

prostu liczba osób, wobec których państwo miałoby zobowiązania związane z rentami z tytułu niezdolności do pracy czy zasiłkami dla bezrobotnych. Rozwiązaniem ekonomicznie bardziej uzasadnionym jest stworzenie mechanizmu, dzięki któremu na starość co do zasady każdy będzie się utrzymywał z własnych, zaoszczędzonych w toku życia zawodowego pieniędzy. Jeżeli system emerytalny zawiera mechanizmy redystrybucyjne, może przyczynić się do prewencji patologii społecznych powiązanych z ubóstwem.

Z punktu widzenia potrzeb rynku pracy istnienie systemu emerytalnego pozwalającego relatywnie wcześniej zakończyć aktywność zawodową może być postrzegane jako alternatywa dla instytucjonalnych (publicznych) form opieki nad dziećmi. W oparciu o instytucję wielopokoleniowej rodziny, w której babcie i dziadkowie pełnią funkcję dziennych opiekunów, możliwe jest osiągnięcie podobnych rezultatów, tj. uwolnienie czasu rodziców, pozwalające im na swobodną aktywność zawodową. System emerytalny widziany z tej perspektywy byłby mechanizmem cyklicznej wymiany starszej siły roboczej (dziadków) na młodszą (rodziców), w założeniu bardziej produktywną.

### **Ile usług w emeryturach?**

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami usługą (finansową) jest emerytura jako świadczenie, należy jednak zwrócić uwagę, że usług publicznych związanych z zabezpieczeniem emerytalnym jest więcej. Państwo występuje tutaj w kilku rolach: (1) jako organizator i regulator systemu, (2) jako nadzorca rynku emerytalnego, (3) jako ubezpieczyciel. Każda z tych ról omówiona zostanie odrębnie.

- ***Państwo jako organizator i regulator systemu emerytalnego***

W odniesieniu do obszaru zabezpieczenia społecznego kompetencje właściwych ministrów określa Ustawa o działach administracji rządowej (Dz.U. 2007, nr 65, poz. 437 z późn. zm.). Dział „zabezpieczenie społeczne” obejmuje m.in. sprawy ubezpieczeń społecznych i zaopatrzenia społecznego oraz funduszy emerytalnych i podlega ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego. Natomiast ubezpieczenie społeczne rolników znajduje się w dziale „rozwój wsi” i podlega ministrowi właściwemu do spraw rozwoju wsi, który współdziała z ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego. Na system zabezpieczenia społecznego składają się: system ubezpieczenia i zaopatrzenia społecznego, system ubezpieczenia zdrowotnego oraz świadczenia z tytułu bezrobocia i świadczenia rodzinne.

Regulacje dotyczące systemu ubezpieczenia społecznego określają m.in.:

- ◆ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. 2008, nr 50, poz. 291 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. 2010, nr 34, poz. 189 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 2009, nr 205, poz. 1585 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2009, nr 153, poz. 1227 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. 2004, nr 120, poz. 1252 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. 2008, nr 228, poz. 1507 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. nr 237, poz. 1656 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz.U. 2004, nr 116, poz. 1205 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. 2004, nr 116, poz. 1207 z późn. zm.);
- ◆ Ustawa z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013, poz. 1717).

- *Państwo jako nadzorca rynku*

Odnosząc się do funkcji nadzorczej państwa, należy podkreślić rolę Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), która sprawuje nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, rynkiem ubezpieczeniowym i rynkiem usług emerytalnych. Ponadto nadzoruje funkcjonowanie instytucji płatniczych i biur usług płatniczych, instytucji pieniądza elektronicznego oraz sektora kas spółdzielczych. Komisja podejmuje działania przyczyniające się do prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego oraz ubezpieczeniowego, służące jego rozwojowi i podnoszeniu konkurencyjności. Realizuje także działania o charakterze informacyjnym oraz bierze

udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym. Co więcej, w odniesieniu do systemu emerytalnego funkcjonującego przed zmianami w 2014 r. KNF publikowała raporty i opracowania dotyczące kondycji finansowej otwartych funduszy emerytalnych oraz ich działalności inwestycyjnej. Komisja prowadziła również analizę funkcjonowania instrumentów będących elementami III filaru: indywidualnych kont emerytalnych oraz pracowniczych programów emerytalnych.

Działania podejmowane przez Komisję mają na celu przede wszystkim zapewnienie stabilności i przejrzystości rynku finansowego oraz przyczyniają się do budowania zaufania i zwiększania poziomu ochrony jego uczestników.

- *Państwo jako ubezpieczyciel*

To właśnie działając w roli ubezpieczyciela, państwo jest dostawcą usługi finansowej – świadczenia emerytalnego. W odniesieniu do tej funkcji główną rolę odgrywają Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS).

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną funkcjonującą od 1934 r. Zadania, które wykonuje, zostały określone w Ustawie z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. ZUS wykonuje także zadania wynikające z innych ustaw, związane z systemem zabezpieczenia społecznego. Odgrywa rolę instytucji finansowej, która ma zapewnić swoim klientom poczucie bezpieczeństwa finansowego m.in. w kontekście ubezpieczeń emerytalnych. Funkcje instytucji finansowej pełni poprzez pobór składek, wypłatę świadczeń oraz pobór podatków w imieniu emerytów i rencistów.

Wśród głównych zadań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, w odniesieniu do funkcjonowania systemu emerytalnego, należy wskazać przede wszystkim ustalanie uprawnień i wypłacanie każdego miesiąca emerytur oraz rent, a także określanie obowiązku ubezpieczeń społecznych i tym samym wymierzanie i pobieranie składek z nimi związanych. Ponadto ZUS prowadzi rozliczenia na kontach płatników składek i ewidencjonuje składki na indywidualnych kontach ubezpieczonych. Kontroluje także płatników składek w zakresie wywiązywania się z obowiązku ich opłaty, w tym prowadzi przymusowe dochodzenie należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne czy ubezpieczenie zdrowotne. Prowadzi również Centralny Rejestr Ubezpieczonych oraz Centralny Rejestr Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych. Ponadto pobiera i rozlicza składkę na

Fundusz Emerytur Pomostowych, a także przyznaje i wypłaca świadczenia przedemerytalne. Należy także zauważyć, że ZUS w imieniu emerytów i rencistów odprowadza do urzędów skarbowych podatek dochodowy od osób fizycznych, jak również należną składkę na ubezpieczenie zdrowotne do Narodowego Funduszu Zdrowia. Zakład współpracuje także z organizacjami międzynarodowymi oraz pełni funkcję instytucji odpowiedzialnej za realizację umów międzynarodowych i porozumień w obszarze ubezpieczeń społecznych.

ZUS jest dysponentem państwowego funduszu celowego, jakim jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS), utworzony 1 stycznia 1999 r. na mocy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w celu wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Jest również dysponentem Funduszu Rezerwy Demograficznej oraz Funduszu Emerytur Pomostowych. Na dochody FUS składają się przede wszystkim wpływy ze składek na ubezpieczenie społeczne, a także środki z oprocentowania rachunków bankowych Funduszu oraz z Funduszu Rezerwy Demograficznej. Ponadto, zgodnie z założeniami ustawy budżetowej, FUS otrzymuje dotacje z budżetu państwa oraz nieoprocentowane pożyczki. Należy podkreślić, że nakłady te mogą zostać przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków stanowiących podstawę wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, w przypadku gdy przychody przekazywane na rachunek funduszu emerytalnego czy też środki z funduszy rezerwowych nie są wystarczające.

W odmienny sposób państwo pełni funkcję ubezpieczyciela i usługodawcy w odniesieniu do rolników. Ubezpieczenie społeczne rolników jest uregulowane ustawą z 20 grudnia 1990 r. (Dz.U. 2013 r., poz. 1403, t.j.), a zadania z niej wynikające wykonuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Wyodrębnienie KRUS jako instytucji samodzielnej i wyspecjalizowanej miało na celu zapewnienie kompleksowej obsługi ubezpieczonych rolników i zapewnienie efektywnej realizacji działań. Wśród głównych zadań wykonywanych przez KRUS należy wymienić przede wszystkim obsługę ubezpieczonych i świadczeniobiorców, określanie wymiaru składek i ich pobór, a także przyznawanie i wypłatę świadczeń z tytułu ubezpieczenia. Ponadto Kasa prowadzi rozliczenia dotyczące składek na ubezpieczenie zdrowotne rolników i ich rodzin, w tym emerytów i rencistów, oraz pobiera zaliczki na podatek dochodowy. KRUS prowadzi również działalność na rzecz pomocy ubezpieczonym i osobom uprawnionym do świadczeń z ubezpieczenia, wykazującym całkowitą niezdolność do pracy w gospodarstwie rolnym, zapobiegania wypadkom przy pracy oraz wspierania rozwoju ubezpieczeń dobrowolnych.

## Czy redystrybucja dochodu jest usługą?

Warto rozważyć, w jakim stopniu redystrybucja dochodu, która dokonuje się w polskim systemie emerytalnym za pomocą instytucji takich jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, jest usługą publiczną realizowaną przez państwo. Kwestię definicyjną usługi publicznej możemy w tym miejscu zawęzić do usługi społecznej, przy jednoczesnym zachowaniu kryteriów realizacji usług publicznych przez państwo.

Usługi publiczne można zdefiniować jako dobra publiczne, gdzie niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Niezależnie od liczby korzystających mają one określoną wartość, która nie jest naruszana przez kolejnych użytkowników. Są to usługi świadczone przez administrację publiczną lub podmioty prywatne dostępne dla wszystkich niezależnie<sup>2</sup>. Z kolei usługi społeczne charakteryzują się zestawem cech takich jak: zorientowanie bezpośrednio na osobę, nierynkowy charakter świadczonej usługi, obowiązkowe w konsumpcji, udzielane przez państwo, subsydiowane ze środków publicznych, oparte na prawach socjalnych oraz udzielane przez profesjonalistów<sup>3</sup>.

Biorąc pod uwagę wymienione cechy, można stwierdzić, że redystrybucja dochodu przez państwo w celu wypłacania emerytur stanowi usługę społeczną. Państwo, odpowiednio za pośrednictwem ZUS bądź KRUS, dokonuje wypłaty emerytur poszczególnym ubezpieczonym, którzy byli płatnikami składek. Proces ten jest zindywidualizowany i ukierunkowany na konkretnego obywatela. Ponadto redystrybucja dochodu ma charakter nierynkowy, tzn. proces wypłacania emerytur co do zasady jest stały i niezależny od zmian w gospodarce. Jest również nacechowany pewnością niezależnie od możliwości finansowych państwa. Oznacza to, że w przypadku niedoboru środków w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest on zasilany dotacjami z budżetu państwa lub nieoprocentowanymi pożyczkami. Tym samym redystrybucja dochodu, który okazuje się niewystarczający, jest subsydiowana ze środków publicznych przez państwo, których wysokość zależy od wpływów ze składek emerytalnych osób ubezpieczonych. Należy zauważyć, że wypłata emerytury jest jednocześnie uprawnieniem wynikającym z określonych przepisów prawa. Ponadto redystrybucja dochodu w założeniu powinna być dokonywana

<sup>2</sup> Zob. B. Koźuch, A. Koźuch, *Usługi publiczne: organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 33, publikacja dostępna on-line: <http://149.156.173.214/-pliki/e-monografie/monografia-8.pdf> [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>3</sup> Zob. R. Szarfenberg, *Polityka społeczna i usługi społeczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/-pdf/psus.pdf>, s. 23 [dostęp: listopad 2014 r.].



przez wyspecjalizowane służby państwowe, charakteryzujące się profesjonalizmem i efektywnością działania.

## 2. Jakość państwowych usług emerytalnych – co to znaczy?

### Alokacja publicznych zasobów – ile kosztów, a ile korzyści?

Państwo angażuje w system emerytalny własne zasoby nawet wtedy, gdy fundusz obsługujący emerytury państwowe nie wymaga budżetowych dotacji. Odnosząc pojęcie jakości do organizatorskiej działalności państwa, trzeba postarać się oszacować koszty i korzyści płynące z przyjętych rozwiązań konstrukcyjnych.

Bezpośrednie koszty funkcjonowania systemu emerytalnego dla budżetu państwa dają się stosunkowo łatwo policzyć. W 2012 r. luka między przychodami ze składek emerytalnych (ok. 72 mld zł) a wypłacanymi emeryturami (ok. 111,1 mld zł) w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 39,1 mld zł<sup>4</sup>. W Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego w tym samym roku przychody ze składek emerytalnych wyniosły 1,5 mld zł, wartość wypłaconych emerytur zaś 11,4 mld zł, co dało 9,9 mld zł różnicy<sup>5</sup>. Koszty branżowych zaopatrzeniowych systemów emerytalnych (obejmujących służby mundurowe, sędziów i prokuratorów) wyniosły 10,6 mld zł<sup>6</sup>. Ubytki dochodów związane z zasadami funkcjonowania III filaru (zachęty podatkowe) były niewielkie, ok. 0,01 mld zł (trzeba jednak zaznaczyć, że nie są tu uchwycone ubytki związane ze zwolnieniem z podatku od dochodów kapitałowych)<sup>7</sup>. Koszty funkcjonowania nadzorującej m.in. rynek emerytalny Komisji Nadzoru Finansowego wyniosły 0,2 mld zł<sup>8</sup> – jeżeli przyjąć umownie, że na działalność związaną z emeryturami przypada jedna ósma kosztów (jest to jeden z ośmiu obszarów zainteresowania KNF), daje to 0,025 mld zł. W sumie zatem bezpośrednie koszty funkcjonowania systemu emerytalnego w 2012 r. wyniosły szacun-

<sup>4</sup> Zob. *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń społecznych 2012*, ZUS, Warszawa 2013, s. 14, publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie_2012.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>5</sup> Zob. *Plan finansowy funduszu emerytalno-rentowego na rok 2013*, KRUS, Warszawa 2012, publikacja dostępna on-line: [www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje\\_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/BF/p\\_plan\\_finansowy\\_FER\\_2013\\_c.pdf](http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/BF/p_plan_finansowy_FER_2013_c.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.]. Plan finansowy na dany rok zawiera dane o wykonaniu planu na rok poprzedni.

<sup>6</sup> Zob. *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, MPiPS oraz MF, Warszawa 2013, s. 21.

<sup>7</sup> Zob. tamże, s. 22.

<sup>8</sup> Zob. Ustawa budżetowa na rok 2012 z 2 marca 2013 r. (Dz.U. poz. 273), załącznik nr 2.

kowo 60 mld zł. W porównaniu do dochodów budżetowych (ok. 287,6 mld<sup>9</sup>) stanowiło to 21%.

Należy zwrócić uwagę, że nie są to jedyne istotne koszty. Znacznie trudniejsze do oszacowania, ale niewątpliwie bardzo poważne, są koszty pośrednie. Podstawowym mechanizmem finansowania emerytur z I i II filaru są obowiązkowe składki będące ciężarem fiskalnym obciążającym pracę. Koszty pracy w gospodarce są znacznie wyższe, niż byłyby, gdyby nie istniał państwowy system emerytalny. Istnieją zatem koszty wynikające z wywołanego funkcjonowaniem systemu emerytalnego niższego poziomu zatrudnienia. Brak danych na temat ich możliwej wysokości znacznie ogranicza możliwości sporządzenia wiarygodnego bilansu kosztów i korzyści generowanych przez system.

Możliwe korzyści z posiadania systemu emerytalnego zasygnalizowane zostały w formie trzech hipotez w części pierwszej. Odnosząc się do hipotezy 1, mówiącej o korzyściach polegających na łagodzeniu napięć społecznych i wynikających stąd pozytywnych skutkach ekonomicznych, trzeba wprost stwierdzić jej nieweryfikowalność. Raczej zdrowy rozsądek niż metodyczna analiza podpowiada, że kierunek oddziaływania systemu emerytalnego na nastroje i procesy społeczne jest przynajmniej nienegatywny. Efektów tych nie sposób jednak zmierzyć ani wycenić, nie da się więc również porównywać ich z kosztami.

Hipoteza 2, dostrzegająca w systemie emerytalnym czynnik sprzyjający rozwojowi gospodarstwu i odporności na szoki, lepiej poddaje się analizie. Rozważania nad pozytywnym wpływem na wzrost PKB koncentrują się na związkach systemu emerytalnego z rynkiem kapitałowym, co w polskich warunkach oznacza przede wszystkim pytanie o rolę otwartych funduszy emerytalnych (pod względem zarządzanych aktywów sektor OFE jest ponad 10 razy większy niż cały III filar, a przecież tylko pewna część zasobów zgromadzonych w tym ostatnim zasila rynek kapitałowy). OFE należą do największych uczestników obrotu giełdowego. Ich udział w kapitalizacji wszystkich akcji na GPW w 2012 r. wynosił 18%<sup>10</sup>, w ich

<sup>9</sup> Zob. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.*, t. 1, Rada Ministrów, Warszawa 2013, s. 1/1, publikacja dostępna on-line: [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/-/asset\\_publisher/R79o/content/4312508?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fwykonanie-budzetu-panstwa%2Fsprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_R79o%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D1#p\\_p\\_id\\_101\\_INSTANCE\\_R79o](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/-/asset_publisher/R79o/content/4312508?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fwykonanie-budzetu-panstwa%2Fsprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne%3Fp_id%3D101_INSTANCE_R79o%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_R79o); [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>10</sup> Wszystkie dane dotyczące uczestnictwa OFE w rynku kapitałowym za: *Przegląd...*

posiadaniu było zaś 39% akcji należących do tzw. *free float*, tj. akcji w wolnym obrocie<sup>11</sup>. Zważywszy, że sukcesywnemu rozluźnieniu ulegają limity udziału akcji w portfelach OFE (proces ma się zakończyć w 2034 r. przy poziomie 90%), rola OFE może jeszcze wzrosnąć (choć pojawia się też wentyl w postaci zwiększonych możliwości inwestowania za granicą).

Nie jest jednak rzeczą oczywistą, że inwestując na giełdzie składki ubezpieczonych OFE, przyczyniają się do bardziej efektywnej alokacji kapitału. Należy pamiętać, że odbywa się to kosztem zwiększonego długu publicznego, związanego z kosztami reformy wprowadzającej do systemu komponent kapitałowy, co wytworzyło lukę przychodów składkowych w I filarze. Patrząc na gospodarkę narodową globalnie, można argumentować, że finansowane długiem inwestycje giełdowe tworzyły korzyści w początkowej fazie, działając jako stymulator rozwoju polskiego rynku kapitałowego, filar atrakcyjności GPW dla emitentów. Dziś jednak, gdy rynek ma już pionierski okres za sobą, rola OFE jako „wyzwalacza” rozwoju wyczerpała się. Bez tego efektu pozytywne skutki działalności OFE dla spółek związanych z rynkiem kapitałowym są równoważone negatywnymi skutkami wyższego długu publicznego dla przedsiębiorstw korzystających z finansowania oferowanego przez system bankowy (ceny kredytów zawierają premię za ryzyko długu publicznego).

Według Mirosława Gronickiego i Janusza Jankowiaka<sup>12</sup>, gdyby nie wprowadzenie OFE, PKB Polski w 2012 r. mógłby być o 6,99% niższy. Historyczna wartość PKB w tym roku wyniosła 1616 mld zł, co oznacza, że korzyść, o której mowa, mogła mieć wartość 113 mld zł przez 12 lat, czyli średnio ok. 9,4 mld zł rocznie. Przypomnijmy, że bezpośrednie koszty funkcjonowania systemu emerytalnego dla budżetu w 2012 r. oszacowaliśmy na poziomie 60 mld zł.

Korzyści w obszarze innych polityk - treść hipotezy 3. - również wymykają się precyzyjnej ocenie. Stosunkowo najłatwiej odnieść się do wątku związanego z „przedszkolną” funkcją emerytury. Traktowanie dysponujących wolnym czasem emerytów jako substytutu instytucjonalnej opieki nad małymi dziećmi staje się coraz mniej aktualne, od kiedy ograniczeniu uległy możliwości przechodzenia na wcześniejszą emeryturę, podwyższeniu zaś - wiek emerytalny. Ze względu na coraz bliższą perspektywę niedosta-

---

dz. cyt., s. 42-53.

<sup>11</sup> Część notowanych akcji przetrzymywana jest długoterminowo przez inwestorów strategicznych, w związku z czym nie uczestniczą de facto w bieżącym obrocie.

<sup>12</sup> Zob. M. Gronicki, J. Jankowiak, *Otwarte Fundusze Emerytalne i gospodarka Polski w latach 1999-2013*, PKPP „Lewiatan”, Gdynia-Warszawa 2013, s. 20, publikacja dostępna on-line: [http://konfederacjalewiatan.pl/\\_files/2013\\_05/OFE\\_i\\_gospodarka\\_Polski\\_1999-2013.pdf](http://konfederacjalewiatan.pl/_files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf); [dostęp: listopad 2014 r.].

tecznej podaży pracy<sup>13</sup> trwanie tego modelu byłoby raczej źródłem kosztów niż korzyści. Jego efektywność podważana jest również przez niską dzietność.

Zważywszy na nikłą obecność w nowym systemie mechanizmów redystrybucji PKB pomiędzy wyższymi i niższymi grupami dochodowymi, należy stwierdzić, że korzyści związane z uniknięciem społecznych patologii skorelowanych z ubóstwem praktycznie nie istnieją. Korzyści polegające na uniknięciu dzięki emeryturom wypłaty innych świadczeń (szczególnie rent) byłyby wprawdzie możliwe do oszacowania i niewątpliwie znaczące, brakuje jednak danych odpowiadających na pytanie, ilu emerytów jest rzeczywiście niezdolnych do pracy.

Wiele korzyści z funkcjonowania systemu emerytalnego nie pozwala się oszacować – czy to z powodu niedostępności istotnych danych, czy przez niemożność przeliczenia skutków na konkretne wartości pieniężne. Rozważania te ilustrują trudności, jakie napotyka się, próbując interpretować system emerytalny za pomocą kategorii jakości i efektywności. Stworzenie – „dostarczenie” – architektury systemu jest najważniejszą usługą świadczoną w tym obszarze przez państwo, jednak szukając odpowiedzi na najbardziej fundamentalne pytania (Czy koszty nie przewyższają korzyści? Jaka jest relacja jednych do drugich?), zdajemy się ostatecznie na intuicję. Odpowiedzi bardziej satysfakcjonujące otrzymuje się dopiero po odsunięciu na bok problemu celowości na niższych poziomach analizy.

### **Rynek emerytalny**

Głównym mechanizmem służącym zabezpieczeniu potrzeb ludzi jest rynek. Potrzeba zabezpieczenia środków utrzymania na starość ma charakter podstawowy, obiektywny i powszechny. Istnienie tej potrzeby tworzy przestrzeń dla działalności podmiotów oferujących jej zaspokojenie. Taka działalność gospodarcza polega na oferowaniu osobom uzyskującym dochody stosownych usług finansowych. W zależności od wielu aspektów sytuacji rynkowej usługi takie mogą być mniej lub bardziej dostępne, jak również mogą w mniejszym lub większym stopniu zaspokajać potrzeby klientów.

Rynki finansowe przeważnie nie są całkowicie swobodne – jest to część gospodarki, która z reguły podlega daleko idącej regulacji. Decydując o zakresie i sposobie uregulowania usług finansowych, państwo staje przed wyborem, którego głównymi parametrami są przede wszystkim bez-

---

<sup>13</sup> Główna deklarowana przesłanka podniesienia wieku emerytalnego. Zob. uzasadnienie do Ustawy z 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 637).

pieczeństwo klientów po jednej stronie oraz bogactwo i atrakcyjność rynkowej oferty po drugiej. Państwo, wpływając na rynek w związku ze swoją polityką emerytalną, ma zatem trzy równoległe cele:

- ♦ maksymalizację korzyści dla przyszłych emerytów,
- ♦ maksymalizację bezpieczeństwa klientów,
- ♦ stymulację rozwoju rynku emerytalnego (siła obecnych na nim podmiotów i konkurencja pomiędzy nimi mają wpływ na atrakcyjność oferty).

Cele te nie są ze sobą zbieżne, wobec czego sposób ich równoważenia jest problemem politycznym. Nieobiektywność i sytuacyjna względność tego, co można by uznać za optymalny zestaw działań, nie oznacza, że polityka państwa w tym zakresie nie podlega ocenie. Ocena taka będzie się opierać na stopniu realizacji trzech wymienionych celów.

W Polsce rynek usług emerytalnych wpisany jest w zaprojektowaną przez ustawodawcę architekturę systemu emerytalnego, tworząc jego II i III filar. Najważniejsze regulacje zawarte są w czterech ustawach:

- ♦ Ustawie z 28 sierpnia 1997 r. o funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. nr 139, poz. 934 z późn. zm.);
- ♦ Ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych i indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. nr 116, poz. 1205 z późn. zm.);
- ♦ Ustawie z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. nr 116, poz. 1207 z późn. zm.);
- ♦ Ustawie z 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. nr 228, poz. 1507 z późn. zm.).

Do prowadzenia działalności w tym obszarze dopuszczonych jest pięć kategorii podmiotów:

- ♦ fundusze emerytalne (otwarte, dobrowolne lub pracownicze, zarządzane przez powszechne lub pracownicze towarzystwa emerytalne),
- ♦ fundusze inwestycyjne (zarządzane przez towarzystwa funduszy inwestycyjnych),
- ♦ zakłady ubezpieczeń,
- ♦ banki,
- ♦ podmioty prowadzące działalność maklerską.

Polski ustawodawca zorganizował udostępniane przez prywatne przedsiębiorstwa usługi w cztery kategorie: członkostwo w otwartych funduszach emerytalnych (II filar), indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego oraz pracownicze programy emerytalne (III filar). OFE, chociaż prowadzone są przez prywatne spółki, za rynkowy element systemu uznawać można tylko z wieloma zastrzeżeniami i bardzo umownie. Decyduje o tym ich bezpośredni związek z obowiązkowym, państwowym ubezpieczeniem emerytalnym oraz brak możliwości swobodnego decydowania o wielkości swojego zaangażowania w tę formę zabezpieczenia (OFE nie dają możliwości dodatkowego zabezpieczenia ponad to, co obowiązkowe, lecz jedynie pozwalają ulokować część i tak odprowadzanej składki inaczej niż w FUS).

Usługi III filaru mogą przybierać różne formy, od prostych rachunków oszczędnościowych w bankach, poprzez oparte na inwestycjach w instrumenty finansowe (fundusze inwestycyjne), aż po ubezpieczenia na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym. W porównaniu do zwyczajnych produktów oszczędnościowych czy inwestycyjnych te oferowane w ramach IKE, IKZE i PPE charakteryzują się korzyściami podatkowymi.

Największą część szeroko rozumianego kapitałowego rynku emerytalnego tworzą OFE. Ich przodująca pozycja utrzymuje się pomimo poważnych, systemowych zmian wprowadzonych Ustawą z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. poz. 1717). Skutki tych zmian nie są jeszcze w pełni widoczne w publikowanych przez Urząd Komisji Nadzoru Finansowego statystykach dotyczących rynku OFE (po części dlatego, że dane nie są publikowane w czasie rzeczywistym, częściowo zaś dlatego, że dostosowania jeszcze się nie zakończyły), wiadomo jednak, że ZUS będzie przekazywał do OFE część składki ok. 2,5 mln osób<sup>14</sup> (zamiast dotychczasowych ok. 16 mln). Na koniec sierpnia 2014 r. aktywa netto zgromadzone w OFE miały wartość 151,5 mld zł<sup>15</sup>.

Następne w kolejności, a zarazem pierwsze w grupie rozwiązań oferowanych na niewątpliwie rynkowych zasadach, są IKE. Korzysta z nich ponad 800 tys. osób, a ich zsumowana wartość wynosi ok. 4,7 mld zł

<sup>14</sup> Zob. *Mocny finisz OFE. Ponad 2,5 mln przekaże część składki do funduszy*, depesza PAP z 18 sierpnia 2014 r., <http://samorzad.pap.pl/depesze/emerytura/141761/Mocny-finisz-OFE-Ponad-2-5-mln-osob-przekaze-czesc-skladki-do-funduszy> [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>15</sup> Zob. *Członkowie Otwartych Funduszy Emerytalnych. Stan na dzień 2014-08-29*, UKNF, [www.knf.gov.pl/Images/2014\\_08\\_tcm75-39020.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/2014_08_tcm75-39020.xls) [dostęp: listopad 2014 r.].

(informacje z końca pierwszego półrocza 2014 r.)<sup>16</sup>. Instytucje finansowe prowadzą także ok. 500 tys. IKZE o łącznej wartości ok. 155 mln zł (koniec pierwszego półrocza 2014 r.)<sup>17</sup>. Sektor PPE jest najmniej rozwinięty pod względem liczby uczestników (ok. 375 tys.), dysponując jednak aktywami netto o wartości ponad 9,4 mld zł (dane na koniec 2013 r.)<sup>18</sup>, jest wyraźnie silniejszy niż IKZE i IKE razem wzięte. Warto przy tym zaznaczyć, że IKZE są rozwiązaniem wprowadzonym znacznie później niż IKE i PPE (klienci mogą z nich korzystać dopiero od 2012 r.).

Dane o uczestnictwie obywateli w trzeciofilarowych formach zabezpieczenia emerytalnego pośrednio mówią o stopniu realizacji celów, jakie w tym obszarze stoją przed państwem.

### Rozwój rynku emerytalnego

**Wskaźnik:** liczba osób uczestniczących w III filarze.

**Wynik:** brak jest upublicznionych danych, które uwzględniałyby częściowe nakładanie się liczb osób korzystających z IKE, IKZE i PPE (jedna osoba może jednocześnie mieć obydwa rodzaje kont, a ponadto uczestniczyć w programie pracowniczym). Bez wyeliminowania tych współwystępowania suma osób korzystających z trzech konstrukcji III filaru wynosi ok. 1675 tys. osób. Liczba ta dostarcza tej przynajmniej informacji, że uczestników III filaru na pewno nie jest więcej. Dodatkowym względem kładącym postrzegać zasięg dobrowolnych instrumentów emerytalnych w sposób bardzo ostrożny jest niski odsetek osób korzystających z IKE i IKZE w sposób aktywny. W 2013 r. spośród istniejących IKE przynajmniej jednej wpłaty dokonano na 31,8%<sup>19</sup> (260 tys.) z nich, a w przypadku IKZE tylko na 11% (54,4 tys.)<sup>20</sup>.

**Ocena:** liczbę osób uczestniczących w III filarze porównywać należy do liczby osób pracujących. W pierwszym kwartale 2014 r. w polskiej gospodarce zatrudnionych było 15 573 tys. osób. Biorąc pod uwagę wskazane przesłanki dotyczące liczby osób aktywnie korzystających z IKE, IKZE i PPE, stwierdzić można, że stanowią one zaledwie kilka procent

<sup>16</sup> Zob. *Informacje liczbowe o IKE za I półrocze 2014 r.*, UKNF, [www.knf.gov.pl/Images/-IKE\\_06\\_2014\\_tcm75-38835.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/-IKE_06_2014_tcm75-38835.xls) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>17</sup> Zob. *Informacje liczbowe o IKZE za I półrocze 2014 r.*, UKNF, [www.knf.gov.pl/Images/IKZE\\_06-2014\\_tcm75-38837.xlsx](http://www.knf.gov.pl/Images/IKZE_06-2014_tcm75-38837.xlsx) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>18</sup> Zob. *Pracownicze programy emerytalne w 2013 roku*, UKNF, Warszawa 2014, s. 3, publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/RAPORT\\_PPE\\_w\\_2013\\_tcm75-38451.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_PPE_w_2013_tcm75-38451.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>19</sup> Zob. *Indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2013 roku*, UKNF, Warszawa 2014, s. 13, publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/Oprac\\_IKE\\_IKZE\\_12\\_2013\\_tcm75-37673.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Oprac_IKE_IKZE_12_2013_tcm75-37673.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>20</sup> Zob. tamże, s. 21.

populacji, do której oferta ta jest skierowana. W kontekście działań państwa można zatem mówić przede wszystkim o zbyt słabych zachętach, ewentualnie o niedostatecznej promocji udostępnionych obywatelom rozwiązań.

### Maksymalizacja korzyści/minimalizacja ryzyka

**Wskaźnik:** regulacje preferujące mniej (depozyty bankowe, obligacje) lub bardziej (rachunki maklerskie) ryzykowne/zyskowe metody gromadzenia kapitału.

**Wynik:** polski ustawodawca nie różnicuje dostępnych na rynku produktów ze względu na ryzyko inwestycyjne, pozostawiając tę kwestię do oceny samym zainteresowanym. W ramach konstrukcji III filaru możliwe jest prowadzenie zarówno rachunków maklerskich, jak i depozytów bankowych, a także korzystanie z innych usług finansowych.

**Ocena:** kwestia wyboru politycznego. Nie ma metod pozwalających obiektywnie określić, jaki dokładnie stosunek możliwych korzyści i ponoszonego ryzyka uznawać należy za akceptowalny, a w związku z tym - jak dokładnie konstruować zachęty dla obywateli (zarówno pod względem kierunku, jak i siły bodźców).

## Emerytury państwowe

- ***Problem systemowy: stabilność modelu finansowania***

Każdy plan emerytalny jest przedsięwzięciem długoterminowym, przeważnie rozpisany na wiele dekad. Jest to cecha, która naraża systemy emerytalne, a systemy solidarnościowe w sposób najbardziej bezpośredni, na szczególnego rodzaju ryzyka.

Z jednej strony w grę wchodzi czynniki niezależne, odzwierciedlane w procesach demograficznych. Relatywne kurczenie się populacji osób w wieku produkcyjnym poszerza lukę pomiędzy bieżącymi przychodami ze składek a wypłatami świadczeń w systemach opartych na umowie międzypokoleniowej. Zapaść demograficzna nie pozostaje jednak bez wpływu na sytuację na rynkach kapitałowych, w związku z czym pośrednio negatywnie wpływa też na emerytury w systemach kapitałowych<sup>21</sup>. Rosnąca

---

<sup>21</sup> Mechanizm ten wyjaśnia np. Dariusz Stańko: „Można oczekiwać, że przewidywana sytuacja demograficzna w latach 30. i 40. XXI wieku odbije się niekorzystnie na rynku pracy, co będzie miało wpływ na sytuację na rynku finansowym. W starzejącym się społeczeństwie pojawi się nierównowaga popytu i podaży na instrumenty finansowe. Występować będzie mniej nabywców z młodego pokolenia (wplacających składki do funduszy eme-



długość życia, za którą nie podąża rosnący wiek emerytalny, a zatem wydłużający się czas pobierania świadczeń, wpływa nieuchronnie albo na obniżenie ich wymiaru (w systemach zdefiniowanej składki), albo na pogłębienie deficytu w finansującym je funduszu (w systemach zdefiniowanego świadczenia).

Z drugiej strony długa perspektywa oddziaływania w połączeniu z zasadą respektowania praw nabytych sprawia, że każda reforma modyfikująca systemowe mechanizmy tworzy skutki objawiające się przez dziesiątki lat. Pewne transformacje oznaczają bardzo odroczone efekty i natychmiastowe, długotrwałe koszty przejściowe.

W I filarze polskiego systemu emerytalnego mamy do czynienia z obydwojoma rodzajami problemów. Notowane parametry demograficzne są bardzo niekorzystne - liczba Polaków w nadchodzących dekadach będzie maleć, społeczeństwo będzie się przy tym sukcesywnie starzeć (szerzej na ten temat: część trzecia). Z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wypłacane będą świadczenia coraz większej liczbie biorców, podczas gdy zasilany on będzie przez coraz mniejszą grupę płatników składek. System jest poza tym obciążony kosztami reformy z 1998 r., która gruntownie przebudowała jego konstrukcję. Wprowadzenie II filaru, a więc komponentu typu kapitałowego, odcięło repartycyjną, dźwigającą ciężar nabytych dotąd uprawnień część systemu emerytalnego od istotnej porcji zbieranych składek. Współistnienie dwóch zjawisk, równoległego działania starych (zdefiniowane świadczenie) i nowych zasad (zdefiniowana składka) umowy międzypokoleniowej oraz ograniczenia wpływów funduszu emerytalnego FUS (związane z ustanowieniem II filaru), zdecydowało o głębokim i długotrwałym deficycie funduszu.

Niefortunnie zsynchronizowane uwarunkowania mogą zatem stworzyć sytuację, w której koszty realizowania nabytych dotąd praw do świadczeń coraz bardziej odrywają się od przychodów, pochodzących przecież od obecnych pracujących. Fundamentalnym składnikiem jakości systemu jest zatem jego odporność na wpływ pojawiających się okoliczności, chroniąca budżet przed ekspansją udziału emerytur w całości jego wydatków. Jest to test zero-jedynkowy. Wskaźnik stanowi tutaj kierunek zmian w zakresie stopnia pokrycia rozchodów z tytułu wypłaty świadczeń przychodami z tytułu składek. Jeżeli przy założonych okolicznościach różnica między wpływami a wydatkami ma z biegiem lat maleć albo pozostawać

---

rytalnych) w stosunku do licznego pokolenia sprzedającego instrumenty finansowe w celu nabycia emerytury”; D. Stańko, *Wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę*, „Studia Ekonomiczne”, nr LXVI, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2010, s. 311 (publikacja dostępna on-line: [www.inepan.waw.pl/pliki/studia\\_ekonomiczne/Studia%202010%203%-204%20stanko.pdf](http://www.inepan.waw.pl/pliki/studia_ekonomiczne/Studia%202010%203%-204%20stanko.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.]).

bez zmian – wynik testu jest pozytywny. W przeciwnym razie, gdy prognozy wskazują pogłębianie się tej różnicy, system jest finansowo niestabilny.

W przypadku Polski wynik jest pozytywny. Ostatnia *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do roku 2060* opublikowana w 2013 r. (jeszcze przed zmianami w zasadach funkcjonowania OFE) wskazuje, że wydolność funduszu będzie się stopniowo poprawiać (z trzech rozważanych wariantów tylko w wariantcie pesymistycznym wydolność do 2025 r. pozostaje na poziomie zbliżonym do dzisiejszego, po roku 2025 natomiast wszystkie warianty wskazują rosnącą wydolność)<sup>22</sup>. Trzeba jednakże zaznaczyć, że osiągnięcie tego stanu odbyło się kosztem wysokości świadczeń, które w reżimie nowych zasad będą wyraźnie niższe niż emerytury sprzed reformy 1998 r.

### • *Problem zarządczy - koszty administracyjne*

W usługach publicznych, gdzie koszty działalności dostarczającego je podmiotu nie są w prosty sposób odzwierciedlone w cenach oferowanych klientom (transakcje pieniężne pomiędzy dostawcą usług a ich odbiorcą często w ogóle tu nie występują, a nawet gdy występują, niekoniecznie stanowią dla usługodawcy jedyne źródło wynagrodzenia), szczególnie znaczenie ma ocena efektywności kosztowej. W przypadku państwowych emerytur jest to główne kryterium oceny jakości działania instytucji zarządzającej środkami ubezpieczonych, zważywszy, że jej rola ogranicza się praktycznie do obsługi rozrachunków, nie ma zaś żadnego wpływu na wysokość świadczeń.

Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, którego częścią jest fundusz emerytalny, zarządza Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Środki na pokrycie kosztów działalności ZUS pochodzą z czterech źródeł: z odpisów od dwóch zarządzanych funduszy (FUS oraz Funduszu Emerytur Pomostowych), z przychodów z zadań zleconych oraz z przychodów własnych (sprzedaż własnych wydawnictw, wynajem sal w centrach szkoleń, otrzymane odszkodowania i kary itp.). Odpis z FUS stanowi główne źródło przychodów ZUS – w 2014 r. zapewnił on 85,23% wszystkich przychodów (pozostałe źródła odpowiednio: przychody z zadań zleconych – 11,19%, przychody własne – 3,53%, odpis z FEP – 0,06%)<sup>23</sup>. Koszty działalności Zakładu w przybliżeniu odpowiadają jego przychodom.

<sup>22</sup> Zob. *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do roku 2060*, ZUS, Warszawa 2013, s. 40, publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza\\_fundusz\\_emerytalny\\_2015\\_2060.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>23</sup> Zob. *Plan finansowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2014*, ZUS, Warszawa 2013, s. 9, publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/Plany\\_finansowe\\_ZUS\\_2014.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Plany_finansowe_ZUS_2014.pdf)

Biorąc powyższe pod uwagę, warto przyjrzeć się temu, jaką część otrzymanych składek emerytalnych ZUS przeznacza na pokrycie swojej działalności. Informację taką, podaną w postaci stopy procentowej, można potraktować jako wskaźnik efektywności kosztowej w emeryturach państwowych. Ocena wskaźnika wymaga jednak punktu odniesienia. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy konstrukcja, jaką są emerytury państwowe, jest efektywna, trzeba by ją porównać do analogicznych konstrukcji tworzonych przez podmioty prywatne. Biorąc pod uwagę, że istotą tej konstrukcji jest zrzeszenie wszystkich zatrudnionych w jednym funduszu (powszechność), nie jest możliwe znalezienie żadnego podmiotu prywatnego, którego model działalności dokładnie odpowiadałby temu, w jaki sposób w obszarze emerytur operuje ZUS. W tej sytuacji można jedynie zadowolić się najlepszym dostępnym przybliżeniem, jakim są w polskim systemie OFE.

Odpis z FUS w 2012 r. wynosił 3 765 000 000 (co ciekawe, w 2014 r. mniej: 3 430 000 000 zł<sup>24</sup>). W tym samym roku zapisane w planie finansowym FUS przychody wyniosły 132 472 088 000 zł, z czego 71 997 200 000 zł (ok. 54,35%) pochodziło ze składek emerytalnych<sup>25</sup>. Przykładając tę proporcję do kwoty odpisu ( $54,35\% * 3\,765\,000\,000$ ), otrzymuje się część odpisu odpowiadającą składkom emerytalnym w wysokości 2 046 277 500 zł. Tyle pieniędzy ze składek emerytalnych przeznaczono na pokrycie kosztów działalności ZUS. Stanowi to ok. 2,84% zebranych składek.

Zsumowane koszty zarządzania funduszami wszystkich OFE wynosiły w 2012 r. (ostatni jak dotąd rok, za który UKNF opublikował dane ze sprawozdań finansowych OFE) 1 031 720 596 zł<sup>26</sup>. Suma składek przekazanych w tym roku do OFE wynosiła 8 410 296 004 zł<sup>27</sup>. Koszty zarządzania funduszami stanowiły zatem 12,27% wartości przekazanych składek.

Wartości 2,84% i 12,27% drastycznie się od siebie różnią, pamiętać jednak trzeba o bardzo istotnej różnicy pomiędzy ZUS-em a OFE. OFE,

---

[dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>24</sup> Zob. *Plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2014*, BIP ZUS: [www.zus.pl/bip/pliki/Plany\\_finansowe\\_FUS\\_%20FEP\\_i\\_%20FRD\\_na\\_rok\\_2014.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Plany_finansowe_FUS_%20FEP_i_%20FRD_na_rok_2014.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>25</sup> Zob. *Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 2012*, ZUS, Warszawa 2013, s. 14, publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie_2012.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>26</sup> Zob. *Biuletyn roczny. Rynek OFE 2013. Dane z raportów finansowych OFE i PTE*, UKNF, 2013, tabl. 44, publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/3\\_raporty\\_fin\\_OFE\\_-2013\\_tcm75-39205.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/3_raporty_fin_OFE_-2013_tcm75-39205.xls) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>27</sup> Zob. *Biuletyn roczny. Rynek OFE 2012. Informacje o członkach i składkach przekazywanych przez ZUS*, UKNF, 2012, tabl. 19, publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/2\\_czlonkowie\\_OFE\\_2012\\_tcm75-36037.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/2_czlonkowie_OFE_2012_tcm75-36037.xls) [dostęp: listopad 2014 r.].

podobnie jak i inne prywatne instytucje finansowe, pieniądze swoich klientów inwestują, w związku z czym ich koszty warto porównywać nie tylko z wartością otrzymanych składek, lecz także z przychodami z inwestycji. Suma przychodów portfeli inwestycyjnych wszystkich OFE wyniosła w 2012 r. 11 241 669 927 zł. Sumując to z otrzymanymi składkami, otrzymuje się kwotę 19 651 965 931 zł. Koszty zarządzania funduszami (jak już wspomniano: 1 031 720 596 zł) wynoszą ok. 5,25% tej wartości. To wciąż znacznie więcej niż 2,84%.

Powyższe wyliczenia skłaniają do wniosku, że państwo zarządza składkami przyszłych emerytów w sposób zaskakująco gospodarny. Jest to wynik niewątpliwie nieintuicyjny, dlatego warty szczególnego podkreślenia.

- ***Problem komunikacyjny - relacje z klientem***

Analizy systemu emerytalnego warto również dokonać, biorąc pod uwagę jedną z kluczowych płaszczyzn, jaką jest kwestia komunikacji ubezpieczyciela z ubezpieczonym. Mamy tu zatem do czynienia z szerokim zakresem zagadnień związanych z podejściem państwa do obywatela. Pojawia się pytanie, w jaki sposób powinna być kształtowana taka relacja oraz za pomocą jakich narzędzi komunikacji powinna być wyrażana. W przypadku polskiego systemu emerytalnego należy poddać analizie mechanizm komunikacyjny między emanacją państwa, jaką w tym kontekście jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a obywatelem - ubezpieczonym. Trzeba zatem wziąć pod uwagę takie kryteria, jak m.in. przejrzystość zasad, dostępność informacji czy też jakość samej komunikacji.

Przejrzystość zasad można w tym miejscu uznać za element kluczowy, leżący u podstaw wszystkich działań komunikacyjnych. Relacje obywatela z państwem z reguły zawierają w sobie pewnego rodzaju nierówność ze względu na niedopasowanie potencjału obydwu podmiotów czy też władztwo państwowe. W realiach polskich relacja ta opierała się zazwyczaj na stosunku między państwem, jego przedstawicielem - urzędnikiem, a petentem - obywatelem. Stan ten zakładał naturalną nierówność i rzutował na sposób komunikacji z obywatelem, mający charakter nakazowy, paternalistyczny i niedeliberacyjny. Sytuacja ta zmieniła się ze względu na przemiany o charakterze ustrojowym - w kontekście politycznym, kulturowe - w odniesieniu do społeczeństwa (pluralizm postaw i poglądów) oraz jednostkowe - związane z coraz większą indywidualizacją obywatela, zmianą pokoleniową i zwiększającym się poczuciem podmiotowości. Nastąpiło zatem przesunięcie w relacjach obywatel-państwo w stronę modelu instytucja państwowa-klient, w którym to państwo jest podmio-

tem utylitarnym i odgrywa rolę służebną wobec obywatela. Należy podkreślić, że proces ten nadal się kształtuje.

Relacje oparte na założeniu, że obywatel jest klientem usług publicznych, powodują zmianę w dostępie do informacji oraz w komunikacji. Prawo do informacji należy do jednych z podstawowych, przy czym nabiera szczególnego znaczenia w obszarze tak wrażliwym społecznie jak dostęp do świadczeń emerytalnych i ich wysokość. W komunikacji z osobą ubezpieczoną państwo (w tym wypadku reprezentowane przez ZUS) jest zobowiązane do udzielania informacji dotyczących systemu emerytalnego, przeprowadzanych zmian oraz narzędzi umożliwiających zwiększenie świadczenia w przyszłości. Przede wszystkim jest odpowiedzialne za dostarczenie osobie ubezpieczonej rzetelnej i kompleksowej informacji na temat emerytury - przyszłej wysokości świadczenia i warunków jego otrzymania. W procesie tym powinno się uwzględnić zróżnicowanie społeczeństwa, biorąc pod uwagę takie kryteria jak miejsce zamieszkania, poziom wykształcenia czy też dochodów. Takie zróżnicowanie grup docelowych nie ma charakteru dyskryminacyjnego, lecz pozwala na lepsze dopasowanie komunikatu i sposobów jego przekazu do potencjalnych odbiorców. Kluczowe znaczenie ma tutaj również dobór języka - powinien być on zrozumiały dla osób zainteresowanych.

Przy odnoszeniu się do grup docelowych konieczne jest uwzględnienie właściwych kanałów komunikacji. Niezbędne jest wykorzystanie odpowiednich mediów (internetu, telewizji, radia) przy jednoczesnej intensyfikacji działań bezpośrednich - umożliwienie spotkań osób ubezpieczonych z pracownikami ZUS, jak i skuteczne wykorzystanie poczty tradycyjnej. Działaniami, które można ocenić pozytywnie, jest aktywność ZUS w internecie poprzez udostępnienie obszernych informacji związanych z działalnością Zakładu czy reformą emerytalną. Ponadto skutecznym narzędziem w relacjach z klientami jest umożliwienie wyliczenia hipotetycznej emerytury za pomocą tzw. kalkulatora emerytalnego. Działania te pełnią również funkcję edukacyjną i służą zwiększeniu świadomości społecznej w obszarze emerytur. Pozytywnie należy również ocenić działania informacyjne dotyczące przesyłania pocztą tradycyjną informacji na temat stanu konta osoby ubezpieczonej.

Podjęmowane są również kroki służące poprawie relacji bezpośredniej z klientem, a także związane z poprawą wizerunku ZUS-u w społeczeństwie. Jednakże w tym obszarze konieczna jest zmiana świadomości społecznej, co jest procesem długotrwałym i wymagającym zaangażowania szerokiego grona interesariuszy, w tym mediów, przedsiębiorców czy też organizacji pozarządowych. W związku z tym istotne znaczenie mają badania satysfakcji klienta.

Pierwsze tego typu badanie zostało przeprowadzone przez ZUS w latach 2011-2013 i stanowiło element „Strategii przekształceń ZUS na lata 2010-2012”. Przeprowadzono badania telefoniczne na próbie 10 tys. respondentów (po 30% ubezpieczonych i świadczeniobiorców oraz 40% przedsiębiorców), wywiad bezpośredni wśród 3,3 tys. osób (po jednej trzeciej ubezpieczonych, przedsiębiorców i świadczeniobiorców) oraz zogniskowane wywiady grupowe (fokusy) w trzech grupach po 10 przedstawicieli firm. Badania te były powtarzane co pół roku do końca 2013 r. Celem badania satysfakcji było poznanie opinii klientów o jakości obsługi realizowanej w placówkach ZUS, przez internet oraz telefon. Ponadto ocenie podlegały materiały informacyjne dostępne na stronach internetowych, w placówkach ZUS oraz przekazywane drogą korespondencyjną. Badanie miało również na celu poznanie oczekiwań i potrzeb klientów oraz ich sugestii dotyczących działalności Zakładu.

Biorąc pod uwagę wyniki cząstkowe badań, należy podkreślić, że w ocenie ogólnej, w skali od 1 do 5, ZUS uzyskał notę 3,64 pkt. Bardzo dobrze lub dobrze ocenia Zakład 77% świadczeniobiorców, 58% płatników składek i 49% ubezpieczonych. Najbardziej pozytywną opinię na temat ZUS wyrazili przedsiębiorcy, emeryci i renciści. Natomiast najwięcej negatywnych ocen pojawiło się wśród ubezpieczonych. Respondenci relatywnie dobrze ocenili miłą obsługę, terminowość wypłaty świadczeń oraz zrozumieli sposób udzielania informacji. Jako negatywne elementy wskazali brak zrozumienia i jasności przepisów, skomplikowane procedury oraz kolejki w placówkach. Warto zauważyć, że w odniesieniu do innych instytucji świadczących usługi publiczne lepiej od ZUS zostały ocenione urzędy miasta/gminy (3,62 pkt), natomiast nieco gorzej oceniono urzędy skarbowe i pocztowe - odpowiednio 3,52 i 3,45 pkt. Ponadto 84% przedsiębiorców i 70% ubezpieczonych pozytywnie ocenia możliwość obsługi i kontaktów z ZUS przez internet.

Zakład kontynuuje działania służące lepszemu identyfikacji potrzeb klientów, realizując także projekt „Poprawa jakości usług świadczonych przez ZUS na rzecz przedsiębiorców” (do końca grudnia 2014 r.), który ma się przyczynić do większego zadowolenia klientów z obsługi bezpośredniej.

### 3. Wyzwania i dostosowania

#### Starzenie się społeczeństwa

- *Źródła: medycyna, kultura, czynniki ekonomiczne*

Prognozy demograficzne w skali Europy wskazują, że starzenie się społeczeństwa krajów należących do Unii Europejskiej staje się jednym z głównych problemów społecznych i ekonomicznych. Sytuacja ta spowodowana jest stale wydłużającą się długością życia ludności i bardzo niskim współczynnikiem dzietności Europejczyków. Oznacza to, że w perspektywie najbliższych dziesięcioleci liczba młodych obywateli Unii Europejskiej będzie maleć przy jednoczesnym wzroście liczby osób w wieku starszym. Wskazane tendencje potwierdzają dokumenty strategiczne UE, w których podkreśla się rangę problemu na podstawie danych statystycznych. Z raportu Komisji Europejskiej wynika, że w 2060 r. prawie co trzeci obywatel (30%) - liczącej wówczas 517 mln mieszkańców - Unii Europejskiej będzie w wieku powyżej 65 lat<sup>28</sup>, natomiast 47% społeczeństwa stanowić będą osoby w wieku 50+<sup>29</sup>. Aby wskazać skalę zjawiska, należy przytoczyć dane dla krajów członkowskich UE-27, gdzie odpowiednio wskaźnik liczby osób powyżej 65. roku życia i powyżej 50. roku życia oscyluje w granicy 17,4% i 36,5% ogółu populacji liczącej 501 mln mieszkańców<sup>30</sup>. Skalę problemu starzejącego się społeczeństwa Europy dodatkowo ilustrują dane statystyczne i prognozy ogólnościowe. Według danych Eurostatu liczba osób w wieku 65+ w r. 2010 stanowiła 20,6% ogółu populacji, natomiast w roku 2060 będzie wynosić 35,3%<sup>31</sup>.

We wskazane tendencje wpisują się również prognozy sytuacji demograficznej w Polsce. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. osoby powyżej 60. roku życia stanowić będą ponad 26% społeczeństwa polskiego, podczas gdy w 2040 r. wskaźnik ten wyniesie blisko

<sup>28</sup> Zob. *Demography, Active Ageing and Pensions Social Europe Guide*. Volume 3, red. C. Tucker, Commission staff, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Manuscript, 2012, s. 9.

<sup>29</sup> Zob. *Active Ageing and Solidarity between Generations: 2012 Edition. A Statistical Portrait of the European Union 2012*, Eurostat 2012, s. 32, publikacja dostępna on-line: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>30</sup> Zob. tamże, s. 32 i 35.

<sup>31</sup> Zob. *World Population Prospects: The 2012 Revision*, ONZ, Departament Spraw Ekonomicznych i Społecznych, publikacja dostępna on-line: <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm> [dostęp: listopad 2014 r.].

41%<sup>32</sup>. Mając na uwadze przedstawione tu statystyki, konieczne jest skoncentrowanie się na problemie starzejącego się społeczeństwa w kontekście jego konsekwencji. Można je analizować na wielu płaszczyznach, jednak najważniejsze z nich (stanowiące jednocześnie najszerzą typologię konsekwencji) są skutki społeczno-ekonomiczne, w tym głównie zagrożenie dla stabilności systemów emerytalnych oraz rynku pracy, co może wpłynąć negatywnie na sytuację gospodarczą krajów europejskich. Podjęcie odpowiednich działań w wyodrębnionych obszarach w możliwie najszybszym czasie może zminimalizować negatywne konsekwencje wynikające z prognoz demograficznych, a niektóre z nich w ogóle wykluczyć. Główny nacisk powinien zostać położony na działania w zakresie reform w takich obszarach, jak: systemy emerytalne, ubezpieczenia społeczne, polityka zatrudnienia, system edukacji, ochrona zdrowia czy pomoc społeczna.

W odniesieniu do systemów emerytalnych konieczna jest zmiana założeń ich funkcjonowania. Ze względów demograficznych zwiększa się liczba osób w wieku emerytalnym w relacji do liczby osób aktywnych zawodowo – wzrasta zatem tzw. obciążenie demograficzne. Jak pokazują dane Głównego Urzędu Statystycznego, obciążenie demograficzne w Polsce systematycznie wzrasta. W 1980 r. kształtowało się na poziomie ok. 19,9% – na jedną osobę w wieku emerytalnym przypadało 5 osób w wieku produkcyjnym. W latach 2000–2010 wskaźnik ten wynosił natomiast 4 osoby, podczas gdy do roku 2025 osiągnie wartość 2 do 5<sup>33</sup>.

Równie istotnym czynnikiem jest zmiana kulturowa dotycząca postrzegania osób starszych w różnych sferach życia, ze szczególnym uwzględnieniem życia zawodowego. Obecnie pracodawcy patrzą na zatrudnianie pracowników z grupy wiekowej 50+ przez pryzmat stereotypu pracownika mniej efektywnego, mniej elastycznego, mało mobilnego, gorzej wykształconego, mającego trudności z dostosowaniem się do nowych wymagań, obarczonego złymi nawykami zawodowymi, gorzej radzącego sobie z zastosowaniem nowych technologii w pracy, niechętnego do nauki i podnoszenia swoich kwalifikacji. Takie przekonania przekładają się bezpośrednio na niski wskaźnik zatrudnienia osób 50+, co potwierdzają dane zawarte w raporcie *Aktywizacja zawodowa osób 50+ i zarządzanie wiekiem. Informacje użyteczne dla instytucji rynku pracy*, gdzie przedstawiono dane na temat aktywności zawodowej pięćdziesięciolatków. Wskaźnik ich zatrudnienia jest w Polsce jednym z najniższych w skali Europy i w roku 2010 wyniósł

<sup>32</sup> Zob. *Pracuję – rozwijam kompetencje. Innowacyjny model wsparcia dla pracowników 50+, zbiorczy raport z badań realizowanych w ramach projektu*, PBS DGA Sp. z o.o., Sopot 2011.

<sup>33</sup> Zob. M. Popek, M. Szymański, *Pomysł o swojej emeryturze. Już dziś*, KNF, Warszawa 2012, s. 6, publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/KNF\\_Pomysl\\_o\\_swojej\\_emeryturze\\_tcm75-29940.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/KNF_Pomysl_o_swojej_emeryturze_tcm75-29940.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].



jedynie 29,6%<sup>34</sup>. Wśród ponad 13 mln Polaków w tym wieku ponad 9 mln osób pozostawało bez zatrudnienia, korzystając ze świadczeń emerytalnych i rentowych, zasiłków przedemerytalnych lub wsparcia finansowego dla bezrobotnych. Natomiast w 2011 r. stopa zatrudnienia w grupie wiekowej 50+ wyniosła 33,7%<sup>35</sup>.

W celu zmiany wskazanych tendencji konieczne jest wdrożenie kompleksowego podejścia na poziomie realizacji polityk publicznych w obszarze systemu edukacji, opieki zdrowotnej czy polityki społecznej. Aby zachęcić osoby starsze do dłuższej aktywności na rynku pracy, należy zmienić nastawienie społeczne poprzez działania edukacyjne, ukierunkowane na zwiększanie świadomości o korzyściach płynących z dłuższej aktywności zawodowej. Osoby starsze powinny być motywowane do rozwoju, kształtowania nowych umiejętności i pogłębiania wiedzy. W tym celu niezbędna jest współpraca różnorodnych środowisk społecznych, a także państwa, uczelni wyższych, organizacji pozarządowych czy związków wyznaniowych. Potrzebne jest również wsparcie organizacyjne ze strony przedsiębiorców. Istotne jest także podjęcie działań w obszarze profilaktyki zdrowotnej ukierunkowanych na promocję higienicznego trybu życia, dbałości o zdrowe żywienie i kondycję psychofizyczną. Jako komplementarne należy uznać także działania, które powinny zostać podjęte w obszarze szeroko pojętej opieki społecznej. Osoby starsze rezygnują często z aktywności zawodowej ze względu na zobowiązania o charakterze rodzinnym – sprawują opiekę nad osobami najstarszymi czy też najmłodszymi. W związku z tym istnieje potrzeba rozwijania form wsparcia poprzez rozbudowę sieci przedszkoli i żłobków oraz poprawę ich dostępności, a także promocję rozwiązań polegających na opiece dziennej lub doraźnej nad seniorami.

Wskazane tu działania na rzecz osób starszych w poszczególnych obszarach problemowych powinny być podejmowane przez instytucje państwa. Należy jednak podkreślić, że nieodzowna jest współpraca z instytucjami trzeciego sektora, przedstawicielami świata biznesu oraz mediów.

---

<sup>34</sup> Zob. *Aktywizacja zawodowa osób 50+ i zarządzanie wiekiem. Informacje użyteczne dla instytucji rynku pracy*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2010, publikacja dostępna on-line: [www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/PUBLIKACJE/Aktywizacja%20zawodowa%20osob%2050+.pdf](http://www.zysk50plus.pl/storage/fck/file/PUBLIKACJE/Aktywizacja%20zawodowa%20osob%2050+.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

<sup>35</sup> Zob. *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2011 roku*, MPiPS, Warszawa 2012.

- ***Przejście od systemu zdefiniowanego świadczenia do systemu zdefiniowanej składki***

System emerytalny został ukształtowany w efekcie reformy zrealizowanej w 1999 r., której głównym założeniem było wprowadzenie systemu zdefiniowanej składki oraz struktury trzech filarów. System obowiązujący przed reformą był systemem zdefiniowanego świadczenia, uzależniającym wysokość emerytury bezpośrednio od wysokości zarobków z wybranych lat pracy i okresu ubezpieczenia.

Ponadto istniały możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę, przy czym fakt ten nie wpływał zasadniczo na wysokość świadczenia. Istniejące w starym systemie emerytalnym rozwiązania, w tym przywileje emerytalne, w istocie motywowały do kończenia aktywności zawodowej przed osiągnięciem pełnego wieku emerytalnego. Dlatego też, pomimo wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn, rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę kształtował się odpowiednio na poziomie ok. 55 i 60 lat. W związku z tym, przy coraz dłuższym czasie trwania życia oraz niezmiennym wieku emerytalnym, wydatki związane z emeryturami zwiększały się. Należy zauważyć, że zmniejszał się okres płacenia składek przy jednoczesnym wydłużeniu okresu pobierania świadczenia, co powodowało znaczne obciążenia dla finansów publicznych i stwarzało zagrożenie niewydolności systemu.

Reforma emerytalna z 1999 r. zmieniła zasady wyliczania świadczeń. System zdefiniowanego świadczenia zastąpiony został systemem zdefiniowanej składki. Zgodnie z nowymi zasadami suma składek odprowadzonych przez każdego ubezpieczonego jest rejestrowana przez ZUS. Wysokość świadczenia jest funkcją dwóch zmiennych: sumy odprowadzonych składek oraz przeciętnego dalszego trwania życia dla wieku, w którym ubezpieczony przechodzi na emeryturę.

Podjęto ponadto działania mające na celu zwiększenie poziomu aktywizacji zawodowej obywateli oraz utworzenie filaru kapitałowego służącego zwiększeniu wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym zapewnieniu wypłacania wyższych emerytur dzięki inwestycjom podejmowanym na rynku finansowym. Zakładano, że wprowadzenie dwóch źródeł finansowania przyczyni się do zmniejszenia ryzyka poprzez jego zróżnicowanie i tym samym pozytywnie wpłynie na poziom zabezpieczenia przyszłych wypłat. Utworzono dwa filary mające charakter obowiązkowy i publiczny – repartycyjny w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i kapitałowy w otwartych funduszach emerytalnych (OFE). Dodatkowym elementem był III filar, będący zarówno dobrowolny, jak i prywatny.

## Wysokość przyszłych świadczeń

Obecny system emerytalny sprzyja dłuższemu pozostawaniu na rynku pracy zgodnie z zasadą, że im więcej składek odprowadza ubezpieczony podczas swojej pracy, tym większą emeryturą będzie dysponował. Wysokość emerytury jest obliczana na podstawie ilorazu sumy składek - środków na koncie i subkoncie w ZUS i wskaźnika średniego dalszego trwania życia w chwili przejścia na emeryturę. Wskaźnik ten podlega corocznej aktualizacji.

Wysokość składki emerytalnej wynosi 19,52% podstawy wymiaru składki, tzn. wynagrodzenia brutto, przy czym w przypadku osób związanych umową-zleceniem podstawą wymiaru składek jest przychód. Natomiast w przypadku przedsiębiorców i osób samozatrudnionych składka również wynosi 19,52%, przy czym minimalną podstawą wymiaru składki jest 60% średniego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Do końca czerwca 2014 r. struktura podziału składki na ubezpieczenie emerytalne kształtowała się następująco: 12,22% ewidencjonowano na koncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, 4,38% na subkoncie w ZUS, a 2,92% odprowadzano na rachunek w otwartym funduszu emerytalnym. Natomiast od lipca 2014 r. część składki na ubezpieczenie emerytalne w wysokości 2,92% jest odprowadzana - w zależności od wyboru ubezpieczonego - przez ZUS do OFE lub też podlega zewidencjonowaniu na subkoncie w ZUS do łącznej wysokości 7,3%.

Należy zauważyć, że w strukturze składki obowiązującej do końca czerwca przekazanie jej części do wybranego OFE było obowiązkowe dla osób ubezpieczonych, które urodziły się po 31 grudnia 1968 r. W przypadku braku dokonania wyboru ZUS przeprowadzał losowanie i wskazywał dany fundusz emerytalny. Ponadto osoby ubezpieczone urodzone po 31 grudnia 1948 r. (przed 1 stycznia 1969 r.) niepozbierające emerytury mogły przystąpić do wybranego OFE.

Biorąc to pod uwagę, należy stwierdzić, że wysokość przyszłej emerytury będzie zależeć od wysokości odprowadzonych składek, które z kolei są zależne od zarobków. Zgodnie z prognozami ZUS szacuje się, że wysokość emerytury w przypadku osób będących obecnie w wieku 30-40 lat będzie się kształtować na poziomie ok. 38-40% wynagrodzenia.

Wyniki uzyskane w ramach przeprowadzonych prognoz zależą jednak od założeń prognozy demograficznej oraz czynników takich jak: stopa bezrobocia, wskaźnik realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia, wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, realny wzrost produktu krajowego brutto czy ściągalność składek. W perspektywie do 2060 r. fundusz emerytalny osiąga ujemne saldo roczne. Oznacza to, że bieżące wpływy

składkowe do funduszu emerytalnego nie pokrywają wydatków na emerytury<sup>36</sup>.

Jednocześnie, realizując politykę informacyjną wobec społeczeństwa, Zakład Ubezpieczeń Społecznych uruchomił narzędzie w postaci tzw. kalkulatora emerytalnego, za pomocą którego każda osoba ubezpieczona ma możliwość obliczenia wysokości swojej hipotetycznej emerytury. Należy jednak podkreślić, że prognozowana wysokość emerytur prowadzona jest w perspektywie długookresowej i obarczona jest znacznym ryzykiem związanym z dynamicznymi zmianami demograficznymi oraz przekształceniami rynku pracy.

Osoba ubezpieczona może złożyć wniosek o ustalenie prawa do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego. Wiek ten jest uzależniony od daty urodzenia i do 2040 r. będzie zrównany dla kobiet i mężczyzn. Należy zauważyć, że jest on podnoszony w sposób stopniowy, przy czym w odniesieniu do mężczyzn wiek emerytalny na poziomie 67 lat zostanie osiągnięty w 2020 r., natomiast w przypadku kobiet - w 2040 r. Nowy poziom wieku emerytalnego dotyczy kobiet i mężczyzn urodzonych po 31 grudnia 1948 r.

Każda osoba ubezpieczona ma również możliwość skorzystania z wypłaty emerytury częściowej. Prawo to przysługuje osobom spełniającym określone warunki dotyczące wieku i stażu ubezpieczeniowego. W przypadku kobiet mogą one skorzystać ze wspomnianego prawa, osiągając wiek min. 62 lat i mając przynajmniej 35-letni staż ubezpieczeniowy. Natomiast w odniesieniu do mężczyzn o emeryturę częściową mogą wnioskować osoby, które ukończyły 65. rok życia oraz mają minimum 40-letni staż ubezpieczeniowy. Warto jednak podkreślić, że wysokość emerytury częściowej wynosi 50% emerytury, a skorzystanie z niej rzutuje na wysokość świadczenia wypłacanego po osiągnięciu wieku 67 lat, które będzie niższe od emerytury przysługującej po osiągnięciu ustawowego wieku emerytalnego. Jednakże wypłata emerytury częściowej następuje bez konieczności rozwiązania stosunku pracy przez osobę ubezpieczoną oraz jest zagwarantowana niezależnie od wysokości osiągniętych dochodów.

Wprowadzenie wyższego wieku emerytalnego oraz możliwość przejścia na tzw. emeryturę częściową zachęca osoby ubezpieczone do dłuższego pozostawania na rynku pracy i większej aktywności zawodowej. W przypadku dłuższego okresu tejszej aktywności ubezpieczeni będą mieć wyższy poziom stażu ubezpieczeniowego i tym samym większy kapitał

<sup>36</sup> Zob. *Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do roku 2060*, ZUS, Warszawa 2013, publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza\\_fundusz\\_emerytalny\\_2015\\_2060.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf) [dostęp: listopad 2014 r.].

zewidencjonowany na koncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, co w odniesieniu do wskaźnika średniego dalszego trwania życia przełoży się na wyższą kwotę otrzymywanej emerytury.

### **Dług publiczny**

Oprócz podniesienia wieku emerytalnego w polskim systemie emerytalnym wprowadzono również istotną zmianę (2013 r.) w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych i określono nowe zasady oraz sposób wypłaty emerytur z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Reformy dokonano poprzez uchwalenie Ustawy z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

Wprowadzone zmiany są szczególnie istotne w kontekście finansów publicznych. Wydatki na świadczenia emerytalno-rentowe stanowią jedną z najważniejszych pozycji, biorąc pod uwagę zarówno ich wielkość, jak i znaczenie społeczne. Składki odprowadzane przez osoby aktywne zawodowo nie pokrywają bieżących wypłat. Deficyt jest zatem pokrywany ze środków budżetu państwa, a udzielane dotacje i pożyczki powiększają dług publiczny. Należy zauważyć, że wzrost deficytu sektora finansów publicznych stanowił podstawową przesłankę do wprowadzenia zmian w przekazywaniu składek do OFE.

Przed wprowadzeniem zmian połowa składki emerytalnej, którą przekazywano do otwartych funduszy emerytalnych, była przeznaczona na zakup papierów wartościowych i obligacji, gwarantowanych bądź poręczanych przez Skarb Państwa. Taki stan rzeczy powodował obieg pieniądza, w którym ZUS, przekazując część składki do OFE, nie posiadał środków na wypłatę świadczeń emerytalnych na bieżąco. Skutkowało to koniecznością finansowania emerytur przez państwo, co powodowało wzrost deficytu budżetowego i tym samym zwiększenie długu publicznego. Jednocześnie OFE dokonywało zakupu obligacji skarbowych i tym samym długu zaciągniętego przez państwo.

W wyniku przeprowadzonej reformy obligacje z otwartych funduszy emerytalnych zostały przekazane do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Nastąpiło również ich umorzenie, co przełożyło się na spadek poziomu długu publicznego i tym samym zmniejszenie kosztów jego obsługi. Wprowadzone zmiany i przejęcie przez ZUS aktywów od OFE o wartości 153,2 mld zł pozwoliły na obniżenie długu publicznego o ok. 7,6 pkt procentowego PKB.

3 lutego 2014 r. umorzono 51,5% jednostek rozrachunkowych znajdujących się na rachunku każdego członka OFE i tym samym nastąpiła

likwidacja części obligacyjnej OFE. Wartość umorzonych jednostek rachunkowych została zaewidencjonowana na indywidualnych subkontach ubezpieczonych w ZUS. Wprowadzono także możliwość wyboru przez ubezpieczonych sposobu dalszego przekazywania składek do OFE. W okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r. członkowie OFE - osoby ubezpieczone, podjęły decyzję co do przekazywania przyszłej składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych. Wybór polegał na określeniu przez ubezpieczonego, czy decyduje się na przekazywanie całości składki emerytalnej do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, czy też zarówno do ZUS, jak i do OFE. W przypadku wyboru pierwszego rozwiązania składka w całości jest przekazywana na indywidualne konto oraz subkonto w ZUS, odpowiednio w proporcji 60% do 40%. Natomiast w przypadku dokonania innego wyboru większość składki (85%) jest przekazywana do ZUS, a pozostała część do otwartego funduszu emerytalnego (15%). Zgodnie z szacunkami ZUS ok. 2,5 mln ubezpieczonych wybrało rozwiązanie, w którym składka emerytalna jest przekazywana zarówno do ZUS, jak i do OFE.

Ponadto wprowadzono dodatkowe rozwiązania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa wypłat przyszłych emerytur oraz korzyści dla ubezpieczonych. Obniżone zostały opłaty pobierane przez powszechne towarzystwa emerytalne - instytucje finansowe, odpowiedzialne za zarządzanie otwartymi funduszami emerytalnymi. Opłaty te dotyczyły kosztów zarządzania środkami zgromadzonymi w danym OFE. Od lutego 2014 r. ustalony został maksymalny poziom opłaty od składki, który wynosi obecnie 1,75%. W poprzednich latach przepisy nie regulowały górnej granicy pobieranej opłaty, co powodowało wysokość opłat w niektórych OFE na poziomie sięgającym 10%. W 2009 r. podjęto kroki mające na celu wprowadzenie regulacji i ograniczono wysokość opłaty od składki do poziomu 3,5%. Szacuje się, że od początku funkcjonowania otwarte fundusze emerytalne pobrały od swoich członków opłaty w wysokości ok. 19 mld zł.

Wprowadzono także rozwiązanie w postaci tzw. suwaka bezpieczeństwa. Mechanizm ten ma na celu zabezpieczenie przyszłych emerytów przed ryzykiem załamania kursów rynkowych w roku przejścia na emeryturę, co mogłoby skutkować obniżeniem kapitału emerytalnego i otrzymaniem niższego świadczenia. Aby zapobiec takiej sytuacji, środki zgromadzone na koncie ubezpieczonego w otwartym funduszu emerytalnym będą przekazywane do ZUS na indywidualne konto ubezpieczonego na 10 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Środki te będą przekazywane raz na miesiąc. Warto podkreślić, że wskazany mechanizm dotyczy wszystkich osób ubezpieczonych - zarówno tych, które zdecydowały

się na przekazywanie składki wyłącznie do ZUS, jak i tych, których składka jest odprowadzana jednocześnie do OFE i ZUS. W chwili przejścia przez osobę ubezpieczoną na emeryturę wszystkie zgromadzone przez nią środki będą się znajdować w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, który będzie odpowiedzialny za wypłatę świadczenia emerytalnego.

#### 4. Wnioski i rekomendacje

Emerytura jest usługą finansową, której dostawcą może być państwo. Nie jest to jednak jedyna świadczona przez nie usługa w dziedzinie zabezpieczenia emerytalnego - w grę wchodzi także usługi regulacyjne, organizacyjne (*policy-making*, projektowanie systemowych rozwiązań) i nadzorcze. To znacznie wykracza poza jego rolę jako ubezpieczyciela (w systemach repartycyjnych) lub depozytariusza środków oszczędzanych przez obywateli (w systemach kapitałowych), związane z emeryturami usługi publiczne obejmują również domenę niezależnych, komercyjnych instytucji.

Pojęcie jakości trudno zastosować do samego „produktu”, świadczenia emerytalnego, chociaż niewątpliwie istnieje w powszechnej świadomości wyobrażenie „dobrej” emerytury - wysokiej, łatwo dostępnej (niski wiek emerytalny) i taniej (niska składka). Są to niewątpliwie istotne parametry, ale dobra polityka nie może polegać na dążeniu do ich jednocześniej maksymalizacji (takie „dobre” emerytury są na dłuższą metę nie do utrzymania, w każdym razie nie przy aktualnej sytuacji demograficznej). Jakość działań państwa w tym obszarze oceniać trzeba w sposób bardziej zniuansowany.

Ujmując rzecz najbardziej syntetycznie: system emerytalny jest dobrze zorganizowany wtedy, gdy przynosi interesowi publicznemu więcej korzyści niż kosztów. Jeżeli ocena korzyści jest trudna i w praktyce w znacznej mierze intuicyjna, to tym więcej uwagi poświęcić trzeba lepiej uchwytnej efektywności kosztowej.

Cechą dobrego systemu emerytalnego jest w pierwszym rzędzie finansowa stabilność. Jeżeli nawet państwowy fundusz emerytalny nie jest zrównoważony pod względem wpływów i wydatków, konstrukcja systemu musi gwarantować przynajmniej to, że związane z nią obciążenie finansów publicznych pozostanie pod kontrolą (nie będą gwałtownie rosnąć przy przewidywanych w przyszłości okolicznościach społeczno-gospodarczych).

Dobry system emerytalny jest tani w obsłudze. Państwo powinno oszczędnie i gospodarnie zorganizować techniczne czynności związane

z przepływem środków w ramach systemu (gromadzenie składek i ich ewidencjonowanie, wypłata świadczeń, obsługa obywateli itp.).

Dobry system emerytalny jest także transparentny i zrozumiały dla obywateli. Rolą państwa jest skutecznie wyposażyć jego uczestników w niezbędną wiedzę, udostępnić im wszystkie istotne dane i na bieżąco, przystępnie odpowiadać na ich wątpliwości. Jest to również wyzwanie po stronie organizacyjnej - zasady powinny być zaprojektowane tak, aby były czytelne i możliwie nieskomplikowane.

Wysokość świadczeń jest funkcją kondycji finansowej państwowego funduszu emerytalnego, ta zaś zależy głównie od sytuacji demograficznej, wysokości pobieranych składek oraz liczby lat, przez które emeryci pobierają świadczenia. Na pierwszy z tych czynników państwo może mieć istotny dla systemu wpływ co najwyżej w perspektywie bardzo długiego okresu. Wysokie składki oraz wiek emerytalny stanowią natomiast obciążenie dla ubezpieczonych, w związku z czym postrzegane są jako przejaw „złej jakości”. Biorąc pod uwagę, że pomiędzy wysokością świadczenia a jego taniością i dostępnością (rozumianą w ramach cyklu życia, tj. jako wiek emerytalny) zachodzi relacja wymienna, trzeba stwierdzić, iż dobra polityka będzie te parametry optymalizować, a nie maksymalizować.

Polskie państwo powinno w zintegrowany sposób monitorować jakość w systemie emerytalnym, aby móc nią dobrze zarządzać. Rolę tę do pewnego stopnia odgrywa cykliczny *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego*, jest to jednak publikacja opisująca stan rzeczy w sposób „monograficzny”, nie zaś dokument pisany z perspektywy zarządzania jakością w jej poszczególnych aspektach. Ta „monograficzna” swoboda sprzyja jego polityczności - *Przegląd* z 2013 r. krążył np. wokół problemu oceny reform emerytalnych i przygotowywał pole dla nadchodzących działań rządu w kwestii OFE. Warto być może, aby powstawały dwa dokumenty - jeden polityczny (bo przecież jest rolą rządu prowadzić politykę), drugi zaś „użyteczny”, podporządkowany konkretnemu praktycznemu celowi.

Dokument taki zawierać powinien również część danych z badania, które do tej pory z własnej inicjatywy przeprowadzał ZUS, dotyczące relacji Zakładu z klientami (jakości obsługi, satysfakcji klientów, wizerunku itd.). Na potrzeby raportu o jakości badania takie powinny być przeprowadzane regularnie w ZUS i KRUS.

Warto również prowadzić badania określające wpływ składek emerytalnych na poziom zatrudnienia. Dane na ten temat pozwolą nie tylko lepiej zrozumieć koszty funkcjonowania systemu emerytalnego, lecz będą także miały znaczenie polityczne, pomagając optymalizować główne parametry w I i II filarze.



W kwestii zmian systemowych wciąż aktualny jest postulat włączenia grup zawodowych objętych systemami zaopatrzeniowymi do systemu ogólnego. W dłuższej perspektywie przyniosłoby to istotną ulgę budżetowi państwa (w 2012 r. przeznaczono na ten cel 10,6 mld zł).

Biorąc pod uwagę sukcesywnie rosnącą przeciętną długość życia, należy się spodziewać, że reforma zrównująca i podwyższająca wiek emerytalny do 67 lat nie będzie ostatnią konieczną do wprowadzenia. Kwestia wieku emerytalnego jest bardzo wrażliwa politycznie, w związku z czym warto rozważyć możliwość ograniczenia związanego z nią ryzyka politycznego. Dobrym pomysłem może być nie tylko zmiana wartości zapisanych w określającym wiek emerytalny art. 24. ustawy o emeryturach i rentach z FUS, lecz także jego konstrukcji. Zamiast określać wiek emerytalny liczbą, można określić go wzorem, tak aby był on funkcją przeciętnego trwania życia (np. na podstawie założenia, że człowiek powinien spędzać na emeryturze nie więcej niż 15% życia). Rozwiązanie takie miałoby wiele zalet - oparte na jasnej, obiektywnej zasadzie, byłoby uczciwe i bardziej przekonujące dla opinii publicznej; strukturyzowałoby debatę publiczną w kierunku bardziej systemowego myślenia o problemie; byłoby wygodne dla polityków, nie wymagając od nich cyklicznego otwierania bardzo kosztownego sporu, ze względu zaś na mniejsze możliwości erystycznego rozgrywania tej kwestii w grze międzypartyjnej również bardziej stabilne.

## Bibliografia

- Active Ageing and Solidarity between Generations: 2012 Edition. A Statistical Portrait of the European Union 2012*, Eurostat 2012, s. 32 (publikacja dostępna on-line: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF)).
- Aktywizacja zawodowa osób 50+ i zarządzanie wiekiem. Informacje użyteczne dla instytucji rynku pracy*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2010 (publikacja dostępna w on-line: [www.zysk50plus.pl/storage/fck/-file/PUBLIKACJE/Aktywizacja%20zawodowa%20osob%2050+.pdf](http://www.zysk50plus.pl/storage/fck/-file/PUBLIKACJE/Aktywizacja%20zawodowa%20osob%2050+.pdf)).
- Biuletyn roczny. Rynek OFE 2012. Informacje o członkach i składkach przekazywanych przez ZUS*, UKNF, 2012 (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/2\\_czlonkowie\\_OFE\\_2012\\_tcm75-36037.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/2_czlonkowie_OFE_2012_tcm75-36037.xls)).
- Biuletyn roczny. Rynek OFE 2013. Dane z raportów finansowych OFE i PTE*, UKNF, 2013 (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/3\\_raporty\\_fin\\_OFE\\_2013\\_tcm75-39205.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/3_raporty_fin_OFE_2013_tcm75-39205.xls)).
- Członkowie Otwartych Funduszy Emerytalnych. Stan na dzień 2014-08-29*, UKNF (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/2014\\_08\\_tcm75-39020.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/2014_08_tcm75-39020.xls)).

- Demography, Active Ageing and Pensions. Social Europe Guide. Volume 3*, red. C. Tucker, Commission staff, European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Manuscript, 2012.
- Gronicki M., Jankowiak J., *Otwarte Fundusze Emerytalne i gospodarka Polski w latach 1999–2013*, PKPP „Lewiatan”, Gdynia-Warszawa 2013 (publikacja dostępna on-line: [http://konfederacja.lewiatan.pl/\\_files/2013\\_05/OFE\\_i\\_gospodarka\\_Polski\\_1999-2013.pdf](http://konfederacja.lewiatan.pl/_files/2013_05/OFE_i_gospodarka_Polski_1999-2013.pdf)).
- Indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego w 2013 roku*, UKNF, Warszawa 2014 (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/Oprac\\_IKE\\_IKZE\\_12\\_2013\\_tcm75-37673.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/Oprac_IKE_IKZE_12_2013_tcm75-37673.pdf)).
- Informacje liczbowe o IKE za I półrocze 2014 r.*, UKNF, 2014 (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/IKE\\_06\\_2014\\_tcm75-38835.xls](http://www.knf.gov.pl/Images/IKE_06_2014_tcm75-38835.xls)).
- Informacje liczbowe o IKZE za I półrocze 2014 r.*, UKNF, 2014 (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/IKZE\\_06-2014\\_tcm75-38837.xlsx](http://www.knf.gov.pl/Images/IKZE_06-2014_tcm75-38837.xlsx)).
- Iwanicz-Drozdowska M., Matuszyk A., Nowak A.K., Kitala R., *Produkty finansowe i edukacja finansowa w Polsce na tle wybranych krajów wysokorozwiniętych. Raport z badań*, SGH, Warszawa 2009 (publikacja dostępna on-line: [http://zbp.pl/public/repozytorium/dla\\_konsumentow/edukacja/SGH-edukacja-finansowa.pdf](http://zbp.pl/public/repozytorium/dla_konsumentow/edukacja/SGH-edukacja-finansowa.pdf)).
- Kożuch B., Kożuch A., *Usługi publiczne: organizacja i zarządzanie*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011 (publikacja dostępna on-line: <http://149-156.173.214/pliki/e-monografie/monografia-8.pdf>).
- Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy w 2011 roku*, MPiPS, Warszawa 2012.
- Plan finansowy funduszu emerytalno-rentowego na rok 2013*, KRUS, Warszawa 2012 (publikacja dostępna on-line: [www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje\\_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/BF/p\\_plan\\_finansowy\\_FER\\_2013\\_c.pdf](http://www.krus.gov.pl/fileadmin/ moje_dokumenty/dokumenty/statystyki-BE/BF/p_plan_finansowy_FER_2013_c.pdf)).
- Plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2014* (opublikowany w BIP ZUS: [www.zus.pl/bip/pliki/Plany\\_finansowe\\_FUS\\_%20FEP\\_i\\_%20FRD\\_na\\_rok\\_2014.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Plany_finansowe_FUS_%20FEP_i_%20FRD_na_rok_2014.pdf)).
- Plan finansowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na rok 2014*, ZUS, Warszawa 2013 (publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/Plany\\_finansowe\\_ZUS\\_2014.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Plany_finansowe_ZUS_2014.pdf)).
- Popek M., Szymański M., *Pomysł o swojej emeryturze. Już dziś*, KNF, Warszawa 2012 (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/KNF\\_Pomysl\\_o\\_swojej\\_emeryturze\\_tcm75-29940.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/KNF_Pomysl_o_swojej_emeryturze_tcm75-29940.pdf)).
- Pracownicze programy emerytalne w 2013 roku*, UKNF, Warszawa 2014 (publikacja dostępna on-line: [www.knf.gov.pl/Images/RAPORT\\_PPE\\_w\\_2013\\_tcm-75-38451.pdf](http://www.knf.gov.pl/Images/RAPORT_PPE_w_2013_tcm-75-38451.pdf)).
- Pracuję – rozwijam kompetencje. Innowacyjny model wsparcia dla pracowników 50+, zbiorczy raport z badań realizowanych w ramach projektu*, PBS DGA Sp. z o.o., Sopot 2011.

- Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do roku 2060*, ZUS, Warszawa 2013 (publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza\\_fundusz\\_emerytalny\\_2015\\_2060.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf)).
- Prognoza wpływów i wydatków funduszu emerytalnego do roku 2060*, ZUS, Warszawa 2013 (publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza\\_fundusz\\_emerytalny\\_2015\\_2060.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/Prognoza_fundusz_emerytalny_2015_2060.pdf)).
- Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego. Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, MPiPS oraz MF, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.*, t. 1, Rada Ministrów, Warszawa 2013 (publikacja dostępna on-line: [www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/-/asset\\_publisher/R79o/content/4312508?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fwykonanie-budzetu-panstwa%2Fsprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_R79o%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D1#p\\_p\\_id\\_101\\_INSTANCE\\_R79o\\_](http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne/-/asset_publisher/R79o/content/4312508?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzet-panstwa%2Fwykonanie-budzetu-panstwa%2Fsprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_R79o%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_R79o_)).
- Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 2012*, ZUS, Warszawa 2013 (publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie_2012.pdf)).
- Sprawozdanie z wykonania planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych 2012*, ZUS, Warszawa 2013 (publikacja dostępna on-line: [www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie\\_2012.pdf](http://www.zus.pl/bip/pliki/sprawozdanie_2012.pdf)).
- Stańko D., *Wpływ systemu emerytalnego na gospodarkę*, „Studia Ekonomiczne”, nr LXVI, Instytut Nauk Ekonomicznych PAN, Warszawa 2010 (publikacja dostępna on-line: [www.inepan.waw.pl/pliki/studia\\_ekonomiczne/-Studia%202010%203%204%20stanko.pdf](http://www.inepan.waw.pl/pliki/studia_ekonomiczne/-Studia%202010%203%204%20stanko.pdf)).
- Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/psus.pdf>.
- World Population Prospects: The 2012 Revision*, ONZ, Departament Spraw Ekonomicznych i Społecznych (publikacja dostępna on-line: <http://esa.un.org/wpp/Excel-Data/population.htm>).