

*Koncepcje polityki społecznej w Polsce
1989 – 1991*

styczeń 1992

Spis treści

* Józefina Hrynkiewicz - Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989-1991	1
* Rafał Kupiszewski - Informacje o ludności	30
* Justyna Osiecka – Oświata	34
* Ewa Sierzputowska – Kultura	44
* Grzegorz Ciura - Ochrona zdrowia	48
* Jerzy Budzynowski – Bezrobocie	52
* Agnieszka Firmhofer – Mieszkalnictwo	58



**Kancelaria Sejmu
Biuro Studiów i Ekspertyz**

WSTĘP

Celem opracowania jest przedstawienie w ogólnym zarysie zagadnień wchodzącymi w zakres polityki społecznej w latach 1989-1991. Analiza programów polityki społecznej rządów Tadeusza Mazowieckiego i Jana Krzysztofa Bieleckiego została poprzedzona oceną stanu wyjściowego w 1989 roku. Sformułowano także wnioski dotyczące rozwiązań kwestii społecznych.

Pewną ilustracją oceny dotychczasowych działań w sferze polityki społecznej jest przedstawienie podstawowych danych statystycznych i wskazanie głównych problemów w następujących dziedzinach: oświata, ochrona zdrowia, kultura, mieszkalnictwo. Całość uzupełniają dane o bezrobociu i strukturze ludności.

Autorzy są świadomi ograniczeń związanych w wielu przypadkach z brakiem aktualnych i kompletnych danych. System sprawozdawczości nie wypracował jeszcze metod szybkiego pomiaru i analizy nowych zjawisk w życiu gospodarczym i społecznym. Następują zmiany na poziomie zbierania i agregowania danych (nowe źródła i metody klasyfikacji informacji).

Mimo to, autorzy przypuszczają, że przedstawiona praca może ułatwić identyfikację i ocenę różnych problemów, które próbuje rozwiązać polityka społeczna państwa.

Józefina Hrynkiewicz

Koncepcje polityki społecznej w Polsce 1989-1991

Uwagi wstępne.

Świadomość braku polityki społecznej w okresie głębokiej transformacji ustrojowej oraz narastających kosztów społecznych, z których pewne są nieuniknione, inne zaś bezzasadnie pogłębiają kryzys, staje się w Polsce coraz powszechniejsza. Narastające koszty społeczne to nie tylko "niezbędny koszt przekształceń systemowych". Powstają one także "dodatkowo", wskutek wielu czynników; braku wyobraźni i odpowiedzialności za podejmowane działania, braku wiedzy i kompetencji odpowiedzialnych osób i organów, braku kontroli społecznej. Narastające koszty społeczne stają się przedmiotem przetargów i walk politycznych, pogłębia się poczucie zagrożenia, powiększają się grupy ludności biernej społecznie, narastają napięcia, mnożą się konflikty. Nerozwiazane problemy społeczne coraz częściej stają się narzędziem walki politycznej.

W Polsce zaakceptowano generalny kierunek reform systemowych, ale pozostają wciąż aktualne dla władzy i społeczeństwa pytania:

- jaka jest cena i czym kosztem dokonuje się w Polsce rewolucyjna transformacja systemu?
- czy zmiany systemowe w Polsce nie pociągają za sobą nadmiernych kosztów społecznych (lub mówiąc wprost: czy polepszenia warunków dla niewielu nie osiąga się kosztem dramatycznego pogorszenia sytuacji szerokich warstw społecznych?)
- jaki kształt ładu społecznego i w jaki sposób ma się wyłonić w wyniku zamierzonych zmian?

Dotychczasowe koszty terapii szokowej (zmian rewolucyjnych) przez większość społeczeństwa odczuwane są jako postępujące zubożenie, recesja gospodarcza, masowe bezrobocie, niepewność socjalna, ograniczenie dostępu do ochrony zdrowia, oświaty, wypoczynku, dóbr kultury. Czy koszty te zostaną w przyszłości zrównoważone efektami realizowanej obecnie polityki gospodarczej? Kto i kiedy skorzystać może z poprawy warunków, które mają przynieść ponoszone obecnie wyrzeczenia?

W Polsce pogłębia się anomia społeczna: zacierają się granice między właściwym i niewłaściwym, godnym a pozbawionym godności, między uczciwym i nieuczciwym. Dominacja "prawa" siły, brak moralnych hamulców w rywalizacji, brutalizacja stosunków społecznych stają się "normą" społeczną.

Spółczeństwo szybko się rozwarstwa - kształtują się wyraźne obszary nędzy i bogactwa. Bogacenie się w Polsce odbywa się szybko; bogactwo jest częściej wynikiem przebiegłości, sprytu, działalności na pograniczu prawa i przestępstwa, niż rezultatem systematycznej pracy, osobistego zaangażowania, kwalifikacji i talentu. Rozszerzają się konflikty społeczne znamionujące społeczną dezintegrację i zanik społecznej solidarności. Wszystkie te zjawiska to nie tylko "spuścizna komunizmu" lub wynik działania "twardych reguł gry wolnorynkowej", lecz także i poszerzającej się tolerancji i przyzwolenia dla zachowań mających zaświadczać o "sile przebicia", przedsiębiorczości, o odwadze w działaniu, o dostosowaniu się do nowych reguł.

Istotą polityki społecznej jest realizowanie długofalowych programów usuwających źródła społecznych napięć i zagrożeń, budujących trwałe bezpieczeństwo socjalne i społeczną solidarność. Tymczasem rządzący na ogół oczekują od polityki społecznej instrumentalnego wspomaganie zamierzonych zmian sensu stricto politycznych i ekonomicznych; stąd rodzą się pomysły "osłony socjalnej", "parasola", "pokoju

społecznego", "pakietu bezpieczeństwa socjalnego". Dominacja w polityce społecznej celów instrumentalnych, zadań doraźnych, działań akcyjnych, zawsze prowadzi do ograniczenia i deformacji celów społecznych (zarówno przez "dyktaturę proletariatu", jak i "wolną grę sił ekonomicznych"). Rządzący na ogół bardziej zainteresowani są spektakularnymi efektami ("kupowaniem spokoju"), niż budowaniem systemu trwałych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych.

1. Główne cechy polityki społecznej ukształtowanej do 1989 roku czyli stan wyjściowy do reform.

Ukształtowana przez "realny socjalizm" polityka społeczna stanowiła w istocie "ideologiczną zasłonę" dla lekceważenia ważnych potrzeb społeczeństwa, zręcznego ukrywania niezасłużonych przywilejów i utrzymywania niezawinionych upośledzeń. Polityka społeczna posługiwała się w deklaracjach wysokiej rangi wartościami i celami ideologicznymi, w praktyce zaś doraźnymi zadaniami i akcyjnymi działaniami stabilizującymi porządek polityczny. Deklarując w Konstytucji równe prawa oraz zobowiązania socjalne państwa wobec wszystkich obywateli do: pracy, ochrony zdrowia, wypoczynku, oświaty i szkolnictwa, dóbr kultury, mieszkania, czystego środowiska, odpowiedniego do potrzeb i zasług dochodu, udziału w życiu społecznym i politycznym - odwoływano się do socjalistycznej utopii społeczeństwa, w którym "wszystko jest możliwe" ("wszystko należy się wszystkim").

Zawarty w Konstytucji PRL zobowiązaniom socjalnym nie mogłoby sprostać nawet najbogatsze państwo. Dlatego też w praktyce 45 - lecia wypracowano skuteczne metody dzielenia społeczeństwa na grupy, z których jedne otrzymywały "wszystko od razu", inne "trochę teraz, resztę później", pozostałe grupy (stanowiące większość społeczeństwa) miały otrzymać "też wszystko, ale później". Polityka społeczna pełniła funkcje instrumentalne wobec polityki sensu stricto oraz polityki gospodarczej (była czynnikiem utrzymania spokoju i "mobilizacji mas do wykonywania zadań produkcyjnych"). Politykę społeczną ograniczano do podziału "reszty", do rozdzielenia "pozostałej" części dochodu społecznego. Zajmowała się ona zawsze mniej ważną, bo "nieprodukcyjną" sferą. Podział dochodu społecznego dokonywał się według niejawnych i niejasnych zasad - państwo najpierw "zabierało" obywatelom, a potem "dawało".

Realizacja uprawnień i świadczeń socjalnych (poza prawem do pracy i bezpłatnym szkolnictwem) powiązana została z zatrudnieniem i poziomem wynagrodzenia. Płaca zawsze była niska: miała przede wszystkim charakter socjalny, a państwo zobowiązywało się do jej dostarczenia. Długofalowa polityka niskich płac uzależniała poziom życia obywateli od świadczeń socjalnych państwa, a jednocześnie odbierała im szansę na własne działania przezornościowe i pozbawiała ich odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo socjalne i dobrobyt. Państwo "dawało": prace, dochody, wczasy, wykształcenie, mieszkania, renty, emerytury, zasiłki, stypendia, tanie książki, sanatoria, opiekę medyczną, przedszkola, teatr, itp. Państwo decydowało arbitralnie o tym co, komu, na jakich warunkach, kiedy i ile "daje" (i odbiera). Przez 45 lat niska płaca o charakterze socjalnym, nie była w istocie wynagrodzeniem za pracę, lecz swoistym "dodatkiem" do świadczeń państwa. Państwo deklarowało odpowiedzialność za zaspokojenie "wciąż rosnących potrzeb pracowników i ich rodzin", jak pisano w wielu dokumentach programowych. Państwo też decydowało czyje potrzeby rosną szybciej, na jakim poziomie i w jakiej kolejności będzie je zaspokajać.

W wielu dziedzinach państwo nie było w stanie wypełnić swoich zobowiązań socjalnych (tym bardziej, że wpływowe grupy nie hamowały wzrostu swoich potrzeb i nie ograniczały swojej konsumpcji, lecz raczej ją maksymalizowały przechwytyjąc dla siebie znaczącą część dóbr i usług np. mieszkań, terenów rekreacyjnych, samochodów, korzystniejszych stanowisk itp.). Zasady dostępu do deficytowych dóbr i usług były i zmienne, niejawne i niejasne. Przez 45 lat walczono więc o najlepsze miejsce własnej grupy

w dostępie do przywilejów lub o odsunięcie innych grup. Walczono też o jawność zasad określających kto, kiedy i z jakich przywilejów korzysta argumentując, iż jawność ułatwić może kontrolowanie i powstrzymanie korupcji. Niejawne i niejasne kryteria dzielenia przywilejów sprzyjały rozwijaniu "drugiego obiegu" w publicznym sektorze usług socjalnych. Był to szczególnie "wolny rynek", na którym za wzajemne usługi, pieniądze i znajomości "zdobywało się" lepszej jakości dobra i usługi.

Państwo zachowywało monopole w sferze socjalnej, ponieważ służył on dobrze utrzymaniu przywilejów, obniżaniu konsumpcji (jakości i ilości), utrzymaniu uległości i posłuszeństwa oraz kontrolowaniu obywateli. Instrumentalna funkcja polityki społecznej ukształtowała system upaństwowiony, scentralizowany, zbiurokratyzowany, marnotrawny, blokujący samoorganizację i aktywność; zamieniając obywateli w petentów biurokracji systemu socjalnego państwa. System polityki społecznej okazał się całkowicie nieodporny na wszelkie naciski wpływowych grup, uznawanych przez władze za niebezpieczne lub użyteczne dla systemu. Deklarując niezmiennie realizowanie - określonego ogólnikowo i niejasno - celu ogólnospołecznego, w praktyce polityka społeczna stała się zbiorem niespójnych i nieskoordynowanych interesów wielu wąskich lecz wpływowych grup. Pomiędzy deklaracjami a praktyką doświadczana przez większość obywateli powiększały się stale sprzeczności.

Instytucje polityki społecznej były - wprawdzie mniej ważną, lecz integralną częścią "frontu ideologicznego", zatrudniały zatem głównie pracowników o kwalifikacjach ideologicznych, a nie merytorycznych. Nie istniała społeczna kontrola, nie było pozapaństwowych podmiotów. Niepotrzebny był system negocjacji w wyborze celów społecznych, ani też jasne określenie interesu ogólnospołecznego, ponieważ decyzje w polityce społecznej państwa miały charakter "jedynie słusznych" wyborów ideologicznych. Zgodę społeczeństwa "kupowano" manipulując konsumpcją utrzymywaną zawsze na bardzo niskim poziomie (a ograniczaną maksymalnie w okresach napięć społecznych) oraz przywilejami rozdzielanymi według arbitralnie ustalanych kryteriów. Brak mechanizmów negocjacji, kontroli, artykułowania interesów, skutecznego wnoszenia ich w systemy decyzyjne, w praktyce 45 - lecia zostały zastąpione masowymi buntami, które okresowo wymuszały doraźne i na ogół krótkotrwałe zmiany w praktyce podziału dochodu i przywilejów.

Nieznacznych i doraźnych korekt w polityce społecznej dokonywano wskutek kolejnych wybuchów społecznego niezadowolenia. Walka niezadowolonych grup z realizowanych w polityce społecznej zasad podziału zmierzała i zmierza do lepszego usytuowania własnej grupy wśród posiadających przywileje i dostęp do deficytowych dóbr i usług. Nie walczono o zmiany w systemie, w zasadach i kryteriach podziału, lecz o uzyskanie dla siebie przywilejów, lub odebranie ich tym, którzy zdaniem walczących, byli nadmiernie uprzywilejowani ("żeby państwo dało", lub "żeby państwo odebrało").

Roszczeniowy charakter programów różnych sił społecznych, rozbudzona m. in. na gruncie gospodarczym (reprzywatyzacja) atmosfera rewindykacji - bez względu na obecny stan i warunki ekonomiczne kraju utrudniają podjęcie generalnej dyskusji o kształcie polityki społecznej Państwa. Pogłębiający się kryzys i recesja, spadek poziomu życia wielu grup, dają małe szanse na merytoryczną dyskusję o zakresie uprawnień socjalnych poszczególnych grup społecznych oraz możliwych do spełnienia (w obecnej sytuacji) zobowiązaniach państwa.

W postulatach różnych grup i sił społecznych walczących o zmianę polityki społecznej w Polsce nie było (i nie ma) żądania przeprowadzenia zmian w strukturze podmiotów polityki społecznej, odbiurokratyzowania i decentralizacji systemu, wprowadzenia mechanizmów kontroli społecznej, jasnego i jawnego sformułowania generalnych i szczegółowych zasad, odrzucenia funkcji ideologicznej polityki społecznej, profesjonalizacji kadry i instytucji, wyraźnego rozdziału funkcji państwa i pozostałych podmiotów, racjonalizowania wydatków budżetowych. Nadal toczy się walka o zachowanie już posiadanych (lub o rozszerzenie) przywilejów własnej grupy; "każdemu się należy"

(jednym grupom bo "miały", innym dlatego, że nie miały przywilejów i uprawnień).

2. Koncepcje polityki społecznej państwa w latach 1989-1991.

W omawianym okresie ukazywały się cztery zasadnicze dokumenty programowe polityki społecznej oraz "raport o stanie państwa" (grudzień 1991) zawierający podsumowanie wyników działania. W chronologicznej kolejności są to:

- (1) tezy polityki społecznej (opublikowane jako materiał do dyskusji o zasadniczych celach, wartościach, kierunkach i zadaniach na przełomie roku 1989/1990);
- (2) założenia programu działań w zakresie pracy i polityki społecznej do roku 2000 (opublikowane w lipcu 1990 r.), będące zarysem programu długofalowego;
- (3) podstawowe kierunki działania Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w 1991 r. (przygotowane w końcu roku 1990 wraz z projektem budżetu na rok 1991 oraz planem funduszy celowych);
- (4) podstawowe gwarancje bezpieczeństwa socjalnego w 1992 r. (rozpatrywane przez Radę Ministrów 24 września 1991 r., stanowiące podstawę programu na rok 1992);
- (5) raport o stanie państwa (grudzień 1991).

Wymienione dokumenty, chociaż mają różny charakter i zakres, pozwalają na ogólną ocenę kierunku realizowanych i zamierzonych zmian w polityce społecznej państwa. Omawiane dokumenty (poza wymienionym w p. 3) zostały przygotowane przez zespoły międzyresortowe i obejmują ogół zadań państwa w polityce społecznej. W analizie wymienionych dokumentów uwzględniam: wartości, cele, zasady, podmioty, zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz metody realizacji. Celem przeprowadzonej analizy dokumentów jest próba oceny generalnych tendencji przekształceń w polityce społecznej. Próba odpowiedzi na pytanie w jakim kierunku (i w jaki sposób) zmierza polityka społeczna w Polsce. W "raporcie" zawarta została ocena skuteczności działań oraz zarysowane główne problemy do rozwiązania w przyszłości.

2.1. Tezy polityki społecznej były pierwszym dokumentem o polityce społecznej opracowanym przez rząd w 1990 roku w odpowiedzi na krytykę społeczna jednostronnego programu gospodarczego. Są one dokumentem ważnym, ponieważ, następne dokumenty programowe budowane będą na ich podstawie i zawierać odniesienia do głównych wartości, celów, zasad i metod polityki społecznej.

2.1.1. Wartości, jakim ma służyć zamierzona przez rząd i ogłoszona w w/w dokumentach polityka społeczna to: wolność człowieka, swoboda inicjatyw, prawo własności -traktowane jako niezbywalny element sprawiedliwości społecznej. Takie same wartości zadeklarowano również w założeniach. W "gwarancjach bezpieczeństwa socjalnego" dodano ponadto poczucie bezpieczeństwa socjalnego, jako warunek zgody na dokonujące się zmiany systemowe.

2.1.2. Cele zamierzonej polityki społecznej w analizowanych dokumentach obejmują:

- godziwe warunki życia, nauki i zabawy dla wszystkich dzieci, aby wyrównać warunki startu;
- ochrona przed biedą tych wszystkich, którzy przegrywają w grze ekonomicznej, lub nie mogą uzyskać dostatecznych środków;
- spokojna i godna starość;
- umożliwienie pracy i wszelkiej działalności gospodarczej tym, którzy chcą i mogą pracować;
- prawo do godziwej, swobodnie negocjowanej płacy, praca w bezpiecznych warunkach i rozsądnym czasie, który pozwoli na uczestnictwo w życiu rodzinnym,

- publicznym, kulturze oraz na wypoczynek;
- prawo do ochrony zdrowia i życia w zdrowym środowisku;
- zapewnienie wszystkim równych praw bez jakiegokolwiek dyskryminacji.

2.1.3. Zasady polityki społecznej określono w dokumentach następująco: "każdy sam troszczy się o swoje warunki bytowe" - wolna gra sił ekonomicznych, swoboda inicjatyw i nienaruszalne prawo własności. Decyzje muszą być akceptowane przez społeczeństwo. Zakładano też aktywny udział społeczeństwa w realizacji programu.

2.1.4. Podmiotami polityki społecznej, według omawianych dokumentów są; rodzina, wspólnoty lokalne, środowiskowe i całe społeczeństwo. W "tezach" rola państwa zredukowana została do "interweniowania tylko w sprawach, które nie mogą być załatwione skutecznie przez wspólnoty rodzinne, lokalne, samorządy, stowarzyszenia". W innym miejscu zakres odpowiedzialności państwa jako podmiotu polityki społecznej określono następująco: państwo ma realizować część celów polityki społecznej przez prawo, budżet i podatki (nie sformułowano, jakie cele i w jakim zakresie).

2.1.5. Zadania polityki społecznej w okresie przebudowy systemu to: łagodzenie społecznych skutków przebudowy przez osłonę najsłabszych i ochronę przed bezrobociem. Zakładano ponadto budowę trwałych przepisów prawnych oraz instytucji państwowych, samorządowych, społecznych, "które zapewnią realizację programu polityki socjalnej w przyszłości". W początkach realizacji założonego programu rządu odwoływał się do "samoorganizacji i samopomocy społecznej do wspomagania najsłabszych", nie tylko i nie dlatego, że brakowało środków budżetowych, lecz również w celach "wychowawczych", aby uświadomić społeczeństwu, iż musi być aktywne w budowie nowego ładu społecznego i ekonomicznego.

2.1.6. Metody realizacji zadań: upowszechnienie i pobudzenie grupowych i indywidualnych inicjatyw, pomysłowości i przedsiębiorczości szczególnie wśród młodych i energicznych. Połączenie "marnującej się energii ludzkiej z palącymi potrzebami społecznymi". Zakładano realizowanie zadań przez "małe inicjatywy" oraz "odejście od wielkich scentralizowanych organizacji". "Powołujemy agencje wspierania inicjatyw lokalnych i banki inicjatyw społeczno-gospodarczych", które będą w 17 miastach. Miały one udzielać kredytów "dostępnych dla każdego, kto chce i potrafi podjąć ryzyko samodzielnego działania".

2.1.7. Zakres przedmiotowy (sfery działania) polityki społecznej obejmować miał według "tezy" ogół zagadnień właściwych polityce społecznej. Wśród nich:

2.1.7.1. Praca: zakładano zmianę zasad kształtujących warunki pracy i płac. a także prawo pracy. Rola państwa w zakresie kształtowania warunków pracy, wynagrodzenia i stosunku pracy miała być "ograniczona do niezbędnego minimum". Zakładano, że państwo winno pozostawić sobie uprawnienia do ustalania płacy minimalnej, której wysokość winna "umożliwić warunki życia samotnej osobie". Powinnością rządu jest także troska o to, aby "nie pogorszyła się sytuacja płacowa pracowników sfery budżetowej", ale też dążenie do ograniczenia grup zawodowych wynagradzanych z budżetu. "Tezy" obejmowały gwarancją wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej - wśród nich edukacji i służby zdrowia - zapowiadając wzrost relacji do płac sfery materialnej do 100% w roku 1990 i około 108% w roku 1992. Rola państwa w ustalaniu płac polegać miała na "podpowiadaniu sposobów i metod oceny pracy".

2.1.7.2. Państwo musi dbać o to, aby "praca była bezpieczna", chociaż w realizacji tego zadania dostrzegano wiele trudności w nowych warunkach; w sytuacji nadmiaru rąk do pracy zarówno pracownicy, jak i pracodawcy mogą lekceważyć niebezpieczeństwa

związane z pracą. Dostrzegano zatem potrzebę "trwałych rozwiązań systemowych i doraźnych rozwiązań ubezpieczeniowych" realizowanych przez instrumenty nakazowe, zakazowe, kontrolne oraz instrumenty ekonomiczne. W roku 1990 podwyższono jedynie składkę ubezpieczeniową tym zakładom, które pogorszyły warunki pracy.

2.1.7.3. Ochrona przed bezrobociem obejmować miała tworzenie instytucji rynku pracy: biur pracy, systemu analiz rynku pracy, systemu przekwalifikowania pracowników, "edukacji" do bycia bezrobotnym (zapis ten jest niejasny i można interpretować go na kilka sposobów: np. akceptacji swojego stanu "bycia bezrobotnym", umiejętność pokonywania trudności?). Podkreślano szczególnie potrzebę szybkiego podejmowania działań związanych z przekwalifikowaniem i ponowną aktywizacją zawodową bezrobotnych. Akcentowano też, że wypłata zasiłków "nie może być działaniem priorytetowym w przeciwdziałaniu bezrobociu". Zasada miała być krótkie pozostawanie bez pracy.

2.1.7.4. Emerytury: "tezy" zakładały ochronę emerytów przed skutkami inflacji i zmianę zasad ustalania wymiaru emerytur, kwartalną waloryzację świadczeń. Najniższa emerytura i renta równać się miała około 35% przeciętnego wynagrodzenia. "Tezy" zapowiadały zmiany w organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, ujawnienie ubezpieczonym źródeł finansowania ubezpieczeń społecznych. "Uporządkowanie" ustaw emerytalnych (jedna ustawa w miejsce kilkunastu w celu, jak uzasadniano, ułatwienia ruchliwości pracowniczej), weryfikacje uprawnień i przywilejów, uzależnienie wysokości emerytury od stażu pracy, eliminowanie dysproporcji w wysokości rent i emerytur.

2.1.7.5. "Miejsce dla inwalidy" - to hasło zapowiadało rozwiązanie spraw zatrudnienia inwalidów, ochronę spółdzielczości pracy inwalidów przed bankructwem, przebudowę systemu ulg i pomocy spółdzielniom i pracodawcom inwalidów. Pomoc inwalidom według zasad przyjętych w "tezach" - polegać miała na uczeniu ich samopomocy oraz na usuwaniu barier (np. prawnych, komunikacyjnych), tworzyć miała możliwości rehabilitacji oraz nowe miejsca pracy. "Tezy" podkreślały potrzebę kompleksowego programu usamodzielnienia niepełnosprawnych (rehabilitacja, szkolnictwo, zatrudnienie). Rolą rządu miało być pobudzanie i integrowanie działań zmierzających "do stworzenia ludziom niepełnosprawnym godnych warunków życia w społeczeństwie". Rząd informował, że w fazie przygotowania jest program powiązania rehabilitacji inwalidów z systemem ubezpieczeń oraz system preferencji dla pracodawców inwalidów.

2.1.7.6. Pomoc społeczna: zakładano stworzenie sprawnych instytucji - skoordynowanych agend państwa, samorządu, Kościoła, organizacji społecznych i instytucji prywatnych. "Tezy" zapowiadały pomoc ubogim, samotnym, niepełnosprawnym, alkoholikom, narkomanom, sierotom, bezrobotnym, nieporadnym życiowo. Działania obejmować miały reformowanie państwowej pomocy społecznej oraz pobudzanie ruchów samopomocowych. "Tezy" akcentowały konieczność rozwijania szkolnictwa pracowników socjalnych (przeszkolenie w latach 1990-1994 około 12 tyś. osób), zmiany organizacyjne oraz wdrożenie nowej ustawy o pomocy społecznej. Podkreślano potrzebę rozbudowy pozapaństwowych podmiotów pomocy społecznej, zmianę zasad regulujących dopływ środków finansowych oraz kształcenie animatorów ruchów i inicjatyw pomocy społecznej.

2.1.7.7. Polityka mieszkaniowa: zakładano "stworzenie warunków pozwalających każdej rodzinie własnym wysiłkiem i przy pomocy państwa uzyskać samodzielne mieszkanie o standardzie uznawanym społecznie za niezbędny". Ponadto stworzenie warunków realizacji indywidualnych aspiracji i wymagań. W realizowaniu zadań w sferze mieszkalnictwa główną rolę przejąć miały samorządy lokalne. Interwencja socjalna w sferze mieszkalnictwa zakładała pomoc najuboższym w budowie mieszkań, przekazanie im części zasobów mieszkań komunalnych oraz pomoc materialną w opłaceniu kosztów eksploatacji bieżącej

mieszkania.

2.1.7.8. Opieka zdrowotna: "tezy" zakładały pełną gwarancję powszechnej dostępności do usług medycznych oraz pełne poczucie bezpieczeństwa w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia. Finansowanie ochrony zdrowia miały przejąć zróżnicowane ubezpieczenia zdrowotne: obowiązkowe, dodatkowe, alternatywne - gwarantujące środki na działalność profilaktyczną, leczniczą, rehabilitacyjną. "Tezy" zakładały zlikwidowanie dysproporcji w poziomie dostępności świadczeń medycznych między wsią i miastem. Podkreślały też konieczność współdziałania wielu podmiotów w kształtowaniu polityki prozdrowotnej.

2.1.7.9. Oświata i szkolnictwo: zakładano gwarancje pełnej dostępności, bezpłatności oraz obowiązkowości kształcenia na poziomie szkoły podstawowej oraz zapewnienie odpowiedniego kształcenia niepełnosprawnym. Nie zakładano natomiast bezpłatności kształcenia na poziomie wyższym. Pomoc państwa objąć miała utrzymanie bazy materialnej oświaty oraz pomoc socjalną uczącym się. Zakładano też zmiany w szkolnictwie zawodowym, które doprowadzić miały do przystosowania tego szkolnictwa do potrzeb rynku pracy.

2.1.7.10. Kultura: zakładano mecenat państwa dla dziedzin "istotnych dla utrzymania aktywności kulturalnej", dostępność książek, promowanie tych sfer kultury i sztuki, które nie mają szans w grze wolnorynkowej, a mają wysoki poziom artystyczny, popieranie twórczości amatorskiej i kontynuowanie procesu odideologizowania kultury.

2.1.7.11. Krytyka "tez" dotyczyła głównie ich nazbyt ogólnego charakteru. Podkreślano, iż są one zbiorem "pobożnych życzeń" o charakterze deklaratywnym. Nie zawierają natomiast oceny stanu wyjściowego oraz określenia stanu pożądanego i dróg dochodzenia do takiego stanu. "Tezy" nazwano "zbiorem haseł seminaryjnych", "listkiem figowym" na brak polityki społecznej w tzw. planie Balcerowicza. Przedstawiciele rządu bronili "tez" argumentując, iż szans różnych grup i środowisk nie da się wyrównać, bo są zbyt duże. Rząd natomiast nie może mieć programu polityki społecznej; w warunkach roku 1990 ma jedynie program ochrony przed biedą (obejmujący schronienie, jedzenie i odzież) dla tych, którzy sami nie będą mogli zarobić. Na inny rodzaj i zakres polityki społecznej państwa nie można liczyć z uwagi na brak możliwości ekonomicznych. Tezy zachowywały deklaratywno-ideologiczny styl formułowania programów społecznych. Miały uspokoić społeczeństwo, utwierdzić, że państwo nadal będzie "dawać" i nikt na zmianach nie straci. Krytyka "tez" doprowadziła do ogłoszenia w lipcu 1990 r. założeń programu długofalowego.

3. Założenia, programu działań w zakresie pracy i polityki społecznej do roku 2000

"Założenia" były drugim dokumentem programowym przedstawionym przez rząd w lipcu 1990 roku. Według oficjalnych deklaracji rządu miały one - po uwzględnieniu wniosków z dyskusji przeprowadzonej nad "tezami" - przedstawić społeczeństwu podstawowe cele, założenia programowe i organizacyjne polityki społecznej państwa na najbliższe 10 lat. W porównaniu z "tezami" "założenia" zmieniły się w stopniu nieznacznym - nadal zawierały głównie ogólne deklaracje i pewne niezbyt dokładnie sformułowane i do niewiadomego adresata skierowane postulaty i sugestie ("należy zrobić", "powinno być"). Deklarowały utrzymanie dotychczasowego poziomu gwarancji socjalnych państwa, a niektórym grupom (sfera budżetowa) obiecywały polepszenie warunków płacowych. Nie projektowano zasadniczych zmian w systemie polityki społecznej. Zakładano kontynuowanie systemu ukształtowanego poprzednio, zapowiadając jedynie nieznaczne jego korekty.

3.1. Wartości jakie deklarowały "założenia" to sprawiedliwość, równość praw bez dyskryminacji, wyrównywanie warunków, możliwości i szans edukacyjnych, godne życie dla starszego pokolenia, gwarancje socjalne dla najsłabszych ekonomicznie i społecznie.

3.2. Cele polityki społecznej deklarowane w "założeniach" to głównie:

- przeciwdziałanie skutkom bezrobocia;
- zmniejszenie skali ubóstwa;
- umożliwienie pracy i wszelkiej działalności gospodarczej tym, którzy chcą pracować;
- gwarancje prawa do godziwej, swobodnie negocjowanej płacy, bezpiecznych warunków pracy, pracy w wymiarze takim, aby nie ograniczał uczestnictwa w życiu rodzinnym, wypoczynku, w kulturze i życiu publicznym;
- warunki godnego życia ludzi starych?
- ochrona przed biedą tych, którzy nie mogą pracować lub nie mogą sami zapewnić sobie dostatecznych środków utrzymania;
- gwarancje prawa do ochrony zdrowia i życia w zdrowym środowisku;
- wyrównywanie szans i możliwości edukacyjnych dzieci i młodzieży.

Podkreślano, że droga do realizacji wytkniętych celów jest trudna, ponieważ system komunistyczny pozostawił po sobie zrujnowaną gospodarkę, zubożone społeczeństwo, wiele niezaspokojonych potrzeb oraz olbrzymie obszary niesprawiedliwości społecznej. Cele miały charakter ogólny i trudno byłoby je kwestionować, ponieważ nie są kontrowersyjne, lecz "ogólnie słuszne" w zróżnicowanych warunkach.

3.3. Zasady polityki społecznej projektowanej przez "założenia" programowe to przywracanie obywatelom podmiotowości oraz wyzwalanie ich aktywności i inicjatywy.

3.4. Podmiotami polityki społecznej w "założeniach" są: obywatele, parlament, związki zawodowe, władze lokalne i samorządowe, niezależne instytucje. Bliżej określono zakres funkcji państwa. Państwo "odchodzi od obojętnego paternalizmu", a zakres jego funkcji ustalony zostanie "drogą umowy społecznej". Państwo przestaje być jedynym podmiotem polityki społecznej, a cele tej polityki mają realizować "wspólnoty: osiedlowe, lokalne, samorządowe, związki zawodowe, organizacje społeczne, w pewnym zakresie przedsiębiorstwa". "Państwo przestaje być rozdawcą dóbr, rośnie więc odpowiedzialność obywateli za swój los, los rodziny i otoczenia".

3.5. Zadania. Wyznaczano zasadnicze dwa zadania:

- przeciwdziałanie skutkom bezrobocia;
- pomoc społeczna umniejszająca zakres i skalę ubóstwa.

W porównaniu z celami zadania zarysowano bardzo skromnie.

3.6. Metody realizacji przyjętych zadań i celów określono bardzo ogólnie jako: tworzenie nowych praw oraz tworzenie warunków materialnych. Stworzenie w 17 miastach agencji wspierania inicjatyw lokalnych oraz banków inicjatyw społeczno-ekonomicznych. Wprowadzona na szeroką skalę prywatyzacja, przynieść miała obywatelom korzyści - określone bardzo ogólnikowo i niejasno. W tym zakresie "założenia" prezentują ogólną koncepcję przekształceń własnościowych; nie wskazuje się na ich powiązanie bezpośrednio z celami i zadaniami polityki społecznej.

3.7. Zakres przedmiotowy i priorytety polityki społecznej na lata 1990-2000 to:

- zwiększenie możliwości zatrudnienia, tak, aby bezrobotni pozostawali bez prac jak najkrócej, a także, aby dochody z pracy dawały możliwość zaspokajania potrzeb własnych pracującego i jego rodziny;
- systemowe zabezpieczenie społeczne tym wszystkim, którzy nie mogą pracować

(starzy, chorzy, inwalidzi);

- rozwijanie adresowanej pomocy społecznej.

Bliżej określono też szczegółowe zadania polityki społecznej w różnych dziedzinach.

3.7.1. W zakresie zatrudnienia "założenia" akcentują "wymierne korzyści, jakie ma przynieść zmiana w układzie podmiotów gospodarczych". Do korzyści po stronie pracownika autorzy dokumentu zaliczają: bardziej rygorystyczne wymagania wobec ich kwalifikacji, dyscypliny i aktywności oraz trudności z pozyskaniem pracy. Nie wyjaśniono dlaczego miałyby to być "korzyści" pracownika. Postuluje się takie zmiany w prawie pracy, aby różne elementy stosunku pracy były przedmiotem dowolnej, umowy pracownika i pracodawcy; czas pracy, wynagrodzenie, odpowiedzialność i granice ryzyka, wzajemne obowiązki pracownika i pracodawcy. Rolę państwa w zakresie prawa pracy "założenia" ograniczają do funkcji "rozjemcy i arbitra". Rola Ministerstwa Pracy zwiększy się w zakresie szkolenia zawodowego, orientacji zawodowej, gospodarowania pracą i kwalifikacjami. Problemy bezrobotnych absolwentów rozwiązywać ma "fundacja zatrudnienia absolwentów". Nowym elementem programu jest emigracja zarobkowa, która stać się ma "stałym elementem rzeczywistości w nowym układzie", wymagającym od rządu uregulowań międzypaństwowych. Zadania te nie stanowią programu polityki zatrudnienia. są raczej zbiorem haseł programowych.

W kwestii wynagrodzeń i dochodów "założenia" przyjmują model umowno - rynkowy, czyli negocjacyjny model kształtowania tempa wzrostu wynagrodzeń. "Założenia" postulują odejście od egalitaryzmu w sferze płac, ponieważ obniża on motywacją do pracy. W określaniu płacy minimalnej przyjęto zasadę, iż jej wysokość określa państwo po zasięgnięciu opinii związków zawodowych. Zasadą generalną polityki płac jest zróżnicowanie ich wysokości zależnie od tego "co, kto i jak robi". "Założenia" opowiadają się za niskim poziomem płacy minimalnej, ponieważ wysoki poziom płacy minimalnej mógłby stworzyć trudności zakładom biednym, prowadzić do egalitaryzmu i wzrostu bezrobocia. Podkreśla się jednocześnie, że poziom płac w Polsce jest bardzo niski w relacji do dochodu narodowego, kosztów produkcji, kosztów utrzymania, dochodów osobistych ludności.

Program w tym zakresie stanowi zbiór różnych - słabo ze sobą powiązanych - twierdzeń natury ogólnej, nierzadko sprzecznych i niekonsekwentnych, a przede wszystkim najczęściej sprzecznych z zasadami gospodarki rynkowej. Jeśli zakłada się kontynuowanie polityki niskich płac to oznacza, iż znaczącą część dochodu społecznego dzieli państwo przez fundusze spożycia społecznego. Oznacza to też, że utrzymać się musi niska ranga dochodów z pracy i wysoka ranga dochodów ze świadczeń społecznych.

3.7.2. W zakresie ochrony pracy "założenia" proponują podjęcie akcji edukacyjnej, ponadto utrzymanie wprowadzonej w 1990 roku podwyższonej składki ubezpieczenia społecznego. Nie projektowano stworzenia systemu ubezpieczeń społecznych pracodawców od ryzyka zatrudnienia w złych warunkach pracy.

3.7.3. Ubezpieczenia społeczne: zmiana systemu polegać ma na powiązaniu wysokości emerytury ze stażem pracy, waloryzacji, likwidacji nieuzasadnionych przywilejów, a także likwidacji krzywd. Projektowane też jest obniżenie (do 80-90% wynagrodzenia) zasiłków chorobowych, zasiłków opiekuńczych, ponadto zmiana zasad przyznawania zasiłków rodzinnych i wychowawczych. W funduszach ubezpieczeniowych projektuje się wydzielenie funduszy specjalnych (m. in. emerytalno - rentowego, chorobowego, wypadkowego, chorób zawodowych, rodzinnych). Proponuje się też stworzenie kontroli wydatkowania funduszy.

"Założenia" pomijają całkowicie problem kontroli dochodów i gospodarowania funduszami ubezpieczeniowymi, rewindykacji majątku ubezpieczeń społecznych, kwestię profilaktyki, kontroli społecznej, tworzenia systemów uzupełniających ubezpieczenia

społeczne. Pomijają też problem likwidacji monopolu ZUS w ubezpieczeniach społecznych.

3.7.4. W zakresie pomocy społecznej powtórzone zostały dosłownie sformułowania z "tez" (por. 2.1.7.6.).

3.7.5. Inwalidzi stanowią jedyną grupę wymienioną w "założeniach" - program pomocy powtarza zakres omawiany w "tezach" (por. 2.1.7.5.).

3.7.6. W usługach społecznych - oświata, ochrona zdrowia, mieszkalnictwo "założenia" zapowiadają stopniowe odchodzenie państwa od ich finansowania oraz poparcie dla inicjatyw społecznych, lokalnych i prywatnych, tak, "aby rola państwa na tym polu przekształcała się z czasem z wiodącej we wspomagającą". Postulat ten - pomijając jego implikacje o charakterze społeczno-prawnym - jest przykładem określonego sposobu rozumienia w polityce społecznej zasad gospodarki rynkowej. Trudno, jak się wydaje liczyć na "dominującą rolę inicjatyw społecznych" w kształceniu nauczycieli, w szkolnictwie podstawowym lub specjalnym, leczeniu chorób zakaźnych, profilaktyce i zwalczaniu nowotworów (oraz innych dziedzinach, które muszą pozostać domeną działalności państwa).

3.7.7. W konkluzjach autorzy "założeń" stawiają kilka problemów dyskusyjnych dotyczących; priorytetów w polityce społecznej, roli, zakresu i odpowiedzialności państwa, obligatoryjność i dobrowolność niektórych świadczeń.

W zakresie celów, wartości, podmiotów i zakresu przedmiotowego polityki społecznej "założenia" w porównaniu z "tezami" zawierają niewiele nowych elementów. W wielu sprawach prezentują stanowisko nawet mniej konkretne niż "tezy". "Założenia" akcentują rolę mechanizmów rynkowych w usługach społecznych - zapowiadają "częściową komercjalizację sfery budżetowej" (bez wyjaśnienia, która to ma być "część"). Zapowiadają też obniżenie płacy minimalnej, jako, zdaniem autorów, skuteczny sposób ograniczenia bezrobocia. Teza ta budzi pewne wątpliwości dotyczące skuteczności proponowanych środków. Doświadczenia wskazują raczej na proces odwrotny; niskie płace sprzyjają unikaniu pracy oficjalnie wykonywanej, narażając fundusze publiczne na wydatki (zasiłki, świadczenia) i straty (brak podatków), a ustrój pracy na dalszą degradację i patologizację.

"Założenia" stanowiąc miały punkt wyjścia do publicznej dyskusji o programie, celach, zasadach i zakresie polityki społecznej w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej w Polsce. (Dyskusja taka w zasadzie nie odbyła się). Wyniki tej dyskusji miały posłużyć do opracowania programu, a następnie "rozwiązań prawnych ułatwiających realizację zasad sprawiedliwości społecznej". Zapowiedź, że "po dyskusji" rząd przedstawi konkretny program polityki społecznej opinii publicznej - nie została dotrzymana. Program taki nie powstał i dotychczas nie został przedstawiony. "Założenia" były próbą przedstawienia programu długofalowego; próbą która nie powiodła się i nie została wznowiona.

4. Podstawowe kierunki działania Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w 1991 roku

Opracowany w końcu roku 1990 dokument obejmował wykaz zadań Ministra Pracy na rok 1991 (uzupełniony planem finansowym). Charakter tego dokumentu jest całkowicie odmienny od "tez" i "założeń". Jego analiza pozwala jednak ocenić w jakim zakresie roczny plan działań wspierać miał program długofalowy, w jakim zaś był jedynie zbiorem zadań doraźnych obniżających (lub nie) koszty społeczne przekształceń gospodarczych.

4.1. W zakresie polityki zatrudnienia zakładano "łagodzenie skutków bezrobocia przez "przedsięwzięcia specjalne" (nie określono, jakie są to działania), pomoc zagraniczna i

pomoc instytucji centralnych, gwarancje kredytowe, wykorzystanie środków na restrukturyzacje przemysłu, udzielanie pożyczek bezrobotnym, tworzenie dodatkowych miejsc pracy, udział w finansowaniu prac interwencyjnych. Program zapowiadał kompleksowa restrukturyzację woj. wałbrzyskiego przy pomocy ekspertów i środków francuskich.

Zakładano wzmocnienie ochrony zatrudnienia inwalidów. Kompleksowej nowelizacji poddana miała być ustawa o zatrudnieniu, której blisko roczne stosowanie zmusiło do nowelizacji, a właściwie do opracowania nowej ustawy. Obowiązująca od 29.12.1989 r. ustawa posiadała liczne błędy, prowadziła do dalszych deformacji (patologii) w ustroju pracy oraz do powstania wielkich wymiernych (i niewymiernych) strat społecznych i ekonomicznych. Nadużywanie zasiłków dla bezrobotnych było najczęściej krytykowane publicznie. Generalne uwagi dotyczyły zbyt liberalnych przepisów upoważniających do pobierania zasiłku, zbyt małych zachęt do podejmowania pracy oraz braku koncepcji rozwiązywania problemów wynikających z narastającego bezrobocia. Program zapowiadał poprawę funkcjonowania biur pracy przez wzmocnienie kadrowe, lepsze lokale i wyposażenie techniczne. Nie referował jednakże konkretnych zadań, które mogłyby przynieść poprawę.

4.2. Ochrona pracy - zadania na rok 1991 miały charakter ogólnikowy, polegały głównie na "zmierzaniu do poprawy", "dostosowaniu", "stwarzaniu możliwości i motywacji", ale bez odpowiednich na ten cel środków. Wprowadzona od 1990 roku podwyższona składka ubezpieczeniowa (z powodu pogorszenia warunków pracy) wliczana jest w koszty produkcji (i w efekcie przerzucana na konsumenta). Rozwiązanie to jest przykładem biurokratycznego działania, nie wpływa na polepszenie warunków pracy

4.3. Czas pracy planowano "uelastyczyć" przez stworzenie podstaw prawnych, co w praktyce oznaczać mogło uprawnienia do odchodzenia od 8 - godzinnego dnia pracy.

4.4. Zakładowa działalność socjalna planowano uregulować nową ustawą, ujednoczyć zasady działalności socjalnej, dostosować zakres działalności socjalnej do minimalnego poziomu wymagań określonych "europejską kartą socjalną". Planowano utworzenie w zakładach pracy spółdzielczych kas oszczędnościowo - kredytowych. Planowano także obniżenie odpisów na działalność socjalna w zakładach sfery budżetowej.

4.5. Ubezpieczenia społeczne: planowano rewaloryzację "starego portfela" rent i emerytur, rewizję zasad przyznawania zasiłków rodzinnych, zmiany źródeł ich finansowania, zmiany w systemie świadczeń związanych z chorobą i macierzyństwem.

4.6. Pomoc społeczna obejmować miała prace związane z wdrażaniem nowej ustawy.

4.7. Szkolenie kadr do biur pracy i ośrodków pomocy społecznej objąć miało w 1991 r. - 50% (z ogólnej liczby 4500) pracowników biur pracy i 45% (z 10000) pracowników socjalnych. Zakładano, że szkoleniem objęci zostaną w pierwszym rzędzie wykładowcy do szkoleń terenowych oraz kadry kierownicze.

4.8. Polityka płac obejmować miała: wynagrodzenie najniższe, likwidowanie deputatów i innych świadczeń branżowych (przez zastąpienie ich podwyższonym odpowiednio wynagrodzeniem). Wysokość płacy najniższej powiązana została z wysokością świadczeń socjalnych, zasiłków dla bezrobotnych, najniższą emeryturą i rentą oraz wysokością zasiłków z pomocy społecznej. Utrwalano w praktyce charakter najniższej płacy jako kategorii socjalnej a nie ekonomicznej.

4.9. Współpraca ze związkami zawodowymi - w założeniu MPiPS umożliwić miała

uzyskanie akceptacji społecznej dla rozpoczętych zmian systemowych, dopomożenie w identyfikowaniu napięć i konfliktów społecznych na tle grupowych interesów pracowniczych. Podstawowym elementem systemu, miały być regularne spotkania konsultacyjno - negocjacyjne przedstawicieli rządu i central związkowych.

4.10. Projekt reformy prawa pracy przygotowuje specjalna komisja.

4.11. Współpraca międzynarodowa dotyczyć miała pomocy finansowej oraz techniczno - organizacyjnej dla instytucji rynku pracy i pomocy społecznej, poszerzania możliwości zatrudnienia Polaków w krajach zachodnich, dostosowania rozwiązań prawnych do konwencji MOP. Rady Europy i EWG.

4.12. Analiza ogólna planu pracy MPiPS pozwala stwierdzić, że w 1991 roku kontynuowano przedmiotowy zakres prac z lat poprzednich. W planie przewidywano jedynie, że wszystkie ważne kwestie społeczne - bezrobocie, ubóstwo, spadek poziomu życia, powiększenie się grup społecznych wymagających pomocy - znacznie się poszerza i pogłębia. Nie projektowano natomiast środków likwidujących źródła rozszerzających się kwestii społecznych, ani ograniczających ich konsekwencje.

5. Państwowe gwarancje bezpieczeństwa socjalnego w 1992 roku

Państwowe gwarancje w założeniu obejmują te dziedziny, które wymagają szczególnej ochrony w polityce społecznej państwa w 1992 roku. Zaliczono do nich:

- ochronę materialnych warunków bytu (dochody, pomoc społeczna, mieszkalnictwo);
- kultura i edukacja bez szkolnictwa wyższego;
- sfera pracy.

Zasadniczym celem "pakietu gwarancji" jest to, aby "niezbędne działania racjonalizujące nie naruszyły zbyt gwałtownie poczucia bezpieczeństwa socjalnego". Nie chodzi zatem o zachowanie bezpieczeństwa socjalnego obywateli lecz o to, aby nie naruszać go zbyt gwałtownie.

5.1. W sferze kultury "pakiet" obejmuje opiekę nad Biblioteką Narodową i 50 bibliotekami wojewódzkimi, natomiast pozostałe biblioteki (po odpowiedniej zmianie przepisów) przejmą władze gmin. Edukacja kulturalna nie ma w "pakiecie" określonego programu, lecz tylko najogólniej określone cele. W dziedzinie ochrony dziedzictwa kulturalnego wyznaczono 4 ogólnie sformułowane zadania: ochrona obiektów wpisanych na listę dziedzictwa kultury, ochrona najcenniejszych zespołów miejskich i regionów, dziedzictwa mniejszości narodowych, prace ratunkowe w archeologii. W programie rozwoju kultury narodowej zamierza się wspomagać wydawnictwa, prasę, radio i tv oraz film. W ochronie warsztatu twórców kultury przewiduje się pomoc materialną studentom, absolwentom, twórcom. Współpraca międzynarodowa obejmować ma uczestnictwo Polski w życiu kulturalnym świata.

5.2. Edukacja w "pakiecie gwarancji" obejmuje wychowanie przedszkolne dzieci 6 - letnich (zadania związane z edukacją 6 - latków w całości przejąć mają przedszkola, wychowaniem obejmuje się 96% dzieci). W szkole podstawowej realizowany będzie "ramowy plan nauczania, ograniczony w 1991 roku do absolutnego minimum w wyniku wprowadzenia "programu dostosowawczego". Struktura kształcenia absolwentów szkół podstawowych zostanie utrzymana. Wzrosną koszty kształcenia (wydatki budżetu) w szkołach zasadniczych zawodowych i przyzakładowych (wskutek dalszego wycofywania się zakładów pracy z partycypacji w kosztach kształcenia zawodowego). Szkolnictwo specjalne, opieka całkowita, profilaktyczna, resocjalizacyjna oraz dowożenie uczniów pozostaną na tym samym poziomie, co w roku 1991. Finansowanie przedszkoli przejmą

gminy (otrzymując subwencję celową) i rodzice. Zakłada się dalszą komercjalizację usług edukacyjnych pozaszkolnych. "Gwarancje" nie obejmują szkolnictwa wyższego (w tym także kształcenia nauczycieli).

5.3. W zakresie ochrony zdrowia projektuje się w ramach "gwarancji" utrzymanie stanu dotychczasowego z nieznacznymi korektami oszczędnościowymi (m.in. udział pacjentów w finansowaniu; żywienia i zakwaterowania w sanatoriach, ponadstandardowych usług stomatologicznych, ponadto wprowadzi się "inne", lecz nieokreślone jakie przedsięwzięcia ograniczające zakres świadczeń).

5.4 Mieszkalnictwo: przewiduje się kontynuowanie pomocy socjalnej w opłacaniu czynszów i kosztów utrzymania mieszkań, wykupienie należności banków z tytułu niezapłaconych odsetek od kredytów mieszkaniowych, zlikwidowanie dotacji do kosztów eksploatacji i remontów domów czynszowych (lub ich utrzymanie, gdy nie zostanie uchwalone prawo lokalowe).

5.5. Wynagrodzenie minimalne nie przekroczy 49% płacy przeciętnej (szacowanej w 1992 roku na około 2 mln zł) - Wynagrodzenie pracowników młodocianych w relacji do przeciętnego wynagrodzenia wynosi 9% w I roku nauki, 12% w II roku i 15% w III roku nauki.

Wynagrodzenie przeciętne pracowników sfery budżetowej w roku 1991 wyniesie ma około 90% wynagrodzenia w sferze pozabudżetowej, natomiast w roku 1992 około 94%, (oznacza to dalsze obniżenie płac w oświacie i ochronie zdrowia).

5.6. Dochody ze świadczeń społecznych: wysokość najniższej emerytury oraz renty rodzinnej i inwalidzkiej wyniesie ma 35% przewidywanego miesięcznego wynagrodzenia (tj. ok. 700 tys. zł). Renta II grupy (dla inwalidów w wieku o 5 lat niższym niż wiek emerytalny) wyniesie ma 27% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. W 1992 roku zakłada się dla osób pobierających emeryturę i rentę niższe niż 700 tys. zł wypłacenie pomocy doraźnej. Dodatek kombatancki oraz dodatek do rent rodzinnych dla sierot zupełnych wynosi 30% najniższej emerytury, tyle samo zasiłek pielęgnacyjny. Najwyższa emerytura wyniesie ma 250% przeciętnego wynagrodzenia (tj. około 5 mln zł).

5.6. Dochody z funduszy socjalnych i mieszkaniowych zmniejszą się dla nauczycieli i pozostałych pracowników sfery budżetowej, którzy pracują w zakładach zatrudniających poniżej 51 osób (zakłada się, że w tych zakładach nie będą naliczane fundusze socjalne). Oszczędności w wydatkach socjalnych zapewnić ma projektowany, jednolity system naliczania funduszy.

5.7. Zasiłki macierzyńskie, opiekuńcze i rehabilitacyjne projektuje się pozostawić w dotychczasowym wymiarze. Zmienić się natomiast mają zasiłki chorobowe; proponuje się je ujednoczyć i wypłacać dla wszystkich w wysokości 80% wynagrodzenia (bez względu na sektor zatrudniający i staż pracy zatrudnionego).

Zasiłki rodzinne projektuje się zmienić w ten sposób, aby ich wysokość uzależnić od liczby dzieci w rodzinie. Zasiłek wyniesie 8% przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego z tym, że na jedno dziecko 4%, na dwoje 12%, na czworo 24% i na każde następne 12% oraz 4% na dziecko niepełnosprawne (dodatkowo). (Próby wprowadzenia tego zamiaru od 1.10.1991 r. napotkały na silny opór społeczny).

Zasiłki pomocy społecznej: stałe równe będą 90% najniższej emerytury, (oraz dla inwalidów i osób w wieku 75 i więcej lat dodatek w wysokości 30% najniższej emerytury), zasiłki okresowe przydzielane będą w zależności od sytuacji. Zasiłki na dopłaty do czynszu, rachunków za gaz i energię elektryczną, dopłaty do kosztów leczenia, pomoc materialna w utrzymaniu dziecka kalekiego - wypłacać będzie pomoc społeczna na dotychczasowych

zasadach.

Zasiłki dla bezrobotnych: przyjęto zasadę, że najniższy zasiłek dla bezrobotnych nie może być niższy niż 95% najniższego wynagrodzenia i nie może być wyższy, niż przeciętne wynagrodzenie. W zależności od sytuacji zasiłek może wynieść od 70% do 40% poprzednio pobieranego wynagrodzenia. Absolwenci szkół przez 6 miesięcy pobierają zasiłek w wysokości: (1) szkół wyższych - 125% najniższego wynagrodzenia, (2) zawodowych i ogólnokształcących - 110%, po upływie 6 miesięcy - 95% najniższego wynagrodzenia. Zasiłek szkoleniowy - 125% najniższego wynagrodzenia dla tych, którzy dotychczas nie pracowali, 100% dotychczasowego wynagrodzenia tym, którzy utracili zdolność zarobkowania wskutek choroby, 80% dotychczasowego wynagrodzenia tym, którzy utracili pracę i chcą się przekwalifikować. Zasad tych nie zastosowano w praktyce.

Zasiłek dla osób, które przechodzą na wcześniejsze emerytury z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy - 75% dotychczasowego wynagrodzenia. Wkrótce po przyjęciu ustawy rząd zgłosił projekty nowelizacji przyjęte przez Sejm w styczniu 1992, (a dotyczące zasad wypłacania zasiłków dla bezrobotnych).

5.8. Ochrona pracy uznana została w "pakiecie gwarancji" za dziedzinę posiadającą wszystkie niezbędne elementy rozwiązań formalno-prawnych. Uznano natomiast, że brakuje między tymi elementami powiązań i relacji, które zapewniałyby rządowi wpływ na tę dziedzinę.

5.9. "Pakiet gwarancji socjalnych" (poprawniejszą z uwagi na charakter byłaby nazwa "ograniczeń socjalnych") projektuje kontynuowanie w polityce społecznej państwa w 1992 roku tych wszystkich tendencji, które wyraźnie zarysowały się już w roku 1989 (ale były w niej obecne także wcześniej). Główne cechy utrwalającego się kierunku zmian to:

- traktowanie polityki społecznej jako instrumentu wspomagającego przekształcenia gospodarcze, służącego łagodzeniu społecznego oporu przed zmianami, których kierunek i wyniki, są dla społeczeństwa niejasne, budzą poczucie zagrożenia o warunki bytu (przetrwania) własne i rodziny;
- kontynuowane są działania zmierzające do ograniczania roli państwa we wszystkich dziedzinach polityki społecznej, bez wskazania, jakie podmioty rolę tę przejmą oraz bez wyraźnie zarysowanych warunków tworzenia i umacniania podmiotów niepaństwowych. Tendencja ograniczająca rolę państwa może być oceniana pozytywnie wówczas, gdy stworzy się dobre warunki przejmowania zadań "opuszczonych" przez państwo w ramach działania innych podmiotów;
- nie określono dziedzin, w których rola państwa nie tylko pozostanie dominująca, ale musi być dodatkowo wzmocniona oraz dziedzin, z których państwo stopniowo będzie się wycofywało;
- ograniczenia wydatków budżetowych obejmą wszystkie bez wyjątku dziedziny polityki społecznej bez wyznaczenia tych sfer działania, które nie będą poddane rygorom ograniczającym środki, takie "sprawiedliwe" obcinanie dla wszystkich jest w skutkach bardzo groźne dla wielu dziedzin, decydujących o zaspokojeniu potrzeb elementarnych (np. w oświacie i ochronie zdrowia);
- kontynuowanie trendów komercjalizacyjnych w usługach społecznych bez względu na ograniczone-wskutek rozszerzania się ubóstwa - możliwości komercjalizacji;
- kontynuowanie działań o charakterze filantropijnym przez utrzymanie wszystkich, szeroko rozbudowanych tytułów prawnych do wypłacania zasiłków, utrzymanie tym samym tendencji obniżającej motywację do podejmowania pracy oraz niską rangę dochodu z pracy w dochodach gospodarstw domowych;
- poszukiwanie środków na usługi społeczne u użytkowników tych usług (nie może przynieść pomyślnych rezultatów, ponieważ środków tych tam nie ma), spowoduje dalsze obniżenie poziomu wielu świadczonych usług społecznych oraz dalsze ograniczenie ich dostępności (a więc i spadek popytu, a następnie ograniczenie

- zatrudnienia w usługach powiększy bezrobocie);
- nie ma nawet zarysu programu wycofywania się państwa z wypłacania różnorodnych zasiłków i programu budowy systemów ubezpieczających różne ryzyka socjalne.

6. Raport o stanie państwa (Rada Ministrów 21 grudzień 1991)

"Raport" zawiera ocenę stanu; zatrudnienia, płac, spraw socjalnych, ochrony zdrowia, oświaty, kultury i ochrony środowiska (s. s. 105-153).

Ocena stanu szeregu dziedzin stanowiących zasadniczy zakres polityki społecznej państwa przeprowadzona została przez poszczególne resorty. Nie ma w "raporcie" oceny przeprowadzonej z punktu widzenia skutków wprowadzonych zmian dla ich "użytkowników" np. gospodarstw domowych.

W ocenie sytuacji na rynku pracy "raport" zawiera dane w wysokim stopniu zagregowane, tak, że w wielu przypadkach trudno dokonać oceny sytuacji i określić kierunek zachodzących zmian. Zatrudnionych ogółem przedstawiono w podziale na sektory prywatny i publiczny w ujęciu procentowym (nie jest jasne, czy dane te dotyczą zatrudnienia ogółem, czy też zatrudnienia w 6 podstawowych działach). "Raport" nie porusza problemów zatrudnienia w rolnictwie (gdzie w latach osiemdziesiątych notowano systematyczny ubytek czynnych zawodowo o około 50 tys. rocznie). Z danych "raportu" trudno wnioskować, czy w polityce zatrudnienia mamy do czynienia z procesem racjonalizacji zatrudnienia, przemieszczeniami międzysektorowymi, ze stopniową likwidacją bezrobocia ukrytego, czy też tylko z narastającym bezrobociem w strukturach dotychczas ukształtowanych. Niskie nakłady na aktywne formy polityki zatrudnienia sugerować mogą, że realizowany jest tylko program socjalny "łagodzenia skutków bezrobocia", nie ma natomiast programu przebudowy struktury zatrudniania. Liczba bezrobotnych powiększa się od 1990 roku systematycznie i równomiernie o około 90-100 tys. w każdym miesiącu. W strukturze bezrobotnych zwraca uwagę znaczny udział ludzi młodych i robotników (około 1/3 bezrobotnych to absolwenci zasadniczych szkół zawodowych, ponad 34% nie ukończyło 24 roku życia, a około 30% jest w wieku 25-34 lat).

"Raport" nie pokazuje konsekwencji struktury kształcenia na poziomie ponadpodstawowym dla kształtowania sytuacji na rynku pracy i szans młodzieży na polepszenia jej sytuacji w zakresie zatrudnienia. Szkoły zawodowe, a wśród nich zasadnicze, stanowią główną drogę kształcenia absolwentów szkół podstawowych.

Stosowany dotychczas sposób ewidencji zasobów pracy i rejestracji bezrobotnych zawiera wiele luk i nie pozwala na ocenę faktycznych rozmiarów bezrobocia (i zbędnego zatrudniania).

Rozmiary bezrobocia w Polsce byłyby znacznie większe, gdyby nie zastosowano zmian w uprawnieniach do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę oraz nie "przetrzymano" w zakładach części pracowników ze względów socjalnych.

Na jednego pracownika biura pracy (łącznie z obsługą biura) przeciętnie przypada około 300 bezrobotnych. Pozwala to biurom jedynie na rejestrowanie i wypłacanie zasiłków. "Raport" nie zawiera danych o kwalifikacjach pracowników biur. W końcu 1990 roku przeważająca liczba pracowników biur pracy posiadała wykształcenie średnie. Nie tylko więc brak środków materialnych i niedostatek pracowników uniemożliwia aktywną politykę zatrudnienia (analizy rynku pracy, poradnictwo i orientacja zawodowa, aktywne pośrednictwo, oceny i bilanse zasobów pracy). Nie tylko brak środków finansowych, ale też i poziom organizacyjny i kwalifikacje pracowników biur pracy stanowią poważne zagrożenie dla realizacji zadań określonych ustawą z dn. 16. 10.1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu.

Realne wynagrodzenie miesięczne w 1991 roku - według danych "raportu" - wzrosło w stosunku do trzech kwartałów 1990 roku, natomiast spadło (najbardziej w sferze budżetowej) w stosunku do IV kwartału 1990 r. Wynagrodzenie najniższe - od października

1991 r. wynosi 652 tyś. zł. Stanowi ono ciągle kategorię socjalną, a nie ekonomiczną służącą do regulowania różnych (określonych parametrycznie) zobowiązań socjalnych państwa. Metoda obliczania płacy najniższej -uzgodniona ze związkami zawodowymi- jest bardzo skomplikowana, niejasna, zawiera wiele elementów umownych.

Ubezpieczenia społeczne; "raport" notuje w ciągu roku wzrost liczby emerytów (o 520,5 tyś.), rencistów inwalidów (o 196,1 tyś.), pobierających zasiłki wychowawcze (o 119,2 tyś.), rent rodzinnych (o 26,5 tyś.). Wzrosły o 122,4% w ciągu roku wydatki na ubezpieczenia społeczne. Wpływy ze składek ubezpieczeniowych pokrywały 75,8% wydatków. Dotacje budżetu do świadczeń; wojska, policji i kombatanów wyniosły 8 bln zł, do świadczeń rolników indywidualnych 11 bln (i stanowiły 96% ogółu wydatków). W wyniku przyjętej przez Sejm 17.10.1991 roku ustawy o rewaloryzacji rent i emerytur 3,7mln osób uzyskało podwyżkę (średnio o 333320 tys. zł), 1,4 mln będzie miało obniżone świadczenia (przeciętnie o 270 tys. zł), a ok. 1 mln będzie otrzymywało w niezminionej wysokości. Ustawa -w ocenie "raportu" -zmniejszy rozpiętość w wysokości świadczeń (ale ciągle jeszcze 38,8% będzie pobierało świadczenia nie wyższe niż 50% średniego wynagrodzenia).

Pomoc społeczna; od 29 listopada 1990 r. działa według zasad nowej ustawy (poprzednia była z 1923 roku). "Raport" sygnalizuje stały wzrost liczby podopiecznych (nie ujmuje jednak całości zadań). Wzrosła liczba miejsc w domach pomocy społecznej (o 2873). Z ogólnej liczby 8 tyś. pracowników socjalnych tylko 45% posiada wymagane przez ustawę kwalifikacje.

Ochrona pracy: stan oceniany jako niezadowolający 1,3-1,5 mln osób pracuje w warunkach przekroczenia dopuszczalnych norm stężenia czynników szkodliwych. Utrzymuje się taka sama struktura chorób zawodowych.

Nasilają się konflikty w środowisku pracy; ich główną przyczyną jest obrona zagrożonych likwidacją miejsc pracy. W trzech pierwszych kwartałach 1991 roku w strajkach uczestniczyło 188,9 tyś. osób (przeciętny czas nieprzepracowany z powodu strajków, na 1 osobę strajkującą wyniósł w I kwartale 4,5 dnia roboczego, w II - 1,0 dzień, i w III - 13,5 dnia).

"Raport" podaje główne wskaźniki syntetyczne stanu zdrowia społeczeństwa;

- wysoka umieralność (na 100 tyś. w 1990 r. 1004, wysoka umieralność mężczyzn w wieku 45-54 lata, wyższa niż 20 lat temu);
- spadek średniej trwania życia (dla mężczyzn w 1988 r. średnia wynosiła 67,2 lat, a w 1990 r. - 66,8 lat, dla kobiet odpowiednio 75,7 lat i 75,5 lat);
- wysoki współczynnik zgonów niemowląt (według metody WHO 19,1‰, wg GUS 15,9‰ 1990 r.).

Utrzymują się - z tendencją wzrostową - główne przyczyny zgonów; choroby układu krążenia, nowotwory, urazy i zatrucia. Utrzymują się zagrożenia ekologiczne. Około 7% ogółu ludności to osoby niepełnosprawne (2,5 mln osób).

W ochronie zdrowia w 1990 (w stosunku do r. 1989) zanotowano; większą liczbę hospitalizowanych (o 1,7%), lepsze wykorzystanie łóżek szpitalnych (266,7 dni, w 1989 r. 264,7), zmniejszył się wskaźnik porad lekarskich na mieszkańca miast (z 7,4 do 7,1). Przybyły dwa szpitale (liczba łóżek wzrosła o 1753, tj. o 0,81%). W budowie są obecnie 53 szpitale (na ogółem 32,5 tys. łóżek). Zmniejszyła się o 98 liczba przychodni. Wzrosła o 299 liczba poradni specjalistycznych oraz liczba wiejskich ośrodków zdrowia (o 7). Wzrosło zatrudnienie lekarzy (o 2394 - wskaźnik na 10 tys. mieszkańców wynosił 21,4), lekarzy stomatologów (o 253, wskaźnik 4,8), pielęgniarek (o 9887, wskaźnik 54,4), położnych (o 1559, wskaźnik 6,3). Ubyło 850 farmaceutów (wskaźnik 4,0).

Około 75% wydatków budżetowych przeznacza się na płace personelu (wydatki rzeczowe około 15%, leki 7%, żywienie ok. 3%). Roczne wydatki na ochronę zdrowia jednego mieszkańca z budżetu państwa wyniosły około 110 USD.

"Raport" podkreśla nieproporcjonalność rozbudowanej struktury ochrony zdrowia (liczba szpitali, łóżek szpitalnych, dostępność usług pogotowia i leczenia sanatoryjnego lokują nas wśród krajów średnio i wysoko rozwiniętych) do możliwości działania w warunkach gospodarki rynkowej.

Stan środowiska wpływa bezpośrednio na stan zdrowia, warunki i poziom życia. "Raport" podaje, że 1/3 ludności Polski mieszka na terenach zagrożenia ekologicznego. Przyjęty (w maju 1991 r.) przez Sejm program ochrony środowiska zakłada doprowadzenie do stanu pożądanego za 20 lat.

"Raport" w części dotyczącej oświaty podaje, że w 1991 roku zlikwidowano ponad 700 przedszkoli i "niewielką liczbę" szkół podstawowych. Zmniejszenie o 4 godz. tygodniowego planu lekcji oceniono w "raporcie" jako "rezultat pozytywny" służący odciążeniu uczniów. Ograniczono ponadto zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne dla dzieci i młodzieży. "Raport" podkreśla zbyt małe obciążenie nauczycieli pracą (18 godzin lekcyjnych tygodniowo), i zbyt małą liczbę uczniów przypadających na jednego nauczyciela (15,5 uczniów).

Z 25,5 bln zł przeznaczonych na oświatę i wychowanie około 80% wydatkuje się na płace (pomimo zawieszenia waloryzacji płac).

Struktura kształcenia absolwentów szkół podstawowych zmieniła się nieznacznie (wzrost o 2,5% absolwentów podejmujących naukę w liceach ogólnokształcących). Ciągłe jednak 3/4 absolwentów kształci się w szkołach zawodowych (w zdecydowanej większości w szkołach zasadniczych zawodowych). Ruch społeczny związany z tworzeniem szkół niepaństwowych, chociaż ważny i ciekawy jako zjawisko socjologiczne, dotyczy nikłej części uczniów.

"Raport" nie zawiera informacji o problemach wychowania, wypoczynku, zdrowia, uczestnictwa w kulturze oraz o zjawiskach patologicznych wśród dzieci i młodzieży.

"Raport" w dziedzinie kultury informuje o likwidacji 2% filii bibliotecznych, 8,5% punktów bibliotecznych prowadzonych społecznie oraz trzech teatrów. "Raport" nie zawiera informacji i ocen dotyczących edukacji kulturalnej dzieci i młodzieży oraz działalności upowszechniającej dostęp do dóbr kultury.

W "raporcie" nie ma oceny zagrożeń różnych sfer działania polityki społecznej. Nie wskazuje się też na zagadnienia wymagające podjęcia działań interwencyjnych, likwidujących źródła negatywnych zjawisk. "Raport" pokazuje zasadniczo, że we wszystkich sferach polityki społecznej mamy do czynienia z kontynuacją zadań, form, struktur, ukształtowanych w poprzednich okresach. "Raport" nie zawiera też wykazu zadań, które muszą być kontynuowane.

7. Rezultaty polityki społecznej w Polsce 1989-1991

Ocena wyników polityki społecznej uprawianej latach 1989-1991 może być obciążona wieloma błędami i znacznym subiektywizmem. Podważona z uwagi na kryteria i zakres ocen, niepełną informację i krótki czas. Mając na uwadze wszystkie zastrzeżenia i ograniczone możliwości oceny warto mimo to poszukać odpowiedzi na pytania;

- co zakładano, co osiągnięto?
- komu lepiej komu gorzej? (które grupy skorzystały w związku z wprowadzonymi zmianami, które zaś wskutek zmian straciły?);
- co mogłoby być, gdyby to, co zamierzano wykonano lepiej?
- czy i jakie błędy popełniono (i jaka jest ocena tych błędów oraz propozycje poprawienia stanu)?

7.1. Co zakładano a co uzyskano? Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, ani jednoznaczna. W dokumentach z 1990 roku większość celów i zadań sformułowano ogólnie, a nieliczne tylko konkretnie. Z pewnością można stwierdzić, że nie osiągnięto w zasadzie żadnego z deklarowanych celów. Spośród zadań przyjętych w planie na rok 1991 zrealizowano

zadania związane z działaniem pomocy społecznej; klientem pomocy społecznej jest obecnie niemalże co czwarte gospodarstwo domowe. W połowie 1991 roku 1.600 tyś. osób pobierało zasiłki z pomocy społecznej, 825 tyś. otrzymywało w 1990 r. zasiłek na opłacenie czynszu i rachunków za gaz i energię. Stanowi to blisko 23% ogólnej liczby gospodarstw domowych. Z szacunkowych danych (m. in. L. Deniszczuk, IGN) wynika, że 20-30% lokatorów nie płaci czynszu. W działaniach biur pracy w pełni wykonano tylko zadania związane z wypłatą zasiłków; koszty bezpośrednie zasiłków dla bezrobotnych - jak szacuje M. Kabaj - wyniosły (do 1991 roku) blisko 10 bilionów zł., dalsze ok. 10 bilionów to koszt wcześniejszych emerytur spowodowanych bezrobociem. Straty spowodowane wyłączeniem 2 mln osób z pracy wskutek bezrobocia szacowane są na ok. 150 bilionów zł, tj. blisko 10-12% dochodu narodowego. Polityka społeczna w Polsce coraz silniej obciążona jest zadaniami wynikającymi z rozrostu ubóstwa i bezrobocia.

Nie nastąpiły zmiany w systemie ochrony pracy. Jest to dziedzina szczególnie zaniedbana i wymagająca systemowych rozwiązań. W tym miejscu należałoby jednak podkreślić, że zadania na rok 1991 miały charakter nader ogólnikowy ("zmierzanie do poprawy"), a "gwarancje" uznały tę dziedzinę za prawidłowo funkcjonującą. Nadal koszty społeczne z powodu braków w ochronie pracy są bardzo wysokie, mimo to nie przywiązuje się odpowiedniej wagi do tego zagadnienia (maleje liczba lekarzy przemysłowych, utrzymuje się wysokie zagrożenie w górnictwie, metalurgii i budownictwie). Upowszechniają się działania na szkodę pracownika przez niezawieranie umów, wstrzymywanie wypłat należności (dotyczy to zwłaszcza przedsiębiorstw zagranicznych). System gospodarki rynkowej wymaga innego, niż obecnie obowiązujący w Polsce, systemu ochrony pracy, w którym ryzyko finansowe zatrudnienia w złych i pogarszających się warunkach ponosiłby pracodawca, a nie, jak obecnie, pracownik i całe społeczeństwo. W Polsce rejestruje się rocznie 150 tyś. wypadków przy pracy; co minutę w Polsce zdarza się wypadek przy pracy, co 50 minut "produkowany" jest inwalida, co 2,5 godziny ginie człowiek. Ponad 3 mln pracujących narażonych jest nieustannie na pogorszenie stanu zdrowia wskutek szkodliwych czynników.

Wycofano się z niewątpliwie potrzebnej reformy zasiłków rodzinnych z powodu społecznych protestów oraz konfliktów, jakie reforma ta wywołała, ponieważ nie była dobrze przygotowana. Nie uwzględniła różnicowania materialnego położenia rodzin, a jedynie liczbę dzieci.

Kolejna ustawa dotycząca emerytur i rent wywołała wiele protestów i rozgoryczenia wśród świadczeniobiorców, ponieważ zakres i sposób wprowadzenia zmian doprowadził do zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego ludzi starych i inwalidów. Od chwili jej przyjęcia zapowiedziano zmianę. Nie przygotowano natomiast projektów, które w trwały sposób rozwiązywałyby problemy: gromadzenia środków na ubezpieczenia społeczne i gospodarowania tymi środkami, ograniczenie wydatków przez podejmowanie działań profilaktycznych ograniczających przyrost świadczeniobiorców (szczególnie rencistów - liczba rencistów bliska jest liczbie emerytów i wykazuje znaczną dynamikę). Wyraźnego rozgraniczenia wymagają w ramach systemu ubezpieczeń społecznych funkcje zaopatrzeniowe i funkcje ubezpieczeniowe. W szczególności chodzi o stworzenie systemowych gwarancji dla ubezpieczonych opłacających najdłuższą składkę, aby zyskali oni trwale poczucie bezpieczeństwa socjalnego. Natomiast wszystkie pozostałe funkcje zabezpieczenia społecznego (związane z polityką ludnościową, rodzinną, obronną, socjalną itp.) nie mogą naruszać bezpieczeństwa socjalnego i gwarancji ubezpieczeniowych opłacających składki. Państwowe ubezpieczenia społeczne muszą chronić interesy tych, którzy najdłużej i najwięcej wpłacają do kasy ZUS. Muszą też ograniczyć liczne obecnie możliwości nadużywania świadczeń ZUS.

Nie podjęto prac związanych z likwidacją (lub chociaż ograniczeniem) monopolu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, tworzeniem innych instytucji ubezpieczających (nie licząc anegdotycznego przypadku Chile), rozdzieleniem różnych funduszy ubezpieczeniowych, tworzeniem systemów profilaktyki i rehabilitacji; ochrony dochodów

ZUS, rewindykacji majątku ZUS. Projekty zmian w systemie ubezpieczeń społecznych wymagają prac długofalowych, propozycji zmian w kilku wariantach, badań symulacyjnych skutków społecznych i finansowych. Dotychczasowe propozycje ograniczają się faktycznie do zmniejszenia wypłat (do naruszania praw nabytych) bez racjonalizowania systemu. Działania te, obce zasadom ubezpieczeniowym, budzą społeczne emocje i rozgoryczenie. Obowiązujący w Polsce system ubezpieczeń wymaga zasadniczej zmiany. Może być ona przeprowadzona tylko etapowo, w długim, nawet kilkudziesięcioletnim okresie, według zaakceptowanych przez społeczeństwo koncepcji. Nie ma też zapowiedzi podjęcia pracy nad koncepcjami ubezpieczeń społecznych obejmujących wszystkie ryzyka socjalne w całym cyklu życia człowieka.

Pogarszająca się sytuacja materialna obywateli znacznie przerasta zadania pomocy społecznej, dlatego też konieczny jest szeroki program ograniczenia funkcji pomocy społecznej do tych grup i jednostek, które nie są w stanie uzyskać środków samodzielnie; pomoc społeczna (będąca częścią polityki społecznej) nie może jej zastępować. Nie może uzupełniać braków i korygować gospodarki komunalnej, systemu płac i ubezpieczeń społecznych. Porażki polityki społecznej można mierzyć sukcesami pomocy społecznej, czyli przyrostem podopiecznych.

W aktualnej sytuacji konieczna jest generalna weryfikacja wielu tytułów prawnych upoważniających do pobierania zasiłków (tak zasiłków dla bezrobotnych, jak i zasiłków z pomocy społecznej). Przy niskim poziomie świadczeń społecznych z ubezpieczenia społecznego oraz niskim poziomie płac sytuacja dochodowa zasiłkobiorców jest nieznacznie tylko gorsza, niż osób utrzymujących się z pracy, co nie motywuje do podejmowania zatrudnienia. Dlatego też w Polsce przy ponad 2 mln osób oficjalnie bezrobotnych brakuje pracowników w wielu działach; bankach, łączności, usługach. Dane GUS za trzy kwartały 1991 roku wykazują, że w dochodach wszystkich kategorii gospodarstw domowych powiększył się udział dochodów ze świadczeń społecznych.

		I półrocze 1990	I półrocze 1991
Wynosi on w gospodarstwach:	pracowniczych	14,0	15,8
	pracowniczo - chłopskich	15,0	20,7
	chłopskich	12,0	18,8
	emerytów i rencistów	84,8	86,3

Jednocześnie następuje spadek dochodów z pracy i gospodarstw rolnych (w gospodarstwach pracowniczych odpowiednio z 83,1% - 81,8%, w chłopskich z 85,0% - 77,2%).

Sumując można stwierdzić, że zakładana ochrona dochodów najsłabszych przez pomoc socjalną państwa nie jest skuteczna. Gwałtowny przyrost klientów, obniżenie poziomu życia, wzrost liczby bezrobotnych, brak sukcesów w komercjalizacji sfery usług społecznych, brak systemów ubezpieczeń społecznych m.in. ochrony zdrowia i bezrobocia, poszerzające się poczucie zagrożenia socjalnego i osobistego obywateli dowodzą, że kontynuowanie obranej drogi w polityce społecznej nie tylko nie chroni obywateli przed niedostatkiem, ale też zagraża zmianom gospodarczym, które miało osłaniać.

7.2. Komu lepiej, komu gorzej wskutek wprowadzonych zmian i realizowanej polityki społecznej państwa?

Dane statystyczne GUS pokazują, że;

- pogorszyła się sytuacja pracujących, ponieważ płace realne od grudnia 1990 r. do września 1991 roku spadły o 31,5%. Pogorszyła się też relacja między płacami sfery budżetowej i sfery produkcji materialnej (za trzy kwartały 1991 roku wynosiła ona

99%). Najniższe płace w sektorze publicznym osiąga oświata (około 90% przeciętnego wynagrodzenia) i zdrowie (około 91%) - dane za III kwartał 1991 r. Najniższe płace -według danych GUS - uzyskują pracownicy sektora prywatnego. Przeciętna płaca w sektorze prywatnym stanowiła w I kwartale 1991 roku - 80,4%, w II kw. 83,4%, w III kw. 87,4% płac w sektorze publicznym;

- spadła siła nabywcza świadczeń społecznych, chociaż znacznie mniej, niż płac (w trzech kwartałach 1991 roku spadek ten wyniósł 15%).

Dane GUS pokazują też, że względnie polepszyła się (mniejszy spadek dochodów realnych) sytuacja emerytów i rencistów w porównaniu z sytuacją pracujących. Wysokość przeciętnej emerytury i renty w stosunku do przeciętnej płacy w 6 działach w III kwartale 1991 roku wynosiła 64,9%, a samej emerytury 76,0% (w roku 1990 odpowiednio 56,6% i 64,1%). Należy przy tym pamiętać, że gospodarstwa pracownicze i chłopskie posiadają więcej, niż gospodarstwa emerytów i rencistów, osób nie mających samodzielnych dochodów: gospodarstwo domowe pracujących liczy przeciętnie 3,5 osób, chłopskie 3,6, pracowniczo-chłopskie 4,5, emerytów i rencistów 1,8. Szybko wzrasta liczba emerytów i rencistów: we wrześniu 1991 roku wynosiła 8168,3 tys. (wzrost w ciągu roku o 13,9%, w trzech kwartałach 1991 roku o 10,5%). Przyrost emerytów i rencistów jest wynikiem zastosowania przepisów o prawie do wcześniejszej emerytury dla starszych pracowników tracących pracę oraz z dążeń wielu osób do uzyskania renty wskutek zmian na rynku pracy. Nie bez znaczenia są też względnie liberalne warunki przyznawania uprawnień inwalidzkich (III grupa) i brak systemu rehabilitacji inwalidów.

Na podstawie danych GUS można stwierdzić, że względnie lepiej jest:

- emerytom i rencistom oraz osobom utrzymującym się ze świadczeń społecznych,
- polepsza się też sytuacja pracujących w sektorze prywatnym, chociaż przeciętna płaca jest tam wciąż o około 13% niższa niż w sektorze publicznym (takich przynajmniej danych dostarcza GUS).

Pogorszyły się dochody pracujących z powodu spadku płacy realnej. Pogorszyły się i znacznie zróżnicowały wynagrodzenia sfery budżetowej. Największy spadek dochodów nastąpił w oświacie i ochronie zdrowia, na co składa się inflacja, brak systemu waloryzacji płac, ograniczenie możliwości zarobku w oświacie, odejście pracowników wyżej kwalifikowanych, zatrudnienie osób o gorszych kwalifikacjach, zmniejszenie liczby godzin ponadwymiarowych.

Dane GUS niedostatecznie uwydatniają zróżnicowania w poziomie dochodów poszczególnych typów gospodarstw domowych. Nie można zatem pokazać szerzej zróżnicowania warunków bytu np. gospodarstw bezrobotnych, pracowniczych gospodarstw różnych kategorii. Analizując dane GUS trzeba brać pod uwagę, że niedostatecznie uwzględniają one pogłębiające się rozwarstwienie społeczeństwa oraz szybko zachodzące zmiany.

Wzrost udziału świadczeń społecznych w dochodach jest skutkiem dwóch wzmacniających się wzajemnie procesów: obniżenia poziomu płac realnych i pomnożenia kategorii uprawnionych do pobierania świadczeń (im niższa realna płaca i dochody z pracy tym większa zależność od systemu socjalnego państwa). Dane GUS wskazują jednoznacznie na pogłębianie się tendencji zastępowania dochodów z pracy dochodami ze świadczeń społecznych. Polityka mnożenia klientów systemu socjalnego państwa prowadzi do groźnych ekonomicznie i społecznie konsekwencji. Najważniejsze z nich to powstanie szerokiego, swoistego "marginesu społecznego" jako wynik odsuwania uboższych warstw ludności od dostępu do dóbr cywilizacji, wiedzy i kultury. Zastępowanie polityki społecznej (opartej na zatrudnieniu i ubezpieczeniach) pomocą społeczną rozdzielającą zasiłki prowadzi do:

- obniżania motywacji do pracy, do przedsiębiorczości, odpowiedzialności za zaspokojenie potrzeb własnych i rodziny, przezorności, zaradności;
- utrwalanie i wzmacnianie postaw roszczeniowych (walka o zachowanie i utrwalanie

- przywilejów własnej grupy, rozmnożenie grup walczących o nowe świadczenia);
- postępującej tendencji do centralizacji i biurokratyzacji polityki socjalnej (mniej środków, większe potrzeby, rygorystyczniejsze sprawdzanie uprawnień, unifikacja kryteriów przydziału, rozrost aparatu biurokratycznego, który pochłania środki na pomoc); gestorem i rozdzielcą większości środków pozostaje wciąż państwo'
- utrwalenie i rozszerzenie warstw ludności "zależnej" od systemu socjalnego państwa (od dochodów ze świadczeń socjalnych)' przy jednoczesnym obniżaniu wartości tych świadczeń prowadzi do utrwalenia masowego ubóstwa (ze wszystkimi skutkami tego stanu - obniżeniem aspiracji konsumpcyjnych, akceptacja stanu, izolacja społeczna, obniżeniem aspiracji społecznych, kulturalnych, oświatowych, nasileniem się agresji, przestępczością);
- wzrost wydatków na świadczenia społeczne ogranicza (jeżeli nie chce się powiększać inflacji) możliwości działań polityki społecznej w tych sferach, które decydują o szansach wzrostu znaczenia dochodów z pracy i uruchamiają trwałe mechanizmy przedsiębiorczości i zaradności (oświata, zatrudnienie, profilaktyka, ochrona zdrowia, kultura, rehabilitacja).

Podsumowując odpowiedź na pytanie: komu lepiej - komu gorzej można stwierdzić, że polepszyło się istotnie pewnym grupom związanym bezpośrednio z sektorem prywatnym, ale komu, dlaczego i w jakim stopniu, tego jeszcze nie wiadomo. Obserwacje potoczne wskazują na wiele zjawisk, których statystyki GUS nie obejmują pomiarem, np. rozrost luksusowej konsumpcji. Niski poziom płac w sektorze prywatnym może wskazywać na dwa zjawiska: (1) niską efektywność tego sektora (po co więc prywatyzować?), lub (2) "oszczędzaniu" na oficjalnie deklarowanych wynagrodzeniach zatrudnionych, czemu sprzyjać może trudna sytuacja na rynku pracy (albo niesprawności systemu podatkowego i finansów ubezpieczeń społecznych - problem ten wymaga pilnie starannego zbadania). Pierwsze zjawisko świadczyłoby o wątpliwych korzyściach, (a właściwie stratach) związanych z prywatyzacją. Drugie o całkowitej niesprawności systemu podatkowego i braku kontroli dochodów ZUS.

7.3. Czy mogłoby być lepiej, gdyby to, co zamierzano wykonano dobrze?

Odpowiedź na tak postawione pytanie zmusza do przeanalizowania zamiarów oraz zmieniających się warunków (m.in. korekta budżetu). W punktach 2-5 wyjaśniono, że zamierzenia miały ideologiczny i ogólnikowy charakter; w większości nie wyrażono ich w formie konkretnych zadań ("równe szansę dla dzieci", "godna starość" - to hasła w ideowych deklaracjach zawsze aktualne). "Łagodzenie skutków bezrobocia" jako program zwalczania i zapobiegania bezrobociu ocenie należy w całości negatywnie. Jako program pomocy bezrobotnym trudno ocenić, bo głównie skoncentrowany był na wypłaceniu zasiłków, które pełniły w dochodach zasiłkobiorców różne funkcje. Trudno stopień złagodzenia pomierzyć, ponieważ dla jednych zasiłek był wyłącznym źródłem dochodu, dla innych uzupełniającym. W programie nie było natomiast zadań związanych z tworzeniem prawa, instytucji i kadry nie dla bezrobocia, lecz dla państwowego systemu polityki zatrudnienia, tworzeniem systemu badań, ocen i analizy zjawisk, tworzeniem systemu ubezpieczeń od bezrobocia, zmian w polityce kształcenia zawodowego.

Zamiar przeprowadzenia komercjalizacji niektórych usług społecznych nie powiódł się: warstwy i grupy społeczne, które miały w założeniu być inspiratorami i klientami komercyjnych usług społecznych, tak dalece zubożały, że nie zgłaszają popytu na ten typ usług. Te natomiast grupy, które byłyby zdolne finansowo wesprzeć usługi społeczne, korzystają z nich bezpłatnie (lub płaca w sposób nieformalny), albo też utworzyły już wcześniej dostateczną dla siebie sieć usług komercyjnych. Brak dodatkowych środków na działalność usług w sferze społecznej (głównie ochrona zdrowia, oświata, kultura) poważnie obniżył ich poziom i ograniczył dostępność. Generalnie zmniejszyło się zapotrzebowanie na usługi opłacane całkowicie i częściowo z dochodów osobistych ludności (kultura, zajęcia

kulturalno-oświatowe dla dzieci i młodzieży, sport, rekreacja i wypoczynek), a wzrosło bezrobocie wśród osób tam zatrudnionych. Usługi społeczne (głównie ochrona zdrowia) mogłyby uzyskać dodatkowe środki w wyniku wprowadzenia powszechnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych, ale systemu takiego - chociaż były opracowane różne warianty - nie wprowadzono. Nie zastosowano też weryfikacji wydatków, tak, aby skoncentrować je na zadaniach - według jasnych i akceptowanych przez społeczeństwo kryteriach - najważniejszych. Nadal rozproszone są one na różne dziedziny bez wyznaczenia hierarchii i priorytetowych zadań państwa.

Próby przerzucenia w wielu przypadkach nadmiernie zawyżonych kosztów eksploatacji mieszkań na użytkowników, przeprowadzono bez najmniejszej" nawet próby rozbicia monopolu przedsiębiorstw komunalnych i racjonalizacji kosztów eksploatacji (np. kosztów administracji, ogrzewania, poboru wody, odprowadzania ścieków, usuwania nieczystości itp.). Podwyższanie opłat uzasadniano niskim udziałem wydatków na mieszkania w budżetach gospodarstw domowych, znacznie niższym, niż w krajach zachodnich, (choć przy obecnym poziomie dochodów porównania takie mają znikomą wartość). Skutek przerzucenia kosztów eksploatacji mieszkań bez racjonalizacji wydatków i uporządkowania systemu (m. in. wprowadzenie konkurencji w usługach, systemu pomiaru u użytkowników indywidualnych), to wzrost wydatków na dopłaty do czynszów (825 tyś. rodzin w 1990 r.) i wzrost liczby gospodarstw domowych, które nie są w stanie opłacać kosztów eksploatacji mieszkania. W konsekwencji zmniejsza się wydatki na konserwacje i remonty (przyspieszy się dekapitalizacja i pogorszy się stan techniczny zasobów).

Polityka społeczna państwa nadal traktowana była jako "dodatek", jako osłona programu przekształceń strukturalnych, a nie samoistne, ważne zadanie państwa, służące realizacji generalnych celów społecznych. Nie można także z analizowanych programów wnioskować, jakie są główne cele społeczne, które państwo zamierza realizować w ramach polityki społecznej. Zadania przyjęte na lata 1990 i 1991 miały funkcje "ochronna" wobec transformacji gospodarczej (i politycznej). Nie zakładały utrzymania poziomu w niektórych dziedzinach, lecz "spokojne" jego obniżanie we wszystkich dziedzinach. W 1992 roku zwiększy się dynamika obniżania poziomu życia.

W Polsce mamy do czynienia ze zjawiskiem kontynuacji i rozrostu różnych patologii, w tym szczególnie w warunkach gospodarki rynkowej groźnych - patologii związanych z pracą. Znajduje to swój wyraz między innymi w obniżaniu się rangi pracy jako źródła dobrobytu, jej znaczenia w poświadczaniu własnej roli społecznej, pogarszają się warunki pracy, spadają płace realne, powiększa się skala marnotrawienia kwalifikacji, rozszerza się zjawisko pracy pozorowanej. Zanika etos pracy (traktowany jako swoisty relikw "realsocjalizmu"), nawet w zawodach tak istotnych dla funkcjonowania społeczeństwa, jak zawód lekarza i nauczyciela. W polityce zatrudnienia mamy nagromadzenie nieudolności, nonsensów, marnotrawstwa, braku kompetencji i braku odpowiedzialności (oraz różnych "doktrynalnych głupstw"). Nie zanikło, lecz utrwaliło się zjawisko ukrytego bezrobocia; produkcja przemysłowa w latach 1990/91 spadła o 36%, a zatrudnienie o 14%. Pojawiające się zmiany pozytywne mają wciąż małą skalę i zasięg.

7.4. Jakie błędy popełniono w konstrukcji programów i ich realizacji?

Błędy, które popełniono przy konstruowaniu programu oraz jego realizacji można podzielić na błędy: wyobraźni, odpowiedzialności i techniki wykonania.

7.4.1. Błędy wyobraźni dotyczą nieokreślonej wciąż roli polityki społecznej w gospodarce rynkowej, niejasnych funkcji różnych podmiotów, niezgodnionego ze społeczeństwem zakresu koniecznych i możliwych zobowiązań państwa wobec obywateli, niewłaściwej oceny skali i dynamiki zjawisk społecznych (głównie ubóstwa i bezrobocia) oraz niewłaściwego doboru środków działania. Ponadto brak oceny skali i zakresu koniecznych zmian systemowych; co i w jakim zakresie może być w polityce społecznej kontynuowane, co zaś i w jakim czasie musi ulec zmianie? Do tej kategorii błędów zaliczyć należy

niewłaściwa ocenę możliwości adaptacji społeczeństwa, grup zawodowych i społecznych oraz elit politycznych do koniecznych zmian systemowych.

Z dokumentów wynika, że politykę społeczną w deklaracjach traktuje się nadal jako "zasłoną ideologiczną"; nie oświadczono otwarcie, że nie ma możliwości obiektywnych respektowania zespołu nabytych (różnymi drogami) socjalnych praw obywateli. Wycofywanie się z zobowiązań odbywa się niejawnie, używa się przy tym różnych "wybiegów" i eufemistycznych określeń ("osłona", "bezpieczeństwo socjalne" itp.), znanej od wielu lat retoryki. Tymczasem potrzebna jest społeczna zgoda i akceptacja koniecznych zmian m.in. na odebranie wielu grupom nabytych praw socjalnych. "Osłona socjalna" - to kierunek przekształceń w polityce społecznej polegający na zastąpieniu polityki społecznej działalnością charytatywną, przewidzianą dla najsłabszych, których liczba gwałtownie powiększyła się. Ponad 80% (badanie CBOS, listopad 1991) uważa, że nie rozporządza dochodem wystarczającym na zaspokojenie potrzeb na poziomie minimum socjalnego. Postępujący kryzys i recesja, spadek poziomu życia, wzrost bezrobocia, wdrażanie mechanizmów rynkowych, wycofanie dopłat i dotacji, prywatyzacja niektórych usług spowodowały, że pod "osłoną socjalną" znalazła się w 1991 roku co czwarta rodzina, a szacuje się, że potrzebujące pomocy jest blisko 2 razy tyle, chociaż możliwości udzielenia pomocy stają się coraz bardziej ograniczone wobec spadku dochodów budżetu.

W gospodarce rynkowej polityka społeczna z zasady nie może posługiwać się filantropią (i zasiłkami), lecz szeroko rozbudowanymi systemami ubezpieczeń społecznych obejmujących obowiązkowo (i dobrowolnie) różnorodny ryzyko socjalne. Podmioty państwowej polityki społecznej w ustroju liberalno - demokratycznym pełnią niezbywalne funkcje związane z: tworzeniem systemu prawa, doбором i kształceniem kadry, tworzeniem systemu pomiaru, badań i analiz zjawisk społecznych, powoływaniem odpowiednich instytucji wykonawczych, tworzeniem systemu kontroli. Podmioty państwowe pełnią ponadto funkcje wspomagające wobec podmiotów niepaństwowych (społecznych, nieformalnych, samorządowych, prywatnych) przez tworzenie korzystnych warunków prawno-finansowych, instytucjonalnych i edukacyjnych. Między filantropią a komercjalizacją w państwach demokratycznych znajduje się rozległy obszar działań socjalnych, który w Polsce jeszcze niemalże nie istnieje; musi on dopiero powstać - z wydatną pomocą państwa. W tworzeniu warunków do samoorganizacji społeczeństwa główna rola odgrywać musi państwo.

"Pułapka filantropii", czyli przyjęcie działań charakterystycznych dla pomocy społecznej, (zasiłki, jako główna forma wspierania najsłabszych) jest typowa dla okresów wczesnego rozwoju gospodarki rynkowej. Wpadały w nią na przełomie wieków XIX i XX wszystkie państwa zachodnie. Zastosowanie na szeroka skalę filantropii ("osłony socjalnej") prowadziło zawsze i w krótkim czasie do szybkiego przyrostu podopiecznych, a następnie do niewydolności systemów: ubezpieczeń, ochrony zdrowia, oświaty, usług społecznych, niweczyło wysiłki w zwalczaniu bezrobocia, sprzyjało patologiom.

Można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że polska polityka społeczna wpadła w "pułapkę filantropii", która powoduje rozstrój całego systemu socjalnego państwa, niweczy poczucie bezpieczeństwa socjalnego, gwałtownie i ponad uzasadnienie mnoży koszty społeczne. Wpływa ponadto na pogłębienie patologii w sferze pracy, ponieważ dla rozwiązania problemów zatrudnienia przyjęto w Polsce jako główne, formy charakterystyczne dla filantropii (zasiłki).

Wyjście z tej "pułapki" prowadzi przez rozbudowę systemu ubezpieczeń społecznych obejmujących obowiązkowo i dobrowolnie różnorodny ryzyko socjalne. Opracowany i omawiany 24 września 1991 roku przez Radę Ministrów "pakiet gwarancji socjalnych" kontynuuje kierunek - nadany polityce społecznej w Polsce na przełomie 1989/90 r. - polegający w wielu przypadkach na zastępowaniu polityki społecznej filantropią. Kontynuowanie tej tendencji prowadzi do całkowitego i szybkiego wyczerpywania środków, obniżenia jakości usług społecznych, ograniczenia ich dostępności (w stopniu przekraczającym społeczną tolerancję).

7.4.2. Błędy odpowiedzialności wynikają m.in. z "resortowego" uprawiania polityki społecznej. Powoduje to częste "rozmywanie" odpowiedzialności po stronie "władzy" oraz kumulowanie trudnych sytuacji w wielu rodzinach, które przestają być wydolne w swoich podstawowych funkcjach. Trudno ocenić, jak duży jest obecnie odsetek rodzin, które nie są w stanie wypełniać swoich funkcji ekonomicznych, wychowawczych, socjalnych i innych. Badania Instytutu Żywności i Żywienia odnotowały już w 1990 roku istotne pogorszenie jakości wyżywienia młodzieży w wieku 11 – 14 lat (niedobory składników ważnych dla rozwoju organizmu). Można też przewidywać, że "oszczędności" ograniczające dostęp dzieci i młodzieży do kultury, edukacji, wypoczynku i opieki wychowawczej okażą się wkrótce zbyt kosztowne dla społeczeństwa.

Błędy odpowiedzialności są ponadto skutkiem braku odpowiedniej kadry dla realizacji zadań polityki społecznej państwa. Polityka społeczna w Polsce była (i jest) w większości domeną działalności osób o odpowiednich kwalifikacjach ideologicznych i politycznych, lecz bez dostatecznego przygotowania merytorycznego. Wprowadzanie bez przygotowania mechanizmów rynkowych do sfery socjalnej spowodowało zniszczenie wielu dobrych, z trudem zbudowanych systemów (np. rehabilitacji i spółdzielczości inwalidów, placówek kulturalno-oświatowych dla dzieci, placówek rekreacyjnych i sportowych dla dzieci i młodzieży, turystyki kwalifikowanej, bibliotek, zajęć pozalekcyjnych wspomagających dzieci z rodzin słabiej sytuowanych itp.). Rachunek kosztów społecznych z tego tytułu pokryje społeczeństwo w wydatkach na ochronę porządku publicznego, wymiar sprawiedliwości, ochronę zdrowia, zwalczanie patologii społecznych, więziennictwo, pomoc społeczną.

Z tą samą kategorią błędów wiąże się brak systemu ocen, analiz i pomiaru zjawisk społecznych w Polsce. Brak ten wynika ze słabych kwalifikacji merytorycznych kadry kierowniczej w polityce społecznej państwa, z braku umiejętności współpracy z ekspertami krajowymi i zagranicznymi. Podejmowane doraźnie działania mają tylko "poprawiać" stan istniejący, nie zakładają zlikwidowania przyczyn zjawiska, minimalizacji kosztów społecznych. Przykładami takich doraźnych działań mogą tu być ustawy: o zatrudnieniu i ubezpieczeniach społecznych wprowadzające jedynie tymczasowe rozwiązania, bieżące korekty stanu istniejącego bez naruszania całego wadliwego systemu. Regulacjom w sferze prawa nie towarzyszy praca nad stworzeniem instytucji, które zdolne byłyby to prawo zrealizować. Nie ma też troski o kształcenie, właściwy dobór i stabilizację fachowej kadry. W projektowaniu rozwiązań niedostatecznie korzysta się ze sprawdzonych rozwiązań zagranicznych i własnych, lecz "wszystko zaczyna się na nowo". Nie wykazano dostatecznej dbałości o zachowanie tych rozwiązań, które były prawidłowe, o przywrócenie istotnych wartości rozwiązaniom zdeformowanym (np. spółdzielczości pracy, spożywców).

7.4.3. Błędy techniki wykonania związane są z istniejącym systemem scentralizowanej, biurokratyzowanej, zhierarchizowanej i upaństwowionej polityki społecznej. Polegają one na stosowaniu zunifikowanych rozwiązań, pomimo różnorodności i odmienności warunków. Brakuje pozapaństwowych podmiotów polityki społecznej oraz systemu kontroli społecznej. Obecny system polityki społecznej w Polsce staje się coraz kosztowniejszy, a jednocześnie coraz mniej wydolny, rodzi zagrożenia i konflikty, utrwała postawy roszczeniowe, sprawnie wyucza bezradności, stwarza liczne okazje do nadużywania świadczeń, bez żadnych za to konsekwencji.

Podsumowując można stwierdzić, że w Polsce od 1989 roku realizowany jest wariant ograniczający wydatki na politykę społeczną, a powiększający wydatki na opiekę (pomoc) społeczną (zasiłki). Ograniczenie wydatków - przy niezmienionej strukturze zadań oraz powiększającej się liczbie zasiłkobiorców - prowadzi do:

- obniżenia poziomu świadczonych usług w sektorze publicznym;
- obniżenie poziomu życia świadczeniobiorców;
- ograniczenie dostępności świadczeń i usług;

- zwiększenie obciążeń na cele socjalne tych, którzy pracują i korzystają z usług komercyjnych, co ogranicza liczbę korzystających z tych usług;
- niski poziom dochodów i wysokie aspiracje konsumpcyjne, przy silnie zakorzenionym liczeniu na pomoc socjalną państwa, powodują, że dodatkowe dochody przeznaczają się głównie na cele konsumpcji bieżącej;
- powiększają się - wraz ze spadkiem poziomu życia - roszczenia różnych grup społecznych do zwiększonych gwarancji socjalnych ze strony sektora publicznego, zwiększa się stanowczość i ofensywność ich żądań, zanika społeczna solidarność, mnożą się konflikty.

8. Jaka polityka społeczna w Polsce w 1992 roku jest potrzebna, a jaka jest możliwa?

Zmiany w polityce społecznej długi jeszcze czas warunkowane będą: głęboką recesją i kryzysem gospodarczym, rozstrojem systemu zatrudnienia i głęboką patologizacją procesu pracy, obniżającym się i różnicującym poziomem życia, znacznym nagromadzeniem konfliktowych interesów różnych grup ludności, postawami obywateli sprzecznymi z samorządnością, odpowiedzialnością i przedsiębiorczością, nieustabilizowaną sytuacją polityczną, zacofaną strukturą agrarną i przemysłową, brakiem systemu podatkowego państwa, brakiem systemów ubezpieczeniowych.

Wychodzenie z kryzysu i recesji, reformowanie systemu państwa i gospodarki, budowa demokratycznych instytucji stabilizujących ład społeczny, wymaga wzrostu społecznej solidarności, osłabienia siły i ostrości konfliktów społecznych, wzmocnienia - wciąż w Polsce bardzo słabych - tendencji i umiejętności do samoorganizacji i współdziałania. W procesie wychodzenia z kryzysu wielką rolę ma do odegrania polityka społeczna, która może proces pożądaných zmian wspomagać, ale może też proces ten hamować.

Różne siły polityczne i społeczne traktowały (i traktują nadal) politykę społeczną jako narzędzie osiągania doraźnych celów, jako instrument walki o zachowanie już posiadanych przywilejów lub uzyskanie dodatkowych. Państwowa polityka społeczna obciążona jest nadmiarem zadań i wszystkie te zadania wypełnia źle. Tymczasem mnoży się wciąż nowe zadania i nowe grupy podopiecznych, argumentując, iż nie mogą pozostać bez pomocy państwa. Wśród zadań i grup znajdują się takie, które muszą być domeną działań państwa, ale również i takie, których państwo musi się pozbyć jak najszybciej.

W Polsce nie było dotychczas, chociaż pilnie jest potrzebna, dyskusja o tym, jak - nie naruszając generalnych zasad państwa praworządnego - pozbyć się wielu zobowiązań socjalnych państwa wobec różnych grup podopiecznych. Państwo polskie obecnie nie może wypełnić niezliczonych zobowiązań zaciąganych wobec obywateli przez władze w celu pozyskania poparcia lub po to, aby rządzący sami mogli "legalnie" korzystać z przywilejów. Nie mają uzasadnienia przywileje i uprawnienia socjalne "wywalczone" przez różne wpływowawe i "potrzebne" kolejnym ekipom władzy grupy. Nie oznacza to, że państwo może zaniechać polityki społecznej. Przeciwnie w okresach transformacji powstaje wiele zagrożeń, zaś polityka społeczna ma szczególne zadania w ograniczaniu kosztów społecznych, likwidowaniu źródeł zagrożeń, zmniejszaniu napięć i konfliktów społecznych. W okresach przełomowych polityka społeczna musi mieć szczególnie "mocną legitymację", musi podejmować zadania najważniejsze: prowadzące do usamodzielnienia różnych grup i środowisk, powstrzymujące masowy przyrost podopiecznych systemu socjalnego. W Polsce potrzebna jest pilnie refleksja nad tym, które grupy społeczne i które zadania muszą pozostać domeną działania państwowej polityki społecznej (co nie oznacza monopolu), które natomiast muszą przejąć inne podmioty lub sami obywatele. Potrzebna jest dyskusja nad racjonalnością wydatków w wielu dziedzinach i zasadnością ponoszenia ich przez budżet państwa. Potrzebna jest zgoda społeczna na przeprowadzenie generalnych zmian w polityce społecznej, która doraźnie odmówi wielu grupom pomocy, lecz długofalowo wesprze zmiany systemowe.

Realizowana praktyka "obcinania" wszystkim resortom i grupom społecznym "po równo" prowadzi do powstawania wielu nieodwracalnych strat społecznych i zagrożeń; nie tylko abstrakcyjnych wartości.

Próby szerszej społecznej dyskusji nad kształtem polityki społecznej napotykają na opór nastawionych liberalnie grup, które wszelkie wydatki na cele socjalne oceniają jako stratę, jako działania szkodliwe, na które z trudem godzą się w okresie przejściowym. Natomiast inne środowiska rozważaniem o: społecznych konsekwencjach i kierunkach zachodzących zmian, możliwych do społecznej akceptacji programach społecznych, o wysokości kosztów społecznych i położeniu grup najsilniej tymi kosztami obciążonymi, stawiają zarzut nawrotu do dawnej praktyki. W sporach, mających często charakter ideologiczny, kwestionuje się elementarne zasady polityki społecznej; sprawiedliwość i solidarność społeczną, bezpieczeństwo socjalne oraz klasyczne środki polityki społecznej np. bezpłatna szkoła, tanie książki i ochrona pracy, budownictwo komunalne). Jako nieuchronny zakłada się konflikt między efektywnością ekonomiczną a bezpieczeństwem socjalnym i solidarnością społeczną. Dyskusję o programach polityki społecznej różnych opcji politycznych utrudnia ich nazbyt ogólny charakter oraz zawarte w nich elementy przetargu i koniunkturalnej propagandy. Wiele ugrupowań politycznych podkreśla wręcz ich wartość nadrzędną i cechę pozytywną, brak programu społecznego.

W tradycji polskiej myśli społecznej - tak katolickiej, jak i lewicowej - wszelkie rozwiązania i reformy poddawano ocenie moralnej. Zastanawiano się: czy służą one jedynie doraźnym celom politycznym, czy też ograniczają źródła społecznych napięć i konfliktów, służą budowaniu solidarności i sprawiedliwości społecznej. Ocenie takiej powinny być poddane również obecnie formułowane programy społeczne oraz skutki projektowanych i realizowanych zmian. Ocenę taką utrudnia jednak zamęt pojęciowy, niska wiedza społeczeństwa o mechanizmach zmian, braku szerszego społecznego programu wydobywania się z kryzysu. Dominacja doraźnych zadań, brak polityki społecznej maksymalizuje raczej, niż ogranicza (nieuniknione przecież) społeczne koszty transformacji ustrojowej. Lansowany przez wielu polityków pogląd, że rolą polityki społecznej jest "utrzymanie spokoju społecznego", a nie realizowanie uzgodnionego i zaakceptowanego zespołu celów społecznych, jest szkodliwy dla społeczeństwa.

W dotychczasowej krytyce polityki społecznej w Polsce zarysowały się trzy główne nurty;

- (1) "poprawić to co jest", a więc utrzymać stan, który się ukształtował przez 45 lat. Zmiany polegać miałyby na "poprawieniu" obecnego stanu przez podniesienie jakości usług, zwiększenie dostępności oraz waloryzację świadczeń socjalnych. Utrzymaniem stanu z poprawieniem jakości zainteresowani są ci, których głównym źródłem dochodu są świadczenia socjalne (emeryci, renciści, rodziny wielodzietne, samotne matki, bezrobotni, ale także studenci),

- (2) "upodmiotowienie obywateli", czyli zmiana systemu obecnego, ponieważ: (a) stawia on obywateli w roli petentów i klientów (instytucji państwowych i charytatywnych), (b) utrzymuje bezzasadne przywileje i upośledzenia, (c) ogranicza aktywność i podmiotowość obywateli. Postulowana zmiana systemu ma polegać na tym, aby lepiej niż dotychczas wykorzystać posiadane środki, uruchomić aktywność, przezorność i solidarność przez "uspolecznienie": zamianę roli obywateli z petentów i klientów na podmiot sprawczy zmian, rozbudowę pozapaństwowych podmiotów polityki społecznej. Państwo ma zachować i wzmocnić jedynie te funkcje, które są niezbywalne (np. normotwórcze, programujące, kontrolne, edukacyjne), a pozbyć się tych wszystkich (np. wykonawczych), które mogą przejść podmioty pozapaństwowe, pod warunkiem, że podmioty te będą zdolne przejmować zadania opuszczone przez państwo. W formach działania dominacja mechanizmów ubezpieczeniowych oraz ograniczenie opiekuństwa i filantropii.

- (3) "wolny rynek i filantropia", czyli zmiana polityki społecznej przez jej "urynkowanie" (prywatyzację), aby poszerzyć i wzbogacić ofertę dóbr i usług socjalnych. Rola państwa w sferze socjalnej ma być zredukowana maksymalnie, ponieważ "opiekuństwo socjalne"

państwa jest ważnym czynnikiem powiększenia inflacji i kryzysu, utrwalania niezaradności, ograniczenia wolnego wyboru. W koncepcji tej zakłada się, że wszystkie potrzeby zaspokojone zostaną w bogatej ofercie wolnego rynku dóbr i usług. Ci natomiast, którzy "nie dotrą" do wolnego rynku mają znaleźć oparcie w opiece społecznej. Generalna zasada jest "wycofanie" państwowej "interwencji" ze wszelkich sfer działania - im mniej państwa tym lepiej. Wariant ten może być atrakcyjny dla młodych i przedsiębiorczych.

Nie jest to wariant zachęcający dla tych, którzy zakończyli, lub mają za sobą znaczną część kariery zawodowej.

Jakie są możliwości i ograniczenia realizacji trzech, wymienionych wariantów polityki społecznej? Kto opowie się za zmianami, a kto zaś będzie optował za kontynuacją?

(1) Utrzymanie stanu obecnego jest bardzo kosztowne i prowadzi do szybkiego powiększenia się kategorii podopiecznych. Wysokie koszty i niska efektywność systemu zawęzi zakres pomocy dla grup obejmowanych opieką, (nie polepszy się jakość usług i nie wzrośnie wysokość świadczeń, nie zwiększy się też dostępność usług). Mimo to wszyscy, którzy ze względu na wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną, brak pracy, niski stan posiadania - nie mogą włączyć się w przemiany gospodarcze - będą bronić obecnego stanu i zabiegać o jego "poprawienie". Będą walczyć o lepsze usytuowanie własnej grupy w dostępie do przywilejów.

(2) Uspołecznienie polityki społecznej wymaga rozbudowania instytucji demokratycznych, stworzenia długofalowego programu zmian systemowych, podejmowania przez podmioty państwowe działań długofalowych, odrzucenia koniunkturalnych celów politycznych, aktywności i doraźnych przedsięwzięć w polityce społecznej. Opracowania programu stopniowego odchodzenia od obecnego stanu z jednoczesnym gwarantowaniem poczucia bezpieczeństwa socjalnego tym, którzy własnym wysiłkiem nie są w stanie go uzyskać. Uzyskanie, drogą "umowy społecznej", zgody na ograniczenie niektórych funkcji socjalnych państwa, rozdzielenie niektórych funkcji państwa między wiele podmiotów społecznych, prywatnych, spółdzielczych, samorządowych. Wyznaczenie tych zadań państwa, które są niezbywalne, nie mogą być ograniczone i muszą być wypełniane na określonym poziomie dostępności i jakości - zawsze, bez względu na stan budżetu państwa oraz takich zadań, które mogłyby być w pewnym określonym czasie ograniczone.

Doraźnie realizacja tego wariantu napotka na opór wszystkich, którzy tracą władzę, bo tracą wyłączność stanowiącą o ich sile, różnych grup obdarzonych faktycznie (i pozornie przywilejami), gdyż pozbawione zostaną przywilejów, zaś perspektywa ich odzyskania jest niepewna i niejasna. Ten kierunek zmian może zyskać poparcie tych grup, które obecnie już odczuwają dotkliwe skutki stale pogarszającej się jakości usług socjalnych świadczonych przez sektor publiczny oraz zmniejszającej się dostępności tych usług. Ten wariant zmian mogą poprzeć te środowiska, które wykazują aktywność w organizowaniu usług dla własnych grup, umieją działać zbiorowo, stowarzyszać się, uzgadniać swoje interesy. Tych, którzy nie godzą się na pogorszenie jakości życia, a nie mają dość środków, aby korzystać z usług oferowanych przez wolny rynek lub "sprywatyzowanych" nieformalnie usług sektora publicznego.

(3) Urynkowienie może być atrakcyjne dla tych wszystkich, którzy lansują pogląd, że wydatki socjalne powiększają inflację i pogłębiają kryzys, utrudniają reformę systemu. Młodzi, przedsiębiorczy, zdrowi, bez zobowiązań wobec starszych i małoletnich członków rodziny mogą opowiadać się za "urynkowaniem" sfery socjalnej. Doświadczenia zachodnie pokazują, że urynkowanie sfery socjalnej ma ograniczony zakres i napotyka na liczne ograniczenia;

- brak środków materialnych: prywatyzacja wymaga znacznych środków, których w Polsce nie ma?
- ubóstwo społeczeństwa (niski popyt na usługi);
- niska zyskowność sfery socjalnej;
- są takie sfery, które nie mogą być "urynkowane" (np. leczenie chorób zakaźnych, kształcenie nauczycieli, inspekcja sanitarna, szkolnictwo specjalne, ochrona pracy,

oświata elementarna i in.);

- istnienie sektora publicznego; dopóki istnieje sektor publiczny dopóty będą się mnożyć "tytuły" prawne rozszerzające dostępność usług bezpłatnych (por. przypadek bezpłatnych leków w Polsce).

Dla licznych grup społeczeństwa prywatyzacja usług socjalnych oznacza ograniczony dostęp lub wręcz brak dostępu. Będą one broniły się przed prywatyzacją. Te natomiast grupy, które będą korzystały z prywatnych usług znacznie zwiększą swoje wydatki na cele socjalne. Poprawa poziomu, dostępności usług i świadczeń objąć może bardzo nieliczne grupy w Polsce. Po pół wieku "ubezważnienia" obywateli przez wszędobylskie państwo prywatyzacja jawi się jako szansa powiększenia zakresu wolności, możliwości wyboru i polepszenia jakości życia. Związane z nią niebezpieczeństwa i pułapki, ograniczenia faktyczne i straty, jakie niesie, są niedoceniane i lekceważone. Działający dla zysku sektor rynkowy wybiera dziedziny "lepsze", dochodowe. Nie interesuje się tymi dziedzinami, które nie przynoszą zysku. Nie interesuje się: starymi, chorymi i biednymi.

Realizacja wariantu rynkowego oznacza też, że pała musi stracić swój dotychczas socjalny charakter - musi zawierać wszystkie składniki rekompensujące utracone świadczenia socjalne (a więc musi znacznie wzrosnąć). To z kolei napotka na opór pracodawców, którzy politykę niskich płac w pełni zaakceptowali.

W Polsce potrzebna jest obecnie ogólnonarodowa dyskusja, która miałaby uzgodnić odpowiedzi na pytania:

- w jakim zakresie i w jakich sferach, a także dla kogo (dla jakich zbiorowości) władze publiczne zobowiązane są zagwarantować określony standard minimalny?
- w jakich sferach i jaki poziom musi być przez państwo gwarantowany dla wszystkich obywateli?
- z jakich zobowiązań i w jaki sposób państwo musi się wycofać za zgodą obywateli na: jakiś czas? lub na zawsze?
- kto (i w jaki sposób) ma przejąć zadania w tych sferach, z których państwo będzie się wycofywać?

W gospodarce rynkowej polityka społeczna jest domeną działalności państwa. Z dominującej roli w polityce społecznej państwo nie może wycofać się w imię żadnej doktryny. Dowiodły tego doświadczenia wszystkich krajów, do których poziomu cywilizacyjnego słusznie aspirujemy.

Rafał Kupiszewski

Informacje o ludności

Konsekwencje procesów ludnościowych wywierają zasadniczy wpływ na zadania polityki społecznej (oświatowej, zatrudnienia, ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, mieszkalnictwa) oraz polityki gospodarczej.

Przedstawione poniżej dane zostały opracowane na podstawie wydawnictw GUS (Rocznik Statystyczny 1991, Roczniki Statystyczne Demografia 1991) i dotyczą podstawowych informacji o stanie i strukturze ludności wg wieku, miejsca zamieszkania, płci, poziomu wykształcenia, źródeł utrzymania itp., które mogą być pomocne przy analizowaniu kolejnych rozdziałów tego opracowania.

W 1990 roku liczba ludności Polski wynosiła 38183,2 tyś., z czego w miastach zamieszkiwało 23614,5 tyś. (około 62%), na wsi 14568,7 tyś. (około 38%).

Wśród ludności miejskiej 11335,9 tys.(48%) stanowili mężczyźni, kobiety zaś 12278,6 tyś (52%). Natomiast na wsi mężczyźni stanowili 7270,1 tyś. (49,9%),kobiety 7298,6 tyś 50,1%).

W 1991 roku liczba ludności wzrosła o 121,8 tyś. i wynosiła 38305 tyś.

I. Charakterystyczną tendencją, utrzymującą się w latach 1989 - 1990 jest osłabienie tempa rozwoju ludności. Ilustrują to następujące fakty:

- liczba urodzeń na 1000 kobiet w wieku rozrodczym (15 - 49) lat zmniejszyła się z 60,4 w 1989 r. do 58,1 w 1990 r. (o 3,9%)
- współczynnik dzietności obniżył się z 2,13 dziecka na 1 kobietę w wieku rozrodczym w 1989 r. do 2,04 w 1990 r.
- przyrost naturalny, będący różnicą między liczbą urodzeń żywych i zgonów w danym okresie zmniejszył się w 1990 roku o 15,18% w stosunku do roku 1989, zaś w roku 1989 o 63,32% w stosunku do 1985 r. Polska znalazła się przejściowo w obszarze zwężonej reprodukcji ludności.

II. Malejący przyrost naturalny jest następstwem spadku urodzeń żywych (np. w 1989 r. było 562,5 tyś. urodzeń, w 1990 545,8 tyś. urodzeń), a równocześnie wzrostem liczby zgonów - zwłaszcza mężczyzn .W 1989 r. przeciętna długość trwania życia zmniejszyła się o 0,1 roku w stosunku do 1986, a w 1990 o 0,3 do 1989 r. (i wynosi dla 1986 - 66,9; dla 1989 - 66,8 i dla 1990 - 66,5).

III. Spadek liczby urodzeń i wydłużenie się przeciętnej długości trwania życia (kobiet) przy znacznej migracji zagranicznej, przede wszystkim ludności w wieku produkcyjnym (w latach 1981-1990 opuściło Polskę 183786 w wieku 18 - 59 lat) zapoczątkował proces starzenia się społeczeństwa.

Ten stan rzeczy powoduje wzrost udziału ludności w wieku poprodukcyjnym (kobiety od 60 roku życia, mężczyźni po 65 roku życia) w ogólnej liczbie ludności. Oznacza to stopniowe zmniejszanie się liczby czynnych zawodowo, co przy aktualnym systemie emerytalnym bardzo obciąża budżet państwa.

TABELA 1 STRUKTURA LUDNOŚCI WG GRUP WIEKU, MIEJSCA ZAMIESZKANIA I PŁCI W TYSIĄCACH OSÓB I PROCENTACH

struktura ludności wg						
wiek	płci (w%)		miejsca zamieszkania i płci (tyś.)			
	M	K	miasto		wieś	
			M	K	M	K
0-2	2,2	2,1	472,5	447,0	384,5	365,7
3-6	3,4	3,3	766,2	730,6	543,1	520,3
7-14	7,1	6,8	1658,1	1588,1	1046,5	1000,1
15	0,8	0,8	206,0	200,1	112,0	105,0
16	0,8	0,8	199,7	190,8	107,6	101,5
17	0,8	0,7	186,9	180,9	105,5	100,0
18	0,8	0,7	179,2	172,4	108,4	102,6
19	0,7	0,7	169,3	165,5	106,5	97,9
20-24	3,3	3,2	746,6	744,5	522,5	464,0
25-29	3,5	3,4	781,4	805,9	552,0	486,0
30-44	12,2	12,1	3022,2	3203,0	1640,7	1420,8
45-64	9,3	10,4	2187,0	2587,8	1347,7	1466,4
65-69	16	2,3	339,0	503,7	273,3	378,3
70-74	0,9	1,3	168,2	280,3	162,5	231,2
75-79	0,7	1,3	136,5	274,1	136,5	221,6
80 i więcej	0,6	1,4	117,1	303,9	120,8	237,2

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS 1991, tabl. 4, s. 40

TABELA 2 UDZIAŁ LUDNOŚCI W WIEKU POPRODUKCYJNYM W %

rok	ogółem	mężczyźni	kobiety
1980	11,8	3,8	8,0
1985	12,0	3,5	8,5
1989	12,6	3,7	8,9
1990	12,8	3,8	9,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznika Statystycznego GUS 1991, tabl. 5, s. 41

TABELA 3 STRUKTURA LUDNOŚCI W WIEKU 15 LAT I WIĘCEJ WG. POZIOMU WYKSZTAŁCENIA W 1990 ROKU (dane szacunkowe)

L. P.	poziom wykształcenia	ogółem	
		L	%
1.	Razem	28660	100
2.	Niepełne podstawowe i bez wykształcenia szkolnego	1660	5,8
3.	Podstawowe a	10868	37,9
4.	Zasadnicze zawodowe	6965	24,3
5.	Średnie b	7261	25,3
6.	Wyższe	1906	6,7

Źródło: Roczniki Statystyczne, Demografia 1991, GUS, W - wa 1991 s. 74

a. łącznie z niepełnym średni

b. łącznie z policealnym i niepełnym wyższy

TABELA 4. STRUKTURA LUDNOŚCI W WIEKU 15 LAT I WIĘCEJ WG. WYKSZTAŁCENIA, MIEJSCA ZAMIESZKANIA I PŁCI W 1988 ROKU W PROCENTACH

POZIOM WYKSZTAŁCENIA	MIASTO			WIEŚ		
	ogółem	M	K	ogółem	M	K
Ogółem w tys.	17481	8211	9270	10787	5343	5447
Niepełne podstawowe i bez wykształcenia szkolnego	2,9	2,0	3,7	11,2	8,5	14,1
Podstawowe	32,3	28,5	35,9	49,2	47,3	51,5
Zasadnicze zawodowe	23,2	31,5	16,1	24,2	31,8	16,8
Średnie	31,8	27,3	36,0	13,1	10,5	15,8
Wyższe	9,4	10,7	8,3	1,8	1,9	1,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Roczniki Statystyczne, Demografia 1991, GUS, W-wa 1991, Tabela 21, s 76

LUDNOŚĆ WG GŁÓWNEGO ŹRÓDŁA UTRZYMANIA

W analizie uwzględniono utrzymujących się z:

1. niezarobkowych źródeł (tj. emerytury, renty, które stanowią główne lub wyłączne źródło utrzymania oraz utrzymywanych członków rodzin);
2. pracy poza rolnictwem;
3. pracy w rolnictwie.

W powyższych grupach należy wyróżnić ludność posiadającą źródło dochodów (zarobków) oraz osoby utrzymywane.

TABELA 5 LUDNOŚĆ WG ŹRÓDŁA UTRZYMANIA

LUDNOŚĆ WG ŹRÓDEŁ UTRZYMANIA	Ogółem		1978		Ogółem		1988	
	L	%	pracujący	utrzymywani	L	%	pracujący	utrzymywani
1. Praca poza rolnictwem	21670	61,8	12533	9137	23119	61	13178	9941
2. Praca w rolnictwie	8205	23,4	4976	3229	6713	17,7	4040	2673
3. Niezarobkowe	5186	14,8	4044	1142	8047	21,2	6807	1240

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznik Statystyczny 1991, GUS, W-wa 1991, tabl. 8, s 43

Dane zawarte w tabeli 5 ukazują, w analizowanym okresie ukazują spadek liczby ludności utrzymującej się z pracy w rolnictwie i wzrost liczby ludności utrzymującej się ze źródeł niezarobkowych (głównie świadczeń społecznych). Zjawiska te rodzą określone wyzwania dla polityki społecznej.

RODZINY

W zależności od liczby dzieci, wyróżnia się rodziny małodzietne (jedno dziecko), średniodzietne (dwoje lub troje dzieci) i wielodzietne (cztery i więcej dzieci), ponadto: małżeństwa bez dzieci, samotne matki z dziećmi oraz samotnych ojców z dziećmi.

Podział ten z uwzględnieniem wielkości liczbowych i procentowych dla poszczególnych typów przedstawia tabela 6.

TABELA. 6. STRUKTURA RODZIN W 1988 ROKU W TYŚ.

TYP RODZINY	Ogółem		Miasto		Wieś	
	L	%	L	%	L	%
1. Rodziny z 1 dzieckiem	1942	12,9	1322	20,8	620	16,0
2. Rodziny z 2 i 3 dzieci	3049	29,8	1910	30,0	1139	29,5
3. Rodziny z 4 i większą liczbą dzieci	318	3,1	107	1,7	211	5,5
4. Małżeństwa bez dzieci	2329	22,8	1418	22,3	911	23,6
5. Matki samotnie wychowujące dzieci	822	8,0	616	9,7	206	5,3
6. Ojcowie sami wychowujący dzieci	79	0,8	57	0,9	22	0,6
INNE	1687	16,5	934	14,7	753	19,5
RAZEM	10226	100	6364	100	3862	100

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Rocznik Statyczny 1991, GUS, W - wa 1991, Tabl. 35, s. 57

GOSPODARSTWA DOMOWE

Gospodarstwa domowe stanowią osoby wspólnie zamieszkałe i utrzymujące się.

TABELA 7 STRUKTURA GOSPODARSTW DOMOWYCH W 1988

GOSPODARSTWA O LICZBIE OSÓB	L	%
1. jednoosobowe	2187876	18,3
2. dwuosobowe	2672666	22,3
3. trzyosobowe	2427626	20,3
4. czterosobowe	2632248	22,0
5. pięciosobowe	1170788	9,8
6. sześć i więcej	879236	7,3
OGÓŁEM GOSPODARSTW DOMOWYCH	11970440	100

Źródło: Roczniki Statystyczne Demografia 1991, GUS W - wa 1991, s. 79.

PROGNOZY WEJŚĆ NA RYNEK PRACY

Szacunkowe obliczenia (uwzględniające dane o niezmiennym dorastaniu do wieku produkcyjnego przy równoczesnym wychodzeniu z tego wieku części ludności, oraz migracji i zgonów) przewidują przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym w okresie:

1990-95 o ok. 238,2 tyś.

1995-2000 o ok. 650 tyś.

2000-2010 o ok. 808 tyś.

Justyna Osiecka

Oświata

Polityka oświatowa jest integralną częścią polityki społecznej i ekonomicznej, wynika z przyjętej w państwie koncepcji jego celów, zadań i zobowiązań.

Problematyka reformowania systemu edukacji narodowej ujęta zostanie w tym opracowaniu w trzech punktach:

I. Wybrane aspekty kondycji oświaty.

II. Kierunki reformy widoczne w już podjętych działaniach legislacyjnych.

III. Wnioski wnikające ze społecznych uwarunkowań reformy.

ad. I. Kondycja systemu oświatowego będzie tu przedstawiana pod kątem poziomu i warunków realizacji prawa obywateli do kształcenia ze szczególnym uwzględnieniem nauczania dzieci i młodzieży oraz z punktu widzenia dostosowania systemu oświatowego do potrzeb państwa i gospodarki.

W opracowaniu tym ograniczamy się do przedstawienia problemów kształcenia dzieci i młodzieży według grup wiekowych, prezentując dane dotyczące całego kraju (uwzględniony został jedynie podział na miasto i wieś). Pewnym ograniczeniem są braki danych opisujących, istotne w ostatnich dwóch latach, a nie mierzone zjawiska. Dla przykładu; nie wiemy w jakim zakresie rodzice finansują działanie szkół publicznych; jaka ilość zamykanych przez gminy przedszkoli została w użytkowaniu oświaty. Inne braki danych związane są z funkcjonowaniem systemu sprawozdawczości. Ministerstwo z przyczyn oszczędnościowych zrezygnowało z przeprowadzenia w tym roku spisu powszechnego w oświacie (ostatni był w 1988 roku).

Źródłem wszystkich prezentowanych w tabelach danych są roczniki statystyczne GUS. Duży rocznik statystyczny 1991 oraz Rocznik statystyczny oświaty 1991.

A. DZIECI W WIEKU 3-7 LAT

W latach osiemdziesiątych udział dzieci w grupie wiekowej 3-7 lat. objętych wychowaniem przedszkolnym ustabilizował się na poziomie ok. 50%. Od 1988 roku ta grupa wiekowa systematycznie maleje, zmniejsza się w tej grupie udział dzieci uczęszczających do przedszkola. W 1988 roku 49,5% ogółu dzieci korzystało z przedszkoli, w 1991 roku udział ten wynosił 48,1%. Spadek silniej zaznaczał się na wsi. gdzie w 1991 roku 36% dzieci objętych było opieką przedszkolną, w mieście 56%.

Na wsi również wcześniej zaznaczył się proces ograniczania sieci przedszkoli (w 1988 r. -5779 placówek w 1990 r.- 5299). Przedszkola są zamykane przez:

- zakłady pracy, które w 1991 roku miały w swojej gestii jeszcze 11% ogółu przedszkoli (dużo przedszkoli wiejskich należało do PGR);

-samorządy, które w 1990 roku, na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o podziale zadań i kompetencji pomiędzy gminy a organy administracji rządowej, przejęły przedszkola. Przedszkola finansowane są z budżetu samorządu. Fundusze na ten cel pochodzą ze środków na bieżące wydatki gmin (nie zostały objęte tzw. dotacjami celowymi). Nie wszystkie gminy są w stanie i chcą ponosić koszty wychowania przedszkolnego. Próby przenoszenia kosztów utrzymania przedszkoli na rodziców (bardzo wysokie opłaty) kończą się rezygnacją rodzin z posyłania dzieci do przedszkola. Latami występował deficyt miejsc przedszkolnych obecnie zarówno w mieście jak i na wsi więcej jest miejsc niż chętnych.

Mienie zamykanych przez gminy przedszkoli staje się własnością komunalną i tylko w części (trudno określić jakiej) służy dalej celom oświatowym. Odbudowanie sieci

przedszkoli byłoby w krótkim czasie zadaniem niewykonalnym.

Przedszkola prywatne i organizowane przez różne organizacje i stowarzyszenia stanowią statystyczny margines (0,69% dzieci korzystających z opieki przedszkolnej). Placówki te również przeżywają kryzys np od 1989 roku do 1990 liczba przedszkoli prywatnych zmalała z 36 na 15. W tym czasie wzrosła jedynie liczba przedszkoli prowadzonych przez zgromadzenia zakonne w tym roku jest ich 55.

Powyższe dane pokazują, że:

1. Problem ograniczania zasięgu wychowania przedszkolnego dotyczy głównie środowisk wiejskich, a więc tych, w których opieka pedagogiczna jest szczególnie potrzebna.
2. Następujące zmiany są spowodowane doraźnymi działaniami oszczędnościowymi nie zaś efektem określonej polityki oświatowej, czy szerzej społecznej, promującej np. poprzez zasiłki rodzinne, określony model opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym.

B. DZIECI W WIEKU 7-14 LAT

Dzieci w wieku 7-14 lat objęte są obowiązkiem szkolnym. Nauka w zakresie szkoły podstawowej jest obowiązkowa (do ukończenia 17 roku życia). W praktyce procent dzieci w tej grupie wiekowej chodzących do szkoły kształtował się następująco:

Tabl. 1. Dzieci w wieku 7-14 lat uczące się (w procencie do całej grupy wiekowej):

1970/71	1988/89	1989/90	1990/91
99,9%	98,6%	98,2%	97,8%

W 1991 roku liczba dzieci w wieku 7-14 lat nie uczących się wynosiła ok. 166 tys. Można przypuszczać, że w grupie tej znajdowały się:

- dzieci siedmioletnie, które jeszcze nie podjęły nauki;
- dzieci kwalifikujące się do szkół specjalnych, a nie mające możliwości nauki;
- dzieci, które nie uczą się na skutek zaniedbania opiekunów.

Jednocześnie ze wzrostem liczby dzieci nie pobierających nauki w szkole podstawowej zanika sieć szkół podstawowych dla pracujących. W roku szkolnym 1989/90 było ich 214, zaś po roku 178. Z tej formy kształcenia korzystały głównie osoby 16 i 17 letnie (stanowiły 63% uczniów). Nie pojawiła się żadna inna forma kształcenia w zakresie podstawowym dla tych, którzy nie dopełnili obowiązku szkolnego.

Dane obrazujące warunki pracy nauczycieli i uczniów szkół podstawowych:

- problem klas łączonych dotyczy praktycznie tylko środowiska wiejskiego. Występuje stopniowe ograniczenia zjawiska, niemniej w roku szkolnych 1990/91 jeszcze 8,8% dzieci wiejskich uczęszczało do szkół z klasami łączonymi (w dwóch poprzednich latach 10,73% i 10,13%);
- głównym problemem szkolnictwa podstawowego w mieście jest duża liczba dzieci w klasach. Sytuacja jest trudna od lat. W 1990/91 roku, 45% dzieci miejskich uczyło się w klasach liczących 26-30 uczniów, a 20% w klasach liczących ponad 30 uczniów;
- zmianowy system nauczania występuje głównie w mieście. W 1991 objętych nim było 31,2% dzieci miejskich i 12,5% dzieci wiejskich,
- dojeżdża do szkół 90% dzieci wiejskich, w tym 30% dowożonych to dzieci z klas I-III.

Struktura budżetu oświaty na rok 1991 "tradycyjnie" jest zdominowana przez wydatki bieżące. (Z 30,7 bln złotych, 28 bln przeznaczono na wydatki bieżące z tego 18,8 bln stanowiły wynagrodzenia; na inwestycje przeznaczono 2,6 bln). Jednocześnie, po raz pierwszy fundusze na remonty generalne umieszczono w dziale wydatków bieżących, co praktycznie wstrzymuje remonty, gdyż środki na wydatki bieżące są niewystarczające (szkoły są zadłużone).

W maju 1991 roku Ministerstwo Edukacji Narodowej ogłosiło obligatoryjne

priorytety, jeśli chodzi o wydatki (pensje zasadnicze nauczycieli oraz potrzeby dzieci specjalnej troski) i nieobligatoryjny, choć w większości szkół wymuszony sytuacją, oszczędnościowy program dostosowawczy:

- dyrektorzy szkół mogli zmniejszyć tygodniowy wymiar nauczania w klasach o dwie godziny;
- ograniczono wszelkie zajęcia pozalekcyjne, z wyjątkiem tych, które służą wyrównywaniu zaległości i opóźnień rozwojowych;
- ograniczenie personelu pomocniczego szkoły (już na początku roku ministerstwo uznało, że 26% ogółu zatrudnionych w oświacie to zbyt duży udział pracowników obsługi i administracji);
- rezygnowanie z zatrudniania emerytów;
- zalecane samofinansowanie się szkół poprzez tworzenie funduszy specjalnych, podejmowanie działalności zarobkowej.

Nowelizacja ustawy budżetowej przyniosła zmniejszenie budżetu oświaty o 3,7%. W sierpniu wydano zarządzenie o zmniejszeniu siatki godzin (oszczędności szacowano na 300-400 mld). W listopadzie nastąpiło kolejne ograniczenie wydatków na oświatę, która jest coraz bardziej zadłużona (ponad 2,2 biliona zł długu).

Działania oszczędnościowe znacznie ograniczyły zarobki nauczycieli, z których blisko 70% (w całej oświacie) miało godziny nadliczbowe. Jednocześnie zawieszona została w 1991 waloryzacja płac w sferze budżetowej.

Trudno określić aktualny stan wykształcenia nauczycieli w szkołach podstawowych. Ostatnie dokładne dane o przygotowaniu zawodowym nauczycieli uczących w szkołach podstawowych zebrano w 1988 roku.

Tabl. 2 Nauczyciele zatrudnieni w szkołach podstawowych w/g wykształcenia.

	wyższe	SN	średnie
1980	51,8	36,0	12,2
1984	55,7	24,6	19,7
1986	53,8	26,0	19,7
1988	54,1	27,9	18,0

- 2 i 6 letnie Studia Nauczycielskie

- a) problemem w szkolnictwie podstawowym było i w jakimś zakresie jest zatrudnianie pracowników praktycznie bez przygotowania zawodowego. (W 1988 roku w skali kraju było 56 tyś. nauczycieli tylko z wykształceniem średnim);
- b) Studia Nauczycielskie (SN) poddane zostały krytyce resortu (Departament Kształcenia Nauczycieli), jeśli chodzi o jakość i strukturę kształcenia (wystąpiły nadwyżki nauczycieli nauczania początkowego);
- c) brakuje nauczycieli niektórych specjalności (języków zachodnich a także języka polskiego i matematyki);
- d) problemem jest racjonalizacja zatrudniania nauczycieli w szkołach podstawowych:
 - przy stosunkowo niskich (jedynie w 1990 roku zarobki nauczycieli przekroczyły średnią płacę w sferze materialnej) płacach nie ma istotnego zróżnicowania w płacach ze względu na wykształcenie;
 - jak zaznaczano w materiałach resortu, na wsi absolwenci SN-ów zastępują w szkołach, zatrudnianych tam maturzystów, jednak w mieście blokują niekiedy miejsca nauczycielom po studiach;
 - przy ograniczeniu siatki zajęć nauczyciele zatrudnieni na pełnych etatach uczą także w innych, niż własna, specjalnościach > ,
 - dane o stażu pracy nauczycieli w szkołach podstawowych (38,6% do 5 lat pracy 26,9% 6-10 lat pracy) pokazują, że zawód nauczyciela, który latami stosunkowo łatwo było podjąć (nawet bez kwalifikacji) traktowany był "przejściowo".Duże nadzieje wiąże się z rolą szkół niepublicznych w reformowaniu oświaty. Ich

twórcy za główny cel uznają zapewnienie optymalnych warunków nauki. Zasada w tej grupie szkół są nieliczne klasy, indywidualizacja pracy z uczniami, dobrze wykształcona kadra, także w bardzo deficytowych specjalnościach (nauka języków obcych). Ilość tych szkół rośnie, w 1989/90 było ich tylko 12, w roku następnym 86, a obecnie oblicza się ich liczbę na 180 szkół, ale w skali kraju jest to zjawisko marginalne. Uczy się w nich obecnie nieco ponad 13 tys. dzieci wobec ponad 5 milionów wszystkich uczniów szkół podstawowych w kraju (2 promile).

W podsumowaniu można powiedzieć:

1. Trzeba odnotować dane świadczące o tym, że może zwiększać się grupa ludzi, którzy nie dopełnili obowiązku szkolnego, swoisty margines analfabetyzmu.
2. Warunki pracy w szkołach podstawowych są trudne, uniemożliwiają indywidualizację pracy z uczniami, prowadzą do kumulowania się zaległości jednych i niewykorzystania zdolności innych uczniów.
3. Ustabilizowanie kadry na wysokim profesjonalnym poziomie jest procesem długofalowym, rezultatem określonej polityki kształcenia i zatrudniania nauczycieli.

C. MŁODZIEŻ 15-18 LETNIA SZKOLNICTWO PONADPODSTAWOWE

Udział młodzieży uczącej się kształtował się w tej grupie wieku na następującym poziomie:

Tabl. 3. Młodzież w wieku 15-18 lat ucząca się (w procencie do ogółu grupy wieku)

	1980/81	1985/86	1989/90	1990/91
	80,7%	82,1%	84,2%	83,5%
przy czym w szkołach dla niepracujących	76,1%	78,5%	80,5%	79,9%

Dla porównania dodajmy, że w Stanach Zjednoczonych wskaźnik powszechności nauczania dla tej grupy wieku wynosił w 1987 roku ok. 98%, w Szwecji 91% w ZSRR 98%. Możemy powiedzieć, że w Polsce ponad 20% młodzieży w wieku 15-18 lat już się nie uczy. Co więcej, dane o udziale absolwentów szkół podstawowych, którzy dostali się do szkół ponadpodstawowych mogą świadczyć o zwiększaniu się tej grupy w przyszłości:

Tabl. 4. Absolwenci szkół podstawowych przyjęci do szkół ponadpodstawowych (w % do ogółu absolwentów)

	1988/89	1989/90	1990/91
	97,5%	95,8%	94,7%

Jak widać coraz większa część młodzieży poprzestaje na wykształceniu podstawowym (w ostatnim roku około 30 tys. takich osób).

Struktura kształcenia w tej grupie wieku w głównych grupach nauczania (dla niepracujących) wygląda następująco:

Tabl. 5. Uczniowie szkół zawodowych i średnich dla niepracujących w procentach do ogółu osób w grupie wieku 15-18 lat

	1988/89	1989/90	1990/91
SZKOŁY ZAWODOWE	36,2%	36,4%	34,7%
SZKOŁY ŚREDNIE:	38,9%	39,5%	40,8%
w tym			
ogólnokształcące	17,6%	17,9%	18,6%
zawodowe	21,3%	21,6%	22,2%

Nieco zmniejsza się udział młodzieży kształcącej się w szkołach zawodowych, zwiększa udział tych, którzy zdobywają wykształcenie średnie. Tendencje te potwierdzają podane

przez ministerstwo informacje o naborze absolwentów szkół podstawowych. "Z 48% w roku szkolnym 1990/91 do 52% w roku szkolnym 1991/92 wzrosła liczba absolwentów szkół podstawowych, którzy rozpoczęli naukę w szkołach średnich, w tym liczba uczniów rozpoczynających naukę w liceach ogólnokształcących odpowiednio z 23% do 25%."

Szkoły zawodowe były zapleczem dla dawnego systemu gospodarczego. Mają one ograniczony wymiar kształcenia ogólnego (ok. 30% wymiaru godzin nauczania) i są bardzo wąsko sprofilowane jeśli chodzi o naukę zawodu (240 zawodów robotniczych). W rezultacie nie przygotowują młodzieży do szybkiej adaptacji zawodowej, pozostawiają ją także nieco na marginesie życia publicznego (niski poziom wiedzy ogólnej). Liczba szkół zawodowych od 1987 roku systematycznie maleje, zamykane są głównie szkoły przyzakładowe.

Średnie szkoły techniczne, technika są krytykowane jako szkoły o zbyt długim cyklu kształcenia, ograniczonym profilu kształcenia zawodowego i relatywnie (w porównaniu z liceami ogólnokształcącymi) niskim poziomie kształcenia ogólnego.

Kierunki kształcenia w średnich szkołach zawodowych (technikach i liceach zawodowych):

Tab. 6. Uczniowie średnich szkół zawodowych wg kierunku kształcenia (w procentach do ogółu uczniów tych szkół)

	1985/86	1989/90	1990/91
techniczne	50,95%	52,13%	52,64%
rolnicze i leśne	12,94%	11,87%	11,52%
ekonomiczne	21,15%	22,22%	22,08%
oświaty	3,58%	3,44%	3,27%
służby zdrowia	8,68%	7,74%	7,94%
artystyczne	2,69%	2,57%	2,54%

Jak widać kierunki kształcenia nie uległy zasadniczym zmianom w ostatnich latach. W dalszym ciągu dominują kierunki techniczne. Mamy wprawdzie przykłady szkół o nowych kierunkach kształcenia, np. dwie pomaturalne szkoły samorządowe, średnią szkołę kupiecką, liceum o profilu ekologicznym, są to jednak pojedyncze przypadki.

Nauczyciele pracujący w liceach ogólnokształcących mają w zdecydowanej większości wysokie kwalifikacje (ok. 98% ma wyższe wykształcenie) i jest to grupa zawodowo ustabilizowana. Staż pracy pedagogicznej dla 33,5% wynosił 11-20 lat zaś dla 29,7% staż ten wynosił 21-30 lat pracy.

Sieć liceów rozmieszczona jest głównie w miastach, (tylko 7% szkół tego rodzaju jest na wsi). Liczba korzystających z internatów uczniów szkół ogólnokształcących nigdy nie była wysoka a obecnie systematycznie maleje (w 1990/91 tylko 4,6% uczniów). Tendencja malejąca dotyczy także szkół zawodowych, w których jednak 11,1% uczniów korzysta z internatów.

Tabl. 7 Uczniowie szkół ponadpodstawowych korzystający z internatów (w tys.)

	1980/81	1985/86	1989/90	1990/91
licea ogólnokształcące	26,6	23,4	22,0	20,5
szkoły zawodowe	245,4	198,7	176,9	165,9

Ograniczeniu ulega także zasięg pomocy stypendialnej dla uczniów szkół ponadpodstawowych. Procent uczniów korzystających z pomocy materialnej kształtował się następująco:

Tabl. 8 Uczniowie szkół ponadpodstawowych otrzymujący stypendia (w procencie do ogółu uczniów tych szkół)

	1980/81	1985/86	1989/90	1990/91
licea ogólnokształcące	10,1%	9,4%	5,4%	7,0%
szkoły zawodowe	25,6%	21,3%	10,6%	9,8%

Stosunkowo szybko wzrasta ilość niepaństwowych liceów ogólnokształcących. W ubiegłym roku szkolnym było ich 93, teraz zarejestrowanych jest 173 szkół społecznych, kościelnych i prywatnych. Wprawdzie możemy powiedzieć, że blisko co szóste liceum ogólnokształcące jest niepaństwowe ale, powstają szkoły małe i skupiają one jedynie około 2,5% uczniów szkół tego typu.

W podsumowaniu można powiedzieć, że:

1. Wzrasta liczba młodzieży nie podejmującej nauki po ukończeniu szkoły podstawowej.
2. Struktura szkolnictwa ponadpodstawowego jest taka, że tylko około 45% młodzieży osiąga poziom wykształcenia średniego (z czego ok. 20% w liceach ogólnokształcących), większość idzie do szkół zawodowych.
3. Charakter szkolnictwa zawodowego powoduje małą mobilność zawodową i niewystarczające wykształcenie ogólne. Szkoły te w obecnych warunkach kształcą kandydatów na bezrobotnych, mających małą możliwość szybkiego przekwalifikowania.
4. Reforma systemu edukacyjnego, zmierzająca do upowszechnienia wykształcenia ogólnego i zapewnieniu szerokoprofilowego kształcenia zawodowego, musi polegać na zasadniczych zmianach strukturalnych w szkolnictwie ponadpodstawowym (ograniczenie kształcenia zawodowego).

D. KSZTAŁCENIE OSÓB W WIEKU 19-24

W grupie wieku 19-24 udział młodzieży kształcącej się wyglądał następująco:

Tabl. 9. Uczniowie i studenci w wieku 19-24 lata (w procentach do ogółu tej grupy wiekowej)

	1980/81	1985/86	1989/90	1990/91
	18,7	16,3	20,0	20,7
jeśli uwzględnić tylko uczniów szkół dla niepracujących	12,0	11,9	14,6	15,1

Można powiedzieć, że po "załamaniu " w połowie lat osiemdziesiątych, kiedy to mały procent młodzieży kontynuował naukę po osiągnięciu pełnoletności, widoczna jest pewna poprawa. Niemniej wskaźniki pozostają na niskim poziomie, co wiąże się w dużej mierze z tym, że w Polsce mało młodzieży osiąga średni poziom wykształcenia i podejmuje studia wyższe. Udział młodzieży studiującej (na studiach dziennych i innych formach) w tej grupie wieku był następujący:

Tabl. 10 Studenci w procentach do ogółu tej grupy wiekowej

	1988/89	1989/90	1990/91
	8,7%	9,3%	9,9%

Porównania z innymi krajami są utrudnione z powodu różnic modeli kształcenia, także różnic sprawozdawczości, warto jednak zaznaczyć, że np. w Stanach Zjednoczonych kształci się w tej grupie wieku ok. 60% młodych, ludzi przy czym większość z nich odbywa różnego rodzaju studia uniwersyteckie i zawodowe.

Obecnie odnotowujemy nieco większe zainteresowania studiami, uczelnie liberalizują warunki przyjęć, wzrasta liczba studentów pierwszego roku (w poprzednim roku 88000 w bieżącym 104000).

Tabl. 11 Studenci wg kierunków kształcenia (w procencie do ogółu studentów)

	1988/89	1989/90	1990/91	I rok
techniczne	22,2%	22,3%	22,3%	24,9
rolnicze	6,3%	5,9%	5,6%	5,7%
ekonomiczne	9,7%	10,1%	10,7%	11,5%
prawno administracja	6,4%	6,3%	6,3%	6,3%
humanistyczne	28,1%	28,0%	27,6%	24,6%
matematyczno przyrodnicze	9,6%	9,6%	9,8%	11,0%
medyczne	10,1%	9,9%	9,5%	7,26%
wychowanie fizyczne	4,0%	3,85%	3,9%	4,28%
artystyczne	2,0%	1,6%	1,7%	1,46%
teologiczne	1,2%	2,16%	2,32%	2,18%

Nie widać istotniejszych zmian struktury kierunków kształcenia chociaż można zauważyć, szczególnie analizując nabór studentów na pierwszy rok, pewien wzrost udziału kształcących się na kierunkach technicznych i ekonomicznych oraz ograniczenie udziału studentów medycyny.

Zwraca uwagę wysoki udział młodzieży kształcącej się na kierunkach technicznych. Dla porównania w 1986 roku w Japonii wynosił 17,5%, w RFN 17,6% a w Belgii 13,5%. Z drugiej strony ten udział w krajach socjalistycznych był z reguły niezwykle wysoki, np. Czechosłowacja 42,8%, ZSRR 42,1%.

W krajach zachodnich, takich jak Kanada. Wielka Brytania. Wiochy wysoki jest udział kształcenia w dziedzinie nauk prawnych i społecznych (w granicach 30%).

W podsumowaniu zaznaczymy;

1. W Polsce stosunkowo mało młodzieży osiąga poziom wykształcenia wyższego.
2. Kierunki kształcenia wyższego są nadal charakterystyczne dla kształcenia w gospodarce socjalistycznej.
3. Obserwujemy wzrost zainteresowania studiami i sprzyjające mu działania usamodzielnionych uczelni.

E. WNIOSKI

1. Zwiększa się grupa młodych ludzi ,którzy na etapie szkoły podstawowej i szkół ponadpodstawowych nie uczą się. Oznacza to rozrastanie się marginesu ludzi mających trudności ze społecznym przystosowaniem;
2. Kłopoty finansowe oświaty oznaczają zagrożenie nawet podstawowych jej funkcji;
 - powstaje problem ustalenia priorytetów;
 - znalezienia stabilnych pozabudżetowych źródeł finansowania.
3. Struktura kształcenia w Polsce w swym zasadniczym zarysie pozostaje niezmienniona;
 - większość młodych ludzi trafia do szkół zawodowych;
 - poziom wykształcenia średniego osiąga ok. 45% młodzieży;
 - mało młodzieży studiuje.
4. Są to konsekwencje dostosowania systemu oświatowego do dawnego systemu gospodarczego i społecznego, obliczonego na wzrost wielkoprzemysłowej klasy robotniczej.
5. Nowe zjawiska w systemie oświatowym, np. szkoły niepubliczne powstają na obrzeżu dawnego systemu są w tej chwili statystycznie nieistotnymi działaniami, odgrywają one raczej rolę wzorotwórczą.
6. Dotychczasowe zmiany mają jeszcze charakter ulepszania dawnego systemu oświatowego oraz związane są z doraźnymi działaniami oszczędnościowymi.
7. Proces przekształcenia systemu oświatowego wiąże się z dużymi nakładami (wykształcone kadry, rozbudowana infrastruktura oświatowa) i przemianami strukturalnymi. Ze swej natury będzie długotrwały.

II. KIERUNKI REFORMY

Prace legislacyjne prowadzone nad reformą koncentrowały się na tworzeniu prawnych, organizacyjnych i administracyjno finansowych podstaw optymalnego funkcjonowania systemu edukacyjnego. Zasada było odejście od centralnego zarządzania oświata.

Zasadnicze kierunki reformy można określić następująco:

1. uspołecznienie systemu edukacyjnego;
2. zwiększenie samodzielności i autonomii jednostek oświatowych i szkół wyższych;
3. zmiany dotyczące programów nauczania i wychowania z uwzględnieniem wzrastającej roli nauczycieli w ich tworzeniu;
4. zmiany w zakresie sposobu finansowania jednostek oświatowych i dydaktycznych.

Do czasu uchwalenia ustawy (12.09.1991), Ministerstwo Edukacji Narodowej wprowadzało zmiany poprzez zarządzenia modyfikujące pracę szkół (np. funkcjonowanie rad pedagogicznych), zarządzanie nimi (zarządzenia o konkursach na dyrektorów), pewne zmiany programowe (wprowadzenie religii do szkół). Zalecano także drogą zarządzenia o zasadach prowadzenia innowacyjnej działalności w szkołach różne formy eksperymentów programowych, metodycznych, organizacyjnych. Szkoły mają możliwość wprowadzenia "nowatorstwa pedagogicznego", klas autorskich i innych, podobnych działań.

Kierunek reformy systemu oświaty nie został jednoznacznie określony. Ministerstwo uznało, że wprowadzana ustawa jest przejściowa, a "jej celem nie jest rewolucja w oświacie", a podstawowa kwestia uporządkowanie procesów, które już zaistniały oraz stworzenie ram prawnych dla ich kontynuowania.

Według ministerstwa ustawa ma umożliwić realizację postulatów;

1. zasadniczych zmian w zakresie modeli, doboru i układu ogólnokształcących treści nauczania. Według zasady "Mniej ale prawdziwiej " ma nastąpić odejście od przekazywania dużej ilości encyklopedycznej wiedzy na rzecz pracy nad rozwijaniem możliwości poznawczych, pobudzaniu samodzielnego myślenia;
2. udostępnieniu młodzieży' dwóch przydatnych we współczesnym społeczeństwie języków obcych :języka zachodniego i języka informatyki;
3. zwiększyć liczbę młodzieży, która wejdzie w drożną szkołę średnią, czyli tym samym zmienić proporcje kształcenia;
4. znalezienie takich form kształcenia zawodowego, które pasowałyby do gospodarki (najistotniejszy kierunek przekształcenia to powiązanie szkolnictwa zawodowego z gospodarką, np. poprzez zwolnienia podatkowe dla zakładów prowadzących szkolenia);
5. "uczłowieczenie szkoły" poprzez zapewnienie dostępu do niej niepełnosprawnym (zasada integracyjności szkoły);
6. zmiany w kształceniu nauczycieli, tworzenie wyższego szkolnictwa zawodowego (już wprowadzana reforma polega na tworzeniu kolegiów nauczycielskich dla nauczycieli języków zachodnich);
7. zmiany w finansowaniu oświaty rozwiązanie podstawowych problemów oświaty związanych z niedoinwestowaniem;
8. proinnowacyjność systemu oświatowego, wielość podmiotów prowadzących szkoły, zlikwidowanie monopolu państwa w kierowaniu oświatą.

Szeroko rozumiane uspołecznienie systemu oświaty jest traktowane w ustawie jako główna droga sanacji systemu oświatowego. Problem ten dotyczy: funkcjonowania społecznych organów w systemie oświatowym (od poziomu szkoły do konsultacji na szczeblu ministerialnym i ustawodawczym), umiejscowienia szczebla podstawowego nauczania w systemie samorządowym a także funkcjonowania niepaństwowego szkolnictwa.

W ustawie zagwarantowana jest możliwość wpływu społecznych organów na życie szkoły, lokalnych rozwiązań dotyczące funkcjonowania oświaty w regionie a także wpływu,

poprzez Krajową Radę Oświaty, na kształt polityki oświatowej.

Organy społeczne wszystkich szczebli mogą wypełniać funkcje:

- opiniotwórcze;
- wnioskodawcze (np. wniosek rady szkoły o zbadanie i dokonanie analizy działalności placówki, jej dyrektora, lub innego pracownika ma dla organu sprawującego nadzór pedagogiczny charakter wiążący);
- w pewnym ujęciu kontrolna;
- wspomagającą (np. dużą rolę przy tworzeniu i dysponowaniu funduszami specjalnymi).

Krajowa Rada ma opiniować projekt ustawy budżetowej w części dotyczącej oświaty i przedstawiać swoją opinie komisjom sejmowym i senackim, opiniuje także kryteria podziału środków będących w gestii Ministra Edukacji. Rady wojewódzkie mają wpływ na to w jaki sposób kurator województwa dysponuje środkami finansowymi. Powinny one także szacować potrzeby oświaty danego regionu (w ich skład wchodzi między innymi przedstawiciel wojewódzkiego biura pracy).

Wpływ społeczności lokalnej na funkcjonowanie oświaty szczebla podstawowego zdecydowanie wzrosło, kiedy z dniem 1 stycznia 1994 roku prowadzenie szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych przejdzie, do obowiązkowych zadań własnych gmin. Już obecnie gminy mają możliwość przejmowania znajdujących się na ich terenie szkół (w kraju tylko 95 gmin podjęło taką decyzję). Jak się zdaje to zadanie przekraczałoby możliwości większości, przeżywających kłopoty finansowe gmin.

Przygotowano ramy prawne dla tworzenia i funkcjonowania szkół niepaństwowych. Najistotniejszą sprawą dla ich działania jest zakres udziału państwa w finansowaniu. Ostatecznie przyjęto zasadę, że niepubliczne szkoły podstawowe otrzymują dotację z budżetu gminy zaś, niepubliczne szkoły ponadpodstawowe otrzymują dotacje z budżetu państwa. Przysługują im dotacje w wysokości do 50% wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu, w przeliczeniu na jednego ucznia. Są one, tak jak szkoły publiczne zwolnione z podatków i opłat.

III. Twórcy projektu ustawy o systemie oświaty podkreślali, że cechuje go zasada "minimum prawa maksimum pola do inicjatywy". Powstaje pytanie jak, w obecnych warunkach społecznych stworzone ramy prawne wypełnią się treścią działań społecznych. Ważne jest, jaką rolę mogą odegrać środowiska, grupy w społeczeństwie zainteresowane reformą, jakie zaś zadania pozostaną w gestii państwa. System oświatowy wymaga istotnej przemiany strukturalnej, będzie to proces długotrwały i wymagający dużych nakładów, określenia priorytetów, konsekwentnie prowadzonej polityki oświatowej.

W obecnej sytuacji społecznej trudno oczekiwać by reforma ta została przeprowadzona "siłami społecznymi", drogą uspołecznienia oświaty:

- to jak w praktyce będzie realizowana zasada zwiększania wpływu rodziców na życie szkoły (znaczenie Rady Szkoły) zależy od aspiracji edukacyjnych jakie rodzice mają wobec dzieci, ich woli a także możliwości organizacyjnych i finansowych. Trudna sytuacja materialna rodzin ogranicza nadzieje, że będą one w stanie, w szerszym zakresie, ponosić koszty utrzymania szkół, wpływać na ich reformę;
- trudności finansowe szkół sprowadzają zasadę współpracy domu i szkoły do nakładania na rodziców dużych wydatków (szacuje się że ok. 17% wydatków szkół ponoszą obecnie rodzice), co łamie do pewnego stopnia zasadę bezpłatności szkoły;
- duże nadzieje związane z rolą samorządów w usprawnieniu systemu oświatowego są czynione na "wzrost" i ich realizacja zależy, w dużej mierze, od powodzenia reformy samorządowej. Nie może się powtórzyć trudna sytuacja przedszkoli;
- dynamicznie rozwijające się szkoły niepubliczne, tworzone przez środowiska o dużej społecznej sile przebicia, są stosunkowo nieliczne. To, czy zjawisko to będzie miało w przyszłości szerszy społeczny zakres nie jest jeszcze przesądzone. Ponieważ ustalono, że niepubliczne szkoły podstawowe mogą otrzymywać dotację z budżetu gminy w

wysokości do 50% kłopoty finansowe gmin mogą wpłynąć na kondycję tych szkół; (szkoły ponadpodstowowe mogą otrzymywać dotację z budżety państwa);

- istotną grupą mogącą wpływać na kształt systemu oświatowego są nauczyciele. Aktywność tego środowiska ograniczają trudne warunki pracy, niskie zarobki, ograniczone przygotowanie zawodowe. Wobec tej grupy formułowane są wysokie społeczne oczekiwania, a jednocześnie praca nauczycieli szkół publicznych poddawana jest krytyce, negowane są dotychczasowe przywileje zawarte w Karcie Nauczyciela, naruszone zostały interesy tej grupy (brak 15% dodatku do emerytury). Przejawem poczucia bezradności środowiska wyrażającego własne, a także interesy szerzej rozumianej oświaty, są strajki nauczycielskie.
3. Państwo musi określić swoje niezbywalne zadania, długofalową politykę oświatową, określającą jednoznacznie priorytety i zapewnić warunki umożliwiające ich realizację. Obecnie zagrożone są podstawowe zadania systemu oświatowego, w tym zapewnienie bezpłatnego i na dobrym poziomie nauczania podstawowego dzieci.

Ewa Sierzputowska

Kultura

Realizacja potrzeb kulturalnych dokonuje się w trzech układach kultury. Zgodnie z koncepcją Antoniny Kłoskowskiej pierwszy układ kultury realizuje się głównie lub wyłącznie w personalnych kontaktach o nieformalnym charakterze w małych grupach. Układ drugi obejmuje lokalne instytucje kultury, na przykład kino, teatr, filharmonia, estrada itp. Układ trzeci obejmuje treści kultury upowszechniane poprzez ponadlokalne środki masowego przekazu¹.

Od szeregu lat w sposób widoczny zmniejszało się uczestnictwo w ramach drugiego układu kultury. Wiązało się to przede wszystkim ze złym stanem infrastruktury kulturalnej oraz ze wzrostem cen na dobra kultury. Spadek ilości kin w naszym kraju następuje już od 20 lat, jednak ostatnie 10-lecie przyspieszyło ten spadek: W 1980 roku mieliśmy 1976 kin, a w 1990 roku było ich 1589.

Bardzo niekorzystnie przedstawia się korzystanie z teatrów i instytucji muzycznych. Mówi się nawet o kryzysie teatru polskiego. Istnieje groźba, że ze względu na brak środków finansowych oraz niedostateczną liczbę widzów szereg teatrów może zostać zlikwidowanych.

Dane z ogólnopolskich badań zrealizowanych w GUS ilustrują spadek uczestnictwa w drugim układzie kultury w latach: 1972 – 1983.

Zestawiono odsetki osób deklarujących, że co najmniej raz w były w następujących instytucjach kultury:

	Rok 1972	Rok 1979	Rok 1985
Kina	53,1	41,1	47,1
Teatry	26,4	20,6	14,5
Muzea	19,5	15,0	13,0
Operetki	15,0	13,8	12,9
Opery	8,6	6,9	6,3
Filharmonie	5,5	5,4	5,0
Występy estradowe	28,1	31,7	33,5
Cyrki	28,1	32,0	32,7

Z zestawienia wynika, że w ciągu 13 lat najbardziej spadła liczba uczęszczających do teatrów. Nie zmniejszyła się natomiast widownia cyrków i estrady. Nasuwa się w tym miejscu przypuszczenie, że wśród korzystających z kultury w ramach drugiego jej układu zwiększa się udział dzieci i młodzieży kosztem osób w średnim i starszym wieku.

W latach następnych spadek korzystania z ofert instytucji kulturalnych pogłębił się jeszcze. Wynika to z zestawionych niżej liczb. Nie są one porównywalne z przytoczonymi poprzednio, gdyż są to liczby biletów sprzedanych w ciągu roku, a nie - osób bywających w instytucjach kulturalnych.

	Rok 1988	Rok 1989	Rok 1990
Kina	86.424.544	69.589.045	36.524.150
Teatry	5.541.471	4.907.466	3.836.076
Filharmonie	5.989.428	5.798.090	4.746.986
Opery	1.115.450	993.213	970.086
Operetki	1.196.426	1.034.960	843.696
Muzea	19.184	19.838	16.632

Szczególnie rzuca się w oczy spadek widowni w kinach: W ciągu 2 lat zmniejszyła się ona przeszło dwukrotnie.

Z cytowanych już badań zrealizowanych w GUS wynika, że odsetki uczęszczających do instytucji kulturalnych (z wyjątkiem cyrku) są tym wyższe, im wyższy poziom wykształcenia badanych osób. Wraz ze zmniejszaniem się liczby widzów korelacja ta staje się wyrazistsza, co oznacza, że im niższy poziom wykształcenia tym łatwiej jest zrezygnować: z uczestnictwa w drugim układzie kultury.

Malejący udział społeczeństwa w seansach kinowych, spektaklach i koncertach jest zjawiskiem związanym nie tylko z rosnącymi cenami biletów. Badanie zrealizowane w 1986 roku w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN wykazało, iż poziom dochodów badanych osób wywierał wpływ na uczęszczanie do teatru i instytucji muzycznych, ale tylko wśród inteligencji i emerytów. A więc osoby bardziej wykształcone, o rozwiniętych potrzebach kulturalnych, jeśli rezygnują z uczęszczania do tych instytucji, to dzieje się tak pod presją warunków materialnych, podczas gdy osoby niżej wykształcone łatwiej rezygnują z udziału w dobrach drugiego układu kultury, niezależnie od swojej sytuacji materialnej. Inne przyczyny spadku widowni, to zmniejszenie ilości placówek kulturalnych, nieogrzewane sale kinowe, trudności komunikacyjne nasilające się równolegle do obniżenia stanu infrastruktury kulturalnej, wreszcie - repertuar kin, uwzględniający przede wszystkim potrzeby widowni młodocianej (kino ruchu: pościgu i walki wyciera tradycyjne kino fabuły).

Uczestnictwo w trzecim układzie kultury przejawia się głównie w oglądaniu telewizji. Liczba abonentów telewizji wzrosła z 7.954 tys. w 1980 roku do 9.912 tys. w 1990 roku. Ten rodzaj aktywności kulturalnej jest powszechny we wszystkich środowiskach społecznych. Oczywiście różny jest zakres przyswajania treści kulturowych przekazywanych przez telewizję. Wyższy poziom wykształcenia niewątpliwie ułatwia przyswajanie treści wartościowych o większych walorach artystycznych.

W świecie licznych badań z lat 80-tych uwidoczniła się w naszym społeczeństwie tendencja do upodabniania się sposobów wykorzystywania czasu wolnego. Tendencja ta przejawia się wyraźnie w stosunkowo małym korzystaniu z lokalnych instytucji kulturalnych, a przeznaczaniu większości czasu wolnego na korzystanie z treści upowszechnianych przez środki masowego przekazu oraz na życie rodzinne i uczestnictwo w małych grupach. Wyrażna jest tendencja do zamykania się w kręgu własnej rodziny, najbliższych przyjaciół i znajomych oraz ograniczania uczestnictwa w życiu publicznym.

Od połowy lat 80-tych dynamicznie rośnie zaopatrzenie gospodarstw domowych w telewizory kolorowe. Z danych GUS wynika, że w rodzinach pracowniczych w 1986 roku jedynie 29% posiadało telewizory kolorowe, w roku 1989 - 51%, a w 1990 roku - aż 67%. W rodzinach chłopskich - odpowiednio: 8%, 20%, 22%; w rodzinach będących na utrzymaniu emerytów: 10%, 21%, 28%.

Badania OBOP z lat 80-tych wykazały, że blisko 1/4 ogółu Polaków uważa, że może ze swojego życia wyeliminować tradycyjne formy uczestnictwa w kulturze i nie aspirować do nich, ograniczając swoje życie kulturalne tylko do oglądania telewizji. Zbiorowość osób uważających, że różne formy życia kulturalnego można zastąpić telewizją, wyznaczają: wykształcenie i wiek. Im niższe wykształcenie, tym większy zakres zastępowalności. Wraz ze wzrostem wieku nasila się również przekonanie o całkowitej zastępowalności uczestnictwa w drugim układzie kultury (kino, teatr) przez oglądanie telewizji.

Oto przykładowe dane dla kina i teatru:

WIEK:	16-19 lat	20-29 lat	30-34 lat	35-39 lat	40-49 lat	50-59 lat	60 i więcej lat
% osób przekonanych o całkowitej zastępowalności:							
KINA przez telewizję	16,7	15,0	29,0	38,8	40,6	45,8	46,9
TEATRU przez telewizję	7,6	12,5	15,0	22,4	22,6	27,5	36,9

Od roku 1990 korzystanie z aparatury wideo przestało być w naszym kraju zjawiskiem marginesowym: aparaturę, taką posiadało już co piąte gospodarstwo domowe pracownicze (w roku 1989 - tylko 4,7% gospodarstw pracowniczych). W gospodarstwach chłopskich i emeryckich sprzęt wideo nadal jest rzadkością. Wiadomo, że liczba osób korzystających z aparatury wideo jest wielokrotnie wyższa, niż liczba samych aparatów. Szczególnie w środowiskach młodzieżowych rozpowszechnia się, model kultury wideo (pierwszy układ kultury wg A. Kłoskowskiej), podobnie jak kolekcjonowanie, wymiana i zbiorowe słuchanie kaset magnetofonowych (magnetofony posiada 77,1% gospodarstw domowych pracowniczych).

W badaniach OBOP z 1988 roku, a więc w okresie, gdy magnetowidów było jeszcze bardzo mało, aż 64% osób w wieku: 16 - 29 lat twierdziło, że ogląda filmy wideo, natomiast wśród osób starszych, w wieku 60 i więcej lat - tylko 15%.

Wszystko to wskazuje, że różnorodne formy konsumpcji kultury stają się coraz bardziej domeną młodzieży, podczas, gdy osoby starsze coraz częściej ograniczają się do telewizji.

Kontakt z książką nigdy nie był powszechnym zjawiskiem w naszym kraju. Prowadzone w 1986 roku przez IFiS PAN badanie wykazało, że wśród inteligencji przeważało czytanie książki raz lub kilka razy w miesiącu (30,2% badanych). Wśród robotników, emerytów i rencistów w największym odsetku występowały osoby nie czytające w ogóle książek (28% - wśród robotników, 38; - wśród emerytów i rencistów). Największym powodzeniem cieszy się klasyka polska. Brak, niestety nowszych badań na temat czytelnictwa a tymczasem, po 1986 roku zmieniona sytuacja na rynku książki: wzrost podaży a zarazem wzrost cen książek - mogła spowodować zmiany w stabilnym od lat stanie polskiego czytelnictwa².

Rok 1990 przyniósł pewien regres w rozwoju bibliotek w kraju, których liczba do 1989 roku powoli, lecz systematycznie rosła:

ROK:	LICZBA BIBLIOTEK I FILII	LICZBA PUNKTÓW BIBLIOTECZNYCH
1985	9899	23295
1986	10000	23341
1988	10248	22891
1989	10313	22091
1990	10289	17565

Regres ten spowodowany był zapowiedzią likwidacji z końcem 1990 roku Funduszu Rozwoju Kultury. Zaczęto poszukiwać oszczędności i zlikwidowano kilkadziesiąt bibliotek i ponad 4 tysiące punktów bibliotecznych.

Mimo niewątpliwego zubożenia wielu rodzin w ciągu ostatnich lat, większość

stanowiąca o "uśrednionych" wskaźnikach statystycznych - nie poniosła widocznego uszczerbku. Wskazują na to dane z GUS - owskich badań budżetów gospodarstw domowych: O zubożeniu rodzin świadczy zwykle zwiększony udział wydatków na żywność w stosunku do całości miesięcznych wydatków. Tymczasem w latach: 1986 -1990 wzrost ten był bardzo nieznaczny i nie wpłynął na zmniejszenie wydatków na kulturę w budżetach domowych. I tak: w gospodarstwach pracowniczych udział wydatków na cele kulturalne w całości wydatków domowych wynosił: w 1986 roku – 4,4%, w 1989 roku – 5,8%, w 1990 roku – 6,8. W gospodarstwach emerytów i rencistów - odpowiednio: 3,8%, 4,0%, 4,4%. Jedynie w gospodarstwach chłopskich wydatki na kulturę zmniejszyły się: 1,5%, 4,2%, 3,4%.

Zachodzi jednak obawa, że w roku 1992 wzrost kosztów ponoszonych z tytułu wzrostu cen nośników energii stworzy poważną wyrwę w budżetach domowych, która zmusi wielu mieszkańców kraju do ograniczenia wydatków na kulturę. Wzrost ubóstwa kulturalnego stanowiłby zagrożenie cywilizacyjne niewiele mniejsze niż powiększanie się ubóstwa materialnego.

* * * * *

PRZYPISY:

1. A. Kłoskowska: "Społeczne ramy kultury", W - wa, 1972.
2. Obszerne dane na temat czytelnictwa i stanu bibliotek znajdują się w kolejnym raporcie BSE pt. "Książka: wydawnictwa, dystrybucja, czytelnictwo".

Grzegorz Ciura

Ochrona zdrowia

Wraz z postępowaniem cywilizacyjnym wzrasta zarówno społeczna ranga problemów związanych z ochroną zdrowia jak i praktyczny zakres jej działania. Według definicji Światowej Organizacji Zdrowia zadaniem ochrony zdrowia jest "zapobieganie chorobom, przedłużanie życia ludzkiego, poprawa stanu zdrowia psychicznego i fizycznego przez organizowanie społeczeństwa do walki z chorobami zakaźnymi, szerzenie oświaty sanitarnej w celu podniesienia poziomu higieny oraz organizacja opieki lekarskiej i pielęgniarskiej dla wczesnego rozpoznawania, zapobiegania i leczenia chorób". Przytoczona powyżej definicja obrazuje rozległość zagadnień społecznych związanych z tą dziedziną zabezpieczenia społecznego, a także akcentuje działania z zakresu profilaktyki i oświaty zdrowotnej.

Skuteczne działanie ochrony zdrowia opiera się na trzech elementach:

- tworzenie warunków do poprawy stanu zdrowia społeczeństwa;
- podniesienie efektywności systemu opieki zdrowotnej i jakości usług;
- zapewnienie odpowiednich stabilnych źródeł finansowania.

W tym opracowaniu główne miejsce zajmują informacje dotyczące systemu opieki zdrowotnej i kierunków jego reformy oraz wybranych aspektów sytuacji zdrowotnej ludności.

Opieka zdrowotna będąc częścią ochrony zdrowia to system instytucji powołanych do zaspakajania potrzeb zdrowotnych poprzez zastosowanie wiedzy medycznej, Obecna struktura opieki medycznej w Polsce jest czterostopniowa.

Pierwszy stopień to poziom obwodu zapobiegawczo - leczniczego, rejonu reprezentowanego przez ZOZ - y (ogólne, przemysłowe, dla szkół wyższych); przychodnie rejonowe, przemysłowe, przyzakładowe i międzyzakładowe; przychodnie dla studentów; ośrodki zdrowia, przychodnie specjalistyczne, obwodowe stacje pogotowia ratunkowego i szpitale obwodowe. Zadaniem tych placówek w zależności od ich typu jest zapewnienie opieki zapobiegawczej, leczniczej podstawowej i specjalistycznej oraz rehabilitacyjnej w podstawowych dziedzinach medycyny.

Drugi stopień to zakłady opieki zdrowotnej o zasięgu wojewódzkim: wojewódzkie szpitale zespolone, szpitale wojewódzkie, specjalistyczne zespoły opieki zdrowotnej, zespoły wojewódzkich przychodni specjalistycznych, wojewódzkie stacje pogotowia ratunkowego. Zadaniem tych zakładów jest przede wszystkim zapewnienie świadczeń uzupełniających opiekę zdrowotną sprawowaną przez zakłady pierwszego stopnia, udzielanie konsultacji i świadczeń specjalistycznych, prowadzenie działalności medycznej organizacyjnej, podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników medycznych.

Trzeci stopień reprezentują akademie medyczne wraz z państwowymi szpitalami klinicznymi, a także uczestniczą w medycznym nadzorze specjalistycznym.

Czwarty stopień to instytucje naukowo badawcze, w tym CZD. Zadaniem ich jest udzielanie w skali kraju wysoko wyspecjalizowanych świadczeń konsultacyjnych i leczniczych, prowadzenie badań naukowych, współdziałanie w opracowywaniu resortowych programów zdrowotnych oraz ich realizacja, doskonalenie kadr i sprawowanie medycznego nadzoru specjalistycznego w skali kraju. Ponadto w sprawowaniu opieki zdrowotnej uczestniczą: stacje sanitarno - epidemiologiczne, wojewódzkie stacje krwiodawstwa, zakłady lecznictwa uzdrowiskowego i domy opieki nad przewlekle chorymi.

Większość wymienionych placówek to jednostki budżetowe. Oznacza to pokrywanie wszystkich wydatków tych placówek ze środków budżetu oraz przekazywanie prawie wszystkich ich dochodów do budżetu. (Prawo budżetowe i rozporządzenie Ministerstw

Finansów umożliwiło pozostawianie zarobionych przez placówki pieniędzy). Uzupełnieniem systemu opieki zdrowotnej finansowanej z budżetu państwa są spółdzielnie i prywatne przychodnie lekarskie.

System ten ukształtowany w okresie Polski Ludowej, zdominowany przez państwo nie jest w stanie spełniać podstawowego celu jakim jest obiektywne i subiektywne bezpieczeństwo obywateli w zakresie ochrony zdrowia. Brak mechanizmów motywujących do racjonalnego użytkowania zasobów, niedofinansowanie, nadmierna centralizacja, wszystkie te czynniki określiły kierunek reformowania opieki zdrowotnej. Kryzys gospodarczy, a z nim kłopoty budżetowe dodatkowo uwypukliły istniejące braki. Proces reformy opieki zdrowotnej można podzielić na dwa typy działań: doraźne - ukierunkowane na zapewnienie funkcjonowania obecnych zasobów, gdzie najważniejszym elementem są działania oszczędnościowe (kryzys budżetowy) i długofalowe - nakierowane na zmianę systemu opieki zdrowotnej.

Budżet na ochronę zdrowia w wysokości ponad 40 bln złotych w 1991 roku, nominalnie wyższy o 39% w porównaniu z rokiem ubiegłym przy prognozie wzrostu cen w br. o ok. 60%, narzucał działania oszczędnościowe (dane MZ i OS, Ustawa budżetowa z dnia 23.02.1991). Po nowelizacji ustawy budżetowej uchwała nr 151/91 Rady Ministrów zmniejszyła te środki do ponad 38 bln zł. Objęły one gospodarkę inwestycyjną (kontynuowanie tylko tych inwestycji, które przy zaawansowaniu ok. 90% mają szansę na ukończenie w roku bieżącym lub przyszłym), lecznictwo uzdrowiskowe (w pierwszym kwartale ograniczenia o 20% ilości skierowań do sanatoriów, zaprzestanie finansowania niektórych sanatoriów, wprowadzenie odpłatności za dojazdy do sanatoriów oraz wprowadzenie częściowej odpłatności za koszty wyżywienia i zakwaterowania w sanatoriach uzdrowiskowych [Ust z 21 czerwca 1991 Dz. U. Nr 64/91], politykę płacową i kadrową oraz politykę lękową, które to działania wzbudziły najwięcej kontrowersji i działań pozaprawnych. Wiązało się to z nieprzygotowaniem instytucjonalno-organizacyjnym resortu w obszarze gospodarki lekami po załamaniu się monopolu państwa i częściowej prywatyzacji aptek i hurtowni.

W ramach długofalowych działań reformatorskich wdrożona została ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 roku O zakładach opieki zdrowotnej [Dz. U. Nr 91/1991] stanowiąca podwaliny reformy opieki zdrowotnej. Zakłada ona wprowadzenie różnorodnych rozwiązań, zarówno w sferze form własności, jak i struktur oraz stopnia samodzielności organizacyjnej i finansowej. Zgodnie z w/w ustawą zakłady opieki zdrowotnej mogą być tworzone i utrzymywane przez: naczelne centralne organy administracji państwowej; wojewodów; gminy i związki międzygminne; kościoły i związki wyznaniowe; instytucje ubezpieczeniowe, zakłady pracy, stowarzyszenia; fundacje i inne osoby prawne, podmioty zagraniczne.

Innym działaniem, związanym z reformą, łączącym działania doraźne i długofalowe, budzącym wiele kontrowersji jest ustawa o odpłatności za leki i artykuły sanitarne uchwalona (27. IX. 1991), odbierająca prawa nabyte niektórym grupom.

Powołano także do życia Szkołę Zdrowia Publicznego, która ma kształcić kadrę kierowniczą dla służby zdrowia.

Ponadto prowadzone są inne działania mające na celu testowanie niektórych rozwiązań mających nastąpić w przyszłości (od 1992 roku).

Główne kierunki perspektywiczne reformy to:

- decentralizacja zarządzania i odpowiedzialności finansowej;
- zróżnicowanie i swoboda kształtowania struktur organizacyjnych opieki zdrowotnej dostosowanych do miejscowych potrzeb;
- umożliwienie wpływu na funkcjonowanie placówek społecznościom lokalnym i pracownikom medycznym;
- obiektywizacja rozdziału środków między jednostki terytorialne;
- wzrost efektywności w prowadzeniu rachunku kosztów i uwzględnieniu technik ekonomicznych w podejmowaniu decyzji;

- wzmocnienie roli opieki zdrowotnej jako podstawowego ogniwa systemu;
- powiązanie wynagrodzeń pracowników z ilością, jakością i rodzajem świadczonych usług;
- utworzenie systemu jakości i efektywności procedur medycznych,
- racjonalizacja nieuzasadnionego względami medycznymi popytu na usługi opieki zdrowotnej i leki;
- wprowadzenie dodatkowych źródeł finansowania umożliwiających odejście od wyłącznie budżetowego zasilania systemu;
- stworzenie systemu sprawozdawczości i dokumentacji łączących koszty z korzyściami (efektami zdrowotnymi);
- kształcenie nowych kadr dla systemu ochrony zdrowia.

Nowy system opieki zdrowotnej zakłada zmiany w zasadach funkcjonowania, strukturze opieki zdrowotnej, zarządzania, systemach informacyjnych, kształceniu kadr. zapewnieniu jakości świadczeń medycznych. Zakłada on również reformę finansowania opieki zdrowotnej, gdzie podstawowym źródłem finansowania będą fundusze ubezpieczeń zdrowotnych.

W nawiązaniu do zaprezentowanych wyżej działań i kierunków reformatorskich warto przyjrzeć się niektórym danym opisującym bazę materialną, stan kadr i wskaźniki zdrowotności polskiego społeczeństwa w ostatnich latach.

Tabl. 1 Zakłady stacjonarnej opieki zdrowotnej
Stan w dn. 31.X.11

Wyszczególnienia	ZAKŁADY			ŁÓŻKA			ŁÓŻKA NA 10 TYŚ.		
	1980	1989	1990	1980	1989	1990	1980	1989	1990
Szpital ogólny	641	674	677	200752	21680	21856	56,2	57	57,2
Szpital psych.	40	43	45	36535	33449	33168	10,2	8,8	8,7
Izby porodowe	205	95	70	1968	983	772	0,6	0,3	0,2
Sanatoria przeciw gruźlicze	30	24	24	8850	5691	5839	2,5	1,5	1,5
Lecznictwo uzdro.	-	-	-	42576	45374	46243	12,0	12,0	12,1

Źródło: Dane MZ i OS oraz MT i GM

Podobnie kształtują się dane dotyczące zakładów ambulatoryjnej opieki zdrowotnej (niewielkie zmiany ilościowe w ostatnich latach). Ilustruje to tezę, że nie należy spodziewać się znaczącej poprawy (jeśli nie nastąpi regres) tych wielkości.

Stan kadry wyrażany zatrudnieniem personelu medycznego w ostatnich latach kształtował się następująco:

Tabl. 2.

WYSZCZEGÓLNIENIE	liczby bezwzględne			współczynnik na 10 tys. lud.		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990
Lekarze	78662	8979247	81641	20,8	20,8	21,4
Lekarze dentyści	17984	17952	18205	4,8	4,7	4,8
Farmaceuci	16190	15960	15110*	4,3	4,2	4,0*
Felczerzy	3021	2944	2710	0,8	0,8	0,7
Pielęgniarki	193912	197880	207767	51,3	52,0	54,4
Położne	22007	22457	24016	5,8	5,9	6,3

*dane nie obejmują farmaceutów zatrudnionych w aptekach prywatnych

Przytoczone dane wskazują, że nie należy wiązać poprawy działania opieki zdrowotnej z możliwością szybkiego zwiększenia zasobów materialnych i kadrowych tej sfery, gdyż jest to proces wymagający czasu i określonych nakładów finansowych.

Sytuacja zdrowotna społeczeństwa jest zła o czym świadczą zaprezentowane poniżej wskaźniki. Dla celów porównawczych podane są wartości skrajne tychże wskaźników w krajach OECD.

Tabl. 3 Wskaźniki zdrowotne OECD rok 1987

	umieralność niemowląt (na 1000)	Niestandaryzowana umieralność (na 1000)	Oczekiwane przeciętne trwanie życia przy urodzeniu (w latach)	
			mężczyźni	kobiety
Polska	17,4	10,9	66,8	75,7
Kraje OECD				
-wartości niskie	5,0	6,2	69,9	75,6
-wartości wysokie	14,2	11,4	75,6	81,4

* Turcja nie ujęta w tych statystykach, ma najniekorzystniejsze wyniki

Źródło: Kierunki zmian w organizacji i finansowaniu opieki zdrowotnej. MZ i OS, W - wa listopad 1990.

Jak widać wskaźniki powyższe w Polsce są gorsze niż w wielu krajach europejskich. Szczególnie niepokojące jest to, że wskaźnik długości życia ponownie zaczął się pogarszać (z 67,2 lat w 1988 do 66,5 w 1990 roku dla mężczyzn i z 75,7 do 75,5 dla kobiet).

Głównymi przyczynami zgonów są choroby układu krążenia 52,3% ogółu zgonów, nowotwory złośliwe oraz wypadki - urazy i zatrucia. Należy także odnotować zjawiska związane ze wzrostem liczby ludzi niepełnosprawnych i możliwościami opieki nad przewlekle chorymi oraz nowymi zagrożeniami dla zdrowia i życia (AIDS).

Odrębnym zagadnieniem są różnice w stanie infrastruktury ochrony zdrowia w ujęciu przestrzennym.

WNIOSKI

1. Zły stan zdrowotności społeczeństwa nakładający się na "trudności" opieki zdrowotnej potęgują zagrożenia bezpieczeństwa socjalnego ludności dotyczące ochrony zdrowia.
2. Proces reformowania tej dziedziny musi uwzględniać fakt, że bariery finansowe są skuteczne przede wszystkim wobec grup upośledzonych i redukują najbardziej pożądane świadczenia profilaktyczne.
3. Budżet państwa w najbliższych latach musi być głównym źródłem zasilania ochrony zdrowia (niemożliwe jest utworzenie ubezpieczeń zdrowotnych przy obecnych zasadach finansowo podatkowych).
4. Działania reformatorskie w opiece zdrowotnej powinny być silnie związane z działaniami profilaktycznymi i oświaty zdrowotnej.
5. Działania służby zdrowia są tylko jedną grupą czynników warunkujących stan zdrowia ludności, której nie można rozpatrywać w oderwaniu od pozostałych - zachowania i stylu życia, środowiska materialnego i środowiska społecznego. Tylko integracja oddziaływania na wszystkie te czynniki jednocześnie może dać efekty pozytywne.
6. Znajdujemy się na wstępnym etapie reformy systemu ochrony zdrowia i dopiero szczegółowe rozwiązania określą skutki społeczne tego przedsięwzięcia.
7. Zmiany reformatorskie nie mogą ograniczać dostępności usług ochrony zdrowia grupom upośledzonym (ze względu na wysokość dochodu, miejsce zamieszkania itp.)

Jerzy Budzynowski

Bezrobocie

Zjawisko bezrobocia staje się coraz poważniejszym problemem natury społecznej i gospodarczej.

Transformacja systemu ekonomicznego, utrata wschodnich rynków zbytu wywierają duży wpływ na sytuację na rynkach pracy. Niedobory pracowników /pomijając zjawisko ukrytego bezrobocia/ w ciągu niecałego roku zastąpione zostały nadwyżkami rąk do pracy. Skala tego zjawiska i trudne do przewidzenia skutki bezrobocia wywołują potrzebę przybliżenia najważniejszych problemów z nim związanych.

I. Ogólna charakterystyka zjawiska bezrobocia w Polsce oraz jego główne przyczyny

Bezrobocie w obecnej skali ilościowej i przestrzennej jest zjawiskiem nowym. Rozwój gospodarki rynkowej będzie wymuszał m. in. racjonalizację zatrudnienia a co za tym idzie zmianę struktury popytu na siłę roboczą. W obecnej fazie przemian gospodarczych mamy do czynienia ze zjawiskiem recesji; która jest głównym stymulatorem bezrobocia w Polsce. Niemniej należy zwrócić uwagę na dwa czynniki pogłębiające zjawisko recesji, będące m.in. przyczyną wzrostu bezrobocia.

- czynnik strukturalny, występujący w regionach opóźnionych w rozwoju społeczno-gospodarczym, charakteryzujących się niskim poziomem urbanizacji i uprzemysłowienia /np. region północno-wschodni/. Czynnik ten występuje z dużym natężeniem również w regionach o dominacji jednej gałęzi przemysłu /woj. wałbrzyskie, łódzkie/;
- czynnik popytowy, który odgrywał ważną rolę we wzroście bezrobocia na przestrzeni lat 1990-1991. Tu można wymienić trudności ze zbytem produkcji eksportowej do ZSRR i innych krajów dawnej RWPG. Spadł również popyt na rynku wewnętrznym na skutek polityki monetarnej i fiskalnej.

Rozmiary bezrobocia w Polsce dodatkowo pogłębiane są przez niekorzystną sektorową strukturę zatrudnienia.

Słabo dotychczas rozwinięty sektor usług, nieprzekraczający w chwili obecnej 20% zawodowo czynnych oraz brak funduszy na jego szybki rozwój powoduje, że nie jest on w stanie przejąć większej ilości bezrobotnych np. z sektora produkcji. Dotyczy to również sektora usług związanych z rolnictwem. Omawiając główne przyczyny bezrobocia w Polsce nie można pominąć problematyki bezrobocia wśród różnych grup ludności wiejskiej. Niestety brak odpowiednich danych statystycznych uniemożliwi dokładniejszą ocenę skali tego zjawiska. Szacuje się, na podstawie zwolnień robotników – chłopów, pracowników różnych organizacji na wsi oraz bezrobotnych absolwentów szkół, że liczba bezrobotnych na wsi w grudniu '91. wynosiła ok. 600 tysięcy osób. Z tego około 200 tysięcy zarejestrowało się w rejonowych biurach pracy.¹

II. Stan i wybrane elementy struktury bezrobocia w Polsce

W końcu grudnia '91. liczba zarejestrowanych bezrobotnych wynosiła 2155,6 tyś. osób, stanowiło to 11,4% zawodowo czynnych /17,0% liczby pracujących poza rolnictwem indywidualnym/. Bezrobotne kobiety stanowiły 52,6% zarejestrowanych bezrobotnych. Absolwenci wszystkich rodzajów szkół stanowią 10,3% poszukujących pracy /224,4 tyś.

¹ w: Założenia programu ograniczenia bezrobocia w rolnictwie i na wsi, Min. Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. W – wa, 1991 r., str. 11.

osób, wg danych na koniec grudnia '91./.. Wzrost bezrobocia od III 90 r. do XII 91 r. charakteryzują wybrane wskaźniki zawarte w poniższej tabeli.

Tab. 1

Okres	Bezrobotni ogółem w tyś. osób	Przyrost do poprzedniego kwartału w tyś. osób	Stopa bezrob. w % czynnych zawodowo	% bezrobotnych ze zwolnień grupowych
1990 r.				
I kw.	266,6	-	1,5	5,7
II kw.	568,2	301,6	3,1	10,2
III kw.	926,4	358,2	5,0	13,6
IV kw.	1126,1	199,7	6,1	16,3
1991 r.				
I kw.	1322,1	196,0	7,1	18,9
II kw.	1574,1	252,0	8,4	20,0
III kw.	1970,8	396,7	10,4	21,4
IV kw.	2155,6	184,3	11,4	23,1

Źródło: GUS. Dep. Pracy i Dochodów Ludności

Na tle szybkiego wzrostu bezrobocia zarysowującego się szczególnie od II półrocza '91. niepokojąco rośnie bezrobocie w grupach osób do 24 lat.

Tab. 2

Bezrobotni w wieku	1991 rok			
	I kw. 1322,1 tyś. osób 100%	II kw. 1574,1 tyś. osób 100%	III kw. 1970,8 tyś. osób 100%	IV kw. 2155,6 tyś. osób 100%
do 24 lat	31,2%	33,4%	36,3%	35,1%
25-34	29,9	30,3	29,4	29,9%
35-44	26,1	25,3	24,2	24,6%
45-54	10,4	9,1	8,3	8,6%
55 i więcej	2,4	1,9	1,8	1,8%

GUS. Dep. Pracy i Dochodów Ludności /dane kwartalne/²

Wzrost liczby bezrobotnych w wieku do lat 24 związany jest z dwoma zjawiskami. Pierwsze dotyczy wzrostu udziału absolwentów szkół przede wszystkim zawodowych w ogólnej liczbie bezrobotnych, drugie to wzrost liczby młodocianych bezrobotnych w wieku 15-17 lat.³

Przedstawiona poniżej struktura wykształcenia bezrobotnych w okresie 4 kwartałów '91 nie wykazuje większych zmian z wyjątkiem pozycji "bezrobotni z wykształceniem zasadniczym zawodowym", gdzie notuje się wzrost udziału tej grupy w ogólnej liczbie bezrobotnych.

² Brak w pełni porównawczych danych z 1990 r.

³ Nowa ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu wprowadza istotne zmiany w zakresie pojęcia bezrobotnego. Dotyczy to również młodzieży do lat 18. Zmiana kwalifikacji prawnych wpłynie z pewnością na zmianę wskaźników statystycznych w obrębie różnych grup bezrobotnych. Nie należy jednak przypuszczać aby omawiany tu problem bezrobocia absolwentów szkół technicznych uległ szybkiemu rozwiązaniu.

Tab. 3

Bezrobotni ogółem w 1991 r.	I kw. 1322,1 tyś. 100%	II kw. 1574,1 tyś. 100%	III kw. 1970,9 tys.100%	IV kw. 2155,6 tys. 100%
w tym:				
z wykształceniem wyższym	3,3%	3,1%	3,0%	3,0%
średnim zawodowym -i policealnym	21,0	23,1	23,0	22,4%
ogólnokształcącym	7,6	7,6	7,3	7,2%
zasadniczym zawód.	36,8	34,5	37,0	37,4%
z podstawowym ukończ. i nieukończ.	31,3	31,7	29,7	30,0
GUS. Dep. Pracy i Dochodów Ludności				

Tendencja ta wzmocniona jest przez dominujący udział absolwentów różnych typów szkół zawodowych wśród ogółu absolwentów poszukujących pracę.

Tab. 4

Okres	Bezrobotni absolwenci w tys. osób	w tym procentowy udział absolwentów			
		szkół wyższych	liceów ogólnokszt.	szkół policeal. i śr. zawodowych	szkół zasadn. zawodowych
1991 r.					
I kw.	153,4	5,0	13,3	27,7	54,0
II kw.	144,2	4,0	8,5	47,2	40,1
III kw.	235,5	4,3	6,5	36,6	52,6
IV kw.	222,4	4,4	8,1	32,1	55,4
		bezrobotni absolwenci na 1 ofertę pracy			
IV kw.	x	35,8	257,6	268,4	89,3
GUS. /dane o absolwentach z 1990 r. nie są porównywalne z 1991 r./					

Do województw o wysokich wskaźnikach bezrobocia należy również woj. łódzkie i wałbrzyskie. Związane jest to z upadkiem ośrodków przemysłowych, których dotychczasowy rozwój oparty był o jedną gałąź przemysłu /w tym przypadku włókiennictwo i przemysł wydobywczy/.

Dotychczas narastającej fali bezrobocia najsilniej opierają się duże ośrodki miejsko-przemysłowe o zróżnicowanej, w miarę nowoczesnej strukturze przemysłu. Bezrobocie w tych ośrodkach łagodzone jest ich wielofunkcyjną strukturą społeczno-gospodarczą. Obok produkcji występuje silny sektor usług, nauki, administracji, itd. Wśród województw o niskim wskaźniku bezrobocia znalazło się woj. katowickie /jednak w liczbach bezwzględnych ilość bezrobotnych jest tam największa w Polsce - ponad 100 tys. osób/. Trudno dzisiaj przewidzieć rozwój sytuacji na tym największym w Polsce rynku pracy. Będzie to w dużym stopniu zależało od tempa i kierunku procesów restrukturyzacyjnych w przemyśle.

IV. Bezrobotni nie posiadający prawa do zasiłku⁴

W grudniu 1991 r. wśród ogółu bezrobotnych 21,0% /425,6 tys. Osób/ nie posiadało prawa do zasiłku, w tym 53,0% kobiet. W skali kraju procentowy udział nie posiadających prawa do zasiłku w ogólnej liczbie bezrobotnych w czasie ostatnich dwunastu miesięcy uległ niewielkim zmianom.

Duże zróżnicowanie istnieje pomiędzy województwami o odsetkach bezrobotnych bez prawa do zasiłku w ogólnej liczbie bezrobotnych danego województwa /grudzień 91/. Wskaźnik ten największy jest w województwach zamojskim - 41,9%, łomżyńskim - 31,0%, wrocławskim - 30,0%, kieleckim - 28,3%, tarnobrzeskim - 28,3%. Najmniejszy w: warszawskim - 14,8%, bielskim - 14,3%, jeleniogórskim - 13,6%, śluskim - 15,3% i sieradzkim - 15,0%. Wysokie wskaźniki udziału bezrobotnych nie posiadających prawa do zasiłków występują najczęściej w woj. rolniczych Polski środkowej i południowo-wschodniej.

Związane jest to m.in. ze:

- zwolnieniami z pracy w mieście grup ludności dwuzawodowej /posiadającej i nieposiadającej gospodarstwa na wsi/;
- utratą pracy w sferze pozaprodukcyjnej ludności wiejskiej;
- brakiem pracy dla absolwentów szkół różnych typów.

Bezrobotni z wyżej wymienionych grup bądź posiadają trudności formalne z uzyskaniem zasiłku, bądź tracą go na skutek niepodjęcia pracy w ustawowym terminie. Utrata zasiłku może nastąpić również w przypadku niepodjęcia pracy zaproponowanej przez rejonowe biura pracy /wg opinii biur pracy przypadki odmowy podjęcia pracy są bardzo częste/.

Należy spodziewać się, że w przyszłym roku na skutek działania nowej ustawy zaostrzającej kryteria otrzymywania zasiłków dla bezrobotnych, znacznie zwiększy się ogólna liczba osób, którym ten zasiłek nie będzie przyznawany, lub które utracą do niego prawo.

Bezrobotni według województw /stan na koniec m-ca/

Województwo	1990				1991			
	06		12		06		12	
	w tyś. osób	w % zaw. czynnych	w tyś. osób	w % zaw. czynnych	w tyś. osób	w % zaw. czynnych	w tyś. osób	w % zaw. czynnych
Polska	568,2	3,1	1126,1	6,1	1574,1	8,4	2155,6	11,4
st. warszawskie	10,9	0,9	26,9	2,1	37,8	3,1	52,1	4,2
bialskopodlaskie	4,8	3,1	9,3	6,0	11,3	7,2	15,4	9,6
białostockie	17,4	5,1	29,2	8,5	36,8	10,3	43,3	12,2
bielskie	8,8	2,1	17,5	4,1	25,5	6,0	34,7	8,2
bydgoskie	20,6	4,1	39,5	7,8	55,7	10,6	78,9	14,5
chełmskie	3,8	3,0	7,9	6,4	9,0	7,2	11,6	9,1
ciechanowskie	11,4	5,7	19,5	9,8	28,3	13,2	37,5	17,0
częstochońskie	10,0	2,7	21,5	5,8	29,8	7,9	47,8	12,4
elbąskie	8,4	4,1	17,3	8,4	28,0	13,0	36,7	16,4
gdańskie	14,6	2,3	31,6	5,0	49,3	7,7	75,4	11,5
gorzowskie	10,7	4,6	21,3	9,0	30,7	12,5	41,3	16,4
jeleniogórskie	11,0	4,5	24,4	9,9	34,4	13,4	43,0	16,7
kaliskie	13,5	4,0	25,8	7,5	33,9	9,6	47,6	13,3

⁴ Prawo do zasiłku dla bezrobotnych posiada osoba, która w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed utratą pracy przepracowała co najmniej 180 dni lub podlegała ubezpieczeniu przez 180 dni z tytułu innej pozarolniczej działalności /Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Dz U. 106/91/.

katowickie	27,1	1,5	63,4	3,4	79,7	4,5	116,3	6,6
kieleckie	19,8	3,4	39,5	6,7	54,2	9,1	73,0	12,2
konińskie	12,7	5,7	20,6	9,2	25,4	10,8	31,4	13,1
koszalińskie	11,2	4,8	23,0	9,5	33,6	13,2	47,4	17,9
krakowskie	9,3	1,6	21,2	3,4	23,9	4,1	36,1	6,2
krośnieńskie	10,9	4,2	18,9	7,3	25,8	9,9	35,5	13,4
legnickie	8,9	3,7	19,2	8,0	25,9	10,2	36,3	13,9
leszczyńskie	5,2	3,1	9,4	5,5	14,8	8,3	20,2	11,2
lubelskie	16,4	3,2	32,4	6,4	44,0	8,4	56,9	10,9
łomżyńskie	8,1	4,56	16,4	9,4	22,0	12,0	27,2	14,5
łódzkie	22,4	4,0	47,6	8,5	74,9	12,9	87,2	15,4
nowosądeckie	10,9	3,1	20,8	5,8	32,1	8,7	40,2	10,7
olsztyńskie	19,3	5,7	34,9	10,2	50,6	13,7	69,3	18,2
opolskie	7,4	1,5	19,2	3,9	30,7	6,2	43,6	8,8
ostrołęckie	7,7	4,2	15,5	8,3	23,8	12,0	34,7	16,8
pilskie	9,0	4,3	16,2	7,7	24,4	11,1	34,9	15,5
piotrkowskie	14,5	4,5	27,3	8,5	39,1	11,5	55,0	15,8
płockie	12,9	5,0	22,9	8,9	32,5	11,8	44,9	15,9
poznańskie	11,8	1,9	21,2	3,5	27,4	4,5	33,9	5,5
przemyskie	8,5	4,1	17,4	8,5	20,6	9,8	28,5	13,2
radomskie	9,8	2,6	23,2	6,1	34,6	8,9	48,5	12,3
rzeszowskie	14,8	3,9	25,7	6,9	57,2	9,7	51,1	13,2
siedleckie	7,6	2,5	15,6	5,0	22,6	7,1	31,7	9,7
sieradzkie	7,2	3,5	14,0	6,7	19,1	8,7	25,6	11,5
skierniewickie	7,0	3,5	13,4	6,3	16,0	7,8	22,3	10,7
śląskie	10,7	5,7	16,8	9,0	24,9	12,5	37,3	17,8
suwalskie	15,1	6,9	25,1	11,5	34,6	14,7	45,1	18,6
szczecińskie	8,2	1,8	20,9	4,6	34,0	7,4	46,9	10,0
tarnobrzeskie	9,8	3,0	19,7	6,1	27,2	8,2-	36,8	10,9
tarnowskie	7,6	2,3	18,1	5,4	23,4	6,8	36,0	10,1
toruńskie	15,1	5,0	28,1	9,3	34,9	11,0	49,1	15,4
wałbrzyskie	12,0	3,5	28,0	8,2	39,7	11,7	58,8	17,1
włocławskie	10,1	5,1	15,8	7,9	25,9	12,0	36,8	16,5
wrocławskie	13,2	2,5	23,5	4,4	28,1	5,3	39,9	7,7
zamojskie	6,8	2,6	15,2	5,8	22,0	8,2	30,7	11,2
zielonogórskie	13,0	4,3	24,3	8,0	34,2	10,7	41,0	12,8

GUS Dep. Pracy i Dochodów Ludności

Tab. 3 Zasoby mieszkaniowe

	1989		1990		1989= 100%
ILOŚĆ MIESZKAŃ OGÓŁEM (w tys.)	11.058	100%	11.180	100%	101
w tym:					
miasto	7.287	66%	7.380	66%	101
wieś	3.771	34%	3.800	34%	100
ILOŚĆ IZB OGÓŁEM	37.059	100%	37.582	100%	101
w tym:					
miasto	23.747	64%	24.123	64%	101
wieś	13.312	36%	13.459	36%	101
POWIERZCHNIA UŻYTKOWA OGÓŁEM (w tys.mZ)	647.098	100%	656.586	100%	101
w tym:					
miasto	388.942	60%	395.425	60%	101
wieś	258.156	40%	261.161	40%	101
LICZBA MIESZKAŃ NA 1000 OSÓB	296,5		298,6		100
LICZBA OSÓB PRZYPADAJĄCYCH NA 1 MIESZKANIE OGÓŁEM	3,42		3,40		
w tym:					
miasto	3,17		3,15		
wieś	3,84		3,81		
LICZBA OSÓB PRZYPADAJĄCYCH NA JEDNĄ IZBĘ OGÓŁEM	1,00		1,00		
w tym:					
miasto	0,96		0,95		
wieś	1,08		1,07		
POWIERZCHNIA UŻYTKOWA MIESZKANIA NA 1 OSOBĘ OGÓŁEM (w m2)	17,4		17,5		
w tym:					
miasto	17,1		17,2		
wieś	25,2		25,8		
PRZECIĘTNA POWIERZCHNIA UŻYTKOWA 1 MIESZKANIA OGÓŁEM (w m2)	77,2		77,2		
w tym:					
miasto	69,2		69,6		
wieś	96,8		98,4		

Źródło: GUS - Rocznik Statystyczny 1991 r., s. 408.

Agnieszka Firmhfer

Mieszkalnictwo

Średni przyrost, między 1989 a 1990 r., ogólnej liczby mieszkań i izb oraz powierzchni użytkowej wynosi 1%, zarówno w mieście jak i na wsi. Zasadniczą różnicę między miastem a wsią widać przy porównywaniu powierzchni użytkowej mieszkania, przypadającej na jedną osobę. W 1989 r. powierzchnia ta była o 47% większa na wsi niż w mieście, w 1990 r. o 50%. Jest to efekt większej przeciętnej powierzchni użytkowej jednego mieszkania na wsi w porównaniu z mieszkaniami w mieście. W 1989 roku powierzchnia ta była o 40% większa, a w 1990 o 41%.

Dane z tabeli 3 należy rozpatrywać w odniesieniu do liczby ludności mieszkającej na wsi i w mieście w latach 1989 - 1990. W 1989 r. w 11 mln 58 tys. mieszkań mieszkało 38 mln 040 tys. osób, z których 23 mln 415 tys. (62%) w miastach, a 14 mln 625 tys. na wsi. W 1990 r. 11 mln 180 tys. mieszkań było zamieszkiwanych przez 38 mln 183 tys. osób, z których 23 mln 614 tys. (62%) mieszkało w miastach, a 14 mln 569 tys. w obszarach wiejskich⁴. W miastach jest proporcjonalnie więcej mieszkań (62% ludności - 66% mieszkań) niż na wsi.

W dalszym ciągu proporcjonalnie zmniejsza się ilość mieszkań oddawanych do użytku na wsi, w stosunku do mieszkań oddawanych w mieście, zwłaszcza w budownictwie indywidualnym. W I-szym półroczu br. liczba mieszkań oddanych do użytku na wsi była o 13,4% mniejsza niż w analogicznym okresie ubiegłego roku, w mieście o 2,4%⁵.

Wyższe efekty w gospodarce mieszkaniowej widoczne są jedynie w budownictwie spółdzielni mieszkaniowych. W ciągu trzech kwartałów br. oddano o 18% więcej mieszkań spółdzielczych niż w analogicznym okresie roku ubiegłego. W ciągu tego samego czasu notuje się duży spadek w budownictwie komunalnym - o 46% i w budownictwie zakładów pracy - o 27,6%⁶.

Tab. 4 Liczba oddanych do użytku mieszkań w budynkach: (w tys.)

	1989	1990	1989 = 100%	1990kw I-III	1991kw I-III	I-III kw. 1990=100%
OGÓŁEM	150,2	134,2	89%	81,7	81,5	99,7%
miasta	106,5	98,8	93%			
wieś	43,7	35,4	80%			
spółdzielni mieszkaniowych	67,7	68,4	101%	44,5	52,5	118%
zakładów pracy	22,7	15,4	67%	8,8	6,4	73%
komunalnych	4,8	3,0	62%	2,0	1,1	55%
indywidualnych	55,0	47,4	86%	26,4	21,6	92%
w tym:						
miasta	20,6	18,6	88%			
wieś	34,4	28,8	84%			

Źródło: GUS - Rocznik Statystyczny 1991 r., s. 412; GUS - Informacja o stanie społeczno - gospodarczym kraju I - III kwartał 1990 r.; GUS - Informacja o stanie społeczno - gospodarczym kraju I - III kwartał 1991 r.

W bieżącym roku odnotowuje się również spadek ilości rozpoczętych budów. W końcu września 1990 r. w budowie znajdowało się 173,1 tyś. mieszkań. podczas gdy w tym samym okresie br. 150,3 tys. mieszkań. czyli o 12,9% mniej⁷.

Ogólny stan budownictwa mieszkaniowego w Polsce pogarsza dość wysoki procent mieszkań substandardowych - 33% ogólnej ilości mieszkań. Jako substandardowe określa się mieszkania, których warunki nie pozwalają na normalną egzystencję rodzin i osób, na utrzymanie zdrowia i regenerację sił. Najczęściej za substandardowe uważa się budynki najstarsze, łatwopalne, pozbawione kanalizacji w miastach a wodociągu na wsi, należące do uspołecznionych właścicieli.

Tab. 5 Mieszkania o warunkach substandardowych

	OGÓŁEM		w % ogólnej liczby mieszk. i ludność w mieszkaniach	budynki w złym stanie technicznym	budynki o niedostatecznym wyposażeniu w instalacje	budynki o nadmiernym zaludnieniu
	w tys.	w %				
mieszkania	3540,2	100%	33,0	24,1	65,2	13,7
w tym w:						
miastach	1409,6	40%	20,0	12,5	63,0	24,5
na wsi	2130,6	60%	57,9	26,7	66,7	6,6
ludność	12694,1		34,2	17,8	62,8	19,4
miasta	4570,3		20,3	10,5	54,5	35,0
wieś	8123,8		55,7	21,9	67,4	10,7

Źródło: GUS - Rocznik Statystyczny 1991 r., s. 407. Dane Narodowego Spisu Powszechnego (ostatni był przeprowadzony w 1988 r.).

Z powyższych danych wynika, że trzecia część ludności w Polsce (34%) mieszka w warunkach substandardowych. Ponad połowa ogólnej liczby ludności zamieszkującej obszary wiejskie (55,7%) żyje w warunkach ubóstwa mieszkaniowego. W miastach wskaźnik jest niższy, bo wynosi 20,3% ogółu ludności miejskiej.

Najwięcej mieszkań, zarówno na wsi jak i w mieście, odpowiadających warunkom substandardowym, jest niedostatecznie wyposażona w instalacje. W miastach - 63% wszystkich mieszkań, a na wsi - 66,7%.

Tab. 6. Mieszkania wyposażone w instalacje (w tys.).

	1988 w tyś.	1989 w tyś.	1990 w tyś.	1988 % ogółu	1989 % ogółu	1990 % ogółu
miasto-ogółem						
mieszkania	7040	7287	7380			
wodociąg	6678,9	6822,3	6925,1	94,9	95,0	95,1
wc	5976,4	6121,0	6224,2	84,9	85,2	85,4
łazienka	5797,6	5943,0	6046,8	82,4	82,7	83,0
gaz sieciowy	4994,2	5105,7	5200,4	70,9	71,1	71,4
c.o.	5123,4	5267,2	5375,2	72,8	73,3	73,8
wieś - ogółem						
mieszkania	3677	3771	3800			
wodociąg	2346,0	2389,5	2418,1	63,8	64,3	64,7
wc	1687,0	1729,9	1758,7	45,9	46,6	47,1
łazienka	1865,3	1908,7	1938,0	50,7	51,4	51,9

gaz sieciowy	203,8	208,9	214,8	5,5	5,6	5,7
c.o.	1456,0	1498,0	1527,6	39,6	40,3	40,9
ilość mieszkań ogółem	10 717	11 058	11 180			

Źródło: GUS - Rocznik Statystyczny 1991 r., s. 411.

Dla 1988 r. dane ze Spisu Narodowego, dla lat 1989 i 1990 dane szacunkowe wg stanu w dniu 31 XII.

Powyższe dane wskazują, że wyposażenie w instalacje pozostaje na niezmiennym poziomie. Zaznacza się stale duża dysproporcja między wsią a miastem.

W sytuacji wprowadzenia cen rynkowych znacznie wzrosły koszty utrzymania mieszkań (opłata za czynsz, energie elektryczną, opał, c.o. i gaz). W efekcie w budżetach gospodarstw domowych wzrósł udział stałych wydatków na mieszkanie.

Tab. 7 Stałe opłaty związane z utrzymaniem mieszkania (w % w stosunku do dochodu)

	1989 I półrocze	1990 I półrocze	1991 I półrocze
gospodarstwa pracownicze			
gaz czynsz opał energia elekt c.o.	4,7	5,4	7,7
gospodarstwa rencistów i emerytów			
gaz czynsz opał energia elekt c.o.	8,5	8,3	11,6

Źródło: MPiPS - Informacja statystyczna nt. rozmiarów udzielonej pomocy finansowej, I III - 31 VIII.

Ponieważ koszty utrzymania rosną szybciej niż dochody, wiele osób, zwłaszcza samotnych utrzymujących się z niskiej renty lub emerytury oraz wieloosobowe rodziny nie są w stanie utrzymać mieszkania. Osobom tym przysługuje pomoc finansowa na zmniejszenie obciążeń z tytułu miesięcznych wydatków mieszkaniowych⁸.

W 1990 r., w okresie I VII - 31 XII objęto pomocą finansową 825.008 gospodarstw domowych, w tym na wsi 294.196, tj. 36% ogółu rodzin i osób samotnych. W 1991 r. zmalała ilość gospodarstw domowych objętych tego typu pomocą. W okresie III - VIII ich liczba wynosiła 341.269, tj. o 69% mniej niż w ubiegłym roku. Na wsi pomoc finansową uzyskało 90.743 gospodarstw domowych, czyli 27,6 % ogółu rodzin i osób samotnych⁹.

Problemy polskiego mieszkalnictwa wynikają z dużego deficytu mieszkań, braku polityki mieszkaniowej i związanej z nią polityki finansowania i kredytowania budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury komunalnej. Na kryzys wpływ ma polityka czynszowa, mała a kosztowna produkcja budowlana, niska jakość mieszkań, zwłaszcza w budownictwie wielorodzinnym, brak nowych regulacji prawnych.

Rośnie wciąż liczba gospodarstw domowych w stosunku do ilości oddawanych mieszkań. Największy stopień niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych występuje w aglomeracjach miejskich. Mniej więcej co trzecie młode małżeństwo mieszka z rodzicami lub krewnymi. Natomiast na wsi oraz w małych miasteczkach i w starej zabudowie

wielkowiejskiej głównym problemem są liczne mieszkania substandardowe, bez instalacji i urządzeń sanitarnych.

Od 1978 r. systematycznie spada ilość mieszkań oddawanych do użytku. W bieżącym roku pewien wzrost, przy jednoczesnym spadku liczby oddawanych mieszkań, odnotowano jedynie w przypadku budownictwa spółdzielczego. Duży niepokój budzi fakt dość radykalnego zmniejszania się ilości nowych mieszkań w budownictwie indywidualnym, zwłaszcza na wsi.

Wprowadzana reforma gospodarcza, a w jej ramach reforma gospodarki mieszkaniowej zmierza do zmiany jej struktury i zasad działania. Konsekwencją tego jest dynamiczny wzrost udziału sektora prywatnego w produkcji mieszkaniowej, a to z kolei wymusza na przedsiębiorstwach państwowych częściowe podporządkowanie się zasadom rynku. Wprowadzane zmiany obejmują cztery obszary: wykorzystanie gruntów i budownictwa, finansowanie mieszkalnictwa, kontrolę planowania wykorzystania i użytkowania gruntów.

Pewne nadzieje mogą budzić zmiany w zakresie kredytowania budownictwa mieszkaniowego, 1 X br. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie zasad i trybu wykupienia należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych. Według tych zasad kredytobiorca będzie przeznaczał na spłatę nie mniej niż 25% dochodu swego gospodarstwa domowego w całym okresie spłaty. Kredyt taki będzie przeznaczony na budowę i rozbudowę mieszkań, przebudowę pomieszczeń mieszkalnych, cele mieszkalne, remont, modernizację i waloryzację mieszkania w bieżącej konserwacji i odnawianiu oraz na zakup mieszkania, ale zasiedlonego po raz pierwszy. W 1991 r. wysokość kredytu nie przekracza 36-krotności miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego, ale nie może przekroczyć 80% kosztu pozyskania mieszkania¹⁰.

Przypisy:

1. Przekształcenia mieszkalnictwa w Polsce. Rozwiązania rynkowe: Instytut Gospodarki Mieszkaniowej; Warszawa 1991: s. 16.
2. Informacje o stanie społeczno - gospodarczym kraju. I - III kwartał 1991 r. GUS, Warszawa 1991 r.
3. Grudziński: Propozycje polityki standardowej w warunkach gospodarki rynkowej. Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1991 r.; s. 14.
4. Rocznik Statystyczny. GUS, Warszawa 1991 r.; s. 408.
5. Informacja o stanie społeczno - gospodarczym kraju, I-III kwartał 1991 r. GUS, Warszawa 1991 r.
6. Informacja o stanie społeczno - gospodarczym kraju, I-III kwartał 1990 r. i 1991 r. GUS, Warszawa 1990 i 1991.
7. jw. 1991 r.
8. Do pomocy finansowej uprawnione są te osoby samotne, których dochód miesięczny nie przekraczał 150% najniższej emerytury (najniższa emerytura w okresie III-IV 1991 r. wynosiła 595 tyś. zł), a łączne wydatki na mieszkanie (czynsz najmu, opłata spółdzielcza - bez spłaty kredytu, co., c.w., z.w., energia elektryczna, gaz oraz zakup opału) były wyższe od 10% dochodów. Gospodarstwom domowym 2-osobowym i większym przysługiwała pomoc, gdy dochód miesięczny na osobę nie przekraczał 100% najniższej emerytury, a łączne wydatki na mieszkanie były wyższe od 15% dochodów.
9. Informacje o mieszkalnictwie, I-sze półrocze 1991 r. Monitoring Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1991 r.; s. 61.
Informacja statystyczna nt. rozmiarów udzielanej pomocy finansowej 1 VII-31 XII 1990 r. i 1 III-31 VIII 1991 r. MPiPS, Warszawa 1990 r. i 1991 r.
10. Przegląd Rządowy, Listopad 1991 r., s. 53.